



الجمهورية العربية السورية

جامعة دمشق

كلية الحقوق

قسم القانون العام

قرينة صحة القرار الإداري وأثرها في الإثبات

أمام القاضي الإداري

رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون العام

إعداد

بدر الدين نعيم الجهماني

إشراف الدكتور

عبد قريطم

المدرس في قسم القانون العام

2022م

تمت المناقشة العلنية بتاريخ 2022/8/10م من قبل لجنة الحكم المؤلفة من السادة
الأساتذة:

الدكتور سعيد نحيلي

الأستاذ في قسم القانون العام بكلية الحقوق – جامعة دمشق
عضواً

الدكتور عارف ابراهيم

المستشار ونائب رئيس مجلس الدولة – من خارج الجامعة
عضواً

الدكتور عيد قريطم

المدرس في قسم القانون العام بكلية الحقوق – جامعة دمشق
عضواً مشرفاً

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"يَرْفَعُ اللَّهُ الَّذِينَ ءَامَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ"

صدق الله العظيم

{سورة المجادلة: 11}

الإهداء

إلى خير خلق الله، وخاتم الأنبياء والمرسلين وشفيعنا إلى يوم الدين.

سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم

إلى الرجل الطيّب والقلب الطيّب.

إلى من علّمني مكارم الأخلاق.

إلى من أعطى فوق استطاعته.. ليراني كما يحب.

إلى أعظم رجلٍ في حياتي.

والدي بارك الله في عمره

إلى من تحمّلت وأعطت، فكانت خيرَ مُضحيةٍ ومربيةٍ.

إلى من عرف قدرها الخالق، فجعل الجنة تحت أقدامها.

إلى من هي أحقُّ الناس بحسنِ صحابتي.

إلى دائمة الوجود في قلبي.. غائبة أو حاضرة.

والدتي بارك الله في عمرها

إلى من أشدُّ بهم عضدي، وأستمدُّ منهم قوتي.

إلى من فرّحوا لفرحي وحزنوا لحزني فكانوا خيرَ عونٍ لي في هذه الحياة.

إلى من أحبهم ويحبونني.

أخوتي، أخواتي

إلى حبّ حياتي، ومن سأكمل معها مشوار عمري

إلى نصفي الآخر.. وتوعم روحي

خطيبتي سوزان

إلى الانتماء الذي يسري في عروقي

إلى من نشأت في ربوعه.. وتملّكني حبه وهواه

وطني الغالي

شكر وتقدير

أرفع أسمى كلمات التقدير والاحترام للدكتور عيد قريطم، المدرّس في قسم القانون العام،

الينبوع المتدفق علماً وتميّزاً، ورقياً أكاديمياً وإنسانياً، لتكرّمه وتفضّله بالإشراف على هذه

الرسالة، والذي كان له دورٌ عظيمٌ في إتمامها، وعلى كلّ ما قدّمه لي من نصائح وتوجيهات

أثرت هذه الرسالة، وأتمنى له دوام التّوفيق والصّحة والعافية.

كما أتوجه بفائق الشكر والتقدير والامتنان لأعضاء اللجنة العلمية للحكم على الرسالة

المكونة من:

- الدكتور سعيد نحيلي الأستاذ في قسم القانون العام.

- الدكتور عارف إبراهيم المستشار في مجلس الدولة.

كما أتقدم بخالص الشكر والتقدير لكل من أسهم في إتمام هذه الرسالة.

فهرس المحتويات

1.....	المقَدِّمة
3.....	إشكاليَّة البحث:
4.....	فرضيات البحث:
5.....	أهداف البحث:
5.....	أهميَّة موضوع البحث:
6.....	مبررات البحث:
7.....	مصطلحات البحث:
8.....	محدّدات البحث:
9.....	صعوبات البحث:
9.....	الدراسات السابقة:
11.....	منهج البحث:
12.....	مكوّنات البحث
13.....	الفصل الأول: الجانب التأصيلي لقرينة صحّة القرار الإداري

المبحث الأول: ماهية الإثبات في الدعوى الإدارية	14
المطلب الأول: مفهوم الإثبات في الدعوى الإدارية والعوامل المؤثرة فيه	14
الفرع الأول: تعريف الإثبات ومذهب القاضي الإداري فيه	15
الفرع الثاني: العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية	30
المطلب الثاني: وسائل الإثبات في الدعوى الإدارية	43
الفرع الأول: الإثبات بالوسائل العامة	44
الفرع الثاني: الإثبات بالقرائن	61
المبحث الثاني: قرينة صحة القرار الإداري والأساس القانوني لها	65
المطلب الأول: الإطار المفاهيمي لقرينة صحة القرار الإداري	71
الفرع الأول: مفهوم القرينة في القانون الإداري	71
الفرع الثاني: مفهوم قرينة صحة القرار الإداري	82
المطلب الثاني: الأساس القانوني لقرينة صحة القرار الإداري	99
الفرع الأول: شروط صحة القرار الإداري ذاته	99
الفرع الثاني: الأساس الفقهي لقرينة الصحة	116
الفصل الثاني: الجانب التطبيقي لقرينة صحة القرار الإداري	123
المبحث الأول: أثر قرينة صحة القرار الإداري في الإثبات	124

المطلب الأول: أثر قرينة الصحة في مركز الطرفين وتحمل عبء الإثبات	125
الفرع الأول: أثر قرينة الصحة في مركز الطرفين في الدعوى	125
الفرع الثاني: أثر قرينة الصحة في تحمل عبء الإثبات في دعوى الإلغاء	133
المطلب الثاني: دور القاضي الإداري في التخفيف من عبء الإثبات	142
الفرع الأول: دور القاضي الإداري في تحضير الدعوى	143
الفرع الثاني: دور القاضي الإداري في إنتاج الدليل والتأكد من صحة الأوراق	151
المبحث الثاني: الآثار الأخرى لقرينة الصحة ونواقضها	166
المطلب الأول: الآثار الأخرى لقرينة صحة القرار الإداري	167
الفرع الأول: الآثار المباشرة لقرينة صحة القرار الإداري	167
الفرع الثاني: الآثار غير المباشرة لقرينة صحة القرار الإداري	174
المطلب الثاني: نواقض قرينة صحة القرار الإداري	180
الفرع الأول: دور القاضي في النواقض الشكلية والموضوعية لقرينة الصحة	180
الفرع الثاني: أثر الحكم بالإلغاء على قرينة صحة القرار الإداري	187
خاتمة	202
قائمة المراجع	209

قائمة التعريفات

Administrative suit	الدعوى الإدارية
Administrative Evidence	الإثبات الإداري
Doctrine of Free Evidence	مذهب الإثبات الحر
Administration Privileges	امتيازات الإدارة
The Presumption of Legality of Administrative Decision	قرينة صحّة القرار الإداري
Directory production	إنتاج الدليل
Presumption of veracity of the claim	قرينة صحّة الادعاء

الملخص

تتناول هذه الدراسة موضوع قرينة صحة القرار الإداري، كأحد أهم العوامل المؤثرة في الإثبات أمام القاضي الإداري، إذ تأتي هذه القرينة كنتيجة طبيعية لتمكين الإدارة من ممارسة نشاطها بصورة فعالة بوساطة اتخاذ قرارات إدارية بإرادة منفردة وبافتراض صدورها متمتعة بالصحة من الناحية القانونية، وذلك لضمان سير المرافق العامة وتحقيق الصالح العام.

وقرينة صحة القرار الإداري قرينة بسيطة تقبل إثبات العكس، لكنها أضافت إلى القرار الإداري أهمية تظهر بشكل خاص عندما يطعن الفرد المخاطب فيه أمام القضاء الإداري المختص، إذ يقع عليه عبء إثبات عدم صحة القرار، وذلك طبقاً للقاعدة العامة التي تقضي بأن البينة على من ادعى، وبالتالي يقف الفرد الطاعن في موقف المدعي في الدعوى، وذلك على عكس الإدارة التي تكون في مركز المدعى عليه الأسهل والأيسر من حيث عبء الإثبات. ويستمد موضوع الدراسة أهميته من أهمية القرارات الإدارية ذاتها، إذ تمثل الوسيلة القانونية الفعالة والسريعة لتمكين الإدارة من ممارسة نشاطها، إضافة إلى أن عدم وجود نظام خاص للإثبات في الدعوى الإدارية يعطي البحث المزيد من الأهمية لتوضيح دور القاضي في الإثبات، وذلك مع مراعاة أن اعتبارات مبدأ المشروعية وسيادة القانون يقتضي تفعيل الرقابة القضائية على صحة ومشروعية القرارات الإدارية بشكل دائم.

وتتلخص إشكالية البحث الرئيسية في استيضاح مفهوم قرينة صحة القرار الإداري، والأساس القانوني الذي تقوم عليه، وكيف أثرت هذه القرينة في مراكز الطرفين في الدعوى الإدارية من حيث تحمل عبء الإثبات، ودور القاضي الإداري في عملية الإثبات، ومدى نجاحه في إعادة التوازن بين الطرفين.

وقد اتُبع في هذه الدراسة المنهج التحليلي، من خلال دراسة قرينة صحة القرار الإداري بجميع أحكامها وآثارها، وتحليل النصوص المتعلقة بسير الإجراءات القضائية في القضاء الإداري، وتحليل الاجتهادات القضائية الإدارية ذات الصلة بموضوع البحث، وقد تم تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين، تم تخصيص الفصل الأول للحديث عن الجانب التأصيلي لقرينة صحة القرار الإداري، وماهية الإثبات في الدعوى الإدارية، أما الفصل الثاني، فقد تناول

الجانب التطبيقي لقرينة صحّة القرار الإداري، بدءاً من أثرها في الإثبات، وصولاً إلى إزالتها بصدور حكم الإلغاء القطعي.

المقدمة

يقع على عاتق القضاء الإداري مسؤولية كبيرة لأنه يؤدي رسالة جليلة لها تأثيرها في حياة الدولة والمجتمع، فهو المسؤول عن إقرار العدالة الإدارية وحماية الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين في إطار سيادة القانون، إذ يلتزم القاضي الإداري بأداء واجباته في الرقابة على أعمال الإدارة بأقصى درجات الدقة؛ لمحاولة الوصول إلى نقطة التعادل والتوازن بين تحقيق المصلحة العامة للمجتمع، واحترام وحماية الحقوق الخاصة للأفراد.

ومن المعروف أنّ الإدارة العامة تقوم بمهامّ أساسية في المجتمع، تتمثل في تسيير المرافق العامة وحماية النظام العام، وفي سبيل ذلك، فهي تتمتع بسلطات وامتيازات مهمة لتأدية وظيفتها، ويمثل القرار الإداري أحد أبرز الأساليب القانونية التي تُمكن الإدارة من ممارسة نشاطها؛ نظراً إلى صدوره بإرادة منفردة وتمتعه بقوة تنفيذية توجب على الأفراد احترامه.

وتفعيلاً للعمل الإداري الذي تعدّ القرارات الإدارية أهم وسائله، فإنّ تلك القرارات تصدر مقترنة بقرينة الصحة، بحيث تعدّ صحيحة وصادرة عن جهة مختصة، وقائمة على أسباب تسوّغها المصلحة العامة.

وهذه القرينة تتحصّل في عدّة إجراءات وقيود تقيّد العمل الإداري، يفترض أنّها تُفضي إلى قرار صحيح وموافق للقانون، ومن هذه القيود التي تحيط بالعمل الإداري، الشروط المتعلقة بالموظف متخذ القرار، والرقابة الإدارية والقضائية على أعماله، ووجوب وجود سبب يتمثل في وقائع مادية أو قانونية خارج إرادته لا دخل له فيها، إضافةً إلى مراعاته اتّباع الإجراءات والشكليات المطلوبة لإصدار القرار، وأخيراً يجب أن يكون هدف الموظف المختص من إصدار القرار تحقيق الصالح العام بحماية النظام العام، وضمان استمرار السير المنتظم للمرافق العامة، إذ إنّ مبدأ دوام سير المرفق العام له أهمية كبيرة في القانون الإداري، أو يمكن عدّه من الأمور التي بُنيت عليها قرينة صحة القرار الإداري.

وتعدّ قرينة الصحة من السمات المميزة للقرارات الإدارية، وهي تلحق بجميع أنواع القرارات، سواء أكانت إيجابية أم سلبية، صريحة أم ضمنية، إذ يفترض قيامها على سبب صحيح، وأنها سليمة من الناحية القانونية، ولا يستثنى منها إلا القرارات الإدارية المعدومة.

يتضح من ذلك أنّ قرينة الصحة قد أضافت إلى القرار الإداري أهمية خاصة، إذ تبدو هذه الأهمية عندما يطعن الأفراد الذين مسّ هذا القرار حقوقهم في صحته أو في مشروعيته أمام القضاء الإداري المختص، وذلك عندما ينحرف القرار الإداري عن الغاية من إصداره، أو عندما يخالف القانون بمعناه الواسع.

وتتمثل هذه الأهمية لقرينة صحة القرار الإداري في إلقاء عبء الإثبات على عاتق الفرد الذي يكون مدّعياً في مواجهة الإدارة التي أصدرت قراراً مقترناً بالصحة ابتداءً، وتكون الإدارة مدعى عليها نتيجة الامتيازات التي تتمتع بها في أثناء ممارسة اختصاصها، فهي تتمتع بإمكانية إصدار قرار ملزم بإرادتها المنفردة، ويفترض في قراراتها أنها صدرت صحيحة، إضافة إلى امتلاكها الأدلة الكتابية والوثائق الإدارية، وتمتعها بإمكانية تنفيذ قراراتها بصورة مباشرة في حال رفض الأفراد تنفيذها اختياراً.

كل هذه العوامل أدت إلى التأثير في الدعوى الإدارية، ويظهر هذا التأثير من عدّة وجوه، أهمّها اختلاف مركز الطرفين في الدعوى الإدارية التي تكون الإدارة طرفاً فيها وبشكل خاص من ناحية الإثبات؛ إذ تكون الإدارة في دعوى إلغاء القرار الإداري مدعى عليها باستمرار، ويكون الفرد في موقف المدعي وهو مركز صعب؛ فهو من سيتحمل عبء المخاطرة في منازعة صحة القرار الإداري، فهو يقف أعزل من أي دليل، بينما نجد على الجانب الآخر موقف الإدارة (المدعى عليه) أسهل وأفضل من ناحية عبء الإثبات.

ويجمع الفقه على أنّ قرينة صحة القرار الإداري تعدّ من أهم العوامل المؤثرة في الإثبات في المنازعات الإدارية؛ نظراً إلى ما تمنحه من امتياز للإدارة العامة الطرف في المنازعة، وتجعلها في مركز أسمى في مواجهة الأفراد، ما يؤدي إلى انعدام التكافؤ بين طرفي الخصومة.

تأسيساً على ذلك، يجد القاضي الإداري نفسه بين خصمين أحدهما يمثل المصلحة العامة، والثاني يمثل المصلحة الخاصة، وعليه أن يقوم بإعادة التوازن الصحيح ترجيحاً لحق الضعيف على القوي، أي حق الفرد على الدولة، الأمر الذي يتطلب معالجة ذلك الوضع، ولاسيما معالجة عبء الإثبات الذي يتحمّله الفرد المدعي، وتحلّل منه الإدارة المدعى عليها؛ لأنّ الفرد هو المتضرر من قرارات الإدارة، وهو الذي يطلب الحماية القضائية بلجؤه إلى القضاء، وهو الملزم بتقديم البيّنة كونه المدعي، وذلك طبقاً للقواعد العامة.

وأمام حقيقة عدم وجود نصوص خاصة تنظم قواعد الإثبات الإداري من الناحية الإجرائية والموضوعية، واستناداً إلى تقديرات مبدأ المشروعية وسيادة القانون، من خلال تفعيل الرقابة القضائية على مشروعية وصحة القرارات الإدارية، يتمتّع القاضي الإداري بدور إيجابي في الدعوى الإدارية، بحيث يقوم بفحص كل دعوى على حدة، مستمداً قناعته من ظروفها التي تحيط بها، وهو في ذلك يراعي الموقف الضعيف للفرد في مواجهة الإدارة التي يتمتّع قرارها بقرينة الصحة.

إشكالية البحث:

تتلخّص إشكالية البحث الرئيسية في استيضاح مفهوم قرينة صحة القرار الإداري ومدى تأثيرها في عملية الإثبات، ومدى نجاح القاضي الإداري السوري في ظل غياب نظام خاص ينظم إجراءات الإثبات الإداري، وذلك على نحو يخفف وطأة تأثير قرينة صحة القرار في الدعوى الإدارية بما يحقّق التوازن بين المصلحة العامة من جهة، وحقوق ومصالح الأفراد من جهة أخرى.

ويتفرّع عن هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات الآتية:

- ما المقصود بالإثبات في الدعوى الإدارية، وهل يختلف عن مفهوم الإثبات بشكل عام؟
- هل تتمتّع القرائن بأهمية خاصة في القضاء الإداري، وما وسائل الإثبات المقبولة أمامه؟
- ما المقصود بقرينة صحة القرار الإداري؟

- هل قرينة الصحة مسوّغاتهما وضماناتها التي تكفل تطبيقها واحترامها؟
- هل تعدّ قرينة صحة القرار الإداري قرينة قاطعة لمصلحة الإدارة، وهل تقبل إثبات العكس؟
- هل تعدّ قرينة الصحة قيداً من القيود الموضوعة على سلطة القاضي الإداري الذي يمارس مهمة الرقابة القضائية على القرارات الإدارية وفق آلية تضع موازنة بين المصلحة العامة ومصالح الأفراد؟
- في حالة التسليم بأنّ صحة القرار الإداري واحدة من القرائن، فهل تعدّ قرينة قضائية يستخلصها القاضي من خلال تقييم الوقائع، أم هي قرينة قانونية يجب عليه الالتزام بتطبيقها وفق مقتضيات القانون؟
- إذا كان الأصل اقتران القرار الإداري بالصحة، فهل يسري هذا الأصل على إطلاقه، أم هناك حالات تنتقي معها هذه القرينة؟

فرضيات البحث:

- تصدر القرارات الإدارية مقترنة بقرينة الصحة إذ يفترض صحتها من الناحية القانونية، وعلى من يدّعي العكس أن يثبت ذلك.
- تؤثر قرينة صحة القرار الإداري في الدعوى من حيث الإثبات، إذ تضع الفرد في مركز المدعي، ويقع عليه تحمّل عبء الإثبات طبقاً للقواعد العامة.
- تتضمن التشريعات بعض النصوص التي تخفّف وطأة قرينة الصحة على تحمّل الفرد لعبء الإثبات في الدعوى الإدارية.
- يوجد نقص اعترى تنظيم المشرّع السوري لإجراءات الإثبات في الدعوى الإدارية.

أهداف البحث:

تهدف هذه الدراسة بشكل أساسي إلى بيان مفهوم قرينة صحة القرار الإداري وأساسها القانوني، كونها من أهم العوامل المؤثرة في عملية إثبات الدعوى الإدارية، وتوضيح دور القاضي الإداري في إعادة التوازن بين طرفي الدعوى، وذلك من خلال بيان النصوص النازمة لإجراءات التقاضي والإثبات في قانون مجلس الدولة السوري، ومقارنتها مع النصوص الواردة في قانون مجلس الدولة المصري.

ويتفرع عن هذا الهدف الأساسي الأهداف الفرعية الآتية:

- تحديد مفهوم الإثبات في الدعوى الإدارية ووسائله.
- بيان أهم الثغرات الواردة في النصوص القانونية النازمة لإجراءات الإثبات في الدعوى الإدارية في قانون مجلس الدولة السوري.

أهمية موضوع البحث:

- تكمن أهمية هذه الدراسة في كونها تسلط الضوء على أحد أهم الموضوعات التي يحتويها القانون الإداري، ألا وهو الإثبات؛ إذ تبدو هذه الأهمية من ناحيتين، الأولى أن موضوع الإثبات الإداري وعلى الرغم من أهميته لم يحظَ كغيره من الموضوعات بالدراسات والأبحاث، والثانية تتجلى في عدم وجود نظام خاص بإثبات عدم صحة القرار الإداري في سورية ومصر، إذ يتم في هذه الحالة عند نظر الدعوى الإحالة إلى ما ورد في قانون أصول المحاكمات المدنية وقانون البيّنات تبعاً لما يتلاءم مع طبيعة الدعوى الإدارية.

- كما يستمدّ موضوع الدراسة أهميته من أهمية قرارات الإدارة ذاتها، إذ تعدّ القرارات الإدارية من الوسائل القانونية الأكثر استخداماً من قبل الإدارة لممارسة نشاطها، إضافة إلى كونها تمثل مجاًلاً خصباً عند أعمال الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية.

- لما كانت قرينة صحّة القرار الإداري من أهم العوامل المؤثرة في الدعوى الإدارية، ما ألقى عبء الإثبات على عاتق الأفراد عند الطعن في صحّة القرار الإداري، فإن أهمية هذه الدراسة تبرز من خلال بيان الدور المهم للقاضي الإداري في عملية الإثبات، وذلك لإعادة التوازن بين طرفي الدعوى وتحقيق العدالة.

- بيان أوجه القصور القانونية الخاصة بتنظيم إثبات صحّة القرار الإداري في قانون مجلس الدولة السوري، ومحاولة اقتراح التعديلات التي يمكن أن تسهم في تخفيف الجوانب السلبية لهذه العملية.

مبّرات البحث:

ترجع أسباب اختيار موضوع البحث إلى أسباب ذاتية وأخرى موضوعية:

1- السبب الذاتي:

الميل إلى دراسة الموضوعات ذات الصلة بالقرار الإداري، وبما أنّ القرار الإداري تمّ التطرّق له في العديد من الدراسات الشاملة من قبل، فالرغبة في دراسة موضوع القرار الإداري دفعتني للتطرق لهذه الجزئية منه، والمتمثلة في قرينة صحّة القرار الإداري وتناولها بالتفصيل، مع التركيز على أثر هذه القرينة في الإثبات الإداري.

2- الأسباب الموضوعية:

- تتعلّق بأهمية قرينة صحّة القرار الإداري، وذلك من خلال تأثيرها الفعّال في الإثبات الإداري.

- لكون موضوع البحث يتعلّق بالقرارات الإدارية، والتي تمثّل أبرز الأساليب القانونية لممارسة الإدارة لنشاطها، ووجوب إخضاعها للرقابة القضائية باستمرار، صيانةً لمبدأ المشروعية وسيادة القانون.

مصطلحات البحث:

- **القرار الإداري:** هو إفصاح الإدارة، في الشكل الذي يتطلبه القانون، عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معيّن، متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة.

- **قرينة صحة القرار الإداري:** هي قرينة قضائية بسيطة قابلة لإثبات العكس، وجدت لصالح الإدارة، بحيث تتمتع قراراتها بقيمة قانونية تمكنها من ممارسة نشاطها دونما تلكؤ أو إبطاء، وذلك في سبيل ضمان السير المنتظم للمرافق العامة، وتحقيق المصلحة العامة، بحيث تنصب هذه القرينة على جميع أركان القرار الإداري، وتقتضي افتراض سلامة هذه الأركان من الناحية القانونية، وتولد هذه القرينة مع ولادة القرار وصدوره، ويترتب عليها أنه في حال المنازعة بشأن صحة ومشروعية القرار، أن تضع الفرد في مركز المدعي وتحمله عبء إثبات عدم مشروعيته القرار، وتضع الإدارة مُصدرة القرار في مركز الجهة المدعى عليها.

- **الإثبات:** مجموعة من الإجراءات والقواعد الشكلية والموضوعية التي تتضمن إقامة الدليل على صحة الواقعة القانونية مصدر الحق المتنازع عليه أمام القضاء، بالوسائل والطرق المقبولة قانوناً والتي تؤدي في مجموعها إلى معرفة القاضي بحقيقة النزاع المطروح أمامه، وتمكّنه من الحكم فيه، بحيث يترتب على ذلك النتائج والآثار القانونية.

- **الدعوى الإدارية:** هي حق الشخص والوسيلة القانونية في تحريك واستعمال سلطة القضاء المختص، وفي نطاق مجموعة القواعد القانونية الشكلية والإجرائية والموضوعية المقررة للمطالبة بالاعتراف بحق أو للمطالبة بحماية حق أو مصلحة جوهرية نتيجة الاعتداء على هذا الحق أو هذه المصلحة بفعل الأعمال الإدارية غير المشروعة والضارة، والمطالبة بإزالتها وإصلاح الأضرار الناجمة عنها.

محدّدات البحث:

1- من النّاحية الرّمنية: تقتضي طبيعة هذه الدراسة التعرّض لها في ضوء أحكام قانون مجلس الدولة

السوري النافذ لعام 2019، والقانون الملغى لعام 1959، وأحكام قانون مجلس الدولة المصري لعام 1972.

2- من النّاحية الموضوعية:

- تتحدّد هذه الدّراسة في قرارات الإدارة العامّة التي يُفترض صحتّها حال صدورها، وبالنتائج والآثار

المرتبّة على قرينة صحّة القرار الإداري وأثرها في الإثبات أمام القاضي الإداري عند نظره في الدعوى.

- تقتصر حدود هذه الدّراسة على قرينة صحّة القرارات الإدارية، والتي تدخل في اختصاص الرقابة

القضائية لمجلس الدولة، من دون الدخول في قرينة دستورية القوانين واللوائح؛ لكون ذلك يدخل في اختصاص الرقابة الدستورية للمحكمة الدستورية العليا.

- تتناول هذه الدّراسة قرينة صحّة القرار الإداري في وضعها الطبيعي، أي في ظل الظروف العادية،

وبالتالي يخرج عن نطاقها قرينة صحّة القرار الإداري في الظروف الاستثنائية؛ لما هو معروف من اتّساع نطاق قرينة الصحّة في الظروف الاستثنائية تبعاً لاتّساع السلطة التقديرية للإدارة.

3- ميدان إجراء البحث: إنّ هذه الدّراسة تتناول موضوع قرينة صحّة القرار الإداري وأثرها في الإثبات

في ضوء الاجتهاد القضائي والنصوص القانونية المنظّمة للقضاء الإداري في كل من سورية ومصر، مع الاستئناس بالقانون والقضائيين الفرنسي والجزائري، حيثما تطلّبت ضرورات البحث ذلك.

صعوبات البحث:

هناك عددٌ من الصعوبات التي اعترضت الباحث في إعداد هذه الدراسة، ولعل أهم هذه الصعوبات يتجلى فيما يأتي:

- صعوبة الإلمام بكل ما يتعلّق بموضوع البحث، خصوصاً بعد التقييد بعدد معيّن من الصفّحات، ما شكّل عائقاً أمام القيام بدراسة شاملة ومعمّقة للموضوع.

- ندرة الدّراسات المتخصّصة التي تناولت أحكام قرينة الصّحة في قانون مجلس الدولة السوري، وكذلك ندرة الدراسات التي تناولت أحكام قرينة الصّحة في قانون مجلس الدولة المصري، إضافةً إلى عدم صدور نظام خاص بالإثبات أمام القضاء الإداري في كل من سورية ومصر إلى الآن، إذ تتم معالجة الدعوى من خلال الإحالة إلى قانون أصول المحاكمات فيما لم يرد بشأنه نص.

- على الرغم من عدم تجزئة هذا الموضوع وأهميته في القضاء الإداري، إلّا أنّه يجمع في الحقيقة بين القانون العام والقانون الخاص، أي بين فرعين مختلفين من فروع القانون.

الدّراسات السابقة:

اطّلع الباحث على عددٍ من الدّراسات السّابقة، التي تختلف باختلاف الزوايا التي تمّ تناول الموضوع من خلالها، نذكر أحدث هذه الدّراسات كما يأتي:

1. محمود حمدي عطية، القيمة القانونية لقرينة صحّة القرار الإداري، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، عام

2018:

تمّ تقسيم هذه الدّراسة إلى ثلاثة مباحث، تناولت في المبحث الأوّل المقصود بقرينة صحّة القرار الإداري وأساسها القانوني، وفي المبحث الثّاني تناولت حدود تطبيق قرينة صحّة القرار الإداري أمام القضاء، وفي المبحث الثّالث تناولت نتائج تطبيق قرينة صحّة القرار الإداري أمام القضاء، غير أنّ ما يميّز دراستنا عن هذه الدّراسة أنّ

هذه الدراسة السابقة تناولت قرينة صحة القرار الإداري الفردي والتنظيمي مع ما يترتب على ذلك من آثار أمام القضاء الإداري والدستوري، وذلك بأسلوب مقارن بين مصر وفرنسا، في حين تناولت دراستنا أحكام قرينة صحة القرار الإداري ومدى تأثيرها في الإثبات أمام القضاء الإداري، وذلك وفق أحكام قانون مجلس الدولة السوري و قانون مجلس الدولة المصري.

2. زوليخة منزر، **قرينة السلامة في القرار الإداري**، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، عام 2019:

تم تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين، تناولت في الفصل الأول ماهية قرينة السلامة في القرار الإداري، وفي الفصل الثاني تناولت نتائج قرينة السلامة في القرار الإداري، غير أنّ ما يميّز دراستنا عن هذه الدراسة أنّ هذه الدراسة اقتصرت على بيان نتائج قرينة الصحة في نفاذ القرار الإداري وتنفيذه فقط، بينما تناولت دراستنا بشكلٍ أساسي أثر قرينة الصحة في الإثبات أمام القاضي الإداري.

3. منذر هشام القاضي، **قرينة صحة القرار الإداري وتطبيقاتها في القانون الأردني "دراسة مقارنة"**، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة آل البيت، كلية القانون، عام 2021:

تم تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين، تناولت في الفصل الأول قرينة صحة وسلامة القرار الإداري، وفي الفصل الثاني تناولت أحكام قرينة صحة وسلامة القرار الإداري من حيث نفاذ القرار الإداري وعدم تسببيه، وذلك بأسلوب مقارن بين الأردن ومصر، غير أنّ ما يميّز دراستنا أنها بالإضافة إلى ما سبق تناولت أثر قرينة الصحة في الإثبات عن طريق المقارنة بين الأحكام والاجتهادات في كل من سورية ومصر.

منهج البحث:

- منهج تحليلي: إذ يظهر من خلال قيام الباحث بتحليل قرينة صحّة القرار الإداري، وبيان أساسها القانوني ومسوّغاتها، ووجه الصلة بينها وبين الإثبات في الدعوى الإدارية، وذلك كونها من أهم العوامل المؤثّرة فيه، والوقوف على حقيقتها فيما إذا كانت قرينة قضائية أو قانونية، وتحليل النتائج والآثار المترتبة عليها، وبيان أهميّة دور القاضي الإداري في إعادة التوازن بين الفرد والإدارة بصدد تحضيره للدعوى، وصولاً في نهاية البحث إلى تحليل نتيجة صدور حكم الإلغاء على قرينة صحّة القرار الإداري، وذلك استناداً إلى تحليل النصوص القانونية والأحكام القضائية ذات الصلة بالموضوع في سورية ومصر.

مكوّنات البحث

- مقدمة.
- الفصل الأوّل: الجانب التّأصيلي لقرينة صحّة القرار الإداري.
- المبحث الأوّل: ماهيّة الإثبات في الدعوى الإدارية.
- المطلب الأوّل: مفهوم الإثبات في الدعوى الإدارية والعوامل المؤثرة فيه.
- المطلب الثاني: وسائل الإثبات في الدعوى الإدارية.
- المبحث الثاني: قرينة صحّة القرار الإداري والأساس القانوني لها.
- المطلب الأوّل: الإطار المفاهيمي لقرينة صحّة القرار الإداري.
- المطلب الثاني: الأساس القانوني لقرينة صحّة القرار الإداري.
- الفصل الثاني: الجانب التطبيقي لقرينة صحّة القرار الإداري.
- المبحث الأوّل: أثر قرينة صحّة القرار الإداري في الإثبات.
- المطلب الأوّل: أثر قرينة الصحّة في مركز الطرفين وتحمل عبء الإثبات.
- المطلب الثاني: دور القاضي الإداري في التخفيف من عبء الإثبات.
- المبحث الثاني: الآثار الأخرى لقرينة الصحّة ونواقضها.
- المطلب الأوّل: الآثار الأخرى لقرينة صحّة القرار الإداري.
- المطلب الثاني: نواقض قرينة صحّة القرار الإداري.
- خاتمة.

الفصل الأول

الجانب التأصيلي لقرينة صحة القرار الإداري

يتمتع القرار الإداري بأهمية كبيرة في مجال القانون العام؛ فهو يمثل الوسيلة القانونية السريعة والفعالة التي تمكن الإدارة من ممارسة نشاطها، وذلك بحسبانه تصرفاً قانونياً أحادي الطرف، أي إنّ الإدارة تصدر القرارات الإدارية بإرادتها المنفردة من دون توقف على رضا المخاطبين بمضمون هذه القرارات، وذلك تفعيلاً للعمل الإداري، وتمكيناً للإدارة من القيام بالمهام المنوطة بها في سبيل تحقيق المصلحة العامة.

وتصدر القرارات الإدارية على افتراض مطابقتها للقوانين السائدة، وهذا ما اصطلح عليه بقرينة صحة القرار الإداري، إذ تقوم القرارات الإدارية على افتراض صحتها، وعلى من يدعي العكس أن يُثبت ذلك، وبذلك تتصل قرينة صحة القرار الإداري اتصالاً مباشراً بنظرية الإثبات في الدعوى الإدارية.

وعليه، لا بدّ من دراسة ماهية الإثبات في الدعوى الإدارية، وذلك في المبحث الأول، ثمّ الانتقال إلى دراسة قرينة صحة القرار الإداري والأساس القانوني لها، وذلك في المبحث الثاني.

المبحث الأول

ماهية الإثبات في الدعوى الإدارية

تعدّ مرحلة الإثبات من أهم وأصعب المراحل في الخصومة القضائية بل هي محورها؛ إذ يقَدّم كل خصم فيها الأدلة المؤيدة لطلباته، وعلى أساس نتائج هذه المرحلة يتم الفصل في طلبات الخصوم التي تمثل الهدف النهائي لرفع الدعوى.

والإثبات من الموضوعات التي تناولها فقهاء القانون بالبحث والدّراسة، سواء في المجال المدني أو الجنائي أو الإداري، نظراً إلى أهميته ومكانته في القانون والواقع، ولا يختلف الإثبات في حقيقته باختلاف هذه القوانين، بل إنّ معناه في كافة فروع القانون متحد وإن اختلفت الصياغة.

وعليه لا بدّ من تحديد مفهوم الإثبات في الدعوى الإدارية والعوامل المؤثرة فيه، وذلك في المطلب الأول، ثم الانتقال إلى دراسة وسائل الإثبات في الدعوى الإدارية في المطلب الثاني وفقاً لما يأتي:

المطلب الأول

مفهوم الإثبات في الدعوى الإدارية والعوامل المؤثرة فيه

لا يختلف الإثبات أمام القضاء الإداري عنه أمام القضاء العادي؛ ذلك أنّ الإثبات بصفة عامّة هو مفتاح التّوصل إلى الحقيقة، إلا أنّ هناك اختلافاً جوهرياً يعود في أصله إلى طبيعة الدعوى الإدارية¹ ووجود الإدارة الطرف الدائم فيها، وما تتمتع به من امتيازات في سبيل تحقيق هدفها المتمثل في المصلحة العامة، إضافة إلى وجوب إخضاعها في ممارسة نشاطها للرقابة القضائية إعمالاً لمبدأ المشروعية، وكلّ ذلك في مواجهة الفرد الذي يكون مدّعياً عادةً وعدم امتلاكه للأدلة مما يحمله عبئاً ثقيلاً وصعوبةً في الإثبات، بالتالي فإنّ طبيعة هذه الدعوى تتشأ

¹. الدعوى الإدارية بالتعريف: هي حق الشخص والوسيلة القانونية في تحريك واستعمال سلطة القضاء المختص، وفي نطاق مجموعة القواعد القانونية الشكلية والإجرائية والموضوعية المقررة للمطالبة بالاعتراف بحق أو للمطالبة بحماية حق أو مصلحة جوهريّة نتيجة الاعتداء على هذا الحق أو هذه المصلحة بفعل الأعمال الإدارية غير المشروعة والضارة، والمطالبة بإزالتها وإصلاح الأضرار الناجمة عنها. عوايدي (1998)، ص230.

بين طرفين غير متكافئين، مما أبرز الدور المهم للقاضي للإدبار في الإثبات وحذا به الى اتخاذ مذهب مغاير للمذهب المقيد المعروف في القضاء المدني.

وعلى الرغم من هذه الخصوصية التي تحيط بالدعوى الإدارية، يلاحظ أنه لم يصدر نظام خاص بالإثبات الإداري حتى الآن سواء في سورية أو في مصر، إلا أن المشرع السوري قد أجاز² تطبيق قانون أصول المحاكمات على الإجراءات الإدارية عند سكوت النص³.

ويختلف الأمر في فرنسا عما هو عليه الحال في مصر وسورية، إذ نظم قانون القضاء الإداري الفرنسي الكثير من القواعد الإجرائية الخاصة بتنظيم الإثبات أمام القضاء الإداري.

وللإحاطة بمفهوم الإثبات في الدعوى الإدارية، سنتناول تعريفه وأركانه، ومذهب القاضي الإداري فيه، وذلك في الفرع الأول، ثم الانتقال إلى دراسة العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية وذلك في الفرع الثاني.

الفرع الأول

تعريف الإثبات ومذهب القاضي الإداري فيه

أولاً- تعريف الإثبات:

-**التعريف اللغوي:** الإثبات لغة مأخوذ من فعل ثَبَتَ، وثبت ثباتاً وثبوتاً أي استقرَّ، ويقال صحَّ وتحقَّق، والثَّبْتُ أي الحجة، ورجل ثبت أي حجة يوثق به، وثَبَّتَ الشيء أي أثبته، وفي التنزيل العزيز: "يُنَبِّتُ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا

². تجدر الإشارة إلى أن الفقه انقسم في ذلك إلى اتجاهين، إذ يقول الأول بإمكانية تطبيق قانون أصول المحاكمات المدنية على المنازعات الإدارية بحسبانه الشريعة العامة لكل المنازعات على اختلاف أنواعها وذلك ما لم يوجد نص خاص، بينما ذهب الاتجاه الثاني إلى الامتناع عن تطبيق أحكام قانون الأصول المدنية على المنازعات الإدارية نظراً إلى خصوصيتها، ويترتب على الاتجاه الأول إلزام القاضي بالرجوع إلى قانون المرافعات عند سكوت النص، وهو ما أخذ به المشرع السوري من خلال المادة الثالثة من قانون إصدار قانون مجلس الدولة القديم رقم 55/ لعام 1959 والتي نصت على أنه "....وتطبق أحكام قانون المرافعات وقانون أصول المحاكمات فيما لم يرد فيه نص...."، أما الاتجاه الثاني فيترتب عليه عدم إلزام القاضي بقانون أصول المحاكمات إلا بما يراه مناسباً ومتلائماً مع طبيعة الدعوى الإدارية، وهو ما أخذ به المشرع السوري بقانونه النافذ لمجلس الدولة. نوح (2009)، ص 249.

³. المادة 120 من قانون مجلس الدولة السوري النافذ رقم 32/ لعام 2019.

بِالْقَوْلِ الثَّابِتِ"⁴، والمثبت: أي كلام مثبت غير منفي⁵، وثابته وأثبتته: عرفه حق المعرفة⁶. وهو إقامة الحجة وإعطاء الدليل⁷.

-**التعريف الفقهي:** تعددت تعريفات الإثبات إلا أنّ جميعها يصبّ في قالب واحد، وفيما يأتي نورد بعض هذه التعريفات:

عرّف جانب من الفقه الإثبات بمعناه القانوني بأنّه "إقامة الدليل أمام القضاء، وبالطرق التي حددها القانون، على وجود واقعة قانونية ترتبت آثارها"⁸.

كما عرّفه آخرون بأنّه "إقامة الدليل أمام القضاء بطريقة من طرق الإقناع التي يحددها وينظمها القانون على صحة واقعة متنازع فيها بقصد الوصول إلى النتائج القانونية التي تترتب على صحة الواقعة المذكورة"⁹.

بينما يرى بعضهم الآخر أنّ المقصود بالإثبات هو "إقامة الدليل، أمام القضاء، بالطرق المحددة قانوناً، على وجود واقعة قانونية، ترتّب في مواجهة من ينكرها أثراً قانونياً لمن يدّعيها"¹⁰.

وفي السياق ذاته عرّفه الفقه الفرنسي أيضاً بأنّه إقامة الدليل أمام القضاء على حقيقة واقعة معينة يؤكدّها أحد الأطراف في خصومة وينكرها الطرف الآخر¹¹.

-**أما على الصعيد التشريعي:**

فيلاحظ أنّ التشريعات العربية لم تضع تعريفاً للإثبات باستثناء المشرع اللبناني الذي أورد تعريفاً له عندما نصّ على أنّ: "الإثبات هو إقامة الدليل أمام القضاء على واقعة أو عمل قانوني يسند إلى أيّ منهما طلب أو دفع

⁴. القرآن الكريم، سورة إبراهيم، الآية 27.

⁵. المعجم الوسيط (2008)، ص 93.

⁶. القاموس المحيط (2008)، ص 207.

⁷. لسان العرب (د.ت)، ص 346.

⁸. السنهوري (1968)، ص 14.

⁹. تناغو (2009)، ص 3.

¹⁰. سرور (د.ت)، ص 5.

¹¹. خليفة (2010)، ص 13.

أو دفاع¹²، وعلى الرغم من أنّ المشرع السوري كان أسبق البلاد العربية بوضع تشريع مستقل للإثبات¹³، هو قانون البيّنات رقم 359 لعام 1947، إلا أنّه لم يضع تعريفاً له، وهذا بطبيعة الحال نقص ينبغي تداركه.

وباستقراء آراء الفقهاء السابقة يتّضح أنّهم استندوا في تعريفهم للإثبات إلى أركانه التي يقوم عليها، وهي المحل والوسيلة والغاية، وعليه يمكن تعريف الإثبات بأنه مجموعة من الإجراءات والقواعد الشكلية والموضوعية التي تتضمن إقامة الدليل على صحّة الواقعة القانونية مصدر الحق المتنازع عليه أمام القضاء، بالوسائل والطرق المقبولة قانوناً والتي تؤدي في مجموعها إلى معرفة القاضي بحقيقة النزاع المطروح أمامه، وتمكّنه من الحكم فيه، بحيث يترتب على ذلك النتائج والآثار القانونية.

وتأسيساً على ذلك، يمكن القول إنّ للإثبات أركاناً لا يقوم إلا بها حتى يمكن قبوله أمام القضاء، وهي الغاية والوسيلة والمحل.

- ركن الغاية:

غاية الإثبات دوماً هي تقديم المدّعي الدليل على صحّة وصدق ما يدّعيه أمام القضاء؛ وذلك بهدف الكشف والوصول إلى الحقيقة بالكيفيّة والطرق التي حدّدها القانون¹⁴.

فغاية الإثبات عموماً تيسير مهمة الخصوم لإثبات ادّعاءاتهم من جهة، والسماح للقضاء من جهة أخرى بالفصل العادل في النزاع، وإعطاء الحقوق لأصحابها وبالتالي تحقيق العدالة، وهي في القضاء الإداري -دعوى الإلغاء- لا تخرج عن هذا المفهوم سوى بكونها تقديم الفرد ما يؤدي إلى إثارة الشك بشكل جدّي على عدم صحّة ومشروعية القرار الإداري من جهة، وتقديم ما يلزم من جانب الإدارة لتأكيد صحّته ومشروعيته من جهة أخرى، وبذلك يتمكّن القضاء من أعمال الرقابة القضائية عليه، والحكم وفق ما يتّضح له.

¹². الفقرة الأولى من المادة 131/ من قانون أصول المحاكمات المدنية اللبناني رقم 90/ لعام 1983.

¹³. شربا (2018)، ص15.

¹⁴. حسونة (2012)، ص21.

-ركن الوسيلة:

يقصد بوسيلة الإثبات الطريقة أو الطرق التي حددها القانون للإثبات، وهذا التحديد قد يكون على سبيل الحصر تبعاً لتساوي المراكز القانونية لأطراف الدعوى -مثل الأفراد في الخصومة المدنية- وبذلك يكون الإثبات مقيّداً بطرق معينة في النزاع المدني، وقد يختلف هذا التحديد باختلاف النزاع وطبيعته وبالنظر إلى اختلاف المراكز القانونية للأطراف -كما هو الحال في النزاع الإداري أو دعوى الإلغاء- وذلك استناداً إلى اعتبارات العدالة وضعف موقف المدّعي في مواجهة الإدارة صاحبة الامتيازات والصلاحيات، وبذلك يكون الإثبات حراً، أي بشتى وسائل الإثبات، باستثناء ما جرى القضاء على استبعاده؛ لكونه لا يتفق مع طبيعة الدعوى الإدارية.

-ركن المحل:

يعد ركن المحل من القواعد الموضوعية للإثبات، بحسبان أنّ قواعد الإثبات تُقسم إلى قواعد موضوعية وقواعد شكلية¹⁵، ويقصد بمحل الإثبات الواقعة القانونية المنشئة للحق أو الأثر القانوني¹⁶، وهذا يعني أنّ الإثبات لا يرد على الحق ذاته، ولكنه يرد على المصدر المنشئ له¹⁷.

والواقعة القانونية -مصدر الحق- هي كل حدث أو أمر يقع بصفة طبيعية أو اختيارية، يرتّب عليه القانون أثراً، إمّا إنشاءً لحق جديد أو تعديل أو انقضاء لحق قائم¹⁸، وهذه الواقعة التي تنشئ الحقوق لا تعدو أن تكون إمّا تصرفاً قانونياً وإمّا واقعة مادية¹⁹.

¹⁵. شربا (2018)، ص14.

¹⁶. سرور (د.ت)، ص23.

¹⁷. تناغو (2009)، ص25.

¹⁸. سرور، مرجع سابق، ص23.

¹⁹. السنهوري (1968)، ص47.

وعلى خلاف القانون المدني²⁰ يلاحظ أنّ القانون الإداري لا يفرّق بين الوقائع المادية والتصرفات القانونية في مجال الإثبات، إذ يكون من الجائز إثبات كليهما بالطرق المقبولة أمام القضاء الإداري²¹، ويعود ذلك إلى عدم وجود قواعد موضوعيّة للإثبات أمام هذا القضاء.

ولا يستلزم القاضي الإداري تقديم الإثبات الكامل للوقائع التي من شأنها إثبات عدم صحّة القرار الإداري، أي لا يشترط بلوغ الثابت المطلق، كما لا يكفي أن يقف عند مجرد الظن أو الاحتمال، بل يجب أن يقوم الإثبات بين اليقين الثابت والاحتمال الراجح بصورة تحقّق الاقتناع الكافي والضمان المطمئن على صحّة الوقائع، طالما أنّ الحقيقة القضائية نسبية وغير مطلقة، وهو ما يعرف بمبدأ الرجحان الكافي في الإثبات²².

وتستلزم النظرية العامة للإثبات توافر بعض الشروط في الواقعة القانونية محلّ الإثبات، فيجب أن تكون هذه الواقعة محدّدة وغير مستحيلة، وأن تكون متعلّقة بالحق المطالب به، وأن تكون منتجة، وأن تكون جائزة الإثبات قانوناً.

وهذا ما نصت عليه المادة (3) من قانون البينات السوري رقم 359 لعام 1947 بأنّه: "يجب أن تكون الوقائع التي يراد إثباتها متعلّقة بالدعوى ومنتجة في الإثبات وجائز قبولها".

وهذا ما أكّدته محكمة النقض المصرية بقولها:

يجب أن يتوافر في الواقعة محلّ الإثبات عدة شروط، بعضها يقتضيه نظام الإثبات القضائي، وهي أن تكون الواقعة متنازعاً فيها، وأن تكون محدّدة، والآخر يستلزمه القانون، وهي أن تكون الواقعة منتجة في الدعوى وجائزة القبول، فإذا خلت الواقعة من النزاع لا تكون ولا يمكن أن تكون محلاً له²³.

²⁰ الذي رتّب على التفرقة بين الوقائع المادية والتصرفات القانونية نتيجة مهمة من حيث طرق الإثبات، إذ يجوز إثبات الوقائع المادية بجميع طرق الإثبات، لأنّ طبيعتها لا تستلزم نوعاً معيناً من الأدلّة، في حين أنّ التصرفات القانونية لا يجوز إثباتها إلا بما هو محدّد قانوناً كالكتابة، ولا يجوز إثباتها بالبينة إلا استثناءً.

²¹ حسونة (2012)، ص36.

²² موسى (1977)، ص24.

²³ حكمها في الطعن رقم 15043 لسنة 76 ق، جلسة 2011/3/22، المستحدث من المبادئ التي قررتها الدوائر المدنية في مواد الإثبات في مصر (2012)، ص13.

ثانياً- مذهب القاضي الإداري في الإثبات:

يختلف نظام الإثبات باختلاف المجال القانوني الذي يُعالج في إطاره بما يتلاءم مع طبيعته وخصوصياته، ويذهب الفقه إلى تأسيس الاختلاف في أنظمة الإثبات المعتمدة في مختلف فروع القانون على أساس هدف كل نظام، فهناك من الأنظمة ما يهدف إلى تحقيق العدالة والوصول إلى الحقيقة المطلقة (الموضوعية)، وهناك ما يهدف إلى الحفاظ على استقرار المعاملات والوصول إلى الحقيقة الشكلية (الإجرائية)²⁴، ونتيجة لذلك فقد ظهرت ثلاثة مذاهب للإثبات، وهذا ما يقتضي توضيح هذه المذاهب، ثم بيان المذهب المطبق في القضاء الإداري.

1-مذهب الإثبات الحر:

ويسمى أيضاً بالمذهب المطلق؛ لأنه يطلق يد القاضي في إثبات الدعوى بهدف الوصول إلى الحقيقة بأي وسيلة من وسائل الإثبات من دون تقييده بوسيلة معينة، ويمتاز هذا المذهب بظهور الدور الإيجابي للقاضي في الدعوى واستجماع الأدلة تمكيناً له من تحرّي الحقيقة أينما وجدت، وهو ما يكفل مطابقة الحقيقة القضائية للحقيقة الواقعية، مما يساعد على تحقيق العدالة²⁵.

وقد عُرف هذا المذهب في المجتمعات البدائية، ولا يزال معمولاً به في الشرائع الأنكلوسكسونية والألمانية والسويسرية، وكذلك تأخذ به كافة الشرائع في المواد الجنائية إذ إنّ الأصل فيها مبدأ افتتاع القاضي، وهي بطبيعتها لا تقبل تحديد وسائل إثبات معينة²⁶.

ومع ذلك يؤخذ على هذا المذهب إطلاقه يد القاضي في مجال الأخذ بأدلة ما أو طرحها حسبما يراه محققاً للوصول إلى حقيقة الادّعاء في الدعوى، وذلك من وجهة نظره التي تتصف بأنها ستكون صائبة دائماً، مما يؤدي

²⁴. بوكثير (2014)، ص48.

²⁵. عطا الله (2001)، ص41.

²⁶. محمد (2014)، ص17.

إلى صدور أحكام مختلفة عن المحاكم على الرغم من وحدة الوقائع، الأمر الذي يخلّ بالثقة المفترضة في أحكام القضاء²⁷.

2-مذهب الإثبات المقيد:

ومؤداه أن يتولى المشرع تحديد طرق الإثبات وقيمة كل منها، والأحوال التي يجوز فيها الإثبات بكل طريق من الطرق المحددة، وأيضاً الإجراءات التي يقدم بها الدليل إلى القضاء²⁸.

وفي هذا المذهب لا يجوز للخصوم كما لا يجوز للقاضي أن يسمح للخصوم باستخدام طريقة أخرى للإثبات غير الطريقة التي حددها القانون أو على خلاف ما تؤدي إليه الطريقة التي حددها القانون، لذلك يسمى بالمذهب القانوني أو الجامد كما أطلق عليه بعض الفقهاء²⁹.

وقد ساد هذا المذهب في الفقه الإسلامي، إذ لا يجوز الإثبات إلا بشهادة شاهدين، ما عدا حالات استثنائية، فإذا توفر نصاب الشهادة وجب الأخذ به من دون أن يترك للقاضي حرية التقدير، ويتفاوت نصاب الشهادة من واقعة إلى أخرى في حدود مقدرة تقديراً يكاد يكون حسابياً³⁰.

وعلى الرغم من أن الأخذ بهذا المذهب يبعث الثقة في النفوس ويحقق الاستقرار في التعامل إلا أنه لم يسلم من النقد؛ فمما يؤخذ عليه أنه يجعل وظيفة القاضي آلية وبحول بينه وبين الحكم بالحقيقة الواقعية على الرغم من أنها واضحة جلية إذا كان ظهورها من غير طرق الإثبات التي حددها القانون³¹، مما يبرز الدور السلبي والمحايد للقاضي في هذا المذهب.

²⁷. حسونة (2012)، ص31.

²⁸. سعد (د.ت)، ص14.

²⁹. سرور (د.ت)، ص8.

³⁰. السنهوري (1968)، ص29.

³¹. سعد، مرجع سابق، ص14.

3- مذهب الإثبات المختلط:

يقوم هذا المذهب على مبدأ حياد القاضي، فلا يجوز للقاضي أن يستند إلى دليل لم يطرح ضمن أوراق الدعوى، كما أخذ بتحديد الأدلة وبيان قوتها في الإثبات، وخفف من مساوئ المذهب المقيّد في إعطاء القاضي سلطة تقدير الأدلة التي لم يحدّد القانون قيمتها في الإثبات كالشهادة والقرائن القضائية، فله تقدير شهادة الشهود وأن يأخذ بها أو يطرحها جانباً أو يأخذ ببعض أقوال الشهود دون بعضها الآخر³².

ويختلف الأخذ بهذا المذهب باختلاف فروع القانون، فأشدّ ما يكون هذا المذهب إطلاقاً في المسائل الجنائية، ثم يتقيّد الإثبات بعض التقيد في المسائل التجارية مع بقاءه حراً في الأصل، ويتقيّد بعد ذلك إلى حدٍ كبير في المسائل المدنية³³.

ويجمع الفقه على أنّ هذا المذهب أفضل المذاهب؛ لكونه يجمع بين ثبات واستقرار التعامل بما احتواه من قيود، واقترب الحقيقة الواقعية من الحقيقة القضائية إلى حد ما، وذلك بما أفسحه للقاضي من حرية في التقدير³⁴، وقد أخذ به بعض القوانين اللاتينية كفرنسا وإيطاليا وبلجيكا، وأيضاً معظم التشريعات العربية، كمصر³⁵ وسورية في القانون المدني³⁶.

وهذا ما استقرّت عليه أحكام محكمة النقض السورية، إذ قضت بأنّه: "يعود لمحكمة الموضوع الموازنة بين أدلة الإثبات وأدلة النفي والخلوص بصورة صحيحة للدعوى، وهي في عملية الموازنة هذه تأخذ بدليل وتطرح الآخر مما له أصل في أوراق الدعوى، ويكون لها سلطة تفسير الدليل وترجيحه على باقي الأدلة بحسب ما تقنع به بغير

³². بعلوشة (2016)، ص 486.

³³. السنهوري (1968)، ص 29.

³⁴. بك (1899)، ص 5.

³⁵. السنهوري، مرجع سابق، ص 31.

³⁶. شربا (2018)، ص 14. إذ أخذ المشرع السوري بنظام الإثبات المقيّد في بعض الأمور، وينظام الإثبات المختلط في أمور أخرى، إذ حدّد القانون القوة الثبوتية للأسناد الرسمية وللأسناد العادية وللإقرار واليمين، كما أنه أوجد بعض القيود على قبول وسائل الإثبات كالشهادة والقرائن.

معقب عليها من محكمة النقض، ما دام هذا التقدير سائغاً ومقبول قانوناً مجمل الحكم وله أصل في أوراق الدعوى بأن تكون الواقعة ثابتة ومتعلقة بالدعوى وصحيحة ووسيلة إثباتها جائزة"³⁷.

يتّضح من هذا الحكم أنّ القاضي المدني يتمتّع بسلطة تقديرية في موضوع الإثبات، مع تقييده لبعض القيود الموضوعية المتعلقة بالواقعة محل الإثبات نفسه، وهذا ما يدل بصورة واضحة على تبني محكمة النقض للمذهب المختلط للإثبات في القضاء المدني.

وفي هذا الصدد يُثار السؤال عن مذهب الإثبات المطبق في القضاء الإداري.

4-مذهب الإثبات المطبق في القضاء الإداري:

يختلف مذهب الإثبات المطبق في القضاء الإداري عنه في القضاء العادي، ويعود ذلك إلى أسباب عامة تتعلّق بالقانون الإداري، وأسباب خاصة تتعلق بالدعوى الإدارية.

أمّا الأسباب العامة فيمكن إجمالها في سببين:

-طبيعة القانون الإداري وحدائجه، إذ يعدّ حديث النشأة قياساً بالقانون التجاري والقانون المدني الذي يعود إلى أيام نابليون في فرنسا، مما نجم عنه عدم تقنين هذا القانون ضمن قواعد محدّدة فهو متطور باستمرار؛ وذلك من خلال دور القضاء الذي يقوم بمهمة جليّة الشأن تتجلى في استنباط القواعد والأحكام الملائمة لطبيعة الروابط الإدارية، وتطبيقها على المنازعات التي يظهرها النشاط الإداري، مما دعا إلى تسميته بأنه قانون قضائي أساساً³⁸.

-استثنائية العلاقة التي تربط الفرد بالإدارة في نطاق القانون العام، ويعود الأصل في ذلك إلى وجود مصلحتين عامة وخاصة، ذلك أنّ الإدارة تنطلق من الصالح العام وتنتهي إلى الصالح العام، في حين أنّ الأفراد ينطلقون من مصالحهم الخاصة وينتهون إليها، وفي حال التنازع بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، ترجّح المصلحة

³⁷. هيئة عامة مدنية قرار رقم 3، أساس 278، تاريخ 2017/1/15، المجموعة الماسية الحديثة للاجتهادات الصادرة عن الهيئة العامة لمحكمة النقض السورية (2018)، ص152.

³⁸. نحيلي (2013)، ص81.

العامّة³⁹، الأمر الذي يؤدي إلى اختلال التوازن بين الطرفين وصعوبة إيجاد أو تحديد صيغة ثابتة ونهائية للتقابل والالتقاء بين المصلحة العامّة والخاصّة.

وتوضيح ذلك أنّه إذا كان بالإمكان التماس معيار موضوعي يحكم روابط القانون الخاص بسبب المساواة المطلقة بين الأفراد، فإن التماس هذا المعيار أمر مستحيل على صعيد الإدارة؛ بسبب الاختلاف بين المصلحتين العامّة والخاصّة اختلافاً مرده الطبيعة الذاتية لكل منهما، ومن هنا كان المعيار المرتجى هو معيار ذاتي يقوم على فحص خاص لكل حالة على حدة، فهذا المعيار يستعصي على التقنين ويأبى الإفراغ في قوالب ثابتة وجامدة، وهذا هو سبب ترك هذا المجال لإبداع القاضي الإداري وسلطته وحرّيته، واتسام الإجراءات التي يقوم بها بالسمات الإيجابية الاستقصائية⁴⁰.

أمّا الأسباب الخاصّة بالدعوى الإدارية يمكن إجمالها فيما يأتي:

- الطبيعة الخاصّة للدعوى الإدارية، وما هذه الخصوصية إلا امتداد لاستثنائية العلاقة بين الفرد والإدارة السابق شرحها؛ ذلك أنّ هذه الاستثنائية وما نجم عنها من اختلال توازن بين طرفيها يؤدي غالباً إلى إخفاق المدعي في حسم الدعوى لصالحه، فالإدارة تملك من المستندات والبيانات ما يكفي لتأكيد حق المدعي في دعواه، ولكنها لن تضعها تحت نظر القاضي مختارة بطبيعة الحال؛ لذا كان لا بد من تدخّل القاضي لممارسة دوره الإيجابي في الدعوى الإدارية حمايةً للطرف الأضعف فيها وهو الفرد⁴¹.

- موضوعيّة الدعوى الإدارية "دعوى الإلغاء"، والتي تعني بحث مدى احترام القرار الإداري من حيث مختلف أركانه للقانون السائد في الدولة، وهو هدف لا يناط بأحد الأطراف وحده؛ بل هو من صميم عمل السلطة القضائية، وبالتالي كان من الواجب على القاضي الإداري الإسهام في القسط الأكبر من هذه المهمة صيانةً وتجسيداً لمبدأ المشروعية.

³⁹. نحيلي (2013)، ص 28.

⁴⁰. زريق (2009)، ص 71.

⁴¹. حسونة (2012)، ص 37.

-عدم وجود نظام خاص لإثبات الدعوى الإدارية، ذلك أنّ قانون مجلس الدولة السوري الحالي رقم/32/ لعام 2019، ومن قبله القانون السابق رقم /55/ لعام 1959 لم ينظم طرقاً معينة للإثبات أمام القضاء الإداري، كما هو الحال بالنسبة إلى النصوص المدنية المعمول بها أمام القضاء المدني "قانون البيّنات"، فهو لم يبيّن إجراءات الإثبات ولم يحدّد قيمة لكل طريقة من طرق الإثبات، إنما اقتصر على بيان سلطة مباشرة وسائل التحضير والإثبات التي أشار إليها بصورة مجملة من دون تفصيل، وترك كيفة ممارستها للأحكام العامة وما درج عليه القضاء الإداري، فكان عرضه لبعض مسائل الإثبات من الناحية الإجرائيّة لا من باب التقنين الموضوعي⁴².

خلاصة القول أنّ هناك عدداً من العوامل التي تؤدي في مجموعها إلى تكوين المذهب المتبع في الإثبات، بحيث تفرض نفسها ولا تدع مجالاً للقاضي في اختيار مذهبه، تتمثّل هذه العوامل في طبيعة الدعوى وأطرافها واختلاف المصالح المراد حمايتها والحفاظ عليها من خلال هذه الدعوى، وكذلك مدى تقنين الوسائل وتنظيم إجراءات الإثبات في القانون واجب التطبيق على هذه الدعوى، فهذه العوامل في مجموعها تؤثر في حريّة القاضي في الإثبات تقييداً واتساعاً.

بناءً عليه، السؤال المطروح هنا: ما مدى الحريّة التي يتمتّع بها القاضي الإداري عند الإثبات، من اختيار الأدلّة وتقدير قيمتها ومدى قبولها وقيادة الدعوى وتوجيه الإجراءات، مع الأخذ في الحسبان عدم وجود نظام خاص بالإثبات أمام القضاء الإداري؟

استقرّ الفقه على أنّ مذهب الإثبات المتبع في القضاء الإداري هو المذهب الحر أو المطلق⁴³، وفي ذلك يقول الدكتور سليمان الطماوي إنّّه يكفي أن تصل الدعوى إلى القاضي الإداري حتى يحمل هو عبء السير بها حتى نهايتها، فهو الذي يأمر بالسير في إجراءاتها، ويأمر بالتحقيق إذا كان له موضع، ويفحص الوثائق والأوراق

⁴². زريق (2009)، ص72.

⁴³. حسونة (2012)، ص33.

المقدمة، ويقرر متى تعدّ الدعوى صالحة للفصل، ويقدر ما يقدم إليه من وسائل الإثبات بحرية، ويأمر بإدخال خصم في الدعوى...⁴⁴.

ومن ثم فإن القاضي الإداري يتمتع تجاه الدعوى الإدارية بسلطات كبيرة تساعد على تكوين اقتناعه والتثبت من تحقيق الادعاء، ولا يحده في ذلك إلا قدرته على ابتداع الحلول المناسبة والعادلة التي توفق بين المصلحة العامة والمصالح الفردية، فإذا ما بلغ حدّ المبادئ التي استقرت في نفوس الناس عنواناً للحق وضماناً للعدالة وجب عليه أن يقف دونها⁴⁵.

وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري في مصر بقولها: "الأصل فيما يتعلق بالإثبات أن جميع الأدلة تتساوى في المجال الإداري، والقاضي حر في اقتناعه من أي دليل، فالكتابة ليست فيه أقوى من القرائن كما هو المستقر في قواعد القانون الخاص، وذلك بالنظر إلى الطبيعة المتميزة للخصومة الإدارية، وأن الأوراق الإدارية هي من قبيل القرائن القانونية المكتوبة القابلة لإثبات العكس"⁴⁶.

وهذا ما أكدته أيضاً محكمة القضاء الإداري بدمشق عندما ألغت قرار فصل طالبة من الجامعة لعدم اقتناعها بمضمون ضبط الغش وما دون فيه من إفادات، وذلك "بما لها من صلاحية التقدير وتكييف الوقائع ووزن الأدلة بالقسطاس المستقيم"⁴⁷.

ولكن هذا لا يعني أن حرية القاضي الإداري في الاقتناع مطلقة، وإنما ترد عليها بعض القيود والاستثناءات، أهمّها:

- أن القانون الإداري قد يفرض على القاضي الاعتداد بوقائع معينة بصفة وجوبية، مثل ضرورة إثبات واقعة

⁴⁴. الطماوي (1961)، ص 686.

⁴⁵. موسى (1977)، ص 27.

⁴⁶. الحكم الصادر في 16/7/1970، السنة 24، ص 394. أشار إليه زريق (2009)، ص 73.

⁴⁷. قرار محكمة القضاء الإداري بدمشق رقم 1/151 في القضية ذات الرقم 1/2117 لسنة 2015، المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة (2017)، ص 230.

معينة بوسيلة كتابية معينة دون سواها، ومن ذلك إثبات الجنسية بالشهادات الرسمية الصادرة عن السلطات المختصة⁴⁸.

-منع القاضي في تكوين عقيدته من الاعتماد على وسائل إثبات معينة، فاليمين الحاسمة التي تعدّ إحدى وسائل الإثبات أمام القضاء العادي لا مجال لإعمالها أمام القضاء الإداري؛ لتعارضها مع طبيعة الدعوى الإدارية، وللسبب ذاته فإنّ اليمين المتممة التي يوجهها القاضي من تلقاء نفسه إلى أحد الأطراف غير مقبولة أصلاً بالنسبة إلى الإدارة، إذ قرّر مجلس الدولة الفرنسي منذ زمن طويل عدم سريان اليمين الحاسمة أو المتممة على المنازعات الإدارية، وذلك لأسباب تتعلق بالنظام العام⁴⁹.

-وجوب الالتزام والتقيّد بالبيانات المدوّنة في المستندات والأوراق الرسمية، والوقائع الثابتة في الأحكام القضائية الحائزة قوة الشيء المقضي به، وتطبيقاً لذلك فقد قرّرت المحكمة الإدارية بدمشق أنّ ضبط الشرطة إنما يعدّ من الوثائق الرسمية الجديرة بالاعتماد وغير قابل لإثبات العكس ما دام لم يطعن فيه بالتزوير⁵⁰.

-الالتزام القاضي الإداري بالمبادئ العامة لأصول التقاضي وضماناته وحقوق الدفاع، فعليه أن يؤسس ويستمد اقتناعه من أدلة يتمكّن أصحاب الشأن من مناقشتها إعمالاً لمبدأ الصفة الحضرية للإجراءات القضائية، ومن ثمّ فإنّه يحظر على القاضي بناء حكمه على معلومات شخصية مستقاة من خارج نطاق الإجراءات القضائية⁵¹.

ولا يمكن القول إنّ هذه الاستثناءات والقيود التي تحدّد من حرية القاضي في الاقتناع تجعل نظام الإثبات الإداري يتراوح بين الإثبات المقيّد والإثبات الحر، إذ عارض الفقه ذلك بأنّ مذهب الإثبات المختلط يحدّد القوة

⁴⁸. حكم محكمة القضاء الإداري في مصر بتاريخ 1951/2/18، السنة 6 المجموعة، ص 175. أشار إليه زريق (2009)، ص 76.

⁴⁹. نوح (2009)، ص 297.

⁵⁰. المحكمة الإدارية بدمشق، قرار رقم 8/ لعام 2014، في القضية رقم 48، المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة (2017)، ص 336.

⁵¹. حسونة (2012)، ص 35.

القانونية لبعض الأدلة في الإثبات، في حين أنه في نظام الإثبات الإداري نكون أمام تحديد وسيلة إثبات في حالات محدّدة حصراً، من دون أن يعني ذلك تحديد القوة والقيمة القانونية لبعض طرق الإثبات⁵².

كما لا يمكن القول إنّ مذهب الإثبات الحر في الدعوى الإدارية يتعارض مع مبدأ كتابية الإجراءات الإدارية؛ ذلك أنّ الكتابة تتعلق بوجود الدليل من دون أن يمتد أثرها إلى الاقتناع به، فالصفة الكتابية للإجراءات لا ترتبط بمذهب معين للإثبات، ولا تقتضي ألا يكون الإثبات حراً.

ولذا فإنّ وجود طبيعة أو ظروف خاصّة تحيط بالدليل أو بصورة تقديمه وفقاً لطبيعة الدعوى المعروضة، لا يؤثر في حرّية القاضي في تقديره ومدى الاقتناع به، ولا يمس سلطته الإيجابية الواسعة في الاستيفاء والبحث عن عناصر الإثبات اللازمة، مما يعني سيادة المذهب الحر في الإثبات⁵³.

وقد تأكّد اعتناق القاضي لهذا المذهب في قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية، والذي ذهب فيه إلى أنه للقاضي أن يحدّد بكل حريته طرق الإثبات التي يقبلها وأدلة الإثبات التي يرتضيها وفقاً لظروف الدعوى المعروضة عليه⁵⁴.

وأكدت أيضاً المحكمة الإدارية بدمشق مبدأ حرّية القاضي الإداري في الإثبات بقولها:

"إنّ المشرع السوري بنصوص المواد/30-32-34/من قانون مجلس الدولة كرّس مبدأ حرّية الإثبات للقاضي الإداري، فأولى هذا القاضي حرّية اعتماد وسائل التحقيق التي يراها ملائمة واستخلاص القيمة العائدة لكل دليل وترجيح الواحد منها على الآخر وحسب قناعاته وحكمته، والقاضي الإداري لا يكتفي بالرجوع إلى نصوص القوانين التي تحكم النزاع وإنما يعود إلى الظروف والملابسات التي تحيط بهذا النزاع"⁵⁵.

⁵². زريق (2009)، ص 81.

⁵³. العلفي (2013)، ص 114.

⁵⁴. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 3063، لسنة 31 ق، جلسة 1988/2/20. أشار إليه حسونة (2012)، ص 35.

⁵⁵. المحكمة الإدارية بدمشق، قرار رقم (1/20) في القضية رقم (1/403) تاريخ 2015/2/8، المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة (2017)، ص 362.

يتّضح من هذا القرار تأكيد القضاء الإداري السوري لمذهب الإثبات الحر وتطبيقه على المنازعات الإدارية، ومنح القاضي الإداري فيه سلطة تقديرية غير مقيدة بنصوص القانون، ويتجلى ذلك في عدم اعتماده على النصوص القانونية وحدها؛ بل بالرجوع أيضاً إلى ملابسات كل دعوى على حدة، ويبدو أنّ قرارها هذا كان صائباً؛ ولاسيما أنّه لا يمكن تطبيق قاعدة عامة أو اعتماد نصوص قانونية جامدة على المنازعة الإدارية، وهذا ما يتوافق مع خصوصية الدعوى الإدارية بشكل خاص، ومع طبيعة القانون الإداري وتطوره المستمر بشكل عام.

وجدير بالذكر أنّ المواد المشار إليها في هذا القرار هي من مواد قانون مجلس الدولة الملغى ذي الرقم 55/ لعام 1959، وتقابلها المواد (29-31-38/1) من قانون مجلس الدولة النافذ، ولم يطرأ عليها تعديل يذكر⁵⁶.

ولكن هل يعني عدم وجود قواعد خاصة للإثبات الإداري أنّ القاضي مقيد بوسائل الإثبات المعروفة في القانون الخاص، والتي أجاز له قانون مجلس الدولة⁵⁷ تطبيقها عند عدم وجود نص؟

للقاضي الإداري أن يستعين بطرق الإثبات المقررة في القانون الخاص ويلتجأ إليها في الحدود التي لا تتعارض مع الدعوى الإدارية ومع تنظيم القضاء الإداري والنصوص الخاصة به، وهو الذي يقرّر مدى حجّية هذه الطرق المستعان بها من دون أن يكون لطرق معينة درجة أعلى من طرق أخرى، إذ تتساوى جميع الأدلة أمامه ويستخلص عقيدته من أي دليل يطمئن إليه⁵⁸.

ومع ذلك فإنّه لا يجوز وصف حرية القاضي الإداري في تقديره لملاءمة وسائل الإثبات بأنها مطلقة أو تحكمية؛ لأنّ شروط الالتجاء إلى مختلف وسائل الإثبات خاضع للطعن أمام المحكمة الأعلى في الحدود المسموح بها⁵⁹.

⁵⁶. اختلفت الصياغة مع المحافظة على جوهر النص، نذكر أبرز الاختلافات: بالنسبة إلى المادة 30 قديم تقابلها 29 جديد، استبدل المشرع/لسؤالهم عن الوقائع/ ب /لتقديم مذكرة/، /بغرامة لا تتجاوز عشرة جنيهات يجوز منحها للطرف الآخر/ ب /بغرامة لا تتجاوز 25000 ل.س خمسة وعشرين ألف ليرة سورية/، بالنسبة إلى المادة 32 قديم يقابلها 31 جديد: استبدلت /قلم كتاب المحكمة/ ب/ديوان المحكمة/، بالنسبة إلى المادة 34 قديم يقابلها الفقرة الأولى من المادة 38 جديد: استبدلت كلمة /رأت/ ب /ارتأت/، /قام به/ ب /تندبه/.

⁵⁷. المادة 120 من قانون مجلس الدولة السوري النافذ.

⁵⁸. زريق (2009)، ص 80.

⁵⁹. حسونة (2012)، ص 34.

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكمها الصادر في 25 تشرين الثاني سنة 1967 بقولها: "إنَّ المحكمة التأديبية تستمد الدليل الذي تقيم عليه قضاءها من الوقائع التي تطمئن إليها دون معقب عليها في هذا الشأن، ما دام هذا الاقتناع قائماً على أصول موجودة وغير منتزع من أصول لا تنتجها"⁶⁰.

وخلاصة القول أنَّ المذهب الحر للقاضي الإداري في إثبات الدعوى الإدارية يمنحه حرية كبيرة للأخذ بوسائل الإثبات، ويمتعه بسلطة تقديرية واسعة من أجل اختيار ما يراه مناسباً من وسائل الإثبات، ويعطيه سلطة طلب كل المعلومات التي يراها ضرورية من الأطراف، فهو الخبير الأعلى والمهيمن على الفصل في الدعوى الإدارية، وهذا ما يمكنه من أداء دوره في أعمال الرقابة الفعالة على أعمال الإدارة، ليكفل بذلك إعادة التوازن بين طرفي الدعوى الإدارية، وهذا ما يعدّ من أبرز سمات ومزايا الإثبات الإداري؛ لكونه غير مقيد بنصوص قانونية تحكمه. لذلك قيل إنه إثبات قضائي أكثر منه إثباتاً قانونياً، وذلك تمشياً مع الطبيعة القضائية للقانون الإداري بشكل عام⁶¹.

الفرع الثاني

العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية

يقف الأفراد على قدم المساواة في الحالة المدنية، بينما تسهر الإدارة على حسن سير المرفق العام وإشباع الحاجات العامة، وتعمل على المحافظة على الأمن والنظام العام، وفي سبيل القيام بذلك فقد زودها القانون بعدد من الامتيازات التي تضمن أداء مهامها، وإذا كانت امتيازات الإدارة متعدّدة، فإنّ تعرضنا لها في هذا المقام سيكون من جهة الامتيازات المؤثرة في الإثبات الإداري، وهذا ما يتجلى في الآتي.

⁶⁰. أشار إليه الصقري (2011)، ص2.

⁶¹. بن داني (2018)، ص167.

أولاً- امتياز المبادرة والتنفيذ المباشر:

تملك الإدارة -تحقيقاً للصالح العام- الحق في إصدار قرارات إدارية تحدّد فيها حقوقاً والتزامات على الأفراد ومراكزهم القانونية من دون مشاركتهم في إعدادها بل ومن دون طلب منهم، مثل قرارات نزع الملكية وقرارات التأديب أو قرارات الضبط الإداري، وهذا ما يسمى بامتياز المبادرة⁶² أو الأسبقية⁶³ أو امتياز القرار السابق⁶⁴.

وإذا كان الأصل في معاملة الأفراد فيما بينهم أنّ صاحب الحق لا يستطيع أن يقتضي حقه بنفسه إذا ما نازعه غيره في هذا الحق، بل عليه أن يلجأ إلى القضاء ليقرر له حقه المتنازع فيه، ومن ثمّ يلجأ إلى السلطات المختصة لتنفيذ له حكم القضاء، فإنّ الإدارة تخرج عن هذا الأصل؛ إذ تصدر بنفسها قرارات تنفيذية ثمّ تنفذ هذه القرارات في حق المعنيين بها من الأفراد من دون اللجوء إلى القضاء في حال امتناعهم عن تنفيذها اختياراً، وهذا ما يسمى بامتياز التنفيذ المباشر⁶⁵.

وهكذا فإنّ امتياز المبادرة هو حق الإدارة في اتخاذ موقف معيّن تحدّد به مركزها القانوني وحقوقها ومراكز الأفراد وحقوقهم بمقتضى قرارات ملزمة لها قوة تنفيذية بغير حاجة إلى الالتجاء إلى القضاء⁶⁶، أمّا امتياز التنفيذ المباشر فهو سلطة الإدارة في تنفيذ القرارات التي تصدرها في مواجهة الأفراد إذا لم ينفذوها اختياراً من دون أن تلجأ سلفاً إلى القضاء⁶⁷.

وإذا كان كل من امتياز المبادرة وامتياز التنفيذ المباشر حقّين مقرّرين للإدارة إلا أنّهما يختلفان؛ فالأول هو حق الإدارة في أن تصدر بإرادتها المنفردة قرارات تكون نافذة قبل الأفراد ومن دون تدخل القضاء، أمّا الحق الثاني فهو الخاص بالحالة التي يتمتع فيها الأفراد عن التنفيذ فيكون للإدارة وفق شروط معينة وفي أحوال محدّدة حق

⁶². زريق (2009)، ص43.

⁶³. بوكثير (2014)، ص62.

⁶⁴. نحيلي، والحسن (2007)، ص287.

⁶⁵. الطماوي (1970)، ص450.

⁶⁶. سيد أحمد (2018)، ص324.

⁶⁷. الجرف (1970)، ص461.

تنفيذ قراراتها جبراً على الأفراد، مستخدمة القوة المادية عند اللزوم، وبهذا الوصف والتحديد يكون الحق الأول مقدمة للحق الثاني، وإن كان كل منهما مستقلاً عن الآخر⁶⁸.

وعليه فقد أطلق بعض الفقه اصطلاح التنفيذ الجبري على الحالات التي تلجأ الإدارة فيها إلى استخدام القوة المادية في تنفيذ قراراتها، واصطلاح التنفيذ المباشر على حق الإدارة في اتخاذ قرارات بإرادتها المنفردة بحيث تكون هذه القرارات نافذة قانوناً وملزمة للأفراد⁶⁹.

وإن كان الباحث يتفق على إطلاق مصطلح التنفيذ الجبري على الحالات الخاصة التي تتدخل فيها الإدارة لتنفيذ قراراتها مباشرة من دون اللجوء إلى القضاء، إلا أنه لا يتفق مع التقسيم السابق؛ ذلك أن الأخذ به إطلاقاً يؤدي إلى الخلط بين مفهوم امتياز المبادرة ومفهوم امتياز التنفيذ المباشر؛ ذلك أن امتياز المبادرة يظهر بوضوح بصفته لصيقاً ومقترباً بالآثار القانونية للقرارات الإدارية من حيث فوريتها وترتيبها لأثرها المباشر فور صدورها إلا إذا حكم بوقف تنفيذها⁷⁰، الأمر الذي يترتب عليه التزام الأفراد باحترام القرارات الإدارية أولاً، وثبوت حقهم بالطعن بها أمام القضاء ثانياً، في حين أن المقصود بامتياز التنفيذ المباشر هو قيام الإدارة العامة بتنفيذ قراراتها بإرادتها المنفردة ومن دون الرجوع إلى القضاء لاستصدار الأحكام القضائية اللازمة، فتنفيذ القرار الإداري بشكل عام ما هو إلا عنصر خارجي عن القرار الإداري، بينما امتياز المبادرة الذي يتمتع به القرار الإداري هو عنصر داخلي للقرار الإداري⁷¹.

ويرجع أساس امتياز المبادرة إلى أن وظيفة الإدارة هي إشباع الحاجات العامة، وكفالة أمن المجتمع وسلامته، ومن أهم وسائل مباشرة هذه الوظيفة والتي تؤدي إلى رجحان كفاءة الإدارة على كفاءة الأفراد القرارات الإدارية التنفيذية⁷².

⁶⁸. زريق (2009)، ص45.

⁶⁹. زريق (2017)، ص7.

⁷⁰. سيد أحمد (2018)، ص325.

⁷¹. نحيلي، والحسن (2007)، ص278-289.

⁷². بوكثير (2014)، ص63.

بينما يقوم امتياز التنفيذ المباشر على أساس افتراض أن كل ما تصدره الإدارة من قرارات يعد صحيحاً ومطابقاً للقانون إلى أن يثبت العكس، لوجود قرينة المشروعية التي تعفي الإدارة من إثبات صحة قراراتها، ومن ثم لا يقبل من أحد الامتناع عن تنفيذها لمطابقتها القانون⁷³، فإذا كان لصاحب الشأن اعتراض أو طعن في مشروعية القرار فعليه هو أن يلجأ إلى القضاء بدعواه، ومن ثم ينقلب موقفه من مدعى عليه ليصبح في موقف المدعى، ويكون عبء إثبات ما يدّعيه واقعاً عليه بدلاً من الإدارة⁷⁴.

وبذلك تتضح خطورة امتياز التنفيذ المباشر الممنوح للإدارة؛ إذ تجعل الإدارة خصماً وحكماً ومنفذاً لما يحكم به، تحيطه في كل خطواته سلطات السلطة العامة ولا يملك الفرد حيالها شيئاً، إلا أن يلجأ إلى القضاء طالباً التعويض إن كان له محل⁷⁵، وهذا ما يفقد الفرد ضمانته بحث جدية موقف الإدارة وسلامة موقفها وادّعاءاتها قبل القيام بالتنفيذ⁷⁶، لذلك فقد استقرّ القضاء على عدّ إجراء التنفيذ المباشر أمراً استثنائياً لا يجوز للإدارة اللجوء إليه إلا في حالات وضوابط محدّدة، وهذا ما أكّده المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها:

"إن التجاء الإدارة إلى تنفيذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء -وهو ما يسمى بالتنفيذ المباشر- هو طريق استثنائي محض، لا تستطيع الإدارة أن تلجأ إليه إلا في حالات محدّدة على سبيل الحصر؛ إذ أنّ الأصل الذي يحكم هذا الموضوع هو الأصل العام الذي يخضع له الأفراد، والذي يقتضي أن تلجأ الإدارة إلى القضاء لتحصل على حكم بحقوقها إن كان لها ثمة وجه حق إذا ما رفض الأفراد الخضوع لقراراتها"⁷⁷.

وخلاصة القول أنّ الإدارة تحدّد حقوقها والتزامات الآخرين تجاهها وتنفذها من دون حاجة إلى الالتجاء سلفاً إلى القضاء الإداري، وعلى من ينازع في صحة تصرفاتها عرض الأمر على القضاء مع تحمّل مخاطر

⁷³. كمون (2018)، ص224.

⁷⁴. جمال الدين (1993)، ص311.

⁷⁵. أبو راس (د.ت)، ص318.

⁷⁶. عبد الوهاب (2012)، ص636.

⁷⁷. حكمها في الطعن رقم 444 لسنة 7 قضائية، جلسة 1966/3/26، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، ص565.

ومصاعب مركز المدعي في الدعوى، والذي لولا هذه الامتيازات لكان في موقف المدعى عليه، وبالتالي يقع عليه عبء الإثبات بدلاً من الإدارة، وهذا هو وجه اتصال امتياز المبادرة والتنفيذ المباشر بنظرية الإثبات، إذ يعمل على اختلال التوازن العادل بين طرفي الدعوى الإدارية.

ثانياً- امتياز قرينة مشروعية القرارات الإدارية:

تتطوي سلطة الإدارة في إصدار القرارات الإدارية التنفيذية (امتياز المبادرة)، وقيامها بتنفيذها جبرياً على الأفراد (امتياز التنفيذ المباشر) على أهمية وخطورة واضحة كما مرّ سابقاً، ولكن ما قيمة هذا الامتياز إذا لم تكن القرارات الإدارية تتمتع أساساً بقرينة مشروعية والصحة؟

فالقرارات الإدارية -والتي هي عبارة عن عمل قانوني صادر بصفة انفرادية من سلطة إدارية، الهدف منه إحداث آثار قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديله أو إلغاء وضع قانوني قائم⁷⁸ - تعدّ من أهم الوسائل القانونية التي تُمكن الإدارة من تفعيل عملها الإداري، وتحقيق غايتها المنشودة دائماً وهي المصلحة العامة، وذلك سداً لمتطلبات الحياة الإدارية التي تتسم بالتجدّد والتطور يومياً.

ومن المقرّر في قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية منذ إنشائها أنه طبقاً لأحكام الدستور والقانون، فإنّ رقابة القضاء الإداري ومحاكم مجلس الدولة على القرارات الإدارية رقابة مشروعية تسلطها على القرارات المطعون فيها لتزنها بميزان القانون والشرعية والمصلحة العامة، فتُلغِيها أو توقف تنفيذها لو تبين صدورها مخالفة لأحكام القانون بصفة عامة، وانطلاقاً من طبيعة هذا الدور الرقابي على القرارات الإدارية والذي يمارسه القاضي الإداري للتحقق من مشروعية هذه القرارات، فقد جرى الحال على الاصطلاح على تسمية قرينة صحة وسلامة القرار الإداري أمام القاضي الإداري بقرينة مشروعية القرار الإداري، إذ تتخذ قرينة صحة القرارات الإدارية في تطبيقها أمام القاضي الإداري صورة المشروعية الملازمة لهذا القرار منذ إصداره، فيفترض في القرار الإداري أنّه صدر -بحسب الأصل- متفقاً مع صحيح حكم القانون (بمعناه الواسع)، طالما لم يقدّم ما يفيد خلاف ذلك في الواقع أو القانون⁷⁹.

⁷⁸. لباد (2011)، ص178.

⁷⁹. عطية (2018)، ص64.

وتأسيساً على ذلك، فقد زودت القرارات الإدارية بقرينة الصحة، إذ يعدّ ما تضمنته من أحكام صحيحاً وله قيمته القانونية إلى أن يثبت العكس، وهذه القرينة من السمات المميزة للأوراق الإدارية بصفة عامة، والقرارات الإدارية بصفة خاصة، ومؤداها أن يظل القرار الإداري قائماً نافذ المفعول بحسبانه صحيحاً من تاريخ سريانه حتى تاريخ انتهاء العمل به بإلغائه أو بتعديله أو بسحبه⁸⁰.

ومؤدى ذلك أنّ جميع القرارات الإدارية المسببة منها وغير المسببة، الصريحة منها والضمنية إيجابية كانت أم سلبية تعدّ قائمة على أسباب صحيحة، وهذا هو الأصل، وعلى من يدعي خلاف ذلك تقديم الإثبات على ادعائه⁸¹، ولا يستثنى من هذه القرينة إلا القرارات الإدارية المعدومة التي يبلغ فيها العيب حداً من الجسامة يكون واضحاً بصورة كافية⁸².

ولكن هذا لا يعني أنّ قرينة الصحة الملازمة للقرارات الإدارية قاطعة أو مطلقة؛ إذ يجمع الفقه⁸³ على أنها قرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها:

"إنّ القرار الإداري يُفترض أن يكون محمولاً على الصحة ما لم يقدّم الدليل على عكس ذلك، بفضل ما يحاط به من ضمانات تعين على ذلك، كحسن اختيار الموظفين الذين يساهمون في إعداده وفي إصداره، وتبسيط الرقابة الرئاسية عليهم في ذلك، لأنّ القرار الإداري قد يجتاز مراحل تمهيدية قبل أن يصبح نهائياً"⁸⁴.

وتلحق الصحة التي يتصف بها القرار الإداري بكافة أركانه⁸⁵، بمعنى أنّ هذا القرار يفترض فيه أنه صدر مشروعاً في كافة عناصره، سواء عناصر المشروعية الخارجية للقرار الإداري "الاختصاص والشكل"، أو عناصر المشروعية الداخلية له "السبب والمحل والغاية"، ويترتب على ذلك إعمال آثار هذا القرار فوراً وعدم عرقلته تحقيقاً للمصلحة العامة، وهذا ما يجعل لقرينة صحة القرار الإداري أثراً في نفاذ القرار الإداري إلى جانب أثرها في الإثبات؛

⁸⁰. موسى (1977)، ص 72.

⁸¹. بوكثير (2014)، ص 61.

⁸². الطماوي (1970)، ص 448.

⁸³. موسى، مرجع سابق، ص 73. أيضاً الطماوي، مرجع سابق، نفس الموضوع. أيضاً زريق (2009)، ص 47.

⁸⁴. حكمها الصادر بتاريخ 1957/12/14 السنة الثالثة، ص 360، أشار إليه عطية (2012)، ص 52.

⁸⁵. زريق، مرجع سابق، ص 50.

إذ إنّ الطعن بالإلغاء على القرارات الإدارية لا يوقف تنفيذها إلا استثناءً وطبقاً للشروط والأوضاع المقررة في القانون⁸⁶.

وإذا كانت قرينة مشروعية امتيازاً للإدارة وصفة لصيقة بقراراتها، إلا أنه يجوز إثبات عكسها بكافة طرق الإثبات بما فيها القرائن المقابلة؛ إذ لم يقيد بها القضاء بوسيلة معينة⁸⁷.

ومع ذلك، فإنّ قيام المدعي بالتدليل على عدم صحة القرار لا يؤدي إلى نقض القرينة نهائياً، وإنما يكفي ذلك لزعزعتها، وبالتالي ينتقل عبء الإثبات مؤقتاً من على عاتق المدعي إلى عاتق الإدارة التي تلتزم عندئذ بإثبات مشروعية القرار، فإذا تقاعست عن ذلك أو تعدّر عليها تقديم الإثبات الكافي، فإنها تتحمل مخاطر عدم كفاية الإثبات في الدعوى طبقاً للقاعدة العامة في عبء الإثبات، وبذلك تزول القرينة نهائياً عن القرار، أما إذا تمكنت الإدارة من إثبات المشروعية، فإنّ القرينة تستقر عالقة بالقرار⁸⁸.

وبذلك تظهر أهمية قرينة مشروعية القرار الإداري في مجال الإثبات؛ ذلك أنها تميز الإدارة في تعاملها مع الأفراد، ففي حين أنّ دعوى الإلغاء توجه إلى قرار إداري يتمتع بقرينة المشروعية، فإنّ الفرد في هذا الخصوص يقف موقف المدعي ويتعين عليه إثبات ما يدعيه أو تقديم ما يثبت عكس القرينة القاضية بمشروعية القرار، وبذلك يكون في موقف صعب يترتب عليه أن يتحمل مخاطر المنازعة في صحة هذه القرارات، بينما تقف الإدارة موقف المدعي عليه وهو مركز أيسر وأفضل من ناحية عبء الإثبات، مما يؤدي إلى انعدام التوازن بين طرفي الدعوى الإدارية، وهكذا تكون قرينة مشروعية القرارات الإدارية من أكثر العوامل تأثيراً في الإثبات، ما يجعلها عاملاً مهماً في تمييز نظرية الإثبات الإداري عنها في نظرية الإثبات في القانون المدني.

⁸⁶. موسى (1977)، ص 76.

⁸⁷. عطية (2012)، ص 56.

⁸⁸. موسى، مرجع سابق، ص 73.

ثالثاً-عدم امتلاك المدعي أدلة الإثبات:

ترتّب على امتيازات الإدارة السابق شرحها أهمية كبيرة في مجال الإثبات الإداري؛ إذ جعلت من الإدارة مدعى عليها باستمرار، وأدت إلى ضعف موقف الفرد لكونه المدعى وما يقتضيه ذلك بحسبانه مكلفاً بالإثبات وعليه يقع عبئه طبقاً للقواعد العامة، وما زاد الأمر صعوبةً هو أنّ الفرد لا يمتلك أدلة الإثبات؛ ويعود أصل ذلك إلى امتياز آخر للإدارة يتجلى في حيازتها وامتلاكها الأوراق والوثائق الإدارية، إضافة إلى السرية التي تحيط بهذه الوثائق، كل ذلك زاد الإثبات صعوبةً وتعقيداً بالنسبة إلى الفرد، وجعل لهذه العوامل والامتيازات أشدّ التأثير في مرحلة الإثبات في الدعوى الإدارية، فما المقصود بامتياز الإدارة في حيازة الوثائق الإدارية؟ وما السرية التي تحيط بالعمل الإداري؟ هذا ما سيتم توضيحه فيما يأتي.

1- امتياز الإدارة في حيازة الوثائق الإدارية:

تتميّز الإدارة بشخصية معنوية مستقلة ومختلفة عن الحياة الخاصة للعاملين بها، وهذه الشخصية لا تتغيّر ولا تنتهي بانتهاء أو تغيّر حياة العاملين بها، وذلك بخلاف الإنسان الطبيعي الذي يتمتّع بذاكرة وعقل إنساني بما يحتويه من فكر معرض للنسيان، فهو أساساً يدافع عن مصلحته الخاصة، كما أنّ حياته مهما طالت تعدّ محدّدة في عمومها، ومن ثمّ كانت حاجة الإدارة إلى تكوين ذاكرتها المستقلة التي تتمثّل في إعداد ذاكرة إدارية متميزة لها، تظل باقية محتفظة بالوقائع الإدارية جميعها بعيدة عن النسيان، بحيث يُرجع إلى هذه الذاكرة عند اللزوم للكشف على حقيقة التصرفات الإدارية وتاريخها ومضمونها، وتكون مرجعاً ثابتاً على مرّ الأيام بغض النظر عن أشخاص العاملين فيها، وهذا العقل الإداري أو الذاكرة عبارة عن السجلات والملفات والأوراق وجميع المصنفات والمحركات التي أعدت من مختلف الجهات الإدارية أو صدرت عن العاملين بها، والتي تثبت بها الوقائع المتعلقة بالعمل الإداري⁸⁹.

⁸⁹. سيد أحمد (2018)، ص309.

وتعدّ هذه الوثائق من أهم أنواع الأدلة المعتمدة للإثبات في القضاء الإداري؛ ومرد ذلك أنّ الإدارة منظّمة تنظيمياً يعتمد كلياً على الوثائق، فالواجب على الموظف تسجيل ما يتصل بنشاطه أولاً بأول في هذه الوثائق وبالطريقة المعدّة لذلك⁹⁰، وهذا ما يعزز الثقة فيها بحسبانها الذاكرة الموضوعية للإدارة قياساً إلى الذاكرة الذاتية الواهنة للأفراد⁹¹، وتحوز الإدارة هذه الوثائق والأوراق الإدارية لكونها الأمانة على سير العمل الإداري والأمانة على المصلحة العامة.

وإذ إنّ إجراءات التقاضي الإدارية تقوم أساساً على الصبغة الكتابية مقارنة بإجراءات التقاضي المدنية⁹²، إذ يوجه القاضي الإداري الإجراءات كتابياً ويعتمد أصلاً على الأوراق والمستندات التي تتضمن الوقائع الإدارية، ثم يعدّ تقريراً ويصدر الحكم القضائي بناءً على ما احتواه الملف من أوراق وأدلة، فإنّ هذا ما يجعل المستندات والوثائق والأوراق الإدارية هي الطريق الرئيس في الإثبات أمام القضاء الإداري، الأمر الذي يجعل الدليل المكتوب ذا تأثير قوي في قناعة القاضي الإداري وفي حسم المنازعة الإدارية.

وأمام حيّزة الإدارة هذه الوثائق وأدلة الإثبات بحكم طبيعة العمل الإداري وظروفه التي اقتضت أن تكون الأوراق تحت يدها في الوقت الذي يقف فيه الفرد مجرداً منها، وقد لا يعلم ما دَوّن فيها من مضمون وبيانات، يكون للإدارة في هذا الخصوص امتياز مهم في مجال الإثبات، يعمل تأثيره في تقوية مركزها وإضعاف مركز المدعي في الجانب الآخر، على أنه ينبغي التأكيد على أنّ هذا الامتياز لم يُمنح للإدارة بقصد التحكم وإهدار الحقوق والجور على حقوق الأفراد؛ وإنما بغرض تمكينها من القيام بواجبها في الإشراف على سير المرافق العامة⁹³.

والوثائق الإدارية بالتعريف هي كتابة في حوزة الإدارة ذات تاريخ قابل للإثبات بالطرق المعتمدة في القانون الإداري، وتدل على واقعة قانونية معينة، كما أنّ هناك من يعرفها على أنها الأوراق التي تحررها الإدارة بوساطة

⁹⁰. بوكثير (2014)، ص71.

⁹¹. زريق (2009)، ص42.

⁹². بونعاس (2015)، ص15.

⁹³. سيد أحمد (2018)، ص309.

موظفيها، وتستعملها كوسيلة اتصال بغيرها من المصالح الإدارية الأخرى، وكذلك للقيام بعملياتها المختلفة بغية الوصول إلى الهدف المسطر بها⁹⁴.

والوعاء الطبيعي لحفظ الوثائق الإدارية هو الملفات والسجلات، وقد جرى العمل الإداري على ضم الوثائق المتعلقة بموضوع واحد في ملف واحد ذي رقم معيّن، وتعنون جميع الوثائق التي يتضمنها الملف بهذا الرقم، وترقّم بتسلسل، وبهذا التسلسل يمكن إثبات تاريخ الوثيقة⁹⁵.

إنّ حيازة الإدارة هذه الوثائق والتي تعد الطريق الرئيس لإثبات الوقائع الإدارية، يؤدي إلى إضعاف موقف المدّعي في الإثبات، ومما يزيد من تعقيد مركزه أنه في كثير من الأحيان لا يرتبط مع الإدارة بعلاقات سابقة على إصدار القرار المطعون فيه؛ فلا يسهم في إعداده وإصداره حتى ولو جاء بناءً على طلبه، فالعناصر الوحيدة التي يمكن للطاعن جمعها وتقديمها للقضاء مستمدة ومستخلصة من نشاط الإدارة الخارجي، أي إنها مستمدة من مظاهر خارجية⁹⁶، وبالتالي لا يمكن الكشف عن العناصر الداخلية والموضوعية للقرار الإداري المطعون فيه، ومعرفة مدى مراعاة الإدارة لمبدأ المشروعية واستيفائها الشكليات المطلوبة قانوناً، ما يجعل عملية الإثبات بالنسبة إلى الفرد - المدعي - في منتهى الصعوبة⁹⁷.

ومراعاة لهذه الصعوبة التي تقع على عاتق الفرد المدعي، فإن القاضي الإداري وفي إطار دوره التدخلي الإيجابي، مخوّل بموجب النصوص التشريعية والاجتهاد القضائي بأن يطلب من الإدارة إيداع المستندات المتعلقة بموضوع النزاع والتي يرى أنها تفيد في حلّه، وذلك تحت طائلة قيام قرينة في صالح المدّعي⁹⁸، غير أنّ هذا الدور قد تقف في وجهه مقتضيات السرية الإدارية التي يحميها القانون، وهذا ما يجعل المدعي أمام سبب آخر يحرمه من الوثائق التي يستند إليها في تقديم الإثبات على صحّة ما يدّعيه.

⁹⁴. عبد السلام (2014)، ص 270.

⁹⁵. بوكثير (2014)، ص 72.

⁹⁶. شطناوي (2003)، ص 135.

⁹⁷. الهندي (2018)، ص 407.

⁹⁸. بوكثير، مرجع سابق، ص 74.

2- السرية الإدارية:

عرّف الدكتور ماجد راغب الحلو السرية في أعمال السلطة التنفيذية بأنها:

"إخفاء حقيقة الأعمال المتصلة بهذه السلطة، سواء أكانت هذه الأعمال مادية أم قانونية. وسواء تم هذا الإخفاء باتخاذ موقف سلبي عن طريق السكوت عن ذكر الحقائق رغم وجودها، أم باتخاذ موقف إيجابي بواسطة الكذب وذكر معلومات مزيفة لتغطية الموضوع المتعلق بهذه الحقائق. وبصرف النظر عن الدافع إلى إخفاء الحقيقة وهل هو شريف يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، أم وضيع يرمي إلى تضليل المحكومين لصالح الحكام. وسواء كانت الحكومة تخفي هذه المعلومات عن جمهور المواطنين فقط، أم كانت تخفيها حتى عن أغلب العاملين فيها"⁹⁹.

كما عُرِّفت السرية الإدارية بأنها "حالة عدم العلم الكافي أو غياب المعلومات الكاملة لدى بعض الأشخاص الذين لا يصحّ لهم بالاطلاع على هذه المعلومات"¹⁰⁰.

وتتجلى السرية الإدارية في نطاق العلاقة بين الفرد والإدارة في امتناع هذه الأخيرة عن تقديم المعلومات التي يحتاج إليها الأفراد من تلقاء نفسها، أو عندما تمتنع عن تمكين الأفراد من الاطلاع على الوثائق الإدارية، وأيضاً عندما تسكت إزاء الإفصاح عن حقائق مطلوبة منها.

وتجد هذه السرية الإدارية أساسها في ناحيتين:

أولاً: في أداء الموظف لواجبه في كتمان أسرار وظيفته، حمايةً لخصوصية المعلومات والوثائق والبيانات التي تمكنه وظيفته من الاطلاع عليها، والتي يكون من المصلحة العامة ألا يعلم بها إلا من يؤتمن عليها، ويجد هذا المسوّغ أساسه تشريعياً؛ وذلك في القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة، كما هو الحال في سورية في القانون رقم 50 لعام 2004 الخاص بنظام العاملين الأساسي في الدولة، إذ ألزم الموظف العام بعدم إفشاء أسرار وظيفته، وجعل ذلك من المحظورات التي يتوجب عليه عدم القيام بها¹⁰¹، وأيضاً المادة 565 من قانون العقوبات السوري التي

⁹⁹. الحلو (1975)، ص45.

¹⁰⁰. أبو المجد (2005)، ص273.

¹⁰¹. المادة 64 من القانون المذكور.

نصّت على إنزال عقوبة الحبس والغرامة بالموظف الذي يفشي سراً من دون سبب مشروع، وبذلك فقد رتبت التشريعات العقوبة الجزائية على الموظف الذي لا يؤدي واجبه في كتمان أسرار وظيفته إلى جانب العقوبة المسلكية.

ثانياً: في ضمان فاعليّة النشاط الإداري واستقلال الإدارة بأعمالها لضمان تحقيقها للصالح العام؛ لأنّ اطلاع الأفراد على بعض الأمور قد يهدّد تحقيق الإدارة العامّة لأهدافها بفاعليّة، ذلك أنّ ضمان سير العمل الإداري وانتظامه كأحد المبادئ الإداريّة الأساسيّة للإدارة العامّة يتطلب وجود السريّة الإداريّة¹⁰²، بينما تؤدي العلنيّة إلى بطء الإجراءات وتوفير مناخ ملائم للمنازعات، ورجال الإدارة سيعملون بقدر أقل من الحرّيّة والاستقلال إذا ما شعروا أنّ أعمالهم سيطلّع عليها الآخرون.

لكنّ السريّة وإن كانت لها مسوغاتهما، فإنّها تُفسر في الواقع الإداري بصورة تعسفيّة، وتسمح غالباً بالتهاون والجمود والمحابة، في الوقت الذي يتطلب تقبّل الفرد لقرارات الإدارة وتنفيذها بإخلاص أن يكون العمل الإداري صادقاً، وقائماً على اطلاع أفضل للمواطنين، وهذا واحد من أدوية البيروقراطيّة والظلم¹⁰³.

وللسريّة أثر كبير في ضمانات الأفراد وحياتهم، من خلال تأثيره في الإثبات وعرقلة الوصول إلى الوثائق المنتجة في الدعوى، فالفرد الذي يخاصم القرار الإداري المتخذ على أساس وقائع ووثائق سريّة، لا يملك ما يثبت صحّة ادعاءاته بشأن عدم مشروعيّة القرار المتخذ، فمثله كمن يدخل الهيجاء من دون سلاح، وهنا يُثار السؤال عن الدور الملقى على عاتق القضاء الإداري لكونه حصن الحقوق والحيات، وكيف عالج هذه المشكلة؟

يرى بعض الفقه في هذه الحالة، والتي يجد القاضي الإداري فيها ضرورة الاطلاع على وثيقة معيّنة تكون بحوزة الإدارة ولكنها تعتذر عن تقديمها بحجّة المحافظة على سريتها، أنّه يكون للقاضي الإصرار على طلبها مع تقديره بعد الاطلاع عليها ما إذا كانت المصلحة العامّة توجب حقيقة بقائها سريّة، وما إذا كان ضمها إلى ملف

¹⁰². أبو المجد (2005)، ص 275.

¹⁰³. بوكثير (2014)، ص 77.

الدعوى قد يسيء إلى سريتها، فإن رأى ذلك، أمر بإعادتها إلى جهة الإدارة من دون أن تُضم إلى الملف، على أن يبين هذه الواقعة إلى خصم الإدارة بصورة لا تحرمه من الدفاع عن حقه¹⁰⁴.

لكن قد يحدث أن تنهرب الإدارة بحجة سرية الوثائق التي يلزمها القاضي بتقديمها، من دون أن تكون هذه الوثائق مما منحها القانون طابع السرية، فهل يبقى القاضي الإداري رهين هذه الحجج التي لا تستند إلى أي مسوغ، أم يهدم دفع الإدارة ويقضي لصالح المدعي؟

نذكر في هذا الخصوص حكم للمحكمة الإدارية السورية الذي قررت فيه انعدام قرار الصرف من الخدمة، وألزمت الإدارة المدعى عليها بإعادة العامل المصروف من الخدمة إلى عمله، وذلك بعد أن كلفت الإدارة المدعى عليها بإبراز صورة مصدقة عن محضر اللجنة الثلاثية المشكلة بموجب المادة 137 من قانون العاملين الأساسي في الدولة، وقد أجابت الإدارة على التكليف المذكور بأن محاضر اللجنة الوزارية تتمتع بطابع السرية والأصل عدم جواز الاطلاع عليها، وقد تبينت المحكمة من استقراء المادة المذكورة أن المشرع لم يصف أي حصانة على قرار الصرف من الخدمة تجعله بمنأى عن الطعن بالإلغاء، وأن جواب الإدارة ودفعها بتمتع محاضر لجان الصرف بالسرية التامة ليس له ما يؤيده فقهاً وقانوناً، وبالتالي فإن امتناع الإدارة عن تقديم الوثائق والأوراق التي يكلفها القاضي الإداري بإبرازها إنما ينهض حجةً ودليلاً على عدم وجود أسباب حقيقية أدت إلى إصدار القرار، وهو ما يصيبه بعيب من عيوب اللا مشروعية ويكون مدعاة لإعلان انعدامه أو إلغائه بحسب القضية المفروضة عليه¹⁰⁵.

يُستنتج من ذلك أن المحكمة الإدارية في قرارها هذا لم تقف مكتوفة الأيدي فقط لمجرد ادعاء الإدارة بتمتع الوثائق المطلوبة منها بطابع السرية؛ بل إنها أهدرت دفعات الإدارة المدعى عليها لعدم قانونيتها، وجعلت من ذلك قرينة أقامتها في صالح المدعي للتدليل على صحة ما يدعيه، وهذا موقف طبيعي يتلاءم مع حرية الاقتناع خصوصاً، ومذهب الإثبات الحر عموماً، لكون القضاء الإداري هو الحصن الأسمى لحقوق الأفراد وحياتهم.

¹⁰⁴. بونعاس (2015)، ص18.

¹⁰⁵. المحكمة الإدارية بدمشق قرار رقم 217، تاريخ 2014/8/18، في القضية رقم 374 لسنة 2014، المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة (2017)، ص485.

المطلب الثاني

وسائل الإثبات في الدعوى الإدارية

لقد كان من الطبيعي في ظل قصور القوانين الخاصة بالنقاضي أمام المحاكم الإدارية ومجلس الدولة، أن ينقل المشرع القواعد المعمول بها وخاصة المتعلقة بالإثبات لدى المحاكم العادية لتطبق أمام المحاكم الإدارية¹⁰⁶، في انتظار وضع استراتيجية محددة ودقيقة، تمهّد لإعداد نظام خاص بالإثبات أمام القضاء الإداري.

وكما تبين سابقاً، فوسائل الإثبات هي الطرق التي يلجأ إليها الخصوم لإقناع القاضي بصحة الوقائع التي يدّعونها، وهي ركن أساسي للإثبات لا يقوم إلا بها¹⁰⁷، وقد حدّدها المشرع السوري بسبعة طرق هي: الأدلة الكتابية، والشهادة، والقرائن، والإقرار، واليمين، والمعاينة والخبرة¹⁰⁸.

غير أنّ الإثبات في الدعوى الإدارية يتميز عنه في الدعوى المدنية، ويظهر ذلك من ناحيتين:

الأولى: هي حرية الإثبات أمام القضاء الإداري؛ فليس هناك نصوص تحدّد طرقاً معينة يتحتم اللجوء إليها. والثانية: في كون وسائل الإثبات لا تتسلسل في الدعوى الإدارية في تدرّج هرمي من حيث القوة، فجميع الأدلة تتساوى في المجال الإداري من حيث قوتها¹⁰⁹، فالقاضي الإداري حر في أن يكون اقتناعه من أي دليل يشاء، دون إلزام بأن يفضل الكتابة على سواها، وهذه نتيجة حتمية لطبيعة المذهب الحر الذي يطبقه القاضي الإداري في الإثبات.

وأمام هذه الحقيقة، فليس هناك ما يقتضي اعتماد تقسيم معين لهذه الوسائل - كما جرى عليه الحال في القانون الخاص¹¹⁰ - لكن لا بدّ من التنويه إلى أن بعض الفقه اتجه إلى تقسيم وسائل وطرق الإثبات في الدعوى الإدارية

¹⁰⁶ المادة 120 من قانون مجلس الدولة السوري رقم/32 لعام 2019. المادة 3 من قانون إصدار قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.

¹⁰⁷ تناغو (2009)، ص 91.

¹⁰⁸ المادة 1/ من قانون البيّنات رقم 359 لعام 1947.

¹⁰⁹ النادي (د.ت)، ص 231.

¹¹⁰ تناغو، مرجع سابق، ص 100.

إلى وسائل إجرائية ووسائل موضوعية أو تحقيقية¹¹¹، وذلك تبعاً للطابع التحقيقي الذي تتسم به إجراءات التقاضي الإدارية، والسلطات التحقيقية الواسعة التي يتمتع بها القاضي الإداري لتحقيق التوازن بين المدعي (الفرد) والإدارة صاحبة الامتيازات¹¹².

ويرى بعضه أنّ وسائل الإثبات الإداري في تحقيق الدعوى "الوسائل التحقيقية"، ما هي إلا مصطلح مرادف لما جرت عليه التسمية في القانون المدني بوسائل الإثبات أو طريقه أو أدلته¹¹³.

ولما كانت هذه الدراسة تُعنى بتوضيح وسائل الإثبات أو الأدلة المقبولة أمام القضاء الإداري بشكل عام، ونظراً إلى عدم تقنينها موضوعياً في قانون مجلس الدولة السوري أي عدم بيان قوتها وحجيتها في الإثبات كما تقدّم، سنأتي على دراستها من الناحية الموضوعية، من خلال تقسيمها إلى الإثبات بالوسائل العامة في الفرع الأول، والإثبات بالقرائن في الفرع الثاني.

الفرع الأول

الإثبات بالوسائل العامة

أولاً-الكتابة:

تؤدي الأدلة الكتابية دوراً مهماً في إثبات الدعوى الإدارية، فهي تتمتع بالدور الرئيس في مجال الإثبات الإداري؛ ومرد ذلك إلى طبيعة الإجراءات القضائية الإدارية التي تتصف أساساً بالصيغة الكتابية¹¹⁴، إضافة إلى أنّ أعمال الجهات الرسمية تقوم على الكتابة، وهذا ما يوجب اعتماد سجلاتها في الإثبات¹¹⁵.

وهذا ما تقرر في عدد من أحكام القضاء الإداري السوري، نذكر منها:

¹¹¹. رسلان (2011)، ص333.

¹¹². بونعاس (2014)، ص146.

¹¹³. الصقري (2011)، ص2.

¹¹⁴. الطماوي (1961)، ص687.

¹¹⁵. زريق (2009)، ص129.

-دوام العامل في الدولة يجب أن يثبت بالوثائق الخطيّة الرسميّة¹¹⁶.

-شؤون الإدارات العامة لا تقوم على آراء شفهيّة غير مستندة إلى وثائق خطيّة¹¹⁷.

وفي حكم أحدث أيضاً قررت المحكمة الإدارية بدمشق "أن القضاء الإداري قضاء ورقي كتابي يستند في أحكامه على ما يقوم أمامه من أوراق ومستندات خطيّة رسميّة، لما هو معلوم بأن العلاقة بين الإدارة وموظفيها إنما تقوم على المستندات والوثائق الرسميّة"¹¹⁸.

وليس للأدلة الكتابيّة قوة واحدة في الإثبات؛ إذ تختلف القوة بحسب نوع الدليل المقدّم، ويمكن تقسيم الوثائق التي يودعها الأطراف من تلقاء أنفسهم أو يطلب من القاضي الإداري إلى الوثائق الخاصّة، المحاضر الإدارية، والوثائق الإدارية.

1- الوثائق الخاصّة:

وتشمل الوثائق الرسميّة والوثائق العرفيّة، أمّا الوثائق الرسميّة فهي التي يثبت فيها موظف عام أو شخص مكلف بخدمة عامّة طبقاً للقواعد القانونيّة في حدود سلطته واختصاصه ما تمّ على يديه أو ما تلقاه من ذوي الشأن¹¹⁹، وتعدّ هذه الوثائق حجة إلى حين الطعن فيها بالتزوير، وتعدّ البيانات المدونة فيها صحيحة إلى أن يثبت العكس عن طريق الطعن فيها بالتزوير، غير أنّ البيانات المدونة فيها والصادرة عن ذوي الشأن ودونها الموظف العام على مسؤوليتهم من دون أن يتمكن من التحقق من مدى صحتها تعدّ صحيحة إلى أن يثبت العكس بأي طريقة من طرق الإثبات، ومن دون حاجة إلى سلوك طريق الطعن بالتزوير¹²⁰.

¹¹⁶. قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 446 في الطعن 2/924 لسنة 2000، أشار إليه المهاني (2004-أ)، ص 17.

¹¹⁷. قرار دائرة فحص الطعن رقم 336 في الطعن 482 لسنة 1975، أشار إليه المهاني، مرجع سابق، نفس الموضوع.

¹¹⁸. قرارها رقم 32 في القضية رقم 18 لعام 2014، المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة (2017)، ص 560.

¹¹⁹. الفقرة 1/ من المادة 5/ من قانون البيّنات السوري.

¹²⁰. السنهاوري (1968)، ص 147.

وتدخل أيضاً الوثائق العرفية في مفهوم الوثائق الخاصة، وهي الوثائق الصادرة عن أفراد عاديين من دون أن يتدخل موظف عام في تحريرها¹²¹، سواء كانت معدة للإثبات كالأوراق التي يثبت فيها أصحاب الشأن إبرام عقد أو استلام مبلغ، أو غير معدة للإثبات كدفاتر التجار والأوراق المنزلية غير الموقعة، أو الرسائل والبرقيات الموقعة من ذوي الشأن¹²².

وقد انقسم الفقه بشأن حجية الوثائق العرفية في الإثبات أمام القضاء الإداري إلى قسمين، فجانِب يرى أنّها تتمتع بالحجية نفسها التي تتمتع بها أمام القضاء العادي، وجانب آخر يرى أنّها من قبيل القرائن المكتوبة يقدّر القاضي الإداري حجيتها في ضوء الظروف المحيطة بها، وما يستشفّه من عناصر الملف¹²³.

أمّا القرارات الإدارية، وعلى الرغم من كونها من الوثائق الرسمية، فإنّه ونظراً إلى صدورها من رجل الإدارة المختص بتحريرها بمناسبة ممارسته لاختصاصه، فقد استقرّ القضاء على اختصاص قاضي الإلغاء بالنظر في الطعون فيها بكافة طرق الإثبات المقبولة أمامه، من دون اشتراط الطعن فيها بالتزوير¹²⁴.

2- المحاضر الإدارية:

هي المحاضر التي تحرر بمعرفة الموظفين المختصين بتحريرها لإثبات وقائع معينة¹²⁵، ومثالها محاضر الشرطة، ومحاضر المزايدات والمناقصات، ومحاضر الجلسات التأديبية، والأصل في هذه المحاضر أنه يجوز إثبات عكسها بكافة طرق الإثبات، فتكون بذلك حجيتها مؤقتة إلى حين إثبات العكس بكافة الطرق المقبولة للإثبات، إلا أنّ بعضها يحوز حجية إلى حين إثبات العكس عن طريق الطعن بالتزوير كمحاضر جلسات المحاكم¹²⁶.

¹²¹ . زريق (2009)، ص 104.

¹²² . تتاغو (2009)، ص 157.

¹²³ . عطا الله (2001)، ص 50.

¹²⁴ . بوكثير (2014)، ص 251.

¹²⁵ . زريق، مرجع سابق، ص 108.

¹²⁶ . بوكثير، مرجع سابق، ص 252.

وعلى هذا الأساس فقد رفضت المحكمة الإدارية بدمشق الارتكان إلى ضبط الشرطة كدليل يُعتمد في إثبات الوقائع المادية التي يدّعيها الخصوم أمامها؛ معللة ذلك بأنّ الضبط المذكور لم يتضمن سوى إفادات عامّة للمدعي ولشاهدين معه، وأنّ هذا الضبط قد نُظم حديثاً كوسيلة إثبات مستدركة، من دون أن يُثبت بشكل قاطع صحة الوقائع المدعى بها¹²⁷.

3- الوثائق الإدارية:

ويقصد بها كافة المحررات الموجودة في حوزة الإدارة، والمتضمنة وقائع إدارية معينة، فهي تتضمن الوقائع المتعلقة بالنشاط الإداري أو العاملين فيه، مثل الوثائق التي يتضمنها الملف الشخصي للموظف¹²⁸، ومما يدخل أيضاً في مفهوم الوثائق الإدارية نماذج الاستثمارات والإيصالات والإقرارات والمراسلات، والطلبات، والسجلات الإدارية، وقد استقرّ الفقه والقضاء الإداري على عدّها من قبيل القرائن المكتوبة القابلة لإثبات العكس بأي طريق من طرق الإثبات¹²⁹.

وتجدر الإشارة إلى أنّ حجّية الوثائق إدارية كانت أو غير إدارية متعلّقة فقط بصحة البيانات التي أُعدت في الأصل من أجل إثباتها، أما البيانات التي تضمنتها ولم يكن القصد من تضمينها إياها إثباتها، فلا تحوز مثل هذه الحجّية، فتاريخ الميلاد الوارد في شهادة مدرسية مثلاً لا حجّية له بموجب هذه الشهادة؛ لأنها أُعدت لإثبات المستوى الدراسي وليس لإثبات تاريخ الميلاد، ولا لإثبات الجنسية¹³⁰.

يتضح مما تقدّم أنّ الدليل الكتابي، على الرغم من أهميته في المجال الإداري، لا يتمتع بالقوة نفسها في الإثبات التي يتمتع بها في القانون المدني، إذ لا تطبق القاعدة المدنية التي تقضي بعدم جواز الإثبات بما يخالف الكتابة إلا بالكتابة، إذ يجوز إثبات عكس الدليل الكتابي بكل طرق الإثبات المعتمدة أمام القضاء الإداري،

¹²⁷. قرارها رقم (1/20) في القضية رقم (1/403) تاريخ 2015/2/8، المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة (2017)، ص362.

¹²⁸. موسى (1977)، ص225.

¹²⁹. بوكثير (2014)، ص252.

¹³⁰. بوكثير، مرجع سابق، ص253.

وهو ما يتوافق من طبيعة المذهب الحر للقاضي الإداري في الإثبات، وذلك مع مراعاة ما يرد على ذلك من استثناءات، فإذا عمدت القوانين واللوائح إلى تحديد وسائل خاصة لإثبات وقائع إدارية معينة، فالقضاء يكون ملزماً بذلك.

ثانياً- الشهادة:

يقصد بالشهادة "كل ما يدلي به شخص أمام القضاء بعد أداء اليمين، من معلومات أو وقائع محددة رآها أو سمعها شخصياً، وذلك إما بطلب منه أو بطلب من الخصوم أو القاضي"¹³¹.

وتؤدي الشهادة دورها في القضاء العادي، وفقاً لأحكامها المنظمة في قانون الإثبات المعمول به أمامه¹³²، ومن المعلوم أنّ قانون مجلس الدولة السوري قد نصّ على بعض قواعد الإثبات، وذلك من الناحية الإجرائية من دون التطرق إلى الناحية الموضوعية، تاركاً بذلك الباب مفتوحاً أمام حرية القاضي الإداري في اختيار وسائل الإثبات، وفي تقدير حجية كل منها، وهنا يُثار السؤال عن موقف القضاء الإداري والفقه بالنسبة إلى هذه الوسيلة في الإثبات، وأيضاً في حال قبولها كدليل معتمد أو مقبول أمام مجلس الدولة، فما حجيّتها؟

يتبين من خلال تتبع أحكام القضاء الإداري السوري عدم قبوله للإثبات بالشهادة، إذ قرّر أنّ "واقعة خدمة العامل لا تقبل الإثبات بالشهادة"¹³³، وأنّه "في مجال إثبات التزامات الدولة قبل الأفراد لا يؤخذ إلا بالبيّنة الرسمية الخطيّة ولا تعتبر الشهادة وسيلة من وسائل إثبات إصابة العمل"¹³⁴.

يفسر بعض الفقه هذا الموقف تبعاً لطبيعة الإجراءات القضائية الإدارية، القائمة أساساً على الصبغة الكتابية، فالمسألة تدور حول كتابات تقدمها الإدارة وكتابات مثلها يرد عليها المدعي، وهذا ما يُظهر ضعف الشهادة كوسيلة

¹³¹. قريمي (2020)، ص 1255.

¹³². نظم قانون البيّنات السوري القواعد الإجرائية والموضوعية للإثبات بالشهادة في مواده من 52 إلى 87.

¹³³. المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم 808، طعن 167، السنة 1993، ص 419، أشار إليه المهاني (2004-أ)، ص 23.

¹³⁴. المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم 1136، طعن 1253، السنة 1993، ص 135، أشار إليه المهاني، مرجع سابق، نفس الموضع.

إثبات؛ لكون الثقة فيها مستمدة من أحاسيس الشاهد ومشاعره ومعتقداته خلافاً للأدلة الخطية التي تُستمد الثقة فيها من حقيقتها الموضوعية غير الذاتية¹³⁵.

لكن هل يعني هذا الأمر أنَّ الشهادة غير مقبولة إطلاقاً أمام القضاء الإداري؟ يبدو أنَّ المحكمة الإدارية العليا السورية قد أجازت الإثبات بالشهادة في حال عدم وجود دليل كتابي، إذ قرّرت أنَّ "عدم تكليف العامل المدعي بالتوقيع على دفتر الدوام وعدم إدراج اسمه في الدفتر المذكور اعتقاداً بتبعيته لجهة أخرى يجيز استظهار حقيقة دوامه بشهادة الشهود"¹³⁶، وفي حكم أحدث جاء فيه: "إنَّ المحكمة المسلكية بدمشق وبعد اطلاعها على مجمل وقائع الدعوى، وبعد الاستماع إلى شهادة الشهود، لم ينهض لديها الدليل الكافي لإسباغ القناعة بثبوت قيام أي من المحالين المذكورين بسرقة جهاز اللاب توب أو قيام أي منهما بإخفائه أو اختلاسه عمداً"¹³⁷.

يتضح من هذا القرار أنَّ الشهادة مازالت من الأدلة المقبولة أمام القضاء الإداري، ولكنها لا تكون دليلاً كافياً وحدها، فحجيتها تكون ضعيفة مقارنة بحجيتها في القضاء العادي، وهذا ما دعا بعض الفقه¹³⁸ إلى القول بندرة الاستعانة بالشهادة في القضاء الإداري السوري، باستثناء حالة وحيدة هي حالة الإثبات أمام المحكمة المسلكية¹³⁹. وإنَّ ندرة الاستعانة بالشهادة كوسيلة لإثبات عدم مشروعية القرار المطعون فيه في دعوى الإلغاء¹⁴⁰، لم تثن بعض الفقه عن القول بأهميتها، وخاصة في إثبات عيب الانحراف بالسلطة؛ لكونها تنصب على وقائع لا تدونها الإدارة في ملفاتها، وذلك عندما تصدر قرارها للتكليف بمن يمسّه هذا القرار، من دون أن تقصد تحقيق المصلحة العامة¹⁴¹.

¹³⁵. رسلان (2011)، ص344.

¹³⁶. المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم 104، طعن 726، السنة 1991، ص301، أشار إليه المهابني (2004-أ)، ص25.

¹³⁷. قرارها رقم 123 في الدعوى أساس 171، تاريخ 2015/7/27، المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة (2017)، ص701.

¹³⁸. نوح (2009)، ص251.

¹³⁹. تطبيقاً للمادة 46 من قانون مجلس الدولة السوري النافذ، والتي قضت بدور المحقق في طلب إيضاحات خطية من المحال واستجواب الشهود.

¹⁴⁰. زريق (2009)، ص281.

¹⁴¹. بعلوشة (2016)، ص534.

ويرى جانب من الفقه¹⁴² أنّ المادة من قانون مجلس الدولة السوري الملغى التي قضت بأنّ: "وللمفوض أن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها"¹⁴³، تنصرف إلى أخذ القانون بالبيّنة الشخصية في مرحلة تحضير الدعوى، إلا أنّ الباحث يذهب إلى خلاف هذا الرأي؛ لأنّ الشهادة إنما تكون ممن هم من غير أطراف العلاقة أو الخصومة طبقاً للقواعد العامة¹⁴⁴، فالمقصود بـ "ذوي الشأن" أي أطراف الخصومة، وأطراف الخصومة إنما يتم استجوابهم طبقاً للقواعد العامة¹⁴⁵، وهذا ما يوحي بأن المادة المذكورة كانت تنصرف إلى وسيلة إثبات أخرى هي "استجواب الخصوم" أكثر مما تنصرف إلى الشهادة، وعلى الرغم من ذلك فإنّ لمجلس الدولة أن يلجأ إلى التحقيق، وفي أثناء إجرائه له أن يستمع إلى شهادة الشهود، وكل ذلك توافقاً مع طبيعة المذهب الحر للقاضي الإداري في الإثبات، وتمشياً مع دوره في إظهار واستجلاء الحقيقة.

ولا يختلف الوضع في فرنسا كثيراً، فعلى الرغم من النصّ صراحةً على الإثبات بالشهادة وتنظيمها وذلك في المواد من R623-1 إلى R623-8 من قانون القضاء الإداري، فقد قرّر مجلس الدولة الفرنسي أحياناً الالتجاء إلى الشهادة كغيرها من وسائل التحقيق وإن كان ذلك نادراً، ولعلّ مرد هذه الندرة هو أنّ الشهادة تعتمد على سماع أقوال شهود بعد وقوع الأحداث والوقائع بوقت طويل مما قد لا يحقق الفائدة المرجوة منها، يضاف إلى ذلك أنّ الحقوق والواجبات في القانون الإداري تنظم عادة بقرارات وأوراق مكتوبة، كما أنّ إجراءات التقاضي الإدارية تتميز بالصبغة الكتابية، لذا فإنّه ليس للشهادة الأهميّة العملية ذاتها الملحوظة أمام القضاء العادي، ومع ذلك تكون الشهادة مفيدة أمام القضاء الإداري في حالة ضياع المستندات، كما تجد مجالها في الإثبات فيما يتعلّق بالتحقّق من صحّة الوقائع المادية البحتة¹⁴⁶.

¹⁴². نوح (2009)، ص 251.

¹⁴³. الفقرة الأولى من المادة 30 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 55/ لعام 1959.

¹⁴⁴. السنهاوري (1968)، ص 312.

¹⁴⁵. " للمحكمة أن تستجوب من يكون حاضراً من الخصوم، ولكل منهم أن يطلب استجواب خصمه الآخر"، المادة 103 من قانون البيّنات السوري.

¹⁴⁶. موسى (1977)، ص 366.

ثالثاً-الإقرار واستجواب الخصوم:

كلاهما من وسائل الإثبات التي أقرّها القانون¹⁴⁷، والاستجواب وثيق الصلة بالإقرار؛ إذ غالباً ما يؤدي الاستجواب بالخصم -بعد مناقشته في مجلس القضاء ومواجهته بالحقائق الواضحة- إلى التخلي عن أفكاره، ثم إقراره بالواقعة محل النزاع كلاً أو بعضاً.

ويقصد بالاستجواب: توجيه الأسئلة بقصد الحصول على إقرار يفيد في الدعوى¹⁴⁸، وهذا ما يعني أنّ الاستجواب ينطوي على أهمية كبيرة؛ فهو يتم في مجلس القضاء وبحضور الخصوم، وقد يُسفر عن إقرار صريح أو بدء دليل أو قرائن تصلح لإثبات الأمور المتنازع عليها، وتؤكد قناعة القضاء على صحتها.

وإذا كان الاستجواب على هذه الدرجة من الأهمية كوسيلة إثبات في القضاء العادي، فهل يلقي الأهمية نفسها على صعيد القضاء الإداري؟ في الحقيقة، تختلف الإجابة باختلاف التشريعات الإدارية وما جرى عليه العمل في القضاء الإداري.

ففي فرنسا، لم يلقَ الاستجواب تطبيقاً من المحاكم الإدارية، على الرغم من تنظيمه أمام مجالس الأقاليم في المادة 36 من قانون 22 لعام 1889، وأيضاً المادة 2/45 من القانون ذاته التي نصت على إمكانية سماع القاضي أعوان الإدارة، واستدعائهم للمثول أمامه من أجل تقديم شروحات، كما أنّ مجلس الدولة الفرنسي وهو غير مقيد بنص في هذا الشأن، لم يلجأ إلى الاستجواب؛ احتراماً لمبدأ الفصل بين القضاء والإدارة العاملة، وتجنباً للصدام بينهما، والدخول في خلاف مفتوح مع الإدارة العامة بمناسبة هذا الإجراء¹⁴⁹.

وبذلك يمكن القول حسب الفقيه Debbasch إنّ استجواب الأطراف غير معمول به أمام القضاء الإداري الفرنسي شأنه في ذلك شأن اليمين الحاسمة، إذ يعمل مجلس الدولة على تجنب القضاء الإداري الدخول بمناسبة إجراء الاستجواب في صدام أو خلاف مفتوح مع الإدارة العاملة¹⁵⁰.

¹⁴⁷ . نظم قانون البيّنات السوري أحكام الإقرار والاستجواب في المواد من 93 إلى 111.

¹⁴⁸ . عطا الله (2001)، ص 57.

¹⁴⁹ . موسى (1977)، ص 387.

¹⁵⁰ بوكثير (2014)، ص 242.

أمّا في مصر، فقد نصّ قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 في المادة 32 منه على سلطة المحكمة أو من تندبه من أعضائها أو المفوضين في إجراء التحقيق المناسب، ويدخل في مفهوم ذلك استجواب الخصوم إذا اقتضى الأمر، ولم يحدّد القانون إجراءات الاستجواب وأوضاعه بالتفصيل، ومن ثمّ فإنه تتبع في شأنه القواعد العامّة المشار إليها في قانون الإثبات، وذلك فيما لم يرد بشأنه نص خاص، وما دامت لا تتعارض مع مقتضيات الدعوى الإدارية وتنظيم القضاء الإداري ولم تُستبعد بنص صريح.

وقد جرى العمل على قيام المفوض أو المحكمة في بعض الأحيان باستدعاء ذوي الشأن من رجال الإدارة واستجوابهم في بعض الوقائع، ويتحصّل الاستجواب في العمل باستيضاح بعض جوانب النشاط الإداري، وظروف إصدار القرار المطعون فيه، وكيفية تطبيق القاعدة القانونيّة التي تستند إليها الدعوى، فالاستجواب يأخذ صورة نقاش في ظروف العمل الإداري ومقتضياته، وتوضيح الأسلوب الذي تمّ بشأن الحالة المعروضة¹⁵¹.

أمّا في سورية، فقد كانت المادة 30 من قانون مجلس الدولة رقم 55/ لعام 1959 تنص على أنّ "المفوضي الدولة الاتصال بالجهات الحكوميّة ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً لتهيئة الدعوى من بيانات وأوراق، وللمفوض أن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها..."، وهذا ما يدل على سلطة القاضي الإداري في استجواب الخصوم، لكون عبارة "ذوي الشأن" تنصرف إلى الإدارة وخصمها الآخر.

إلا أنّ هذه المادة قد عدّلت بقانون مجلس الدولة الجديد؛ وأصبحت على الشكل الآتي: "...وللمفوض أن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لتقديم مذكرة عن الوقائع التي يرى لزوم التحقيق فيها..."¹⁵²، ويرى الباحث أنّ هذا الموقف سليم من قبل المشرع السوري، فهو ليس من باب التقليل من أهميّة الاستجواب كوسيلة إثبات في الدعوى الإدارية، إلا أنّه من باب التأكيد على الصبغة الكتابيّة التي تتميز بها إجراءات التقاضي الإداريّة، وينبغي ألا يفهم من ذلك أنّ المشرع بهذا التعديل قد ألغى الإثبات بوسيلة الاستجواب؛ وذلك لأنها ما زالت جائزة بدلالة الفقرة (1) من المادة 38، والتي نصّت على أنّه: "إذا ارتأت المحكمة ضرورة إجراء تحقيق بأمره بنفسها أو

¹⁵¹. المهدي (د.ت)، ص 680.

¹⁵². الفقرة 1/ من المادة 29/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32/ لعام 2019.

من تنتدبه لذلك من أعضائها أو من المفوضين"، فهذه المادة تركت الباب مفتوحاً للإثبات بشتى الوسائل ومنها الاستجواب؛ كونها لم تخص وسيلة تحقيق أو إثبات محدّدة بعينها.

ويرى بعض الفقه¹⁵³ عدم قبول الاستجواب كوسيلة إثبات أمام القضاء الإداري؛ نظراً إلى احترام مبدأ الفصل بين الإدارة العاملة والإدارة القضائية، وتجنّب الصدام فيما بينهما.

ويتفق الباحث مع هذا الرأي؛ فعلى الرغم من أنّ القانون لا يمنع الاستجواب، إلا أنّ المعمول به هو غير ذلك؛ وهذا ما يظهر من خلال ندرة أو انعدام الأحكام القضائية الإدارية بهذا الخصوص، وعليه يمكن القول إنّ المعمول به في سورية لا يختلف عنه في فرنسا لجهة عدم الأخذ بالاستجواب كوسيلة إثبات أمام القضاء الإداري.

أمّا الإقرار فقد عرّفه قانون البيّنات السوري بأنه: "أخبار الخصم أمام محكمة بحق عليه لآخر"¹⁵⁴، كما عرّف الإقرار القضائي بأنه: "اعتراف الخصم أو من ينوب عنه نيابة خاصّة بواقعة قانونيّة مدعى بها عليه، وذلك أمام القضاء أثناء السير في الدعوى المتعلّقة بهذه الواقعة"¹⁵⁵، أما في الفقه فهو "اعتراف شخص بحق عليه لآخر، سواء قصد ترتيب هذا الحق في ذمّته أو لم يقصد"¹⁵⁶.

والإقرار أمام القضاء الإداري:

- قد يُقدّم من ذوي الشأن بشكل شفهي في الجلسة، ويثبت في المحضر وتُعمل المحكمة أثره القانوني.
- أو يُقدّم كتابة في المذكرات أو المستندات المودعة في الملف، وهذا هو الغالب كأثر للصفة الكتابيّة للمرافعات الإدارية.

- وقد يُستخلص نتيجة لاستجواب ذوي الشأن ومناقشتهم، إذ يصدر منهم إقرار بوقائع معيّنة تفيد في الإثبات¹⁵⁷.

¹⁵³. رسلان (2011)، ص 346.

¹⁵⁴. المادة 93 منه.

¹⁵⁵. المادة 94 منه.

¹⁵⁶. السنهاوري (1968)، ص 471.

¹⁵⁷. المهدي (د.ت)، ص 67.

ومن خلال تتبع أحكام القضاء الإداري السوري، نجد أنه قد اعتمده في عددٍ من قراراته، مثل القضية ذات الرقم 1/923 لسنة 2015، والتي تتلخص وقائعها في كون الجهة المدّعية قد تقدمت بدعواها إلى محكمة القضاء الإداري طالبة الحكم بوقف تنفيذ وإلغاء الإنذار الصادر عن الجهة المدعى عليها (المدير العام للمؤسسة العامة للإسكان) والمتضمن الطلب إلى الجهة المدعية إخلاء الفرن المشاد على المقسم رقم 1289 والواقع في منطقة برزة المرحلة الأولى العائدة ملكيته للمؤسسة العامة للإسكان، وذلك تأسيساً على كون العلاقة الإيجارية انتقلت إليها بعد وفاة مورثها الذي كان يشغل الفرن المذكور منذ عام 1970، وبعد أن رفضت المحكمة وقف تنفيذ القرار المشكو منه، تقدمت الجهة المدعية بعدة مذكرات طلبت في آخرها تثبيت تنازلها عن الدعوى من دون الحق المدعى به لكون موضوع الدعوى هو عقد إيجار، وقد قرّرت المحكمة تثبيت هذا التنازل؛ معللة ذلك بكون الإدارة أقرت بمذكرتها المؤرخة في 2014/4/6 في أنه قد تمّ اللجوء إلى التحكيم لحل الخلاف الناشب بين طرفي العقد موضوع الدعوى¹⁵⁸.

هذا بالنسبة إلى إقرار الإدارة، أما إقرار المدعي، فقد أخذت هذه المحكمة به أيضاً عندما قرّرت أنّ موافقة المتعهد مسبقاً على قيام الإدارة بإجراء حسميات، يفقده حق المطالبة بها؛ وذلك تأسيساً على إقراره بصحة ما ورد في كتاب الإدارة -في أثناء سير الدعوى- من أنه وافق على عملية الحسم، مقررّة بذلك مبدأً قانونياً مفاده: "أن من سعى لنقض ما تمّ على يديه، فسعيه مردود عليه"¹⁵⁹.

وقد ذهبَت هذه المحكمة أبعد من ذلك، إذ تصدّت لحجية الإقرار، وذلك عندما قررت أنه "لما كان من الثابت بالوثيقة التي تقدّم بها وكيل الشركة والمبرزة بالملف، بأن المدعي وبموجب هذه الوثيقة قد أقرّ واعترف بأنه استلم من الشركة المدعى عليها كامل مستحقّاته وبدل إجازاته وكافة تعويضاته...، وبما أنّ المدعي لم يعارض وكيل الشركة المدعى عليها فيما دفع وتقدّم به بهذا الصدد، وكان الإقرار وفقاً لما هو معلوم قانوناً واجتهاداً سيّد الأدلة ويعتبر دليلاً قاطعاً على المقر بما أقرّ به، ما لم يثبت أن إقراره كان نتيجة الضغط والإكراه، ولما كان المدعي لم

¹⁵⁸. قرار محكمة القضاء الإداري بدمشق رقم 1/562، تاريخ 2015/5/31، المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة (2017)، ص127.

¹⁵⁹. قرار محكمة القضاء الإداري بدمشق رقم 2/1121 في القضية رقم 2/2371، تاريخ 2013/12/8، المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة (2017)، ص144.

يجادل بذلك فإنّ مطالبته بأيّ مستحقّات ناجمة عن خدمته لدى الشركة المدعى عليها -بعد ذلك- بموجب الدعوى الماثلة تغدو مفتقرة لمستندها القانوني الصحيح ويستوجب ردّها على هذا الأساس¹⁶⁰.

هذا بالنسبة إلى حجّة إقرار الفرد المدعي، أمّا بالنسبة إلى حجّة إقرار الإدارة، فقد سجّلت المحكمة الإدارية بدمشق موقفاً مماثلاً لذلك؛ إذ قرّرت رفع الحجز الاحتياطي عن أموال الجهة المعترضة المنقولة وغير المنقولة، وذلك بعد أن بيّنت الإدارة المعترض بمواجهتها بموجب كتابها بأنّ المعترض أصبح بريء الذمة ولا يترتب عليه أي التزامات مالية ...، "فالإقرار سيّد الأدلة ولا سيما أنه قد صدر عن الإدارة بكتاب رسمي بما له من قوّة ثبوتية مطلقة"¹⁶¹.

وباستقراء هذه الأحكام، يتبيّن أنّ أهميّة الإقرار لا تقتصر على القانون المدني فقط؛ وإنما تؤدي دورها المهم أيضاً على صعيد القانون الإداري، لكن بما يتفق مع السمة الكتابيّة لطبيعة الإجراءات القضائيّة الإداريّة، وأنّ ندرة وجود الإقرار الشفهي في الأحكام القضائيّة الإداريّة لا يجيز القول بعدم إعمال هذه الوسيلة في الإثبات الإداري؛ وذلك مقارنةً بوجود الإقرار الكتابي الذي تضمّنه عددٌ من الأحكام وفقاً لما سبق، ونخلص من ذلك إلى القول إنّ القضاء الإداري السوري قد اعتمد على الإقرار وأخذ به كوسيلة إثبات مهمّة للفصل في المنازعات والدعاوى المعروضة أمامه.

رابعاً-الخبرة:

يقصد بالخبرة: الاستشارة الفنيّة التي يستعين بها القاضي في مجال الإثبات لمساعدته في تقدير المسائل التي يحتاج تقديرها إلى معرفة فنيّة أو دراية علميّة لا تتوافر لدى عضو السلطة القضائية المختص بحكم عمله وثقافته¹⁶²، وبذلك تبدو أهميّة الخبرة في كونها تقدم للقاضي إيضاحات ومعلومات فنيّة -حسابية أو طبيّة أو هندسيّة- لا

¹⁶⁰. قرار محكمة القضاء الإداري بدمشق رقم 5/1681 في القضية 5/2320، تاريخ 2015/11/17، المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائيّة الصادرة عن محاكم مجلس الدولة، مرجع سابق، ص244.

¹⁶¹. قرارها رقم 61 في القضية رقم 81، تاريخ 2014/3/24، المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائيّة الصادرة عن محاكم مجلس الدولة، مرجع سابق، ص563.

¹⁶². المهدي (د.ت)، ص71.

يستطيع تقديرها بنفسه، وتساعد على الفصل في النزاع المطروح أمامه، ويكون اللجوء إليها بناء على طلب الأطراف أو أحدهم أو تأمر بها المحكمة من تلقاء نفسها قبل الفصل في موضوع الدعوى¹⁶³.

وتعدّ الخبرة من وسائل الإثبات المقبولة أمام القضاء الإداري، إذ "إنّ الخبرة الفنية والحسابية يمكن اعتبارها من وسائل الإثبات"¹⁶⁴، كما "إنّ عدم قيام المدعي بدفع سلفة الخبرة أفقد الدعوى وسيلة الإثبات الأساسية التي تمكّن المحكمة من كشف حقيقة الخلاف واستجلاء مدى مطابقة المواد الموردة للمواصفات المطلوبة"¹⁶⁵.

وقد قرّرت محكمة النقض السورية بأنّه "لا يجوز للمحكمة أن تقضي بأمر فنيّة من تلقاء نفسها، وعليها أن تستعين لتحقيق ذلك بأهل الخبرة، ومخالفة ذلك يوقع المحكمة في الخطأ المهني الجسيم"¹⁶⁶، كما قرّرت المحكمة الإدارية العليا السورية بأنّ "تصدّي الحكم لمسائل فنيّة دون الاستعانة بالخبرة الفنيّة موجب لإلغائه"¹⁶⁷. يتضح من ذلك أنّ اللجوء إلى إجراء الخبرة في المسائل الفنيّة أمر وجوبي للمحكمة، تحت طائلة وقوعها في الخطأ المهني الجسيم في القضاء العادي، وإلغاء الحكم في القضاء الإداري.

وإذا كانت المحكمة في النزاعات المدنية لا تستقل باختيار الخبير أو الخبراء إلا في حال عدم اتفاق الخصوم على اختيارهم¹⁶⁸، فإنه "في النزاعات الإدارية تستقل المحكمة النازرة فيها بتسمية الخبير أو الخبراء اللازمين بعيداً عن موافقة الأطراف المعيّنين خلافاً للأصول المتبعة لدى القضاء المدني"¹⁶⁹.

ويتم اتباع وسيلة الخبرة في إثبات الدعوى الإدارية بموجب قرار إداري تصدره المحكمة، وذلك بنسب خبير أو أكثر للاسترشاد برأيهم في المسائل الفنيّة التي تتطلب قدراً خاصاً من الخبرة، ويتعيّن على الخبير قبل البدء في

¹⁶³. عطا الله (2001)، ص 51.

¹⁶⁴. المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم 56-2، طعن 24، السنة 2000، أشار إليه المهاني (2004-أ)، ص 29.

¹⁶⁵. المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم 727-1، طعن 438، السنة 1999، أشار إليه المهاني، مرجع سابق، ص 37.

¹⁶⁶. قرار الهيئة العامة المدنية رقم 96، أساس 268، تاريخ 2017/6/20، المجموعة الماسية الحديثة للاجتهادات الصادرة عن الهيئة العامة لمحكمة النقض السورية (2018)، ص 134.

¹⁶⁷. المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم 564، طعن 6، السنة 1993، أشار إليه المهاني، مرجع سابق، ص 38.

¹⁶⁸. المادة 139 من قانون البيّنات السوري.

¹⁶⁹. المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم 42، طعن 40، السنة 1980، أشار إليه المهاني، مرجع سابق، ص 33.

مهمته أن يؤدي أمام القاضي المنتدب يميناً بأن يقوم بمهمته بأمانة وصدق¹⁷⁰، ويقوم بأعمال الخبرة أمام محاكم مجلس الدولة الخبراء المقيّدون في الجداول الخاصّة بالخبراء المعتمدين لهذا المجلس، كما يجوز الاستعانة بالخبراء المعتمدين في وزارة العدل¹⁷¹.

أمّا بالنسبة إلى سلفة الخبرة، فنجد أنّ القضاء الإداري قد ربّنت نتيجة خطيرة على عدم دفعها، إذ عدّ ذلك قرينة على عدم جدية الدعوى وقضى برفضها، إذ "إنّ تكليف الجهة المدعية لإسلاف مبلغ على حساب نفقات الخبرة وإحجامها عن دفع سلفة الخبرة التي كُلفت بتسديدها مما أفقد الدعوى وسيلة إثباتها والتحقق من صحتها، الأمر الذي يجعل الدعوى غير متصفة بالجدية وجديرة بعدم القبول"¹⁷²، في حين نجد على صعيد القضاء العادي أنّ تخلف الخصم المكلف بإيداع سلفة الخبرة يجيز للخصم الآخر أن يقوم بإيداع هذا المبلغ من دون إخلال بحقه في الرجوع على خصمه¹⁷³.

وللخبير الذي ينهض بمهمّة الخبرة الحق في الاطلاع على المستندات والملفات الإدارية إذا تطلّب أدائه لعمله الفني ذلك، من دون أن يُعد تدخلاً منه في عمل الإدارة، ومن دون أن تملك الإدارة الحق في منعه من ذلك؛ لانطواء ذلك المنع على سوء نية من شأنه أن يقيم قرينة ضدها، إلا إذا كانت المستندات التي منعه الإدارة من الاطلاع عليها ذات صفة سرية خاصّة، ويُترك تقدير تلك السرية ومدى حق الإدارة في منع الخبير من الاطلاع عليها لسريتها لتقدير المحكمة¹⁷⁴.

أمّا بالنسبة إلى حجية تقرير الخبرة، فقد قرّرت المحكمة الإدارية العليا السورية ابتداءً أنّ "قرار المحكمة بإجراء خبرة فنية ليس من شأنه أن يكون سبباً في إلزامها بنتائج الخبرة بغض الطرف عن الحقائق، إذ يبقى الباب مفتوحاً أمامها للتبصّر في الوثائق وتمحيص الوقائع"¹⁷⁵، كما قضت بأنّ "القضاء لا يلتزم حتماً بالنتائج الواردة في الخبرة

¹⁷⁰ . الفقرة الثالثة من المادة 144 من قانون البيّنات السوري.

¹⁷¹ . رسلان (2011)، ص339.

¹⁷² . المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم 423-1، طعن 485، السنة 1998، أشار إليه المهاني (2004-أ)، ص37.

¹⁷³ . المادة 143 من قانون البيّنات السوري.

¹⁷⁴ . خليفة (2010)، ص60.

¹⁷⁵ . المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم 13، طعن 12، السنة 1988، أشار إليه المهاني، مرجع سابق، ص34.

بل يملك من بعد أن يوازن ويناقش الأسس التي قامت عليها أن يحكم بخلافها مدوناً ملاحظاته حول الخبرة كاشفاً عواهنها ونقاط الضعف فيها، وهذا الأمر مستمد من أصول ثابتة في القواعد القانونية المستقرة¹⁷⁶.

وتبقى الخبرة في جميع الأحوال وسيلة لتمكين القضاء الإداري من استخلاص قناعته في الموضوعات المعروضة عليه للفصل في النزاع¹⁷⁷، ويبقى رأي الخبير أو الخبراء استشارياً غير ملزم للمحكمة، حيث يبقى "من حق المحكمة مخالفة تقرير الخبرة وقصر التعويض على مبلغ أقل مما جاء بتقرير الخبرة وذلك أقرب للإنصاف"¹⁷⁸، إلا أن مبدأ عدم تقيّد القاضي برأي الخبير ليس مبدأ مطلقاً، بل يجب عليه في حال رفضه أو الحكم بخلافه تسبيب ذلك، وهذا ما أكّده المحكمة الإدارية العليا السورية عندما قرّرت: "إن المحكمة ليست ملزمة باعتماد تقرير الخبرة بالشكل الذي يقدمه الخبراء بل لها أن تحكم بخلافه أو تعديله بما يتفق وقناعتها بعد وزن درجة مسؤولية كل من الطرفين المتعاقدين، على أن يكون ما توصلت إليه خلافاً للتقرير مبنياً على تعليل سليم مدعماً بالحجة التي بمقدورها قهر رأي الخبير القائم على محض التقدير الجزافي أو المستند إلى أساس غير سليم من الواقع الثابت أو البعيد عن تقدير التبعات المختلفة"¹⁷⁹، وبذلك نجد أن القضاء الإداري السوري أخذ بمبدأ التسبيب في حال عدم اعتماد تقرير الخبرة ومخالفته، وهو ما نجد أساسه في القواعد العامة النازمة للخبرة¹⁸⁰.

ومن خلال تتبّع أحكام القضاء الإداري السوري نجد أنه قد اعتمد في كثير من الأحيان على تقارير الخبراء، وبخاصة في منازعات العقود الإدارية وإصابات العمل¹⁸¹، ومما ساعد في اعتماد هذه الوسيلة من قبل القضاء الإداري أنها تكون بشكل تقرير كتابي مما يتفق مع السمة الكتابية لإجراءات التقاضي الإدارية، إضافة إلى كونها

¹⁷⁶. المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم 299، طعن 468، السنة 1979، أشار إليه المهاني (2004-أ)، ص 27.

¹⁷⁷. المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم 143، طعن 177، السنة 1973، أشار إليه المهاني، مرجع سابق، ص 29.

¹⁷⁸. المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم 373، طعن 319، السنة 1975، أشار إليه المهاني، مرجع سابق، ص 30.

¹⁷⁹. المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم 78، طعن 222، السنة 1974، أشار إليه المهاني، مرجع سابق، ص 30.

¹⁸⁰. نصت المادة 155 من قانون البينات السوري على أن: "رأي الخبير غير ملزم للمحكمة، وإذا حكمت المحكمة خلافاً لرأي الخبير، وجب عليها بيان الأسباب التي أوجبت إهمال هذا الرأي كله أو بعضه".

¹⁸¹. حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 23 في القضية 282، السنة 1984، جاء فيه "إن مقادير الارتفاعات الطارئة على الأسعار في مواد العقد هي مسألة تقديرية يعود للخبرة أمر تقديرها"، وأيضاً "إن هذه المحكمة وجدت بأن السيد الخبير قد أحاط بالموضوع وأنه تقدم بتقرير بني على أساس طبي سليم مما يتعين الركون إليه كأساس لحسم النزاع واعتبار وفاة مورث الجهة المدعية... وفاة ناجمة عن العمل.."، قرار المحكمة الإدارية بدير الزور رقم 27/أ لسنة 2013، المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة (2017)، ص 332.

تتطرق إلى توضيح مسائل فنية خاصة مما يساعد القاضي في تكوين قناعته، وبالتالي الوصول إلى الحقيقة وفصل النزاع بأقرب ما يكون إلى تحقيق العدالة.

خامساً-المعاينة:

هي وسيلة إثبات موضوعية، تستهدف حصول القاضي بنفسه على معلومات تتعلق بوقائع متنازع عليها في مكانها، فهي تختلف عن الخبرة من ناحيتين، الأولى في كونها تستهدف إثبات الوجود المادي لحالة الأشياء، في حين أنّ الخبرة تعتبر استشارة فنية للقاضي تساعده في تكوين عقيدته، والثانية في كون المعاينة تتم بمعرفة القاضي نفسه، في حين أن الخبرة تتم بمعرفة آخرين متخصصين في مجالات المعرفة المختلفة¹⁸².

وهي وسيلة اختيارية يلجأ إليها القاضي من تلقاء نفسه أو بناء على طلب الخصوم، ويمكن أن تتم بمعرفة المحكمة بكامل هيئتها أو أحد أعضائها أو المفوض، وذلك للتحقق من بعض الوقائع المادية المتنازع عليها، ويحرر بشأنها محضر يودع ملف الدعوى، فعندما يرى القاضي لزوماً للمعاينة فإنه يقرر الانتقال بنفسه إلى مكان الوقائع أو الأشياء لإثبات الملاحظات والبيانات وإجراء التحقيقات المناسبة، أو الاطلاع على بعض المستندات والوثائق والملفات الإدارية التي يتعدّر نقلها أو تحديدها سلفاً بمراعاة الأوضاع المقررة، وبذلك يستخلص القاضي بنفسه البيانات من الواقع الفعلي، فالمعاينة بهذا الشأن تكمل للقاضي بيانات الملف وتعوضه عن النقص القائم فيها، إذ يلاحظ ويثبت بنفسه المعلومات التي تؤدي إلى الفصل في الدعوى ما دامت غير فنية ولا تحتاج إلى خبير بشأنها¹⁸³.

وإذا كان القاضي الإداري غير ملزم بالاستجابة لطلبات الخصوم أو أحدهم بالانتقال للمعاينة على الطبيعة، فإنه غير ملزم أيضاً بالاستناد إلى نتيجة تلك المعاينة¹⁸⁴، كما أنّ انتقال المحكمة إلى المعاينة في المنازعات الإدارية نادراً ما يحدث¹⁸⁵، لذلك يرى بعض الفقه أنّ مجلس الدولة السوري لم يأخذ بهذه الوسيلة في الإثبات، إذ

¹⁸². بسيوني (د.ت)، ص238.

¹⁸³. المهدي (د.ت)، ص70.

¹⁸⁴. خليفة (2010)، ص63.

¹⁸⁵. النادي (د.ت)، ص254.

إنه غالباً ما يتم الخلط بينها وبين الخبرة؛ وذلك استنتاجاً من استقرار العمل على إصدار قرار بإجراء الخبرة الفنية أو الكشف المستعجل بواسطة خبير، في حال تقديم طلب الانتقال للمعاينة وإجابته¹⁸⁶.

سادساً-اليمين:

هذه الوسيلة في الإثبات والمعمول بها في القضاء العادي والمنظمة في قانون البيّنات¹⁸⁷، غير مقبولة أمام القضاء الإداري، فقد استقرّ القضاء الإداري على عدم قبول اليمين كوسيلة إثبات، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية، إذ قضت في حكم حديث لها بما يأتي:

"إن قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 قد جاء خلواً من بيان أدلة الإثبات التي يعتد بها أمام القضاء الإداري، فكانت محلاً للاجتهاد القضائي في اختيار ما يلائم طبيعة المنازعة الإدارية، فأرست المحكمة الإدارية العليا العديد من المبادئ في الإثبات لتتلافى القصور التشريعي الذي يستوجب وضع نصوص خاصة بإثبات الدعوى الإدارية تمييزاً لها عن الدعوى المدنية والتجارية، ومنها أن اليمين الحاسمة كما وردت في المادة (114) وما بعدها من قانون الإثبات رقم 25 لسنة 1968 وهي التي يوجهها أحد الخصمين إلى الآخر ليحسم بها النزاع وتكون عند عجز الخصم عن الإثبات فيحتكم إلى ضمير الخصم الآخر طالما أعوزه الدليل وهي وسيلة للإعفاء من الإثبات، هذه الوسيلة مستبعدة تماماً أمام القضاء الإداري لاعتبارات تتعلق بالنظام العام وبطبيعة الدعوى الإدارية التي تقوم بين طرفين أحدهما الإدارة التي تتصرف بغرض تحقيق المصلحة العامة بمعرفة موظفيها، وهو ما يمنع توجيه اليمين الحاسمة إلى موظفيها أمام القضاء الإداري"¹⁸⁸.

وقد علّل بعض الفقه ذلك بكون وقائع المنازعة الإدارية تكون في العادة مسجلة سلفاً بملفات وسجلات، الأمر الذي يتيح للمحكمة أن تحصل على الدليل اللازم منها¹⁸⁹، ويرى بعضه الآخر أنّ علّة ذلك إنما تبدو في استقلال

¹⁸⁶. رسلان (2011)، ص343.

¹⁸⁷. نظم قانون البيّنات السوري أحكام اليمين، وذلك في المواد من 112 إلى 133 منه.

¹⁸⁸. حكمها في الطعن 13576 لسنة 50 ق، عليا، تاريخ 2017/6/20، استُرجع بتاريخ 20 شباط، 2021، الساعة 11:00 م من الموقع الإلكتروني:

https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=

¹⁸⁹. عطا الله (2001)، ص59.

الإدارة -والتي هي جهاز موضوعي- عن ممثل الإدارة الذي يمثلها بصفته لا بذاته؛ ذلك أنّ اليمين تخاطب الشخص في ذاته وإحساسه وعقيدته، فلا يجوز بالتالي توجيهها إلى هذا الشخص الذي يمثل الإدارة بصفته فقط لا بذاته¹⁹⁰.

الفرع الثاني

الإثبات بالقرائن

تُشكّل القرائن إحدى الدعائم الأساسية لوصول القضاء إلى حكم عادل، إذ إنّ الحصول على الأدلة التي تنصّب مباشرة على الواقعة محل الإثبات قد يكون متعذراً إن لم يكن مستحيلاً في كثير من الأحيان، فالقاضي لا يستطيع دائماً أن يصل إلى الحقائق بصورة مباشرة، فيلجأ إلى تحكيم عقله باستخدام ضوابط الاستدلال وأصول المنطق للتعرف على أكبر قدر من تلك الحقائق بصورتها المطابقة للحقيقة والواقع.

وتعدّ القرائن ملزمة -بتحديد القانون- لمدى حجّيتها على نحو تكون هذه الحجّة قاطعة لا تقبل إثبات العكس، أو ذات حجّة غير قاطعة يمكن إثبات عكسها، وتكون القرائن إمّا قانونيّة عندما يرد النص عليها في القانون، وإمّا قضائيّة عندما يتوصل القاضي إليها من خلال وقائع الدعوى والأوراق التي يتضمنها ملف الدعوى¹⁹¹.

وبذلك تحتل القرائن مكاناً مهماً في الإثبات الإداري، وذلك بالنظر إلى انسجامها مع مذهب الإثبات الحر المتّبع في القضاء الإداري من جهة، إضافة إلى وجود ظاهرة عدم التوازن العادل بين طرفي الدعوى من جهة أخرى، وما أدت إليه من صعوبة في الإثبات الملقى على عاتق الفرد، وهذا ما يجعل القرائن بنوعها (القانونية والقضائية) تظهر في صورة تُعبّر عن رغبة المشرع والقاضي في التعاون في سبيل معالجة ظاهرة انعدام التوازن العادل بين الطرفين في الدعوى الإدارية في مجال الإثبات¹⁹².

¹⁹⁰. زريق (2009)، ص270.

¹⁹¹. قوسطو (2017)، ص98.

¹⁹². موسى (1977)، ص127.

أمّا بالنسبة إلى تعريف القرينة، فلم يورد المشرع السوري -على غرار المشرع المصري- تعريفاً للقرينة بصفة عامة، في حين نصت المادة 1349 من القانون المدني الفرنسي على أن القرائن هي النتائج التي يستخلصها القانون أو القاضي من واقعة معلومة لمعرفة واقعة مجهولة¹⁹³.

فالقرينة تقوم على فكرة مؤداها أنه يوجد أمام المشرع أو القاضي واقعتان، إحداهما مجهولة وهي المراد إثباتها، والثانية معلومة وهي التي يتم الاستنباط منها، فيتوصل إلى إثبات الواقعة المجهولة من خلال الواقعة المعلومة نظراً إلى قربها منها واتصالها بها، وأنّ هذا الاستنباط إذا تمّ من قبل المشرع فالقرينة قانونية، وإذا تمّ من قبل القاضي فالقرينة قضائية¹⁹⁴.

وبحسبان أنّ القرائن تقسم إلى نوعين: قانونية وقضائية، فلا بدّ من توضيح المقصود بكل منهما، وهذا ما سنقوم به تباعاً وفقاً لما يأتي.

أولاً- القرائن القانونية:

عرّف القانون المدني الفرنسي القرينة القانونية في المادة /1350/ منه، إذ نصّت على أنّ: "القرينة القانونية هي التي يجعلها نص القانون مرتبطة بتصرفات أو وقائع معينة، من ذلك:

-التصرفات التي يقرر القانون أنها باطلة مفترضاً أنها أبرمت للاحتيال على أحكامه بالنظر إلى صفتها وحدها.

-الأحوال التي يقرر فيها القانون أنّ كسب الملكية أو براءة الذمة ينتج عن بعض الظروف المعينة.

-الحجّة التي يرتبها القانون على الأمر المقضي به.

-القوة التي يجعلها القانون لإقرار الخصم أو ليمينه¹⁹⁵.

¹⁹³. موسى (1977)، ص129.

¹⁹⁴. عطا الله (2001)، ص111.

¹⁹⁵. قوسطو (2017)، ص130.

بينما بينت المادة /89/ من قانون البيّنات السوري الأثر القانوني للقرينة القانونية بقولها: "القرينة التي ينص عليها القانون تغني من تقررت هذه القرينة لمصلحته عن أية طريقة أخرى من طرق الإثبات، على أنه يجوز نقض هذه القرينة بالدليل العكسي، ما لم يوجد نص يقضي بغير ذلك".

يتضح من ذلك أنّه في التشريع السوري يكون الأصل في القرينة القانونية أنها بسيطة تقبل إثبات العكس بكافة الطرق، لكن المشرع وعلى سبيل الاستثناء جعل بعضها قاطعاً لا يجوز إثبات عكسه.

فالقرائن القانونية تؤدي إلى إعفاء من يتمسك بها من عبء الإثبات بصفة مؤقتة إذا كانت قابلة لإثبات العكس، أو بصفة دائمة إذا كانت غير قابلة لإثبات العكس، وتعدّ القرائن القانونية من أهم الضمانات التي وردت في بعض النصوص الخاصة للتخفيف من حدة الصعوبات التي تعترض المدعي في إثبات عدم مشروعية القرار الإداري¹⁹⁶.

مما سبق يتضح ما يأتي:

- أنّ القرائن القانونية تقسم إلى قسمين، بسيطة: وهي التي يجوز نقضها بالدليل العكسي، وقاطعة: وهي التي لا تقبل نقض دلالتها.

- أنّ القرائن القانونية تقوم على ركن خاص هو نص القانون، فالقانون هو الذي يختار الواقعة الثابتة وهو الذي يجري عملية الاستنباط، فالمشرع يقرّر مقدماً أنّ بعض الوقائع تعدّ دائماً قرينة على أمور معينة ولا يجوز للقاضي أن يرى غير ذلك، بل إنه متى ثبتت تلك الوقائع يجب أن يستنتج منها القاضي حتماً ما قرره القانون، وهذا ما يميز القرائن القانونية عن القضائية.

¹⁹⁶. بوكثير (2014)، ص135.

وهذا ما دعا بعض الفقه إلى القول إنّ القرائن القانونية تجسّد تطبيقاً لنظام الإثبات المقيّد، الذي لا يدع مجالاً لحرية القاضي في الاقتناع أو مجالاً لحرية الخصوم في الإثبات، بل يفرض المشرع على القاضي وعلى الخصوم التقيد بنص القانون في وقائع معيّنة، طالما وجد هذا النوع من القرائن¹⁹⁷.

وهذه القرائن القانونية نجدها في التطبيق أمام القضاء الإداري تنطوي تحت طائفتين، الأولى قرائن إدارية تتعلّق أساساً بالقانون الإداري، والثانية قرائن مدنية تطبّق أمام القضاء الإداري لاتفاقها مع روابط القانون العام.

1-القرائن القانونية ذات الطبيعة الإدارية:

نجد تطبيقاتها في العديد من النصوص القانونية، نذكر منها:

أ-قرينة القرار الإداري الضمني، ومن ذلك ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة /21/ من قانون مجلس الدولة السوري النافذ، إذ جاء فيها "... ويعد فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفض له..."، ومن أمثلته في مصر أيضاً ما نصت عليه المادة /72/ من القانون رقم 58 لسنة 1971 على أنه يتعيّن البت في طلب استقالة العامل "خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه وإلا اعتبرت الاستقالة مقبولة بحكم القانون...".

وفوات المدد المشار إليها في النصوص السابقة يعدّ قرينة قانونية على صدور القرار الإداري الضمني سواء أكان بالرفض أم بالإيجاب متى توافرت الأحكام المقررة، أمّا إذا لم تتحقّق هذه الأحكام على الوجه المقصود بالنص فإنّ القرينة القانونية لا تقوم، ومن ثم فإنّ مناط قيام هذه القرائن القانونية أن يُثبت صاحب الشأن توافر الشروط المقررة لقيام القرائن طبقاً للقانون، فإذا لم يثبت تحقق هذه الشروط فإنّ القرينة لا تقوم أصلاً ولا يستفيد منها صاحب الشأن¹⁹⁸.

¹⁹⁷. مقال منشور على الإنترنت، بعنوان القرائن كوسيلة من وسائل الإثبات أمام القضاء الإداري. استُرجع بتاريخ 22 شباط، 2021، الساعة 10:00 م من الموقع الإلكتروني:

<https://www.google.com/url?sa=t&source>

¹⁹⁸. موسى (1977)، ص152.

ب-النشر¹⁹⁹ قرينة للعلم بالقرار الإداري، إذ قضت الفقرة الأولى من المادة /21/ من قانون مجلس الدولة السوري النافذ بما يأتي: "ميعاد إقامة الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً تبدأ من اليوم التالي لتاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو تبليغه لصاحب الشأن.."، ويقع عبء إثبات النشر الذي تبدأ به مدة الطعن في القرار الإداري على عاتق جهة الإدارة، ذلك أن النشر لا يُفترض بل يقع على عاتق الإدارة التي تدفع برفع دعوى الإلغاء بعد الميعاد أن تقيم الدليل على اتمامه²⁰⁰.

ج-الانقطاع عن العمل بلا مسوغ قرينة للاستقالة الضمنية للموظف، منها مثلاً ما نصّت عليه المادة /98/ من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 بقولها: "يعتبر عضو مجلس الدولة مستقياً إذا انقطع عن عمله مدة ثلاثين يوماً متصلة بدون إذن ولو كان ذلك بعد انتهاء إجازته أو إعارته أو نديه لغير عمله".

2-القرائن القانونية ذات الطبيعة المدنية:

تجد هذه القرائن أساسها في القانون المدني، إلا أنها تتسجم مع روابط القانون العام، مما جعلها قابلة للتطبيق أمام القضاء الإداري، نذكر منها:

أ-قرينة حجّية الأمر المقضي به، والتي أقامها المشرع بهدف حماية الأحكام الصادرة عن القضاء وحفاظاً على هيئته، إذ نصّت المادة /90/ من قانون البيّنات السوري عليها كما يأتي: "1-إن الأحكام التي حازت درجة القطعية تكون حجة فيما فصلت فيه من الحقوق، ولا يجوز قبول دليل ينقض هذه القرينة، ولكن لا تكون لتلك الأحكام هذه القوة إلا في نزاع بين الخصوم أنفسهم دون تغيير صفاتهم وتعلق النزاع بذات الحق محلاً وسبباً".

يتضح من ذلك أنّ هذه القرينة تعدّ من القرائن القانونية القاطعة، أي التي لا تقبل ما ينقض دلالتها، وذلك متى تحققت شروطها التي تتجسد في وحدة الخصوم والموضوع والسبب، وهي من القرائن المطبّقة أمام القضاء الإداري، إذ أكّدت المحكمة الإدارية العليا السورية على ذلك بقولها: "بعد أن صدر الحكم نهائياً وحاز قوة الأمر

¹⁹⁹. يقصد بالنشر: "اتباع الإدارة لشكليات معينة لكي يعلم الجمهور بالقرار". الطماوي (1961)، ص452.

²⁰⁰. موسى (1977)، ص157.

المقضي أضحي متعيناً الحكم بعدم جواز النظر في الدعوى لسابقة الفصل فيها بدعوى اتحد فيها الخصوم والموضوع والسبب²⁰¹.

ب-قرينة مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تحدثها الحيوانات، ومسؤوليتها عن الأشياء الخطرة الموجودة في حراستها، إذ تقوم الأولى على أساس الخطأ المفترض في الحراسة، وقرينة الخطأ هنا قرينة قاطعة لا تقبل إثبات العكس من قبل الإدارة، وإنما تستطيع نفي المسؤولية إذا أثبتت أن الضرر راجع إلى سبب أجنبي لا يد لها فيه، بينما تقوم الثانية على أساس الخطأ في الحراسة، وهو أيضاً خطأ مفترض لا يقبل إثبات العكس²⁰².

ثانياً-القرائن القضائية:

عرّفها قانون البينات السوري بأنها: "القرائن التي لم ينص عليها القانون، وأمكن القاضي أن يستخلصها من ظروف الدعوى وأن يقتنع بأن لها دلالة معينة، ويترك لتقدير القاضي استنباط هذه القرائن"²⁰³، وسميت بالقرائن القضائية نسبةً إلى القاضي الذي يقوم باستنباطها، كما يطلق عليها أيضاً القرائن الموضوعية؛ لأنها تستنبط من موضوع الدعوى وظروفها²⁰⁴.

ويمكن من خلال المادة السابقة استخلاص ما يأتي:

-أنّ القرائن القضائية هي عبارة عن أدلة يستخلصها القاضي باجتهاده وذكائه وإعمال فكره بناءً على ما يراه من وقائع في موضوع الدعوى وظروفها.

-أنّ القانون هو مصدر هذا الحق الممنوح للقاضي في إعمال سلطته التقديرية في استخلاص القرائن القضائية، بينما مصدر هذه القرائن هو القاضي نفسه الذي يقوم باستخلاصها.

-أنّ للقرينة القضائية عنصرين، أولهما مادي ويتكون من وقائع ثابتة في الدعوى تسمى بالدلائل أو الأمارات، وثانيهما معنوي ويتحصّل في عملية الاستنباط التي يقوم بها القاضي ليصل من هذه الدلائل والأمارات إلى ثبوت

²⁰¹ المحكمة الإدارية العليا، قرار رقم 348، طعن 388، السنة 1978، أشار إليه المهائني (2004-أ)، ص42.

²⁰² عطا الله (2001)، ص158.

²⁰³ الفقرة 1/ من المادة 92/ من قانون البينات السوري رقم 359 لعام 1947.

²⁰⁴ نشأت (د.ت)، ص187.

الوقائع المجهولة²⁰⁵، ومن ثم كانت القرينة القضائية من أسلم الأدلة من حيث الواقعة الثابتة التي تُستنبط منها القرينة، ومن أخطرها من حيث صحة الاستنباط وسلامته²⁰⁶.

وإذا كانت القرائن القضائية دليلاً مقيداً أمام القضاء العادي فلا يمكن الإثبات بوساطتها في غير الأحوال التي يجوز فيها الإثبات بالشهادة²⁰⁷، فإنَّ الأمر يختلف أمام القضاء الإداري؛ فالقانون لم يحدّد الأدلة المقبولة أمام القاضي الإداري، فهو يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في وزن وتقدير ما يقدم إليه من أدلة وعناصر، من دون أن يكون لأي منها أي حجية أو قوة محدّدة في الإثبات تفضل غيرها، طالما أنَّ المشرع لم يحدد ذلك، ومن ثمَّ فإنَّ تقدير الأدلة متروك أصلاً لوزن واقتناع القاضي، وهذا ما يجعل القرائن القضائية في مقدمة طرق الإثبات أمام القاضي الإداري²⁰⁸.

فهذا القاضي يستطيع بموجبها وفي ضوء ما يتمتع به من حرية في الإثبات أن يدحض بها الادعاء أو يثبتته، فعندما يخلو ملف الدعوى من أدلة الإثبات الكافية، أو يتعذّر على الطرف المكلف بالإثبات تقديم المستندات المؤيدة لطلبه، يلجأ القاضي إلى تأسيس حكمه على القرائن المستقاة من الإشارات والشواهد التي تنبئ عنها الأوراق والتي تشكل في مجملها قرائن قضائية إذا بلغت من القوة درجة تخلخل قرينة الصحة التي تتمتع بها القرارات الإدارية، بحيث تنشأ قرينة قضائية على صحة الادعاء ناقلة لعبء إثبات العكس على عاتق الإدارة²⁰⁹.

ونظراً إلى أنَّ القرينة القضائية تقوم على استنباط القاضي، فخطأ القاضي فيها وارد، لذلك يكون للخصم الحق في دحض ما جاء بالقرينة بكافة طرق الإثبات²¹⁰، وهذا يعني أنَّ القرينة القضائية دوماً قابلة لإثبات العكس بكافة طرق الإثبات، فيمكن إثبات ما يخالفها بمثلها وبما هو أقوى منها من باب أولى²¹¹.

²⁰⁵. خليفة (2010)، ص155.

²⁰⁶. السنهاوري (1968)، ص333.

²⁰⁷. الفقرة 2/ من المادة 92/ من قانون البينات السوري.

²⁰⁸. موسى (1977)، ص404.

²⁰⁹. خليفة، مرجع سابق، ص156.

²¹⁰. خليفة، مرجع سابق، ص161.

²¹¹. نشأت (د.ت)، ص425.

وما المستندات وغيرها من الأوراق الإدارية إلا قرائن مكتوبة قابلة لإثبات العكس، تتألف فيما بينها لإثبات الوقائع المتنازع عليها، لذلك كان من الطبيعي أن يقيم القاضي حكمه في الكثير من الأحيان على القرائن القضائية وحدها ومن دون اشتراط دليل آخر²¹².

كما أنها تؤدي إلى تيسير عبء الإثبات الواقع على عاتق الطرف المتحمل به، وتظهر أهميتها وفعاليتها على وجه الخصوص في الحالات التي يتعذر أو يصعب الحصول فيها سلفاً على أدلة الإثبات²¹³.

وتبدو أهمية القرينة القضائية أيضاً في كونها المصدر التاريخي للقرينة القانونية²¹⁴، فهذه الأخيرة ليست في الأصل إلا قرينة قضائية تواتر وقوعها فاستقر عليها القضاء، ومن ثم لم تصبح هذه القرينة متغيرة الدلالة من قضية إلى أخرى، فرأى المشرع في اضطرابها واستقرارها ما يجعلها جديرة بأن ينص على توحيد دلالتها، فتصبح بذلك قرينة قانونية²¹⁵.

والواقع أن المدعي وهو الملتزم أصلاً بعبء الإثبات، هو الذي يفيد في الغالب من القرائن القضائية التي يستخلصها القضاء لمصلحته، ويؤدي ذلك إلى إعفائه بصفة مؤقتة من عبء الإثبات الواقع على عاتقه، إذ ينتقل هذا العبء فعلاً بعد أن قام الدليل الذي يؤيد صحة الادعاء، إلى عاتق الطرف الآخر الذي يلتزم في سبيل التخلص من الادعاء بإثبات عكس القرينة التي أدت إلى نقل العبء الفعلي للإثبات إليه، فإذا تقاعس هذا الطرف عن تقديم الإثبات اللازم أو عجز عن ذلك، استقر مركز المدعي على أساس القرينة القضائية التي خلصته من العبء الفعلي الواقع عليه بالنسبة إلى الإثبات²¹⁶.

وعلى هذا الأساس ميّز الدكتور السنهاوري بين القرائن القانونية والقضائية في كون هذه الأخيرة تنقل عبء الإثبات من خصم إلى آخر، بينما القرائن القانونية تنقل الإثبات من محل إلى محل آخر، "فالقاضي يأخذ بالقرائن

²¹². موسى (1977)، ص404.

²¹³. موسى، مرجع سابق، 411.

²¹⁴. شطناوي (2003)، ص148.

²¹⁵. السنهاوري (1968)، ص337.

²¹⁶. موسى، مرجع سابق، ص412.

القضائية لا للإثبات الكامل فحسب، بل أيضاً لنقل عبء الإثبات من جانب إلى جانب، ثم لرده إلى الجانب الأول²¹⁷.

وقد جرى قضاء مجلس الدولة المصري على الاعتماد على القرائن القضائية في الإثبات، سواء كان ذلك في نطاق دعاوى القضاء الكامل أو دعاوى الإلغاء، إذ ذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية تطبيقاً لذلك إلى أنّ "ملف خدمة الموظف هو الوعاء الطبيعي لكل ما يتصل به من قرارات وهو الوعاء الصادر لتصور حالته، فإن كان الملف نظيفاً خالياً من الشوائب فإن هذا الوضع يقيم قرينة في صالح الموظف تكفي لنقل عبء الإثبات إلى عائق الإدارة التي يتعين عليها في هذه الحالة أن تثبت الأسباب القانونية التي استند إليها القرار الإداري المطعون فيه والصادر بالفصل من الخدمة أو التخطي في الترقية بعد أن انهارت قرينة الصحة المفترضة"²¹⁸.

وتمشياً مع ما يتمتع به القاضي الإداري من سلطة تقديرية واسعة في مجال الإثبات والتي تنبثق عن اعتناقه مذهب الإثبات الحر الذي يمكنه من لعب دور إيجابي في الإثبات، فإنّ القرائن القضائية بحسبانها نتاجاً لهذا الدور كثيرة ومتنوعة بحيث لا تخضع لحصر، ولعل أهمها كما ساقها الفقه، قرائن الانحراف بالسلطة، وقرينة العلم اليقيني بالقرار الإداري، وقرينة صحة القرار الإداري²¹⁹.

وبعد أن انتهينا في هذا المبحث من التعرف على مفهوم الإثبات في الدعوى الإدارية والعوامل المؤثرة فيه، وبيئاً مذهب الإثبات المطبق في القضاء الإداري، وقمنا بتسليط الضوء على وسائل الإثبات في الدعوى الإدارية، سوف نتناول بالتفصيل قرينة صحة القرار الإداري وأساسها القانوني، وذلك في المبحث الآتي.

²¹⁷. السنهوري (1968)، ص336، 604.

²¹⁸. محكمة القضاء الإداري المصرية، جلسة 1961/2/16، السنة 15، أشار إليه خليفة (2010)، ص158.

²¹⁹. خليفة، مرجع سابق، ص163.

المبحث الثاني

قرينة صحّة القرار الإداري والأساس القانوني لها

إنّ الإحاطة بمفهوم قرينة صحّة القرارات الإدارية وتوضيح الغاية منها والأساس القانوني الذي تقوم عليه، يقتضي الدراسة من خلال البحث في الإطار المفاهيمي لقرينة صحّة القرار الإداري في المطلب الأول، ثم ننتقل إلى البحث في الأساس القانوني الذي تقوم عليه قرينة صحّة القرار الإداري وذلك في المطلب الثاني.

المطلب الأول

الإطار المفاهيمي لقرينة صحّة القرار الإداري

تقتضي دراسة قرينة صحّة القرار الإداري توضيح مفهوم القرينة في القانون الإداري بشكل عام وذلك في الفرع الأول، ومن ثمّ الانتقال إلى بيان مفهوم قرينة صحّة القرار الإداري وذلك في الفرع الثاني.

الفرع الأول

مفهوم القرينة في القانون الإداري

القرينة دليل من أدلة الإثبات يستند إليها القاضي في إصدار حكمه، أو يؤيد بها ما لديه من أدلة، وهذا متفق عليه بين كافة فروع القانون، سواء كان الحديث عن القرينة بهدف تطبيقها في المجال المدني أو الجنائي أو الإداري.

وإزاء هذا الأمر، فإنّ التعرّض لبيان مفهوم القرينة لا يختلف من فرع قانوني إلى آخر، وعليه سيقوم الباحث بتعريف القرينة في اللغة والاصطلاح والتشريع (أولاً)، ثمّ تمييزها عمّا يلتبس بها (ثانياً)، وذلك من خلال القواعد المستقرّة في القانون المدني بوصفه الشريعة العامة لسائر القوانين، وذلك بهدف الاستعانة بها في المجال الإداري.

أولاً- تعريف القرينة:

لبيان مفهوم القرينة وتعريفها والتعرّف عليها بشكل واضح، لا بدّ من تحديد المعنى اللغوي لها، ثمّ التطرق لمختلف التعاريف الفقهية، سواء في الفقه الإسلامي أو الفقه القانوني، من دون إغفال موقف التشريعات الوضعيّة من تعريفها.

1- معنى القرينة في اللغة:

القرينة لغة: مؤنث قرين، وجمعها قرائن على وزن فاعل، والثلاثي قَرَنَ على وزن فعل، والقرينة مأخوذة من المقارنة وهي الملازمة والمصاحبة يقال: فلان قرين لفلان أي ملازم له، ومصاحب²²⁰.
ومنه قوله تعالى: (وَقَالَ قَرِينُهُ هَذَا مَا لَدَيَّ عَتِيدٌ)²²¹، وقوله تعالى: (وَمَنْ يَعْشُ عَنْ ذِكْرِ الرَّحْمَنِ نُقَيِّضْ لَهُ شَيْطَانًا فَهُوَ لَهُ قَرِينٌ)²²²، وقرن الشيء بالشيء، وقرنه إليه قرناً: شدّه ووصله، ومنه قوله تعالى: (وَتَرَى الْمَجْرِمِينَ يَوْمَئِذٍ مُّقْرَنِينَ فِي الْأَصْفَادِ)²²³.

فالقرينة تطلق على عدّة معان، أشهرها معنيان:

الأول، النفس؛ لمقارنتها الإنسان وملازمتها له.

الثاني، الزوجة؛ لأنها تقارن الزوج وتلازمه.

فالقرينة إذاً: أمر يشير إلى المقصود، أو هي الأمر الدال على الشيء من غير الاستعمال فيه، بل لمجرد المقارنة والمصاحبة²²⁴.

2- معنى القرينة في الاصطلاح:

القرينة ليست سوى علاقة بين واقعتين إحداها مؤكدة والأخرى مجهولة، وبعبارة أدق، هي العملية المنطقية التي تمكّن القاضي انطلاقاً من واقعة معلومة من إجراء عملية اختيار من بين الفرضيات المطروحة الأكثر احتمالاً، ومن هنا فهي تنقل موضوع الإثبات في حد ذاته، وذلك من خلال عدّ واقعة ما صحيحة من مجرد إثبات واقعة أخرى.

فالقرينة تنطلق من واقعة من أجل الوصول إلى واقعة أخرى عن طريق الاستدلال المنطقي استقراءً واستنباطاً وحسب الاقتناع الذي يتوصّل إليه القاضي من خلال تقديره للوقائع المعروضة عليه، لكن قبل أن يتوصل القاضي

²²⁰. العجلان (2006)، ص 105.

²²¹. سورة ق، آية 23.

²²². سورة الزخرف، آية 36.

²²³. سورة إبراهيم، آية 49.

²²⁴. العجلان، مرجع سابق، ص 106.

إلى هذا الاقتناع، يجب أن يقوم بعملية تقييم منطقي ليتوصّل عن طريقها إلى إثبات العلاقة المنطقية بين العناصر المعروفة والواقعة المراد معرفتها أو إثباتها، ومن هنا فإنّ تسمية القرائن بافتراضات الإنسان تعكس العمل أو النشاط الذهني المنطقي الذي يعدّ الأساس لكل إثبات عن طريق القرائن²²⁵.

بناء على ما تقدّم، سنقوم باستعراض التعريفات المختلفة للقرينة في الفقه الإسلامي والفقه القانوني.

2-1: القرينة في الفقه الإسلامي:

لم يعرف فقهاء الشريعة الإسلامية القدامى القرينة، وإن كانوا قد استعملوها بألفاظ مترادفة مثل العلامات والأمارات، ولعلّ السبب في عدم تعريفهم لها هو وضوح معناها وظهور دلالتها على المراد منها، والمقصود بالأمانة: أنه ما يلزم من العلم به الظن بوجود المدلول، كالغيم بالنسبة إلى المطر؛ فإنه يلزم من العلم به الظن بوجود المطر²²⁶.

ومن تعريفات الفقهاء للقرينة اصطلاحاً، أنها كل أمانة ظاهرة تقارن شيئاً خفياً وتدلّ عليه، وهي مأخوذة من المقارنة والمصاحبة²²⁷، كما عُرِفَتْ بأنها الأمانة التي تدلنا على الأمر المجهول استنباطاً واستخلاصاً من الأمانة المصاحبة والمقارنة لذلك الأمر الخفي المجهول، ولولاها لما أمكن التوصل إليه، كأثر السير الذي يدل على المسير²²⁸.

ويبدو أنّ القرينة في الشرع لم يرد بشأنها نص خاص صريح، إلا أنّ أئمة الفقه قد استدلوا عليها في كثير من آيات القرآن الكريم، وأحاديث الرسول صلى الله عليه وسلم، فأما من الكتاب فقوله تعالى: (وَجَاءُوا عَلَى قَمِيصِهِ بِدَمٍ كَذِبٍ)²²⁹، فقد روي أنّ إخوة يوسف لما أتوا بقميصه إلى أبيهم تأملّوه، فلم يرَ خرقاً ولا أثر ناب، فاستدلّ به على كذبهم فكان موقفه أن: (قَالَ بَلْ سَوَّلَتْ لَكُمْ أَنْفُسُكُمْ أَمْراً..)، فحكم بكذبهم لقرينة عدم تمرّق القميص.

²²⁵. قوسطو (2017)، ص 101.

²²⁶. الفائز (1983)، ص 62.

²²⁷. الزرقا (2004)، ص 936.

²²⁸. الفائز، مرجع سابق، ص 63.

²²⁹. سورة يوسف، الآية 18.

ومن أمثلة القرائن في السنة النبوية، أنَّ النبي صلى الله عليه وسلم جعل السكوت من جانب البكر إذناً في زواجها، وأمرة على رضاها في قوله: "لا تُكح الأيم حتى تُستأمر، ولا تُكح البكر حتى تُستأذن، قالوا: يا رسول الله وكيف إذن؟ قال: أنْ تَسْكُت"²³⁰.

يلاحظ مما سبق أنَّ فقهاء الشريعة الإسلامية قد عرّفوا القرينة بأنها أمانة تدلّ على شيء مجهول، فسمّيت بالقرينة لأنّ لها اتصالاً بما يستدل بها عليه، فهي الأمر الدال على الشيء من غير الاستعمال فيه، بل لمجرّد المقارنة والمصاحبة.

أمّا فقهاء القانون فقد تعدّدت تعريفاتهم للقرينة، وإن كانت هذه التعريفات قد اختلفت في سياقها ولفظها إلا أنّ مضمونها واحد، وهذا ما سيتم بيانه فيما يأتي.

2-2: القرينة في الفقه القانوني:

تعدّدت التعريفات الفقهية القانونية للقرينة، إذ عرّفها بعض الفقهاء بأنها: استنباط الشارع أو القاضي لأمر مجهول من أمر معلوم²³¹، وقيل هي استنباط أمر غير ثابت من أمر ثابت²³²، ويرى آخرون أنّ القرينة هي الاستنتاج الذي يؤخذ من واقعة معلومة ويستدلّ منه على واقعة غير معلومة²³³.

أو هي أسلوب للمنطق القانوني، بمقتضاه يتم استنباط واقعة مجهولة من واقعة أخرى ثابتة، فالقرينة ما هي إلا افتراض يجعل الشيء المحتمل أو الممكن صحيحاً وفقاً لما هو مألوف في الحياة أو لما يرجحه العقل²³⁴، كما عرّفت بأنها استنتاج الواقعة المطلوب إثباتها من واقعة أخرى قام عليها دليل إثبات²³⁵.

²³⁰. رواه البخاري ومسلم والترمذي وأبو داود والنسائي، انظر ناصف (د.ت)، ص 292.

²³¹. نشأت (د.ت)، ص 186.

²³². نتاغو (2009)، ص 117.

²³³. بك (1899)، ص 240.

²³⁴. مصطفى (1980)، ص 89، أشار إليه حسونة (2012)، ص 61.

²³⁵. حسني (1982)، ص 498، أشار إليه قوسطو (2017)، ص 106.

وتعدّ القرينة من وسائل الفن القانوني، باستعمالها يتحوّل الشك إلى حقيقة والتردد إلى يقين، فهي لا تطبق إلا في حالة الشك توصلاً إلى القول القاطع حول وجود أو عدم وجود الواقعة المجهولة، وخاصة عند افتقار صاحب الشأن إلى الدليل القاطع²³⁶.

وبلاحظ أنّ معنى القرينة في نطاق القانون الإداري لا يختلف عن المعنى السابق، إذ عرّفها الدكتور محمود حلمي بأنها: "شواهد وأمارات نص عليها المشرع أو استنبطها القاضي من الواقعة المعروضة عليه تؤيد المدعي في دعواه أو تخذله"²³⁷.

من خلال التعاريف السابقة يتضح إجماع الفقهاء على تعريف القرينة بأنها دليل يقوم على استنباط أمر مجهول من أمر معلوم، ويستنتج من هذا التعريف العناصر التي تقوم عليها القرينة وهي:

العنصر الأول: أمر مجهول، وهو الواقعة المطلوب إثباتها.

العنصر الثاني: أمر معلوم، وهو الذي تقوم عليه القرينة.

العنصر الثالث: عملية استخلاص الأمر المجهول من الأمر المعلوم والتي تفيد قيام الأمر المجهول.

3- تعريف القرينة في التشريعات الوضعية:

بالرجوع إلى التشريعات الوضعية يتضح أنّ أغلبها ترك تعريف القرينة إلى الفقه والقضاء؛ نظراً إلى ما يميّز به القضاء من اجتهادات وما يتوصّل إليه الفقه القانوني من نتائج، غير أنّ هذا لم يمنع بعض التشريعات الوضعية من إدراج تعريف للقرينة بصفة عامّة كما هو الشأن بالنسبة إلى القانون المدني الفرنسي، إذ نصّ على تعريف القرائن خلافاً للعديد من التشريعات العربية التي اكتفت بالنص على حجّة القرائن تاركاً التعريف للفقه.

وعليه، فإنّ الأمر يتطلب الوقوف على تعريف القرينة في القانون المدني الفرنسي، ثمّ الانتقال إلى التشريعات العربية وموقف المشرع السوري.

²³⁶. حسونة (2012)، ص 62.

²³⁷. حلمي (1977)، ص 450، أشار إليه عطا الله (2001)، ص 110.

3-1: في القانون المدني الفرنسي:

عرّفت المادة /1349/ من القانون المدني الفرنسي القرائن بصفة عامّة، إذ نصّت على أنها النتائج التي يستخلصها القانون أو القاضي من واقعة معلومة لمعرفة واقعة مجهولة²³⁸، يتضح من هذا التعريف أنّ هذه النتائج قد يتمّ استخلاصها إمّا من المشرع وذلك بالنص عليها في القانون، وإمّا من القاضي باجتهاده، مما يعني أنّ هذا التعريف قد ميّز بين استخلاصين، الأول يقوم به المشرع، والثاني يقوم به القضاء، وبذلك تكون القرائن على نوعين إحداها مصدرها القانون والثانية مصدرها القضاء، وبذلك يكون التشريع المدني الفرنسي قد وضع معياراً قسم على أساسه القرائن - وذلك حسب مصدرها - إلى نوعين: قانونية وقضائية.

3-2: في التشريعات العربية:

جاءت المادة /299/ من قانون أصول المحاكمات المدنية اللبناني²³⁹ متأثرة بما هو وارد في المادة /1349/ من القانون المدني الفرنسي، إذ نصّت على أنّ: "القرائن هي نتائج تستخلص بحكم القانون أو تقدير القاضي من واقعة معروفة للاستدلال على واقعة غير معروفة".

أمّا القانون المدني المصري ومعظم القوانين العربية الأخرى فقد اكتفت ببيان حجّة كل من القرائن القانونية والقرائن القضائية، من دون أن تضع تعريفاً للقرينة بصفة عامة، تاركةً أمر ذلك للفقّه، إذ نصت المادة /404/ منه²⁴⁰ على حجّة القرائن القانونية بحيث تعفي هذه الأخيرة من تقررت لمصلحته عن أي طريقة أخرى من طرق الإثبات، وذلك عندما قررت أنّ "القرينة القانونية تعفي من تقررت لمصلحته عن أية طريقة أخرى من طرق الإثبات، على أنه يجوز نقض هذه القرينة بالدليل العكسي مالم يوجد نص يقضي بغير ذلك"، وهو ما جاء مطابقاً لمعظم التشريعات العربية، لا سيما المادة /502/ من القانون المدني العراقي، والمادة /392/ من القانون المدني الليبي²⁴¹.

²³⁸. السنهوري (1968)، ص 328.

²³⁹. المرسوم الاشتراعي رقم 30/90، لعام 1983.

²⁴⁰. القانون رقم 131 لسنة 1948، المعدل بالقانون رقم 106 لسنة 2011.

²⁴¹. قوسطو (2017)، ص 110.

والأمر مماثل في هذه القوانين بالنسبة إلى القرينة القضائية، إذ أنها لم تضع تعريفاً لها، بل اكتفت فقط بالإشارة إلى الحجية بالنسبة إلى هذا النوع من القرائن ودورها في الإثبات القضائي، وهو ما يظهر جلياً في المادة /407/ من القانون المدني المصري التي نصّت على أنه: "يترك لتقدير القاضي استنباط كل قرينة لم يقررها القانون، ولا يجوز الإثبات بهذه القرائن إلا في الأحوال التي يجيز فيها القانون الإثبات بالبينة".

3-3: في القانون السوري:

نظم قانون البينات السوري²⁴² الأحكام المتعلقة بالقرائن وذلك في المواد 89 حتى 92 منه، ويلاحظ من خلال

قراءة تلك النصوص عدّة أمور، يمكن إجمالها فيما يأتي:

- لم يورد المشرع السوري تعريفاً للقرينة بصفة عامة، مخالفاً بذلك التشريع المدني الفرنسي ومحتدياً حذو عدد من التشريعات العربية، تاركاً أمر تعريفها إلى الفقه.

- اكتفى المشرع السوري ببيان كل من نوعي القرينة (القانونية والقضائية)، إذ عرّف القرينة القانونية بالنظر إلى مصدرها والأثر أو النتيجة التي تترتب عليها، مقررّاً أنّ هذه القرينة تغني من تقررت لمصلحته عن أي طريقة أخرى من طرق الإثبات، وأنها تقبل إثبات العكس بشكل عام، إلا عندما ينص القانون على خلاف ذلك.

- بينما عرّف القرائن القضائية بطريقة الاستبعاد، مانحاً القاضي سلطة تقديرية واسعة في استنباطها، وموضحاً حجيتها في الإثبات، إذ عدّها هي والشهادة بالحجية ذاتها في الإثبات، ويتضح ذلك من نص المادة /92/ بينات، التي جاء فيها: "1- القرائن القضائية هي القرائن التي لم ينص عليها القانون، وأمكن القاضي أن يستخلصها من ظروف الدعوى وأن يقتنع أن لها دلالة معينة، ويترك لتقدير القاضي استنباط هذه القرائن. 2- لا يجوز الإثبات بالقرائن القضائية إلا في الأحوال التي يجوز فيها الإثبات بالشهادة".

²⁴². القانون رقم 359 لسنة 1947.

-في جميع الأحوال يبدو أنّ المشرع السوري لم يلجأ إلى طرح تعريف محدّد للقرينة، بل اكتفى فقط بعرض موضوع القرينة كأمر يعفي من الإثبات (القرينة القانونية)، أو كدليل إثبات (القرينة القضائية).

ثانياً-تمييز القرينة عما قد يلتبس بها من أفكار.

من أهم المصطلحات التي قد تلتبس بالقرينة: القاعدة الموضوعية، والحيلة، والدلائل، الأمر الذي يقتضي إيضاح الفرق بينها، وهذا ما سيتم بيانه فيما يأتي.

1- التمييز بين القرينة القانونية والقاعدة الموضوعية:

إنّ القرينة القانونية هي قاعدة من قواعد الإثبات تقوم على أساس واقعة يستنبطها المشرع من الغالب من الأحوال، وبمجرد ثبوتها يُعفى من تقررت لمصلحته تلك القرينة من إثبات الواقعة التي يدّعيها. أمّا القاعدة القانونية الموضوعية²⁴³، فهي تلك القاعدة التي تتعلّق بموضوع الحق أو الدعوى التي تحميه، سواء اتصلت هذه القاعدة بأسباب وجوده أو انتقاله أو انقضائه، ولا شأن لها بوسيلة إثباته²⁴⁴.

يتضح من ذلك أنّ كلاً من القواعد الموضوعية والقرائن القانونية ذات مصدر واحد هو التشريع، إضافة إلى وحدة السبب المبنية عليه وهي فكرة الغالب الراجح الوقوع، أضف إلى ذلك أنّ المشرع قد جعل بعض القرائن القانونية قاطعة لا يجوز إثبات عكسها، بمعنى أنها تساوت من الناحية العملية مع القواعد القانونية الموضوعية من حيث عدم جواز إثبات عكس الاستنباط الذي قامت عليه، وهذا ما يؤدي إلى الخلط بينهما، إلا أنّهما ومع ذلك يفترقان في الأمور الآتية:

²⁴³. مثل بلوغ الرشد، فعلى الرغم من أنه يتفاوت من شخص إلى آخر إلا أنّ المشرع قد جعل سن الرشد واحدة للجميع، مراعيًا في ذلك الكثرة الغالبة من الأحوال. انظر السنهاوري (1968)، ص 616.

²⁴⁴. قوسطو (2017)، ص 115.

-أن فكرة الغالب الراجح الوقوع تمثل موضوع القرينة القانونية ذاته، أي إنّ القرينة ما قامت إلا لتقريره، لذلك فإن هذا العامل يبقى بارزاً، في حين أنه يمثل الباعث في نطاق القاعدة الموضوعية، فهو "بمثابة العلة من المعلول فمتى تقررت القاعدة توارت العلة خلفها ولم يعد لها بعد ذلك مجال للظهور"²⁴⁵.

فعلاقة التبعية بين الإدارة والموظف تمثل العلة في تقرير مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، ومتى قامت القاعدة اختفت العلة وتوارت ولم يعد لها بعد ذلك مجال للظهور.

-أن فكرة الغالب الوقوع في القاعدة الموضوعية تتخذ أداة لتحقيق أغراض تشريعية لا قضائية، أما في القرائن القانونية فإنها تحقق غايات قضائية، فهي تقرر وجهاً للإعفاء من الإثبات²⁴⁶.

2- التمييز بين القرينة القانونية والحيلة:

يمكن تعريف الحيلة القانونية بأنها إعطاء وضع من الأوضاع حكماً يخالف الحقيقة توصلاً إلى ترتيب أثر قانوني معين عليه ما كان يترتب لولا هذه المخالفة، وذلك بقصد تحقيق ما تستهدفه من غرض إقامة التنظيم القانوني على نحو معين²⁴⁷.

ومن ثم فهي محض افتراض وبالتالي تقترب من القرينة وتتشابه معها، ومثالها افتراض الشخصية المعنوية، أي افتراض تمتع الشخص المعنوي بالشخصية القانونية، وهذا الافتراض غير حقيقي؛ ذلك أنّ الشخص الطبيعي هو الوحيد الذي يتمتع بهذه الشخصية القانونية، لكن الضرورة تفرض إضفاء أو منح هذه الشخصية القانونية للشخص المعنوي لتحقيق نتائج لا بدّ منها، كافتراض تمتع الدولة بالشخصية المعنوية، فالقول بغير ذلك من شأنه أن يؤدي إلى نتائج خطيرة على رأسها الخلط بين الدولة وشخص الحاكم²⁴⁸.

²⁴⁵. السنهوري (1968)، ص 617.

²⁴⁶. عطا الله (2001)، ص 116.

²⁴⁷. كيرة (1993)، ص 202.

²⁴⁸. قوسطو (2017)، ص 119.

في حين القرائن هي افتراض ثبوت واقعة من خلال ثبوت واقعة معيّنة، لكن هذا الافتراض أو الاستنتاج تمّ التوصل إليه بإعمال العقل والمنطق من قبل القاضي بالنسبة إلى القرائن القضائية، أو من هذا الاستنتاج الذي يقوم به المشرع ويفرضه على القاضي والخصوم فيما يتعلّق بالقرائن القانونية، رغبةً منه في الوصول إلى الحقيقة وإلى درجة معيّنة من اليقين حتى يحكم القاضي بناء عليه.

ومن أمثلة الحيل في القانون الإداري فكرة الموظف الفعلي، فهذا الأخير هو شخص عادي ولا يعدّ في حكم الواقع موظفاً عاماً²⁴⁹.

ومن خلال ما سبق ذكره يتضح أنّ القرينة القانونية والحيلة يتفقان في أنّ كلّ منهما وسيلة من الوسائل الفنية التي يستعين بها القاضي بهدف الوصول إلى الحقيقة القانونية، وتساعده عند فحص المنازعة على التوصل إلى الحل المناسب لها، إلا أنّهما ومع ذلك يفترقان:

فمن حيث الأساس الذي يقوم عليه كلّ منهما، فصحيح أنّ كليهما من وضع المشرع إلا أنّ القرينة تؤسس على الاحتمالات الغالبة الراجحة في العمل، ومن ثم فهي تأتي متوافقة مع المجرى العادي للأمر مما يجعل الحقيقة محتملة فقط، في حين أنّ الحيلة تؤسس على إنكار الواقع وتشويهه، ولذلك يعدّ الافتراض مخالفة صريحة للواقع، فلا أساس لها من الواقع وإنما من وضع المشرع في المجل²⁵⁰.

كما يختلفان من حيث الاستخدام؛ فالقرينة تستخدم في مجال الإجراءات الإدارية مثل عدّ سكوت الإدارة مدة معيّنة بمنزلة قرار ضمني بالرفض، في حين تستخدم الحيلة في مسؤولية الموظف مثلاً، إذ يستخدم القاضي الحيلة عند تعرّضه للخطأ المشترك فيتكلم عن وجود خطأ مرفقي، وآخر شخصي بالرغم من أنّ الضرر ناجم عن فعل واحد مكوناً لخطأ واحد²⁵¹.

ويخلص الدكتور عبد الرزاق السنهوري إلى القول:

²⁴⁹. قوسطو (2017)، ص 120.

²⁵⁰. عطا الله (2001)، ص 120.

²⁵¹. عطا الله، مرجع سابق، ص 121.

"ويمكن الآن تعميم المقارنة وجعلها تضم القرينة القانونية والقاعدة الموضوعية والحيلة، فكل من القرينة القانونية والقاعدة الموضوعية تقوم على الراجح الغالب الوقوع، ولكن هذا العامل يبقى بارزاً إلى جانب القرينة القانونية، بينما هو يختفي وراء القاعدة الموضوعية. أما الحيلة فلا شأن لها بالراجح الغالب الوقوع، بل هي لا أساس لها من الواقع، إذ تقوم على فرض خلقه المشرع دون أن يلقي بالاً هل هذا الفرض يتفق مع الواقع أو ينحرف عنه. فافتراض العلم بالقانون لا أساس له من الواقع، وكذلك افتراض العلم بالأوراق التي أعلنت لجهة الإدارة أو لجهة النيابة العامة فيما يجيزه القانون من ذلك. وأشدّ هذه الثلاثة خطراً هي الحيلة لأنها لا تقوم على الواقع، ثم القاعدة الموضوعية لأنها وهي تقوم على الواقع يختفي الواقع وراءها، وأقلها خطراً القرينة القانونية فهي تقوم على الواقع ويبقى الواقع بارزاً إلى جانبها"²⁵².

3- التمييز بين القرينة القضائية والدلائل:

الدلائل: جمع دليل، وهي الواقعة المعلومة التي يختارها القاضي من بين وقائع الدعوى ليستتبط منها الواقعة المجهولة، وقيل هي استنباط للواقعة المجهولة المراد إثباتها من واقعة أخرى ثابتة مع قابلية هذا الاستنتاج للتأويل والاحتمال²⁵³.

ولما كانت القرائن القضائية استنباط أمور مجهولة من أمور معلومة من قبل القاضي باجتهاده وذكائه، فإنّ الأمور قد تختلط بين مفهوم الدلائل والقرائن، فعلى الرغم من أنهما تتفقان من حيث الكيفية (أي إنّ كليهما استنتاج للواقعة المجهولة المراد إثباتها من واقعة أخرى معلومة)، بمعنى آخر إنّ كلاهما ينطوي على نقل محل الإثبات من واقعة متنازع فيها إلى أخرى، إلّا أنّ هناك فروقاً بينهما، تتجلى في الآتي:

- إنّ القرائن استنتاج أقرب ما يكون إلى اليقين، أمّا الدلائل فهي استنتاج للواقعة المجهولة المراد إثباتها من واقعة أخرى ثابتة مع قابلية هذا الاستنتاج للتأويل والاحتمال، إذ يبدو الاختلاف بين الاثنين في قوة الصلة بين الواقعتين، ففي القرائن القضائية يجب أن تكون الصلة متينة لازمة في حكم العقل والمنطق بحيث يتولّد الاستنتاج

²⁵². السنهوري (1968)، ص 620.

²⁵³. أحمد (1987)، ص 949، أشار إليه قوسطو (2017)، ص 126.

من هذه الصلة بحكم الضرورة المنطقية ولا يحتمل تأويلاً مقبولاً غيره، أمّا في الدلائل فإنّ الصلة بين الواقعتين ليس قوياً ولا حتمياً ولهذا فإنها تصلح أساساً للاتهام من دون أن تصلح وحدها أساساً للحكم بالإدانة؛ لأنها لا يمكن أن تؤدي إلى اليقين القضائي بل يجب أن يتأكد بأدلة أخرى مباشرة أو غير مباشرة²⁵⁴.

-تستلزم القرائن الفحص العميق والاستنتاج العقلي الذي يتفق مع العقل والمنطق، في حين أنّ الدلائل لا تتطلب أكثر من تغليب الرأي أو الظن من دون فحص للوقائع وتمحيص الرأي فيها.

الفرع الثاني

مفهوم قرينة صحة القرار الإداري

تُلازم قرينة الصحة القرار الإداري، هذا القرار الذي يمثل وبحق أحد أبرز المجالات القضائية لممارسة الرقابة الفعالة على أعمال الإدارة، والذي كان ولا يزال الفكرة المحورية في مجال القانون الإداري، فمن خلاله تتدخل الإدارة بإرادة منفردة لإحداث أو إلغاء أو تعديل للمراكز القانونية، وذلك نزولاً عند ضرورات انتظام العمل في مرافق الدولة. وقد استقرّ القضاء والفقه على تعريف القرار الإداري بأنه عمل قانوني يصدر من جانب واحد بالإرادة الملزمة لإحدى الجهات الإدارية في الدولة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وفي الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إنشاء أثر قانوني معيّن، ابتغاء تحقيق مصلحة عامّة²⁵⁵.

ويُثار التساؤل حول أيّ من أنواع القرائن تنطوي قرينة صحة القرار الإداري (أولاً)، وتمييزها عما يختلط بها من مفاهيم (ثانياً)، وكل ذلك وصولاً إلى تعريفها في القضاء الإداري والفقه (ثالثاً).

أولاً-التكييف النوعي لقرينة صحة القرار الإداري:

1-قرينة صحة القرار الإداري قرينة قانونية استثناءً:

²⁵⁴. سرور (1981)، ص350، أشار إليه عطا الله (2001)، ص123.

²⁵⁵. نوح (2018)، ص94.

تكون القرينة قانونية عندما ينص عليها القانون، فلا عمل فيها للقاضي بل إنّ العمل كله للقانون، فركن القرينة القانونية هو نص القانون وحده، ولا شيء غير ذلك، فلا يمكن أن تقوم قرينة قانونية بغير نص من القانون، فإذا وُجد النص قامت القرينة القانونية، وبالتالي لا يمكن أن يقاس عليها قرينة قانونية أخرى بغير نص، اعتماداً على المماثلة أو الأولوية، بل لا بدّ من نص خاص أو مجموع من النصوص لكل قرينة قانونية²⁵⁶.

وهنا يُثار السؤال حول إمكانية إدراج قرينة صحّة القرار الإداري ضمن القرائن القانونية على النحو السالف بيانه، فهل يوجد نص خاص بها في القانون يمكن من خلاله القول إنّ قرينة صحّة القرار الإداري هي قرينة قانونية، أم إنه لا يوجد نص، وبالتالي لا يمكن عدّ هذه القرينة قرينة قانونية منصوص عليها في القانون؟

في البداية لا بدّ من توضيح أمر مهم، يتعلق بالحجية التي تتمتع بها القرينة القانونية، فالقانون عندما ينص على قرينة ما فإنّه في الوقت ذاته يحدّد مدى ما تتمتع به هذه القرينة من حجية، فقد تكون هذه الحجية غير قابلة لإثبات العكس، وبالتالي يقال إنّ هذه القرينة قاطعة، أو قد تكون القرينة ذات حجية قابلة لإثبات العكس مما يمكن معه القول إنّ هذه القرينة بسيطة أو غير قاطعة، وأياً تكن الحجية التي تتمتع بها القرينة، فلا بدّ من ورود نص خاص عليها في القانون.

ومن خلال استقراء قانون مجلس الدولة السوري النافذ، يلاحظ أنّه لم ينص على عدّ القرار الإداري ذا حجية لا يمكن معها الطعن فيه، بل على العكس من ذلك؛ إذ نص في البند /ز/ من الفقرة /1/ من المادة الثامنة منه على اختصاص مجلس الدولة بالنظر في الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية النهائية، كما اشترط في الفقرة /2/ من المادة الثامنة أيضاً أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل والإجراءات أو مخالفة القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة.

وبمفهوم المخالفة نجد أنّ قانون مجلس الدولة قد أجاز الطعن في القرار الإداري بشكل صريح، بحيث لا يمكن عدّه ذا حجية تحصنه من الطعن فيه، ولا يمكن القول إنّ الشروط السابقة التي اشترطها القانون للطعن

²⁵⁶. السنهوري (1968)، ص 600.

في القرار الإداري أنها تشكل تقييداً للطعن فيه، أو بمعنى آخر تعطيه قوةً أو حجّةً في بعض جوانبه التي لم تطلها الشروط السابقة، وذلك لسبب بسيط جداً هو أنّ هذه الشروط ما هي في حقيقتها إلا انعكاس للأركان التي يقوم عليها القرار الإداري نفسه، وما وضعت الشروط إلا تيسيراً للمتقاضى صاحب الشأن في تأسيس طعنه على أحد هذه الأركان، فمتى ثبت مخالفة القرار لأحد أركانه التي يقوم عليها فُضي بإلغائه.

ويبدو أنّ المشرع الدستوري قد ذهب أبعد من ذلك، إذ نصّ بشكلٍ صريح على أنه "يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء"²⁵⁷، ويبدو أنّ هذا النص قد انصبّ في مصلحة الفرد بشكلٍ رئيس، وذلك لضمان مقاضاة الإدارة عند تعسفها في استعمال سلطتها بإصدار قرارات مخالفة للقوانين.

وهذا ما أكّده المحكمة الإدارية في دمشق بقولها: "...وينبغي التذكير بهذا الخصوص أنّ الدستور الحالي للجمهورية العربية السورية الصادر بعام 2012 قد نص بشكلٍ واضحٍ وجليّ في مادته الواحدة والخمسين الفقرة الرابعة منها على أنه يُحظر النص في القوانين على تحصين أي عملٍ أو قرارٍ إداري من رقابة القضاء وذلك تكريساً لمبدأ العدالة وصوناً لحق التقاضي وسلوك سبل الطعن والمراجعة والدفاع أمام القضاء الأمر الذي يفتح المجال واسعاً أمام مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري لبسط رقابته على القرارات الإدارية لبيان مدى صدورها بشكل يتلاءم ويتوافق مع مبدأ المشروعية أم لا"²⁵⁸.

يتضح مما سبق أنّ القرار الإداري وإن كان ينطوي على قرينة الصحة أو المشروعية إلا أنّ هذه القرينة لم تتقرر بنص قانوني، كما أنّ حجّيته لا يمكن أن تمنع من الطعن فيه أو بمعنى آخر تحصّنه من رقابة القضاء، مما يترتب عليه استبعاد قرينة صحة القرار الإداري من نطاق القرائن القانونية بنوعها القاطعة والبسيطة.

على أنّه يستثنى من ذلك حالة وحيدة، تتمثل في طلب الجهة العامّة -قبل إصدار القرار- الاستشارة من الإدارة المختصة في القسم الاستشاري للفتوى والتشريع لمجلس الدولة، وذلك من خلال نص الفقرة 4/ من

²⁵⁷. البند الرابع من المادة الحادية والخمسين من دستور الجمهورية العربية السورية الحالي لعام 2012.

²⁵⁸. المحكمة الإدارية بدمشق، قرار رقم 217، القضية 374، تاريخ 2014/8/18، المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة (2017)، ص486.

المادة (67) من قانون مجلس الدولة التي قضت بأنه: "تعد آراء الإدارة المختصة مبررة لتصرفات الموظفين العموميين أو العاملين ومن في حكمهم المسؤولين أمام الجهات الوصائية والرقابية المختصة كافة".

وأيضاً الآراء الصادرة عن الجمعية العمومية للفتوى والتشريع في مجلس الدولة، إذ نصّت الفقرة 3/ من المادة (75) على أنه: "تعد الآراء الصادرة عن الجمعية العمومية ملزمة ومبررة".

ويرجع السبب في تبرير تصرفات العاملين في الدولة -ومنها القرارات الإدارية- وفقاً لما سبق، إلى افتراض المشرع قرينة الصحة في مضمون هذه الآراء²⁵⁹.

يتبين في هذه الحالة أنّ رقابة مجلس الدولة على صحة القرارات الإدارية تتحوّل من رقابة قضائية لاحقة، إلى رقابة قضائية سابقة لصدور القرار، مما يشكّل مبرراً لصحة القرارات والتصرفات من جهة، ويحوّل قرينة صحة القرار الإداري من أصلها العام كقرينة قضائية، إلى قرينة قانونية وبشكل استثنائي من جهة أخرى.

2- قرينة صحة القرار الإداري قرينة قضائية كأصل عام:

"القرائن القضائية هي القرائن التي لم ينص عليها القانون، وأمكن للقاضي أن يستخلصها من ظروف الدعوى وأن يقتنع بأن لها دلالة معينة، ويترك لتقدير القاضي استنباط هذه القرائن"²⁶⁰.

يتضح من ذلك أنّ القرائن القضائية كثيرة وغير محصورة، وذلك بما يتناسب مع ظروف الدعوى وتكوين قناعة القاضي تبعاً لسلطته التقديرية الواسعة في هذا المجال، وكل ذلك بخلاف القرائن القانونية المحددة بموجب نصوص قانونية خاصة بها.

وهذا يعني أنّ القرائن القضائية هي وليدة الاجتهاد القضائي، والبحث فيها يتطلب البحث في الأحكام القضائية حتى يمكن القول عن قرينة ما إنها قرينة قضائية، أي من صنع القضاء أو من اجتهاده، ومن المستقر عليه في

²⁵⁹. القسم الاستشاري للفتوى والتشريع، الرأي رقم 670، القضية 2170، تاريخ 2016/10/11، المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة (2017)، ص 771.

²⁶⁰. الفقرة 1/ من المادة 92/ من قانون البينات السوري.

القضاء الإداري أنّ القرار الإداري يفترض فيه الصّحة والمشروعية وهي لصيقة به على وجه اليقين²⁶¹، إذ أقرّ مجلس الدولة الفرنسي قرينة صّحة القرار الإداري في قضائه بدءاً من عام 1948²⁶²، ونقل عنه مجلس الدولة المصري، وأخذ بها القضاء الإداري السوري.

فقد أقرّ قضاء مجلس الدولة الفرنسي امتياز قرينة الصّحة في القرار الإداري من الناحية القانونية، وأنه ذو مصداقية ومطابق للحقيقة، فهو بذاته دليل حجّيته ومن يدعي عكس ذلك عليه تقويض تلك القرينة، واستمرّ قضاؤه على المبدأ ذاته في حكمه الصادر بتاريخ 8 من آذار 1949، موضحاً أنّ الطاعن لا يمكنه التمسك بوجود أخطاء تهدم قرينة الصّحة إلا بتقديم الدليل العكسي²⁶³.

ونجد أيضاً مقابلاً لذلك في القضاء الإداري المصري، إذ ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أنّ "القرار الإداري يفترض أن يكون محمولاً على الصّحة ما لم يقدّم الدليل على عكس ذلك، بفضل ما يحاط به من ضمانات تعين على ذلك، كحسن اختيار الموظفين الذين يساهمون في إعدادهم وفي إصداره، وتسلّط الرقابة الرئاسية عليهم في ذلك؛ لأنّ القرار الإداري قد يجتاز مراحل تمهيدية قبل أن يصبح نهائياً"²⁶⁴.

والأمر ذاته في القضاء الإداري السوري، إذ قررت المحكمة الإدارية العليا السورية أنّ "الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا أوجب عليها القانون ذلك، ويفترض في قراراتها السلامة والمشروعية حتى يستبين العكس"²⁶⁵.

مما سبق يمكن استخلاص النتائج الآتية:

-تعدّ قرينة صّحة القرار الإداري قرينة قضائية استقر عليها القضاء الإداري الفرنسي والقضاء المصري

والقضاء السوري في أحكامها.

²⁶¹. عبد الحميد (2020-ب)، ص 119.

²⁶². وذلك خلافاً لموقفه فيما مضى، حيث جرى أول الأمر على عدّ الأوراق الإدارية (بما في ذلك القرار الإداري) من قبيل الأوراق الرسمية، وبالتالي فهي تحوز الحجّية حتى الطعن فيها بالتزوير، ولو لم يوجد نص بذلك. موسى (1977)، ص 79.

²⁶³. عبد الحميد (2020-ب)، ص 120.

²⁶⁴. المحكمة الإدارية العليا في الطعينين 2735، 2653، لسنة 29، جلسة 1987/12/12، أشار إليهما خليفة (2010)، ص 164.

²⁶⁵. قرارها رقم 26 لعام 1962، أشار إليه المهائني (2004-أ)، ص 60.

-قرينة صحة القرار الإداري ذات حجّة بسيطة قابلة لإثبات العكس، شأنها في ذلك شأن القرائن القضائية بشكل عام.

-تقبل قرينة صحة القرار الإداري إثبات العكس بكل وسائل الإثبات ومنها القرائن، وذلك لعدم النص على وسائل معينة للإثبات في القضاء الإداري، وهذا ما أكّدته محكمة القضاء الإداري في مصر بقولها: "القرار الإداري باعتباره ورقة إدارية يمكن مناقشة مشروعيته بكافة طرق الإثبات"²⁶⁶.

-تشمل قرينة الصحة جميع القرارات الإدارية على اختلاف أنواعها، ومن ثمّ فهناك ركن مفترض لإعمال القرينة وهو أن تكون إزاء قرار إداري مكتمل الأركان والعناصر، وعلى ذلك فإنه يستثنى من هذه القرينة القرارات الإدارية المعدومة، وهي التي يبلغ فيها العيب حداً من الجسامة بحيث يكون واضحاً بصورة كافية²⁶⁷.

ثانياً-تمييز قرينة صحة القرار الإداري عما يختلط بها من مفاهيم:

1-تمييز قرينة الصحة عن تحصين القرار الإداري بمضي المدة من دون المساس به:

إن مضي مدة معينة (60) يوماً على صدور القرار الإداري من دون المساس به على الصعيدين الإداري أو القضائي يؤدي إلى تحصين القرار الإداري وعدّه مشروعاً بانقضاء هذه المدة من دون المساس به -باستثناء القرارات المعدومة-حتى وإن كان عكس ذلك، لذلك فإنّ مفهوم تحصين القرار الإداري من هذه الناحية قد يختلط بمفهوم قرينة صحة القرار الإداري، ولا سيما أنّ كلاّ منهما يشتركان فيما يكفلانه من ضمان الاستقرار اللازم للتصرفات القانونية لجهات الإدارة ولو جاء ذلك في بعض الأحيان على حساب اعتبارات المشروعية، ومع ذلك فهما يفترقان من ناحية أن تحصن القرار ليس إلا أثر قانوني ربّته المشرع على انقضاء مدة الطعن القضائي في القرار الإداري، مما يحول دون إمكانية الطعن في القرار أمام القضاء أو قيام الإدارة بسحبه أو إلغائه حتى ولو كان صادراً غير

²⁶⁶. حكمها في 16 تموز 1970، السنة الرابعة، ص349، أشار إليه زريق (2009)، ص49.

²⁶⁷. الطماوي (1970)، ص448.

مشروع وتشويه مخالفة القانون، فبمجرد انقضاء ميعاد الطعن في القرار يكسبه حصانة تحول دون المساس به، إلا إذا تغيرت الظروف المصاحبة لإصدار القرار²⁶⁸.

في حين أنّ قرينة الصحة هي افتراض قضائي يتمتع به القرار حتى يثبت عكسه، ولا تؤدي بذاتها إلى تحصن القرار ضد الطعن فيه ولا تحول بين الإدارة وإقرارها بعدم مشروعية قرارها (إذا تبين ذلك بعد إصداره) واتخاذ التصرف الذي تمليه عليها قواعد المشروعية سواء بسحب أو إلغائه أو وقف تنفيذه حسبما تراه ملائماً، غير مقيدة في ذلك سوى بمراعاة مدة الطعن القضائي في القرار²⁶⁹.

3- تمييز قرينة الصحة عن قوة الشيء المقرر:

قوة الشيء المقرر كما يسميها العميد فيدل²⁷⁰، أو القوة التنفيذية²⁷¹ للقرار الإداري، يقصد بها الآثار التي ينشأها القرار الإداري في التنظيم القانوني، وهذه الآثار تختلف عن التنفيذ المادي للقرار، شأن اختلاف قوة الشيء المقضي به في اتساع نطاقها عن التنفيذ المادي للأحكام القضائية²⁷².

وإذا كان مصطلح "القوة التنفيذية" قد استخدم أول مرة من قبل الفقيه هوريو، إلا أنه قد ذهب إلى المماثلة بين الحكم القضائي والقرار الإداري لجهة القوة التنفيذية التي يتمتع بها الأخير بشكل لا يعطي القرار قوة قانونية فحسب، وإنما حق الإدارة في أن تقضي لنفسها حتى النهاية، وأن هذه المسألة تمتد حتى تشمل التحقق المادي لحقها مع استعمال القوة في ذلك إذا اقتضى الأمر²⁷³، بمعنى آخر، إنّ الفقيه هوريو قد خلط بين مفهوم قوة الشيء المقرر للقرار الإداري، بمفهوم قوة الشيء المقضي به للأحكام القضائية، إذ نظر إليهما من زاوية لزوم التنفيذ فقط، وجعلهما في مرتبة واحدة.

²⁶⁸. عطية (2018)، ص16.

²⁶⁹. عطية (2012)، ص8.

²⁷⁰. Vedel G1. Cure de droit administratif. 1953-1954. P. 1105.

أشار إليه عبد الحميد (2020-ب)، ص118.

²⁷¹. نوح (2018)، ص. أيضاً نحيلي، والحسن (2007)، ص287.

²⁷². شحاته (1954)، ص680، أشار إليه عبد الحميد، مرجع سابق، نفس الموضوع.

²⁷³. زريق (2017)، ص24.

إلا أن هذا الأمر لم يستقم ولم يخلُ من النقد؛ إذ يرى بعض الفقه أن القرار الإداري محمول على تسيير المرافق العامة أي اشباع الحاجات العامة، في حين أن الحكم مؤسس على توطين النظام العام عن طريق حل الخلافات بين الأفراد²⁷⁴.

كما رتب بعضهم الآخر أوجه الاختلاف بينهما على النحو الآتي²⁷⁵:

-تختلف قوة الشيء المقرر عن قوة الشيء المقضي به (أو حجية الأحكام) في أنه لا يمكن أن تقوم قوة الشيء المقضي به إلا على أثر صدور حكم قضائي.

-أن قوة الشيء المقضي به تكسب الحكم القضائي قوة الحقيقة القانونية، بمعنى أنه لا يمكن إعادة النظر في الموضوع الذي صدر بشأنه حكم نهائي قطعي لا بطريق مباشر ولا غير مباشر، بينما القرار الإداري حتى وإن كان نهائياً فلا تلحق به قوة الحقيقة القانونية، فيجوز دائماً للإدارة إلغاء أو سحب القرار الإداري حتى بعد انتهاء المواعيد، إذا لم يكن في هذا إخلال بالحقوق المكتسبة.

وبعد التمييز بين قوة الشيء المقرر وقوة الشيء المقضي به، ينبغي توضيح الفرق بين قوة الشيء المقرر وقرينة صحة القرار الإداري، فإذا كان المفهومان متشابهان إلى درجة تجعلهما يدوران في فلك واحد، أو كما يقول الدكتور مهند نوح "فإن القرار الإداري يولد بقوة التنفيذ الذاتي لدوران هذه القوة مع قرينة المشروعية وجوداً وانعداماً، فبغير افتراض مشروعية القرار على هذا النحو، سينتفي بطبيعة الحال سند قوته التنفيذية، والقوة التنفيذية الذاتية تفقد بدورها سندها لغياب قرينة المشروعية"²⁷⁶.

وبالرغم من هذا التشابه الكبير بين كل من قرينة الصحة والقوة التنفيذية أو قوة الشيء المقرر للقرار الإداري وما يترتب على ذلك من صعوبة تحديد الفرق بينهما، أو جعل أيّ منهما بمعزل عن الآخر، يرى الباحث غير ذلك، وذلك من خلال شرح نقاط الاتفاق والاختلاف بين كل منهما، وهذا ما يتضح فيما يأتي:

²⁷⁴. زريق (2017)، ص27.

²⁷⁵. شحاته (1954)، ص681. أشار إليه عبد الحميد (2020-ب)، ص119.

²⁷⁶. نوح (2018)، ص123.

فيما يتعلق بأوجه الشبه:

- أكثر ما يبدو الشبه بينهما من حيث أنّ كلاً من قرينة صحّة القرار الإداري وقوته التنفيذية يولدان مع ولادة القرار، أو يلتصقان به منذ صدوره، إذ تأتي القوة التنفيذية للقرار الإداري من منطلق كون القرار تتوافر له القوة التنفيذية بمجرد صدوره، وفي هذا الصدد يتمنّع بقدر من الحصانة ويفترض فيه الصحّة والسلامة، وهو ما يُعرف بقرينة صحّة القرار الإداري وافترض سلامته²⁷⁷.

- ويظهر الشبه أيضاً في أنّ كلاً منهما يُشكّل امتيازاً للإدارة القوامة على سير المرافق العامة وإشباع الحاجات العامة، وصولاً إلى الغاية المنشودة وهي تحقيق المصلحة العامة.

في حين يبدو الاختلاف من النواحي الآتية:

- بحسبان أنّ قرينة صحّة القرار الإداري تعني بمفهومها العام مطابقة القرار الإداري للقانون، فإنه يُنظر إليها على أساس الصلة أو الرابط بين القرار والقانون، أي بمعنى صحّة القرار من ناحية واحدة هي الناحية القانونية، بينما يتجه النظر إلى القرار الإداري من زاوية قوة الشيء المقررة له، إلى العلاقة أو الصلة بينه وبين الإدارة، أو بين القرار ذاته والأفراد، بمعنى آخر بين قوة القرار في ذاته من جهة ولزومية احترامه من قبل الأفراد والإدارة من جهة أخرى، ويترتب على ذلك أنّ قرينة الصحّة في ذاتها أقرب ما تكون إلى السكون، بينما قوة الشيء المقرر أو القوة التنفيذية للقرار أقرب ما تكون إلى الحركة.

- كما يكمن الاختلاف في كون قرينة الصحّة أكثر ما تُثار أمام القضاء، أي إنّ القضاء هو من يملك حق البحث بهذه القرينة من حيث وجودها أو عدمه، فهو الذي يرتب الآثار على أعمالها، أو ينقضها تماماً بعد إقامة ما ينقضها من أدلة، وصولاً إلى إزالتها عن طريق إلغاء القرار الإداري، لذلك فهي أكثر ما تظهر في المنازعات القضائية حول صحّة القرار، في حين أنّ قوة الشيء المقرر للقرار الإداري أو قوته التنفيذية تثار في

²⁷⁷. عبد الحميد (2020-ب)، ص 116.

الوسط الخارجي، وتترتب نتائجها أيضاً في الوسط الخارجي، أقصد بذلك لزوم احترام الأفراد لها لحين المنازعة بشأنها قضائياً.

-كما تختلفان أيضاً من حيث النتائج المترتبة على كلٍ منهما، إذ يرى بعض الفقه أنّ امتياز المبادرة يترتب على قرينة الصحة²⁷⁸، في حين أنّ امتياز التنفيذ المباشر والجبري يترتب على القوة التنفيذية للقرار، استناداً إلى طبيعة القرار الإداري ذاته بحسبانه قراراً واجب التنفيذ²⁷⁹.

وبشكلٍ عام يمكن القول إنّ أثر قرينة الصحة يظهر بشكلٍ خاص في الإثبات في أثناء نظر المنازعة القضائية المتعلقة بالقرار، والذي يترتب عليه بشكلٍ خاص وقوع عبء إثبات العكس على عاتق الفرد المدعي، إضافةً إلى أثرها في التنفيذ، والذي يترتب عليه استمرار الإدارة بتنفيذ قرارها على الرغم من الطعن فيه، لحين الحصول على قرار قضائي بوقف التنفيذ.

3- تمييز قرينة صحة القرار الإداري عن قرينة صحة الادعاء:

لما كان الأصل هو أنّ كل دليل يقبل إثبات العكس، فالدليل الكتابي يقبل إثبات العكس بدليل كتابي مثله، والبيئة تقبل إثبات العكس ببيئة مثله، والقرائن القضائية تقبل إثبات العكس بقرائن مثله، وذلك كله وفقاً لمبدأ أساسي في الإثبات هو حرية الدفاع²⁸⁰، وبحسبان أنّ القاضي الإداري هو أمير النصوص بما لديه من سلطة استقصاء الحقيقة، فله أن يساند المدعي (الطرف الضعيف) في المنازعة الإدارية بشأن صحة القرارات الإدارية التي يقع عليه فيها عبء إثبات عدم مشروعيتها، نجد أنّ القضاء الإداري قد أوجد قرينة لصالح الأفراد هي قرينة صحة الادعاء، وهي ما يقابل القرينة المقررة لصالح الإدارة (قرينة صحة القرار الإداري)، وذلك لخلق نوع من التوازن بين الطرفين عند إثبات صحة أو عدم صحة القرارات الإدارية.

²⁷⁸ "قرينة السلامة هذه تقوم على امتياز واضح وجلي، إذ تخول حق الحركة وحق استحداث الآثار القانونية من طرف واحد وبإرادة واحدة". زريق

(2017)، ص24.

²⁷⁹ عبد الحميد (2020-ب)، ص117.

²⁸⁰ السنهاوري (1968)، ص606.

لذلك يتضح أن قرينة صحة الادعاء يقابلها على الجانب الآخر قرينة صحة القرار الإداري، وهذا ما يعني أن كلاً من القرينتين وإن كان إعمالهما وابتداعهما قد تمّ من قبل القضاء الإداري؛ إلا أنهما على الرغم من ذلك قد اختلفا في العلة من إيجادهما، ففي حين أن قرينة صحة القرار الإداري قد وجدت لتمكين الإدارة من ممارسة نشاطاتها وذلك بافتراض قيام جميع ما تصدره من قرارات على الصحة وموافقة القانون، مما يُحمّل الفرد وهو المدعي عبء إثبات عدم صحة هذه القرارات، وهو الطرف الضعيف لكونه في أغلب الأحيان لا يحوز من الوثائق ما يؤيد ادّعاءه، نجد أن القضاء الإداري وهو حصن الحقوق والحريات الفردية قد أوجد -على الجانب الآخر- أي لصالح الفرد، قرينة أخرى تقابل قرينة الصحة التي تتمتع بها قرارات الإدارة، وهي عد ادعاء الفرد صحيحاً بعد نقل عبء الإثبات إلى عاتق الإدارة، وذلك ما لم تتمكن من إثبات صحة قراراتها.

وهذا يعني أن الآثار تختلف عند إعمال كل قرينة عن الأخرى، ففي حين أن قرينة صحة القرار الإداري ترتب أثراً يتجلى في وقوف الفرد في مركز المدعي في مواجهة القرار -وهو المركز الصعب- وقيامه بالتالي بتحمّل عبء إثبات عدم صحة أو مشروعية القرار الإداري، نجد في المقابل أن قرينة صحة الادعاء ترتب أثراً يتجلى في نقل عبء الإثبات مبدئياً من عاتق الفرد "المدعي" إلى عاتق الإدارة "المدعى عليها"، إذ يقع عليها عندئذ عبء إثبات صحة قرارها، فإذا تقاعست عن ذلك أو تعذّر عليها تقديم الإثبات الكافي، فإنها تتحمل مخاطر عدم كفاية أدلة الإثبات في الدعوى طبقاً للقاعدة العامة في عبء الإثبات، وهذا ما يؤدي إلى زوال قرينة صحة القرار الإداري نهائياً ويجعله جديراً بالإلغاء²⁸¹.

وهذا ما أكّده المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: "الأصل أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي إلا أن الأخذ بهذا الأصل على إطلاقه في مجال المنازعات الإدارية لا يستقيم مع واقع الحال بالنظر إلى احتفاظ الإدارة في غالب الأمر بالوثائق والملفات ذات الأثر الحاسم في المنازعات، لذا فإن من المبادئ المستقرة في المجال الإداري أن الإدارة تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع والمنتجة في إثباته إيجاباً ونegياً متى طُلب منها ذلك سواء من هيئة مفوضي الدولة أو من المحاكم وقد رددت قوانين مجلس الدولة المتعاقبة هذا

²⁸¹ . موسى (1977)، ص73.

المبدأ، فإذا نكلت الحكومة عن تقديم الأوراق المتعلقة بموضوع النزاع فإن ذلك يقيم قرينة لصالح المدعي تلقي عبء الإثبات على عاتق الحكومة²⁸².

وجاء في قرار آخر لها أنه: "تلتزم الإدارة بتقديم وإيداع مستندات الموضوع التي تحت يدها تمكيناً للعدالة من أن تأخذ مجراها الطبيعي - نكول جهة الإدارة وتقاعسها بغير مبرر عن إيداع تلك المستندات ينشئ قرينة لصالح خصمها بصحة ما يدعيه"²⁸³.

وفي قرار آخر قالت: "يقع عبء الإثبات أصلاً على المدعي - لا يؤخذ بهذا الأصل إذا نكلت جهة الإدارة عن تقديم ما تحت يدها من أوراق رغم طلب المحكمة - أثر ذلك: قيام قرينة لصالح المدعي تلقي عبء الإثبات على عاتق الإدارة"²⁸⁴.

وأكدت ذلك أيضاً محكمة القضاء الإداري في مصر بقولها: "وللمحكمة كامل السلطة في تقدير الدليل الذي يقدمه المدعي وإذا رأت وجهاً لذلك لأن تطلب بيان المبررات وهذا عن طريق اعتبار الدليل الذي قدمه المدعي كافياً على الأقل لزعة قرينة المشروعية التي يتمتع بها القرار الإداري، فينتقل العبء إلى عاتق الحكومة"²⁸⁵.

ثالثاً- تعريف قرينة صحة القرار الإداري:

أخذ القضاء الإداري بقرينة صحة القرار الإداري، فقد تقرّر ذلك في العديد من أحكامه، إذ قضت محكمة القضاء الإداري المصري بقولها: "...الأمر الذي يأتي على قرينة الصحة المفترضة في قيام القرار المطعون فيه على سببه ويجعل الجهة الإدارية ملتزمة بالدفاع عن قرارها وإثبات سببه وسنده من الواقع والقانون، إلا أنها إذا لم تفعل من ذلك شيئاً، فإن قرارها إنما يكون قد زحزح عن هذه القرينة وأصبح دون سبب يسيغه واقعياً وقانونياً وتعين من ثم الحكم بإلغائه هو وما ترتب عليه من آثار"²⁸⁶.

²⁸² . الطعن رقم 1490، السنة 14، مكتب فني 19، ص 81، تاريخ 1973/12/30.

²⁸³ . الطعن رقم 1299، السنة 32، مكتب فني 34، ص 167، تاريخ 1988/11/26.

²⁸⁴ . الطعن رقم 608، السنة 30، مكتب فني 35، ص 538، تاريخ 1989/12/30.

²⁸⁵ . حكمها الصادر في 1953/6/16، السنة الرابعة، ص 158، أشار إليه زريق (2009)، ص 48.

²⁸⁶ . محكمة القضاء الإداري، الطعن 437، السنة 26 قضائية، بتاريخ 1973/6/27م، أشار إليه سيد أحمد (2018)، ص 317.

كما قرّرت المحكمة الإدارية العليا المصرية ذلك بقولها: "إن القرار الإداري يفترض فيه أن يكون محمولاً على الصحة ما لم يقدّم الدليل على عكس ذلك، بفضل ما يحاط به من ضمانات تعين على ذلك كحسن اختيار الموظفين الذين يساهمون في إعداده وفي إصداره، وتسلط الرقابة الرئاسية عليهم في ذلك، ولأن القرار الإداري قد يجتاز مراحل تمهيدية قبل أن يصبح نهائياً"²⁸⁷.

وهذا ما قرّره محكمة العدل العليا الفلسطينية في حيثيات حكمها في أن حرمان المستدعي من ممارسة حقه بالتوقيع على جدول دوام الموظفين، وعدم الاستجابة لطلباته المتكررة لإحالاته على التقاعد، ورفض اعتماد التقرير الطبي الذي غطى مدة غيابه عن العمل، قرائن جردت القرار الإداري الصادر عن المستدعي ضده بحسبان المستدعي فاقداً لوظيفته من قرينة الصحة والسلامة التي يتمتع بها القرار الإداري، وبالتالي فهذا القرار مخالف للقانون وواجب الإلغاء²⁸⁸.

أمّا محكمة العدل العليا الأردنية، فقد أكّدت أيضاً قرينة المشروعية في العديد من أحكامها، منها "...حيث إن كل قرار إداري يصدر متمتعاً بقرينة الصحة والسلامة وعلى مدعي العكس إقامة البينة على ما يدعيه وبما أن المستدعي قد أخفق في إثبات أن القرار الطعين قد شابته عيب إساءة استعمال السلطة فإن هذا السبب يكون حقيقاً بالرد"²⁸⁹، كما أكد القضاء الإداري الأردني باستمرار أن "القرار الإداري يصدر مصحوباً بقرينة السلامة من العيوب"²⁹⁰.

²⁸⁷. الطعن رقم 1768، السنة 2، مكتب فني 3، تاريخ 1975/12/14، ص 360.

²⁸⁸. قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية برام الله رقم 42، لسنة 1999، جلسة 2005/2/28م، أشار إليه بعلوشة (2016)، ص 531.

²⁸⁹. محكمة العدل العليا، تاريخ 1994/9/28، أشار إليه شطناوي (2003)، ص 136.

²⁹⁰. حكم المحكمة الإدارية رقم 531/2015، تاريخ 2016/5/15، أشار إليه صالح (2017)، ص 20.

وأخذ القضاء الإداري السوري أيضاً بقرينة صحّة القرار الإداري، إذ قرّر أنّ "الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا أوجب عليها القانون ذلك، ويفترض في قراراتها السلامة والمشروعية حتى يستبين العكس"²⁹¹، كما قرّر أيضاً أنّ "العيب في قرارات الإدارة لا يفترض، وعلى المدعي أن يتولى عبء الإثبات وتقديم الأدلة"²⁹².

يتضح مما سبق أنّ كلاً من القضاء الإداري السوري والمقارن قد أخذ بقرينة صحّة القرار الإداري إذ أشار إليها في عددٍ من أحكامه، إلا أنّ هذه الأحكام لم تضع تعريفاً محدّداً لهذه القرينة، مما أفسح مجالاً للفقهاء في تحديد مفهوم قرينة صحّة القرار الإداري، إذ ساق هذا الفقه بعض التعريفات لتحديد المقصود بقرينة صحّة القرارات الإدارية، سنقوم باستعراضها فيما يأتي.

يرى بعض الفقهاء أنّ قرينة صحّة القرار الإداري هي القول إنّ القرار صحيح من لحظة صدوره، وإنّ أركانه قد كانت سليمة وصحيحة وخالية من العيوب²⁹³.

ويرى بعضه الآخر أنّ المقصود بقرينة الصحّة في القرارات الإدارية مشروعيتها وعدم خروجها عن أحكام ومبادئ مبدأ المشروعية الذي يسود الدولة، أي إنّ فكرة سلامة القرارات الإدارية مرتبطة بمبدأ خضوع السلطة الإدارية للقانون كحتمية قانونية لسيادة مبدأ المشروعية في الدولة²⁹⁴.

بينما يرى آخرون أنّ قرينة صحّة وسلامة القرار الإداري هي قرينة قضائية بسيطة أفرزتها الثقة واجبة الافتراض في أعمال الإدارة بحساباتها الأمنية على تحقيق الصالح العام، ويفترض فيما تصدره من قرارات أنّها سليمة من الناحية القانونية طالما لم يثبت خلاف ذلك²⁹⁵.

²⁹¹. المحكمة الإدارية العليا قرار رقم 1962/26. أشار إليه المهائني (2004-أ)، ص 60.

²⁹². المحكمة الإدارية بدمشق، قرار رقم 1/20 لسنة 2015، في القضية رقم 1/403، لسنة 2015، المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة (2017)، ص 362.

²⁹³. صالح (2017)، ص 21.

²⁹⁴. منزر (2019)، ص 14.

²⁹⁵. عطية (2018)، ص 11.

ويقول الدكتور سليمان الطماوي معبراً عنها إنّ كل قرار اداري تفترض سلامته حتى يثبت العكس، ومرجع ذلك أنّ العمل الإداري يحاط بضمانات خاصّة، كحسن اختيار الموظفين الذين يقومون به، ورقابته من رؤسائهم باستمرار، وإلزامهم باتّباع أشكال وإجراءات معينة عند إصدار قراراتهم، وباحترام قواعد الاختصاص..²⁹⁶ الخ.

ويرى الباحث أنّه يمكن تعريف قرينة صحّة القرار الإداري من خلال القول إنها:

قرينة قضائية بسيطة قابلة لإثبات العكس، وجدت لصالح الإدارة، بحيث تتمتع قراراتها بقيمة قانونيّة تمكنها من ممارسة نشاطها دونما تلوّ أو إبطاء، وذلك في سبيل ضمان السير المنتظم للمرافق العامة، وتحقيق المصلحة العامة، بحيث تنصب هذه القرينة على جميع أركان القرار الإداري، وتقتضي افتراض سلامة هذه الأركان من الناحية القانونيّة، وتولد هذه القرينة مع ولادة القرار وصدوره، ويترتب عليها أنّه في حال المنازعة بشأن صحّة ومشروعية القرار، أن تضع الفرد في مركز المدعي وتحمله عبء إثبات عدم مشروعيته القرار، وتضع الإدارة مُصدرة القرار بمركز الجهة المدعى عليها.

ويتمتع القرار الإداري بقرينة الصحّة والسلامة بمجرد صدوره، وتكمن أهمية الاعتداد بوقت إصدار القرار لاكتسابه هذه القرينة، فيما يأتي:

- إنّ وقت إصدار القرار هو مبدأ سريان الأخير واكتمال وجوده واكتساب قوته القانونيّة من دون توقف على شهره سواء بالنشر أو الإعلان، ذلك أنّ القرار الإداري يعدّ نافذاً لآثاره بمجرد صدوره من السلطة الإدارية التي تملك ذلك، ولكنه لا يسري في حق المخاطبين به -أي لا يصبح تنفيذياً- إلا بشهره.

ويترتب على ذلك أنّه بمجرد صدور القرار الإداري يكون للإدارة سلطة تطبيقه من دون إعلان الأفراد به، كما يكون لها إرجاء تنفيذه، بحسبان أنّ التنفيذ رخصة مخوّلة للإدارة تترخص في إجرائه بحسب مقتضيات المصلحة العامة، كذلك تنفّذ الإدارة إذا ما رأت إلغاء أو سحب القرار الإداري بتاريخ إصدار هذا القرار، وذلك في حساب

²⁹⁶ الطماوي (1970)، ص 448.

المدة المنصوص عليها للإلغاء أو السحب، ومن ناحية أخرى يجوز للأفراد بمجرّد صدور القرار الإداري أن يتظلّموا منه ويطلبوا وقف تنفيذه أمام القضاء المختص²⁹⁷.

-إنّ وقت إصدار القرار الإداري يساعد القضاء في استقصائه لمشروعيّة عنصر الاختصاص في بعده الزمني، وذلك في حالة إذا أوجب المشرع اتخاذ القرار في تاريخ معيّن؛ كضمانة لذوي الشأن، إذ يرتب القضاء على عدم مراعاة الإدارة لهذا الميعاد وإصدارها القرار بعد انقضائه، بطلان القرار لمشوبته بعبء عدم الاختصاص الزمني²⁹⁸.

-يعدّ تاريخ إصدار القرار هو المرجع الأساسي في تحديد مدى قابلية القرار للطعن فيه بالإلغاء، والاختصاص القضائي بنظر الطعن في القرار، مما دعا إلى القول بأنّ اعتبارات العدالة والمنطق تقتضي أن تتمكّن جهة الإدارة بدءاً من ذلك التاريخ من تقدير مشروعيّته، ذلك أنّ مبدأ المشروعية في القرارات الإدارية يقاس بمدى مطابقتها للواقع والقانون الذي صدرت استناداً إليه، فالمشروعية لا تتجزأ²⁹⁹، وهذا ما أكّدت عليه المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها: "مشروعية القرار الإداري توزن بمجموع الظروف والأوضاع القائمة وقت إصداره دون تلك التي تطرأ بعد ذلك"³⁰⁰.

كما أكّدت المحكمة الإدارية العليا السورية على ذلك عندما قضت بأنّ: "مشروعية القرار الإداري مناطها القوانين القائمة وقت صدوره"³⁰¹، على أنّه لا بدّ من التفريق بين القرارات الإدارية الفردية والقرارات الإدارية التنظيمية في هذا الخصوص، ذلك أنّ هذه القاعدة - العبرة في مشروعية وصحة القرار لتاريخ صدوره - تطبّق على القرارات الفردية؛ ذلك أنّها لا تتأثّر بما يجدّ بعد إصدارها من ظروف، وذلك باستثناء بعض الحالات، الأولى حالة صدور حكم بالإلغاء حائز لحجية الشيء المقضي به، والثانية حالة سحب القرارات الفردية المعيبة بأثر رجعي، إذ يترتب

²⁹⁷. عطية (2018)، ص 19.

²⁹⁸. ومن ذلك على سبيل المثال في مصر المادة 17/ من قانون المطبوعات رقم 20 لسنة 1936م، والتي أوجبت على السلطة المختصة الاعتراض على إصدار الجريدة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإخطار بإصدار الجريدة، وإلا كان الاعتراض الذي يصدر بعد هذا التاريخ باطلاً ومخالفاً للقانون.

للمزيد، عطية (2012)، ص 10.

²⁹⁹. عطية، مرجع سابق، ص 22.

³⁰⁰. قرارها في الطعن رقم 3035، السنة 29 ق، جلسة 1985/11/23.

³⁰¹. قرارها رقم 31، السنة 1963، أشار إليه المهائني (2005-ج)، ص 493.

على ذلك زوال الأساس القانوني للقرار المسحوب، والثالثة حالة ما إذا أصدر المشرع نصوصاً جديدة ذات أثر رجعي؛ لأنها تسري على الماضي وقد تؤدي إلى بطلان قرار كان وقت إصداره صحيحاً³⁰².

أما بالنسبة إلى مشروعية القرارات التنظيمية، فإنها تقدّر في ظل القواعد والظروف الجديدة، إضافة إلى القواعد التي كانت قائمة وقت صدورها؛ ومرد ذلك أنّ القاعدة اللائحية عبارة عن تصرف دائم لا يولد حقوقاً، وهي تستهدف التنظيم بالنسبة إلى المستقبل، وهي في ذلك يفترض أن تتوافق مع الظروف الجديدة لكي تسايرها وألا تصاب بالجمود، وفي هذا الصدد ذهب العميد Auby إلى أنّ القضاء الإداري الفرنسي يستند في تقدير مشروعية القرارات التنظيمية بالنظر إلى القوانين والوقائع المعاصرة، وبذلك يكون قد استبعد الحل التقليدي الذي كان يستند إليه في تقدير مشروعية اللائحة إلى وقت إصدارها، أما فيما يتعلق بالقرارات الفردية التي تصدر تنفيذاً أو تطبيقاً للقرار التنظيمي، فإنّ مجلس الدولة استقرّ في شأنها على تقدير شرعية اللائحة بالنظر إلى وقت إصدارها³⁰³.

وإنّ إغفال القرار تاريخ صدوره لا يعدّ بذاته عيباً يؤدي إلى البطلان، ولكنه يثير شكاً في نفس القاضي حول شرعيّته، فإذا ثبت أنّ التاريخ الذي تضمنه القرار لا يطابق تاريخ صدوره الحقيقي، فالمرجع في سلامة القرار إلى مدى ولاية الهيئة التي أصدرته في الميعاد الحقيقي لإصداره، فإذا كانت تملك إصدار القرار كان سليماً والعكس صحيح³⁰⁴.

مما سبق نخلص إلى القول إنّ قرينة صحّة القرار الإداري لها قيمة قانونية بحيث تعدّ القرارات الإدارية صحيحة إلى حين إثبات العكس، أي إنّ القرار الإداري يظل نافذاً من تاريخ صدوره حتى انتهاء العمل به، مما يجعل هذه القرينة من الامتيازات اللصيقة بتصرفات الإدارة، ولكن ما الأساس القانوني الذي تقوم عليه هذه القرينة؟ هذا ما سيتمّ بحثه من خلال الانتقال إلى المطلب الثاني.

³⁰². عبد الحميد (2020-ب)، ص 248.

³⁰³. عبد الحميد، مرجع سابق، ص 250.

³⁰⁴. زريق (2009)، ص 50.

المطلب الثاني

الأساس القانوني لقرينة صحة القرار الإداري

يتمتع القرار الإداري منذ صدوره بقرينة الصحة والموافقة للقانون، ولا يأتي هذا القول من فراغ وإنما مرده إلى القرار الإداري في ذاته وما يحيط بإصداره من شروط؛ ذلك أن القرارات الإدارية كتصرفات قانونية لا يمكن أن تتعقد إلا إذا تحققت مجموعة من الشروط، فهي بمنزلة شروط أساسية لصحة ومشروعية القرارات الإدارية، بحيث لا يمكن عد أي قرار إداري عملاً قانونياً صحيحاً ما لم تتوافر هذه الشروط. هذا من جهة، كما أن مبدأ ضرورة سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، وضرورات الحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاث (أمن عام وصحة عامة وسكينة عامة)، وتدعيم الثقة المشروعة في تصرفات الإدارة، هذه الأمور كلها دعت إلى القول بتمتع القرارات الإدارية بقرينة الصحة من جهة أخرى.

وعليه فإن البحث في الأساس القانوني لقرينة صحة القرار الإداري يقتضي التعرض لشروط صحة القرار الإداري ذاته في الفرع الأول، ثم الانتقال لبيان الأساس الفقهي لقرينة الصحة وذلك في الفرع الثاني.

الفرع الأول

شروط صحة القرار الإداري ذاته³⁰⁵

من المقرر أن القرار الإداري بحسبانه إفصاحاً عن إرادة الإدارة يتعين للقول بصحته أن تقوم أركانه القانونية، وألا يشوب أي ركن من هذه الأركان عيب يؤدي إلى بطلانه، ومن المقرر أيضاً أنه يلزم لصحة القرار الإداري أن تتوافر له مقوماته بأركانه الخمسة: الاختصاص والشكل والغاية والسبب والمحل، واختلال أي ركن منها يؤدي إلى انعدام القرار أو بطلانه³⁰⁶.

³⁰⁵. يجب عدم الخلط بين أركان القرار الإداري وشروط صحته، فأركان القرار الإداري لازمة لتحقيق كيانه ولتحقيق طبيعته كقرار إداري، بحيث إذا تخلف ركن منها لا تكون أصلاً إزاء قرار إداري، بينما شروط الصحة لا تتعلق بكيان القرار وماهيته وإنما بمشروعيته أو عدم مشروعيتها، أي بموافقته للقانون أو مخالفته له وإلغائه بواسطة مجلس الدولة في هذه الحالة الأخيرة. عبد الوهاب (2012)، ص534.

³⁰⁶. عبد الحميد (2020-ب)، ص256.

ومن حيث إنّ للقرار الإداري مقوماته وأركانه التي لا يقوم بدونها فإذا ما شاب إحدى هذه الأركان -العناصر- عيب ما، غدا القرار مشوباً باللا مشروعية وجديراً بالإلغاء³⁰⁷، يتضح من ذلك أنّه يشترط لصحة القرار الإداري تحقق مجموعة من الشروط، والتي تنقسم بدورها إلى نوعين: شروط متعلقة بالصحة الخارجية للقرار الإداري (أولاً)، وشروط متعلقة بالصحة الداخلية للقرار الإداري (ثانياً).

أولاً- شروط الصحة الخارجية للقرار الإداري:

يصدر القرار الإداري وفقاً لمجموعة من الشروط التي تضمن صحته من الناحية الخارجية، وذلك حتى يرتب آثاره ونتائج القانونية، وكى لا يشوبه عيب من عيوب عدم المشروعية ويكون عرضةً للإلغاء، وتتمثل هذه الشروط في شرطين، الأول شرط الاختصاص، والثاني شرط الشكل والإجراءات.

1- شرط الاختصاص:

يعرّف الاختصاص بأنه صلاحية رجل الإدارة للقيام بما عهد إليه به في الحدود الموضوعية والمكانية والزمانية التي يبينها القانون³⁰⁸، فالقاعدة أنّ تحديد الاختصاص هو من عمل المشرع، وعلى الموظف أو الهيئة المنوط بها إصدار القرار الإداري أن تلتزم حدود الاختصاص كما رسمها المشرع، والغالب أن يذكر المشرع صراحةً عضو الإدارة الذي يملك ممارسة الاختصاص، ولكنه أحياناً ينظم بعض الاختصاصات ويعهد بها إلى إدارة معينة ويغفل ذكر الموظف الذي له ممارسة تلك الاختصاصات، فيكون ذلك للموظف الذي يتفق هذا الاختصاص وواجبات وظيفته³⁰⁹.

وقواعد الاختصاص تتعلق بالنظام العام، لذلك لا يجوز لصاحب الاختصاص أن يتفق مع الأفراد على تعديل تلك القواعد، وإلاّ فإنّ القرار الصادر مخالفاً لهذه القواعد يكون معيباً بعدم الاختصاص، ويكون لصاحب الشأن أن يطعن في هذا العيب أمام القضاء الإداري بدعوى الإلغاء، ولا يسقط الدفع بهذا العيب بالدخول في موضوع الدعوى،

³⁰⁷. المحكمة الإدارية بدمشق، قرار رقم 32، أساس 18، تاريخ 2014/3/3، المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم

مجلس الدولة (2017)، ص560.

³⁰⁸. عبد الحميد (2020-ب)، ص231.

³⁰⁹. الطماوي (1970)، ص203.

ويجوز إبداءه في أي مرحلة من مراحلها، وعلى القاضي أن يحكم بعدم الاختصاص تلقائياً لو لم يثّر طالب الإلغاء³¹⁰.

ومن هذا المنطلق يمكن عدّ الاختصاص نوعاً من التنظيم الإداري، فالمشرع هو الذي يحدد المهام والوظائف ويوزعها على السلطات الإدارية في الدولة، وترتيباً على ما سبق يمكن تحديد فكرة الاختصاص بعدة عناصر بعضها شخصي وموضوعي، وبعضها الآخر مكاني وزماني.

1-1: العنصر الشخصي للاختصاص:

يقصد به تحديد الشخص أو الجهة الإدارية المخولة والمرخص لها قانوناً إصدار القرار الإداري، فالأصل أنّ الاختصاص شخصي، ويجب أن يمارسه الموظف أو الهيئة التي حددها القانون³¹¹، بمعنى أنّ المشرع إذا أناط اختصاصاً بشخص أو بهيئة معينة وجب عليها مزاولته بذاتها، ولا يجوز لغيرها ممارسته إلا إذا أجاز القانون ذلك، وهي حالات استثنائية ترد على الاختصاص الشخصي وتتمثل في التفويض والحلول الإداريين.

ويقصد بالتفويض: أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه -سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل- إلى فرد آخر³¹²، ونظراً إلى تعلّق التفويض بالاختصاص الذي يعدّ من النظام العام، كان على الإدارة حتى يكون التفويض سليماً أن تتقيّد ببعض الضوابط، والتي تمثل أيضاً شروطاً لصحة التفويض، منها وجود النص الصريح على إجازة التفويض، ويجب أن يكون للنص الذي يجيز التفويض القوة نفسها التي يتمتع بها النص الذي منح الاختصاص، فإذا كان الاختصاص مقررّاً بنص دستوري، فلا يجوز التفويض فيه إلا إذا كان رخص بالتفويض نص دستوري³¹³.

³¹⁰. المكاوي (2012)، ص50.

³¹¹. الطماوي (1970)، ص206.

³¹². الطماوي، مرجع سابق، نفس الموضوع.

³¹³. عبد الحميد (2020-ب)، ص279.

ويشترط أيضاً لصحة التفويض أن يكون معيناً ومحددًا ومكتوباً ومتضمناً رسم حدود التفويض والسلطة التي يتم التفويض إليها ومدته، وأن يكون هذا التفويض في بعض الاختصاص وليس في كل الاختصاص³¹⁴، على أنه إذا أجاز المشرع تفويض السلطة بتمامها، فلا مناص من احترام إرادته؛ لأن المشرع هو الذي يخلق الاختصاص وهو الذي يحدّد من له ممارسته في حدود القواعد الدستورية³¹⁵.

وأخيراً عدم جواز التفويض في التفويض، فالتفويض يجب أن يكون دائماً في الاختصاصات الأصلية للموظف لا في الاختصاصات المفوض فيها؛ حتى لا يتعطل العمل الإداري نتيجة تخلي كل موظف عن اختصاصاته وتفويضها للغير³¹⁶.

أمّا الحلول فيقصد به أن يتغيّب صاحب الاختصاص الأصل أو يقوم به مانع يحول دون ممارسته لاختصاصه، فحينئذ يحل محله في ممارسة اختصاصه من عيّنه المشرع لذلك وتكون اختصاصاته هي اختصاصات الأصل نفسها³¹⁷.

من هنا نلاحظ أنّ الحلول في مزاولة الاختصاص -كالتفويض- لا يكون أيضاً إلا إذا نظم المشرع، في حين يكمن الفرق في أنّ الحلول يكون لجميع الاختصاصات التي يتمتع بها الأصل وذلك بعكس التفويض الذي لا يكون إلا بالنسبة إلى الاختصاصات المفوضة من قبل الأصل.

2-1: العنصر الموضوعي للاختصاص:

يحدّد القانون اختصاصات كل موظف أو جهة إدارية بموضوعات معينة فإذا تجاوز هذا الموظف أو الإدارة اختصاصاته تلك فتعدّى على اختصاصات جهة أخرى، تحقّق عيب عدم الاختصاص، ويكون هذا الاعتداء إما من جهة إدارية على اختصاصات جهة إدارية أخرى موازية أو مساوية لها، أو من جهة إدارية دنيا على اختصاصات

³¹⁴. عبد الحميد (2020-ب)، ص 280.

³¹⁵. الطماوي (1970)، ص 206.

³¹⁶. عبد الحميد، مرجع سابق، ص 281.

³¹⁷. الطماوي، مرجع سابق، ص 212.

جهة إدارية عليا، أو من جهة إدارية عليا على اختصاصات جهة أدنى منها، أو اعتداء السلطة المركزية على اختصاصات الهيئات اللامركزية³¹⁸.

1-3: العنصر المكاني للاختصاص:

يكون الاختصاص إقليمياً أو مكانياً عندما يتحدّد نطاق إقليمي لاختصاص العضو أو الهيئة، بحيث يتعيّن ألا تمارسه خارج هذا النطاق، ويحدث هذا التحديد الإقليمي للاختصاص سواء في نطاق الإدارة المركزية أو نطاق الإدارة اللامركزية³¹⁹.

1-4: العنصر الزمني للاختصاص:

كثيراً ما ينظّم المشرع كيفية مزاولة الاختصاص من حيث الزمن، والقيود التي يضعها في هذا الخصوص متعدّدة، فالموظف ليس مخلداً بل تنتهي خدمته عند حد معين، يفقد بعده كل صفة في مزاولة الأعمال العامة³²⁰، فالأصل أن تتقيّد كل جهة من جهات الإدارة في مباشرة اختصاصاتها المقررة قانوناً في المدى الزمني المقرر لها، أي في مدة ولايتها أي بالمدة الزمنية التي تقع بين تاريخ بدء هذه الولاية وتاريخ انتهائها، ومن ثم يجب أن يصدر القرار من المختص بإصداره قانوناً في الوقت الذي يكون فيه مختصاً بذلك³²¹.

على أنّه يلاحظ أنّه إذا خول القانون جهة الإدارة مباشرة اختصاصاً معيناً خلال أجل معين، أو إصدار قرار خلال مدة محددة فإنّ القرار الإداري الصادر بعد انتهاء المدة الزمنية المعينة لإصداره يعد باطلاً ومعيباً بعدم الاختصاص إذا اشترط المشرع ذلك، فإن لم يفعل فقد درج القضاء الإداري في فرنسا ومصر على عدم ترتيب البطلان³²².

³¹⁸. المكاوي (2012)، ص 51.

³¹⁹. عبد الحميد (2020-ب)، ص 331.

³²⁰. الطماوي (1970)، ص 226.

³²¹. عبد الحميد، مرجع سابق، ص 233.

³²². المكاوي، مرجع سابق، ص 52.

نخلص مما سبق إلى أن جميع ما ذكر من قيود قانونية تتعلق بالاختصاص في إصدار القرار الإداري تجعل من هذا القرار عند اتخاذه وإصداره أقرب إلى الصحة والمشروعية، ما يعني اقتران الصحة بهذا القرار من ناحية الاختصاص ومطابقتها للقانون إلى حين ثبوت العكس.

2- شرط الشكل والإجراءات:

يقصد بالشكل المظهر أو الشكل الخارجي للقرار أو طريقة تعبير الإدارة عن إرادتها الملزمة في القرار الصادر، في حين أن الإجراءات تعني الخطوات التي يجب أن يتبعها القرار الإداري في مرحلة تحضيره وإعداده قبل صدوره إلى العالم الخارجي، فالقرار الإداري يجب أن يكون صحيحاً من حيث مظهره أو شكله الخارجي (الشكل)، وأيضاً في إجراءاته التي تسبق إصداره (الإجراءات)³²³.

وكثيراً ما يأخذ مفهوم الشكل معنى أوسع بحيث يشمل الإجراءات أيضاً، ومثال على ذلك تعريف الشكل بأنه المظهر الخارجي والإجراءات التي تتبعها الإدارة في إصدار القرار الإداري³²⁴، أو بأنه ما يقرره القانون بمعناه الواسع من قواعد إجرائية وشكلية، يجب على جهة الإدارة التزامها ليكون القرار صحيحاً ومشروعاً³²⁵.

والأصل أن إصدار القرار الإداري لا يستلزم شكلاً معيناً أو إجراءات محدّدة بذاتها، ولكن أحياناً على سبيل الاستثناء قد يقرّر القانون ضرورة صدور القرار في شكل خارجي معيّن، كأن يصدر كتابةً أو كأن يكون مسبباً أي يتضمن صراحةً أسبابه في القرار ذاته، كذلك قد يتطلب القانون ضرورة اتباع الإدارة إجراءات معينة قبل إصدارها بعض القرارات المهمة، ومن ذلك القرار التأديبي ضد موظف عام، فيجب أن يسبقه تحقيق يتحقق فيه ضمانات الدفاع وبالذات أخذ أقوال الموظف المتهم وإدائه أوجه دفاعه وسماع شهوده³²⁶، وعليه فإن صدور القرار الإداري

³²³. عبد الوهاب (2012)، ص 538.

³²⁴. نحيلي، والحسن (2007)، ص 244.

³²⁵. أبو راس (د.ت)، ص 300.

³²⁶. عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 539.

من دون التزام الإدارة بالشكليات التي ينص عليها القانون أو من دون اتباع الإجراءات المقررة قانوناً، يصيب القرار بعيب الشكل ويجعله قابلاً للإلغاء لعدم المشروعية³²⁷.

وتبدو أهمية قواعد الشكل في إصدار القرارات الإدارية بأنها تقوم كحاجز وموازن لسلطات الإدارة الخطيرة في مجال القرارات الإدارية، فإذا كانت الإدارة تتمتع في هذا الخصوص بامتيازات خطيرة، فإنّ عليها أن تسلك بدقّة السبيل الذي ترسمه القوانين واللوائح لإصدار تلك القرارات، وبذلك تكون قواعد الشكل والإجراءات مقررة لحماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء؛ لأنها تجنّب الإدارة التسرع والتهور في إصدار القرارات الإدارية، من خلال منحها الوقت للتروي والتدبّر ودراسة وجهات النظر المختلفة³²⁸.

وإذا كانت قواعد الشكل والإجراءات قد تقررت لحماية المصلحتين العامة والخاصة، فإنّ ذلك لا يعني بالضرورة ترتيب البطلان كجزاء للقرار الإداري الذي أغفلت الإدارة في إصداره إحدى الشكليات أو الإجراءات؛ ذلك أنّ من شأن التمسك بالشكليات أن يزيد من بطلان الإدارة وجمودها، بل قد يؤدي إلى عكس الأهداف المرجوة من وراء هذه الشكليات، مما يسبب عرقلة نشاط الإدارة الهادف إلى المصلحة العامة³²⁹، لذلك اتجه القضاء الإداري إلى التمييز بين الأشكال والإجراءات الجوهرية من جهة والأشكال والإجراءات الثانوية من جهة أخرى، إذ رتب البطلان على إغفال الأولى دون الثانية³³⁰.

ومن أمثلة ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية من حيث أنّ "القرار الإداري لا يبطل لعبيب شكلي إلا إذا نص القانون على البطلان عند إغفال هذا الإجراء، أو كان هذا الإجراء جوهرياً في ذاته بحيث يترتب على إغفاله بطلان القرار بحسب مقصود الشارع"³³¹.

³²⁷. نحيلي، والحسن (2007)، ص244.

³²⁸. الطماوي (1970)، ص173.

³²⁹. عبد الحميد (2020-ب)، ص294.

³³⁰. نوح (2018)، ص101.

³³¹. الطعن رقم 969 لسنة 2، مكتب فني 3، ص74، تاريخ 1975/11/23.

يتضح مما سبق أنه يجب على رجل الإدارة أن يخضع في إصدار قراره لقواعد الشكل والإجراء التي حددها القانون تحت طائلة بطلان القرار الإداري المتخذ متى ما تعلّق الأمر بشكل أو إجراء جوهري، بمعنى آخر إنّ وجوب مراعاة الشكليات والإجراءات المحددة قانوناً عند إصدار القرار، تضيف إلى هذا القرار قرينة الصحة والمطابقة للقانون، والتي تبقى لصيقة به إلى حين إثبات العكس.

ثانياً- شروط الصحة الداخلية للقرار الإداري:

1- شرط المحل:

يشترط أيضاً لصحة القرار الإداري أن يكون صحيحاً في محله، ويقصد بمحل القرار الإداري: الأثر الذي يترتب عليه حالاً ومباشرة، وبهذا يتميز القرار الإداري كعمل قانوني عن العمل المادي الذي يكون محله دائماً نتيجة واقعية³³²، وعليه فإنّ القرار الإداري يكون عملاً قانونياً لأنه ينتج أثراً قانونياً يتجسّد في إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني، وبالتالي فإنّ هذا الأثر يغدو مادة القرار ذاتها وهي التي يطلق عليها تسمية محل القرار أو موضوع القرار³³³.

فمحل القرار الإداري هو مضمون الأثر القانوني للقرار الذي يحدثه فيما يتعلّق بالمراكز القانونية العامة والخاصة حسب طبيعته اللاتحيزية أو الفردية، فلائحة المرور محلها تنظيم المرور على نحو معيّن، بينما قرار تعيين أحد الأفراد في وظيفة معينة محله وضع هذا الفرد في مركز قانوني تحدده القوانين التي تحكم هذه الوظيفة³³⁴.

ولكي يكون عنصر المحل في القرار صحيحاً يجب أن يكون ممكناً، وهذا يعني أن المحل يجب ألا يكون مستحيلاً، وكذلك يشترط أيضاً لصحة المحل في القرار الإداري أن يكون هذا المحل جائزاً قانوناً، أي إنّه يجب أن يكون مشروعاً، ويستمد القرار مشروعيته من المنظومة التشريعية السائدة في الدولة بمعناها الشامل³³⁵.

³³². الطماوي (1970)، ص 230.

³³³. نوح (2018)، ص 101.

³³⁴. نحيلي، والحسن (2007)، ص 244.

³³⁵. نوح، مرجع سابق، ص 101.

وهكذا فإذا تخلف أي من هذين الشرطين في محل القرار أو أثره القانوني كان القرار معيباً في محله وواجب الإلغاء، بل يكون معدوماً في حالة تخلف الشرط الأول كما لو كان محل القرار مستحيلًا تنفيذ من الناحية الفعلية أو المادية³³⁶، ذلك أنه من المستقر عليه فقهاً واجتهاداً أنّ محل القرار الإداري يجب أن يكون موجوداً، فإذا كان محل القرار غير موجود (مستحيلًا) كان القرار منعدماً ليس له وجود قانوني لاستحالة تنفيذه، ومثال ذلك أن صدور قرار الصرف من الخدمة بعد استقالة المدعي يكون بحكم المعدم من ناحية تنفيذه، كما أنه يكون فاقداً لركن أساسي وهو ركن الرابطة الوظيفية بين الإدارة والعامل لديها، فالعامل المستقيل (الذي قبلت استقالته) يتحول مركزه القانوني من عامل إلى مواطن عادي وبالتالي فإنّ القرارات الصادرة بشأنه بصفته عاملاً من قبل الإدارة لم تعد تصادف محلاً طالما أنّ الرابطة الوظيفية قد انفصلت بينهما³³⁷.

يتضح من ذلك أنه ليس من حق الإدارة أن تصدر قراراً تخالف فيه أحكام القانون -بمعناه الواسع- تحت طائلة انعدام القرار أو إلغائه حسب المخالفة المرتبكة، وعليه يجمع الفقه³³⁸ على إطلاق عيب مخالفة القانون على عيب المحل (بالمعنى الضيق)، وذلك لتخصيص هذا العيب الذي يصيب المحل وتمييزه عن سائر العيوب التي تصيب العناصر الأخرى للقرار الإداري؛ لأن أي عيب يشوب القرار الإداري إنما يعد أيضاً مخالفة للقانون (بالمعنى الواسع)، حيث أنّ القانون هو الذي يحدد القواعد التي تحكم كافة أركان القرار الإداري من اختصاص وشكل ومحل وغاية وسبب.

ومخالفة القرار الإداري للقواعد القانونية إما أن يكون بشكل مباشر، أو يكون مردّه الخطأ في تفسير القواعد القانونية أو الخطأ في تطبيقها³³⁹، والحقيقة أنّ معظم الاختصاص التقديري للإدارة يكمن في محل قراراتها؛ فبعد أن تتحقّق الإدارة من قيام الحالة الواقعية أو القانونية التي تسوّغ تدخلها، وبعد أن تكيفها التكييف القانوني الصحيح

³³⁶ . عبد الوهاب (2012)، ص 541.

³³⁷ . المحكمة الإدارية بدمشق قرار رقم 1/273، أساس 1542، لسنة 2015، المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم

مجلس الدولة (2017)، ص 497.

³³⁸ . الطماوي (1970)، ص 234. أيضاً عبد الحميد (2020-ب)، ص 311. أيضاً أبو راس (د.ت)، ص 300.

³³⁹ . الطماوي، مرجع سابق، ص 234.

وتقدّر الأخطار التي قد تتجمّع عنها، تواجه اتخاذ قرار معين بصددّها، فهي حرة في أن تتدخل أو تمتنع، وفي اختيار وقت تدخلها واختيار فحوى قرارها، وكل ذلك يكون باستثناء ما يقيدّها به القانون³⁴⁰.

فالقاعدة العامة في هذا الصدد أنّ الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في اختيار محل قراراتها ما لم يقيدّها القانون بمحل معين، أي بترتيب أثر قانوني معين لقرارها، وذلك طالما كانت الإدارة تدور في حقل تطبيق القوانين والأنظمة وتنبغي تحقيق الصالح العام³⁴¹، لذلك فإنّ عيب المحل يعدّ من أهم أوجه إلغاء القرار الإداري وأكثرها تطبيقاً في العمل؛ ذلك أنّ رقابة القضاء الإداري فيما يتعلّق بمخالفة القواعد القانونية هي رقابة موضوعيّة تستهدف مطابقة محل القرار الإداري لأحكام القانون بشكل عام³⁴².

نخلص مما سبق إلى أنّ خضوع الإدارة للقانون عند إصدار قرارها بالنسبة إلى عنصر المحل، ورقابة القضاء الإداري على سلطتها التقديرية والمقيّدة في ذلك، أدى إلى افتراض صحّة هذه القرارات وصدورها بالتوافق مع أحكام القانون إلى حين إثبات العكس.

2- شرط الغاية:

يجب أن يكون القرار الإداري صحيحاً في عنصر الغاية³⁴³، ويقصد بالغاية من القرار الإداري الهدف الذي يسعى هذا القرار إلى تحقيقه، والغاية عنصر نفسي داخلي لدى مُصدر القرار، فالهدف من إصدار قرار بتعيين موظف هو لتحقيق استمرار سير العمل في المرفق الذي تم تعيينه فيه، والهدف من إصدار قرارات الضبط الإداري هو حماية النظام العام بعناصره الثلاث السكنية العامة، والصحة العامة، والأمن العام³⁴⁴.

ويتم تحديد الغاية من القرار الإداري وفقاً لقاعدتين:

³⁴⁰. عبد الحميد (2020-أ)، ص 97.

³⁴¹. نوح (2018)، ص 101.

³⁴². الطماوي (1961)، ص 608.

³⁴³. عبد الوهاب (2012)، ص 541.

³⁴⁴. المكاوي (2012)، ص 58.

الأولى: يخضع رجل الإدارة لقاعدة عامة هي أن يهدف في جميع أعماله إلى تحقيق المصلحة العامة، فإذا ما خرج على هذا المبدأ وسعى إلى تحقيق مصلحة شخصية فإنه يفقد صفته كرجل إدارة ويصبح عمله اعتداءً مادياً³⁴⁵.

الثانية: قد يحدّد المشرع أهدافاً معينة لبعض أنواع القرارات الإدارية، ومن ثم يجب أن تلتزم الإدارة بتحقيق تلك الأهداف المخصّصة والمحدّدة لها في القانون، فلا يكون لها أن تبتغي هدفاً آخر ولو رأت أو ادّعت أنه يندرج في نطاق المصلحة العامة، بمعنى آخر حتى لو كان الهدف المخصص من شأنه تحقيق المصلحة العامة في تقدير الإدارة، وهو المبدأ الذي يطلق عليه مبدأ تخصيص الأهداف³⁴⁶.

وبالتالي فإنّ استهداف جهة الإدارة غاية غير التي حدّدها القانون، سواء كان هدفاً خاصاً، أو الغاية العامة المتمثّلة في المصلحة العامة، فإنّ معنى ذلك أنّ الإدارة استخدمت السلطة التي خولها القانون لتحقيق غاية غير الغاية التي رسمها القانون، ومن هنا أطلق الفقه والتشريع على هذه الحالات إساءة استعمال السلطة أو التعسف في استعمال السلطة، وهو ما يسمى بعيب الانحراف بالسلطة³⁴⁷ والذي يشكل أحد أوجه إلغاء القرار الإداري.

والأصل أنّ كل قرار اداري يستهدف تحقيق المصلحة العامة ويفترض فيه ذلك، وعلى من يدعي العكس إثبات ذلك، ونظراً إلى كون عيب الانحراف بالسلطة قصدياً أو عمدياً يتعلق بالبواعث النفسية الخفية لجهة الإدارة، وإثباته يتطلب أن يبحث القضاء في وجود هذه البواعث وهو أمر بعيد المنال؛ فقد أضفى القضاء على هذا العيب الصفة الاحتياطية فلا يبحث في وجوده طالما أنّ هناك عيب آخر شاب القرار الإداري مثل عدم الاختصاص أو عيب الشكل أو مخالفة القانون³⁴⁸.

³⁴⁵. الطماوي (1970)، ص238.

³⁴⁶. نحيلي، والحسن (2007)، ص248.

³⁴⁷. أبو راس (د.ت)، ص304.

³⁴⁸. المكاوي (2012)، ص58.

وهذا يعني أنّ الإدارة تتمتع بخصوص عنصر الغاية بقرينة مقتضاها صحة الغاية من القرار، وهذا يفترض أنّ القرار الإداري يستهدف دائماً الصالح العام أو الغاية التي حددها القانون³⁴⁹، مما حدا بالقضاء إلى القول بافتراض واقتران القرار الإداري بالصحة إلى حين إثبات العكس.

3- شرط السبب:

يشترط لصحة القرار الإداري كعمل قانوني أن يقوم على سبب صحيح يسوّغه ويمثّل العلة في إصداره؛ لأنّ القاعدة هي أنّ لكل عمل قانوني سبباً صحيحاً سواء كان هذا العمل القانوني قراراً أو عقداً³⁵⁰، وبذلك فإنّ سبب القرار الإداري يقوم على فكرة مفادها أنّ تدخّل الإدارة يجب ألا يقاس على تصرف الأفراد، فالفرد العادي يستطيع أن يتصرف كما يريد ووفقاً لهواه في حدود النظام العام وحسن الآداب، أمّا رجل الإدارة فهو منوط به تحقيق مصلحة عامة، فهو لا يستطيع أن يتدخّل إلا إذا قام سبب يسوّغ تدخّله؛ لأنّ تدخّل الإدارة عن طريق القرارات الإدارية ينطوي في معظم الأحوال على حدّ من حرّية الأفراد مع ما قد يتضمّن ذلك من اعتداء على أموالهم وأشخاصهم، وإذا كان لهذا الاعتداء ما يسوّغه وهو استهداف المصلحة العامة من خلال هذه القرارات، فإن ذلك يجب أن يكون مقصوراً على تلك الحالات التي يتحقّق بها وجود السبب³⁵¹.

وقد عرّفت المحكمة الإدارية العليا المصرية السبب في القرار الإداري بأنّه "العنصر القانوني أو الداخلي الذي يقود الإدارة عندما تتخذ قرارها، فهو حالة واقعية أو قانونية أو كلاهما، تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني معيّن، هو محل القرار"³⁵².

³⁴⁹ إبراهيم (1963)، أشار إليه نحيلي، والحسن (2007)، ص 249.

³⁵⁰ عبد الوهاب (2012)، ص 539.

³⁵¹ الطماوي (1970)، ص 147.

³⁵² حكمها بتاريخ 2016/11/2، أشار إليه عبد الحميد (2020-ب)، ص 199.

كما عرّفته محكمة القضاء الإداري السوري بأنه "...الحالة القانونية أو الواقعة التي تدفع الإدارة لاتخاذ القرار...³⁵³".

ويلاحظ من التعريف السابق أن السبب ليس عنصراً داخلياً شخصياً نفسياً، إنما هو عنصر خارجي موضوعي، يتمثل في حالة واقعية أو قانونية هي التي تسوغ للإدارة التدخل عن طريق إصدار القرار، وهذا يعني أنّ سبب القرار الإداري يتخذ إحدى صورتين:

فهو إما أن يكون في صورة عمل مادي أو واقعي كزلزال أو حريق أو فيضان أو اضطرابات تهدّد الأمن، فإذا حدث شيء من ذلك كان من حق الإدارة ومن واجبها أن تتخذ كافة الإجراءات اللازمة لتأمين سلامة الناس.

أو يكون في صورة عمل قانوني، مثل حالة ارتكاب أحد الموظفين عملاً يعد جريمة تأديبية، وبالتالي يكون سبباً في صدور قرار بإيقاع عقوبة إدارية بهذا الموظف.

ويشترط لصحة السبب في القرار الإداري ما يأتي:

- أن يكون سبب القرار قائماً وموجوداً حتى تاريخ إصدار القرار، وهذا يعني أن تكون الحالة الواقعية أو القانونية موجودة فعلاً وإلا كان القرار الإداري معيباً في سببه، كما يعني أيضاً استمرار وجودها حتى صدور القرار كشرط لصحته؛ فإذا وجدت ثم زالت قبل صدور القرار فإنه يكون معيباً إذا صدر بعد زوالها، كذلك لا يعتد بالسبب الذي لم يكن موجوداً قبل إصدار القرار إلا أنه تحقق بعد ذلك، وإن جاز يكون مسوّغاً لصدور قرار جديد³⁵⁴.

- أن يكون السبب مشروعاً، وتبدو أهمية هذا الشرط في حالة السلطة المقيّدة للإدارة، أي عندما يحدّد المشرع أسباباً معينة يجب أن تستند إليها الإدارة في إصدار بعض قراراتها، فإذا أصدرت قرارها خلافاً لتلك الأسباب المحددة كان قرارها معيباً مما يوجب إلغائه لعدم مشروعية سببه.

³⁵³. محكمة القضاء الإداري بطلب، قرار رقم 2، أساس 1، تاريخ 2014/6/23، المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة (2017)، ص 238.

³⁵⁴. المكاوي (2012)، ص 55. وأيضاً نوح (2018)، ص 102.

بل إنَّ القضاء الإداري درج على أنَّه حتى في مجال السلطة التقديرية لا يكفي أن يكون السبب موجوداً بل يجب أن يكون صحيحاً ومسوّغاً لإصدار القرار الإداري³⁵⁵.

والأصل العام أنَّ الإدارة غير ملزمة بأن تفصح للأفراد عن السبب الذي تدخّلت بناء عليه، إلا إذا ألزمها القانون بالتسبيب، وبذلك يختلف السبب كركن من أركان القرار الإداري عن التسبيب؛ ذلك أنَّ التسبيب ما هو إلا إجراء شكلي يقصد به ذكر الأسباب في متن القرار الإداري، وهو لا يكون لازماً إلا إذا استلزمه نص قانوني صريح. بينما لا تكون الإدارة ملزمة بذكر السبب كأصل عام، إلا أنَّها إذا أفصحت عنه في قرارها فيجب أن يكون صحيحاً، وتخضع الإدارة في ذلك لرقابة القضاء للتعرف على مدى صحته من الوجهة الواقعية ومن جهة مطابقته للقانون³⁵⁶.

وإذا كان الأصل أنَّ القرار الإداري لا يكون مشروعاً إلا إذا قام مستنداً إلى سبب صحيح مادياً وقانونياً، فإنَّه يكفي في ذلك توافر سبب واحد يسوّغ إصدار القرار، فإذا تذرّعت الإدارة بعدة أسباب عند اتخاذها لقرار معين، فلا يبطل القرار لمجرد ثبوت عدم مشروعية أحدها؛ متى كانت الأسباب التي ثبتت صحته كافية لإصداره، وهو ما يعرف بمبدأ السبب المنتج أو فكرة السبب المنتج³⁵⁷.

وقد أكّدت المحكمة الإدارية العليا المصرية ذلك بقولها "إذا قام القرار الإداري على عدة أسباب فإن استبعاد أي سبب من هذه الأسباب لا يبطل القرار ولا يجعله غير قائم على سببه طالما أن الأسباب الأخرى تؤدي إلى نفس النتيجة"³⁵⁸.

ويعود السبب في عدم إلزام الإدارة بذكر أسباب قرارها من جهة، واكتفاء القضاء - عند نظر الطعن في القرار - بأحد الأسباب الصحيحة التي يقوم عليها القرار الإداري في حال عدم صحة الأسباب الأخرى (فكرة السبب المنتج)

³⁵⁵. المكاوي (2012)، ص 55.

³⁵⁶. نحيلي، والحسن (2007)، ص 247.

³⁵⁷. عبد الحميد (2020-ب)، ص 119.

³⁵⁸. حكمها في الطعن رقم 1491، لسنة 7ق، جلسة 1963/12/28، مكتب فني 9، ص 287.

من جهة أخرى، إلى افتراض وجود سبب صحيح للقرار الإداري أو قرينة صحّة السبب في القرار الإداري، والتي تعني أنه طالما أنّ القانون لم يلزم الإدارة بتسبب قرارها، فإنّ قرارها الذي تصدره بغير تسبب يفترض فيه أنه قام على سبب صحيح مستهدفاً المصلحة العامة، الأمر الذي يعني أنّ هذه القرينة تقوم على فكرة مفادها أنه في الحالات التي لا يشترط فيها القانون وجوب قيام سبب أو أسباب معينة لإصدار قرار معين، يكون للإدارة الحرية في اختيار ما تشاء من الأسباب التي تراها صالحة لبناء قرارها، فإن هي أفصحت عن سبب قرارها بإرادتها كان للمحكمة أن تراقب صحّة قيام هذا السبب، فإن لم تعلن عن السبب ولم يكن هناك نص يلزمها بالإعلان ترتّب على ذلك استحالة رقابة السبب، ذلك أن الإدارة تتمتع بسلطة في اختياره وتقدير ملاءمته، ثم إنها تتمتع بسلطة في عدم الإعلان عنه، فالسبب موجود وقائم ولكنه يعيش في كوامن الإدارة، ولذلك فإن هذه السلطة التي تتمتع بها الإدارة إزاءه -سواء في اختياره أو في عدم الإعلان عنه- تؤدي إلى انعدام الرقابة القضائية عليه³⁵⁹.

ومفاد ما تقدّم أنه إذا لم يسبب القرار، ولم تكن هناك قاعدة تلزم بتسببيه، فإما أن يكون للإدارة سلطة اختيار السبب وعدم الإعلان عنه، وفي هذه الحالة لا توجد إمكانيات رقابة السبب ولا تتيّس الرقابة إلا عند تطبيق فكرة الباعث وإساءة استعمال السلطة، وإما أن يكون القانون قد حدّد سبباً معيناً وفي هذه الحالة يجب على القاضي إلغاء القرار إذا ما ثبت انعدام هذا السبب، ويخلص من ذلك إلى أنّ قرينة قيام القرار على سبب صحيح المستمدة من عدم تسببيه في حالة عدم وجود نص يلزم بالتسبب، هذه القرينة لا تقوم إلا بإزاء القرارات التي تتمتع قبلها الإدارة بسلطة اختيار أسبابها، أما حيث يقيد القانون سلطة الإدارة في اختيار هذه الأسباب تصبح شرطاً لمشروعية القرار، بحيث يتعيّن على القاضي رقابتها للتحقق من قيامها ومطابقتها للقانون، ولا يعطّل سلطته في هذا الشأن صدور القرار غير مسبب، إذ يكون للمدعي دائماً إثبات انعدام الأسباب³⁶⁰.

وهكذا فإنّ القرار الإداري يتمتع بقرينة قيامه على سبب صحيح، ولكن ينبغي ألا يفهم من ذلك أنّ دور القضاء في حالة عدم تسبب الإدارة لقرارها (المطعون فيه) أنه يتعدى ذلك لافتراض وجود أسباب أخرى صحيحة؛ وإنما

³⁵⁹. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن 15381، 53ق، جلسة 2008/6/7، أشار إليه عبد الحميد (2020-ب)، ص 207.

³⁶⁰. الطماوي (1961)، ص 682.

يقتصر دوره على مراقبة صحّة السبب الذي تذرّعت به الإدارة، وهذا ما أكّده المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: "إن دور القضاء الإداري يقتصر على مراقبة صحّة السبب الذي تذرّعت به جهة الإدارة في إصدار قرارها، ولا يسوغ أن يتعدّاه إلى ما وراء ذلك بافتراض أسباب أخرى يحمل عليها القرار"³⁶¹.

ولكن يرى الباحث أنّه يجب النظر إلى هذه القرينة من حيث النتائج المترتبة عليها، إذ يبدو ذلك من ناحيتين:

الأولى: أنّ الأثر الرئيس الذي يترتب على قرينة افتراض وجود سبب صحيح للقرار الإداري يتجلى من حيث الإثبات؛ إذ يقع عبء إثبات عدم صحّة الأسباب التي بني عليها القرار الإداري على عاتق الفرد المدعي، مما يشكل امتيازاً للإدارة في مواجهة الأفراد، وهذا ما قرّره المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها "إن الجهة الإدارية ليست ملزمة بذكر أسباب لقرارها إن لم يلزمها القانون بذكر هذه الأسباب، وفي هذه الحالة تحمل قراراتها على القرينة العامة التي تقضي بافتراض وجود أسباب صحيحة لهذه القرارات وعلى من يدعي العكس إثبات ذلك"³⁶².

والثانية: أنّه نظراً إلى صعوبة عبء الإثبات الملقى على عاتق الفرد المدعي خصوصاً في حالة عدم ذكر الإدارة لسبب قرارها، وعدم إلزامها بالتسبب إلا بنص، وبالتالي مقدار ما تتمتع به من سلطة تقديرية في ذلك، فإن كل ما سبق أدى إلى تطور الرقابة القضائية على عنصر السبب، وابتداع الحلول المناسبة في مواجهة ذلك، بمعنى آخر منح القاضي الإداري سلطات أخرى تتجلى في تكليف الإدارة في الإفصاح عن سبب قرارها من جهة، وعدّ نكولها عن ذلك قرينة على عدم قيام القرار على سبب صحيح وما يترتب على ذلك وصولاً إلى الحكم بإلغائه، وكل ذلك إعمالاً لمبدأ المشروعية والتزاماً بمبدأ سيادة القانون، وهذا ما أكّده القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر وسورية، إذ قرّر مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في 28 من أيار عام 1954 إلغاء القرار الإداري المطعون فيه، بعد أن رفضت الإدارة اطلاع مجلس الدولة على الملفات التي طالبتها بها، والتي تمكّنه من تكوين عقيدته، وتسمح له بالتحقق من مزاعم الطاعنين، إذ رفض سكرتير الدولة برئاسة مجلس الوزراء بقرارات صادرة في

³⁶¹. حكمها في الطعن رقم 625، لسنة 11 ق، جلسة 1967/10/21، مكتب فني 13، ص 6.

³⁶². حكمها في الطعن رقم 1586 لسنة 7، بتاريخ 1965/5/22، مكتب فني 10، ص 1421.

عام (1953) ترشيح خمسة أفراد لمسابقة دخول المدرسة الوطنية، وبعد بضعة أيام نشرت الصحافة بياناً جاء فيه أنّ عضواً في مكتب سكرتير الدولة أعلن أنّ الحكومة لن تقبل أي مرشح شيوعي، فطعن المرشحون الخمسة في قرار رفض ترشيحهم استناداً إلى أنّه تم رفضهم لأسباب سياسية، وعدّ المجلس أن الدافع الذي يتمسك به الطاعنون صحيحٌ وثابتٌ، وذلك بعد أن امتنعت الإدارة عن تقديم الملفات التي طلبها المجلس³⁶³.

كما أخذت بذلك المحكمة الإدارية العليا المصرية أيضاً عندما قرّرت ما يأتي: "...كما أن للقضاء الإداري في سبيل مباشرة ولايته في تسليط الرقابة القضائية على القرارات الإدارية أن يكلف الجهة الإدارية بالإفصاح عن سبب قرارها أن تطرح في ساحته الأصول التي استمدّت منها هذا السبب، بحيث يعتبر امتناع الإدارة عن الإفصاح عن سبب لقرارها أو حجب الأصول التي استمدّت منها قرينة على عدم قيام القرار على سببه الصحيح"³⁶⁴.

أمّا القضاء الإداري السوري، فيبدو أنّه سار على النهج نفسه عندما قرّرت محكمة القضاء الإداري بدمشق أنّ "الإدارة وإن كانت تتمتع بحق فرض العقوبات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة إلا أن ذلك لا يمكن أن يتم عفويّاً وبدون أي تحقيق أو تدقيق فعلي، فإذا كانت العقوبة غير مستخلصة استخلاصاً سائعاً من تحقيقات جارية يكون القرار الإداري الذي يتضمن فرضها صادراً دون سبب يبرر إصداره مما يستوجب الحكم بإلغائه، بالتالي وفي ضوء ما تقدّم وعدم تقديم جهة الإدارة بين يدي المحكمة لأية أوراق أو وثائق تبين ماهية الفعل المنسوب إلى المدعي وكيفية ارتكابه وبما يجلي ويبين التحقيقات وأعمال التدقيق الجارية بهذا الخصوص، هذا على الرغم من تكليفها بذلك من قبل المحكمة وإمهالها أكثر من مرّة، فإنّه لا معدى من اعتبار القرار المشكو منه حريّاً بالإلغاء لافتقاده لمؤيداته القانونية السليمة والصحيحة وبما يترتب على ذلك من نتائج وآثار"³⁶⁵.

³⁶³. أشار إليه الشرفاوي (د.ت)، ص743.

³⁶⁴. حكمها في الطعن 40/1174 ق، جلسة 1995/11/12، السنة 41، أشار إليه عبد الحميد (2020-ب)، ص212.

³⁶⁵. قرارها رقم 2/334، أساس 2/2401، تاريخ 2014/4/13، المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة (2017)، ص223.

يتضح مما تقدّم أنّ هناك شروطاً وضوابط ومحددات تصبّ كلّها في إطار صحّة القرار الإداري عند إصداره، وهي تؤدي بالنتيجة إلى افتراض أن يكون القرار الإداري الصادر صحيحاً وموافقاً للقانون، أي ليس فيه عيب من عيوب المشروعية، ومن هنا جاء الافتراض أنّ القرار الإداري صحيح وأنّه منذ صدوره يتمتّع بقرينة الصحّة.

الفرع الثاني

الأساس الفقهي لقرينة الصحّة

لا شكّ في أنّ إحاطة القرار الإداري بقرينة الصحّة والسلامة حتى يثبت العكس، إنما يتضمّن استمرار تلبية احتياجات المواطنين بصورة يومية في مناخ آمن ومستقر، وهي مسؤولية والتزام يقع على عاتق الدولة بكافة سلطاتها؛ الأمر الذي دفع بالقضاء إلى ابتداع تلك القرينة³⁶⁶.

وعليه يرى بعض الفقه³⁶⁷ أنّ الأساس القانوني للقرينة المذكورة يكمن في أصلين حاكمين لمباشرة النشاط الإداري، وهما مبدأ ضرورة سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، وضرورات الحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاث (الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة)، وذلك تفرعاً على مقتضيات تأمين أسلوب مباشر للنشاط الإداري وهما المرفق العام من ناحية، والضبط الإداري من ناحية أخرى.

بينما يضيف بعضه الآخر³⁶⁸ إلى ما سبق عدّة أسس قانونية أخرى، تتمثّل في فكرة حماية الظاهر وتدعيم الثقة المشروعة في تصرفات الإدارة من جهة، ومقتضيات الأمن القانوني كأساس لقرينة صحة القرار الإداري من جهة أخرى، وهذا ما سيتمّ التعرّض له وفقاً لما يأتي.

³⁶⁶. عطية (2018)، ص 25.

³⁶⁷. صالح (2017)، ص 36.

³⁶⁸. عطية، مرجع سابق، ص 27.

أولاً- مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد:

عندما تتخذ السلطة العامة المختصة في الدولة قراراً بإنشاء المرفق العام³⁶⁹ لأنّ حاجة من الحاجات العامة بلغت من الأهمية واحتياج الأفراد لها حداً يحملها على إنشاء مرفق عام، فإنّ العلة في ذلك تكمن في أنّ هذه الحاجات هي حاجات مستمرة ومتجدّدة، ذلك أنّ كل حاجة يشبعها مرفق عام لا يمكن القول بالاكتماء منها بعد عمل المرفق لمدة معينة، مثل حاجة الأفراد إلى التعليم والخدمات الصحيّة والكهرباء والماء.

ولما كانت الخدمات التي يؤديها المرفق العام من نوع جوهري بالنسبة إلى جمهور أفراد الدولة بحيث لا يستطيعون الاستغناء عنها؛ لذلك لزم أن يخضع المرفق العام لنظام قانوني خاص يضمن استمرار سير المرفق وعدم توقفه أو انتهاء نشاطه³⁷⁰، وهو ما يعرف "بمبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد" كما استقر عليه القضاء الإداري وسلم به فقه القانون العام³⁷¹.

وإذا كانت الإدارة العامة هي المعنية بأمر سير المرافق العامة لتجعل منها أداة فعّالة قادرة على الانطلاق والتقدّم نحو تحقيق الأهداف الجليّة التي تُصَدّ إليها من وراء إنشائها، فإنّ هذه المرافق لا تستطيع أن تحقّق رسالتها في خدمة الصالح العام إذا ما خضعت لقواعد القانون المدني القائمة على مبدأ العقد شريعة المتعاقدين؛ لأنّ هذه القواعد تقوم على أساس المساواة بين المصالح والحقوق الخاصّة لحكمها، إضافة إلى ما يترتب على هذه المساواة من وقفها كحجر عثرة في سبيل المصلحة العامة وتطورها³⁷².

لذلك ولكي تتمكن الإدارة العامة من ضمان تسيير المرافق العامة بانتظام واستمرار فقد مُنحت السلطات والامتيازات، ومنها سلطة إصدار قرار بإرادتها المنفردة، فالإدارة العامة تستخدم سلطتها في إصدار القرارات الإدارية لضمان سير المرفق العام بانتظام واستمرار، فالقرار الإداري وسيلتها الأساسية لهذا الغرض.

³⁶⁹ يمكن تعريف المرفق العام بأنه مشروع تنشئه الدولة بقصد تحقيق النفع العام أو أداء خدمة عامة للجمهور، ويخضع في إدارته لهيمنة السلطة العامة أو الحاكمة. انظر نحيلي، والحسن (2007)، ص107.

³⁷⁰ الجرف (1970)، ص246.

³⁷¹ نحيلي، والحسن، مرجع سابق، ص107.

³⁷² السناري (2005)، ص278.

ولكي يتحقّق الغرض من منح الإدارة سلطة إصدار قرار بإرادتها المنفردة ملزم للأفراد، يجب أن يكون هذا القرار نافذاً ومستمراً في إنتاج آثاره حتى لو عارضه أحد وادّعى أنّه غير صحيح؛ فضرورات تسيير المرفق العام إضافة إلى العوامل الأخرى، تجعل قرار الإدارة مقترناً منذ لحظة صدوره بافتراض الصحة (أي قرينة صحة القرار الإداري)، وذلك لكي تتمكّن الإدارة من أداء وظيفتها الأساسية في تسيير المرافق العامة وإشباع الحاجات العامة لجمهور المواطنين، وبدون هذه القرينة سيتهدّد السير المنتظم للمرافق العامة واستمرارها بتقديم خدماتها، وبالتالي تنهدّد المصلحة العامة لما قد يحصل من إرباك في حياة الأفراد نتيجة لانقطاع المرفق العام³⁷³.

ثانياً- ضرورات الحفاظ على النظام العام:

تمارس السلطة التنفيذية في الدولة الضبط الإداري من أجل تحقيق هدف محدّد يتمثّل في المحافظة على النظام العام في المجتمع، وتعرّف الضابطة الإدارية بأنها مجموعة من الإجراءات التي تتخذها الهيئات الإدارية المختصة بصورة قرارات فردية أو تنظيمية متضمنة قيوداً وضوابط على الحريات العامة للأفراد بهدف تحقيق النظام العام في المجتمع وحمايته³⁷⁴.

من هنا تبدو العلاقة والاتصال بين الضابطة الإدارية والحقوق والحريات الفردية التي كفلتها الدساتير ونصّت عليها، كما في الباب الثالث من الدستور المصري لعام 2014 تحت عنوان (الحقوق والحريات والواجبات العامة- المواد من 51 إلى 94)، وكذلك الدستور السوري لعام 2012 في الباب الثاني منه تحت عنوان (الحقوق والحريات وسيادة القانون- المواد من 33 إلى 54).

وهذا يعني أنّ ممارسة الحقوق والحريات يجب أن تكون ضمن القانون والنظام العام، بمعنى آخر إنّ صيانة النظام العام تقتضي في العادة فرض قيود على هذه الحقوق والحريات³⁷⁵، بحيث يمكن القول إنّ عدم تنظيم ممارسة الحقوق والحريات ووضع ضوابط وحدود لها يعني الفوضى، وعلى هذا الأساس فإنّ من أولى واجبات الدولة عند

³⁷³. صالح (2017)، ص38.

³⁷⁴. نحيلي، والحسن (2007)، ص136.

³⁷⁵. السناري (2005)، ص299.

تأسيسها كان واجب حماية النظام العام وبسط الأمن والسكينة في المجتمع، وهذا الواجب تتولاه الإدارة العامة، فهي المعنية بحماية النظام العام بعناصره الثلاث، الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة³⁷⁶.

وتتعدّد وسائل الضابطة الإدارية التي تسلكها في سبيل تحقيق أهدافها المتمثلة في المحافظة على النظام العام عن طريق ما تملكه من سلطة إصدار القرارات الإدارية الملزمة بإرادتها المنفردة، فهي إما أن تتخذ قراراً إدارياً فردياً أو تصدر لائحة تنظيمية تتضمن مجموعة من الواجبات الإيجابية (القيام بفعل) أو السلبية (الامتناع عن القيام بفعل) أي المحظورات³⁷⁷.

وبموجب اللوائح تضع هيئة الضبط الإداري قواعد عامة موضوعية مجردة وغير شخصية، تقيد بها بعض أوجه النشاط الفردي حفظاً للنظام العام، مثل تنظيم المرور ولوائح مراقبة الأغذية، في حين أنّ القرار الإداري الفردي هو الذي يصدر بقصد تطبيقه على فرد معيّن أو على عدد من الأفراد المعيّنين بذواتهم، مثل غلق محل مخالف للشروط الصحية أو سحب رخصة لممارسة مهنة بسبب مخالفة، وتمثّل القرارات الإدارية الفردية الصورة الغالبة لنشاط الضبط الإداري³⁷⁸.

ومن بيان أهمية القرارات الإدارية في حماية النظام العام يظهر الأساس الذي تقوم عليه قرينة صحة القرار الإداري، ذلك أنّ القول بخلاف ذلك يعني أنّ الإدارة لا تستطيع أن تطبق هذه القرارات لحماية النظام العام إلا بعد إثبات مشروعيتها وعدم وجود عيب فيها أو طعن ضدها، الأمر الذي يعرض النظام العام للخطر، فكيف يتسنى للإدارة تطبيق قراراتها وإجراءاتها لحماية الأمن والسكينة والصحة العامة ما لم تكن قراراتها مقترنة بالصحة والمشروعية في لحظة صدورها؟

³⁷⁶. الجبوري (2017)، ص 121. أشار إليه صالح (2017)، ص 41.

³⁷⁷. نحيلي، والحسن (2007)، ص 170.

³⁷⁸. الجرف (1970)، ص 218.

ثالثاً- فكرة حماية الظاهر وتدعيم الثقة المشروعة في تصرفات الإدارة:

يرى جانب من الفقه³⁷⁹ أنّ قرينة صحّة القرار الإداري بمجرد صدوره تمثل انعكاساً وتطبيقاً لفكرة حماية الأوضاع الظاهرة³⁸⁰ التي تقوم عموماً في نطاق القانون العام على فكرة استقرار المعاملات والمصلحة العامة وعدم تعطيل سير المرافق العامة، ومن ثم فإذا كان مؤدى أعمال تلك الفكرة إضفاء الشرعية على التصرفات الباطلة الصادرة من صاحب المركز الظاهر لدى الإدارة وذلك حماية للغير حسن النية؛ فإن من مقتضى الفكرة ذاتها-ومن باب أولى- افتراض سلامة التصرفات الصادرة ابتداءً عن الإدارة منذ صدورها، وذلك لسببين:

السبب الأول: ما يُحاط به العمل الإداري من ضمانات خاصّة، كحسن اختيار الموظفين الذين يقومون به، ورقابتهم من رؤسائهم باستمرار، وإلزامهم باتّباع أشكال وإجراءات معينة عند إصدار قراراتهم، وباحترام قواعد الاختصاص، ومراعاة قواعد المشروعيّة، بحيث تصدر القرارات بعد عمل جماعي من المختصّين، مما يجعلها تستجمع سمات الصحّة بحسب الظاهر، ومن ثمّ تعيّن حملها على أصل الصحّة مراعاة لعدم زعزعة أعمال الإدارة وتغليب الاستقرار في أعمالها وتمكين الإدارة كسلطة عامة من مباشرة أعمالها بالنظر إلى أهدافها السامية من وراء ذلك، وبما يوطد الثقة المشروعة في أعمالها لدى الكافة بصفة عامة والمخاطبين بتلك الأعمال بصفة خاصّة، إلى أن يظهر دليل على الإخلال بالمشروعيّة أي إلى أن يثبت عكس قرينة صحّة قراراتها³⁸¹.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية: "إنّ القرار الإداري يفترض أن يكون محمولاً على الصحّة ما لم يقدّم الدليل على عكس ذلك؛ بفضل ما يحاط به من ضمانات تعيّن على ذلك، كحسن اختيار الموظفين الذين يساهمون في إعداده وفي إصداره، وتسليط الرقابة الرئاسية عليهم في ذلك، لأنّ القرار الإداري قد يجتاز مراحل تمهيدية قبل أن يصبح نهائياً"³⁸².

³⁷⁹ عطية (2018)، ص 27.

³⁸⁰ مسلمي (1998)، ص 119.

³⁸¹ عطية، مرجع سابق، ص 28.

³⁸² حكمها الصادر في 14 كانون الأول، سنة 1957، السنة الثالثة، ص 360، أشار إليه عطية، مرجع سابق، ص 28.

السبب الثاني: تدعيماً لثقة الأفراد في الإدارة وعدم إضعافها تجنباً لإحجامهم عن التعامل معها مستقبلاً، بما يؤثر في مقتضيات حسن سير المرافق العامة.

ومن تطبيقات ذلك نجد الموظف الفعلي؛ ذلك أنّ القرارات الصادرة عنه تعدّ صحيحة، أو يفترض أن تُحمل على الصحة، على أنّه ينبغي التمييز في أنّ أساس صحة القرارات التي يصدرها تعود إلى فكرة الظاهر في الأوقات العادية، ودوام السير المنتظم للمرافق العامة في الأوقات الاستثنائية³⁸³.

ومع ذلك نجد أنّ المحكمة الإدارية العليا المصرية قد استبعدت تطبيق نظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية، ويظهر ذلك من خلال حكمها الذي قضت فيه بأنّ "نظرية الموظف الفعلي لا تقوم إلا في الظروف الاستثنائية البحتة، تحت إلحاح الحاجة إلى الاستعانة بمن ينهضون بتسيير دولاب العمل في بعض الوظائف. ضماناً لانتظام المرافق العامة وحرصاً على تأدية خدماتها للمنتفعين بها باضطراب من دون توقف"³⁸⁴.

رابعاً- مقتضيات الأمن القانوني:

تعني فكرة الأمن القانوني ضرورة التزام السلطات العامة بتحقيق قدر من الثبات النسبي للعلاقات القانونية وحد أدنى من الاستقرار للمراكز القانونية من أشخاص قانونية عامة وخاصة، بحيث تتمكن هذه الأشخاص من التصرف باطمئنان على هدي من القواعد والأنظمة القانونية القائمة وقت قيامها بأعمالها وترتيب أوضاعها على ضوء منها من دون زعزعة هذه الطمأنينة أو العصف بهذا الاستقرار³⁸⁵.

وفي هذا المعنى قرّرت المحكمة الإدارية بدمشق أنّ: "...مبدأ استقرار الحقوق والمراكز القانونية هو مبدأ قانوني راسخ في فقه القانون الإداري ولا بد من إعماله لأن إغفاله من شأنه أن يؤثر على استقرار المراكز القانونية للأفراد والعاملين على حد سواء، فمشروعية القرار لم تعد قاصرة على مدى مطابقته للقوانين والأنظمة النافذة بل

³⁸³. الطماوي (1970)، ص204.

³⁸⁴. المحكمة الإدارية العليا المصرية، القضية 1390، السنة 7ق، تاريخ 1964/7/28، أشار إليه مسلمي (1998)، ص123.

³⁸⁵. العصار (1999)، ص245، أشار إليه عطية (2018)، ص29.

إضافة لذلك بمدى انسجامه ومطابقته للمبادئ القانونية الراسخة التي لا يجوز للقرار الإداري مخالفتها ومن ضمنها مبدأ استقرار الحقوق والمراكز القانوني...³⁸⁶.

ويقود مفهوم دولة القانون إلى مفهوم الأمن القانوني الذي يركز على قابلية تطبيق القانون بوساطة القاضي والإدارة بطريقة قابلة للتوقع، إذ يلتزم القاضي والإدارة بالقانون، ويفترض في أعمال البرلمان أن تكون رشيدة، وتستهدف هذه السمات الواجب توافرها في القوانين ضمان الحرية الشخصية والأمن داخل المجتمع³⁸⁷.

وعلى ذلك تأتي قرينة صحة القرار الإداري منذ مولده، تطبيقاً مباشراً لمقتضيات الأمن القانوني، بما يكفل - من ناحية أولى - استقراراً لازماً للنظام القانوني للدولة وعدم زعزعة أي من مفردات هذا النظام والتي تمثل القرارات الإدارية إحدى أدواته، وبما يكفل - من ناحية أخرى - استقرار الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية لأصحابها.

وبعد أن انتهينا في هذا الفصل من البحث في ماهية الإثبات في الدعوى الإدارية والعوامل المؤثرة فيه ووسائله، وتناولنا مفهوم القرينة بشكل عام وقرينة صحة القرار الإداري بشكل خاص، والأساس القانوني لها، سننتقل إلى البحث في الجانب التطبيقي لقرينة صحة القرار الإداري وذلك في الفصل الثاني.

³⁸⁶. قرارها رقم 440، أساس 1026، تاريخ 2014/12/22، المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة (2017)، ص 446.

³⁸⁷. الشناوي (2014)، ص 292.

الفصل الثاني

الجانب التطبيقي لقرينة صحّة القرار الإداري

تمتاز القرارات الإدارية بقرينة صحّتها إلى حين ثبوت العكس، ويترتّب على هذا القرينة عددٌ من الآثار، منها المباشرة ومنها غير المباشرة، لكن يبقى الأثر الرئيس لها في الإثبات؛ ذلك أنّ الفرد المدعي الذي يطعن في صحّة القرار الإداري يتحمّل تبعاً لذلك مسؤولية إثبات العكس، وذلك وفقاً للأصل العام الذي يقضي بأنّ البيئة على من ادعى، وهذا كله في مواجهة الامتيازات الأخرى الممنوحة للإدارة في إطار ممارستها لنشاطها في سبيل تحقيق المصلحة العامة.

وأمام هذا الموقف الصعب للفرد المدعي، يبرز الدور الإيجابي للتدخل للقاضي الإداري في إعادة التوازن بين طرفي الدعوى الإدارية، سواء من حيث تخفيف عبء الإثبات، أو من حيث نقض قرينة صحّة القرار الإداري، وصولاً إلى إزالتها عن طرق إلغاء القرار في حال عدم مشروعيّته وصحّته، وما يمثّله ذلك من صيانة لمبدأ المشروعية وتحقيق العدالة الإدارية وسيادة القانون.

وتأسيساً على ذلك، سنتناول أثر قرينة صحّة القرار الإداري في الإثبات وذلك في المبحث الأول، ثم ننتقل إلى بحث الآثار الأخرى لقرينة الصحّة ونواقضها، وذلك في المبحث الثاني.

المبحث الأول

أثر قرينة صحة القرار الإداري في الإثبات

تظهر أهمية قرينة صحة القرار الإداري بصفة خاصة في مجال الإثبات في الدعوى الإدارية، إذ تنبثق تلك القرينة من مبدئين في الإثبات عموماً وهما أنّ الأصل في الأشياء الصحة، وأنّ من يدعي شيئاً فعليه إثباته (البينة على من ادّعى)، ومن هنا ينبغي التسليم بأنّ قرينة صحة القرارات الإدارية تميّز الإدارة في تعاملها مع الأفراد، ففي حين أنّ الفرد يتعيّن عليه بدايةً إثبات الحق الذي يدعيه، فإنّ دعوى الإلغاء توجّه إلى قرار إداري يتمتع بقرينة الصحة، وبعبارة أخرى يقف الفرد في هذا الخصوص موقف المدعي وتقف الإدارة موقف المدعى عليه، إذ يتعيّن على الفرد إثبات ما يدعيه أو عكس القرينة القاضية بصحة القرار، فإذا نجح في ذلك فإنّ القرينة لا تزول بصفة آلية بل ينتقل عبء الإثبات إلى عاتق الإدارة المدعى عليها، فإذا عجزت عن إثبات صحة قرارها أو اتخذت موقفاً سلبياً أو غير مقنع، كان قرارها غير صحيح وزالت عنه قرينة المشروعية³⁸⁸، وينجم عن ذلك أنّ من يدعي عدم مشروعية القرارات الإدارية أن يثبت ذلك بوسائل الإثبات القانونية، أي إنّ عبء الإثبات يقع على عاتقه، أي على الفرد المدعي. هذا من جهة، وأمام هذا الموقف الصعب للفرد الناجم عن ظاهرة انعدام التوازن بينه وبين الإدارة في مجال الإثبات يظهر الدور الإيجابي للقاضي الإداري في التخفيف من عبء الإثبات وإعادة التوازن المفقود من جهة أخرى، مع مراعاة أنّ هذا الدور لا يخرج عن دائرة خلق الاتساق في منظومة الإثبات، وإعادة التوازن إلى هذه المنظومة من دون أن يتعدّى ذلك إلى عدم حياد القاضي الإداري وتحيزه وإلى إلقاء عبء الإثبات عليه³⁸⁹.

وعليه سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، وذلك من خلال التطرّق إلى أثر قرينة صحة القرار الإداري في مراكز الأطراف وتحمل عبء الإثبات وذلك في المطلب الأول، ثم الانتقال إلى دراسة دور القاضي الإداري في التخفيف من عبء الإثبات وذلك في المطلب الثاني.

³⁸⁸. عطية (2018)، ص 68.

³⁸⁹. زريق (2009)، ص 292.

المطلب الأول

أثر قرينة الصحة في مركز الطرفين وتحمل عبء الإثبات

سنتناول في هذا المطلب أثر قرينة الصحة في مركز الطرفين في الدعوى وذلك في الفرع الأول، ثم ننتقل إلى بيان أثر قرينة الصحة في تحمل عبء الإثبات في دعوى الإلغاء وذلك في الفرع الثاني.

الفرع الأول

أثر قرينة الصحة في مركز الطرفين في الدعوى

تؤثر قرينة صحة القرار الإداري في إثبات الدعوى الإدارية من حيث مركز الطرفين فيها، ذلك أن الأصل هو صحة القرار الإداري وعلى من يدعي العكس إثبات ذلك، ويترتب على ذلك أن الأصل أن الفرد هو المدعي في الدعوى الإدارية ويقع عليه بالتالي إثبات دعواه، وذلك في الوقت الذي يكون فيه مجرداً من الأدلة التي يستند إليها في الإثبات، إضافة إلى الامتيازات الأخرى التي تتمتع بها الإدارة إلى جانب قرينة الصحة المفترضة في قراراتها، كل ذلك جعل الفرد يقف موقف المدعي في الدعوى الإدارية، إلا أن ذلك لا يعني أن الإدارة تكون دائماً في موقف المدعى عليه؛ ذلك أنها يمكن أن تكون في موقف المدعي لكن في حالات استثنائية أوجبها القانون، وهذا ما سنبيّنه فيما يأتي.

أولاً- وقوف الفرد موقف المدعي في الدعوى الإدارية:

لا شك في أن تعيين الخصم الذي يكلف بالإثبات أمر بالغ الخطورة في سير الدعوى وفي نتيجتها؛ لأنه يلقي على هذا الخصم عبئاً ثقيلاً يجعله في مركز دون مركز خصمه إذ يكلفه أمراً إيجابياً تتوقف عليه نتيجة الدعوى، بينما يُكتفى من خصمه بأن يقف في الدعوى موقفاً سلبياً، وفي هذا وحده رجحان كفة الثاني على كفة الأول، لذلك عني المشرع بتحديد من يقع عليه عبء الإثبات مستهدياً في ذلك بالمبدأ العام في الشريعة الإسلامية، والذي يقضي

بأنّ البيئة على من ادعى واليمين على من أنكر، والمراد بمن ادعى ليس من رفع الدعوى، بل كل خصم يدعى على خصمه أمراً لا فرق في ذلك بين شاك ومشكو في حقه، فالقاعدة أنّ البيئة على من ادعى خلاف الظاهر³⁹⁰.

فليس من الضروري أن يكون المدعي هو من يرفع الدعوى، فقد يدفع المدعى عليه الدعوى بدفع فيصبح مدعياً في هذا الدفع، وعليه هو يقع عبء إثباته، وعليه يمكن القول إنّ من يحمل عبء الإثبات هو المدعي في الدعوى والمدعى عليه في الدفع، فكلاهما مدع في دعواه³⁹¹.

فما من شك في أنّ من يذهب أولاً إلى ساحة القضاء ليرفع دعوى قضائية ضد الطرف الآخر يعدّ مدعياً وهو الذي يكلف خصمه بالحضور ويبدأ إجراءات رفع الدعوى، والطرف الآخر هو المدعى عليه، إلا أنّه من ناحية قاعدة الإثبات لا يكفي لتحديد المدعي معرفة من ذهب أولاً إلى ساحة القضاء؛ لأنّ المدعى عليه وإن كان له الحق في الوقوف موقفاً سلبياً إلا أنّ هذا الموقف ينتهي إذا ما أثبت المدعي دعواه، فله الحق في دفع ادعاءات المدعي وفقاً لمبدأ المجابهة بالدليل، ويكون بذلك مدعياً بدوره في إثبات ما يدعيه³⁹².

ونظراً إلى صعوبة التمييز بين طرفي الدعوى في نطاق قانون الإجراءات المدنية فقد اجتهد فقهاء القانون المدني في وضع المعايير التي يستطيع القاضي أن يميّز بها بينهما، فوضعوا مبدأً عاماً مقتضاه أنّ البيئة على من ادعى خلاف الظاهر، وفسّروا الظاهر بثلاثة أنواع: ظاهر أصلاً وظاهر عرضاً وظاهر فرضاً³⁹³.

وعلى هذا الأساس يمكن القول إنّ المدعي هو من يدعي واقعة على خلاف الوضع الثابت أصلاً، وهو ما كان موافقاً في الغالب لطبيعة الأشياء، أو عرضاً، وهو ما أثبتّه خصمه، أو فرضاً، وهو ما افترضه المشرع بقرينة قانونية قابلة لإثبات العكس.

³⁹⁰. بدر (2011)، ص21. أشار إليه سيد أحمد (2018)، ص327.

³⁹¹. السنهوري (1968)، ص69.

³⁹². بوكثير (2014)، ص34.

³⁹³. سعد (د.ت)، ص67.

وبذلك يكون الفرد هو المدعي كأصل عام في الدعوى الإدارية، ويقصد بالفرد هنا الشخص الخاضع للقانون الخاص سواء أكان شخصاً طبيعياً أم معنوياً، مواطناً أم أجنبياً، ويقصد بالمدعي كل من تقدّم بطلب إلى القضاء في مواجهة خصم آخر، وتثبت له الصفة في الدعوى، ويشترط لاكتسابه صفة المدعي أن يكون لديه أهلية الاختصاص، وهي صلاحية الشخص لاكتساب المركز القانوني بما يتضمنه من حقوق وواجبات إجرائية، وتثبت هذه الأهلية لمن له أهلية الوجوب المقررة في القانون المدني³⁹⁴.

فإذا كانت الإدارة في معظم التشريعات المقارنة تقف في موقف المدعي عليه، فإنّ الفرد هو المتضرر دائماً من قرارات الإدارة، وبالتالي يهيمه إزالة هذا الضرر برفع دعوى إلغاء القرار الذي تضرر منه، لذلك فالمدعي في معظم الدعاوى الإدارية هو الفرد العادي أو شخص من أشخاص القانون الخاص، أما المدعي عليه فهو جهة الإدارة، ويتضح ذلك من خلال دعوى الإلغاء التي ترفع من قبل الفرد³⁹⁵.

وبذلك يكون الأصل العام أنّ الفرد هو المدعي في الدعوى الإدارية³⁹⁶، وعلى الرغم من خلو قانون مجلس الدولة السوري من نص صريح يقضي بأنّ الفرد هو المدعي عادة في الدعوى الإدارية، إلّا أنّ هذا الأصل يتّضح ضمناً من خلال النصوص التي نظمت الاختصاص، وذلك باختصاص مجلس الدولة بالفصل في طلبات الإلغاء التي يقدمها أصحاب الشأن ضد القرارات الإدارية³⁹⁷، وهذا الأصل أيضاً هو المتفق عليه في فرنسا ومصر³⁹⁸.

ثانياً - وقوف الإدارة موقف المدعي استثناءً في الدعوى الإدارية:

قد تبادر الإدارة في بعض الحالات إلى اللجوء إلى القضاء جبراً أو اختياراً وبالتالي تكتسب مركز المدعي (الصعب) في الدعوى الإدارية، وبذلك يظهر الفرد في مركز المدعي عليه (السهل)، وهذه الحالات تعد استثناءً من

³⁹⁴. موسى (1977)، ص 92.

³⁹⁵. سيد أحمد (2018)، ص 328.

³⁹⁶. الزبيدي (2021)، ص 132.

³⁹⁷. الفقرة (ز) من المادة 8، قانون مجلس الدولة السوري النافذ.

³⁹⁸. موسى، مرجع سابق، ص 92.

القاعدة العامة التي تجعل الفرد عادةً في الموقف الصعب (مركز المدعي) الذي يتحمل تبعات هذا المركز فيما يتعلق بالإثبات الإداري.

واستثناءً من الأصل، فإنَّ الإدارة يمكن أن تكون مدعية أمام القضاء الإداري وذلك في حالات محدَّدة لعلَّ أهمُّها حالة رفع الدعوى التأديبية في مواجهة الموظف أمام المحاكم التأديبية، وحالة عدم تمتع الإدارة بامتياز التنفيذ المباشر (لعدم وجود نص يسمح بذلك وعدم وجود حالة ضرورة) إذ يتوجب على الإدارة اللجوء إلى القضاء كمدعية للحصول على حكم قضائي بالتنفيذ الجبري لقرارها الذي امتنع الأفراد عن تنفيذه طوعاً³⁹⁹.

وعليه فإنَّ الإدارة تكون في موقف المدعي إمَّا في الدعاوى التأديبية أو في حالة عدم لجوئها لامتياز التنفيذ المباشر لقراراتها، وهذا ما سيتم بيانه فيما يأتي.

1- الإدارة مدعية في الدعوى التأديبية⁴⁰⁰:

تُعرَّف الجريمة التأديبية بأنها إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً، أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو يخرج عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته التي يجب أن يقوم بها بنفسه، أو يقصر في تأديتها بما تتطلبه من حيطة ودقة وأمانة، إنَّما يرتكب ذنباً إدارياً يستوجب تأديبه⁴⁰¹، وهذا يعني أنَّ الجريمة التأديبية قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ومقتضياتها أو لكرامة الوظيفة واعتبارها⁴⁰².

ويترتَّب على ذلك معاقبة العامل أو الموظف بعقوبات مسلكية، وقد نُظِّمت هذه العقوبات في سورية بموجب القانون رقم 50 لعام 2004، فمنها ما يكون خفيفاً (كعقوبة التنبيه، وعقوبة الإنذار، وعقوبة الحسم من الأجر، وعقوبة تأخير الترفيع، وعقوبة حجب الترفيع)، وهذه العقوبات تختص جهة الإدارة بإيقاعها، ومنها ما يكون شديداً

³⁹⁹. سيد أحمد (2018)، ص330.

⁴⁰⁰. يقصد بالدعوى التأديبية: الادعاء المقدم من ممثل الجهة الإدارية أمام القضاء التأديبي ضد أحد الأفراد للمساءلة التأديبية طبقاً للأحكام القانونية.

موسى (1977)، ص100.

⁴⁰¹. الحلو (2000)، ص504.

⁴⁰². قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1010، السنة 10، تاريخ 1965/5/22، ص1433.

(كعقوبة النقل التأديبي، وعقوبة التسريح التأديبي، وعقوبة الطرد)⁴⁰³، وهذه يتم تقريرها بموجب حكم يصدر عن المحكمة المسلكية المختصة، إذ "تفرض العقوبات الشديدة بحكم صادر عن المحكمة المسلكية ذات العلاقة وتتفدّ بصك يصدر من الجهة التي تمارس حق التعيين"⁴⁰⁴، وذلك مع احتفاظ المحكمة المسلكية بإيقاع العقوبات الخفيفة أيضاً بحسبان أنّ من يملك الأشد يملك الأخف.

هذا وتتم الإحالة إلى المحكمة المسلكية بقرار من:

أ-رئيس مجلس الوزراء لمن يعيّن بمرسوم.

ب-السلطة التي تمارس حق التعيين.

ج-رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ورئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية بالاستناد إلى التحقيق الذي يجري وفق القانون الخاص بكل منهما.

د-النيابة العامة وفق أحكام هذا القانون⁴⁰⁵.

وبالتالي فقد أوجب القانون على الإدارة أن تلجأ إلى القضاء التأديبي والذي تنهض به المحاكم المسلكية طالبة توقيع الجزاء التأديبي على العاملين في الدولة وفقاً لقواعد المسؤولية التأديبية التي كفلها القانون لها، والتي تتطلب من الإدارة المدعية إثبات قيام المسؤولية التأديبية أو الخطأ الوظيفي أو التأديبي الذي يتجسد في الإخلال بواجبات الوظيفة إيجاباً أو سلباً، وهذه الحالة لا تظهر بطبيعة الحال إلا بالنسبة إلى العاملين في الدولة وفي نطاق الوظيفة العامة، بحيث تقف الإدارة في الدعاوى التأديبية في موقف المدعي إذ يقع عليها عبء إثبات ما تدعيه في مواجهة المحال للمحاكمة التأديبية من إخلال إيجابي أو سلبي بواجباته الوظيفية، وأساس إلقاء عبء الإثبات في الدعاوى التأديبية على عاتق الإدارة أنّ أوراق التحقيق والقرار الصادر بالجزاء يكون في حوزتها، ومن ثم تلتزم جهة الإدارة واقعاً وقانوناً بتقديم المستندات، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: "إن أوراق التحقيق تكون في حوزتها حيث تلتزم واقعاً وقانوناً بتقديمها للمحكمة، وإذا كانت الإدارة تكون مدعية بالنسبة للدعاوى التأديبية المبتدأة

⁴⁰³. المادة /68/ من القانون رقم 50 لعام 2004.

⁴⁰⁴. الفقرة /د/ من المادة /70/ من القانون رقم 50 لعام 2004.

⁴⁰⁵. الفقرة /1/ من المادة /44/، القانون رقم/32/ لعام 2019.

والتي تقيمها النيابة الإدارية سواء من تلقاء نفسها أو بناء على طلب الإدارة أو رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات، فإنها تكون مدعية عليها حال إقامة طعن بإلغاء قرارها التأديبي⁴⁰⁶.

2- الإدارة مدعية في حالة عدم لجوئها إلى التنفيذ المباشر:

سبقت الإشارة إلى تمتع الإدارة عند إصدار القرارات الإدارية بامتياز المبادرة والتنفيذ المباشر، ويقصد بامتياز المبادرة سلطة الإدارة في إصدار قرارات تنفيذية أو حق الإدارة في اتخاذ موقف معين تحدّد به مركزها القانوني وحقوقها من دون توقف على إرادة الأفراد، بمقتضى قرارات ملزمة لها قوة تنفيذية بغير حاجة إلى اللجوء إلى القضاء، وبمعنى آخر فإنّ هذا الامتياز يتجسّد في قدرة الإدارة على أن تصدر قراراتها التنفيذية بإرادتها المنفردة، حيث يترتب على صدورها آثار في مواجهة الأفراد من دون حاجة منها إلى اللجوء إلى القضاء لتنفيذها، ومثالها قرارات الصرف من الخدمة، والجزاءات التأديبية، ولا يكون أمام الأفراد في حال الادعاء بعدم مشروعيتها سوى اللجوء إلى القضاء للطعن في عدم صحتها، حيث يكونوا والحالة هذه في موقف المدعي، والإدارة في موقف المدعى عليه وهو الموقف الأسهل والأيسر في مجال الإثبات.

وهذا الامتياز -امتياز المبادرة- إنما يأتي نتيجة تمتع الإدارة بسلطة إصدار القرارات التنفيذية، وهو أمر يعدّ محورياً أساسياً في التفرقة بين قواعد القانون الخاص ومبدأ سلطان الإرادة السائد فيها، وبين قواعد القانون العام وما تقتضي به من سلطة الإدارة في تحديد حقوقها والتزامات الأفراد طبقاً للقانون بمقتضى إرادتها المنفردة قبل أي رقابة قضائية⁴⁰⁷.

بينما يقتضي التنفيذ لجوء الإدارة إلى القضاء وهذا هو الأصل العام الذي تخضع له الإدارة في تنفيذ القرارات الإدارية، إذ يجب عليها -كما الأفراد- أن تلجأ إلى القضاء لتحصل على حكم بحقوقها إذا ما رفض الأفراد الخضوع لقراراتها، أمّا حقها في التنفيذ المباشر والذي يعني حقها في أن تنفذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية إذا رفضوا

⁴⁰⁶. خليفة (2016)، ص118. أشار إليه سيد أحمد (2018)، ص331.

⁴⁰⁷. عبد الحميد (2020-ب)، ص135.

تنفيذها اختياراً من دون حاجة إلى إذن مسبق من القضاء، فلا يعدو أن يكون طريقاً استثنائياً محضاً لا تستطيع الإدارة اللجوء إليه إلا في حالات محدّدة على سبيل الحصر⁴⁰⁸.

وعلى هذا النحو تملك الجهة الإدارية بمقتضى إرادتها المنفردة تحديد حقوقها والتزامات الأفراد طبقاً للقانون، ولا تبادر برفع الدعوى القضائية والوقوف مدعية إلا حينما لا يكون لها سلطة التصرف المباشر وإصدار القرارات التنفيذية بصفة عامة، بحسبانها من صميم الوظيفة الإدارية ولا يجوز التخلي عنها، وبالتالي تكون الإدارة في وضع أفضل من وضع المدعى عليه⁴⁰⁹.

فبمقتضى امتياز التنفيذ المباشر يكون بوسع الإدارة تنفيذ قراراتها جبراً على الرغم من منازعة أصحاب الشأن في مشروعيتها، إذ تكون الإدارة في هذه الحالة في مركز المدعى عليه، فإذا لم تلجأ الإدارة إلى سلوك سبيل التنفيذ المباشر لقراراتها إمّا لعدم انطباق شروطه بشكل مؤكد لها، وإمّا انقضاء منها لتقرير مسؤوليتها في حالة عدم توافر شروط هذا التنفيذ من نص قانوني يجيزه، أو قيام حالة ضرورة تستوجب لجوء الإدارة إليه، وفي كلتا الحالتين يكون على الإدارة اللجوء إلى القضاء مدعية للحصول على حكم قضائي بالتنفيذ الجبري لقرارها حال امتناع الأفراد عن تنفيذ هذا القرار طوعاً.

وعليه فإن الحالات التي تلجأ فيها الإدارة ابتداء إلى القضاء الإداري بشأن المنازعات الإدارية يمكن تقسيمها إلى نوعين⁴¹⁰:

النوع الأول: الحالة التي لا تتمتع فيها الإدارة بامتياز التنفيذ المباشر، ومن ثم تكون مجبرة على الوقوف موقف الادعاء بحسبانها الطريق الوحيد للحصول على حقوقها أو لتوقيع الجزاء المقرر.

⁴⁰⁸. الطماوي (1970)، ص450.

⁴⁰⁹. عبد الحميد (2020-ب)، ص136.

⁴¹⁰. سيد أحمد (2018)، ص332.

النوع الثاني: حالات تفضّل فيها الإدارة مختارة اللجوء إلى القاضي ابتداء على الرغم من تمتّعها بامتياز التنفيذ المباشر، وبذلك يكون الوقوف من جانبها موقف الادعاء باختيارها وليس باعتباره الوسيلة الوحيدة، وذلك للحصول على حكم قضائي قابل للتنفيذ لحماية مركزها القانوني.

ثالثاً- مركز الإدارة في دعوى الإلغاء:

يختص مجلس الدولة بإلغاء القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية وهو ما يعرف بقضاء الإلغاء⁴¹¹، فمحل قضاء الإلغاء هو دعوى الإلغاء المتعلقة بإلغاء القرارات النهائية للسلطات الإدارية بسبب مخالفة القانون بالمعنى العام⁴¹²، وموضوع دعوى الإلغاء هو دائماً قرار إداري، أي كانت السلطة التي تصدره، مجلس الوزراء أو الوزير أو رئيس المصلحة أو المحافظ⁴¹³.

واستناداً إلى كون القرارات الإدارية تصدر متمتعة بقرينة الصحة، إذ تفترض سلامتها حتى يثبت العكس، فقد ترتّب على ذلك إلزام الأفراد باحترام ما تضمنته تلك القرارات من أوامر ونواه، وبالتالي فإذا أراد أحد منهم التخلّص من الالتزامات التي تضمنتها القرارات الإدارية، فعليه هو أن يبدأ بإجراءات التقاضي ومهاجمة القرار وفقاً للإجراءات القانونية المقررة، وينجم عن ذلك أنّ الإدارة تصبح مدعى عليها باستمرار، وهو مركز أيسر في التقاضي من مركز المدعي⁴¹⁴.

وعليه يمكن القول إنّ من يدعي عدم مشروعية وصحة القرارات الإدارية أن يثبت ذلك، أي إنّ عبء الإثبات يقع دوماً على الأفراد، فالإدارة العامة تكون دوماً في مركز المدعى عليه فيما يتعلّق بدعوى الإلغاء، ولكن ما المقصود بعبء الإثبات، وهل يختلف تحمّل الفرد لهذا العبء بالنسبة إلى أركان القرار الإداري؟ هذا ما يقود إلى الفرع الثاني.

⁴¹¹. طلبية (2014)، ص186.

⁴¹². بطيخ (2008)، ص204.

⁴¹³. عبد الوهاب (2005)، ص12.

⁴¹⁴. الطماوي (1970)، ص449.

الفرع الثاني

أثر قرينة الصحة في تحمّل عبء الإثبات في دعوى الإلغاء

سبقّت الإشارة إلى أنّ الإثبات بمفهومه القانوني يقصد به "إقامة الدليل أمام القضاء، وبالطرق التي حددها القانون، على وجود واقعة قانونية ترتبت آثارها"⁴¹⁵، إلّا أنّ الإثبات في دعوى الإلغاء يختلف عنه في الدعوى المدنية؛ وذلك تبعاً لعدّة عوامل يتعلّق أكثرها بالامتيازات الممنوحة للإدارة كونه يناط بها تحقيق المصلحة العامة وحسن دوام سير المرافق العامة، إضافة إلى كون موضوع دعوى الإلغاء هو القرار الإداري الذي يفترض فيه ابتداء صدوره مطابقاً للقانون أي متمتعاً بقرينة الصحة، كل ذلك أدى إلى اختلال التوازن بين طرفي دعوى الإلغاء، وجعلها بين خصمين غير متكافئين، فالقاعدة العامة في عبء الإثبات تقضي وتوجب على الفرد -وهو المدعي- أن يقيم الدليل على صحة ما يدعيه، نظراً إلى كون الإدارة العامة مدعى عليها باستمرار في دعوى الإلغاء، فهل تستقيم هذه القاعدة العامة في عبء الإثبات مع واقع الحال في دعوى الإلغاء؟

إن الإجابة تقتضي البحث في مفهوم عبء الإثبات (أولاً)، ثمّ الانتقال إلى بيان مدى تطبيق القاعدة العادية لعبء الإثبات في دعوى الإلغاء (ثانياً).

أولاً- مفهوم عبء الإثبات:

إنّ إقامة الدليل أمام القضاء ليس بالأمر الهين وهو عبء على صاحبه، لذلك اصطلح على تسمية التكليف بإقامة هذا الدليل بعبء الإثبات، إذ إنّ القاضي يجمع خلال مراحل الدعوى جملة من المعطيات قصد الوصول إلى الحقيقة القضائية وفصل النزاع المطروح أمامه، والتي يقدمها الأطراف بقصد تأكيد دعواهم⁴¹⁶.

كما إنّ الوقوف على مفهوم عبء الإثبات في دعوى الإلغاء يقتضي تعريفه لغةً واصطلاحاً، ثم بيان القاعدة العادية في عبء الإثبات.

⁴¹⁵. السنهوري (1968)، ص14.

⁴¹⁶. تتاغو (2009)، ص70.

1- عبء الإثبات في اللغة والاصطلاح:

مصطلح عبء الإثبات مركب إضافي مكون من كلمتين "عبء" و"إثبات"، وللوقوف على معنى هذا المصطلح يلزم أن نعرف مكوناته؛ لأنَّ معرفة المركب تتوقف على معرفة أجزائه التي تركَّب منها، إذ يطلق العبء في اللغة على الحمل والنقل وجمعه أعباء، فالعِبْءُ الجَمْلُ والثَّقْلُ من أي شيء كان، وجمعه أَعْبَاءٌ⁴¹⁷، ويتضح مما تقدّم أنَّ العبء عبارة عن شيء ثقيل على النفس تحتّمه بصعوبة.

أمّا في الاصطلاح فيقصد بعبء الإثبات أنه تكليف أحد الخصوم بإقامة الحجّة والدليل على دعواه⁴¹⁸، ولذلك يجب تحديد من يكلف بعبء الإثبات أي تحديد من يقع على عاتقه إقامة الدليل المثبت للحق أمام القضاء، هل يكون المدعي -الذي تقدّم إلى القضاء مطالباً بحقه- هو الملزم بالإثبات، أم المدعى عليه الذي يلجأ إلى القضاء باختياريه وتفترض فيه البراءة طبقاً للأصل العام الذي يقضي ببراءة الذمة من الحق المدعى به، أم القاضي -الذي يتولى نظر الدعوى في ضوء ما قدّم له من أدلة- هو الملزم بالإثبات؟

2- القاعدة العادية في عبء الإثبات:

إنّ الذي يقوم بالإثبات هو الخصوم في ظل مبدأ حياد القاضي وعدم قضائه بعلمه الشخصي، وعليه فإنّ تكليف أحد الخصوم بإقامة الحجّة والبيّنة على الشيء المتنازع عليه أمر في غاية الخطورة؛ لأنه يؤثر في سير الدعوى وفي نتائجها ويجعل الخصم الذي يُلقى عليه عبء الإثبات في مركز دون مركز خصمه، إذ يكلف بالقيام بعمل إيجابي تتوقف عليه نتيجة الدعوى، بينما يكتفي خصمه بأن يقف من الدعوى موقفاً سلبيّاً⁴¹⁹.

وقد لا يكون الحق ثابتاً بوضوح لأي من الطرفين، بل قد يكون الحق مترواحاً بينهما، ولهذا فإنّ القاضي إزاء هذا الموقف يفتقر إلى ما يرجّح أحد الادعاءين ولا يستطيع الترجيح إلا بمرجّح أصلي، أو بتقديم الحجّة والدليل وإلا كان ترجيحه بدون مرجح وهو باطل⁴²⁰.

⁴¹⁷ الوسيط (2008)، ص 579.

⁴¹⁸ الزحيلي (2006)، ص 646.

⁴¹⁹ سعد (د.ت)، ص 65.

⁴²⁰ الزحيلي، مرجع سابق، ص 645.

وقد يتوقف مصير الدعوى في أحيان كثيرة على تحديد من يقع عليه عبء الإثبات، ولذلك كانت قواعد عبء الإثبات هي أولى قواعد الإثبات وأهمها؛ إذ إنّ إلقاء عبء الإثبات على أحد الخصمين معناه أن يحكم له أو لخصمه⁴²¹.

وفي ذلك يقول الدكتور محمد مصطفى الزحيلي: "إن معرفة القواعد في عبء الإثبات ذات أهمية عظيمة، لأنه يترتب على تكليف أحد الخصمين بالإثبات حكم ضمني من القاضي بتصديق الطرف الثاني، وترك محل الإثبات في يده والاكتفاء بقوله، وترجيح جانبه على جانب الأول، فإذا تعدّر على المكلف بالإثبات إقامة الحجة على دعواه، أو قدم دليلاً ضعيفاً، أو حجة واهية لا تقوى على إثبات الدعوى، خسر حقه مع احتمال صدقه"⁴²². وهكذا فإنّ الخصم الذي يكلف بعبء الإثبات يكون في موقف صعب وحرَج؛ لأنه نتيجة للعجز عن تقديم الدليل يعرّض حقه للضياع وخسارة الدعوى، بخلاف الطرف الآخر الذي يعفى من عبء الإثبات فيكتفي باتخاذ موقف سلبي من النزاع.

وعبء الإثبات بالإضافة إلى كونه واجباً فهو حق لصاحبه، فإنّ من يرفع الدعوى ويطالب بالحق من غيره يحق له أن يثبت دعواه ويقم الدليل عليها ليحكم له بها⁴²³.

وهكذا فإنّ القاعدة العادية في عبء الإثبات هي قاعدة البينة على المدعي، وهي من القواعد المتفق عليها في القانون وفي الشريعة الإسلامية، ففي الفقه الإسلامي اتفق فقهاء الشريعة الإسلامية على أنّ البينة على المدعي، ودليلهم في ذلك قول الرسول صلى الله عليه وسلم الذي أخرجه الترمذي عن عمرو بن شعيب عن أبيه قال: "البينة على المدعي واليمين على المدعى عليه"، وقال أيضاً: "لو يعطى الناس بدعواهم، لادّعى ناس دماء رجالٍ، وأموالهم، ولكن اليمين على المدعى عليه"⁴²⁴.

⁴²¹. تتاغو (2009)، ص70.

⁴²². الزحيلي (2006)، ص646.

⁴²³. سعد (د.ت)، ص65.

⁴²⁴. العسقلاني، والفحل (2014)، ص520. قال الحافظ ابن حجر في بلوغ المرام وللبيهقي بإسناد صحيح "البينة على المدعي واليمين على من أنكر".

وتنص المادة /1315/ من القانون المدني الفرنسي على أن "من يطلب تنفيذ التزام عليه إثباته، وعلى من يدعي التخالص إثبات الوفاء أو الواقعة التي أدت إلى التخالص من الالتزام"⁴²⁵.

وتنص المادة الأولى من قانون الإثبات المصري رقم 25 لسنة 1968 على أنه: "على الدائن إثبات الالتزام وعلى المدين إثبات التخلّص منه".

إنّ معنى هذه القاعدة أنّ الذي يُلقى عليه عبء الإثبات هو المدعي، فمن يدعي أمراً يلزمه إقامة الدليل عليه، والحكمة في جعل البينة في جانب المدعي هي أنّ جانبه ضعيف؛ لأنه يدعي خلاف الظاهر فكانت البينة عليه لإظهار ما خفي وكشف ما استتر⁴²⁶ وإثبات أنّ هذا الأمر الظاهر الذي يبدو معهوداً للكافة ليس على حقيقته وإنما هناك أمر خفي عليهم، أمّا المدعى عليه فلا يكلف بإقامة بينة لأنّ قوله مؤيد بالظاهر، وإذا أقام المدعي البينة وجب على القاضي أن يحكم له بها ما دامت كافية لإثبات الحق.

وحتى لو تكفّل المدعى عليه بإثبات حقه على الشيء المدعى به وأخفق في ذلك، فلا يحكم للمدعي لمجرد عدم استطاعة المدعى عليه التدليل على عدم صحّة الدعوى؛ لأنّ ذلك يخالف قاعدة البينة على من ادعى، أمّا إذا أقام المدعي البينة وثبت للمحكمة فوق ذلك عدم استطاعة المدعى عليه التدليل على عدم صحّة الدعوى فحكمت للمدعي، فإن حكمها لا يكون قائماً على عدم استطاعة المدعى عليه نفي صحّة الدعوى وإنما يكون الحكم مؤسساً على بينة المدعي⁴²⁷.

ثانياً- مدى تطبيق القاعدة العادية لعبء الإثبات في دعوى الإلغاء:

تختلف طبيعة الدعوى الإدارية عن الدعوى المدنية إذ تقوم هذه الأخيرة على أساس المساواة بين الطرفين، أمّا في الدعوى الإدارية فتقوم على أساس التفاوت بين أطرافها، لأنها تقوم بين طرفين أحدهما الإدارة وهي طرف قوي وتمتلك قوتها في كونها تتمتع بامتيازات القاهرة، كما أنّ الأوراق والمستندات تحت يدها، والثاني: الفرد، وهو ضعيف

⁴²⁵. بوكثير (2014)، ص33.

⁴²⁶. الزحيلي (2006)، ص673.

⁴²⁷. بوكثير، مرجع سابق، ص34.

يحتاج بصفة دائمة إلى الطرف الأول وإلى التعامل معه ويخشى إجراءاته الشديدة التي ينص في العقود عادة على أن تتمكّن منها الإدارة بما نسميه الشروط غير المألوفة - هذا إذا كانت العلاقة بينهما تعاقدية - أمّا إذا كانت العلاقة بين الإدارة والفرد تقوم على أساس قرار إداري، فإنّ الإدارة تتفرد بإصدار القرار، ولا يعلم الفرد حقيقة ما يتضمنه من وقائع وبيانات، فالإدارة في ضوء الامتيازات التي تتمتع بها تقف في مركز المدعى عليه غالباً، في حين يقف الفرد الضعيف في مركز المدعي، الأمر الذي يترتب عليه نشوء ظاهرة عدم التوازن بين الطرفين في الدعوى ويؤدي إلى عدم تطبيق قاعدة عبء الإثبات المطبقة في الدعوى المدنية بتمامها⁴²⁸.

ففي مجال التقاضي بين الأفراد، فإنّ القانون هو الذي يحدّد على من يقع عبء الإثبات، ويبين وسائل الإثبات ومدى حجّيتها، وما على القاضي المدني إلا أن يركّز حكمه على المعلومات والدلائل التي يقدمها المتقاضون وفقاً للطرق والإجراءات المحدّدة قانوناً، ودور القاضي يقتصر على الفصل من دون البحث عن الدليل، إلا أنّ هذا النهج لا يتفق وطبيعة النزاع الإداري عموماً ودعوى الإلغاء خصوصاً.

ذلك أنّ أول مسألة تطرح على القاضي، وهو بصدد المنازعة الإدارية، ليست طريقة الإثبات وإنما عبئه؛ فتعيين من يحمل عبء الإثبات يكاد يتوقّف عليه في كثير من الأحيان مصير الدعوى من الناحية العملية، إذ قد يكون الحق مترواحاً بين طرفي الخصومة لا يستطيع أي منهما أن يثبته أو ينفيه، فالقاء عبء الإثبات على أحدهما معناه حكمٌ عليه وحكمٌ لخصمه⁴²⁹.

وفي ضوء ما تقدّم، فإنّ السؤال الذي يطرح نفسه هو: هل تطبّق قاعدة البينة على المدعي أمام قاضي الإلغاء في ظل الدور الإيجابي الذي يقوم به في الإثبات؟

⁴²⁸. عطا الله (2001)، ص32.

⁴²⁹. السنهوري (1968)، ص67.

على الرغم من تأييد جانب مهم من الفقه مبدأ إلقاء عبء الإثبات على عاتق المدعي حتى في الدعوى الإدارية (الاتجاه الأول)، فإن هناك من يرى توزيع هذا العبء بين طرفيها، بحيث يتحمل كل طرف منها نصيباً يحدده القاضي الإداري، وذلك لتعذر إلقائه على طرف بمفرده (الاتجاه الثاني).

3-1: الاتجاه الذي يرى تطبيق القاعدة العامة في الإثبات في القانون المدني:

يرى جانب من الفقه الفرنسي⁴³⁰ وأيضاً جانب من الفقه العربي⁴³¹ والقضاء الإداري في مصر⁴³² أن القول بوقوع عبء الإثبات على المدعي، طبقاً للأصل العام الذي يسري في مجال القانون الخاص والعام، مع قيام القاضي الإداري بدور إيجابي ملموس يساعد على الوفاء بهذا العبء؛ فعبء الإثبات عملية ذات شقين، الأول قيام الخصم المكلف بالإثبات بتقديم الدليل، والثاني استنتاج القاضي اقتناعه من هذا الدليل، ودور القاضي في الدعوى الإدارية هو نفسه دور القاضي في الدعوى المدنية، فالقاضي لا يكلف بالإثبات في الأصل، وإنما يكلف الخصوم، إذ إنَّ المدعي ملزم بأن يقنع القاضي بصحة دعواه⁴³³.

يتضح من ذلك أنَّ هذا الاتجاه، وإن كان يرى أنَّ عبء الإثبات في الدعوى الإدارية يقع على عاتق المدعي طبقاً للأصل العام، فإنه يرى في الوقت ذاته ضرورة التخفيف من هذه القاعدة، وذلك من خلال الدور الإيجابي والتحقيقي للقاضي الإداري الذي يمكن بوساطته أن يسيّر الدعوى عن طريق مساعدة الطرف الضعيف فيها بنقل عبء الإثبات إلى جانب الإدارة المدعى عليها.

⁴³⁰. يقول ديباش تحت عنوان عبء الإثبات: "كل من يثير ادعاء يقع عليه تقديم الدليل"، أشار إليه زريق (2009)، ص 293.

⁴³¹. موسى (1977)، ص 19. أيضاً أبو المجد (2005)، ص 555. أيضاً زريق، مرجع سابق، ص 292.

⁴³². المحكمة الإدارية العليا، 1987/1/24، طعن 2365، السنة 31 ق، الذي جاء فيه: "...أما ما ذهب إليه الحكم المطعون فيه من أن الحكومة قد نكلت عن تقديم الأوراق تقوم قرينة لصالح المدعي تلقي بعبء الإثبات على عاتق الإدارة فهو مخالف لقاعدة قانون الإثبات التي تقضي بأن على الدائن إثبات الالتزام وعلى المدين إثبات التخلص منه، كما يخالف الأصل المقرر في إثبات بأن البينة على من ادعى... فعبء الإثبات في المنازعة الإدارية لا يخرج في أصله وكقاعدة عامة عنه في غيرها إذ الأصل طبقاً للمادة 01 من قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية أن على الدائن إثبات الالتزام وعلى المدين إثبات التخلص منه..."، أشار إليه بوكثير (2014)، ص 39.

⁴³³. عكاشة (2003)، ص 22. أشار إليه بوكثير، مرجع سابق، ص 40.

وفي هذا المعنى يقول الفقيه الفرنسي ديباش: "في الإجراءات المدنية نتحدث عن الإثبات وإدارته، وفي الإجراءات الإدارية القضائية، دوماً نكون بصدد مسألة تحقيق"⁴³⁴.

3-2: الاتجاه الذي يرى توزيع القاضي الإداري لعبء الإثبات بين طرفي الدعوى:

يذهب بعض الفقه⁴³⁵ إلى أنّ عبء الإثبات في الدعوى الإدارية موزع بين المدعي والمدعى عليه، ويرى أنّ قاعدة البينة على المدعي غير مطبقة أمام القاضي الإداري عموماً وقاضي الإلغاء خصوصاً، وأنّ الأمر يتعلّق بتوزيع الإثبات وليس بإلقائه على طرف واحد، وفي ذلك يقول الدكتور مصطفى كمال وصفي: "من العسير أن يقال أن الجهاز القضائي -المفوض والمحكمة- يتحمّل عبء الإثبات، لأنّ تحمّل عبء الإثبات إنما يستلزم الاقتناع سلفاً بموضوع الدعوى، وهو ما لا ينسب لجهاز القضاء الإداري، لذلك ففي كثير من الأحيان لا يكون ثمة عبء للإثبات يتبادلّه الأطراف، بل كثيراً ما تخضع الدعوى لإجراءات من التحقيق يقوم بها القاضي كدور إيجابي يباشر به ولايته في الفصل، وهو في ذلك يقوم بتوزيع أعباء الإثبات على الطرفين"⁴³⁶.

ويرى الأستاذ Bernard PACTEAU أنّ خصوصيّة الإجراءات الإدارية جعلت مسألة استقلالية مفهوم عبء الإثبات الإداري يأخذ معنى متميّزاً بحيث يلاحظ عليها الاتجاه بشكل محسوس وبصفة اتساقية ونظامية systematic نحو توزيع عبء الإثبات بين الأطراف⁴³⁷.

ومع وجاهة هذا الرأي وتمشياً مع خصوصية النزاع الإداري عموماً ودعوى الإلغاء خصوصاً يمكن القول بتضافر الآراء على وجود خصوصيّة أيضاً في تطبيق قاعدة "البينة على من ادّعى" أمام القاضي الإداري الذي يقوم بدور كبير في توزيع عبء الإثبات بين الفرد والإدارة، وهنا يطرح السؤال حول المعايير التي يُستند إليها في هذا التوزيع.

⁴³⁴. بوكثير (2014)، ص39.

⁴³⁵. وصفي (1978)، ص429، أشار إليه بوكثير، مرجع سابق، ص41.

⁴³⁶. وصفي، مرجع السابق، ص429، أشار إليه بوكثير، مرجع سابق، ص41.

⁴³⁷. بوكثير، مرجع سابق، ص42.

ذهب بعض الفقه إلى التمييز بين عبء الادعاء الذي يقع في جميع الأحوال على المدعي، وعبء الإثبات الذي يتولّى القاضي بمقتضى دوره الإيجابي توزيعه بين الطرفين في ضوء طبيعة القرار المطعون فيه، ومدى ممارسة الإدارة بشأنه سلطة تقديرية، ومدى مبادرتها بالتصرف في موضوع المنازعة⁴³⁸.

وعلى هذا الأساس يتم توزيع عبء الإثبات بين الطرفين بمعرفة القاضي الإداري، كما يتحمّل هو الآخر واجب القيام بإدارة الإثبات عن طريق سلطاته التحقيقية، بحيث يكلف القاضي الإداري المدعي بتقديم ادّعاءات أو ما يمكن تسميته بدايات إثبات، تحت طائلة رفض دعواه لعدم التأسيس، وهذا يعني أنّ على المدعي أن يقدّم ادعاءات بوجود أدلة كافية ودقيقة يستند إليها طعنه -من دون أن يقدم الدليل- ثم يقوم القاضي بمقتضى سلطاته التحقيقية بالبحث عن الحقيقة، فهذه الادّعاءات التي يقدمها المدعي يجب أن تكون من طبيعتها أن تقيم الشك في ذهن القاضي، وهذا هو عبء الإثبات الملقى على عاتق المدعي، فإذا ما قام الشك في ذهن القاضي فإنه يقوم بتحريك سلطاته التحقيقية بالبحث عن الحقيقة، وهذا ما يشكّل أهم أوجه إسهام القاضي في الإثبات، إلى جانب دوره المتحرر في الأمر بوسائل التحقيق وتقدير نتائجها، والرقابة على مدى صحة المستندات الموضوعة أمامه كأدلة إثبات⁴³⁹.

بينما حاول بعضهم الآخر وضع بعض الضوابط في هذا الشأن، وذلك من خلال التمييز بين الوقائع الإدارية التي تقع في محيط العمل الإداري، والوقائع غير الإدارية وهي التي تقع خارج هذا المحيط وتتصل بالحياة العامة، بحيث لا يتجاوز دور المدعي بالنسبة إلى الأولى مجرد الإرشاد، ذلك أنّ أصول ووسائل الإثبات في تلك الأمور تكون في حوزة الإدارة، كدفتر الحضور والانصراف، ولا يكون لدى الفرد سوى رقم أو تاريخ ونحو ذلك من الدلالات الإرشادية، أمّا بالنسبة إلى الوقائع غير الإدارية وهي التي تحصل خارج مجال الإدارة -كواقعات الانتقام والهوى والأغراض الخاصة ونحوها مما يقوم عليه الطعن بالتعسف- فإن ذلك كله يكون عبء إثباته على المدعي وليس على الإدارة⁴⁴⁰.

⁴³⁸. أبو المجد (2005)، ص541، أيضاً موسى (1977)، ص567.

⁴³⁹. بوكثير (2014)، ص45.

⁴⁴⁰. وصفي (1978)، ص437. أشار إليه بوكثير (2014)، ص46.

وقد عارض كثيرون هذا الاتجاه الذي يرى توزيع الإثبات بين طرفي الدعوى بمعرفة القاضي الإداري؛ نظراً إلى كونه يزيد من مسألة تنظيم عبء الإثبات صعوبة ودقة، فهذا ليس في مصلحة المدعي، بل يزيد من حدة عدم التوازن بين طرفي الدعوى الإدارية، وأنّ تطبيق الضوابط التي وضعها الفقه المؤيد لهذا الاتجاه مؤداه الرجوع إلى القاعدة الأصلية التي تلقي بعبء الإثبات على المدعي مع قيام القاضي الإداري بدور إيجابي⁴⁴¹، إضافة إلى كون هذا الاتجاه لم يقدّم معياراً يتم على أساسه التفريق بين الوقائع الإدارية وغير الإدارية، وبشكل عام فالاصطلاحات والمسميات والضوابط التي حاول أصحاب هذا الاتجاه الاستعانة بها غير واضحة بصفة عامة، ولا تسعف لوضع معايير محدّدة سلفاً فضلاً عن أنها تثير اللبس والخلط⁴⁴².

وبعد عرض اتجاهات الفقه بخصوص تنظيم العلاقة بين طرفي دعوى الإلغاء فيما يتعلّق بعبء الإثبات، يمكن ملاحظة أنّه لا يوجد خلاف عملي بين الاتجاهين، فالأول يطبق القاعدة العامة في عبء الإثبات مع الاستعانة بالدور الإيجابي للقاضي الإداري للتخفيف منها، والثاني يأخذ بهذه القاعدة أيضاً مع توزيع العبء استناداً إلى نصوص قانونية خاصة أو التخفيف منها طبقاً لدور القاضي الإداري أيضاً، وهكذا يتضح أنّ الاختلاف بين الفريقين هو اختلاف شكلي يؤدي إلى النتيجة نفسها، وهي اضطلاع القاضي الإداري عموماً وقاضي الإلغاء خصوصاً بدور إيجابي في تحديد من يتحمّل عبء الإثبات، جاعلاً نصب عينيه تحقيق العدالة وحماية المشروعية.

⁴⁴¹. موسى (1977)، ص579.

⁴⁴². أبو المجد (2005)، ص544.

المطلب الثاني

دور القاضي الإداري في التخفيف من عبء الإثبات

تجدر الإشارة بداية إلى أنّ القاضي الإداري في معظم التشريعات لا يتحمّل بنفسه عبء الإثبات في الدعوى الإدارية، فطالما أنّ هناك ادّعاءات يتعيّن إقناع القاضي بصحّتها من جانب صاحب الشأن فقد تحقّق وجود عبء الإثبات أمام القاضي الإداري، وعليه فسواء كان هذا العبء يسيراً أو عسيراً فلا يتحمّله القاضي الإداري، شأنه في ذلك شأن القاضي العادي؛ لمخالفة ذلك لطبيعة وظيفته القضائية إذ إنّ تحمله عبء الإثبات يخرجّه عن مجال وظيفته القضائية وبتعديها إلى دور الخصوم، فضلاً عن ذلك قد يؤدي إلى تحييزه إلى جانب الخصم الذي كان يتعيّن عليه تحمّل مصاعب ومخاطر الإثبات في الدعوى⁴⁴³.

ولمّا كانت مراكز الخصوم في دعوى الإلغاء ليست متكافئة؛ لما تتمتع به الإدارة من مركز ممتاز يجعلها مدعى عليها، الأمر الذي اقتضى إيجاد قواعد مستقلة تناسب طبيعة الخصومة في دعوى الإلغاء وتحقق نوعاً من التوازن بين طرفي الدعوى، لذا فإنّ القاضي الإداري يقوم بدور إيجابي في توجيه إجراءات الدعوى ويتحكم في سيرها لتحقيق ذلك التوازن، وقد وصف بعض الفقه هذا الدور الإيجابي بأنه دور استيفائي أي إنّ القاضي الإداري يقوم باستيفاء وإكمال نقاط النقص في الدعوى، ويكلّف أطراف الدعوى بما يراه لازماً لإثبات أو نفي الادعاء فيها، أي إنّ القاضي يتولّى استيفاء الدعوى بوسائل تهيم عليها الصبغة الإدارية من دون توقف أو انتظار لمبادرة الطرفين⁴⁴⁴.

وإذا كانت مهمّة القاضي الإداري في الدعوى تتطوي على مساندة الطرف الضعيف، وهو الفرد في مواجهة الطرف القوي وهو الإدارة، فإنّ ذلك ليس بالأمر الميسور عادة، وهذا على خلاف دور القاضي الجزائي الذي يقوم بمهمة سهلة نسبياً تستهدف حماية المجتمع من العاثر بنظامه، وعلى خلاف القاضي المدني الذي يفصل في المنازعات القائمة بين طرفين متساويين في وضع قانوني متوازن، فالتوفيق بين سلطة الإدارة التقديرية وضمان

⁴⁴³. الشامي (2008)، ص127.

⁴⁴⁴. رسلان (2011)، ص330.

حقوق الأفراد وحياتهم ليس بالأمر السهل، والقاضي الإداري بحكمته وتجربته هو المنوط به تحقيق الانسجام والتوفيق بين سلطة الدولة وكفالة حقوق ومركز كل فرد يلجأ إليه⁴⁴⁵، ويأتي كل هذا تمشياً وتوافقاً مع طبيعة الدعوى الإدارية وفي مواجهة ما تتمتع به الإدارة من امتيازات تجعلها في مركز أقوى تجاه الفرد المدعي.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر على دور القاضي الإداري في الإثبات في عددٍ من أحكامها، منها أنه: "جرى قضاء هذه المحكمة على أن الدعوى الإدارية تقوم على روابط القانون العام، وتتمثل في خصومة مردها إلى مبدأ الشرعية وسيادة القانون، وتتجرد بالتالي من لدن الخصومة الشخصية التي تهيمن على منازعات القانون الخاص، ونتيجة لذلك استقر الوضع على أن الدعوى القائمة على روابط القانون العام يملكها القاضي، فهو الذي يوجهها، ويكلف الخصوم فيها بما يراه لازماً لاستيفاء تحضيرها وتحقيقها وتهيئتها للفصل فيها..."⁴⁴⁶.

وأمام هذا الوضع وظاهرة انعدام التوازن بين الطرفين يقوم القاضي الإداري بدورٍ مهم على صعيد الإجراءات في سبيل التخفيف من عبء الإثبات الواقع على عاتق الفرد، واستناداً إلى ذلك سنبحث في دور القاضي الإداري في تحضير الدعوى وذلك في الفرع الأول، ثم ننتقل إلى بحث دوره في إنتاج الدليل والتأكد من صحة الأوراق وذلك في الفرع الثاني.

الفرع الأول

دور القاضي الإداري في تحضير الدعوى

يقوم القاضي الإداري بدور إجرائي في الدعوى يؤثر بدرجة كبيرة في صياغة نظرية الإثبات، ويعدّ المحور الرئيس الذي تقوم عليه، ويتناول هذا الدور تحضير الدعوى وتهيئتها للفصل فيها بما من شأنه جمع عناصر وأدلة الإثبات ومعاونة الطرف الضعيف وهو الفرد في سبيل الوصول إلى الحقيقة⁴⁴⁷.

⁴⁴⁵. موسى (1977)، ص 186.

⁴⁴⁶. الطعن رقم 1522، السنة 27 قضائية عليا، جلسة 9/نيسان/2005، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الدائرة المشكلة طبقاً للمادة (54) مكرر من قانون مجلس الدولة (دائرة توحيد المبادئ) منذ إنشائها وحتى نهاية أيلول سنة 2011م، ص 384.

⁴⁴⁷. موسى، مرجع سابق، ص 180.

ويقصد بتحضير الدعوى "مجموعة الوسائل التي تُتخذ اعتباراً من تاريخ إيداع عريضة الدعوى بقصد تهيئتها للفصل فيها"⁴⁴⁸، وتعدّ عملية تحضير الدعوى الوعاء الذي تتجَمّع فيه عناصر الإثبات ويكشف خلالها دور القاضي عن اتجاهاته بخصوص تنظيم عبء الإثبات ومدى تحمّل كل طرف له⁴⁴⁹.

ولأنّ الإدارة طرف شريف في الخصومة الإدارية منزّه عن لدد الخصومة لا ينبغي سوى الوصول إلى الحقيقة، فإنّ عليها أن تعين القاضي على ذلك في مرحلة تحضيره للدعوى بتعاونها الصادق معه، وحتى لا يؤدي عدم استجابتها لما يطلبه منها إلى إقامة قرينة ضدها تنقل إليها عبء عكس ما استنتجه القاضي من تلك القرينة، إذ يؤدي هذا العنت إلى زعزعة الثقة في قراراتها، مما يخلع عنها قرينة الصحة المفترضة فيها ويكون بالتالي على الإدارة إثبات صحّتها⁴⁵⁰.

فالقضاء الإداري يقوم بدور إيجابي في دعوى الإلغاء ليوائم دور الإثبات فيها، ويظهر ذلك من خلال تنظيم المشرع في قانون مجلس الدولة دور هيئة المفوضين في تحضير الدعوى واستيفاء عناصر الإثبات فيها، وجعل المفوض وسيطاً بين الخصوم في استيفاء الدعوى.

إذ نصت المادة 29 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019 على أن:

1- تتولى هيئة مفوضي الدولة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ولمفوض الدولة الاتصال بالجهات العامة ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً لتهيئة الدعوى من بيانات وأوراق وللمفوض أن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لتقديم مذكرة عن الوقائع التي يرى لزوم التحقيق فيها أو إدخال طرف ثالث في الدعوى أو تكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية في الأجل الذي يحدده لذلك.

ويتعيّن على القاضي الإداري عند ممارسته دوره في التحضير ألاّ يصطدم بمبدأ الحياد؛ شأنه في ذلك شأن القاضي العادي فهو لا يتحمّل عبء الإثبات إعمالاً لمبدأ أنّ المنازعة ملك لأطرافها؛ أصحاب المنازعة فيها، ولهذا

⁴⁴⁸. موسى (1977)، ص 183.

⁴⁴⁹. بوكثير (2014)، ص 178.

⁴⁵⁰. خليفة (2010)، ص 122.

وجب أن يقتصر هذا الدور على توجيه الإجراءات وتيسير مهمة الطرفين والمساعدة في التوصل إلى الحقيقة، الأمر الذي يجعل من حياد القاضي ذا معنى إيجابي⁴⁵¹، فأياً كان دور القاضي في الدعوى، فهناك حد أدنى متروك لإرادة الطرفين بحكم طبيعة الأمور، إذ يترك لهما حرية إقامة الدعوى وتحديد الطلبات فيها وأساسها القانوني من حيث الواقع والقانون، ويمارس القاضي الإداري دوره أياً كانت حدوده ومداه في الإطار الذي حدّده الطرفان للدعوى⁴⁵².

ويستند الدور الإيجابي للقاضي الإداري في تحضير الدعوى الإدارية عموماً ودعوى الإلغاء خصوصاً إلى عدّة مبررات، منها ما يعود إلى اختلاف المراكز بين المدعي والإدارة وظاهرة اختلال التوازن بينهما من حيث القدرة على الإثبات، إضافة إلى الصفة الكتابية لإجراءات التقاضي الإدارية والتي ترتّب عليها أن أصبحت الوثائق والمستندات الكتابية هي الوسيلة الرئيسة للإثبات أمام القضاء الإداري، ممّا يسوّغ تخويل القاضي سلطة تكليف الإدارة بتقديم ما في حوزتها من مستندات، وهذا يكون من خلال دوره المتميّز في تحضير الدعوى لتكون مهيأة للفصل فيها، وإلى جانب ذلك فإن الطبيعة الموضوعية لدعوى الإلغاء واتصالها بالصالح العام واستهدافها حماية مبدأ المشروعية قد أسبغت الصفة الإيجابية على الإجراءات القضائية الإدارية من خلال الدور الإيجابي الذي يقوم به القاضي في دعوى الإلغاء منذ رفعها وإلى غاية الحكم فيها⁴⁵³.

ويبرز الدور الإيجابي للقاضي الإداري عند رفع الدعوى ابتداءً في التشريع الجزائري عندما نصّ في المادة 848 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنّه عندما تكون الدعوى مشوبة بعيب يرتّب عدم القبول، فلا يجوز للمحكمة إثارة عدم القبول إلا بعد دعوة المعنيين إلى تصحيحها، ويمثّل هذا النصّ تفعيلًا حقيقياً للدور الإيجابي للقاضي الإداري؛ لما ينطوي عليه من صيانة لمبدأ المشروعية.

⁴⁵¹. بوكثير (2014)، ص178.

⁴⁵². موسى (1977)، ص187.

⁴⁵³. بوكثير، مرجع سابق، ص189.

ويرى الباحث أنّ دور القاضي الإداري الإيجابي في دعوى الإلغاء يشكل ضماناً حقيقية للفرد المدعي في المحاكمة العادلة للوقوف على حقيقة النزاع والوصول إلى حكم عادل؛ ذلك أنّ ما تتميز به قرارات الإدارة من قرينة الصحة المفترضة قد جعلت موقف الفرد المدعي ضعيفاً، فإذا كان موقف القاضي الإداري من النزاع سلبياً فلن تجد العدالة طريقها إلى الفرد مما يضيف إلى ضعف موقفه تهميشاً.

ويظهر هذا الدور الإيجابي للقاضي الإداري من خلال إشرافه على تبادل المذكرات وتحديد الآجال (أولاً)، ومن خلال حريته بشأن وسائل الإثبات (ثانياً).

أولاً- الإشراف على تبادل المذكرات وتحديد الآجال:

يتولى القاضي الإداري السيطرة على إجراءات الدعوى ويمارس بشأنها دوراً إيجابياً إذ يتولى توجيه الإجراءات ويطلب من الخصوم القيام بما يراه لازماً لإمكان الفصل في الدعوى، كما يحقّ له أن يعرض على الأطراف في المنازعات التي ترفع إلى محكمة القضاء الإداري أو المحكمة الإدارية تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التي استقر عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا خلال أجل يحدده فإن تمت التسوية استبعدت القضية من الجدول لانتهاء النزاع⁴⁵⁴.

ويتم تسجيل الدعوى من خلال استدعاء يقدّم إلى ديوان المحكمة المختصة موقعاً من محام مقيد في جدول المحامين الأساتذة واستناداً إلى توكيل أصولي (م19)، وتودع الجهة المدعية ديوان المحكمة عدداً كافياً من صور الاستدعاء والمستندات (ف2، م20) ليتم بعدها تبليغ هذا الاستدعاء مع مرفقاته إلى الجهة المدعى عليها في ميعاد لا يتجاوز عشرة أيام من تاريخ تقديمه وفق القواعد العامة للتبليغ (ف1، م23).

وبعد انقضاء هذا الميعاد (عشرة أيام)، يقوم ديوان المحكمة خلال أربع وعشرين ساعة بإيداع ملف الدعوى لدى هيئة مفوضي الدولة بالمحكمة (ف1، م24)، ويجب على الجهة المدعى عليها أن تودع ديوان المحكمة خلال ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغها مذكرة بالبيانات والدفع المتعلقة بالدعوى مرفقة بالمستندات والأوراق

⁴⁵⁴. الفقرة 3/ من المادة 29/، قانون مجلس الدولة السوري رقم 32/ لعام 2019.

والملفات الخاصة بها (ف3، م23)، وللجهة المدعية أن تودع لدى ديوان المحكمة مذكرة بالرد مرفقة بما لديها من مستندات في المهلة التي يحددها لها مفوض الدولة إذا رأى وجهاً لذلك، فإذا استعملت حقها في الجواب كان للجهة المدعى عليها أن تودع مذكرة بدفعها مع المستندات خلال مدة مماثلة (ف4، م23).

يتضح مما سبق أنّ مفوض الدولة يقوم بدور مهم وإيجابي منذ تسجيل الدعوى، وذلك من خلال مباشرة الإجراءات المتعلقة بالتحقق من تبليغ أصحاب الشأن بالدعوى، فإنه وإن كانت إجراءات التبليغ من أعمال الديوان، إلا أنّ المفوض يتحقق من جميع الأعمال والإجراءات التي تمت بوصول ملف الدعوى إليه.

ويتعلّق الإشراف على تبادل مذكرات الرد مع الوثائق والمستندات المتعلقة بها باحترام مبدأ المواجهة في الدعوى، لكي تسير كافة إجراءاتها في مواجهة جميع الأطراف، وذلك احتراماً لحق الدفاع، إذ يجب أن يعلم جميع الأطراف بوجود الدعوى ليقوموا بالاطلاع على جميع مستنداتها ومرفقاتها حتى يتمكنوا من ممارسة حق الدفاع، ويجب أن يكون تبادل المذكرات والردود تحت إشراف المفوض وفي المهل والآجال التي يحددها، وذلك بناء على ظروف القضية، وفي جميع الأحوال لا يجوز في سبيل تهيئة الدعوى تكرار التأجيل لسبب واحد إلا إذا رأى المفوض ضرورة منح أجل جديد، وفي هذه الحالة يجوز له أن يحكم على طالب التأجيل بغرامة لا تتجاوز 25000 ل.س. خمسة وعشرين ألف ليرة سورية (ف2، م29).

وحتى لا يستخدم الحق في الاطلاع ذريعة للمماطلة وإطالة أمد الفصل في الدعوى، يرى بعض الفقه⁴⁵⁵ أنّ إجماع ذوي الشأن عنه على الرغم من منحهم الفرصة لذلك يجيز للقاضي إصدار حكم يكون صحيحاً على الرغم من عدم الاطلاع؛ إذ لا يجوز لطرف في الخصومة أن يعرقل بعمله الإرادي سيرها تحقيقاً لمصلحة يبتغيها.

وقد نصّ قانون الإجراءات المدنية والإدارية في الجزائر على أنه يجوز لرئيس تشكيلة الحكم أن يوجه إعدراً برسالة مضمّنة مع الإشعار بالاستلام إلى الخصم الذي لم يحترم الأجل الممنوح له لتقديم مذكرة أو ملاحظات، كما

⁴⁵⁵. خليفة (2010)، ص123.

يجوز منح أجل جديد وأخير في حالة القوة القاهرة أو الحادث الفجائي⁴⁵⁶، كما نص أيضاً على أنه إذا لم يقدم المدعى عليه -رغم إذاره- أية مذكرة يعتبر قابلاً بالوقائع الواردة في العريضة⁴⁵⁷.

يلاحظ مما سبق أنّ كلا المشرعين السوري والجزائري قد وضع حداً لتماطل الإدارة والذي يتجلى في كثرة التأجيلات التي تؤثر سلباً في حقوق المدعي، فبينما واجه المشرع السوري ذلك بفرض الغرامة التهديدية، نجد أنّ المشرع الجزائري قد رتب جزاءً يتجلى في اعتبار المدعى عليه -وهو الإدارة في دعوى الإلغاء- قابلاً بالوقائع الواردة في العريضة بعد إنذاره، الأمر الذي يترتب عليه فقدان الحق في المنازعة في صحة العريضة.

ويتطابق الوضع في فرنسا مع ما هو عليه في الجزائر، ويظهر ذلك من خلال ما جاءت به المادة -R612 6 والتي نصت على أنه: "إذا لم يقدم المدعى عليه أي مذكرة، على الرغم من إشعار رسمي، فيعتبر أنه وافق على الحقائق المنصوص عليها في مذكرات مقدم الطلب"، غير أنّ تطبيق هذه المادة كان محلاً لاجتهاد مجلس الدولة الفرنسي الذي قرر أن مقتضى المادة أنّ الوقائع وحدها تكون موضوعاً لإقرار وقبول المدعى عليه، أما المسائل القانونية التي تضمنتها العريضة فإنها تكون خاضعة للفحص والمناقشة، وتفصل فيها المحكمة وفقاً لمبدأ الوجاهية، كما أنّ هذا الإقرار الضمني من قبل المدعى عليه بالوقائع لا يعفي القاضي من التأكد مما إذا كانت الوقائع التي عرضها المدعي لا تدحضها الوثائق المرفقة⁴⁵⁸.

وعلى الرغم من وجاهة ما قرره المشرع السوري من خلال مواجهته لمماطلة الإدارة بفرض الغرامة التهديدية، إلا أنّ موقف المشرع في كل من الجزائر وفرنسا كان أفضل وأقوى؛ نظراً إلى ترتيبه قرينة قضائية على نكول الإدارة عن تقديم المستندات ومماطلتها في ذلك، وهي قرينة صحة الادعاء، وبذلك تكون هذه القرينة لصالح الفرد في مواجهة قرينة صحة القرار الإداري التي تتمتع بها الإدارة، وهذا ما يدل على أهمية القرائن في القضاء الإداري بشكل عام من جهة، ويسهم في التخفيف من عبء الإثبات على عاتق الفرد من جهة أخرى.

⁴⁵⁶. المادة 849، قانون الإجراءات المدنية والإدارية في الجزائر لعام 2008م.

⁴⁵⁷. المادة 851، قانون الإجراءات المدنية والإدارية في الجزائر لعام 2008م.

⁴⁵⁸. بوكثير (2014)، ص 187.

ويلاحظ مما سبق أنّ تحضير الدعوى الإدارية يتم في ضوء الخصائص العامة لإجراءات القضاء الإداري، فإذا كانت الصبغة الإيجابية تخوّل القاضي الهيمنة على إجراءات الإثبات في الدعوى، فإنّ الصبغة الكتابية تقتضي إثبات جميع الوقائع والملاحظات والبيانات في أوراق تودع بالملف، الأمر الذي يؤدي إلى الاعتماد أساساً على العناصر الكتابية في الإثبات، أضف إلى ذلك أنّ مبدأً وجاهية الإجراءات الذي يسود إجراءات التقاضي عموماً يتطلب الفصل في الدعوى على أساس المستندات والأوراق التي تمكّن الطرفين من الاطلاع عليها ومناقشتها⁴⁵⁹.

ثانياً - حرية قاضي الإلغاء بشأن وسائل الإثبات:

تتمحور مرونة نظام الإثبات في دعوى الإلغاء في حرية الاقتناع لدى القاضي، إذ يكون للقاضي الإداري حرية واسعة في الأمر بوسائل الإثبات سواء بناء على طلب الأفراد أو من تلقاء نفسه، كما أنّ له الحرية في رفض الأمر بها حتى وإن طلبها الأطراف، وذلك في ضوء ما يراه من مدى إسهامها في تكوين اقتناعه ومدى ضرورتها من عدمه، كما أنّ له أن يقدّر ما هي الوسيلة الأنسب للحصول على المعلومات اللازمة للفصل في الدعوى غير متقيّد بطلبات الأطراف وغير ملزم بشرح أسباب ذلك، بل إنّ له السكوت ويعدّ سكوته رفضاً، كما لا يعتدّ باعتراض الأطراف ولا يمكن أن يكون ذلك سبباً من أسباب إلغاء الحكم؛ ما دام الأمر بوسيلة التحقيق يهدف إلى تزويده هو وليس الأطراف بمعلومات تسهم في تكوين اقتناعه، ولم تكن المذكرات والوثائق المرفقة كافية لتكوينه في ظل وجود ادّعاءات غامضة وغير دقيقة وانعدام وثائق تؤيدها⁴⁶⁰.

لكن يجب التأكيد على أنّ إجراءات الإثبات يجب ألا تكون وسيلة للمماطلة في يد الأطراف الذين يبحثون عن إطالة أمد الخصومة، إذ ذهب مجلس الدولة الفرنسي بعيداً في هذا الشأن، وذلك من خلال ممارسته سلطة واسعة في مدى الأمر بإجراء الخبرة حتى في الحالات التي نص فيها القانون على إجبارية الأمر بها، فعلى الرغم من أنّ قانون (22 جويلية) في فرنسا في مادته 13 كان ينص على إجبارية الخبرة في مادة الأشغال العامة، قرّر مجلس

⁴⁵⁹. موسى (1977)، ص 185.

⁴⁶⁰. بوكثير (2014)، ص 193.

الدولة الفرنسي أنّ باستطاعة المحكمة أن ترفض الأمر بها بوساطة حكم خاص إذا تبين لها أنّ الخبرة تحمل طابعاً مغالطاً⁴⁶¹.

كما يتمتع القاضي الإداري أيضاً بالحرية في تقدير مدى كفاية وسيلة الإثبات التي أمر بها من حيث مدى دفعها بالدعوى نحو الفصل، فقد يرى القاضي بعد الأمر بوسيلة الإثبات عدم كفاية المعلومات التي قدمتها، وبالتالي فإنّ له أن يأمر بوسيلة إثبات أخرى ولو كانت من جنس الوسيلة الأولى، كما أنّ له العدول عن وسيلة إثبات أمر بها ثم رأى أنها غير مجدية إلى وسيلة أخرى يرى أنها أجدى وأنسب؛ وذلك لأنه من العبث إلزام القاضي بتنفيذ إجراء لم تعد له ضرورة⁴⁶².

وعليه فإنّ القاضي الإداري في حالة الالتجاء إلى وسيلة الإثبات التي يراها مناسبة بموجب دوره الإيجابي فإنه لا يتنازل عن سلطته التقديرية، إذ يمكنه الأمر بوسيلة تكميلية للإثبات في حال لزومها، كما أنه لا يلتزم بالنتيجة التي انتهت إليها الوسيلة التي باشرها بحسبانها تساعده على الوصول إلى الحقيقة، فإذا توصّل إلى الحقيقة من أوراق الملف فله طرح النتيجة التي انتهت إليها وسيلة الإثبات التي قررها واعتناق ما يطمئن إليه مما استخلصه استخلاصاً سائغاً من أوراق الدعوى⁴⁶³.

وهذه الحرية الواسعة للقاضي الإداري بشأن وسائل الإثبات -سواء في الأمر بها أو تقدير نتائجها- تجد مسوّغها في مذهب حرية الإثبات الذي يعتنقه قاضي الإلغاء؛ بحسبانه مسؤولاً عن عدالة الحكم في الدعوى، وبالتالي يكون من غير المناسب تقييد حريته في اختيار الوسيلة التي يعتقد بحسه القانوني أنها الأنسب في التوصل إلى حقيقة الادّعاء، ذلك أنّ "المنازعة الإدارية أمانة في يد القاضي يشرف عليها وعلى حسن سيرها وتحضيرها حيث يقوم بدور إيجابي ولا يترك أمرها للخصوم"⁴⁶⁴.

⁴⁶¹. حميش (2018)، ص125.

⁴⁶². بسيوني (د.ت)، ص233.

⁴⁶³. الشامي (2008)، ص170.

⁴⁶⁴. المحكمة الإدارية العليا المصرية، 1963/11/23، طعن 1476، السنة 6 ق، أشار إليه بوكثير (2014)، ص197.

نخلص مما سبق إلى القول إنّ الدور الإيجابي للقاضي الإداري يتضح من خلال الأمر بما يراه مناسباً للفصل في الدعوى، وله أن يعدل عنه إلى ما يراه أنسب منه، وبعد ذلك فهو غير مقيد بما انتهت إليه وسيلة الإثبات من نتائج، بل يعتمد على تقديره في ضوء باقي عناصر الملف وما يطمئن إليه ضميره، وهذا ما يدعو إلى القول إنّ تخفيف عبء الإثبات على المدعي في دعوى الإلغاء وفي مواجهة ما تتمتع به قرارات الإدارة من قرينة صحتها معقود بما يملكه القاضي الإداري من حرية بشأن وسائل الإثبات، وما يتمتع به من دور إيجابي في تحضير الدعوى ومباشرة الإجراءات.

الفرع الثاني

دور القاضي الإداري في إنتاج الدليل والتأكد من صحة الأوراق

أولاً- دور القاضي في إنتاج الدليل:

يبرز دور القاضي الإداري في إنتاج الدليل (في دعوى الإلغاء) من خلال سلطته في الأمر بتقديم المستندات، ويكون دوره هذا على صعيد الإجراءات من أبرز الوسائل التي يتضح بها الدور الإيجابي له؛ ذلك أنها تنطوي على إيجابية محسوسة من جانبه وهيمنة كاملة على الدعوى في سبيل تحقيق التوازن العادل بين طرفيها، ويعد ذلك من صميم الإجراءات القضائية الإدارية والمنصوص عليها في العديد من التشريعات.

ففي فرنسا، أقرّ المشرع الفرنسي سلطة مجلس الدولة في أن يطلب من الإدارة تقديم المستندات المنتجة في الدعوى والالزمة للفصل فيها، وقد تقرر ذلك بدايةً بموجب المادة 37 من مرسوم 30 تموز 1963 المتعلق بمجلس الدولة، ومن ثم أكدت عليه أيضاً المادة R611-10 من قانون القضاء الإداري⁴⁶⁵، وقد جرى مجلس الدولة الفرنسي

⁴⁶⁵. والتي نصت على أنه: "يحدد المقرر، تحت إشراف رئيس الغرفة التي ينتمي إليها وبمساعدة كاتب هذه الغرفة، مع مراعاة ظروف القضية، المهلة الممنوحة للأطراف لتقديم مرافعاتهم، وله أن يطلب من الخصوم أن ينضموا إلى إجراءات الخصومة لأية مستندات أو مستندات تفيد في حل النزاع".

قبل ذلك على تقرير سلطة القاضي الإداري في طلب إيداع المستندات اللازمة وذلك بقرار بسيط منه من دون حاجة إلى إصدار حكم بذلك⁴⁶⁶؛ لأنها تعد من الإجراءات العادية⁴⁶⁷.

وقد أكد قضاء مجلس الدولة ذلك منذ حكمه في قضية BAREL، إذ قدّم السيّد LETOURNEUR مفوض الحكومة من خلال التقرير الذي أعده في هذه القضية أساساً منطقياً وقانونياً لسلطة القاضي في أمر الإدارة بإيداع المستندات التي استندت إليها في إصدار قرار رفض ترشيح المدعين، أوضح فيه أنّ الإدارة وإن كانت تتمتع بسلطة واسعة للحكم على صلاحية طالب الالتحاق بالمدرسة ومدى استيفائه للضمانات والشروط المطلوبة للوظائف التي تخولهم هذه المدرسة شغلها، إلا أنّ هذه السلطة التقديرية تخضع لقدر أدنى من الرقابة يتمثل في استناد القرار إلى سبب موجود مادياً وصحيح قانونياً وغير مشوب بالانحراف بالسلطة، ويترتب على هذه الرقابة أن يكون للمجلس الحق في أن يطلب من الإدارة الإفصاح عن سبب قرارها وتقديم جميع المستندات التي يرى لزومها للوصول إلى تكوين اقتناعه، وإلا فإنّ الرقابة التي يمارسها ستكون رقابة نظرية مجردة من كل قيمة علمية، وإنّ القول إنّ قاضي الإلغاء يراقب الوجود المادي والقانوني لأسباب القرارات المعروضة عليه سيصبح نوعاً من التظاهر، وإذا كان بوسع الإدارة أن تتمتع باختيارها في الإفصاح عن أسباب قراراتها الإدارية، فإنّ هذا الحل لا يمكن قبوله لأنه ما دما قد سلمنا بوجود الرقابة فإنه يجب أن تمارس بصفة فعّالة⁴⁶⁸.

وفي مصر، أشار قانون مجلس الدولة صراحة إلى سلطة المفوض في تكليف ذوي الشأن بتقديم المذكرات والبيانات والمستندات التي يرى لزومها لاستيفاء الملف، وللمحكمة بكامل هيئتها ولرئيسها مثل هذه السلطة أيضاً⁴⁶⁹، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على ذلك بقولها: "إذا كان عبء إقامة الدليل يقع على عاتق المتضرر من القرار، فإنّ مقتضى إلقاء هذا العبء عليه ألا يُحرم عدالةً من سُبُل التمكن من إثبات العكس بفعل الإدارة السلبي أو بتقصيرها متى كان دليل هذا الإثبات بين يديها وحدها وامتنتع بغير مبرر مشروع عن تقديمه أو عجزت

⁴⁶⁶. موسى (1977)، ص 287.

⁴⁶⁷. خليفة (2010)، ص 122.

⁴⁶⁸. بوكثير (2014)، ص 218.

⁴⁶⁹. المواد 27، 31 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.

عن ذلك لفقده أو هلاك سنده بغير قوة قاهرة، ولا سيما إذا كان دفاعه في تعيب القرار مشتقاً من الوثائق المتضمنة لهذا الدليل ومنحصرراً فيها، إذ لا يقبل أن يكون وضعه في حال عدم تقديم الجهة الإدارية -لسبب ما- لأوراق التحقيق المحتوية على الأسباب التي قام عليها القرار أسوأ منها في حال تقديم هذه الوثائق⁴⁷⁰.

وقد تقرر ذلك في سورية أيضاً في قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019 ومن قبله القانون السابق⁴⁷¹ رقم 55/ لعام 1959، ويتجلى ذلك من خلال ما أورده المشرع في قانون مجلس الدولة النافذ من نصوص⁴⁷².

إن سلطة القاضي في تكليف الأطراف بإيداع المستندات لا تقتصر على المستندات الحاسمة في الدعوى فقط، بل تشمل سلطته كل الوثائق التي تسهم في تمكينه من الفصل في الدعوى أياً كان نوعها، فتشمل جميع المستندات التي في حوزة الإدارة والتي من المفيد الاطلاع عليها متى كانت تساعد على تكوين رؤية واضحة ومتكاملة لدى القاضي تمكنه من تكوين عقيدته أو تمكن الأطراف من الدفاع عن حقوقهم، ومثالها ملفات زملاء الموظف المؤدب والحالات المماثلة التي يمكن من خلالها تبين مدى تعسف الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية اتجاه الموظف الطاعن في القرار التأديبي محل دعوى الإلغاء⁴⁷³.

ويتمتع قاضي الإلغاء بسلطة تقديرية واسعة في الأمر بالتكليف بإيداع بعض المستندات اللازمة للفصل في الدعوى، وهو بذلك غير ملتزم بالاستجابة لطلب أحد الطرفين؛ فلا محل لطلب إيداع مستندات غير منتجة أو خارجة عن نطاق النزاع، أو طلب أصول مستندات صورها مودعة بالملف ولم ينازع الخصم في صحتها، ومع ذلك فإن قاضي الإلغاء وإن كان مستقل بتقدير مدى الحاجة إلى توجيه التكليف بتقديم المستندات المنتجة في ضوء كل حالة على حدة، إلا أن العمل قد جرى على استعمال هذه الوسيلة:

⁴⁷⁰. المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة 1963/1/5، السنة 8ق، أشار إليه بوكثير (2014)، ص219.

⁴⁷¹. المادتان 30، 33 منه.

⁴⁷². الفقرة (1) من المادة 29، والفقرة (1) من المادة 32.

⁴⁷³. موسى (1977)، ص294.

1-كلّما قدّم المدعي في دعوى الإلغاء تأكيدات ووقائع من شأنها تكوين قرائن قوية على صحّة الادّعاء، فعندئذ يطلب القاضي من المدعى عليه -وهو الإدارة عادة- تقديم بعض المستندات اللازمة للإيضاح.

2-إذا تعارضت الادّعاءات وثار الخلاف والجدل بشأن حقيقة بعض الوقائع، ففي هذه الحالة يطلب القاضي تقديم المستندات التي يمكنه من خلال الاطلاع عليها اكتشاف الحقيقة والحكم على أساسها⁴⁷⁴.

وتجدر الإشارة إلى أنّ السلطة التقديرية للقاضي الإداري في التكليف بإيداع مستندات ليست مطلقة؛ فهو ملزم بتسبيب كل حكم قطعي بشأن الإثبات، ومن خلاله يمكن مراجعة هذه السلطة من قبل محكمة الطعن (المحكمة الإدارية العليا)، فمن خلال التسبيب يكون للقاضي المختص بنظر الطعن أن يقرر أنّ قاضي أول درجة لم يكن على حق عندما امتنع عن مباشرة السلطة المخوّلة له بأن يأمر من تلقاء نفسه إيداع بيان بمبررات تصرفات الإدارة، أو الحكم على أساس ملف خال من مستند يؤثر في النتيجة، ذلك أن امتناع القاضي الإداري عن التكليف بإيداع مستند منتج بالدعوى يخالف التزامه في تحضير الدعوى المنظورة أمامه⁴⁷⁵.

وتؤدي وسيلة التكليف بإيداع مستندات في الكثير من الأحيان إلى نتائج حاسمة، فمن وجّه إليه التكليف بتقديم مستندات إمّا أن يستجيب أو لا يستجيب، ففي حالة استجابته في الآجال المحددة يتمكّن القاضي من الاطلاع على المستندات والعناصر التي لم يكن في وسع المدعي الاطلاع عليها من دون تدخّل من جانبه ويصدر حكمه في ضوءها.

وأما في حال عدم استجابة الإدارة أو استجابتها بتقديمها وثائق ناقصة أو التزامها الصمت، ففي مثل هذه الأحوال تكون قد أعاققت القاضي عن أداء دوره في رقابة المشروعية، ففي هذه الحالة يعتد قاضي الإلغاء -سواء في مصر أو فرنسا- في الإثبات بالوقائع التي لم تنكرها أوراق الملف ويعتبرها صحيحة طالما أنّ الطرف الذي وجّه إليه التكليف لم يفنّدها ولم يقدم المستندات السابق طلبها والتي من شأنها التشكيك في صحّة هذه الوقائع أو نفيها، ذلك أنّ إهمال الإدارة وعدم تعاونها يعد دليلاً على صحّة الوقائع والادّعاءات التي لم تقدّم ما يدحضها ولم

⁴⁷⁴. موسى (1977)، ص 297.

⁴⁷⁵. الشامي (2008)، ص 172.

تقدّم الوثائق التي تثبت عكسها، حتى ولو كان ذلك يرجع إلى أسباب خارجة عن إرادتها كتلف الملف المطلوب أو ضياعه؛ لأنها بذلك -ولو كانت حسنة النية- تجعل القاضي في وضع تستحيل معه رقابة المشروعية، والحال نفسه في حالة تقديم الإدارة مستنداتٍ غير كافية أو غير منتجة⁴⁷⁶.

وقد أكّدت المحكمة الإدارية العليا المصرية⁴⁷⁷ على ذلك بقولها:

القاعدة العامة في الإثبات هي تحمل المدعي عبء إثبات ما يدعيه، وهذه القاعدة قوامها التكافؤ والتوازن بين طرفي الخصومة، فكل منهما في المركز القانوني ذاته، ويمكنه إثبات ما يراه بكل الوسائل، بيد أن الأمر يختلف في القضاء الإداري؛ لأن الجهة الإدارية تحوز وتمتلك أدلة الإثبات، وفي الأغلب الأعم تكون في مركز المدعي عليه في الدعاوى الإدارية، في حين يقف الطرف الآخر وهو المدعي أعزل من هذه الأدلة، الأمر الذي يفتقد معه التوازن والتكافؤ المفترض بين أطراف الدعوى الإدارية، وهو ما يجعل عبء الإثبات في الدعاوى الإدارية ينتقل إلى المدعي عليه وهي الجهة الإدارية، فبات عليها إثبات عدم صحة الوقائع الواردة في عريضة الدعوى أو الطعن، بينما يكتفي المدعي بالقول بوجودها وتأكيدا. ترتيباً على ذلك:

إذا تقاعست الجهة الإدارية عن تقديم الأوراق والمستندات الدالة على نفي ادعاء المدعي، فإنّ هذا يكون قرينة على صحة ما يدعيه، إذا ما أكدتها شواهد وقرائن أخرى من الواقع وصحيح حكم القانون، والقاضي الإداري يحافظ على حياده، ولا يحل محل أحد طرفي المنازعة، ولا ينحاز لأي منهما في هذا الخصوص.

وعلى النقيض من موقف القضاء الإداري المصري الذي عدّ نكول الإدارة عن تقديم المستندات المكلفة بإيداعها قرينة على صحة ادعاءات المدعي، نجد أن المشرع الأردني قد أورد نصاً خاصاً في قانون القضاء الإداري⁴⁷⁸ جاء في مادته 14 ما يأتي:

⁴⁷⁶. بوكثير (2014)، ص223.

⁴⁷⁷. الطعن رقم 27412، السنة 52ق، جلسة 3 من أبريل سنة 2010، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الدائرة المشكلة طبقاً للمادة (54) مكرر من قانون مجلس الدولة (دائرة توحيد المبادئ) منذ إنشائها وحتى نهاية أيلول سنة 2011م، ص116.

⁴⁷⁸. القانون رقم 27 لسنة 2014.

"أ- للمحكمة الإدارية أن تكلف الطرفين أو أيًا منهما في دعوى مقامة لديها بتقديم لائحة إضافية أو أكثر لتوضيح أو تفصيل أي من الوقائع والأسباب الواردة في استدعاء الدعوى أو في اللائحة الجوابية عليه، أو في الرد على اللائحة سواء قبل المباشرة في نظر الدعوى أو في أي مرحلة من مراحلها.

ب- إذا لم تقدم أي من اللوائح الإضافية المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة خلال المدة التي حددتها المحكمة الإدارية تعتبر الأمور التي طلبت المحكمة الإدارية تلك اللائحة لتوضيحها أو تقديم تفاصيل بشأنها خارجة عن وقائع الدعوى وأسبابها، ولا يجوز للطرف الذي طلبت منه ولم يقدمها الاستناد إليها في دعواه أو تقديم أي بينة بشأنها".

يرى الباحث أنّ المشرع الأردني لم يكن موفقاً عندما عدّ الأمور التي تطلب المحكمة الإدارية الإيضاح بشأنها من دون تقديم هذه الإيضاح، خارجةً عن وقائع الدعوى وأسبابها، فلو أنّ هذه الأمور لم تكن مهمةً ومتعلقةً بالدعوى أساساً لما طلبت المحكمة الإيضاح بشأنها، فقد كان الأجدى أن تعتبر المحكمة نكول الإدارة عن تقديم اللوائح والإيضاحات قرينةً على صحة ادّعاءات المدعي.

ثانياً- دور القاضي في التأكد من صحة الأوراق:

لا يقتصر الدور الإيجابي للقاضي الإداري في تحضير وتهيئة الدعوى الإدارية على ممارسة السلطة المخولة له بموجب القانون، أي التكليف بإيداع المستندات (المساهمة في إنتاج الدليل)، وإنما يمتد دوره هذا على صعيد إجراءات الدعوى إلى التحقق والتأكد من صحة الأوراق والمستندات المودعة في الملف؛ وذلك حتى يكون حكمه المعتمد على هذه الأوراق صحيحاً، فصحة الأوراق تنعكس على صحة الحكم.

ولكون الإجراءات القضائية الإدارية تتصف بالطبيعة الكتابية، فإنّ للوثائق والأوراق المرفقة بملف الدعوى أو التي يطلبها القاضي دوراً مهماً في الإثبات، وحتى يمكن اعتمادها يجب أن يكون القاضي والأطراف مطمئنين إلى صحتها، ومتى ثار الشك بشأنها سواء من طرف القاضي أو الأطراف وجب التحقق من صحتها.

واستناداً إلى كون الوثائق المرفقة في ملف الدعوى على نوعين، فقد تكون الورقة أو الوثيقة المودعة رسمية كما قد تكون عرفية، مما يقتضي التعرض لدراسة الطعن بالتزوير وتحقيق الخطوط.

1- الطعن بالتزوير:

الادّعاء بالتزوير هو إجراء رسمه المشرع لإثبات عدم صحة محرر ما، وإسقاط حجّيته وقوته في الإثبات⁴⁷⁹، أي إنّ الادّعاء بالتزوير يهدف إلى الوصول إلى معرفة ما إذا كانت الورقة المقدمة في القضية سليمة أو غير سليمة، وذلك للحكم بقبولها أو استبعادها بما لا يسبب ضرراً للغير⁴⁸⁰.

والتزوير يمكن أن يكون مادياً أو معنوياً، والتزوير المادي هو الذي ينصب على البناء المادي للمحرر المتمثّل في الكتابة، والتزوير المعنوي يتحقق كلما غيّر كاتب المحرر في الحقيقة التي أدلى بها صاحب الشأن أو أغفل إدراج ما أقرّ به كلياً أو جزئياً، ما دام قد ترتّب على ذلك تغيير المعنى الذي أراد صاحب الشأن إثباته⁴⁸¹.

هذا وقد أوكل المشرع الفرنسي إلى القاضي العادي نظر الطعن بالتزوير في الوثائق المقدّمة كأسانيد للإثبات أمام قاضي الإلغاء، إذ ألزم هذا الأخير الذي تودع أمامه أوراق يطعن فيها أحد الخصوم بالتزوير بأن يُخَيّر الطرف الذي قدّم الوثيقة محل الطعن بين سحبها أو تسجيل الطعن بالتزوير ضدها قبل اعتمادها دليلاً للإثبات، فإذا اختار سحبها استبعدتها القاضي من أدلة الإثبات، أمّا إذا تمسّك بها وجب على القاضي الإداري التوقف عن الفصل في الدعوى لحين صدور حكم المحكمة المختصة في مدى ثبوت التزوير⁴⁸².

⁴⁷⁹. عبد الستار (2001)، ص 175.

⁴⁸⁰. مقيمي (2020)، ص 121.

⁴⁸¹. خليفة (2010)، ص 137.

⁴⁸². وهذا ما نصّت عليه المادة 1-633 R من قانون القضاء الإداري الفرنسي بقولها: "في حالة الطعن بالتزوير في مستند مقدّم في ملف الدعوى فإن المحكمة تحدد ميعاداً يتعيّن فيه على الطرف الذي قدّم هذا المستند أن يعلن عمّا إذا كان ينوي أن يتمسّك به، فإذا أعلن أنه لا ينوي التمسّك به، أو سكت عن تحديد موقفه خلال الميعاد الذي حددته المحكمة، فإن المحكمة تقرر استبعاد المستند وإذا قرر مقدم المستند أنه ينوي التمسّك به في الدعوى، فإنه يجوز أن توقف الفصل في الخصومة الأصلية حتى صدور حكم التزوير في المحكمة المختصة، أو تفصل في الموضوع إذا قررت أن الحكم في الدعوى الأصلية لا يعتمد على المستند المحتجّ بتزويره".

أما بالنسبة إلى القرارات الإدارية التي لها حجية الوثيقة الرسمية، فقد عرّف القضاء الإداري الفرنسي تطوراً كبيراً إزاءها، فبعد أن كان يطبق بشأنها النصوص نفسها المطبقة على المستندات الرسمية؛ وذلك بحسبانها مستندات حائزة على الحجية لحين الطعن فيها بالتزوير مع ما يترتب على ذلك من توقف القاضي الإداري عن الفصل في الدعوى لحين صدور حكم القاضي الجزائي بصدد دعوى التزوير الفرعية، فقد تغيّر الأمر بعد ذلك تدريجياً ابتداءً من حكم Jammes⁴⁸³ واستقرّ قضاء مجلس الدولة الفرنسي أخيراً على أنّ القرارات الإدارية ليست محلاً للطعن فيها بالتزوير، وأنّه هو المختص بالنظر في مدى صحة ما ورد بها، أي إنّ القرارات الإدارية تعدّ حجة فيما تضمنته لحين إثبات العكس بكافة الطرق أمام القضاء الإداري ما لم يوجد نص قانوني مخالف⁴⁸⁴.

وهكذا فإنّ قضاء مجلس الدولة الفرنسي استقرّ على أنّه فيما عدا الحالات الاستثنائية التي ينص فيها القانون صراحة على أنّ القرار الإداري يحوز حجية لحين الطعن فيه بالتزوير، فإنّ القاضي الإداري هو الذي يتحقق بنفسه من صحة الطعن الموجه للقرار الإداري، غير أنّ التخوّف من سهولة إنكار البيانات الواردة في هذه القرارات غير مبرّر؛ فهي ذات طبيعة إدارية محاطة بضمانات وشكليات عديدة كافية للثقة في صحتها وعدم التساهل في فحص مدى صحة الطعن في صحتها، فعلى القاضي اشتراط أدلة قوية وقاطعة للطعن فيها، وبذل جهد دقيق في التحقق من مدى صحة بياناتها⁴⁸⁵.

أما في مصر، فعلى الرغم من خلو نصوص قانون مجلس الدولة المصري من الإشارة إلى مسألة الطعن بالتزوير إلا أنّ أحكام المحكمة الإدارية العليا قد جرت منذ أوّل عهدها على اختصاصها بنظر الطعن بالتزوير فيما يقدّم أمامها من مستندات وأوراق مع اتباع القواعد الخاصة بقانون الإجراءات المدنية بشأنه، وذلك بحسبان

⁴⁸³. فبعد أن قرر مجلس الدولة الفرنسي أن البيانات المنصوص عليها في المرسوم المطعون فيه تعدّ حجة لحين الطعن بالتزوير، ذكر أن المدعى عليه لم يقرر الطعن فيه بالتزوير، وبالتالي فإن الادعاء بعدم صحة تاريخ المرسوم يكون غير قائم على أساس سليم. مما يعني اختصاص المجلس ضمناً بنظر الطعن أمامه. حكم المجلس في 28 شباط 1947، المجموعة، ص 82، أشار إليه موسى (1977)، ص 203.

⁴⁸⁴. موسى، مرجع سابق، ص 204.

⁴⁸⁵. بوكثير (2014)، ص 257.

القواعد الواردة في هذا القانون قواعد عامة تتلاءم في طبيعتها مع الدعوى الإدارية ولا تتعارض مع المبادئ العامة لإجراءات التقاضي الإدارية⁴⁸⁶.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على ذلك في قولها:

"إنّ قوام المنازعة الإدارية ما يودعه أطرافها بها من مستندات وقد يعترض أحد الخصوم على قيمة ما يقدمه خصمه من هذه المستندات وذلك كوجه من أوجه دفاعه الموضوعية ويصفها بأنها مزورة ويؤكد اعتراضه بالادعاء بالتزوير. ومن حيث أن الأحكام المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة لم تنظم الإجراءات التي تتبع في هذه الحالة كتلك الإجراءات التي تضمنها قانون المرافعات في الباب الخاص بالادعاء بالتزوير في المادة 28 وما بعدها ولما كان القضاء الإداري فيما لم يرد فيه نص في قانونه يستوفي أحكام الإجراءات من قانون المرافعات، إعمالاً لنص المادة 3 من القانون رقم 55 لسنة 1959 في شأن تنظيم مجلس الدولة في نطاق ما سبق إيضاحه وبمراعاة الاعتبارات السالف بيانها. ومن حيث أنّ الادعاء بالتزوير لا يعدو أن يكون وسيلة دفاع في ذات موضوع الدعوى فالسير في تحقيقه لا يكون إلا من قبيل المضي في إجراءات الخصومة الأصلية شأنه في ذلك شأن أية منازعة عارضة كدفع مانع من قبول الدعوى أو كأيّة منازعة في واقعة من وقائعها يحتاج إثباتها إلى تحقيق ويتوقف عليها الحكم وكلما كان الادعاء بالتزوير منتجاً في أصل النزاع فلا يتصور إمكان الحكم في الدعوى قبل الفصل في أمر التزوير. ومن حيث أن المبرر لعقد مطلب خاص بالادعاء بالتزوير في قانون المرافعات هو الاعتراف لبعض الأوراق بحجية خاصة لا يكفي لدفعها مجرد إنكار الورقة إلا أن رعاية هذه الحجية لا تقتضي تعطيل الدعوى وغل يد قاضيها بترك تسيير إجراءات التحقيق والعودة إلى الموضوع لمشيئة الخصوم فتضمن القانون أوضاعاً تكفل أن لا يُقدم على الادعاء بالتزوير إلا خصم جاد مثابر مستعد للإثبات وهذه كلها من خصائص القضاء الإداري الذي يهيمن على الدعوى ولا يتركها لمشيئة الخصوم..."⁴⁸⁷.

⁴⁸⁶. خليفة (2010)، ص135.

⁴⁸⁷. المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1063 لسنة 7 ق، مكتب في 9، ص86، تاريخ 1963/11/23.

وللخصم سلوك طريق الطعن بالتزوير بالتقرير به في قلم كتاب المحكمة المختصة، من دون حاجة إلى تصريح منها بذلك، حيث لا تملك المحكمة تقدير مبرر استعمال تلك الرخصة لارتباطها بحق الدفاع⁴⁸⁸.

ولأنّ الحكم الصادر في الطعن بالتزوير غير منه في الخصومة، فلا يجوز استئنافه استقلاً عن الحكم الصادر في الدعوى الأصلية التي أبدي فيها الدفع، حيث يشمل الطعن على الحكم الصادر في الدعوى الأصلية المنعقدة الخصومة فيها بين الطرفين⁴⁸⁹.

ولا يجوز بحث الطعن بالتزوير إلا إذا كان منتجاً في الفصل في النزاع؛ وذلك حتى لا ينشغل القضاء عن الفصل في الدعوى بمسائل لا علاقة لها بها، أو غير مفيدة للفصل فيها، مما يؤدي إلى إطالة أمد الدعوى⁴⁹⁰.

نستنتج مما تقدّم اختلاف موقف القضاء الإداري الفرنسي والمصري من التحقق من صحة الطعن بالتزوير في الأوراق المقدمة أمامه، ففي حين يتولّى القاضي الإداري المصري الفصل والتحقيق في هذا الطعن بحسبانه وسيلة دفاع في موضوع الدعوى ذاته ويطبّق بشأنه الأحكام الواردة في قانون الإثبات، نجد على الجهة الأخرى -في فرنسا- أنّ الفصل في الطعن بالتزوير المثار أمام القضاء الإداري من اختصاص القضاء العادي، بينما يختص القضاء الإداري الفرنسي بالتحقق من مدى صحة القرارات الإدارية في حال الطعن فيها، وذلك باستثناء الطعن بالتزوير على القرارات الإدارية التي نصّ القانون على أنها تحوز الحجية لحين الطعن فيها بالتزوير؛ إذ تدخل هذه الأخيرة في اختصاص القضاء العادي⁴⁹¹.

ويتفق الباحث مع الرأي الذي يقول إنّ القضاء الإداري المصري كان موقفاً من حيث تبسيطه إجراءات التقاضي وتقليصه وقت الفصل في الدعوى؛ استناداً إلى أنّ الطعن بالتزوير لا يعدو أن يكون وسيلة دفاع في موضوع

⁴⁸⁸. المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 296 لسنة 35 ق، جلسة 1969/6/17.

⁴⁸⁹. المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 24 لسنة 44 ق، جلسة 1979/3/5.

⁴⁹⁰. خليفة (2010)، ص136.

⁴⁹¹. موسى (1977)، ص211.

الدعوى نفسه، فالتحقيق فيه هو إجراء من إجراءات الخصومة الأصلية، شأنه في ذلك شأن أي منازعة عارضة، كالمنازعة في واقعة من وقائع الدعوى يحتاج إثباتها إلى تحقيق يتوقف عليه الحكم⁴⁹².

ويتوافق الوضع في الجزائر عما هو الحال في مصر، حيث ينظر القاضي الإداري الجزائري في الادعاء الفرعي بالتزوير دون الإحالة للقضاء العادي -خلافًا لما هو عليه في فرنسا- وذلك من خلال تطبيق الأحكام المتعلقة بالتزوير المطبقة أمام المحاكم المدنية⁴⁹³.

2-مضاهاة الخطوط:

تكون الوثائق المقدمة للإثبات عادةً في الدعوى الإدارية أوراقاً رسمية، إلا أنه في بعض الحالات قد تثار الإشكاليات فيما إذا كانت هذه الوثائق أوراقاً عرفية، والتي نجد تطبيقاً لها في قضاء التأديب وذلك للتأكد من صحة الوقائع المسندة إلى المحال للتأديب، ومدى نسبة المستندات والأوراق محل الدعوى إليه⁴⁹⁴.

وعند جرد الوثائق العرفية المقدمة في الدعوى، وذلك بعدم الاعتراف بمحتواها، أو إنكار الخط أو الإمضاء أو الخاتم أو بصمة الإصبع، فإنّ على القاضي التحقق من صحتها عن طريق مضاهاة الخطوط، إذ يأمر القاضي بتحقيق الخطوط من طرف مختصين وتحت إشرافه، ونظمت هذه العملية في فرنسا المادة 1-624 R من قانون القضاء الإداري الفرنسي⁴⁹⁵.

كما نظمت عملية مضاهاة الخطوط في الجزائر بموجب المادة 862 التي قضت بتطبيق الأحكام المتعلقة بمضاهاة الخطوط والمنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية، أمام المحاكم الإدارية.

⁴⁹². بوكثير (2014)، ص258.

⁴⁹³. نصت المادة 871 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: "تطبق الأحكام المتعلقة بالتزوير المنصوص عليها في المواد من 175 إلى 188 من هذا القانون أمام المحاكم الإدارية".

⁴⁹⁴. موسى (1977)، ص214.

⁴⁹⁵. وقد نصت هذه المادة على أنه: "يجوز للمحكمة أن تقرر التحقق من المذكرات المكتوبة من قبل خبير أو أكثر بحضور أحد أعضائها إذا لزم الأمر".

وعلى الرغم من خلو نصوص قانون مجلس الدولة المصري من الإشارة إلى هذه العملية إلا أنَّ القاضي الإداري المصري يمارسها وفقاً للمادة 30 وما بعدها من قانون الإثبات؛ لاتصالها بحق الدفاع وعدم تعارضها مع روابط القانون العام وطبيعة الدعوى الإدارية⁴⁹⁶.

وقد عرّفت المحكمة الإدارية العليا في مصر عملية تحقيق الخطوط وإجراءاتها بقولها: "عملية تحقيق الخطوط هي مجموع الإجراءات التي رسمها القانون لإثبات صحة الوثيقة العرفية التي ينكرها الشخص المنسوب إليه صدورها منه. ويحصل التحقيق بالبيئة والمضاهاة بواسطة أهل الخبرة في الخطوط أو بإحدى الطريقتين، وتبين المحكمة في حكمها الصادر بإجراء التحقيق الطريقة التي يحصل بها، وتعين الخبراء الذين يستعان برأيهم في عملية المضاهاة"⁴⁹⁷.

وتخضع عملية مضاهاة وتحقيق الخطوط لتقدير القاضي، فقد يأمر بها من تلقاء نفسه، كما أنَّه غير ملزم بالجوء إليها ولو طلبتها الأطراف، وفي هذا الصدد حوّل المشرع المصري للقاضي أن يرد على المنكر إنكاره، وأن يأخذ بالوثيقة من غير إجراء تحقيق متى رأى أن الدعوى بما تحويه من أوراق ومستندات كافية لاقتناعه بصحة التوقيع؛ إذ إن الغرض من هذا الإجراء اقتناع المحكمة برأي تراتح إليه في حكمها، فإذا كان هذا الاقتناع موجوداً بدونه فلا لزوم له⁴⁹⁸.

وعملية مضاهاة الخطوط وإن كانت تشترك مع الطعن بالتزوير في كونها من وسائل الإثبات في الدعوى الإدارية⁴⁹⁹ إلا أنَّ هناك فرقاً جوهرياً بينهما يتمثل في نطاق كل منهما، إذ إن عملية مضاهاة الخطوط تتعلق بإثبات صحة الأوراق العرفية، وذلك على عكس الطعن بالتزوير الذي ينصبّ على جميع الأوراق المقدّمة في الدعوى رسمية كانت أم عرفية⁵⁰⁰.

⁴⁹⁶. خليفة (2010)، ص140.

⁴⁹⁷. المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة 1971/5/22، السنة 10ق، ص439، أشار إليه موسى (1977)، ص214.

⁴⁹⁸. عبد الستار (2001)، ص153.

⁴⁹⁹. خليفة، مرجع سابق، ص139.

⁵⁰⁰. وهذا ما نصّت عليه المادة 27 من قانون البيئات السوري.

وإذا كان المشرع الفرنسي قد نظم صراحةً عملية تحقيق الخطوط في قانون القضاء الإداري، وأحال الطعون المتعلقة بالتزوير للقضاء العادي، وكان القضاء الإداري المصري قد مارس التحقيق في الطعن بالتزوير وتحقيق الخطوط بحسبانه من الدفوع الفرعية المثارة أمامه والمتصلة بحق الدفاع، وذلك على الرغم من خلو قانون مجلس الدولة المصري من النصوص الناظمة لذلك، وكان المشرع الجزائري قد نص صراحةً على اختصاص القاضي الإداري بالنظر بالتزوير وتحقيق الخطوط، فيثار السؤال حول موقف المشرع السوري والقضاء الإداري السوري حول فعالية هاتين الوسيلتين للثبوت من صحة الأوراق المودعة، وإمكانية الأخذ بهما.

من خلال استقراء نصوص قانون مجلس الدولة السوري يمكن ملاحظة ما يأتي:

- يلاحظ أن المشرع السوري في قانون مجلس الدولة رقم/32 لعام 2019 لم يورد نصوصاً خاصة تتعلق بالتزوير أو مضاهاة الخطوط بشأن صحة الأوراق الرسمية أو غير الرسمية المودعة أمامه في ملف الدعوى.
- يلاحظ أيضاً أن المشرع قد حدّد اختصاصات مجلس الدولة⁵⁰¹ والمحاكم الإدارية⁵⁰² ومحكمة القضاء الإداري⁵⁰³، والتي ليس من بينها الطعن بالتزوير أو النظر في طعون التزوير أو مضاهاة وتحقيق الخطوط.
- أمّا فيما يتعلق بالقرارات الإدارية، فيلاحظ أنّ المشرع قد اشترط أن يكون مرجع الطعن فيها عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل والإجراءات أو مخالفة القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة⁵⁰⁴.

واستناداً إلى هذه الملاحظات يمكن ترتيب النتائج الآتية:

- عدم قبول الادّعاء بالتزوير فيما لو أثير بشكل أصلي (دعوى التزوير الأصلية) أمام محاكم مجلس الدولة السوري؛ وذلك لعدم دخولها في اختصاص هذه المحاكم.

⁵⁰¹. المواد من 8-11 من قانون مجلس الدولة السوري النافذ.

⁵⁰². المادة 13 من قانون مجلس الدولة السوري النافذ.

⁵⁰³. المادة 14 من قانون مجلس الدولة السوري النافذ.

⁵⁰⁴. الفقرة 2/ من المادة 8 من قانون مجلس الدولة السوري النافذ.

-جرى المشرع السوري على غرار المشرع المصري بخصوص عدم إيراد نصوص خاصة تتعلق بتنظيم إجراءات الطعن بالتزوير أو تحقيق الخطوط بشأن صحة الوثائق المودعة في ملف الدعوى، وذلك بخلاف المشرع الفرنسي الذي نظم ذلك.

-حدّد المشرع السوري مرجعية الطعن في القرارات الإدارية على سبيل الحصر، وبذلك يكون قد استبعد -بمفهوم المخالفة- إمكانية قبول الطعن بالتزوير ضد القرارات الإدارية، مما يمكن معه القول إنّ المشرع السوري قد وافق بذلك قضاء مجلس الدولة الفرنسي الحديث والذي استبعد قبول الطعن بالتزوير ضد القرارات الإدارية، إلا ما استثنى منها بنص خاص، على أنها تحوز الحجية إلى حين الطعن فيها بالتزوير؛ إذ تدخل هذه الأخيرة في اختصاص القضاء العادي.

وعليه يبقى السؤال، إذا ما أثير الدفع الفرعي بالتزوير بصحة ورقة رسمية -باستثناء القرارات الإدارية- أو غير رسمية، أو في حال إنكار الورقة غير الرسمية، وكان هذا الدفع أو الإنكار منتجاً ولازماً للفصل في الدعوى، فهل يتوقف القاضي الإداري السوري -على غرار القاضي الإداري الفرنسي- عن نظر الدعوى إلى حين الفصل في هذا الدفع من قبل القضاء العادي بعد إحالته إليه، أم ينظر ويبت في هذا الدفع وفقاً للقواعد الخاصة في قانون أصول المحاكمات -على غرار القاضي الإداري المصري- بحسبان هذا الدفع من مقتضيات حق الدفاع؟

الإجابة على هذا السؤال تقتضي تحليل بعض مواد قانون مجلس الدولة وبخاصة المادة 120 التي نصّت على أنه: "يجوز تطبيق قانون أصول المحاكمات فيما يتعلّق بإجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة في كل ما لم يرد عليه نص في هذا القانون"، وأيضاً الفقرة (1) من المادة 29 والتي نصّت على أنه: "تتولى هيئة مفوضي الدولة تحضير الدعوى وتجهيتها للمرافعة ولمفوض الدولة الاتصال بالجهات العامة ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً لتهيئة الدعوى من بيانات وأوراق، ولمفوض أن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لتقديم مذكرة عن الوقائع التي يرى لزوم التحقيق فيها أو إدخال طرف ثالث في الدعوى أو تكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية في الأجل الذي يحدده لذلك".

يتضح من النصوص السابقة السلطة التي يتمتع بها القاضي الإداري (مفوض الدولة) والصلاحيات الممنوحة له في سبيل تهيئة وتحضير الدعوى للوقوف على حقيقتها وتهيتها للفصل فيها بحكم عادل، مع الإشارة إلى جواز تطبيق أحكام قانون أصول المحاكمات فيما لم يرد فيه نص خاص، وعليه يعتقد الباحث أنه في حال إثارة الدفع الفرعي بالتزوير بصحة أي وثيقة في ملف الدعوى أو بإنكار الورقة العرفية، فليس هناك ما يمنع القاضي الإداري السوري من الفصل في هذا الدفع -وفقاً لقواعد أصول المحاكمات- بحسبانه قاضي الأصل مما يسهم في تبسيط الإجراءات وتخفيض التكاليف وينعكس إيجاباً على سرعة الفصل في الدعوى، وذلك كله باشتراط أن يكون الفصل في هذا الدفع منتجاً في النزاع أو يتوقف عليه الفصل في الدعوى.

وتأسيساً على ذلك فإن ما يقوم به قاضي الإلغاء من دور إيجابي يتمثل في التحقق من صحة الأوراق المودعة أمامه في ملف الدعوى، وما يترتب على ذلك من اعتمادها في حال صحتها أو استبعادها في حال عدم صحتها، فإن ذلك وإن لم يرق إلى مرتبة إنتاج الدليل، إلا أنه يمثل بحق إسهاماً فاعلاً في التكفل بجزء مهم من عبء الإثبات.

وبعد أن انتهينا من دراسة أثر قرينة صحة القرار الإداري في الإثبات، وفصلنا في أثرها في مركز الطرفين في الدعوى الإدارية، ومن حيث تحمّل عبء الإثبات، إضافة إلى دور القاضي الإداري في التخفيف من هذا العبء، سننتقل في المبحث الثاني لندرس الآثار الأخرى لقرينة صحة القرار الإداري ونواقضها.

المبحث الثاني

الآثار الأخرى لقرينة الصحة ونواقضها

ينتج عن قرينة صحّة القرار الإداري عدّة آثار ونتائج، ونظراً إلى تعرضنا لدراسة الأثر الرئيس لها -أثرها في الإثبات- فيما سبق، فإنّ محور الاهتمام في هذا المبحث سيكون دراسة الآثار الأخرى الناجمة عنها، إضافة إلى دراسة نواقض هذه القرينة أمام القضاء الإداري وما استقرّ عليه اجتهاده في هذا الخصوص.

لذلك فإنّ الإحاطة بما سبق تقتضي البحث في الآثار الأخرى لقرينة صحّة القرار الإداري، وذلك في المطلب

الأول، ثم ننتقل إلى البحث في نواقض قرينة صحّة القرار الإداري، وذلك في المطلب الثاني.

المطلب الأول

الآثار الأخرى لقريضة صحة القرار الإداري

يترتب على قريضة صحة القرار الإداري إلى جانب أثرها في الإثبات جملة من النتائج والآثار الأخرى، والتي تتحصل في إلزام الأفراد المخاطبين بأحكام القرارات الإدارية باحترام تلك القرارات حتى ولو خامرهم شك من حيث صحتها، ذلك أنّ القرار الإداري (ولو كان معيباً) ينتج الآثار ذاتها التي تتولد عن القرار السليم حتى يُحكم بإلغائه أو بعدم مشروعيته⁵⁰⁵، كما أنّ مجرد لجوء أصحاب الشأن إلى القضاء للطعن في القرار الإداري لا يؤدي إلى وقف آثار القرار المطعون فيه، وذلك كنتيجة وأثر مباشر لما يتمتع به القرار من قريضة الصحة، ومن جهة أخرى فإنّ الإدارة غير ملزمة (بحسب الأصل وكننتيجة غير مباشرة لقريضة الصحة) بتسبيب قراراتها الإدارية، كما يغلب القضاء الإداري في حال تعدّد أسباب أو غايات القرار الإداري المطعون فيه، السبب أو الغاية المشروعة التي تكفي لحمل القرار على أصل الصحة والسلامة.

وتأسيساً على ذلك، سنبحث في الآثار المباشرة لقريضة صحة القرار الإداري، وذلك في الفرع الأول، ثم ننقل إلى بيان الآثار غير المباشرة للقريضة المذكورة، وذلك في الفرع الثاني.

الفرع الأول

الآثار المباشرة لقريضة صحة القرار الإداري

يرتّب القضاء الإداري المختص بالنظر في طعون القرارات الإدارية على تطبيق قريضة الصحة التي تتمتع بها القرارات الإدارية عدّة آثار مباشرة، تتحصل في أثرين مهمّين هما:

1-نفاذ القرار الإداري بمجرد صدوره.

2-مبدأ الأثر غير الموقف للطعن في القرار الإداري.

⁵⁰⁵. الطماوي (1970)، ص448.

أولاً- نفاذ القرار الإداري بمجرد صدوره:

يترتب على ما تتمتع به القرارات الإدارية من قرينة صحة ومشروعية أنه ليس للمخاطبين بها أن يمتنعوا عن تنفيذها، وليس لهم التذرع بحجة الشك في مدى مشروعية القرارات؛ لأن قرينة صحة القرارات الإدارية تقوم على أساس أن الإدارة العامة والدولة رجل شريف، يستهدف دوماً تحقيق الصالح العام⁵⁰⁶.

وعليه يغدو الأصل المقرر في القرارات الإدارية هو النفاذ، إذ تنتج أثرها مباشرة حتى يُحكم بعدم صحتها، ذلك أن القرار يكون محمولاً على قرينة صدوره صحيحاً، ويفترض فيه السلامة حتى يثبت عكس ذلك، وهذا النفاذ ليس مقصوراً على القرارات الإدارية السليمة، بل يشمل أيضاً القرارات الإدارية المعيبة، وذلك في حالة ما لم يصل العيب فيها إلى درجة من الجسامة يجزّدها من صفتها الإدارية ويجعلها معدومة⁵⁰⁷.

وعليه يقصد بنفاذ القرارات الإدارية أنها ترتب آثارها فور صدورها، سواء في مواجهة الإدارة أو الأفراد على السواء من دون أن يتوقف ذلك على إرادة جهة أخرى، أو استيفاء شروط معينة، ومرجع ذلك إلى أنها استجمعت أركانها وشروط صحتها، وبالتالي فإن نفاذها يأتي من وقت صدورها، فالأصل المقرر في نفاذ القرارات الإدارية (التنظيمية أو الفردية) هو أن يقترن نفاذها بتاريخ صدورها، بحيث تنفذ بالنسبة إلى المستقبل، ومن أمثلتها قرارات التعيين أو الترقية أو توقيع الجزاءات التأديبية، فهذه القرارات تنتج أثرها بمجرد صدورها من السلطة المختصة⁵⁰⁸. والقاعدة العامة في نفاذ القرارات الإدارية هي أن القرار الإداري يكون نافذاً في حق الإدارة بمجرد صدوره، ولكنه لا يسري في حق الأفراد إلا من تاريخ العلم به بإحدى وسائل العلم المعتمد بها قانوناً⁵⁰⁹.

ويعود أساس هذه القاعدة إلى ظهور نظريتين بالنسبة إلى نفاذ القرارات الإدارية، وذلك إثر انقسام الفقهاء بصدد هذه المسألة إلى قسمين، فمنهم من يرى أن القرار الإداري يحدث أثره من تاريخ صدوره، بحيث تلتزم به

⁵⁰⁶. عطية (2012)، ص 101.

⁵⁰⁷. الطماوي (1970)، ص 366.

⁵⁰⁸. عبد الحميد (2020-ج)، ص 17.

⁵⁰⁹. السناري (د.ت)، ص 13.

الإدارة من هذا التاريخ الذي يبدأ بتوقيع القرار، فالقرار يكتمل بتوقيعه، وذلك على أساس أنّ توقيع القرار الإداري من مُصدره يعدّ الإجراء الأخير المتمم لإجراءات إعداد القرار، إذ يصبح بعده القرار الإداري كاملاً، أمّا الشهر فما هو إلا إجراء لاحق يختلف عن العناصر المكوّنة للقرار، وليس له علاقة بوجوده، ولا يعد شرطاً من شروط صحّته، ويقتصر عمله فقط على نقل العلم بالقرار إلى أصحاب الشأن، وهذا ما يعرف بنظرية التوقيع التي حظيت بأغلبية رأي الفقهاء في فرنسا ومصر⁵¹⁰.

بينما يرى أصحاب الرأي الآخر أنّ القرار الإداري يكتمل بشهره، وليس بتوقيعه فحسب، أي إنّ الحقوق والالتزامات التي يولدها القرار الإداري، لا يمكن أن توجد في عالم القانون وفي الواقع إلا بعد نشر القرار أو إعلانه، وهذا ما يعرف بنظرية الإشهار.

وينضم الباحث إلى الرأي⁵¹¹ الذي يؤيد الجمع بين النظريتين السابقتين بحيث يشكلان أساساً قانونياً في شأن نفاذ القرارات الإدارية، وبما يتفق والقاعدة العامة التي تقضي بأنّ القرار الإداري منذ التوقيع عليه يصير ملزماً للجهة التي أصدرته، أمّا بالنسبة إلى الأفراد فإنه لا يسري في مواجهتهم إلا من تاريخ النشر أو الإعلان أو بأية وسيلة قانونية أخرى، وهذه نتيجة منطقية إذ ليس من السائغ قانوناً وواقعاً أن يسري القرار فيما ينطوي عليه من تقرير حقوق أو فرض التزامات في مواجهة الأفراد من دون علمهم به وبمحتوياته وعناصره، فالقول بعكس ذلك إنّما يخالف أبسط قواعد المنطق القانوني السليم ومبادئ العدالة المجردة، التي تسمو على ما عداها من اعتبارات أيّاً كانت قوتها.

وعليه ينبغي التمييز بين صدور القرار وشهره، ذلك أنّ القرار الإداري يكون كاملاً بمجرد توقيعه من مصدره، أمّا شهره فما هو إلا إجراء لاحق، لا يقصد به سوى نقل العلم بالقرار الإداري إلى أصحاب الشأن من الأفراد،

⁵¹⁰. السناري (د.ت)، ص157.

⁵¹¹. عبد الحميد (2020-ج)، ص16.

فالقرار الإداري يكون نافذاً في مواجهة الإدارة بمجرد صدوره، ولكنه لا يحتج به في مواجهة الأفراد إلا من تاريخ علمهم به بإحدى وسائل العلم المعتمد بها قانوناً، وهذا ما يعرف لدى الفقه بنظرية عدم الاحتجاج⁵¹².

ويترتب على ذلك عدة آثار من الناحية القانونية، تتجلى في كون القرار الإداري قبل نشره أو إعلانه يعدّ قراراً تاماً وكاملاً، إلا أنه لا ينتج آثاره القانونية في مواجهة الأفراد إلا من تاريخ العلم أو النشر وفقاً لنوع القرار، ولذلك تلتزم الإدارة به بمجرد صدوره حتى قبل نشره أو إعلانه، كما أنّ تقدير مدى صحة ومشروعية القرار، يعود إلى تاريخ صدوره وليس إلى تاريخ نشره أو إعلانه⁵¹³، إضافة إلى أنه يجوز للأفراد أن يطالبوا بالاستفادة من آثار القرارات على الرغم من عدم نشرها أو تبليغها، ولكن ذلك ينطبق على القرارات الفردية دون التنظيمية حسب الاتجاه الراجح لدى مجلس الدولة الفرنسي⁵¹⁴.

وتأسيساً على ذلك يمكن القول إنه بالنسبة إلى الأفراد الذين سيرتب القرار التزامات معينة لهم، فالأصل أن يقوموا بتنفيذ القرار طواعية واختيارياً، وذلك لما يفترض في القرار الإداري من صحة وسلامة ومشروعية، لأن الإدارة وهي تصدره تمارس عليه رقابة إدارية، ومن ثم لا يقبل من الأفراد الامتناع عن تنفيذ القرارات الإدارية ويلزمون بالخضوع لها على نحو يماثل طاعتهم للقانون⁵¹⁵.

ثانياً- مبدأ الأثر غير الموقف للطعن في القرار الإداري:

يقصد بقاعدة الأثر غير الموقف للطعن في القرار الإداري أنّ مجرد الطعن في القرار لا يؤدي بذاته إلى وقف الأخير عن ترتيب آثاره، فيستمر نافذاً في حيز الوجود القانوني على الرغم من الطعن عليه وإلى أن يصدر حكم بإلغائه مقررراً عدم مشروعيته⁵¹⁶.

⁵¹². السناري (د.ت)، ص156.

⁵¹³. نحيلي، والحسن (2007)، ص276.

⁵¹⁴. نوح (2018)، ص118.

⁵¹⁵. عطية (2018)، ص123.

⁵¹⁶. عطية (2012)، ص103.

فالأصل في تنفيذ القرارات الإدارية أنّ مجرد رفع الدعوى بطلب إلغاء القرار الإداري، لا يترتب عليه وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، وبمعنى آخر إن مبدأ عدم إيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه بمجرد رفع الدعوى من المبادئ العامة للإجراءات أمام القضاء الإداري⁵¹⁷.

ويتفق الباحث مع الرأي⁵¹⁸ الذي يقول إنّ الأساس القانوني لقاعدة الأثر غير الموقف للطعن في القرار الإداري إنّما يكون في قرينة الصحة التي زودت بها القرارات الإدارية، فهذه القرينة هي الأساس الطبيعي للقاعدة المذكورة، وهي التي تضيف على القرارات الإدارية قوة إلزامية، كما تضيف عليها في الوقت ذاته قوة تنفيذية.

ودرج المشرّع في كل فرنسا ومصر وسورية على التأكيد كأصل عام على قاعدة الأثر غير الموقف للطعن في القرارات الإدارية أمام مجلس الدولة، فبالنسبة إلى المشرع الفرنسي فقد بدا حرصه على إبراز قاعدة الأثر غير الموقف للطعن في القرارات الإدارية والتي ورد النص عليها أول مرة في المادة الثالثة من المرسوم الصادر في 22 تموز سنة 1806، كما نص عليها في المرسوم الصادر في 30 أيلول سنة 1953 والذي أنشأ المحاكم الإدارية التي حلّت محل مجالس الأقاليم، وصارت صاحبة الاختصاص بالفصل في المنازعات الإدارية، إذ نصّت المادة التاسعة من هذا المرسوم في فقرتها الأولى على أنّه "ليس للدعوى أمام المحكمة الإدارية أثر واقف إلا إذا أمرت المحكمة على خلاف ذلك بصفة استثنائية، ومع ذلك لا تستطيع المحكمة -في أي حال من الأحوال- أن تأمر بوقف تنفيذ قرار يتعلق بالحفاظ على النظام أو الأمن أو السكينة العامة"⁵¹⁹.

ولم يتغيّر الوضع بصدور قانون الإصلاح الصادر في 31 كانون الأول سنة 1987 والمتعلّق بإصلاح القضاء الإداري والذي أسس المحاكم الإدارية الإستئنافية الجديدة وأسند إليها الاختصاص بنظر طعون تجاوز السلطة المستأنفة ضد القرارات الإدارية غير اللائحية، مع اختصاص مجلس الدولة كقاضي استئناف بالطعون ضد القرارات اللائحية، ويقوم مبدأ الأثر غير الموقف للطعن على فكرة المصلحة العامة، أي في الممارسة الفاعلة للعمل

⁵¹⁷. السناري (د.ت)، ص355.

⁵¹⁸. الحلو (2000)، ص345، أيضاً السناري، مرجع سابق، ص359. أيضاً عطية (2012)، ص103. أيضاً رسلان (2011)، ص164.

⁵¹⁹. عطية، مرجع سابق، ص105.

الإداري، فضرورات سير المرفق العام بانتظام واضطراد تتطلب خضوع الأفراد للقرارات الإدارية حتى ولو كانوا متشككين في مشروعيتها حتى يحكم بإلغائها، ذلك أنه لو سمح بوقف تنفيذ القرارات الإدارية بمجرد تحريك سلطة قاضي المشروعية لترتب على ذلك تأخير وتعطيل العمل الإداري، ولا شك في أن ذلك إضراراً بالمصلحة العامة التي يجب أن تغلب عند التعارض على المصلحة الخاصة⁵²⁰.

أما المشرع المصري فقد أدرج أيضاً النص على الأثر غير الموقف للطعن، وذلك في قوانين مجلس الدولة المتعاقبة بدءاً من القانون رقم 112 لسنة 1946 حتى القانون الحالي رقم 47 لسنة 1972، فقد نصّ هذا الأخير في مادته رقم 49 على أنه: "لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعدّر تداركها"، ويلاحظ أن هذه الفقرة قد انتقلت بدون تغيير من القانون السابق رقم 55 لسنة 1959 إلى القانون الحالي رقم 47 لسنة 1972.

ويبدو أن الوضع في سورية لا يختلف عنه كثيراً في مصر، إذ نجد أن قانون مجلس الدولة السابق رقم 55 لسنة 1959 قد نص في مادته رقم 21 على المادة ذاتها المذكورة سابقاً بحرفيتها، أما قانون مجلس الدولة السوري الجديد رقم 32 لسنة 2019، فقد نصّ في مادته رقم 22 على أنه: "لا يترتب على رفع الدعوى إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في استدعاء الدعوى ورأت المحكمة أن هناك جدية في الطلب وترتبت نتائج قد يتعدّر تداركها".

يتضح من ذلك أن الأصل العام هو عدم تأثير الطعن في تنفيذ القرار؛ ذلك أن القرار يستمر في ترتيب آثاره، كما يبدو أيضاً من التعديل الجديد للمادة المذكورة أنها قد أضافت شرطاً آخر لقبول طلب وقف التنفيذ وبالتالي الحكم بوقف التنفيذ، وذلك من خلال نصها على جدية الطلب، أي ألا يكون المقصود من الطلب مجرد وسيلة

⁵²⁰ عبد الله (2009)، ص116. أشار إليه رسلان (2011)، ص164.

لعرقلة تنفيذ القرارات الإدارية التي تعدّ وسيلة الإدارة وأداتها لإدارة المرافق العامة، بالإضافة أيضاً إلى ترتّب نتائج قد يتعدّر تداركها فيما لو استمرت الإدارة في تنفيذ قراراتها.

يتضح مما سبق أنّ النظام القانوني سواء في فرنسا أو مصر وسورية بعد أن أكّد على مبدأ الأثر غير الموقف للطعن في القرارات الإدارية، أورد استثناء على ذلك المبدأ يتمثّل فيما تقرر من نظام وقف تنفيذ القرار الإداري، والذي يتيح للقضاء إصدار حكم بوقف تنفيذ القرار متى توافر ركنا طلب وقف التنفيذ متمثلين في الجديّة والاستعجال، غير أنّ هذا الحكم وقتي بطبيعته، وتنتهي آثاره بمجرد صدور حكم في الطلب الموضوعي (طلب الإلغاء) بتأييد مشروعية القرار ورفض إلغائه⁵²¹.

وتأسيساً على ذلك، فإنّ وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون بإلغائه يشكل استثناءً من قاعدة الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء، والذي تتجلى الغاية منه في تحقيق التوازن بين مصلحة الصادر بشأنه القرار الإداري في الحماية من آثاره الضارة والتي لا يمكن تدارك نتائجها حال إلغائه، ومصلحة الإدارة في تحقيق أهداف النشاط الإداري من خلال وسيلته المهمة المتمثلة فيما تصدره من قرارات الأصل فيها أن تكون نافذة مرتبة لكافة آثارها بمجرد إصدارها.

وهذا ما يبرّر حرص القضاء الإداري على وضع ضوابط إضافية لإعمال نظام وقف تنفيذ القرار الإداري بما لا يُخل كلفة بما يفترض في القرار الإداري من سلامة وقابلية للتنفيذ، وبما يحافظ على الطبيعة الوقتية للحكم الصادر بوقف التنفيذ وحتى لا ينقلب هذا الحكم -على الرغم من أنه مؤقت وصادر من ظاهر الأوراق- إلى حكم نهائي يجبّ موضوع الدعوى ويصبح الحكم الموضوعي غير ذي أثر، ويتضح ذلك في قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية، إذ استلزمت ألا يترتب على الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري إفراغ الدعوى الموضوعية من مضمونها بزوال القرار المطعون فيه، بحيث يستحيل على المحكمة عند الفصل في موضوع الدعوى القضاء برفض طلب الإلغاء، إذ قضت بما يأتي: "المشرع حينما خوّل القضاء الإداري صلاحية وقف تنفيذ القرارات الإدارية إنما

⁵²¹. عطية (2012)، ص 107.

استهدف تلافي النتائج الخطيرة التي قد تترتب على تنفيذ القرار مع الحرص في الوقت ذاته على مبدأ افتراض سلامة القرارات الإدارية وقابليتها للتنفيذ، ومن ثم يلزم لوقف تنفيذ القرار الإداري توافر ركنين أولهما قيام حالة الاستعجال، وثانيهما ركن الجدية، وقد استقر القضاء الإداري على ضرورة توافر هذين الركنين معاً للقضاء بوقف تنفيذ القرار الإداري⁵²².

الفرع الثاني

الآثار غير المباشرة لقرينة صحة القرار الإداري

تتجلى الآثار غير المباشرة التي تترتب على قرينة صحة القرار الإداري في أثرين، وذلك على النحو الآتي:

- 1- التسبب غير الوجوبي للقرارات الإدارية.
- 2- تغليب السبب أو الغاية المشروعة الكافية لحمل القرار الإداري على أصل الصحة في حال تعدد أسباب أو غايات القرار.

أولاً- التسبب غير الوجوبي للقرارات الإدارية:

وهو ما يُعرف أيضاً بالمبدأ التقليدي "لا تسبب إلا بنص"، وهذا يعني أنّ الأصل العام يتجلى في كون الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا حيث يلزمها القانون بذلك، فعندها يصبح هذا الإجراء شكلاً أساسياً في القرار الإداري يترتب على إهماله بطلان هذا القرار⁵²³.

ويقصد بعدم التزام الإدارة في تسبب قراراتها، حقها في عدم الإفصاح عن الأسباب التي دفعتها لاتخاذ القرار الإداري، وبالتالي حقها في إحاطة هذه الأسباب بإطار من السرية والتعتيم، فلا يمكن للمواطنين أو المخاطبين بالقرار تقييمه من حيث مدى صحته ومطابقته للمشروعية، أو مدى استهدافه للمصلحة العامة، ومن هنا يمكن القول إنّ هناك ارتباطاً وثيقاً بين السرية، ومبدأ عدم التسبب الوجوبي في القرارات الإدارية⁵²⁴، ويعد هذا المبدأ، لا

⁵²². حكمها في الطعن رقم 11263 لسنة 46 ق، جلسة 2003/5/13، أشار إليه عطية (2018)، ص129.

⁵²³. الطماوي (1970)، ص178.

⁵²⁴. بلباقي (2019)، ص5.

تسبب إلا بنص، من الآثار غير المباشرة لقريضة صحة القرارات الإدارية التي توجب عدم التوسع في تقرير التسبب الوجوبي خارج نطاق النصوص.

أما التسبب فيقصد به الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر القرار الإداري، وبالتالي يكون القرار مسبباً إذا أفصح بنفسه عن الأسباب التي استند إليها مصدر القرار، فالتسبب هو التعبير الشكلي عن أسباب القرار، ومن ثم فهو ينتمي إلى المشروعية الخارجية للقرار الإداري⁵²⁵.

أما السبب فهو ركن من أركان القرار الإداري والذي يُعرّف بأنه "حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته، تتم فتوحى له بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قراراً ما"⁵²⁶.

مما سبق يتضح وجود رابطة بين كل من السبب والتسبب، إلا أنّهما فكرتان متميزتان؛ فالتسبب أحد عناصر الجانب الشكلي، والقواعد التي تحدده تتعلق بالمشروعية الخارجية للقرار، أما السبب فهو أحد العناصر الموضوعية، والقواعد التي تحكمه تتعلق بالمشروعية الداخلية للقرار.

أضف إلى ذلك، أنّ إلزام الإدارة بالتسبب لا يكون إلا بنص قانوني طبقاً للأصل العام، بينما على الجانب الآخر يجب أن يقوم القرار في الوقت ذاته على سبب يبرره في الواقع والقانون حتى وإن لم يذكر هذا السبب، ويشير الباحث في هذا الخصوص إلى قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية والتي قضت منذ القدم بأنه: "تجب التفرقة بين وجوب تسبب القرار الإداري كإجراء شكلي قد يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب يبرره صدقاً وحقاً كركن من أركان انعقاده، فلئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبب قرارها إلا إذا أوجب القانون ذلك عليها وعندئذ يتعين عليها تسبب قرارها وإلا كان معيباً بعيب شكلي، أما إذا لم يوجب القانون تسبب القرار فلا يلزمها ذلك كإجراء شكلي لصحته، بل ويحمل القرار على الصحة كما يفترض فيه ابتداء قيامه على سبب صحيح، وذلك كله حتى يثبت العكس، لئن كان ذلك كذلك، إلا أنّ القرار الإداري سواء أكان لازماً بتسببه كإجراء شكلي أم لم يكن هذا

⁵²⁵. عبد اللطيف (1996)، ص6.

⁵²⁶. الطماوي (1970)، ص144.

التسبب لازماً، يجب أن يقوم على سبب يبرره صدقاً وحقاً، أي في الواقع وفي القانون، وذلك كركن من أركان انعقاده، باعتبار القرار تصرفاً قانونياً، ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سببه...⁵²⁷.

وفي الاتجاه ذاته قضت المحكمة الإدارية العليا السورية عندما قرّرت أن:

"أي قرار إداري تتخذه الإدارة سواء كان لازماً تسببه كإجراء شكلي أم لم يكن هذا التسبب لازماً يجب أن يقوم على سبب يبرره حقاً ومشروعية أي في الواقع وفي القانون وذلك كركن من أركان انعقاده وباعتبار القرار الإداري تصرفاً قانونياً ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير ما سبب والسبب في القرار الإداري هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار"⁵²⁸.

هذا وقد استقرّ مجلس الدولة الفرنسي على عدم تقرير عيب الشكل في حالات إهمال شكلية التسبب إلا في الحالات التي يوجد فيها نص صريح على وجوب التسبب، وقد اتضح تأكيد المجلس لمبدأ عدم التسبب الوجوبي كنتيجة منطقية لقريضة صحة القرارات الإدارية، بما أغلق الطريق أمام أي اجتهاد قضائي، وذلك في حكمه الصادر بتاريخ 1962/4/13 في قضية CLERMONT-FELRAND، ففي عام 1962 قضت المحكمة الإدارية لمدينة CLERMONT-FELRAND بوجوب تسبب القرارات الصادرة عن لجنة الشهرة الطبية استناداً إلى أنها تتماثل في التشكيل وفي طبيعة عملها مع لجان تجميع الأراضي التي انتهى مجلس الدولة الفرنسي إلى تقرير مبدأ التسبب الوجوبي على قراراتها، وذلك بصدد تعرّضه لدعوى بيلارد سنة 1950، ولقد أخذت المحكمة بالرأي الذي انتهى إليه مفوض الحكومة وقررت أن مثل هذه القرارات واجبة التسبب، وكانت الفرصة سانحة للمجلس لتأكيد سلطة القاضي الإنشائية في تقرير التسبب الوجوبي، إلا أن المجلس رأى عدم الإنساق وراء المحكمة الإدارية وألغى حكمها السابق تأسيساً على مبدأ "لا تسبب إلا بنص" هو نتيجة غير مباشرة لقريضة الصحة التي تتمتع بها القرارات الإدارية⁵²⁹.

⁵²⁷. قرارها في الطعن رقم 0058، لسنة 4، مكتب فني 3، تاريخ 1958/7/12، ص 1729.

⁵²⁸. قرارها رقم 1، أساس 96، تاريخ 1972، أشار إليه المهاني (2005-ج)، ص 557.

⁵²⁹. عطية (2012)، ص 114.

ويتفق الباحث مع الرأي الذي يقول إن سياسة الوضوح الإداري التي يفترض أن تسود كافة تصرفات الإدارة، إنما تفترض أن يكون تسبب القرار الإداري (حتى في ظل عدم وجود نص) قيداً دائماً على الإدارة عند إصدار قراراتها، وعلى ما تتمتع به الأخيرة من مزية الصحة والسلامة، فلا يكون تمتّعها بهذه المزية سبباً في عدم إلزامية الإدارة بالتسبب إلا حال وجود نص يلزمها صراحة بذلك، فالمسألة على وضعها الصحيح يلزم أن ينظر إليها على أساس تمتّع القرار بقرينة الصحة والسلامة بعد أن يتبين من مظهره الخارجي صدوره مستكملاً عناصر مشروعيته، وهو ما لا يتحقق إلا بصدور القرار وفي صلبه أسباب إصداره⁵³⁰.

وهكذا فقد بات التسبب الوجوبي للقرار الإداري لا يحتاج إلى نص صريح يقرره، إذ يعد هذا التسبب واجباً تفرضه اعتبارات المشروعية وسيادة القانون على الإدارة، لما يمثّله من مؤشر على مدى التزام الإدارة في الدولة القانونية الحديثة بمبدأ المشروعية، والذي يعني خضوع الإدارة للقانون بمعناه الواسع بوضوح وشفافية، وذلك تمكيناً لذوي الشأن من الدفاع عن مصالحهم ومراكزهم القانونية إذا تأثرت من جراء القرار الإداري، وأيضاً تحديد موقفهم من ولوج سبيل التقاضي بصدد هذا القرار من عدمه⁵³¹.

ثانياً- تغليب السبب أو الغاية المشروعة الكافية لحمل القرار الإداري على أصل الصحة في حال تعدّد أسباب أو غايات القرار:

قد يصدر القرار الإداري مستنداً إلى وقائع وأسباب متعدّدة، وليس هناك صعوبة في حال حدّد القانون تلك الأسباب المتعدّدة التي يجب أن يقوم عليها القرار؛ إذ إنّ غياب سبب يتطلبه القانون يبطل القرار، والحكم ذاته يقوم في حالة عدم صحة كل أو بعض هذه الأسباب التي تطلبها القانون.

⁵³⁰. عطية (2018)، ص135.

⁵³¹. عطية (2012)، ص115.

ولكن السؤال الذي يطرح هنا هو في حال إذا لم يحدّد القانون أسباباً معينة لإصدار القرار الإداري، أي في حالة تمتّع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في هذا الصدد، فهل يملك القاضي إلغاء القرار الذي أقامته الإدارة على أسباب متعدّدة، إذا اتضح عدم صحّة بعض هذه الأسباب؟

بمعنى آخر، ما مدى صحّة القرار الإداري في حال قيامه عند إصداره على أسباب متعدّدة، إذا ثبت أنّ بعض هذه الأسباب أو أحدها صحيح، دون بعضها الآخر؟

يبدو أنّ القضاء الإداري في مصر مثله في ذلك مثل القضاء الإداري الفرنسي، يميل إلى عدّ القرار الإداري سليماً متى كان قائماً على سبب غير معيب، حتى وإن شاب الأسباب الأخرى بعض العيب، إذ قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنّه: "إذا قام القرار الإداري على أكثر من سبب واحد فإن استبعاد أي سبب فيه لا يبطل القرار ولا يجعله غير قائم على سببه طالما كان السبب الآخر يؤدي إلى النتيجة ذاتها"⁵³².

كما أفتت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في مصر بأنّه: "من المقرر قانوناً في فقه القانون الإداري وقضائه أنه يتعين أن يستوفي القرار الإداري أركانه حتى يكون بمنأى عن السحب أو الإلغاء، وأنه في خصوص ركن السبب فإنه حالة واقعية تسبق العمل الإداري وتبرر قيامه، وأنه إذا كانت الإدارة في الأصل غير ملزمة بأن تفصح عن السبب الذي قام عليه قرارها، فإنه ينبغي أن يقوم على سبب مشروع وأنه حال تعدد الأسباب فإنه يكفي سبب واحد يبرر اتخاذها، فإذا ما تبين أن أحد الأسباب كان غير صحيح فإن القرار لا يجوز إلغاؤه متى كانت الأسباب التي ثبتت صحّتها كافية لحمل القرار إلى نتيجته"⁵³³.

ويتطابق موقف القضاء الإداري الفرنسي مع نظيره المصري بصدد تعدّد الأسباب، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بصحّة القرار التأديبي الصادر بفصل موظف عن العمل، والذي استندت فيه الإدارة إلى سببين تبين

⁵³². المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 21 لسنة 14 قضائية، جلسة 1969/6/24.

⁵³³. فتوى رقم 308، تاريخ 1979/3/27، جلسة 1979/2/27، أشار إليه عبد الحميد (2020-ب)، ص214.

للمجلس صحّة الأول منهما، ولم يتعرض المجلس لبحث مدى صحّة السبب الثاني، إذ رأى أنّ السبب الأول يكفي بمفرده لتبرير قرار الفصل⁵³⁴.

مما سبق يتضح أنّ القضاء الإداري المصري والفرنسي قد جرى على الاعتداد بصحّة أحد الأسباب للاستناد إليه في إصدار القرار الإداري، في حال ما لم يحدّد القانون سبباً للقرار، وعليه فإنّ قيام القرار الإداري على أسباب متعدّدة لا يؤثر في سلامته استبعاد بعض هذه الأسباب، طالما أنّ الأسباب الأخرى صحيحة وتؤدي إلى النتيجة ذاتها.

أمّا بالنسبة إلى تعدّد غايات القرار، فقد يستهدف مُصدر القرار عدّة غايات، يشكل بعضها انحرافاً بالسلطة وبعضها الآخر يكون مشروعاً قانوناً، ففي هذه الحال ووفقاً لأصل الصحّة في القرار الإداري، فإنّ القرار يحمل في هذه الحالة على أساس الغاية أو الغايات المشروعة والتي تعدّ قاطعة وكافية لتبرير القرار المطعون فيه، في حين تعدّ الغايات غير المشروعة للقرار غايات زائدة، لا محل للاستناد إليها.

وتطبيقاً لذلك إذا صدر قرار الضبط الإداري مستهدفاً غاية وحيدة مشروعة، فإنّ هذه الغاية تجعله -من ناحية غايته- بمنأى عن عدم المشروعية، مهما كان انحراف مُصدره بالنسبة إلى الغايات الأخرى، يستوي في ذلك أن تكون الغاية غير المشروعة التي توجد إلى جانب النظام العام مصلحة خاصة (يظهر ذلك في قضاء مجلس الدولة الفرنسي في قضية Louvard في 11 كانون الأول سنة 1975 بأنّ "إصدار الإدارة لقرار نزع الملكية للمنفعة العامة يستهدف أساساً سير المرفق العام، لا يمنعها من أن تأخذ في حساباتها المصلحة المالية للدولة")، أو مصلحة عامة لا تعدّ من غايات الضبط الإداري (مثال ذلك ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في 28 آب سنة 1952 في قضية Dumey بمشروعية القرار الصادر من المحافظ وفقاً لسلطاته الضبطية، بشأن حظر استخدام بعض بنادق الصيد، لأنها تتطوي على خطر على الأمن العام، حتى ولو ثبت أن هذا الحظر استهدف حماية الحيوانات والطيور)⁵³⁵.

⁵³⁴. رجال (2014)، ص185.

⁵³⁵. عطية (2012)، ص119.

وينضم الباحث إلى الرأي الذي يقول إنَّ توجه القضاء في حال تعدّد أسباب أو غايات القرار الإداري نحو الاعتداد بالسبب أو الغاية المشروعة للقرار واستبعاد أثر ما عداها من أسباب أو غايات غير مشروعة، هو في حقيقة الأمر أثر غير مباشر لإعمال قرينة صحّة القرار الإداري وتغليب اعتبارات سلامته، من دون أن يعدّ ذلك تعطيلاً للرقابة القضائية على هذا القرار، بل إنَّ ذلك المسلك القضائي هو تدعيم للنشاط المشروع للإدارة من خلال توجيهها إلى مواطن عدم المشروعية في تصرفها من دون ترتيب أثر الإلغاء عليها، لوجود ما يكفي من الأسباب أو الغايات لحمل القرار على أصل صحّته وسلامته⁵³⁶.

المطلب الثاني

نواقض قرينة صحّة القرار الإداري

يقتضي البحث في هذا المطلب توضيح دور القاضي الإداري في النواقض الشكلية والموضوعية لقرينة الصحّة، وذلك في الفرع الأول، ثم الانتقال إلى دراسة أثر الحكم بالإلغاء على قرينة صحّة القرار الإداري، وذلك في الفرع الثاني.

الفرع الأول

دور القاضي في النواقض الشكلية والموضوعية لقرينة الصحّة

لا يطبّق القاضي الإداري قرينة صحّة القرار الإداري تطبيقاً جامداً، وإنما يُعمل كامل سلطانه في إدارة وتوجيه الخصومة التي ينظرها وفي تقدير كفاية الدليل الذي يقدمه الطاعن لزعزعة قرينة الصحّة، وهو ما يعكس طبيعة الدور الإيجابي للقاضي الإداري في توجيه الإجراءات، وما يترتّب على ذلك من تدخله لتخفيف عبء الإثبات عن عاتق المدعي، ومطالبة الإدارة بالإفصاح عن الأسباب التي استندت إليها لإصدار قرارها.

⁵³⁶. عطية (2018)، ص140.

ويمكن تقسيم نواقض قرينة صحة القرار الإداري إلى نوعين أساسيين، هما نواقض الصحة الشكلية للقرار، ونواقض الصحة الموضوعية للقرار.

أولاً- نواقض الصحة الشكلية للقرار:

يقصد بنواقض الصحة أو المشروعية الشكلية للقرار، تلك النواقض المرتبطة بالعناصر الشكلية للقرار الإداري من حيث الاختصاص باتخاذ، والإجراءات المتبعة عند إصداره⁵³⁷.

ويقرر القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر⁵³⁸ أنّ عيب عدم الاختصاص في الطعن بالإلغاء من العيوب التي يتصدى لها القاضي الإداري مباشرة ومن تلقاء نفسه، بغير حاجة لدفع بها من أحد الخصوم وفي أي حالة تكون عليها الدعوى، بالنظر إلى تعلّق هذا العيب بالنظام العام.

وهذا ما تقرر أيضاً في القضاء الإداري السوري، إذ أكّدت المحكمة الإدارية بدمشق على أنّ: "...القرارات الإدارية يجب أن تصدر عن السلطة المختصة وفي حدود الصلاحيات الممنوحة لها قانوناً فإذا أخطأت الإدارة خطأ جسيماً بإصدار قرارات ليس لها صلاحية إصدارها وتجاوزت سلطتها المقيدة بموجب القانون؛ فإنّ قرار الإدارة يصبح منعدم الأثر القانوني وجديراً بإعلان انعدامه لما هو معلوم قانوناً وفقهاً واجتهاداً بأنّ قواعد الاختصاص من النظام العام ولا يجوز مخالفتها ويمكن للمحكمة إثارتها من تلقاء نفسها"⁵³⁹.

وقد يدل المظهر الخارجي للقرار على مشوبته بعيب عدم الاختصاص، كما في حالة عدم الإشارة في ديباجة القرار إلى التفويض الذي صدر بناء عليه القرار، بما يقيم قرينة ضد الجهة الإدارية على صدوره من غير مختص، وهذه القرينة المضادة تزول بتقديم التفويض إلى محكمة الطعن.

⁵³⁷. عطية (2018)، ص182.

⁵³⁸. فهمي (1999)، ص840.

⁵³⁹. المحكمة الإدارية بدمشق، قرار رقم 1/32، أساس 225، تاريخ 2015/2/15، المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة (2017)، ص569.

وفي هذا المعنى قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بما يأتي: "من حيث إن الثابت من الاطلاع على الأوراق أن المطعون ضده لا ينازع جهة الإدارة في أن الأرض موضوع قرار الإزالة المطعون عليه ملك للدولة وإنما أقام المنشآت عليها والتي صدر بشأنها قرار الإزالة بموافقة رئيس الوحدة المحلية لمدينة شرم الشيخ، وأياً كان الرأي في تلك الموافقة إلا أن الثابت من الاطلاع على القرار المطعون فيه أنه لم يشر في ديباجته إلى التفويض الصادر من محافظ جنوب سيناء إلى رئيس الوحدة المحلية لمدينة شرم الشيخ في إصدار قرارات الإزالة، كما لم تقدم جهة الإدارة أثناء مرحلة الطعن ما يفيد وجود هذا التفويض، ومن ثم فإن القرار المطعون فيه يكون صادراً من غير مختص بإصداره جديراً بالإلغاء، وإذ انتهى الحكم المطعون فيه إلى ذلك فإنه يكون قد صادف صواب القانون من المتعين رفض هذا الطعن وإلزام جهة الإدارة الطاعنة المصروفات طبقاً لحكم المادة 184 مرافعات"⁵⁴⁰.

أما بالنسبة إلى عيب الشكل والإجراءات في القرار الإداري، فيلاحظ أنّ القضاء الإداري يتبع في تقييمه لهذا العيب منهجاً معتدلاً، وذلك من خلال رؤية ما يتطلبه المشرع من شكل أو إجراء محددين عند إصدار القرار أنه ليس غاية في حد ذاتها لا بدّ من اتباعها، وإنما ينظر دوماً إلى حقيقة الهدف من وراء تطلب تلك الأشكال والإجراءات، فإذا تحقّق الهدف منها بالرغم من عدم اتباعها فلا يقضي ببطلان القرار لتخلّفها، إلا إذا جوبه بنص صريح يقرر البطلان على تخلف تلك الأشكال والإجراءات في القرار الإداري.

ويربط القضاء الإداري بين مشروعية شكل القرار، ومضمون القرار وسلامته من الناحية الموضوعية، فلا يرتّب البطلان على تخلف الأشكال أو الإجراءات التي لا تأثير في تخلفها في مضمون القرار وسلامة محتواه، وإنما يعدّها مجرد أشكال ثانوية أي غير جوهرية، ذلك أنّ "قواعد الشكل والإجراءات في القرار الإداري ليست كأصل عام هدفاً في ذاتها، وإنما هي إجراءات تقتضيها المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء، وأنه يجب التفرقة بين الشكليات الجوهرية التي تنال من تلك المصلحة ويقدر إغفالها في سلامة القرار وصحته وغيرها من الشكليات الثانوية، وعليه يبطل القرار لعيب الشكل أو الإجراءات بالنص على ذلك، أو إذا كان الإجراء يرتّب إهداراً لضمانة

⁵⁴⁰. المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 6884 لسنة 45 ق، جلسة 2005/4/27، أشار إليه عطية (2012)، ص 68.

جوهرية للمصلحة العامة أو للأفراد، أما إذا كان الشكل أو الإجراء لا يترتب على إغفاله ضياع للمصلحة العامة أو لمصلحة الأفراد فإنه لا يترتب البطلان⁵⁴¹.

ثانياً - نواقض الصحة الموضوعية للقرار:

ويقصد بها تلك النواقض المرتبطة بالعناصر الموضوعية للقرار الإداري من سبب ومحل وغاية، فهي تتمثل فيما يوجه إلى أيّ من تلك العناصر من طعون، والتي تقبلها المحكمة وتقضي على هديها بعدم مشروعية القرار⁵⁴²، ويمكن تحديد الفرضيات المتصورة في هذا الشأن على النحو الآتي:

1- ادّعاءات يقدمها المدعي ويقيم عليها دليلاً مقبولاً لا تستطيع الإدارة دفعه أو الرد عليه برد منطقي، أو تأتي ردودها عليه ضعيفة وتلتفت عنها المحكمة.

وقد تكون ادّعاءات المدعي في هذه الحالة مستقاة من القانون الذي صدر على أساسه القرار الإداري، ومثال ذلك قرار إنهاء الخدمة؛ إذ نجد أنّ المشرع السوري قد حدّد حالات انتهاء الخدمة على سبيل الحصر وذلك في المادة (131) من قانون العاملين الأساسي في الدولة رقم 50 لعام 2004⁵⁴³، ومن ثم فإنّ إحدى هذه الحالات يجب على أساسها فقط أن يتم إنهاء الخدمة حتى يكون القرار الإداري الصادر بذلك صحيحاً، وعليه فإذا أنهت الإدارة خدمة العامل لديها من دون التقيد بهذه الحالات أي إنها استحدثت حالة أخرى غير تلك المنصوص عليها في القانون واستطاع العامل (المدعي) أن يثبت ذلك، فإنّ ذلك كفيل بأن يزحزح قرينة الصحة عن قرار إنهاء الخدمة.

وهذا ما قرره المحكمة الإدارية بدمشق في القضية التي تتلخص وقائعها بكون المدعي -وهو عامل لدى محافظة دمشق- قد تم توقيفه من قبل الجهات المختصة ثم أخلّى سبيله بعد ذلك من دون عرضه على القضاء،

⁵⁴¹ . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 6196، لسنة 41 قضائية، جلسة 2002/4/2.

⁵⁴² . عطية (2018)، ص 85.

⁵⁴³ . والتي نصّت على أنه: تنتهي خدمة العامل لأحد الأسباب التالية: 1- إتمام العامل الستين من العمر. 2- الاستقالة أو ما في حكمها. 3- التسريح لأسباب صحية. 4- ثبوت عدم صلاحية العامل المتمرن. 5- التسريح بسبب ضعف أداء العامل. 6- التسريح التأديبي. 7- الطرد. 8- الصرف من الخدمة. 9- الوفاة.

وفي أثناء مدة توقيفه صدر قرار عن محافظ دمشق بكف يده بدءاً من تاريخ توقيفه، وبعد إخلاء سبيله تقدم بطلب للعودة إلى العمل إلا أنّ طلبه قوبل بعدم الموافقة، وفي أثناء المحاكمة دفعت الإدارة بما مفاده أنّها رفضت طلبه نظراً إلى عدم الحاجة إلى خدماته، وعليه فقد أصدرت المحكمة القرار القاضي بقبول الدعوى وإلغاء القرار الصادر عن الجهة المدعى عليها وإلزامها بإعادة المدعي إلى عمله، ومما جاء في حيثيات القرار: "ومن حيث أنّ المدعي لم يحال إلى أية جهة قضائية ولم يسند إليه أي جرم جزائي وإنما تمت تسوية وضعه في الجهة المختصة التي أوقف لديها وبالتالي فإنه كان يتوجب على الإدارة أن تعمل على استصدار قرار بإلغاء قرار كف يد المدعي وإعادته إلى عمله، إلا أنّ الإدارة المدعى عليها ردت على طلب المدعي بإعلان عدم الحاجة إلى خدماته،... ومن حيث إنّ إعلان الإدارة عدم الحاجة إلى خدمات المدعي وهو العامل الدائم لديها تكون بذلك قد أحدثت حالة جديدة إلى حالات انتهاء الخدمة غير موجودة في التشريع وبذلك يكون عملها يهوي إلى مرامي الانعدام ويتسم بالخطأ الجسيم وبالتالي يغدو امتناع الإدارة المدعى عليها بإعادة المدعي إلى عمله غير قائم على سند من القانون ويتعين معه إلغاء قرار كف اليد المشكو منه بكل ما ترتب عليه من آثار ونتائج"⁵⁴⁴.

ومثال ذلك في مصر أيضاً قرار الاستبعاد من القبول بكلية الشرطة؛ إذ فرض المشرع المصري معايير وضوابط وشروط معينة للتقييم عند القبول، ومن ثم فإن هذه المعايير والشروط نفسها إن استطاع المدعي أن يثبت توافرها فيه، أو على الأقل عدم انتفاءها عنه، فإن ذلك كفيل بأن يزحزح قرينة الصحة عن قرار الاستبعاد.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا، دائرة توحيد المبادئ، بأنه: "...ومن ثم يتعين على لجنة القبول وهي بصدد أعمال سلطتها في استبعاد من لا تتوافر فيه هذه المقومات أن يكون قرارها قائماً على أسبابه المستخلصة استخلاصاً سائغاً ومقبولاً من وقائع محددة تنتجها وتبررها واقعاً وقانوناً وإلا كان قرارها مفتقراً لسببه، ولا يكفي في ذلك الاستناد إلى عبارات عامة ومرسلة تكشف عن سلطة مطلقة عن أي قيد أو عاصم يحده مما يجعل قرارها بمنأى عن أي رقابة قضائية بالمخالفة لنص المادة 68 من الدستور التي تحظر النص في القوانين على تحصين

⁵⁴⁴. المحكمة الإدارية بدمشق قرار رقم 1/79، أساس 2/283، تاريخ 2015/3/15، المجموعة الشاملة الحديثة للأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة (2017)، ص 596.

أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء ... ولا حاجة في هذا الشأن بأن المشرع لم يلزم اللجنة بتسبيب قرارها لأن مثل هذا النص يتعلق بشكل القرار، وعدم وجوده لا يعني إعفاء الإدارة من أن يكون قرارها قائماً على سببه باعتبار أن ركن السبب هو أحد أركان القرار الإداري ويمثل الحالة الواقعية أو القانونية التي استندت إليها في إصدار القرار، ولا يجوز في هذا المقام افتراض قيام القرار على سبب صحيح؛ لأنه في ضوء ما فصله القانون واللائحة الداخلية من شروط وضوابط ومعايير للقبول، يكون من شأن توافر هذه الشروط والمعايير في حق الطالب المائل أمام اللجنة أن تتزحزح قرينة الصحة المفترضة في قيام قرار اللجنة على أسبابه، وينتقل عبء الإثبات فيما قام عليه قرار الاستبعاد من أسباب جديدة ومغايرة ليكون على عاتق اللجنة، وليس على عاتق الطالب⁵⁴⁵.

ومن تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي نذكر حكمه الصادر في قضية Decremiers، إذ طعن المدعي في قرار تحديد إقامته، وذكرت الإدارة في تبرير قرارها أن المدعي ينتمي إلى المجلس الوطني الفرنسي وهو هيئة معادية للحكم في فرنسا، واستندت بذلك إلى قرينة مؤداها وجود منشور صغير عثر عليه في موطن المدعي صادر عن هذا المجلس، إلا أن المدعي نجح في أن يلقي ظلالاً من الشك حول رد الإدارة، فذكر أن هذه الهيئة المناهضة لنظام الحكم هناك قامت بتوزيع آلاف المنشورات عند خروج طلبة الجامعات فكان أحد هذه المنشورات من نصيب المدعي، وعليه فإن حيازته لهذا المنشور لا تدل على انتمائه إلى هذا المجلس، وبالتالي على الإدارة إثبات صحة قرارها فإن هي أخفقت تم إلغاء القرار الإداري لعدم صحة السبب القائم عليه⁵⁴⁶.

2- قد تتمثل نواقض قرينة صحة القرار الإداري في نكول الإدارة عن تقديم الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع الدعوى متى طُلب منها ذلك من جانب المحكمة استعمالاً لهذه الأخيرة لدورها الإيجابي في إدارة الدعوى، كأن يقدر القاضي الإداري أن ما قدمه المدعي من ادّعاءات كافياً لرحضة قرينة الصحة، ويطلب من الإدارة الإفصاح عن أسباب قرارها حتى يتفحصها ويصل إلى سلامتها أو غير ذلك، وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه: " استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن نكول الإدارة عن تقديم المستندات والأوراق

⁵⁴⁵. حكم دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1012، السنة 45 قضائية، جلسة 2002/7/4.

⁵⁴⁶. حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 30 أيلول سنة 1963، أشار إليه عطية (2012)، ص73.

يقيم قرينة لصالح المدعي بصحة ادعائه وسلامة ما قدمه من أدلة،... وإذا 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 وطبيعة النظام الإداري الذي تحتفظ بمقتضاه الإدارة في غالب الأمر بالوثائق والملفات ذات الأثر الحاسم في المنازعات مما يتعذر معه على الأفراد تحديد مضمونها تحديداً دقيقاً، لذا فإنه من المبادئ المستقرة في المجال الإداري أن الإدارة تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع والمنتجة في إثباته إيجاباً ونegياً متى طُلب منها ذلك، فإذا نكلت عن تقديم الأوراق المتعلقة بموضوع النزاع، فإن ذلك يقيم قرينة لصالح المدعي على صحة ما يدعيه⁵⁴⁷.

وهذا أيضاً ما أكدته محكمة القضاء الإداري المصري في حكمها الصادر بتاريخ 2017/3/28 بقولها: "إما وأن الجامعة المدعى عليها قد تقاعست عن تقديم معايير وضوابط منح درجات أعمال السنة، فمن ثم يعد ذلك نكولاً من جانبها عن تقديم كافة المستندات اللازمة للفصل في الدعوى، ويعد قرينة على عدم مشروعية القرار المطعون فيه في الشق الخاص بدرجة أعمال السنة، وهو ما يتعين معه والحال كذلك القضاء بأحقية الطالب في الحصول على درجات أعمال السنة بالكامل ومقدارها خمس درجات في المواد التي حصل فيها على ما هو أقل من خمس درجات في أعمال السنة، وكذا درجات الرأفة المقررة لعام 2016/2015 متى توافرت في الطالب شروط استحقاقها"⁵⁴⁸.

ومن تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي نذكر حكمه الصادر في قضية Mony، إذ صدر قرار وزير الداخلية لتحديد إقامة الفقيه Mony، وعندما طعن ذو الشأن في هذا القرار أمام المحكمة الإدارية كُلفت الإدارة بتقديم ما لديها من مستندات تؤيد صحة أسباب قرارها، ولكن الإدارة فشلت وتقاوست في الإجابة لمطالب القاضي، مما ترتب عليه الحكم بإلغاء القرار السابق⁵⁴⁹.

⁵⁴⁷. حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 2014/8/31، طعن رقم 1734 لسنة 59 قضائية، أشار إليه الشرقاوي (د.ت)، ص736.
⁵⁴⁸. حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 2017/3/28، أساس 28582، السنة 17 ق، الدائرة الأولى، أشار إليه الشرقاوي، مرجع سابق، ص737.

⁵⁴⁹. حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 1966/4/22، أشار إليه لدى عطية (2018)، ص95.

كما قرّر أيضاً في حكمه الصادر في 2014/2/26 إلغاء القرار الإداري الصادر من إدارة المستشفى، وذلك لعدم تقديمها الوثائق التي تفيد مشروعية السبب التي استندت إليه، وإذ اتضح للمحكمة أنّ الجهة الإدارية لم تبرر ولم تكشف عن السبب القانوني لقرارها أمام محكمة الاستئناف الإدارية، فإن قرار محكمة الاستئناف الإدارية يكون بدون سند قانوني، وانتهى المجلس إلى أحقية السيدة -Hammoumi- في طلب إلغاء القرار الطعين⁵⁵⁰.

مما سبق يتضح أنّ للقاضي الإداري بما له من سلطة ودور إيجابي في توجيه الدعوى الإدارية، أن يكلف الإدارة باستكمال المستندات المرتبطة بموضوع الدعوى والتي يرى ضرورة توافرها لحسم النزاع، وفي حالة تقاعس أو امتناع الإدارة عن تقديم ذلك، فإنه يعدّ قرينة على وجود عيب شاب القرار الإداري ويؤدي إلى الحكم بعدم مشروعية هذا القرار.

وعليه يرى بعض الفقه⁵⁵¹ أنّه يوجد علاقة عكسية بين أعمال قرينة النكول وأعمال قرينة صحّة القرار الإداري، إذ متى توافر مناط أعمال قرينة النكول انتفى مناط أعمال قرينة الصحّة؛ لما يفترضه أعمال قرينة النكول من زحزة قرينة صحّة القرار الإداري، ومن ثم فإن أعمال القرينتين معاً أمر غير متصور.

الفرع الثاني

أثر الحكم بالإلغاء على قرينة صحّة القرار الإداري

تبقى قرينة صحّة القرار الإداري قائمة من وقت صدوره وتستمر مع كافة آثارها إلى أن تسقط بالحكم القاضي بإلغائه، وهذا ما يترتب على صدور حكم بالإلغاء نتيجة الدعوى، أمّا ضمن مراحل الدعوى المختلفة فإنّ القرار يبقى صحيحاً، وهذا ما يمكن الإدارة من أن تستفيد من كافة نتائج هذه الصحّة التي يتمتع بها القرار وتتفّده ما لم يصدر حكم بوقف التنفيذ، وهذا ما يعني أنّ حكم الإلغاء يهدم القرار وقرينة صحّته وكافة الآثار التي ترتبت عليه،

⁵⁵⁰. أشار إليه الشرقاوي (د.ت)، ص745.

⁵⁵¹. عطية (2012)، ص76.

وبالتالي التزام الإدارة بإعادة الأوضاع والأحوال إلى ما كانت عليه قبل إصدار القرار⁵⁵²، والتزامها بالامتناع عن تنفيذ القرار الملغى أو إعادة إصداره⁵⁵³.

أولاً- زوال قرينة صحة القرار بحكم الإلغاء:

تتجلى المرحلة الأخيرة في الدعاوى القضائية بصفة عامة ودعوى الإلغاء بصفة خاصة بصور حكم فيها، إذ تعدّ الأحكام القضائية إعلاناً لفكر القاضي في استعماله سلطته القضائية أيّاً كانت المحكمة التي أصدرت الحكم سواءً أكانت تلك المحكمة جنائية أم مدنية أم إدارية، وأياً كان مضمون ذلك الحكم، ذلك أنّ إصدار الأحكام في الموضوع هو الخاتمة الطبيعية لكل خصومة.

وبتطبيق ذلك على دعوى الإلغاء فإن القاضي الإداري عند نظره الدعوى تكون سلطاته محدّدة في أمور ثلاثة هي⁵⁵⁴:

- للقاضي أن يحكم بإلغاء القرار الإداري محل الدعوى إلغاءً كلياً.
- للقاضي أن يحكم بإلغاء القرار الإداري محل الدعوى إلغاءً جزئياً، وذلك في حال اتضح له عدم مشروعية بعض أجزائه وصحة بعضها الآخر فعندها يكتفي بالإلغاء الجزئي لذلك القرار.
- للقاضي أن يرفض الدعوى بوصفها غير مقبولة إمّا لأسباب متعلقة بالشكل أو لأسباب متعلقة بالموضوع، حيث يمكن للقاضي أن ينتهي إلى أنّ القرار غير مشوب بما يبطله.
- ويأتي ذلك بعد استكمال المحكمة إجراءاتها وجميع التحقيقات، وبعد أن يبدي كل طرف دفاعه ومذكراته، إذ يجوز للمحكمة في هذه الحالة -عقب انتهاء المرافعة- أن تنطق بالحكم في الجلسة، ويجوز لها تأجيل إصداره إلى جلسة أخرى قريبة تحدّدها، وهذا ما نصّت عليه المادة 202 من قانون أصول المحاكمات المدنية.

⁵⁵². القاضي (2021)، ص 81.

⁵⁵³. الأعرج (2005)، ص 157.

⁵⁵⁴. رسلان (2011)، ص 365.

وعليه فإنه يترتب على صدور حكم بإلغاء القرار الإداري إزالة قرينة صحة القرار، وذلك لما يتمتع به حكم الإلغاء من حجّة مطلقة على الكافة⁵⁵⁵ وأثر كاشف يزيل القرار ويمحوه بأثر رجعي، وبصفة عامة فأياً ما كان الأثر القانوني المباشر للقرار، فإنّ حكم الإلغاء يحقق بذاته إعدام هذا الأثر منذ تقريره من دون أن يتوقف ذلك على تدخل جهة الإدارة⁵⁵⁶.

لكن السؤال هنا يدور حول ما إذا كان من شأن ترجيح القضاء لعدم صحة القرار الإداري أن ينزع عنه ما يتمتع به من قرينة الصحة.

يذهب الفقه في ذلك إلى اتجاهين، إذ إنّ الرأي الأول يجعل من وقف تنفيذ القرار الإداري جواباً بالإيجاب، أي إنّ قيام المشرع بتنظيم وقف تنفيذ القرار الإداري وباعتبار حكم وقف التنفيذ حكماً وقتياً يتوقف استمراره على ما سوف يصدر من حكم في الطلب الموضوعي بإلغاء القرار، فإنّ زوال حكم وقف التنفيذ في حال رفض الطلب الموضوعي بإلغاء القرار، يسمح -حسب هذا الرأي- بمعاودة قرينة الصحة والمشروعية لتلازم القرار بعد أن زالت بصفة وقتية نتيجة صدور حكم بوقف تنفيذه⁵⁵⁷.

وعلى العكس من ذلك، يذهب اتجاه آخر إلى القول إنّ الحكم بوقف التنفيذ لا تأثير له على قرينة صحة القرار الإداري؛ لأنّ هذا الحكم ليس حكماً بإلغاء القرار، أي إنّ القرار يبقى قائماً وتبقى قرينة صحته ملازمة له وقائمة بقيامه، وذلك استناداً إلى أنّ الحكم بوقف التنفيذ لا يعدو أن يكون إجراءً مؤقتاً لا تأثير له على مشروعية وصحة القرار الإداري⁵⁵⁸.

وعلى الرغم من وجهة كل من الرأيين، إلا أنّ الباحث ينضم إلى الرأي الثاني، ذلك أنّ القول إنّ الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري يزيل عنه قرينة صحته ولو مؤقتاً يجعل أو يحصر أثر القرينة في التنفيذ فقط؛ مع

⁵⁵⁵. نصت المادة 37/ من قانون مجلس الدولة السوري لعام 2019 على أنه: "تسري في شأن الأحكام الصادرة جميعها القواعد الخاصة بقوة القضية المقضية وتكون الأحكام الصادرة بالإلغاء حجة على الكافة".

⁵⁵⁶. جيره (1970)، ص 347.

⁵⁵⁷. عطية (2012)، ص 76.

⁵⁵⁸. صالح (2017)، ص 86.

أنه في بعض الحالات قد يصدر القرار معيماً ابتداءً ومع ذلك تقوم الإدارة بتنفيذه، لذلك يرى الباحث أنه يجب النظر إلى الغاية التي قصدها المشرع من تنظيمه لوقف تنفيذ القرار الإداري، وهي إيجاد تدبير مؤقت وسريع لتلافي النتائج التي قد يتعذر تداركها في حال استمرار الإدارة بالتنفيذ في أثناء انتظار صدور الحكم النهائي الفاصل في الموضوع، مع ما يرافق ذلك من عدم اليقين بصحة أو بعدم صحة القرار الإداري؛ استناداً إلى كون حكم التنفيذ حكماً من ظاهر الأوراق.

وتجدر الإشارة إلى أن حكم الإلغاء الذي يزيل قرينة الصحة هو الحكم القطعي، أي الذي اكتسب الدرجة القطعية إما لعدم الطعن فيه خلال المدة المحددة أو لتصديقه من المحكمة الإدارية العليا⁵⁵⁹.

وعلى الرغم من أهمية حكم الإلغاء القطعي الذي يزيل قرينة صحة القرار الإداري في حال مخالفته مبدأ المشروعية، نجد أن المشرع السوري لم ينص على ضمانات لتنفيذ الحكم في حال تراخي الإدارة أو امتناعها عن تنفيذه كلياً أو جزئياً، وعلى العكس من ذلك، نجد أن المشرع الجزائري قد عالج هذه المشكلة عندما وفر بعض الضمانات لتنفيذ الحكم، إذ نصّ على وجوب تحديد أجل للتنفيذ في صلب القرار، والأمر بالغرامة التهديدية مع قيام المحكمة بتصفيتها في حالة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي للقرار، أو في حالة التأخير والتراخي في التنفيذ⁵⁶⁰.

ثانياً- التزام الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء:

تلتزم الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء نظراً إلى ما يتمتع به من قوة ملزمة تقتضي ترجمته إلى واقع، فلا يملك القاضي بعد إصدار حكمه بالإلغاء سلطة إصدار أوامر قضائية للإدارة لضمان تنفيذ الأمر المقضي به، ذلك أن "القضاء الإداري .. لا يملك أن يتصدى لإلزام الإدارة بعمل معين أو الامتناع عنه في قضاء الإلغاء..."⁵⁶¹، وليس له أن يستخلص النتائج المباشرة المترتبة على حكم الإلغاء والحلول محل الإدارة بإصدار قرار إداري صحيح بدلاً من

⁵⁵⁹. القاضي (2021)، ص 83.

⁵⁶⁰. المواد 978، 980، 983 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية في الجزائر.

⁵⁶¹. المحكمة الإدارية العليا قرار رقم 21، أساس 55، تاريخ 1975، أشار إليه المهيني (2005-ب)، ص 521.

القرار الذي قضى بإلغائه؛ لأنّ ذلك من شأنه أن يجعله كإحدى هيئات الإدارة العاملة، وأن يجعله كسلطة رئاسية تجاه الإدارة، الأمر الذي يعارض مبدأ الفصل بين السلطات⁵⁶².

واستناداً إلى المادة /65/ من قانون مجلس الدولة السوري لعام 2019 والتي قضت بأن "...تكون الأحكام الصادرة عن محاكم مجلس الدولة واجبة التنفيذ بمجرد اكتسابها الدرجة القطعية..."، ونظراً إلى ما يترتب على حكم الإلغاء من إعدام للقرار الإداري غير المشروع واعتباره كأن لم يكن من تاريخ صدوره، فإنّ ذلك يفرض على الإدارة الالتزام باتخاذ كافة الإجراءات والقرارات الإدارية اللازمة لتنفيذ حكم الإلغاء، بحيث تعيد الحال إلى ما كان عليه كما لو لم يصدر القرار الإداري الملغى إطلاقاً، وعليه فإنّ ما تتخذه الإدارة من قرارات إدارية تنفيذاً لحكم الإلغاء، يكون دائماً بأثر رجعي، مما يشكل استثناءً مهماً على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، وعلى ذلك استقرّ اجتهاد المحكمة الإدارية العليا السورية الذي جاء فيه: "الرجعية في القرارات الإدارية لا تكون إلا في الحالات التي يجيزها القانون أو تكون تنفيذاً لحكم قضائي"⁵⁶³.

ويرى بعض الفقه أنّ ما تقوم به الإدارة عادةً عقب صدور حكم الإلغاء من إصدار قرار أو قرارات تنفيذية تتضمن سحب القرار الملغى ويتم نشرها أو إعلانها بالوسيلة ذاتها التي اتبعت بالنسبة إلى القرار الملغى، لا تعدّ قرارات إدارية بمعنى الكلمة وإنما هي في حقيقتها عمل مادي لا ينتج بذاته أي أثر قانوني، وتقتصر فائدته على نقل مضمون حكم الإلغاء من نطاق القضاء إلى المجال الإداري ليتسنى العلم به لكل من يقوم على تنفيذ الحكم في جهات الإدارة المختلفة، وكذلك أصحاب الشأن ممن يعينهم القرار الملغى⁵⁶⁴.

وبذلك فإنّ التزام الإدارة بإعادة الحال إلى ما كان عليه يتفرع منه التزامها بإزالة الآثار القانونية للقرار الملغى، والتزامها بإزالة الآثار المادية للقرار الملغى، والتزامها بهدم الأعمال القانونية الصادرة استناداً إلى القرار الملغى.

⁵⁶². الأعرج (2005)، ص155.

⁵⁶³. قرارها رقم 110-2، أساس 592، تاريخ 1999، أشار إليه المهديني (2005-ب)، ص494.

⁵⁶⁴. جيره (1970)، ص348.

أما التزام الإدارة بإزالة الآثار القانونية للقرار الملغى، فيقصد به التزامها باتخاذ كافة الإجراءات التي تكفل تنفيذ مقتضى الحكم مع تطبيق نتائجه القانونية، وذلك على أساس افتراض عدم صدور القرار الملغى ابتداءً، وتتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في الاختيار والتصرف في حدود القانون، وبهذا لا ينبغي أن تُحرم من هذه السلطة وهي بصدد تنفيذ حكم الإلغاء على أن تستهدف تحقيق المصلحة العامة وتقدير ملاءمة إصدار القرار وفق ما تفرضه الضرورة واعتبارات النظام العام وحسن سير المرافق العامة مع وجوب مراعاة مبدأ المشروعية⁵⁶⁵.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا السورية بأن: "الأثر القانوني الذي يترتب على إلغاء تسريح الموظف هو إعادته لمركزه القانوني بالشكل الذي كان عليه قبل صدور قرار التسريح"⁵⁶⁶.

وبالنسبة إلى إزالة الآثار المادية للقرار أو ما تمّ من أعمال التنفيذ فهو عملية مهمة تمثل المظهر الإيجابي الفعّال لتنفيذ حكم الإلغاء؛ لأنها تقتضي تدخل الإدارة في معظم الأحوال، وقد تستغرق أعمال التنفيذ القرار بكامله كتنفيذ قرار منع اجتماع عام في موعد محدّد أو هدم مبنى أثري، وفي هذه الأحوال يفقد حكم الإلغاء صفته كجزء عيني على عدم المشروعية وتتحول فكرة إعدام القرار الإداري إلى مجرد فرض نظري يستحيل تنفيذه عملاً، وقد لا تستغرق أعمال التنفيذ كل آثار القرار الملغى وإنما جزءاً مهماً منها، كما في حالة إلغاء قرار الترخيص بمزاولة نشاط معيّن بعد انقضاء عدة سنوات على ممارسة هذا النشاط⁵⁶⁷، ففي مثل هذه الأحوال التي يستحيل فيها التنفيذ العيني لحكم الإلغاء بإزالة الآثار المادية للقرار الملغى، يتحوّل حق المحكوم له إلى التعويض المالي عن الضرر الذي لحق به من جراء تنفيذ القرار الملغى⁵⁶⁸.

⁵⁶⁵. الأعرج (2005)، ص 162.

⁵⁶⁶. قرارها رقم 42، أساس 60، تاريخ 1969، أشار إليه المهاني (2004-أ)، ص 464.

⁵⁶⁷. جيره (1970)، ص 356.

⁵⁶⁸. الأعرج، مرجع سابق، ص 172.

أمّا التزام الإدارة بهدم الأعمال القانونية الصادرة استناداً إلى القرار الملغى، فالمقصود هنا أن يكون القرار الملغى هو الأساس الذي صدرت عليه قرارات أخرى، أو هو السبب في صدورهما، ففي هذه الحال تسمى هذه القرارات بالقرارات التبعية للقرار الأصلي الذي قُضي بإلغائه⁵⁶⁹.

ويقصد بالقرارات التبعية القرارات التي ما كانت لتصدر لولا صدور القرار الأصلي، أي أن يكون هذا الأخير سبب وجودها، أو أنّه أحد أسباب وجودها الرئيسة، أو أن تكون العلاقة بينهما لا تقبل التجزئة⁵⁷⁰.

وفي هذه الحالة يوجد فرضان، فإمّا أن يكون القرار الأصلي تنظيمياً أو فردياً، ففي حال كان القرار الملغى قراراً تنظيمياً، فقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي بدايةً إلى أنّه إذا تمّ اتخاذ قرارات فردية استناداً إلى مرسوم تمّ إلغاؤه، فإنّ هذه القرارات الفردية لا تختفي أو تسقط بصورة تلقائية، إذ يجب على الأطراف المتأثرة بقرار الإلغاء أن تتقدّم بنفسها لطلب إلغاء تلك القرارات خلال المهلة القانونية، لكنّ مجلس الدولة عدّل عن رأيه فيما بعد إذ قضى بأنّ إلغاء القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص، والذي بمقتضاه حدّد وزير الدولة المسؤول عن المواصلات القواعد الخاصة بانتخابات ممثلي هيئة السكك الحديدية، يؤدي بطريق التبعيّة إلى إلغاء القرارات التي اتخذتها هذه الهيئة كتطبيق للقرار الوزاري⁵⁷¹.

ويبدو أنّ المحكمة الإدارية العليا في سورية قد سلكت النهج ذاته، إذ قرّرت ما يأتي:

"إن إلغاء تعويض الوظيفة الذي هو مثار النزاع في هذه الدعوى قد تم من قبل جهة الإدارة بالاستناد إلى قرار تنظيمي محكوم بإلغائه، لذلك فإن مقتضى حكم الإلغاء للقرار المذكور أن يغدو كل قرار فردي مستند إليه فاقد الوجود القانوني لأنه مبني على أساس معدوم"⁵⁷².

⁵⁶⁹. جيره (1970)، ص 360.

⁵⁷⁰. الأعرج (2005)، ص 173.

⁵⁷¹. الأعرج، مرجع سابق، ص 175.

⁵⁷². قرارها رقم 106، أساس 68، تاريخ 1970، أشار إليه المهائني (2004-أ)، ص 465.

أما في حال كان القرار الملغى قراراً فردياً، فإنّ القضاء الإداري الفرنسي يذهب إلى أنّ إلغاء القرار الفردي يترتب عليه بطلان القرارات الفردية الأخرى التي صدرت مستندة إليه، بحيث لا يقوم لها كيان بدونه، وفي ذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي ببطلان قرار الإحالة إلى المعاش المستند إلى قرار سابق قضى المجلس بإلغائه⁵⁷³.

وكما أنّ حكم الإلغاء يهدم القرار وقرينة صحته ويرتب بالتالي على الإدارة التزاماً بإعادة الحال إلى ما كان عليه، فإنه يفرض التزاماً آخر يتجلى في التزام الإدارة في الامتناع عن تنفيذ القرار الملغى أو إعادة إصداره.

إذ يجب على الإدارة في حال وجود حكم قطعي بالإلغاء أن تمتنع عن تنفيذ القرار الإداري الملغى بالنسبة إلى المستقبل، أما إذا كانت الإدارة قد بدأت في تنفيذ القرار ولم تنته بعد، فإنه يجب عليها أن تتوقف فوراً عن الاستمرار في التنفيذ بمجرد صدور حكم الإلغاء، كأن يصدر الحكم بإلغاء قرار عدد من المصانع المنتجة للمواد الغذائية ونفذته الإدارة بالنسبة إلى بعض المصانع فقط⁵⁷⁴.

نخلص من ذلك -كما يرى بعض الفقه- إلى أنّ الحكم الصادر بإلغاء قرار إداري يترتب في ذمة الإدارة نوعين من الالتزامات⁵⁷⁵:

-التزامات سلبية: إذ لا تستطيع أن تصدر قرار مماثلاً للقرار الذي حكم بإلغائه، كما لا تستطيع أن تنفذ القرار المحكوم بإلغائه.

-التزامات إيجابية: وذلك في حالة كون القرار المحكوم بإلغائه يدخل في نطاق الاختصاص المقيّد للإدارة، ففي هذه الحالة عليها أن تصدر قراراً جديداً يتفق مع ما قضى به الحكم.

⁵⁷³. حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 1934/5/17، في قضية Lehanneur، أشار إليه جيره (1970)، ص 378.

⁵⁷⁴. الأعرج (2005)، ص 190.

⁵⁷⁵. رسلان (2011)، ص 456.

ونذكر من ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في سورية: "1-إن الإدارة بعد أن نفذت حكم المحكمة العليا بدمشق الذي قضى بإبطال قرار تسريح المدعي بادرت إلى إصدار قرارها بتسريحه من الخدمة مرة أخرى مستندة في هذا التسريح إلى أسباب لا تخرج في مضمونها عن الأسباب التي استندت إليها في قرارها الأول.

2-إنّ هذا القرار انطوى بذلك على تحد لحكم المحكمة العليا السابق الذي حاز قوة الأمر المقضي والذي يعتبر عنواناً للحقيقة فيما قضى به منطوقه وما قام عليه في أسبابه الجوهرية المتصلة بهذا المنطوق ومقتضاه، دون إمكان العودة إلى إثارة النزاع في هذا كله فوجب احترامه والنزول على حكمه ومقتضاه وإلا كان تصرف الإدارة بغير ذلك مخالفاً للقانون ومشوباً بإساءة استعمال السلطة واجباً إلغائه"⁵⁷⁶.

كما قرّرت أيضاً أنّه:

"من المبادئ المقررة بشأن حجية الأحكام القضائية الصادرة بالإلغاء أنه ينبغي التفريق بين أسباب الإلغاء المختلفة فإذا كان مرجع الإلغاء إلى عيب شكلي أو إلى عدم الاختصاص فإنه يجوز للإدارة أن تعيد إصدار القرار الملغى مع احترام قواعد الشكل أو الاختصاص على أن يسري القرار الجديد من تاريخ إصداره لا من تاريخ القرار الملغى تطبيقاً لقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية أما إذا كان سبب الإلغاء يرجع إلى عيب موضوعي فإن احترام الإدارة لحجية الحكم القطعي يحتم عليها ألا تلجأ للتوصّل إلى إعادة القرار الملغى إلى الحياة مرة أخرى سواء في صورته الأولى أو في صورة مقنعة لأن ذلك يؤدي إلى سلسلة من الأحكام بالإلغاء"⁵⁷⁷.

يتضح من هذا القرار أنّه اعتمد في إجازته للإدارة بإعادة إصدار القرار الملغى من عدمه على معيار "أسباب الإلغاء"، إذ أجاز للإدارة أن تعيد إصدار القرار الملغى في حال كون الإلغاء يستند إلى عيبي "الشكل - الاختصاص" وذلك بعد مراعاة القواعد المتعلقة بهما، أما إذا كان الإلغاء يستند إلى عيوب "السبب - المحل - الغاية" فيجب على الإدارة الامتناع عن إعادة إصدار القرار الملغى احتراماً لحجية الأحكام القضائية تحت طائلة الإلغاء.

⁵⁷⁶. حكمها بتاريخ 1960/1/8، أشار إليه المهائني (2004-أ)، ص46.

⁵⁷⁷. دائرة فحص الطعون قرار 310، أساس 732، تاريخ 1982، أشار إليه المهائني، مرجع سابق، ص51.

لكن إذا صدر الحكم القضائي برفض الطعن على القرار، فما مدى تأثير ذلك على صحة هذا القرار، فهل يعني ذلك أن القرار الإداري قد صدر مطهراً من كافة عيوب المشروعية، بما يحول دون إعادة الطعن فيه مجدداً أمام القضاء؟

بمعنى آخر، يُثار السؤال في حالة صدور حكم نهائي برفض الطعن في القرار الإداري، حول مدى عدّ هذا الحكم شهادة بصحة القرار.

على الرغم من أن قرينة صحة القرار الإداري تدعم بموجب حجّة الحكم القضائي الصادر برفض الطعن في هذا القرار، إلا أن ذلك الدّعم لا يعني الصحة المطلقة للقرار الإداري محل الطّعن، إذ يختلف الأمر بحسب نوع القرار.

فإذا كان القرار الإداري موضوع دعوى الإلغاء، قراراً لاثحياناً، فإنّ رفض الطّعن فيه بموجب حكم القاضي الإداري وإن كان يحول دون إعادة الطّعن فيه أمام القضاء الإداري من الخصوم أنفسهم وللسبب ذاته، إلا أن هذا الحكم لا يمنع من إمكانية الطّعن في دستوريّة القرار اللاتحي أمام القضاء الدستوري، متى كان ذلك بإحدى وسائل اتصال المحكمة الدستورية العليا بالطّعن الدستوري المقررة قانوناً.

ويرجع ذلك إلى اختلاف الاختصاص حسب مرجع الطعن، فيما إذا انصبّ الطّعن على مخالفة القرار اللاتحي للدستور، أو على مخالفته للقانون، إذ ينعقد الاختصاص في الحالة الأولى للمحكمة الدستورية العليا⁵⁷⁸، وينعقد في الحالة الثانية لرقابة القضاء الإداري.

أمّا إذا كان القرار الإداري محل الطعن المرفوض، قراراً فردياً، فإنّ الحكم الصادر من القاضي الإداري برفض الطّعن في هذا القرار يعدّ تبرئة للأخير -وفي حدود أسباب الحكم- من أية عيوب دستورية أو قانونية؛ نظراً إلى

⁵⁷⁸. نصت الفقرة (أ) من المادة 11 من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 7 لعام 2014 على اختصاص المحكمة في الرقابة على دستورية القوانين والمراسيم التشريعية واللوائح والأنظمة.

تركيز الرقابة القضائية بكل جوانبها الدستورية والقانونية على القرارات الإدارية الفردية وجعلها من اختصاص مجلس الدولة دون غيره⁵⁷⁹.

وعلى ذلك يتّضح أنّ قرينة صحّة القرار الإداري تكون في أقوى حالاتها في ذلك الفرض الذي يكون فيه الحكم القضائي برفض الطّعن صادراً من جهة قضائية تتركز في يمينها الرقابة على مشروعية هذا القرار من كافّة جوانبه سواء القانونية أو الدستورية، وهو مالا يتحقق إلا في حالة القرار الإداري الفردي، والذي تتركز الرقابة القضائية عليه في جهة القضاء الإداري، وهو وضع من شأنه أن يجنب أصحاب الشأن أيّة احتمالات لتناقض أو اختلاف الأحكام القضائية بالنسبة إلى الطعون الموجهة إلى القرارات اللاتحيّة، والتي يتفرّق الاختصاص بنظرها بين جهتي القضاء الدستوري والقضاء الإداري، وذلك بحسب أوجه الطّعن المصوّبة إلى القرار اللاتحي المطعون فيه.

وهو ما لا يصبّ في مصلحة اليقين القضائي للمتقاضين، ويضر بفكرة الأمن القانوني بصفة عامة، وخاصة عند احتمال صدور حكم من القضاء الدستوري برفض الطّعن لدستورية اللائحة وعدم مخالفتها للمبادئ والأحكام الدستورية، ثم صدور حكم من مجلس الدولة بعدم قانونية اللائحة ذاتها لمخالفتها النصوص القانونية، أو العكس. وينضم الباحث إلى الرأي الذي يقول إنّ استقرار النظام القانوني في الدولة وتجنّب حدوث تعارض ابتداءً في الاختصاص أو تعارض انتهاءً في الأحكام الصادرة من محاكم مجلس الدولة من ناحية، والمحكمة الدستورية العليا من ناحية أخرى، وضرورات الحفاظ على اليقين القضائي لدى المتقاضين، كلّ ذلك يقتضي تغليب الأخذ بمركزية الرقابة القضائية على اللوائح، سواء من الناحية الدستورية أو القانونية، وإسنادها إلى مجلس الدولة، أسوة بالوضع في فرنسا⁵⁸⁰.

لكن هل يجوز طلب التعويض بعد الحكم برفض دعوى الإلغاء، بمعنى آخر ما حجّة الحكم الصادر برفض الطعن في القرار الإداري على طلب التعويض منه؟

⁵⁷⁹. عطية (2018)، ص143.

⁵⁸⁰. عطية، مرجع سابق، ص144.

ذهبت المحكمة الإدارية العليا السورية إلى جواز ذلك، وهذا ما يتضح من حكمها الذي قالت فيه:

"إن الحكم برفض دعوى الإلغاء لا يضيف دوماً وبمجرد اكتسابه الدرجة القطعية على القرارات الإدارية المعيبة البراءة من العيوب التي تمنع من طلب التعويض عنها بدعوى جديدة"⁵⁸¹.

ويُثار السؤال حول مدى تقيّد الإدارة بصحة القرار الإداري وفقاً لحجية الحكم القضائي الصادر برفض الطعن فيه، بمعنى آخر، هل تستطيع الإدارة أن تتدخل بعد صدور الحكم القضائي الصادر برفض الطعن لتسحب القرار؟ يترتب على صدور حكم قضائي برفض الطعن في القرار الإداري، تقيّد الإدارة بحجية هذا الحكم وما قام عليه من أسباب، فلا تستطيع الإدارة أن تتدخل بعد صدور الحكم لسحب القرار الإداري محل الطعن المرفوض، لأسباب تتناقض مع الأسباب التي قام عليها الحكم القضائي، نظراً إلى ما ينطوي عليه ذلك من اعتداء على حجية الحكم القضائي المقررة له لكونه عنوان الحقيقة⁵⁸².

أمّا قبل صدور الحكم وفي أثناء نظر الدعوى، فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى جواز قيام الإدارة بسحب قرارها، إذ أكدت على:

"1- جواز سحب وإلغاء القرار غير السليم خلال المدة المتروكة للطعن فيه أو خلال مدة النظر فيه أمام القضاء وقبل صدور الحكم.

2- الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا ينشر الدعوى. وللإدارة سحب قرارها أثناء النظر في القضية أمام المحكمة المذكورة ويعتبر الحكم المطعون فيه في هذه الحالة غير ذي موضوع"⁵⁸³.

كما قرّرت ذلك في اجتهاد آخر بقولها:

⁵⁸¹ . قرارها رقم 68، أساس 80، تاريخ 1966، أشار إليه المهائني (2005-ج)، ص 568.

⁵⁸² . عطية (2012)، ص 125.

⁵⁸³ . قرارها رقم 44، تاريخ 1963، أشار إليه المهائني، مرجع سابق، ص 570.

"إن رجوع الإدارة عن القرار الإداري المطعون فيه يوجب عدم البحث في الدعوى"⁵⁸⁴.

يتضح من هذا القرار جواز رجوع الإدارة عن القرار وإمكانية سحبه في أثناء نظر الدعوى وقبل صدور الحكم، لكن إلى متى ستبقى الإدارة مهددة بإمكانية اللجوء إلى القضاء للطعن في صحة قرارها، هل ستبقى مهددة إلى ما لا نهاية؟

ثالثاً- تحصين القرار الإداري من الطعن فيه:

حدّد القانون ميعاداً للطعن بالإلغاء في القرار الإداري يتحصّن بفواته القرار من الطعن فيه، وذلك باستثناء القرارات الإدارية المعدومة، التي لا تلحقها الحصانة بفوات ميعاد سحبها أو إلغائها.

وهذا ما يقتضي البحث في نهائية قرينة صحة القرار الإداري، وحالات انتفاء قرينة الصحة.

1- نهائية قرينة صحة القرار الإداري:

إن قرينة صحة القرار الإداري وإن كانت تقتن بالقرار الإداري منذ صدوره وحتى انتهاء العمل به، إلا أنها على الرغم من ذلك قرينة مؤقتة؛ نظراً إلى وجود ميعاد للطعن ومراجعة القرار الإداري بدعوى إلغائه، وهذا ما سينتهي بهذه القرينة إلى زوالها، وذلك في حال صدور الحكم بالإلغاء القرار، أو لا يتم الطعن في القرار الإداري أصلاً ويفوت أجل الطعن القضائي، فتصبح قرينة صحة القرار الإداري نهائية بعد أن كانت مؤقتة.

ولا شك في أنّ قيام الإدارة بسحب قرارها يشكّل نوعاً من الرقابة الإدارية، أي تراقب نفسها بنفسها، فإذا رأت أنّ قرارها غير مشروع أو معيب، فإنّها تبادر إلى سحبه وتجنّب نفسها التعرّض لحكم الإلغاء في مواجهة قرارها، وذلك في الميعاد نفسه المقرر للطعن في القرار الإداري في دعوى الإلغاء.

وهذا ما أكّده المحكمة الإدارية العليا السورية في حكمها الذي ذهبت فيه إلى أنّ:

⁵⁸⁴. قرارها رقم 278، أساس 531، تاريخ 1984، أشار إليه المهائني (2005-ج)، ص 575.

"القرار الذي يصدر سليماً يتحصّن بانقضاء المدة المحددة في القانون لسحبه إذ ليس من حق الإدارة أن تمس المركز القانوني الذي تحدّد بمقتضاه"⁵⁸⁵.

كما جاء في قرار آخر أن:

"القرارات الإدارية التي تكسب مركزاً قانونياً تتحصّن بانقضاء ميعاد الطعن فلا تملك الإدارة الرجوع عنها بعد انقضاء مدة سنتين يوماً على صدورها ولو كانت معيبة (مثال قرار بترفيه موظف)"⁵⁸⁶.

يتّضح من ذلك أنّ سحب القرار الإداري يحقق مصلحة الإدارة ومصلحة الفرد في الوقت ذاته؛ فهو من جهة يمكن الإدارة من إلغاء قرارها المعيب قبل التعرّض لإقحام نفسها في دعوى الإلغاء، ومن جهة أخرى يحقق مصلحة الفرد من خلال حماية حقه المكتسب والحفاظ على مركزه القانوني الذي فات عليه الوقت، بشكل يحصنه من الضياع بعد مضي المدة المحددة للطعن أو السحب، وبذلك تبدو نهائية قرينة صحة القرار الإداري.

2- حالات انتفاء قرينة صحة القرار الإداري:

الأصل أنّ قرينة صحة القرار الإداري تسقط بفعل القضاء، أي صدور حكم قطعي بإلغاء القرار، أو بفعل الإدارة، من خلال رقابتها الإدارية التي تمكّنها من سحب قرارها المعيب خلال مدّة محدّدة، إلا أنّ هذا العيب قد يكون جسيماً، وبالتالي لا يمكن القول بتحصّن قرينة صحة القرار بمضي المهلة من دون السحب أو الحكم بالإلغاء، وهذا ما يتحقّق بالنسبة إلى القرارات الإدارية المعدومة، ويمكن تعريف القرار المعدوم بأنّه: "القرار الذي شابه عيب بلغ حدّاً من الجسامة بأن أفقده كيانه وخصائصه ومقومات وجوده كقرار إداري، وحوّله إلى مجرد عقبة ماديّة لا تتمتع بامتيازات القرار الإداري -السليم أو المعيب بعيب بسيط- من حصانة وآثار قانونيّة"⁵⁸⁷.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا السورية:

⁵⁸⁵. قرارها رقم 29، أساس 180، تاريخ 1983، أشار إليه المهائني (2005-ج)، ص 569.

⁵⁸⁶. قرارها رقم 58، أساس 561، تاريخ 1987، أشار إليه المهائني، مرجع سابق، ص 571.

⁵⁸⁷. مرشحة (2015)، ص 14.

"1-إن القرارات الإدارية المعيبة إنما تتحصن بانقضاء ستين يوماً على تبليغها للأفراد المستفيدين منها على نحو يتمتع على الإدارة سحبها ما لم يشبها عيب قانوني جسيم من شأنه أن ينحدر بها إلى درجة الانعدام أو أن يثبت أنها صدرت بناءً على غش أو تدليس من قبل من صدرت لصالحه.

2-القرارات الإدارية المتقدمة لا تلتحقها الحصانة بفوات ميعاد سحبها"⁵⁸⁸.

وفي ذلك يتضح أنّ هناك حالتين تنتفي معهما قرينة صحّة القرار الإداري:

الحالة الأولى: هي حالة صدور حكم قطعي بإلغاء القرار الإداري؛ ذلك أنّ الحكم القضائي هو عنوان الحقيقة، إضافةً إلى ما ضمّنه له القانون، وذلك استناداً إلى احترام الحجّة المقرّرة للأحكام القضائية، إذ إنّ حكم الإلغاء يكون حجةً على الكافة⁵⁸⁹.

إضافة إلى كون الحكم القطعي يشكّل قرينة قانونية قاطعة متى ما صدر بين الخصوم أنفسهم من دون تغيير صفاتهم وتعلّق النزاع بالحق ذاته محلاً وسبباً⁵⁹⁰.

وتأسيساً على ذلك، يُستنتج أنّ وجود حكم قطعي بالإلغاء، يشكّل قرينة قانونية قاطعة في مواجهة القرينة القضائية التي تقضي بصحّة القرار الإداري.

الحالة الثانية: هي حالة القرارات الإدارية المدومة؛ فلا يمكن القول بصحّتها أو بتحصّنها، نظراً إلى قابليتها لطلب انعدامها في كل وقت.

⁵⁸⁸. قرارها رقم 365، أساس 1817، تاريخ 1992، أشار إليه المهابني (2005-ج)، ص 571.

⁵⁸⁹. المادة 37 من قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019.

⁵⁹⁰. الفقرة (1) من المادة 90، قانون البينات السوري.

خاتمة

من خلال دراستنا التفصيلية لقرينة صحة القرار الإداري، كأهم العوامل المؤثرة في الإثبات أمام القاضي الإداري، وبحثنا في ماهية الإثبات في الدعوى الإدارية، والتعرف على مذهب القاضي الإداري في الإثبات، ووسائل الإثبات في الدعوى الإدارية، ومن خلال بيان مفهوم قرينة صحة القرار الإداري وأساسها القانوني، ومدى تأثيرها في عملية الإثبات، والنتائج المترتبة على أعمالها، والعوامل المؤدية إلى نقضها بدءاً من أعمال قرينة النكول عن تقديم المستندات، وحتى إزالتها بصور حكم الإلغاء القطعي، توصلنا إلى المجموعة الآتية من النتائج والتوصيات:

أولاً-النتائج:

1- تنهض الإدارة بالأعباء العامة، وتحقيق الصالح العام، وفي سبيل ذلك مُنعت بالعديد من الامتيازات، أهمها إصدار قرار ملزم بإرادتها المنفردة، واقتترانه بالصحة من الناحية القانونية إلى حين ثبوت العكس.

2- تقوم الدعوى الإدارية بين طرفين غير متكافئين، أحدهما الإدارة التي تتمتع بامتيازات القانون العام وتحوز الوثائق والسجلات الإدارية التي تشكل الأدلة الكتابية في هذه الدعوى، إلى جانب ما تمتاز به القرارات الإدارية من افتراض صحتها إلى حين إثبات العكس، وهو ما اصطلح على تسميته بقرينة صحة القرار الإداري، وذلك في مواجهة الطرف الآخر الذي هو الفرد، مما أدى إلى ضعف موقفه في هذه الدعوى.

3- تختلف وسائل الإثبات في الدعوى الإدارية عنها في الدعوى المدنية، فإذا كانت هذه الوسائل مقننة في قانون البينات من الناحية الإجرائية والموضوعية، فإن قانون مجلس الدولة السوري، وإن كان قد أشار إلى بعضها من الناحية الإجرائية، لم يتطرق لها من الناحية الموضوعية، أي من حيث حجية الأدلة وقوتها، وقد ترتب على ذلك أن جميع الأدلة تتساوى من حيث الحجية أمام القاضي الإداري ما لم يقرر القانون خلاف ذلك.

4- تتصف الإجراءات القضائية الإدارية بالصبغة الكتابية، مما أعطى للدليل الكتابي أهمية واضحة في هذا القضاء، لكن هذا لا يعني بالضرورة أنّ الكتابة هي دليل ثابت أو قاطع؛ وإنما تبقى مجرد قرائن قابلة لإثبات العكس بكافة الطرق المقبولة، ما لم يقرر القانون خلاف ذلك.

5- ترتّب على عدم وجود نظام خاص بالإثبات أمام القضاء الإداريين السوريين والمصري، ومراعاة لطبيعة الدعوى الإدارية التي تقوم بين طرفين غير متكافئين، واستناداً إلى كون القانون الإداري بشكل عام قضائي النشأة، وأنّ القاضي الإداري قاضي مشروعية يبتدع الحلول للفصل في الدعاوى المعروضة عليه، أن أعطى القاضي الإداري حرية واسعة في الأمر بوسائل الإثبات وتقدير الأدلة والافتناع بها، الأمر الذي يعني أنّ المذهب الحر هو المطبق في الإثبات الإداري.

6- تتمتع القرائن في ظل المذهب الحر بأهمية كبيرة في الإثبات أمام القضاء الإداري؛ نظراً إلى ما للإدارة من امتيازات تمكّنها من إخفاء أدلة الإثبات الأخرى، فلا يبقى أمام القاضي الإداري سوى القرائن كوسيلة إثبات.

7- لم تعرّف قوانين مجلس الدولة في سورية ومصر القرينة، ولعلّ ذلك مرتبط من حيث الأصل بأنّ هذه القوانين لم تضع قواعد خاصة بالإثبات أمام القضاء الإداري، بل اكتفت بالرجوع إلى القواعد العامة في القوانين المدنية.

8- إنّ تنظيم المشرّع لركن الاختصاص في إصدار القرار الإداري، واشترطه شكلاً أو إجراءات معينة لصدور القرار، أو قيام سبب واقعي أو قانوني يبرّر تدخّل الإدارة، أو تحديده أهدافاً أو غايات محدّدة يستهدفها القرار، كل ذلك وإن كان مبرّراً لافتراض صحّة القرار أو قيامه ابتداءً مستنداً إلى أساس قانوني أو افتراض مطابقته للقانون، لا يكفي وحده للقول إنّ قرينة صحّة القرار الإداري هي قرينة قانونية؛ وإنّما لا بدّ من وجود نص خاص في القانون يقرر أنّ هذه القرينة قانونية.

9- إنّ قرينة صحّة القرار الإداري هي قرينة قضائية كأصل عام، وتكون قرينة قانونية استثناء في حالة طلب الجهات العامة الاستشارة من قسم الفتوى والتشريع في مجلس الدولة، ثم إصدار القرار على

أساسها، إذ تتحوّل رقابة القضاء الإداري من لاحقة كأصلٍ عام إلى سابقة بشكل استثنائي، وهذا ما يبرّر افتراض صحّة القرار مسبقاً من جهة، ويحوّل قرينة الصحّة من قضائية إلى قانونية قاطعة استناداً إلى نص القانون من جهة أخرى.

10- قرينة صحّة القرار الإداري ذات حجّية بسيطة قابلة لإثبات العكس بكل وسائل الإثبات ومنها القرائن، شأنها في ذلك شأن القرائن القضائية بشكلٍ عام، وذلك لعدم النص على وسائل معينة للإثبات في القضاء الإداري.

11- تعدّ قرينة صحّة القرار الإداري من أهمّ العوامل المؤثّرة في إثبات الدعوى الإدارية، ويتجلّى هذا الأثر في ناحيتين، فهي من جهة تؤثّر في مراكز أطراف الدعوى، إذ تضع الإدارة في مركز المدعى عليه، بينما يكون الفرد في مركز المدّعي، ومن جهة أخرى تؤدي إلى إلقاء عبء الإثبات على عاتق الفرد لكونه المدّعي طبقاً للقواعد العامة.

12- وجود خصوصيّة في تطبيق قاعدة البيّنة على من ادّعي أمام قاضي الإلغاء، وتظهر هذه الخصوصية من خلال الصفة الإيجابية للإجراءات القضائية الإدارية، والتي تعتمد على دور قاضي الإلغاء الذي يقدّر مدى تدخّله وحدود هذا التدخّل حسب كل قضية على حدة، وفي ضوء ما يكتنفها من ظروف تتعلّق بسلوك الإدارة ومدى تعاونها، ومدى توافر مستندات إدارية كأدلة إثبات، والضابط في ذلك هو تحقيق العدالة وحماية المشروعيّة.

13- يظلّ القاضي الإداري ملتزماً بدوره في إعمال أوجه رقابته على القرار الإداري المطعون فيه، حتى في ظلّ تمتّع هذا القرار بقرينة الصحّة، فلا تعارض بين إعمال الرقابة القضائية على القرار المطعون فيه وإعمال قرينة صحّة القرار، ذلك أنّ منتهى ما تبلغه الرقابة القضائية هو إمّا تأييد صحّة القرار، وبالتالي المحافظة على ما يتمتّع به من قرينة الصحّة، أو إلغاء القرار في حال ثبوت مخالفته لمبدأ المشروعيّة، وبالتالي إزالة قرينة الصحّة عنه.

14- يمارس القاضي الإداري دوره الإجرائي المنصوص عليه في القانون، وذلك بتكليف الإدارة بإيداع المستندات، وفي حال نكول الإدارة عن تقديمها، يمارس القاضي دوره الموضوعي حيث يقوم بإعمال النتائج المترتبة على قرينة النكول واستخلاص ما مفاده صحّة الادعاء، وما يترتب على ذلك لاحقاً من الحكم بالإلغاء، وهذا يعني أنّ قرينة النكول تمثل نقطة التحول من الصعيد الإجرائي للدعوى إلى النظر فيها على الصعيد الموضوعي.

15- على الرغم من استقرار القضاء الإداري في سورية ومصر على إعمال النتائج المترتبة على نكول الإدارة عن تقديم المستندات في أثناء ممارسة القاضي الإداري دوره القانوني في تكليفها بذلك، إذ جرى القضاء على عدّ ذلك النكول قرينة على صحّة الادعاء، إلا أنّه يلاحظ أنّ المشرّع الفرنسي والمشرّع الجزائري قد أدرجا نصوصاً خاصة بذلك في قوانين الإجراءات الإدارية، على عكس المشرعين في سورية ومصر.

16- إذا كان المشرّع السوري قد أخذ في الحسبان مقتضيات الدعوى الإدارية واستثنائية العلاقة بين طرفيها، وذلك من خلال تنظيمه بعض إجراءات الإثبات فيها، إلا أنّه يلاحظ أنّ القاضي الإداري قد قام بالدور الأكبر في تحقيق هذا التوازن، وهذا ما يقتضي إدخال النصوص القانونية التي تمكّنه من ممارسة دوره بفعاليّة أكبر.

17- إنّ خلق التوازن بين الإدارة والفرد في الدعوى الإدارية يقوم بشكل أساسي على قدرة القاضي الإداري في ابتداع القرائن، فإذا كانت قرينة صحّة القرار تصبّ في صالح الإدارة وتنتقل عبء الإثبات إلى الفرد، فإنّ القضاء الإداري أوجد لصالح الفرد قرينة صحّة الادعاء، والتي ينتقل بموجبها عبء الإثبات مبدئياً إلى الإدارة، فإذا تقاعست في الردّ أو نكلت عن تقديم المستندات، استقرّت القرينة على صحّة الادعاء لينتقل القاضي بعدها إلى الحكم بالإلغاء إن كان له وجه، وهذا ما يعني مجابهة القرينة بقرينة مثلاً، مما يسهم بشكل فعّال في التخفيف من عبء الإثبات الملقى على عاتق الفرد.

18- استقرّ القضاء الإداري في فرنسا ومصر وسورية على أنّ القرارات الإدارية لا تكون محلاً للطعن عليها بالتزوير، بينما يحيل القاضي الإداري الفرنسي بموجب القانون، طعون التزوير الفرعية إلى القضاء العادي إذا كانت منتجة، على عكس القاضي الإداري المصري الذي ينظر فيها من دون نص صريح، وذلك لكونها من الدفوع الفرعية وأتّه قاضي الأصل، وفي حين أنّ المشرع الجزائري قد أورد نصّاً خاصاً يجيز للقاضي الإداري النظر في طعون التزوير الفرعية وفقاً للقواعد العامة، نجد أنّ المشرع السوري قد سكت عن ذلك.

19- تلحق قرينة الصحة جميع القرارات الإدارية، إذ تنصبّ على جميع أركان القرار الإداري، وهذا يعني أنّ هناك ركناً مفترضاً لإعمالها، وهو أن يكون القرار الإداري مكتمل الأركان، واستناداً إلى ذلك يُستثنى منها القرارات الإدارية المعدومة.

20- تزول قرينة صحة القرار الإداري بصدور حكم قطعي بالإلغاء من القضاء الإداري المختص، بحيث يشكّل الحكم القضائي قرينة قانونية قاطعة في مواجهة القرينة القضائية التي تفيد صحة القرار الإداري.

ثانياً-التوصيات:

- 1- يتعين على القاضي الإداري عند إعماله قرينة الصحة أن يراعي التمكين لحق التقاضي من إحداث فوائده العملية، وعدم الاتجاه بقرينة الصحة إلى حيث ينتهي بها المطاف إلى تحصين القرار الإداري من الرقابة القضائية، وخاصة في أحوال السلطة التقديرية للإدارة وعدم التزامها بتسبب قراراتها.
- 2- ضرورة تفعيل دور المشرع السوري في تحقيق التوازن بين الفرد والإدارة في الدعوى الإدارية، وذلك بتعديل وإدخال بعض النصوص الخاصة بإجراءات الإثبات الإداري، بحيث تكون مراعية طبيعة الدعوى الإدارية من جهة، وبما يمكن القاضي الإداري من تفعيل دوره الإيجابي في تحقيق التوازن والتخفيف من عبء الإثبات الملقى على عاتق الفرد من جهة أخرى؛ وذلك في إطار تحقيق العدالة الإدارية.
- 3- إضافة نص في قانون مجلس الدولة السوري على غرار المشرع الجزائري يخول القاضي الإداري تسوية الدعوى إذا تخلف شرط يرتب عدم قبولها، وذلك بعد دعوة المعنيين إلى تصحيحها، نظراً إلى ما يحققه ذلك من صيانة لمبدأ المشروعية، وتفعيلاً للدور الإيجابي للقاضي الإداري.
- 4- في إطار تفعيل الدور الإيجابي للقاضي الإداري تشريعياً، وتمكينه من ممارسه دوره الإبداعي في مواجهة ما تتمتع به القرارات الإدارية من قرينة الصحة، ولتخفيف عبء الإثبات الملقى على عاتق الفرد، نصي بإضافة نص على غرار المشرع الجزائري والمشرع الفرنسي يقضي بتوجيه إنذار للإدارة في حال عدم احترامها الأجل المحدد لتقديم المستندات المكلفة بإيداعها، واعتبارها قابلة بالوقائع الواردة في عرضة المدعي، إذا لم تقدم المستند أو المذكرة على الرغم من إنذارها.
- 5- ضرورة مراعاة القاضي الإداري إلزام جهة الإدارة في كل ما يقام عليها من دعاوى بالكشف والإفصاح عن أسباب قرارها وإثباتها، واعتبار امتناعها عن ذلك تسليماً منها بما ذكره المدعي؛ إذ تظهر أهمية ذلك من ناحيتين، الأولى بسبب صدور القرار عن جهة الإدارة من جانب واحد واحتفاظها بكل أو معظم المستندات في الدعوى الإدارية، والثانية هي مراعاة الواقع العملي عند إعمال قرينة صحة القرار، ذلك أنه على الرغم من وجاهة الاعتبارات التي يفترض معها في القرار الإداري أن يكون محمولاً على الصحة،

إلا أنّ الواقع العملي قد ينبئ أحياناً عن عدم تحقّق تلك الاعتبارات، إذ يكشف القضاء أحياناً عن اعتداءات صارخة على حكم القانون من قبل أصحاب السلطة في إصدار القرارات الإدارية.

6- توفير الضمانات اللازمة لتنفيذ حكم الإلغاء، وذلك بالنصّ على تحديد أجل معيّن للتنفيذ في صلب الحكم، ثمّ الأمر بالغرامة التهديدية وتصفيّتها بعد انتهاء الأجل في حال عدم التنفيذ الجزئيّ أو الكليّ أو عند المماطلة في التنفيذ، وذلك أسوةً بالمشرّع الجزائري، نظراً إلى ما يحققه ذلك من احترام الحجّية القانونية المقررة للحكم القضائي من جهة، وفي مواجهة وإزالة قرينة صحّة القرار الإداري الملغى من جهة أخرى.

قائمة المراجع

1- المراجع العامة:

1. أحمد، هلاي عبد الله. (1987). النظرية العامة للإثبات في المواد الجنائية. القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.
2. أبو المجد، أشرف عبد الفتاح. (2005). موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية "دراسة مقارنة". القاهرة: مصر. (د.ن).
3. أبو راس، محمد الشافعي. (د.ت). القانون الإداري. القاهرة: مصر. (د.ن).
4. بسيوني، حسن السيد. (د.ت). دور القضاء في المنازعة الإدارية "دراسة تطبيقية مقارنة للنظم القضائية في مصر وفرنسا والجزائر". القسم الأول. القاهرة: مصر. عالم الكتب.
5. بسيوني، حسن السيد. (د.ت). دور القضاء في المنازعة الإدارية "دراسة تطبيقية مقارنة للنظم القضائية في مصر وفرنسا والجزائر". القسم الثاني. القاهرة: مصر. عالم الكتب.
6. بلوشة، شريف أحمد. (2016). إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري "دراسة تحليلية مقارنة". ط1. القاهرة: مصر. مركز الدراسات العربية.
7. بك، عبد العزيز كحيل. (1899). إثبات الحقوق المدنية. الإسكندرية: مصر. مكتبة الأهرام.
8. تتاغو، سمير عبد السيد. (2009). أحكام الالتزام والإثبات. ط:1. الإسكندرية: مصر. مكتبة الوفاء القانونية.
9. الجرف، طعيمة. (1970). القانون الإداري "دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة". القاهرة: مصر. مكتبة القاهرة الحديثة.
10. حسونة، محمد علي. (2012). قربة الخطأ في مجال المسؤولية الإدارية "دراسة مقارنة بين القانون المصري والفرنسي". الكتاب الأول. القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.
11. الحلو، ماجد راغب. (2000). القضاء الإداري. الإسكندرية: مصر. منشأة المعارف.

12. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. (2008). وقف تنفيذ القرار الإداري. ط: 1. الإسكندرية: مصر. دار الفكر الجامعي.
13. الدين، سامي جمال. (1993). أصول القانون الإداري "نظرية العمل الإداري". الإسكندرية: مصر. (د.ن).
14. الزرقا، مصطفى أحمد. (2004). المدخل الفقهي العام. ج: 1. ط: 2. دمشق: سورية. دار القلم.
15. الزحيلي، محمد مصطفى. (2006). وسائل الإثبات في الشريعة الإسلامية في المعاملات المدنية والأحوال الشخصية. ج: 1. ط: 1. دمشق: سورية. مكتبة دار البيان.
16. زريق، برهان. (2017). نظرية التنفيذ الجبري في القانون الإداري. ط: 1. دمشق: سورية. (د.ن).
17. سرور، محمد شكري. (د.ت). موجز أصول الإثبات في المواد المدنية والتجارية. القاهرة: مصر. دار الفكر العربي.
18. سعد، نبيل إبراهيم. (د.ت). الإثبات في المواد المدنية والتجارية. بيروت: لبنان. دار النهضة العربية.
19. السعدي، محمد صبري. (2009). الواضح في شرح القانون المدني "الإثبات في المواد المدنية والتجارية". الجزائر: الجزائر. دار الهدى.
20. السناري، محمد عبد العال. (د.ت). نفاذ القرارات الإدارية "دراسة مقارنة". القاهرة: مصر. الإسراء للطباعة.
21. السناري، محمد عبد العال. (2005). مبادئ ونظريات القانون الإداري. القاهرة: مصر. (د.ن).
22. السنهوري، عبد الرزاق. (1968). الوسيط في شرح القانون المدني نظرية الالتزام بوجه عام "الإثبات - آثار الالتزام". القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.
23. شربا، أمل. (2018). الإثبات في المواد المدنية والتجارية. دمشق: سورية. منشورات جامعة دمشق.
24. طلبة، عبد الله. (2014). القانون الإداري "الرقابة القضائية على أعمال الإدارة". دمشق: سورية. منشورات جامعة دمشق.

25. الطماوي، سليمان. (1961). القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة "دراسة مقارنة". ط: 3. القاهرة: مصر. دار الفكر العربي.
26. الطماوي، سليمان. (1970). النظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة". القاهرة: مصر. دار الفكر العربي.
27. عبد الحميد، حسني درويش. (2020-أ). ماهية مبدأ المشروعية وحدوده. الكتاب الأول. ط: 1. الكويت: الكويت. (د.ن).
28. عبد الحميد، حسني درويش. (2020-ب). ماهية القرار الإداري وقوته التنفيذية. الكتاب الثاني. ط: 1. الكويت: الكويت. (د.ن).
29. عبد الحميد، حسني درويش. (2020-ج). نفاذ وسريان القرار الإداري. الكتاب الثالث. ط: 1. الكويت: الكويت. (د.ن).
30. عبد اللطيف، محمد. (1996). تسبب القرارات الإدارية. القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.
31. العسقلاني، الحافظ أحمد علي. (2014). بلوغ المرام من أدلة الأحكام. ط: 1. الرياض: السعودية. دار القبس للنشر والتوزيع.
32. عمار، عوابدي. (1998). النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري. ج: 2. الجزائر: الجزائر. ديوان المطبوعات الجامعية.
33. عبد الوهاب، محمد رفعت. (2005). القضاء الإداري. الكتاب الثاني. ط: 1. بيروت: لبنان. منشورات الحلبي الحقوقية.
34. عبد الوهاب، محمد رفعت. (2012). النظرية العامة للقانون الإداري. الإسكندرية: مصر. دار الجامعة الجديدة.
35. فهمي، مصطفى أبو زيد. (1999). القضاء الإداري ومجلس الدولة "قضاء الإلغاء". الإسكندرية: مصر. دار المطبوعات الجامعية.

36. كيرة، حسن. (1993). المدخل إلى القانون. القسم الأول. الإسكندرية: مصر. منشأة المعارف.
37. لباد، ناصر. (2011). الأساسي في القانون الإداري. ط: 1. الجزائر: الجزائر. دار المجد.
38. محمد، محمد نصر. (2014). أدلة الإثبات في الأنظمة المقارنة. ط: 1. الرياض: السعودية. مكتبة القانون والاقتصاد.
39. المكاوي، عاطف عبد الله. (2012). القرار الإداري. ط: 1. القاهرة: مصر. مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع.
40. النادي، محمد فؤاد. (د.ت). إجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة المصري. القاهرة: مصر. مطابع الزهراء للإعلام العربي.
41. ناصف، منصور علي. (د.ت). التاج الجامع للأصول في أحاديث الرسول. ج: 2. ط: 4. القاهرة: مصر. مطبعة عيسى البابي الحلبي.
42. نحيلي، سعيد، والحسن، عيسى. (2007). القانون الإداري "النشاط الإداري". حلب: سورية. منشورات جامعة حلب.
43. نحيلي، سعيد. (2013). القانون الإداري المبادئ العامة. ج: 1. حمص: سورية. منشورات جامعة البعث.
44. نشأت، أحمد. (د.ت). رسالة الإثبات. ج: 2. القاهرة: مصر. (د.ن).
45. نوح، مهند. (2018). القانون الإداري. ج: 2. دمشق: سورية. منشورات الجامعة الافتراضية.

2- المراجع المتخصصة:

1. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. (2010). الإثبات في الدعاوى الإدارية. ط: 1. القاهرة: مصر. المركز القومي للإصدارات القانونية.
2. الزبيدي، محمود عبد علي. (2021). دور القاضي الإداري في تحقيق التوازن بين سلطة الإدارة وحقوق المتقاضين في المرافعات الإدارية "دراسة مقارنة". ط: 1. بغداد: العراق. دار المسلة.
3. زريق، برهان. (2009). نظام الإثبات في القانون الإداري. ط: 1. دمشق: سورية. مطبعة الداودي.

4. الشامي، عابدة. (2008). خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية. تعز: اليمن. (د.ن).
5. العجلان، عبد الله سليمان. (2006). القضاء بالقرائن المعاصرة. ج: 1. الرياض: السعودية. (د.ن).
6. عطية، محمود حمدي. (2012). قربنة صحة القرار الإداري أمام القضاء الإداري والدستوري. القاهرة: مصر. دار أبو المجد للطباعة.
7. عطية، محمود حمدي. (2018). القيمة القانونية لقربنة صحة القرار الإداري. القاهرة: مصر. دار أبو المجد للطباعة.
8. الفائز، إبراهيم محمد. (1983). الإثبات بالقرائن في الفقه الإسلامي. ط: 2. الرياض: السعودية. مكتبة أسامة.
9. المهدي، محمد أمين. (د.ت). مجلس الدولة "دليل القاضي الإداري". القاهرة: مصر. (د.ن).
10. موسى، أحمد كمال الدين. (1977). نظرية الإثبات في القانون الإداري. القاهرة: مصر. (د.ن).

3- الرسائل العلمية (الماجستير والدكتوراه):

أ- رسائل الدكتوراه:

1. الأعرج، ميسون عيسى. (2005). آثار حكم إلغاء القرار الإداري "دراسة مقارنة". رسالة دكتوراه. كلية الدراسات القانونية العليا. جامعة عمان العربية. عمان: الأردن.
2. بلباقي، وهيبة. (2019). تسبيب القرارات الإدارية في الإجراءات القضائية الإدارية. رسالة دكتوراه. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة أبو بكر بلقايد. تلمسان: الجزائر.
3. بوكثير، عبد الرحمن. (2014). عبء الإثبات في دعوى الإلغاء. رسالة دكتوراه. كلية الحقوق - بن عنكون. جامعة الجزائر - 1. الجزائر: الجزائر.
4. بونعاس، نادية. (2015). خصوصية الإجراءات القضائية الإدارية في الجزائر - تونس - مصر. رسالة دكتوراه. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة الحاج لخضر - باتنة. الجزائر: الجزائر.

5. جيره، عبد المنعم عبد العظيم. (1970). آثار حكم الإلغاء "دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي". رسالة دكتوراه. كلية الحقوق. جامعة القاهرة. القاهرة: مصر.
6. حميش، محمد. (2018). سلطات القاضي الإداري في الدعوى الإدارية "دراسة مقارنة". رسالة دكتوراه. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان. الجزائر: الجزائر.
7. رسلان، زكريا محمود. (2011). إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري. رسالة دكتوراه. كلية الحقوق. جامعة حلب. حلب: سورية.
8. عبد الستار، سحر. (2001). دور القاضي في الإثبات "دراسة مقارنة". رسالة دكتوراه. كلية الحقوق. جامعة عين شمس. القاهرة: مصر.
9. عطا الله، محمد علي. (2001). الإثبات بالقرائن في القانون الإداري والشرعية الإسلامية. رسالة دكتوراه. كلية الحقوق. جامعة آسيوط. القاهرة: مصر.
10. العلفي، علي حسين. (2013). نظرية الإثبات في دعوى الإلغاء "دراسة مقارنة". رسالة دكتوراه. كلية الحقوق. جامعة دمشق. دمشق: سورية.
11. علي، عاطف نصر مسلمي. (1998). نظرية الأوضاع الظاهرة في القانون الإداري "دراسة مقارنة". رسالة دكتوراه. كلية الحقوق. جامعة المنصورة. القاهرة: مصر.
12. قوسطو، شهرزاد. (2017). الإثبات بالقرائن في المادة الإدارية. رسالة دكتوراه. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان. الجزائر: الجزائر.
13. كمون، حسين. (2018). المركز الممتاز للإدارة في المنازعة الإدارية. رسالة دكتوراه. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة مولود معمري تيزي وزو. الجزائر: الجزائر.
14. مرشحة، عمار. (2015). انعدام قرارات الاستملاك في سورية. رسالة دكتوراه. كلية الحقوق. جامعة حلب. حلب: سورية.

15. مقيمي، ريمة. (2020). الإثبات في النزاع الإداري. رسالة دكتوراه. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة العربي بن مهيدي - أم البواقي. الجزائر: الجزائر.

ب- رسائل الماجستير:

1. صالح، خالد ماهر. (2017). أثر قرينة صحة وسلامة القرار الإداري في إجراءات دعوى الإلغاء "دراسة مقارنة". رسالة ماجستير. كلية الحقوق. جامعة الشرق الأوسط. عمان: الأردن.
2. القاضي، منذر هشام. (2021). قرينة صحة القرار الإداري وتطبيقاتها في القانون الأردني "دراسة مقارنة". رسالة ماجستير. كلية القانون. جامعة آل البيت. المفرق: الأردن.
3. منزر، زوليحة. (2019). قرينة السلامة في القرار الإداري. رسالة ماجستير. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة محمد خيضر بسكرة. الجزائر: الجزائر.

4- الأبحاث العلمية المحكمة:

1. بن داني، يوسف. (2018، كانون الأول، 30). مدى استقلالية قواعد الإثبات في القانون الإداري عن نظرية الإثبات في القانون الخاص. مجلة القانون. مج: 7، عدد: 1. الجزائر: الجزائر.
2. بونعاس، نادية. (2014، حزيران). التحقيق في المنازعة الإدارية في الجزائر-تونس-مصر. مجلة العلوم القانونية والسياسية. عدد: 9. الجزائر: الجزائر.
3. الجليلي، وائل جلال الدين. (2013، نيسان، 15). القرائن في القانون الأمريكي - دراسة مقارنة في قواعد الإثبات الفيدرالية مع بعض قوانين الإثبات. مجلة الرافدين للحقوق. مج: 16، عدد: 57. أربيل: العراق.
4. الحسين، محمد يوسف. (د.ت). نفاذ القرارات الإدارية وتنفيذها. الموسوعة القانونية المتخصصة. مج: 6. دمشق: سورية.
5. الحلو، ماجد راغب. (1975). السرية في أعمال السلطة التنفيذية. مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية. س: 17، عدد: 1. الإسكندرية: مصر. جامعة الإسكندرية - كلية الحقوق.

6. رحال، مهدي. (2014). المبادئ العامة للقانون الضابطة لركن السبب في القرار الإداري "دراسة مقارنة".

مجلة جامعة البعث. مج: 36، عدد: 1. حمص: سورية.

7. سيد أحمد، عبد الرحمن أبو بكر. (2018، كانون الأول). أثر امتيازات الإدارة في وسائل الإثبات في

الدعوى الإدارية. مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية. مج: 15، عدد: 2. الشارقة: الإمارات العربية

المتحدة.

8. الشرقاوي، عبد الفتاح محمد. (2017). صلاحية القاضي الإداري في إلزام الإدارة بالإفصاح عن سبب

القرار الطعين "دراسة مقارنة في القانون المصري والسعودي والفرنسي". مجلة كلية الشريعة والقانون.

مج: 2، عدد: 19. القاهرة: مصر. جامعة الأزهر - كلية الشريعة والقانون.

9. شطناوي، علي خطار. (2003، كانون الأول). القرائن القضائية لإثبات عدم مشروعية القرار المطعون

به. مجلة الشريعة والقانون. عدد: 18. أبو ظبي: الإمارات العربية المتحدة. مجلس النشر العلمي.

10. الشناوي، محمد وليد. (2014، تشرين الأول). الأمن القانوني ومبادئ سن القانون الجيد. مجلة البحوث

القانونية والاقتصادية. عدد: 56. القاهرة: مصر.

11. الصقري، عبد العزيز بن أحمد. (2011، تموز). وسائل القاضي الإداري في تحقيق الدعوى. (د.ن).

مسقط: سلطنة عُمان.

12. عبد السلام، خديجة. (2014، آذار). دور القاضي الإداري في ضمان التوازن بين المتقاضين والإدارة.

مجلة الفقه والقانون. عدد: 17. الرباط: المغرب.

13. الكساسبة، عبد الرؤوف. (2006). وسائل الإثبات أمام القضاء الضريبي. مجلة جامعة دمشق للعلوم

الاقتصادية والقانونية. مج: 22، عدد: 2. دمشق: سورية.

14. مقيمي، ريمة. (2020، آب، 5). الإثبات بشهادة الشهود في النزاع الإداري. مجلة جامعة الأمير عبد

القادر للعلوم الإسلامية. مج: 34، عدد: 1. قسنطينة: الجزائر.

15. نوح، مهند. (2009). أصول المحاكمات الإدارية. الموسوعة القانونية المتخصصة. ط: 1، مج: 1. دمشق: سورية.

16. الهندي، نور عيسى. (2018، كانون الأول). عبء إثبات الدعوى الإدارية في النظام السعودي. مجلة الشارقة للعلوم القانونية. مج: 15، عدد: 2.

5- الدساتير والقوانين:

1. قانون البينات السوري رقم 359 لعام 1947.
2. القانون المدني المصري رقم 131 لعام 1948 وتعديلاته.
3. قانون العقوبات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 148 لعام 1949 وتعديلاته.
4. قانون جباية الأموال العامة السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 341 لعام 1956.
5. قانون مجلس الدولة السوري الملغى رقم 55 لعام 1955.
6. قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية المصري رقم 25 لعام 1968 وتعديلاته.
7. نظام العاملين المدنيين الصادر بالقانون رقم 58 لعام 1971 في مصر.
8. قانون مجلس الدولة رقم 47 لعام 1972 في مصر.
9. قانون أصول المحاكمات المدنية الصادر بالمرسوم 83/90 لعام 1983 في لبنان.
10. النظام الأساسي للعاملين في الدولة الصادر بالقانون رقم 50 لعام 2004 في سورية.
11. قانون الإجراءات المدنية والإدارية لعام 2008 في الجزائر.
12. قانون القضاء الإداري رقم 27 لعام 2014 في الأردن.
13. قانون أصول المحاكمات المدنية رقم 1 لعام 2016 في سورية.
14. قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019 في سورية.

15. Loi do procedure civile.

قانون الإجراءات المدنية. ترجمة: علي عبد الجبار رحيم المشهدي (2020). النجف: العراق.

16. Droit civil francais.

القانون المدني الفرنسي. ترجمة: علي عبد الجبار رحيم المشهدي (2020). النجف: العراق.

17. Code de justice administrative.

قانون القضاء الإداري. ترجمة: علي عبد الجبار رحيم المشهدي (2020). النجف: العراق.

6- مجموعات الأحكام:

1. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية لعام 1966.
2. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية لعام 1988.
3. المهاني، مصباح نوري. (2004-أ). مبادئ القضاء الإداري "اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً". ط: 1، ج: 1. دمشق: سورية. مؤسسة النوري.
4. المهاني، مصباح نوري. (2005-ب). مبادئ القضاء الإداري "اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً". ج: 2. دمشق: سورية. مؤسسة النوري.
5. المهاني، مصباح نوري. (2005-ج). مبادئ القضاء الإداري "اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في أربعين عاماً". ط: 1، ج: 3. دمشق: سورية. مؤسسة النوري.
6. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الدائرة المشكلة طبقاً للمادة (54) مكرراً من قانون مجلس الدولة (دائرة توحيد المبادئ)، منذ إنشائها وحتى نهاية أيلول سنة 2011، في مصر.
7. المستحدث من المبادئ التي قررتها الدوائر المدنية في مواد الإثبات من أول كانون الثاني 2003 لغاية آخر كانون الأول 2012، في مصر.
8. المجموعة الشاملة الحديثة، الأحكام القضائية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة السوري، ج: 1، ط: 1، 2017.

9. المجموعة الماسية الحديثة، الاجتهادات الصادرة عن الهيئة المدنية لمحكمة النقض السورية، ج: 1، 2018.

7- وقائع المؤتمرات:

1. بطيخ، رمضان محمد (تشرين الأول 2008). مفهوم دعوى التعويض والعلاقة بينهما وبين دعوى الإلغاء. مؤتمر (القضاء الإداري: الإلغاء والتعويض)-المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الرياض.
2. الغافري، عيسى بن علي (7-9 تشرين الأول 2013). خصوصية قواعد الإثبات في الإجراءات الإدارية. المؤتمر الثالث لرؤساء المحاكم الإدارية، بيروت.

8- المواقع الإلكترونية:

1. مقال منشور على الإنترنت، بعنوان القرائن كوسيلة من وسائل الإثبات أمام القضاء الإداري. استُرجع بتاريخ 22 شباط، 2021، الساعة 10:00 م من الموقع الإلكتروني:
<https://www.google.com/url?sa=t&source>
2. حكم للمحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن 13576 لسنة 50 ق عليا، تاريخ 2017/6/20، استُرجع بتاريخ 20 شباط، 2021، الساعة 11:00 م من الموقع الإلكتروني:
https://m.facebook.com/story.php?story_fbid

Syrian Arab Republic

Damascus University

Faculty of law

Public law department



The Presumption of Legality of Administrative Decision and its Impact Proving Before The Administrative Judge

**A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the
degree of Master in public law**

by

Badr Aldiin Naeem Aljuhmani

Supervisor

Dr. Eid Quritim

A professor in the department of public law

2022 AD

Abstract

This study deals with the issue of the presumption of the validity of the administrative decision, as one of the most important factors affecting the evidence before the administrative judge. Where it comes as a natural result to enable the administration of practicing its activity effectively through taking administrative decisions unilaterally and assuming its issuing legally valid , in order to ensure the functioning of public utilities and achieve the public interest.

The presumption of the validity of the administrative decision is a simple presumption that accepts proof of the opposite, but it added to the administrative decision an importance that appears in particular when the individual addressed to him appeals to the competent administrative judiciary, where he bears the burden of proving that the decision is incorrect, according to the general rule that states that The evidence is on the one who claimed, and therefore the individual appellant stands in the position of the plaintiff in the lawsuit, in contrast to the administration, which is in the position of the defendant, which is easier and smoother in terms of the burden of proof.

The subject of the study derives its importance from the importance of the administrative decisions themselves, as they represent the effective and quick legal means to enable the administration to carry out its activity, in addition to the fact that the absence of a special system for evidence in the administrative case gives the research more importance to clarify the role of the judge in proof, with the Taking into account that considerations of the principle of legality and the rule of law require permanently activating judicial oversight over the validity and legality of administrative decisions.

The main research problem is summarized in clarifying the concept of the presumption of validity of the administrative decision, the legal basis on which it is based, and how this presumption affected the position of the two parties in the administrative case in terms of bearing the burden of proof, the role of the administrative judge in the proof process, and the extent of his success in restoring the balance between the two parties.

In this study, the analytical approach was followed, by studying the presumption of the validity of the administrative decision with all its provisions and effects, analyzing the texts related to the conduct of judicial procedures in the administrative judiciary, and analyzing the administrative jurisprudence related to the subject of the research, and this study was divided into two chapters. The first chapter was devoted to talking about the fundamental aspect of the presumption of the validity of the administrative decision, and the nature of the evidence in the administrative case. As for the second chapter, it dealt with the practical aspect of the presumption of the validity of the administrative decision, starting from its impact on the evidence, leading to its removal with the issuance of the final annulment ruling.