النظام القانوني لإقامة الدليل في المنازعات الإدارية

الأستاذة/ حياة غلاي
طالبة دكتوراه بجامعة أبي بكر بلقايد تلمسان الجزائر

❖❖❖❖❖❖❖

ملخص:

إن إقامة الدليل في المنازعة الإدارية هو وسيلة للوصول إلى الحقيقة يقوم بها القاضي الإداري من واقع ما يعرض عليه من مستندات وأدلة إثبات، فلا يقتصر دور القاضي الإداري أثناء تقصيه للحقيقة على وسائل الإثبات المنصوص عليها في القانون فقط، إنما عليه أن يعتمد في حل المنازعة المعروضة أمامه على كل دليل يوصله إلى الحقيقة.

الكلمات المفتاحية: القاضي، الدليل، المنازعة.

***Abstract**:*

The establishment of a proof in the administrative litigation represents a mean to reach the truth of which the administrative judge is charged from the titles and evidence presented to him.

During his search for the truth, the role of the administrative magistrate is not limited only in means of proof enacted by the law, but must be based on all possible means which might lead him to the truth.

***Key words**: judge, proof, litigation.*

مقدمة:

تعد الأحكام التي تنظمها قواعد الإثبات من أدق المسائل القانونية في جميع التشريعات الحديثة، إذ تحتل هذه الأحكام أهمية في عالم القانون والقضاء بوصفها من أهم المواضيع المؤثرة في حركة المجتمع بوجه عام.

ويتمثل دور القاضي في تطبيق القانون على ما يعرض عليه من نزاعات، مما يقتضي تطبيقه للقانون، وهذا مفروض عليه بحكم منصبه وعن طريق المعاينة الشخصية المباشرة أو عن طريق الاستنباط مما يشاهده أو يسمعه من وقائع، أو مما يعرض عليه من مختلف وسائل الإثبات، وهو يخضع في تطبيقه للقانون .

إن إقامة الدليل في المنازعة الإدارية ما هو إلا وسيلة للوصول إلى الحقيقة، يقوم بها القاضي الإداري من واقع ما يعرض عليه من مستندات وأدلة إثبات، فلا يقتصر دور القاضي الإداري أثناء تقصيه للحقيقة على وسائل الإثبات المنصوص عليها في القانون فقط، بل عليه أن يعتمد في حل المنازعة المعروضة أمامه على كل دليل يوصله إلى الحقيقة، ولو كان هذا الدليل غير منصوص عليه في القانون(1).

حيث ذهبت الشرائع إلى تمكين القاضي من الوصول إلى الحقيقة في المنازعات التي تطرح عليه ، كما ذهبت مواقف المشرعين في مسألة الإثبات إلى تحقيق الهدف ذاته، ولكنها قامت على اختلاف في النظم والاعتبارات[2].

والسؤال الذي يطرح نفسه فيما يتمثل النظام القانوني لإقامة الدليل في المواد الإدارية؟.

وللإجابة على هذا السؤال سوف نتبع المنهج التحليلي، حيث سوف نقسم دراستنا إلى مبحثين، حيث نتعرض في المبحث الأول إلى الأحكام العامة لإقامة الدليل أمام القضاء الإداري، أما المبحث الثاني فسيتناول بالدراسة طبيعة قواعد إقامة الدليل في المواد الإدارية.

المبحث الأول

الأحكام العامة لإقامة الدليل أمام القضاء الإداري

إن صياغة نظرية الإثبات في القانون الإداري تستهدف أساسا الدعاوى الإدارية التي تتضمن فصلا في خصومة أو منازعة إدارية في صورتها المألوفة وهي دعاوى الإلغاء، ودعاوى القضاء الكامل، والتي تقوم على منازعات إدارية تتصل بحقوق أو مراكز قانونية وبالتالي تخرج عن مجالها الدعاوى التأديبية والتي تتميز بظروفها وغاياتها وأحكامها عن الدعاوى الإدارية الأخرى، واختص بنظرها القضاء الإداري، الأمر الذي يبرر عدم الاعتماد عليها في صياغة نظرية الإثبات في القانون الإداري التي تقوم أساسا على الدعاوى الإدارية التي يكون الفرد فيها هو المدعي في الغالب[3].

لذلك يعتبر الإثبات الأداة الضرورية التي يعول عليها القاضي في التحقق من الوقائع القانونية، والوسيلة العملية التي يعتمد عليها الأفراد في صيانة حقوقهم المترتبة على تلك الوقائع، حتى أنه ليصح القول بأن كل نظام قانوني وكل تنظيم قضائي يقتضي حتما وجود نظام لإقامة الدليل أو الإثبات[4].

وبناء على ذلك، تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، تعرضنا في المطلب الأول إلى النظم المختلفة في الإثبات القضائي، أما المطلب الثاني فنتعرضنا فيه إلى خصوصية إقامة الدليل في المواد الإدارية.

المطلب الأول: النظم المختلفة في الإثبات القضائي

ذهبت الشرائع من قديم الزمان إلى تمكين القاضي من الإحاطة بالحقيقة في المنازعات التي تعرض عليه على أساس ثلاث مذاهب: أولهم مذهب الإثبات الحر(فرع أول)، الثاني مذهب الإثبات المقيد (فرع ثاني)، والثالث مذهب الإثبات المختلط (فرع ثالث)، وعليه سيتم التطرق لهذه الأنظمة فيما يلي:

الفرع الأول: نظام الإثبات الحر (المطلق)

تتخلص فلسفة الإثبات في هذا النظام في عدم تحديد طرق معينة، يتقيد بها الخصوم والقاضي في الإثبات، وإنما يكون للخصوم كامل الحرية في اختيار الأدلة التي تؤدي إلى اقتناع القاضي، كما يكون للقاضي حرية تكوين عقيدته من أي دليل[5].

حيث يرمي هذا النظام إلى تخويل القاضي سلطة مطلقة في تحري الوقائع التي تعرض عليه، فيسمح له إذا ما رفع إليه نزاع أن يتولى بنفسه تحقيقه وأن يتحرى الحقيقة بكافة الوسائل، فيجيز له استدراج الخصوم ومباغتتهم واستعمال الحيل معهم للوصول إلى الحقيقة[6] وبموجب هذا المذهب أو النظام (الإثبات الحر) يكون للقاضي دور إيجابي يسوغ له سلطة تقدير

الأدلة التي لم يحدد لها القانون قيمة معينة وسلطة استخلاص القرائن، بالإضافة إلى سلطاته في نطاق إجراءات الإثبات وتحضير الدعوى إلى غير ذلك من مظاهر الدور الإيجابي التي تمكنه من استنباط الحقيقة والكشف عنها قبل الفصل في الدعوى[7].

وفي هذا النظام لا يحدد القانون طريقا للإثبات، فيكون الإثبات بأية وسيلة توصل إلى اقتناع القاضي، وما دام القاضي يصل إلى هذه الغاية وهي الاقتناع فلا تهم الوسيلة، وفي ظل هذا النظام لا يقتصر القاضي على الخصوم وإنما يلجأ إلى سؤال غيرهم. وليس هذا فحسب، وإنما للقاضي أن يقضي بعمله الشخصي.

وقد أخذت به جميع الشرائع القديمة، ولا يزال معمولا به في القانون الألماني والقانون السويسري والقانون الإنجليزي والأمريكي، كما أنه يؤخذ به في المواد الجنائية لدى جميع الشرائع، إذ الإثبات فيها يقوم على مبدأ اقتناع القاضي، وهذا الأخير يلتمس وسائل الاقتناع من أي دليل يقدم إليه، فطبيعة المواد الجنائية لا تقبل تحديد طرق معينة للإثبات[8].

ويعاب على هذا النظام إطلاقه ليد القاضي في مجال الأخذ بأدلة ما، أو طرحها حسبما يراه محققا للوصول إلى حقيقة الإدعاء في الدعوى من وجهة نظره التي لا يمكن وصفها بأنها ستكون عادلة وصائبة دائما[9]، الأمر الذي يؤدي إلى صدور أحكام تختلف باختلاف المحاكم التي أصدرتها رغم وحدة الوقائع مما يؤدي إلى اختلال الثقة المفترضة توافرها في أحكام القضاء.

الفرع الثاني: نظام الإثبات المقيد (القانوني)

هذا النظام على عكس النظام السابق، تتحدد فيه وسائل اقتناع القاضي ووسائل إقناعه، فيحدد القانون الطريقة التي يصل بها إلى الحقيقة، ولا بد للمتقاضيين من إتباع الطريقة التي يرسمها القانون[10].

وإذا كان لهذا النظام ميزة تحقيق الثقة والاستقرار في التعامل، فإنه يؤخذ عليه أنه يباعد بين الحقيقة القضائية الحقيقة الواقعية التي قد تكون ظاهرة للعيان، ولكن لا يمكن إقامة الدليل عليها، بالطرق التي حددها القانون[11]، ومن ثم فإن هذا النظام قد لا يؤدي إلى تحقيق العدالة ما دام الخصم الظالم يحتاط وذلك لعدم قيام الدليل القانوني عليه.

الفرع الثالث: نظام الإثبات المختلط

عالجت غالبية التشريعات الحديثة العيوب التي ظهرت في النظامين الحر والمقيد، وذلك بأن خلطت بينهما، وأخذت بنظام آخر هو النظام التوفيقي أو المختلط، ويجمع هذا النظام بين الإثبات المطلق والإثبات المقيد، فأخذ من نظام الإثبات المطلق قدرا من السلطة يقضي للقاضي بقسم من الحرية في توجيه الخصوم وفي استكمال الأدلة الناقصة وفي استيضاح ما أبهم من الوقائع دون أن يتعارض مع تقييد القاضي بأدلة قانونية محددة، وبيان قيمة كل منها [12].

وإن كان هذا النظام يأخذ بحسب الأصل بمبدأ حياد القاضي كما يحدد الأدلة المقبولة والقوة التي تتمتع بها كل واحدة منها في الإثبات، إلا أن القاضي يتمتع في نطاقه بحرية واسعة في تقدير الأدلة التي لم يحدد لها القانون قوة معينة مع منح القاضي سلطة استخلاص القرائن القضائية بالإضافة لسلطته الواسعة النطاق في مجال الإثبات وتحضير الدعوى[13].

كما جعل هذا النظام دور القاضي وسطا بين الإيجابية والسلبية، فلم يترك له المبادرة الكاملة ولم يجعل للخصوم سلطانا مطلقا، كما أنه يمنح للقاضي سلطة تقديرية، إذ يكون القاضي حرا في التماس وسائل الإقناع من أي دليل سواء

كانت شهادة شهود أو قرينة أو كتابة[14]، فحيث تجوز البينة مثلا لا يتقيد بها القاضي مهما بلغ عدد الشهود وسميت شخصياتهم، بل يبقى حرا في تكوين اعتقاده ويجوز له أن يأخذ بما أجمع عليه الشهود أو أن يقضي بعكسه، وكذلك فيما يتعلق بالقرائن القضائية يملك القاضي فيها سلطة تقدير مطلقة [15].

ويتميز هذا النظام بأنه يجمع بين استقرار المعاملات بما يحتوي عليه من قيود وبين اقتراب الحقيقة الواقعية من الحقيقة القضائية، بما يفسح للقاضي من حرية التقدير، وقد أخذت بهذا النظام في العصر الحاضر جميع الشرائع اللاتينية كالقانون الفرنسي والإيطالي والبلجيكي، وسائر القوانين العربية كالقانون المصري والعراقي واللبناني والجزائري[16].

المطلب الثاني: خصوصية الإثبات في المواد الإدارية

نظرا لخصوصية القضاء الإداري وتميزه يمكن القول بأنه تكونت مجموعة من الخصائص العامة التي تحكم الإثبات أمام القضاء الإداري[17]، فصياغة قواعد الإثبات في المواد الإدارية تتحكم فيه طبيعة الدعوى الإدارية التي يكون أحد طرفيها الإدارة التي تتمتع بوضع متميز، وهذا ما يؤدي إلى عدم المساواة بين أطراف الدعوى من حيث مراكزهم، وعليه سيتم دراسة طبيعة الإجراءات القضائية الإدارية وأثرها على الإثبات في الفرع الأول، وتأثير وجود الإدارة كطرف في الدعوى الإدارية والامتيازات التي تتمتع بها في الفرع الثاني.

الفرع الأول: طبيعة الإجراءات القضائية الإدارية وأثرها على الإثبات

إن الإجراءات في الدعوى الإدارية تتميز بطابع خاص وسمات خاصة تجعلها مختلفة عن بقية الدعاوى الأخرى بحكم طبيعة الأطراف، وطبيعة النزاع، وأهم هذه السمات أو الخصائص أن الإجراءات الإدارية يغلب عليها الطابع التحقيقي أو الاستقصائي وكذلك أنها إجراءات ذات طابع كتابي.

أولا – أثر الطبيعة التحقيقية أو الاستقصائية للإجراءات القضائية الإدارية على الإثبات:

من المعروف أن هناك نظامان رئيسيان في إدارة الدعوى القضائية عموما، النظام الاتهامي (Régime Accusatoire) وهو النظام الذي يسمح لأطراف الدعوى بقدر أكثر من الحرية في إدارة دعواهم حتى الوصول إلى حل فيها، ويسيطر هذا النظام على إدارة الدعوى المدنية على وجه الخصوص، وإلى جانب هذا النظام يوجد النظام التحقيقي الذي يسيطر على إدارة الدعوى الإدارية أمام القضاء الإداري حيث يعطي القاضي الإدارة دورا كبيرا في إدارة الدعوى[18].

فالقاضي الإداري يتمتع بسلطات مستقلة في البحث عن الإثبات في الدعوى الإدارية، فهو ليس خاضعا لما يطلبه أطراف الدعوى، ولكنه يحرص على تحقيق التوازن بين الطرفين[19].

ثانيا– أثر الطبيعة الكتابية للإجراءات القضائية الإدارية على الإثبات:

نظرا لأن الإدارة في أي بلد لا تتعامل إلا بالطرق الكتابية، فمن شأن ذلك أن يترك أثرا في الإجراءات القضائية الخاصة بالدعوى التي هي طرف فيها (الدعوى الإدارية)، وعليه فالإجراءات أمام القضاء الإداري هي في الغالب الأعم مطبوعة بالطابع الكتابي[20]. ويرجع ذلك إلى الدور الهام الذي يلعبه القاضي الإداري في الدعوى الإدارية مقارنة بالدعوى المدنية التي يبرز فيها دور الأطراف كدور هام و أصيل.

وإذا كان للطابع الكتابي في الإجراءات القضائية الإدارية مكانة أولى ، فإن الطابع الشفوي لهذه الإجراءات مقبول في حدود معينة [21]، أي أن الإجراءات أو المرافعات ذات الطابع الشفوي تقتصر على شرح ما ورد في المذكرات الكتابية المقدمة من طرف الخصوم دون إضافة أي جديد لها [22].

وتكمن أهمية الطابع الكتابي في ضمان عدالة جيدة بحيث يسمح للقاضي والخصوم في نفس الوقت وبصفة دائمة الإطلاع على أحداث القضية، ويساعد الطابع الكتابي للإجراءات القضائية الإدارية في تجسيد الوجاهية بصفة طبيعية[23]، فتمكن الخصوم من الإطلاع على الأوراق والمستندات المكتوبة الواردة بملف الدعوى، وتقديم ملاحظاتهم ودفاعاتهم عليها.

الفرع الثاني: تأثير وجود الإدارة كطرف في الدعوى الإدارية والامتيازات التي تتمتع بها في الإثبات

تنشأ المنازعة الإدارية غالبا بين طرفين غير متكافئين، الإدارة باعتبارها سلطة عامة والفرد العادي، حيث تتصف العلاقة بين أطرافها بعدم التوازن في مجال الإثبات، وذلك نتيجة لما تتمتع به الإدارة من امتيازات في مجال الإثبات تجعل موقفها أفضل من الفرد المنازع لها.

حيث تتمثل أهمية تلك الامتيازات في الحفاظ على مبدأ سمو المصلحة العامة التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها، وتشمل هذه الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة في مجال الإثبات في الدعوى الإدارية في امتياز حيازة الأوراق الإدارية، وامتياز قرينة صحة القرارات الإدارية، وامتياز التنفيذ المباشر[24].

أولا– امتياز حيازة الأوراق الإدارية المنتجة في الدعوى:

اشرنا سابقا أن سير العمل الإداري في مختلف إدارات العالم لا يتم إلا عن طريق الكتابة، وفي شكل وثائق تصدر عن مختلف الجهات الإدارية، ويمثل حيازة الإدارة للأوراق والمستندات المتصلة بموضوع النزاع والتي من شأن وضعها تحت نظر المحكمة المنظور أمامها الدعوى تغيير وجه الحكم فيها امتيازا هاما في مجال الإثبات، حيث يعتبر الطريق الأساسي والوحيد لإثبات الوقائع الإدارية محل النزاع أمام القضاء، وهذا قد يؤدي إلى إضعاف موقف المدعى لأن القاضي يعتمد في إثبات الدعوى الإدارية على الأوراق والملفات التي تحوزها الإدارة دون الفرد المتنازع معها[25].

وللحد من اختلال التوازن بين طرفي الدعوى الإدارية ، كان على القاضي أن يلعب دورا إيجابيا فيها لصالح الفرد الذي يواجه الإدارة مجردا من أي امتياز وعلى الإدارة الانصياع لما يطلبه القاضي منها في إطار ممارسة هذا الدور.

ثانيا– امتياز قرينة صحة القرارات الإدارية:

تعد القرارات الإدارية من أهم وسائل النشاط الإداري، ولهذا كان لابد أن تصدر مقترنة بقرينة السلامة أو ما يطلق عليه قرينة صحة القرارات الإدارية، بحيث تعد صحيحة وصادرة عن جهة مختصة قائمة على تحقيق المصلحة العامة، إلى أن يثبت عكس ذلك بواسطة المدعى باعتبارها قرينة بسيطة وليست قاطعة أي قابلة لإثبات العكس[26].

ثالثا– امتياز التنفيذ المباشر:

إن غاية الإدارة من إصدار القرارات الإدارية هو تحقيق المصلحة العامة عن طريق الآثار التي تترتب من جراء عملية تنفيذها، بحيث نجد ثلاثة طرق لتنفيذ القرارات هي التنفيذ الاختياري، والتنفيذ عن طريق القضاء، والتنفيذ المباشر الذي يلجأ إليه إذا ما رفض الأفراد تنفيذ قراراتهم طواعية، فلها أن ترغمهم على ذلك مستعملة القوة دون الحاجة إلى تدخل القضاء[27].

والتنفيذ المباشر للقرارات الإدارية هو سلطة استثنائية يتم اللجوء إليها في حالات حددها القانون، إذا توافرت شروط وضوابط حددها القضاء[28]، حتى يكون التنفيذ صحيحا وهي:

وجود نص قانوني ينص صراحة على إمكانية لجوء الإدارة إلى التنفيذ المباشر، ويظهر هذا الشرط خاصة في مجال الضبط الإداري.

يجوز للإدارة اللجوء إلى التنفيذ المباشر لقراراتها في حالة الضرورة حتى مع عدم وجود نص قانوني يمنحها تلك السلطة، وذلك يكون في حالة وجود خطر يهدد الصالح العام ويتعذر على الإدارة مواجهته بالطرق العادية، وهو ما يوجب على الإدارة التدخل للمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الصحة والأمن والسكينة [29].

بالإضافة إلى ذلك يجب أن يكون التنفيذ المباشر هو وسيلتها الوحيدة لدفع الخطر الذي يهدد النظام العام، وأن يكون بالقدر اللازم لضمان التنفيذ باعتباره يمس بمصلحة الأفراد، كما يجب أن تتعرض الإدارة عند التنفيذ إلى مقاومة وعدم امتثال من قبل الأفراد بعد أن تكون قد طلبت منهم ذلك[30].

وعليه فإن امتياز التنفيذ المباشر يشكل تهديدا كبيرا لمصالح الأفراد وحقوقهم، كما يكون له أثر كبير في مجال الإثبات في الدعوى الإدارية بحيث يضع الإدارة في مركز أقوى من الفرد المنازع لها، فهي يمكنها تنفيذ قراراتها بدون اللجوء إلى القضاء، وهنا يتجسد مبدأ عدم التوازن بين أطراف الدعوى الإدارية وتظهر أهمية الدور الإيجابي للقاضي الإداري.

المبحث الثاني

طبيعة قواعد الإثبات في المواد الإدارية

إن الإثبات في المنازعات الإدارية هو وسيلة للوصول إلى الحقيقة، يقوم بها القاضي الإداري الذي يتولى النظر في الدعوى من واقع ما يعرض عليه من أدلة إثبات.

إن دور القاضي يكون حياديا، وذلك بتدويل عبء الإثبات بين المدعي والمدعى عليه نظرا لطبيعتها الخاصة، وهذا ما سنتعرض له فيما يلي، حيث نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، حيث نتناول في المطلب الأول القواعد الأساسية لإقامة الدليل في المواد الإدارية، أما المطلب الثاني فنتعرض فيه لدور الخصوم في إقامة الدليل في المواد الإدارية.

المطلب الأول: القواعد الأساسية لإقامة الدليل في المواد الإدارية

تتميز الدعوى الإدارية بخصائص عدّة تجعل للإثبات طبيعة خاصة تستلزم تنظيم خاص به، وهذا لتعلق الدعوى الإدارية بروابط القانون العام ووجود الإدارة كطرف دائم في الدعوى بما تتمتع به من امتيازات تجعل موقفها أقوى من موقف الأفراد، ممّا يحتم البحث في النظام الذي يحكم الإثبات في الدعوى الإدارية، وهذا ما سيتم بيانه في هذا المطلب الذي قسمناه إلى فرعين:

الفرع الأول: محل الإثبات في المواد الإدارية

إن كل شخص يدعى أن له حق أمام القضاء فيقع عليه إثبات ما يدعيه، أي إقامة الدليل على الواقعة القانونية لهذا الحق، فمن يدعى أن له دين اتجاه الإدارة عليه إثبات مصدر هذا الدين أو الالتزام، أي الواقعة المنشئة له سواء كانت عقدا أو قرار أو عمل مادي رتب عليه القانون هذا الالتزام[31].

أولا – الوقائع المادية :

هي الأعمال التي تصدر عن الإدارة عن طريق أشخاص تابعين لها، ويرتب عليها القانون آثارا قانونية سواء اتجهت الإرادة إلى إحداث هذا الأثر أم لا[32].

ثانيا– التصرفات القانونية:

يقصد بها اتجاه الإدارة إلى إحداث أثر قانوني معين[33]، وذلك بإنشاء حق أو تعديله أو إنهائه، ومثال التصرفات القانونية في القانون الإداري القرارات الإدارية التي تعتبر تصرفات قانونية من جانب واحد ، والعقود الإدارية التي تعتبر تصرفات قانونية من جانبين. وإن كانت قواعد الإثبات أمام القضاء العادي تقضي أن التصرفات القانونية لا يتم إثباتها إلا بالكتابة فالأمر يختلف بالنسبة لإثبات التصرفات القانونية أمام القضاء الإداري الذي يقبل إثباتها بكافة الطرق المقبولة أمامه كما هو الأمر بالنسبة للوقائع المادية[34].

الفرع الثاني: الشروط الواجب توافرها في الوقائع محل الإثبات الإداري.

مما لا شك فيه، أن ليس كل ما يدعيه المدعي من وقائع قانونية تكون محل إثبات أمام القضاء الإداري، فإذا كان إثبات الواقعة القانونية يهدف إلى إظهار صحتها أمام القضاء، فإنه يشترط فيها مبدئيا مجموعة من الشروط تجعلها صالحة لإظهار هذه الحقيقة[35]، وهذه الشروط يمكن استخلاصها من نص المادة 28 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية[36]، حيث جاء فيها "يجوز للقاضي أن يأمر تلقائيا باتخاذ أي إجراء من إجراءات التحقيق الجائزة قانونيا"، ومن استقراء نص المادة يمكن جمع الشروط الواجب توافرها في الواقعة القانونية المراد إثباتها فيما يلي:

أولا– أن تكون الواقعة القانونية محل الإثبات متعلقة بدعوى إدارية:

ومقتضى هذا الشرط أن تكون للواقعة المراد إثباتها علاقة وطيدة بموضوع النزاع الإداري، أي متصلة بالحق المدعى به، وتظهر أهمية هذا الشرط في الإثبات غير المباشر، حيث يكتفي القاضي الإداري بإثبات واقعة قريبة من الواقعة المراد إثباتها، وعليه لابد أن تكون الواقعة البديلة هي الواقعة المراد إثباتها قريبة ومتصلة بالواقعة الأصلية اتصالا وثيقا[37].

ثانيا– أن تكون الواقعة محل نزاع: يعتبر هذا الشرط بديهيا، فالالتجاء إلى القضاء لا يكون في الأصل إلا في منازعة، فإذا لم يوجد نزاع حول واقعة فلا محل للنظر فيها وضياع وقت المحكمة في إجراءات إثباتها[38].

ثالثا– أن تكون الواقعة محل الإثبات في المواد الإدارية قابلة للإثبات:

المقصود بهذا الشرط أن ينصب الإثبات على واقعة قانونية محددة، بمعنى يجب أن تكون محصورة وغير مطلقة، فالواقعة غير المحددة لا يمكن إثباتها، فمن يدعى أمام القضاء الإداري أن الإدارة أخلت بتعهدات تربطه بالإدارة بموجب عقد إداري، عليه أن يحدد هذه التعهدات تحديدا دقيقا يسهل معه إثباتها، وذلك أن القاضي الإداري قد يرفض وسيلة إثبات خاصة بواقعة معينة مقدمة من طرف المدعي في الدعوى، إذا ما تبين أنها غير محددة بشكل كافي[39]، وتقدير ما إذا كانت الواقعة المطلوب إثباتها محددة تحديد كافيا من عدمه، هي مسألة تعود للسلطة التقديرية للقاضي ولا يخضع في ذلك لرقابة مجلس الدولة.

رابعا– أن تكون الواقعة محل الإثبات الإداري جائزة القبول:

ومعناه أن لا تكون الواقعة مستحيلة، سواء استحالة مادية، أو استحالة ناشئة عن إطلاق الواقعة محل الإثبات دون تحديدها. كذلك يدخل في معنى أن تكون الواقعة جائزة القبول أن لا يمنع القانون إثباتها لأسباب تتعلق بالنظام العام، كذلك لا يجيز القانون إثبات بعض الوقائع التي تخالف حجية الأمر المقضي به، أي القرائن القانونية القاطعة[40]، كذلك بعض الوقائع القانونية التي تتعلق بأسرار مهنية، فقد لا يسمح القانون بشهادة الموظفين أو مكلفين بخدمة عامة[41].

المطلب الثاني: دور الخصوم في إقامة الدليل في المواد الإدارية

بما أن إجراءات الإثبات في الدعوى الإدارية إجبارية، فيجب أن يتحمل الطرفان جزءا من عبء الإثبات، فالخصمان هما اللذان عرضا النزاع أمام القضاء، وبالتالي فهما من يساعدان القاضي في إنجاز مهمته، ولا يعني هذا أنهما يحلان محله، فالمطلوب منهم هو تحديد المسألة محل النزاع والوقائع التي يختلفون بشأنها، ثم يتركون الأمر للقاضي الإداري الذي يفترض فيه أنه ملم بالقانون والذي يتمتع كما أسلفنا بدور إيجابي استقصائي تدخلي وهذا من شأنه التخفيف من الأعباء التي قد يتحملها الخصوم[42]، وعلى ذلك سوف نتناول في هذا المطلب فرعين، حيث نخصص الفرع الأول إلى عبء الإثبات في المواد الإدارية، أما الفرع الثاني التخفيف من عبء الإثبات في المواد الإدارية.

الفرع الأول: عبء الإثبات في المواد الإدارية

المقصود بعبء الإثبات تحديد أي من طرفي الدعوى يجب عليه تحمل عبء إثبات الواقعة القانونية موضوع النزاع[43]، فتكليف أحد الأطراف في الدعوى الإدارية بالإثبات يجعل الطرف الآخر في مركز سهل مقارنة بالطرف الأول الذي يلقى عليه عبء الإثبات. فالأصل في تنظيم عبء الإثبات أمام القضاء الإداري يقع على عاتق الطرفين، الفرد والإدارة لكن مع اعتراف بالدور الإيجابي الكبير الذي يقوم به القاضي الإداري، كون أدلة الإثبات (الأوراق والوثائق) عادة ما تكون في حوزة الإدارة التي تكون عادة مدعى عليها أي الطرف غير المكلف بالإثبات في الأصل[44]، وهنا ينشط دور القاضي في إلزام الإدارة بتقديم الوثائق والأوراق المنتجة في الدعوى.

وانطلاقا مما سبق فإن عبء الإثبات في الدعوى الإدارية يلقي على عاتق المدعي مبدئيا، ومرد ذلك التسليم بصحة الأمر الواقع واحترام الوضع الظاهر، ولكن هذا لا يعني أنه يتحمل عبء الإثبات دوما في الدعوى، وإنما كل طرف في الدعوى يدعى إدعاءات معينة عليه تحمل عبء إثباتها، وعليه فمن أنكر في الدعوى أمرا خلاف الظاهر يقع عليه إثبات ما يخالفه، سواء أكان مدعيا أو مدعيا عليه[45]. وبالتالي فعلى المدعي أن يقدم على الأقل بداية الإثبات على صحة ما يدعيه.

على أن الفقه والقضاء الإداري المقارن كانت له آراء مختلفة حول العلاقة بين طرفي الدعوى الإدارية فيما يتعلق بعبء الإثبات، وما إذا كان تنظيما قائما على أساس القاعدة المطبقة في القانون الخاص والتي تلقي بعبء الإثبات كأصل عام عاتق المدعي، أو يقوم القاضي الإداري بتوزيع عبء الإثبات بين طرفي الدعوى الإدارية دون التقيد بالقاعدة المعروفة سلفا[46].

أولا– الاتجاه نحو تطبيق الأصل العام في الإثبات في المواد المدنية:

يرى أنصار هذا الاتجاه، وهو الاتجاه الغالب، أن عبء الإثبات أمام القضاء الإداري يقع على عاتق المدعى وفقا للأصل العام في الإثبات أمام القضاء العادي في القانون الخاص[47]، مع تدعيم الدور الإيجابي للقاضي الإداري والذي يمكن بواسطته أن يساعد الطرف الضعيف على الوفاء بهذا لعبء وهذا لتحقيق التوازن العادل بين طرفي المنازعة الإدارية، عن طريق نقله بينهما. وبالتالي فالمدعي ملزم بتقديم على أقل تقدير بداية للإثبات أو ما يعرف بمبدأ ثبوت الكتابة [48].

ثانيا– اتجاه توزيع عبء الإثبات بين طرفي الدعوى الإدارية :

أخذ بهذا الاتجاه بعض الفقهاء في فرنسا ومصر[49]، حيث يتحمل كل طرف جزءا معينا من عبء الإثبات يقوم القاضي الإداري بتوزيعه بينهما حسب ظروف الدعوى[50].

ثالثا– تقدير اتجاهات الفقه في تنظيم عبء الإثبات:

بعد عرض اتجاهات الفقه المقارن فيما يخص تنظيم العلاقة بين طرفي الدعوى الإدارية فيما يخص توزيع عبء الإثبات، يمكن القول أن الاتجاه السهل من ناحية التطبيق العملي هو الاتجاه الأول، وبالتالي هو الاتجاه الراجح مع منح القاضي الدور الإيجابي اللازم، رغم أنه يؤخذ عليه أنه لم يول اهتماما بالتفرقة بين القاعدة العامة في الإثبات وبين استنباط القرائن القضائية ذلك أن القاعدة العامة تتعلق بتنظيم عبء الإثبات في حين أن القرائن القضائية تعتبر من أدلة الإثبات.

أما بالنسبة للاتجاه الثاني فهو صعب التطبيق من الناحية العلمية، وذلك لعدم وجود معيار قانوني لكيفية تحديد القاضي الإداري القدر الذي يتحمله كل من الطرفين وهو ما قد يؤدي إلى تضارب الاجتهادات القضائية من قاضي لآخر[51].

الفرع الثاني: التخفيف من عبء الإثبات في المواد الإدارية

إن تطبيق القاعدة العامة في توزيع عبء الإثبات يختلف من القانون العام إلى القانون الخاص، لأن الخصوم في هذا الأخير متساوون في مراكزهم وإمكانياتهم للحصول على الأدلة اللازمة للإثبات، وهذا بخلاف القانون العام حيث تتميز الدعوى الإدارية فيه باختلال التوازن بين طرفي الدعوى، وسيطرة الإدارة على وسائل الإثبات، ولهذا لابد من التأكد من المعنى الحقيقي لهذه القاعدة في الإجراءات القضائية الإدارية[52].

ومن هنا يتجلى الدور الإيجابي للقاضي الإداري، بحيث يمكنه أن يطلب من الإدارة تقديم ما تحوزه من أوراق ومستندات ووثائق منتجة في الدعوى للتخفيف من عبء الإثبات على عاتق المدعي، وهو بذلك ينقل عبء الإثبات من جانب المدعي إلى جانب الإدارة[53]، فإذا لم تستجب لهذه الطلبات تقوم قرينة لصالح المدعي، ومثال ذلك اكتفاء المدعي بالتشكيك في قرينة سلامة القرار الإداري عن طريق إدخال الشك في نفس القاضي وبذلك ينتقل عبء الإثبات من المدعى إلى الإدارة لإزالة هذا الشك وإثبات سلامة القرار الإداري، فإذا هي لم تقدم الإجابة والأدلة لإقناع القاضي، اعتبر ذلك تسليما منها بما يدعيه المدعي[54].

وتجدر الإشارة أن سلطات القاضي الإداري مهما بلغت فإنها لا تخرج عن حدود الوظيفة القضائية فهو مقيد بما يقدم له من إدعاءات، وما يودع في الملف من أوراق ووثائق.

وقد أكد مجلس الدولة الجزائري في العديد من قراراته[55]، على القاعدة العامة في توزيع عبء الإثبات وقد جاءت في إحداها ما يلي: " حيث أن الدفوع يتعين رفضها لكون العارض لم يقدم دليلا على مزاعمه حول هذه الوقائع بالرغم أن عبء الإثبات يقع عليه، ومن ثم تعدو دفوعه هذه مجردة من كل قيمة قانونية لا سيما أنه يوجد بالملف ما يثبت خلاف هذا الادعاء ".

ففي العديد من الحالات يتدخل القاضي الإداري انطلاقا من الدور الإيجابي وتدابير التحقيق التي يتمتع بها لتخفيف عبء الإثبات، وأبرز مثال على ذلك يكون في قضايا نزع الملكية للمنفعة العامة، ذلك أن الإدارة قد تتعسف في قراراتها بنزع الملكية، حيث جاء في إحدى قرارات الغرفة الإدارية للمحكمة العليا[56]، التي قضت بإبطال قرار صادر عن والي ولاية تيزي وزو أقر بالمنفعة العامة، حيث جاء في أسباب القرار ما يلي: " حيث أنه يستنتج من تقرير الخبرة أنه ليس هناك منفعة عامة لأن العملية لا تستجيب لأية حاجة ذات مصلحة عامة، إنما تفيد عائلة واحدة تتوفر على طريق، وحيث أن الغرض الذي ترمي إليه العملية أي إشباع لحاجة ذات مصلحة عامة فإن ذلك لا يبرر الاعتداءات على ملكية المدعي ".

كذلك يلاحظ أن هناك بعض الحالات التي يتدخل بموجبها المشرع ويترتب عنها نقل عبء الإثبات في المواد الإدارية من عاتق الفرد المدعي إلى عاتق الإدارة المدعى عليها، وهذا يظهر بوضوح في النظام القضائي الفرنسي حيث نص المشرع الفرنسي على بعض الإجراءات الاستشارية وحق الإطلاع على المعلومات الموجود في حوزة الإدارة، كما نص على حالات يكون فيها تسبيب القرارات الإدارية وجوبي، وهذا كله من أجل تحقيق التوازن بين طرفي المنازعة الإدارية في مجال الإثبات[57].

خاتمة:

من خلال دراسة النظام القانوني الذي يحكم إقامة الدليل في المواد الإدارية، يمكن أن نخلص إلى النتائج التالية:

– تعتبر قواعد الإثبات بصفة عامة من أهم القواعد التي تحكم سير العلاقات في المجتمع وتؤدي إلى استقرار المعاملات فيه.

– عدم وجود قانون متكامل وخاص بقواعد الإثبات في المواد الإدارية ، فالمشرع الجزائري فيما يخص قواعد الإثبات أمام الجهات القضائية الإدارية (المحاكم الإدارية ومجلس الدولة) أحال إلى القواعد الإجرائية المتبعة في الإثبات أمام القضاء العادي، دون أن يفرق بينهما رغم خصوصية المنازعة الإدارية.

– تتميز قواعد إقامة الدليل في المواد الإدارية بطابع خاص، كون أن المنازعة الإدارية ينشأ في الغالب بين طرفين غير متكافئين من حيث المركز القانوني، فنجد الإدارة باعتبارها شخص عام تتمتع بامتيازات السلطة العامة، مما يجعلها في أغلب الأحيان في مركز المدعى عليه وهو مركز أسهل بالمقارنة مع مركز المدعي الذي يقف فيه الفرد مجرد من أي امتيازات أو أدلة إثبات.

التهميش:

[1] لحسين بن شيخ أث ملويا، مبادئ الإثبات في المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 23-24.

[2] توفيق حسن فرج، قواعد الإثبات في المواد المدنية والتجارية، منشورات حلبي، الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003، ص 24.

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإثبات أمام القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مص، 2008، ص 17.

[4] سليمان مرقس، أصول الإثبات وإجراءاته (الأدلة المطلقة) الطبعة الخامسة، دار الكتب القانونية شتات، القاهرة، مصر، 1991، ص3.

[5] عباس العبودي، شرح أحكام قانون الإثبات المدني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2005، ص 24.

[6] سليمان مرقس، المرجع السابق، ص 5.

[7] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 30.

[8] توفيق حسن فرج، المرجع السابق، ص 17- 18.

[9] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 31.

[10] توفيق حسن فرج، المرجع السابق، ص 18-19.

[11] عباس العبودي، المرجع السابق، ص 25.

[12] عباس العبودي، المرجع السابق، ص 26.

[13] طعيمة الجرف، رقابة القضاء للأعمال الإدارة (قضاء الإلغاء)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1998، ص 314.

[14] لحسين بن شيخ أث ملويا، المرجع السابق، ص 28.

[15] سليمان مرقس، المرجع السابق، ص 12.

[16] عباس العبودي، المرجع السابق، ص 26-27.

[17] شادية إبراهيم المحروقي، الإجراءات في الدعوى الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2005، ص 62.

[18] شادية إبراهيم المحروقي، المرجع السابق، ص 65.

[19] Charles DEBBASCH-Jean Claude RICCI, contentieux administratifs, 7ème éd, Dalloz, Paris, 1999, p437.

[20] شادية إبراهيم المحروقي، المرجع السابق، ص 69.

[21] رشيد خلوقي، قانون المنازعات الإدارية، الجزء الثالث، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011، ص 45.

[22] خالد خلف القطارنة، إثبات دعوى الإلغاء (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011، ص 67.

[23] رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 45.

[24] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص85.

[25] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 87.

[26] خالد خلف القطارنة، المرجع السابق، ص 56- 57.

[27] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص93.

[28] أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موفق قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات، القاهرة، مصر، 2008، ص 577.

[29] بلباقي وهيبة، المرجع السابق، ص 29.

[30] خالد خلف قطارنة، المرجع السابق، ص 51-52.

[31] بلباقي وهيبة، المرجع السابق، ص 39.

[32] بلباقي وهيبة، المرجع السابق، ص 41.

[33] محمد صبري السعدي، الإثبات في المواد المدنية والتجارية، الطبعة الأولى، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص 21.

[34] جهاد صفا، أبحاث في القانون الإداري (وسائل الإثبات في نطاق قضاء الإلغاء)، الطبعة الأولى، المنشورات حلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009، ص 65.

[35] مامون عبد الكريم، محاضرات في قانون الإثبات وفق اخر النصوص، كنوز للنشر والتوزيع، الجزائر، 2001، ص 9-10.

[36] قانون الإجراءات المدنية الإدارية الصادر بموجب القانون رقم 08-09 المؤرخ 18 صفر 1429 الموافق 25 فبراير 2008.

(37) توفيق حسن فرج، المرجع السابق، ص 61.

(38) عباس العبودي، شرح أحكام قانون الإثبات المدني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر التوزيع، عمان، الأردن ، 2005، ص 62 .

(39) بلباقي وهيبة، المرجع السابق، ص 48.

(40) توفيق حسن فرج، المرجع السابق، ص 64-65.

(41) بلباقي وهيبة، المرجع السابق، ص 49.

(42) لحسين بن شيخ أث ملويا، المرجع السابق، ص 68.

(43) عباس العبودي، المرجع السابق، ص 63.

(44) خالد خلف قطارنة، المرجع السابق، ص 80-81.

(45) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 26.

(46) أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص517.

(47) جهاد صفا، المرجع السابق، ص 543.

(48) بدران مراد، الطابع التحقيقي للإثبات في مواد الإدارية، مجلة مجلس الدولة، العدد 9، لسنة 2009، ص 16.

(49) تبنى هذا الاتجاه في فرنسا كل من Motulsky- copper- royer- Pactet- colson

أما في مصر فقد تبناه كل من: مصطفى كمال الدين وصفي، محمود حلمي، أشار إلى ذلك خالد خلف القطارنة، المرجع السابق، ص 100.

(50) بلباقي وهيبة، المرجع السابق، ص 57 .

(51) خالد خلف القطارنة، المرجع السابق، ص 103-104.

(52) لحسين بن شيخ أث ملويا، المرجع السابق، ص 68-70.

(53) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 25.

(54) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 26.

(55) القرار المؤرخ في 31 ماي 1999 في قضية درياس مالك ضد والي ولاية سطيف، قرار غير منشورا أشار إلى هذا القرار لحسن بن شيخ أث ملويا، المرجع السابق، ص 87-88 .

(56) القرار المؤرخ في 13 يناير 1991 في قضية جيلالي عمار ومن معه ضد والي ولاية تيزي وزو، قرار غير منشور، أشار إليه لحسين بن شيخ أث ملويا، المرجع السابق، ص 89-90.

(57) بلباقي وهيبة، المرجع السابق، ص 66-67.