مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية

اسم المقال: أثر امتيازات الإدارة في وسائل الإثبات في الدعوى الإدارية
اسم الكاتب: عبدالرحمن أبوبكر سيد أحمد
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/8311
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 06:20 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

جامعة الشارقة
ملتقى الحضارات

مجلة جامعة الشارقة

دورية علمية محكمة

للعلوم القانونية



المجلد 15، العدد 2
ربيع الثاني 1440 هـ / ديسمبر 2018 م

الترقيم الدولي المعياري للدوريات 2616-6526

أثر امتيازات الإدارة في وسائل الإثبات في الدعوى الإدارية

عبدالرحمن أبوبكر سيد أحمد

كلية القانون - جامعة الشارقة

الشارقة - الإمارات العربية المتحدة

تاريخ الاستلام: 31-01-2018 **تاريخ القبول: 27-03-2018**

ملخص البحث:

طبيعة الدعاوى الإدارية تختلف عن الدعاوى الأخرى، نظرا لسرعة تطور القانون الإداري وعدم وجود قانون مستقل وخاص للدعاوى الإدارية بخلاف الدعاوى المدنية أو التجارية أو الجزائية التي لها تقنين خاص بها، والقانون الإداري يستمد أحكامه ومبادئه من القضاء وما استقرت عليه أحكامه، وهذا الاختلاف يرجع بسبب الامتيازات التي أعطيت للإدارة في سبيل تسيير المرفق العام، وهذه الامتيازات تؤثر في الدعاوى الإدارية الناشئة بين الفرد والإدارة، ومن هذه الامتيازات حيازة الإدارة للمستندات والأوراق المكتوبة وامتياز التنفيذ المباشر وامتياز المبادرة وقرينة الصحة المفترضة في القرار، وهذه الامتيازات تضع الإدارة في موقف القوي بالرغم من أنها مدعية عليها في الدعوى، وتضع الفرد المدعي في موقف الضعيف، الأمر الذي يخلق عدم توازن بين أطراف الدعوى، لذلك لابد من بيان هذه الامتيازات وأثرها في عملية الإثبات في الدعاوى الإدارية.

الكلمات الدالة: امتيازات، التنفيذ المباشر، المبادرة، أثر الامتيازات.

المقدمة:

إن طبيعة الدعوى الإدارية تختلف عن الدعاوي المدنية والتجارية، وذلك بسبب تمتع الإدارة في هذه الدعاوي بعدة امتيازات أعطاها لها القانون لكي تستطيع أن تسير المرفق العام وتحقيق الهدف الذي وجدت من أجله وهو تحقيق المصلحة العامة للمجتمع.

ويكمن اختلاف الدعاوى الإدارية عن الدعاوى العادية في الامتيازات التي تكون للإدارة والتي تؤثر في الدعاوى الإدارية وهذه الامتيازات هي التي تجعل الإدارة بصفتها مدعية عليها بالطرف القوي في الدعوى ويجعل دور المدعي وهو الفرد ضعيفا في الدعوى، وهذه الامتيازات تؤثر بشكل مباشر في إثبات الدعاوى الإدارية.

ويختلف دور القاضي الإداري نظرا لهذه الطبيعة في الدعاوى الإدارية عن الدعاوى العادية، حيث يظهر دوره الإيجابي من خلال التخفيف من هذه الامتيازات التي أعطيت للإدارة وذلك من خلال توزيع ونقل عبء الإثبات من الفرد (الطرف الضعيف) إلى عاتق الإدارة (الطرف القوي).

ويتمثل أيضا دور القاضي الإداري الإيجابي في إجبار الإدارة التي تحوز على جميع المستندات والأوراق المتعلقة بالدعوى وحيازتها للقرارات والملفات الوظيفية وغيرها من المستندات التي تؤثر في الدعوى وعد امتثال الإدارة بتسليم هذه المستندات تشكل قرينة لصالح المدعي (الفرد) وبالتالي يقع على الإدارة دحض هذه القرينة.

وتجدر الإشارة إلى أنه يمكن دحض هذه القرينة بمجرد امتثال الإدارة لأمر القاضي وتسليم المستندات والأوراق التي تم طلبها منها والتي تؤثر على إثبات وسير الدعوى.

وعليه سنبين في هذه الدراسة الامتيازات التي تكون للإدارة والتي تؤثر في الدعاوى الإدارية وأثر هذه الامتيازات على النحو الآتي:

المبحث الأول: امتيازات الإدارة المؤثرة في الدعاوى الإدارية

المبحث الثاني: أثر امتيازات الإدارة على الدعاوى الإدارية

المبحث الأول:

امتيازات الإدارة المؤثرة في الدعاوى الإدارية

وتتمثل تلك العوامل بالامتيازات أو السلطات التي تتمتع بها الإدارة بصفتها سلطة عامة ذات موقف قوي في الدعوى الإدارية والتي تؤثر بشكل مباشر في الإثبات بهدف تحقيق المصلحة العامة، والامتيازات ذات الأثر غير المباشر كثيرة ومنها امتياز السلطة التقديرية وامتياز خضوع تصرفات الإدارة لقواعد القانون العام، وامتياز أعمال السيادة، ولها حق نزع الملكية جبرا وحق الاستيلاء على العقارات الخاصة، وحق إصدار قرارات تنفيذية ملزمة[1].

ونتيجة لهذه الامتيازات التي أعطيت للإدارة والتي تؤثر بشكل فعال في الدعاوى الإدارية، فإن هذه الامتيازات لابد لها أن تحدث أثرًا واضحا في الدعاوى الإدارية، ومن الطبيعي أن يقف الفرد موقف المدعي في الدعوى الإدارية وأن الإدارة تقف في موقف المدعي عليه، ولكن نظرا لهذه الامتيازات التي تحوزها الإدارة فإن من آثارها في الدعوى الإدارية أن تقف الإدارة في موقف المدعي استثناء في الدعوى الإدارية، الأمر الذي جاء كأثر للامتيازات التي تحوزها الإدارة.

وعليه تم تقسيم هذا المبحث إلى أربعة مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول: حيازة الإدارة للمستندات والأوراق المكتوبة.

المطلب الثاني: قرينة الصحة المفترضة في القرار الإداري .

المطلب الثالث: امتياز التنفيذ المباشر.

المطلب الرابع: امتياز المبادرة.

المطلب الأول:

حيازة الإدارة للمستندات والأوراق المكتوبة

للإدارة شخصية معنوية مستقلة وحياة متميزة عن الحياة الخاصة للعاملين بها، وهذه الشخصية لا تتغير ولا تنتهي بانتهاء أو تغير حياة العاملين بها، بخلاف الانسان الطبيعي الذي يتمتع بذاكرة وعقل انساني بما يحويه من فكر معرض للنسيان، فهو أساسا يدافع عن مصلحته الخاصة، وحياته طالت أم قصرت تعتبر محدودة في عمومها، ومن ثم كانت

(1) محمد خصاونة، وسائل الإثبات في دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، الأردن، 2015، ص35 36

حاجة الإدارة إلى تكوين ذاكرتها المستقلة التي تتمثل في إعداد ذاكرة إدارية متميزة لها تظل باقية محتفظة بالوقائع الإدارية جميعها بعيدة عن النسيان، أو الغرض الشخصي بحيث يرجع إلى هذه الذاكرة عند اللزوم للكشف عن حقيقة التصرفات الإدارية وتاريخها ومضمونها، وتكون مرجعا ثابتا على مر الأيام بغض النظر عن اشخاص العاملين بها، وهذا العقل الإداري أو الذاكرة عبارة عن السجلات والملفات والأوراق وجميع المصنفات والمحررات التي أعدت من مختلف الجهات الإدارية أو صدرت عن العاملين بها وتثبت بها الوقائع المتعلقة بالعمل الإداري[1].

وبحكم مسؤولية الإدارة عن إدارة وتسيير المرافق العامة، وبسبب رعايتها للمصالح العامة للدولة، فقد اعتبرت من أشخاص القانون العام ومنحها المشرع شخصية اعتبارية وخولها سلطات قانونية واستأثرت بامتيازات القانون العام، التي لا يحظى بها الأشخاص العاديون، فهي التي تسيطر على النشاط الإداري بمجمله، ومن البديهي أن هذه الامتيازات لم تمنح للإدارة بقصد التحكم وإهدار الحقوق والجور على حقوق الأفراد، وإنما بغرض تمكينها من القيام بواجبها في الإشراف على سير المرافق العامة[2].

والإدارة في الدعاوى الإدارية هي من تحوز المستندات والمحررات والمراسلات والأوراق المطلوبة في الدعوى وهذا ما يجعلها طرفا قويا في الدعوى.

وتعتبر الصفة الكتابية هي الغالبة على جميع الأعمال الإدارية حيث تحتفظ الإدارة بأوراقها والتي تمثل ذاكرتها الإدارية وهي السجلات والملفات والأوراق والمصنفات المتاحة للعاملين لديها أو التي تصدر عنهم وتحتوي الوقائع المتعلقة بالعمل الإداري[3].

الفرع الأول: مفهوم الأوراق الإدارية

ويقصد بالأوراق الإدارية بأنها كل ما في حوزة الإدارة من محررات ومستندات تتصل بنشاط الإدارة أو بالعاملين بها مثال ذلك القرارات والعقود والأحكام الإدارية وكافة الأوراق الخاصة بملف خدمة الموظف، وهي إما أن تكون أوراقا رسمية أو أوراقا عرفية[4].

وتعد الأوراق الإدارية الطريق الرئيس لإثبات الوقائع الإدارية وتصرفات العاملين

(1) محمد العنزي، الإثبات في الدعوى الإدارية، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، الأردن،2012، ص74

(2) آمال البريشي، أنموذج مقترح لتطوير مبادىء الإثبات والدفوع المتعلقة بالتزوير في ضوء اختصاصات محكمة العدل العليا، أطروحة دكتوراة، جامعة عمان العربية، الأردن، 2011، ص15

(3) محمد خصاونة، وسائل الإثبات في دعوى الإلغاء، مرجع سبق ذكره، ص36

(4) محمد المعولي، العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية، ودورها في خلق نظرية خاصة بالإثبات أمام القضاء الإداري، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، الأردن، 2011، ص63

بـالإدارة العاملـة، لذلـك تعـد الوسـيلة الأساسـية فـي الإثبـات أمـام القضـاء الإداري، وهـذا أمـر طبيعـي لأن الإجـراءات الإداريـة القضائيـة تتميـز بأنهـا ذات صبغـة كتابيـة بالإضافـة إلـى أنهـا تتـم تحـت إشـراف وتوجيهـات القاضـي الإداري، ولهـذا تعـد الأوراق الإداريـة الوسـيلة الرئيسـة فـي الإثبـات أمـام القضـاء الإداري باعتبارهـا الذاكـرة الإداريـة التـي يرجـع إليهـا عنـد الحاجـة[1].

وبصفـة عامـة فـإن الأوراق الإداريـة تنحصـر فـي كل محـرر فـي حـوزة الإدارة يتضمـن واقعـة إداريـة معينـة، ومـن ثـم فـإن الأوراق الإداريـة تنطـوي علـى كل الوقائـع المتصلـة بالنشـاط الإداري أو بالعامليـن لديهـا ومثالهـا القـرارات والعقـود الإداريـة والأوراق المرفقـة بملـف خدمـة الموظـف والخاصـة بتعيينـه وترقيتـه وجزاءاتـه وإجازاتـه ومعاشـه إلـى غيـر ذلـك ممـا يتعلـق بمركـزه الوظيفـي، وأصـل الكتابـات والمراسـلات والتقاريـر الإداريـة[2].

وتعـد الأوراق الإداريـة الطريـق الرئيـس لإثبـات الوقائـع الإداريـة وتصرفـات العامليـن بـالإدارة، فهـي الوسـيلة الأساسـية فـي الإثبـات أمـام القضـاء الإداري لاسـيما وأن الإجـراءات الإداريـة القضائيـة تميـز بأنهـا ذات صبغـة كتابيـة، ومـن ذلـك تكمـن المشـكلة فـي حيـازة الإدارة لهـذه الأوراق والمسـتندات ومـا تتضمنـه مـن بيانـات حيـث يكـون مـن الصعـب علـى المدعـي الفـرد الـذي يتحمـل عـبء الإثبـات الحصـول علـى هـذه الأوراق[3].

ومـن حيـث صدورهـا فقـد تصـدر الورقـة الإداريـة ابتـداء مـن موظـف مختـص بمقتضـى أعمـال وظيفتـه سـواء كانـت نتيجـة لمبـادرة أم إجـراء إيجابـي سـابق مـن شـخص آخـر، أو كانـت مـن قبيـل مبـادرة الإدارة المنفـردة كمـا هـو الشـأن فـي القـرارات والعقـود الإداريـة، ويمكـن أن تصـدر الورقـة ابتـداء فـي صـورة طلـب مـن الفـرد سـواء أكان مـن العامليـن بالدولـة أو مـن غيرهـم ثـم تقـدم لـلإدارة سـواء بالبريـد العـادي أو المسـجل أو باليـد إلـى غيـر ذلـك مـن الوسـائل التـي تـؤدي إلـى تأشـير الإدارة عليهـا وإثبـات تاريـخ ورودهـا عـادة، وغيـر ذلـك مـن مراحـل وإجـراءات اتخـذت بشـأنها، ومـن ثـم حفظهـا ضمـن ملفـات الإدارة سـواء ارتبطـت الورقـة بمحررهـا أو بمقدمهـا شـخصيا أو بغيـره[4].

(1) محمد العنزي، الإثبات في الدعوى الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص74

(2) عبد العزيز خليفة، أصول إجراءات الإثبات في الخصومة الإدارية، دار الفكر والقانون، مصر، 2016، ص-125 126

(3) عصام الذنيبات، الشهادة ودورها كوسيلة إثبات أمام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، الأردن، 2015، ص20 - 21

(4) محمد العنزي، الإثبات في الدعوى الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص76 - 77

أما حيث مضمون الورقة الإدارية فقد تكون مثبتة لتصرف قانوني أو لواقعة مادية، قد تتعلق بنشاط الإدارة وسير العمل بها أو بوقائع تتعلق بالعاملين بالإدارة أو بغيرهم ممن تربطهم بها علاقة أو صلة، سواء كانت علاقة تعاقدية كما هو الحال بالنسبة للمتعاقد مع الإدارة، أو علاقة غير تعاقدية مثل علاقتها بالأشخاص المنزوعة ملكيتهم أو المحددة إقامتهم، وهي في جميع الحالات تتضمن وقائع إدارية معينة، تدخل في مجال الاختصاصات المحددة للعاملين وتتصل بسير العمل الإداري والوظيفة الإدارية بصفة عامة[1].

والورقة الإدارية ابتداء غير مقيدة بشكل أو نموذج ويتم إثبات الوقائع على محرر عادي مسطر أو غير مسطر سواء تم بخط اليد أو بالآلة الكاتبة، وقد تكون الورقة الإدارية محررة على نماذج معدة لدى الإدارة سلفا لإثبات بعض الوقائع الإدارية مثل نموذج بيان حالة الموظف المرفق بملف خدمة كل موظف بالدولة، والذي يثبت به بمعرفة المختصين، مؤهلات الموظف ومدة خدمته وبيان بدرجاته وعلاواته ومرتبه وجزاءاته إلى غير ذلك من البيانات المتعلقة بحالته الوظيفية، وكذلك وثائق السفر ونماذج الشهادات الدراسية واستمارات الحالة المدنية والبطاقات العائلية والشخصية واستمارات التأمين والمعاشات وربط الضرائب والإيصالات المطبوعة ومحاضر الإصابات ورخص السيارات ورخص القيادة، إلى غير ذلك من النماذج والأشكال المعدة سلفا لإثبات مختلف الوقائع الإدارية والتي تختلف من جهة لأخرى وفقا لطبيعة نشاطها الإداري والوقائع التي أعدت هذه الأوراق لإثباتها[2].

والورقة الإدارية لا يشترط فيها أن تكون مختومة بخاتم الجهة الإدارية المختصة فقد تكون عبارة عن خطاب أو طلب مقدم من فرد عادي إلى جهة الإدارة أو من جهة إدارية إلى مثيلتها بغض النظر عما إذا كانت تربطهما علاقة من عدمه[3].

وللقرار الإداري صفة مزدوجة فهو إلى جانب كونه ورقة إدارية يمكن مناقشة المشروعية فيها بكافة طرق الإثبات، فهو أيضا يدخل ضمن الأوراق الرسمية بمعناها العام، والتي يحررها أو يؤشر عليها موظف عام، ومع ذلك فقد انتهت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى « أن لهذه الأوراق طبيعة خاصة لا يسوغ معها التسليم بأن إثبات عكس ما جاء بها لا يكون إلا عن طريق الادعاء بالتزوير»[4].

(1) عصام الذنيبات، الشهادة ودورها كوسيلة إثبات أمام القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره، ص21 - 22

(2) محمد العنزي، الإثبات في الدعوى الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص76

(3) محمد المعولي، العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص64

(4) المحكمة الإدارية العليا، 16/6/1970، السنة 24، ص349، أشار إليه عبد العزيز خليفة، أصول إجراءات الإثبات في الخصومة الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص126

وتكمن المشكلة في حيازة الإدارة على هذه الأوراق والمستندات وحفظهما وما تضمنته من بيانات مدونة في أرشيفها وبالتالي يكون من الصعب على المدعي الفرد الذي يتحمل عبء الإثبات الحصول على هذه الأوراق، ولهذا استقر الفقه والقضاء الإداري المقارن على أن عيب الانحراف بالسلطة من العيوب القصدية في السلوك الإداري قوامه أن يكون لدى الإدارة قصد الانحراف بالسلطة، وهذا القصد لا يمكن استيفاؤه إلا من الملف فإذا لم يقم الدليل من الملف على وجود هذا القصد لدى الإدارة فلا قيام لعيب الانحراف، كما استقر القضاء الإداري بخصوص تقدير كفاية العاملين بالجهات الإدارية على الاعتداد بما هو ثابت في الأوراق، وأن المرجع الرئيسي لكل ما يتعلق بمراحل حياة الموظف في الوظيفة هو ملف الخدمة، باعتباره الوعاء الطبيعي لكل ما يتعلق بخدمة الموظف السابقة وأحواله من ناحية الكفاءة والصلاحية للوظيفة، كما يكون إثبات مدة الخدمة السابقة للموظف من واقع السجلات والملفات، كما أن الأصل في إثبات حصول الاختبار عند تعيين العامل ما هو ثابت بأوراق وسجلات الإدارة[1].

ويعد الدليل الكتابي من أهم وسائل الإثبات وترتفع قيمته القانونية في إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة كأحد عيوب القرار الإداري الذي يعتبر من العيوب القصدية في سلوك الإدارة أساسه أن يكون للإدارة قصد الانحراف بالسلطة وهذا القصد لا يمكن استنتاجه إلا من خلال الملف الوظيفي، فإذا لم يقم الدليل على وجود هذا القصد فلا قيام لعيب انحراف استعمال السلطة لدى الإدارة[2].

الفرع الثاني: حجية الأوراق الإدارية في الإثبات

لما للأوراق الإدارية من أهمية فقد ألزمت قوانين مجلس الدولة في فرنسا ومصر بتقديم كافة الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع المنازعة والمنتجة في إثباته إيجابا أو نفيا متى طلب منها ذلك، وفي حال رفض الإدارة ذلك الطلب يكون ذلك الرفض قرينة لصالح المدعي الفرد[3].

والمستندات والأوراق الإدارية تعد من قبيل القرائن المكتوبة القابلة لإثبات العكس، وما تدل عليه من بيانات ووقائع أعدت لإثباتها صحيح، إلى أن يثبت عكس ما حوته بأي من طرق الإثبات، لأجل ذلك قضي بأن الأوراق الإدارية هي من قبيل القرائن المكتوبة القابلة لإثبات العكس، الأصل فيها الصحة والطعن في موضوعها مقبول عند قيام الدليل،

(1) محمد العنزي، الإثبات في الدعوى الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص75

(2) عصام الذنيبات، الشهادة ودورها كوسيلة إثبات أمام القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره، ص21

(3) محمد خصاونة، وسائل الإثبات في دعوى الإلغاء، مرجع سبق ذكره، ص36 - 37

والأوراق الإدارية ليست ذات حجية مطلقة في الإثبات حيث يقتصر نطاق حجيتها على تأكيد صحة البيانات الواردة بها، والتي أعدت في الأصل لإثباتها وعلى العكس من ذلك فإنها لا تحوز أية حجية في الإثبات بالنسبة للبيانات الواردة بها والتي لم تعد في الأصل لإثباتها[1].

والورقة أو المستند الإداري فقد يكون لها حجية رسمية كما هو مقرر في القانون الخاص من حيث ضرورة مراعاة الشكليات المقررة، وقد تكون أوراق عرفية صادرة من أفراد عاديين دون أن يتدخل موظف عام مختص بتحديدها، وفي تلك الحالتين تعتبر أوراقا إدارية لوجودها تحت يد الإدارة وتثبت وقائع إدارية[2].

ولكل من الورقة العرفية والرسمية حجية على الجميع من حيث صدورها من موقعها، إلا أن الأمر يختلف في إسقاط تلك الحجية، حيث لا يسقطها في الورقة الرسمية سوى الطعن بالتزوير أما الورقة العرفية فيكفي لإسقاطها إنكار المنسوب إليه صدورها عنه لخطه أو توقيعه عليها[3].

وتكتسب الأوراق الإدارية قيمتها الإثباتية وتحقيق اقتناع القاضي بها بقدر انتظامها في الملف وتسلسل أرقامها وتواريخها، وعلى قدر الانتظام والانضباط بأوراق الملف تكون حجيتها في الإثبات والاطمئنان إليها[4].

وفيما يتعلق بحجية الأوراق المستخرجة من وسائل الاتصالات الحديثة مثل الحاسب الآلي والفاكس، فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أنه لا مناص من التسليم بأن البيانات المستخرجة من هذه الوسائل ليست إلا صورة مأخوذة من صورة أصلية مما ينطبق في شأنه نص الفقرة ج من المادة (13) من قانون الإثبات المصري ويعتد بها على سبيل الاستئناس تبعا للظروف[5].

(1) عبد العزيز خليفة، أصول إجراءات الإثبات في الخصومة الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص127

(2) عصام الذنيبات، الشهادة ودورها كوسيلة إثبات أمام القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره، ص21

(3) محمد المعولي، العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص63

(4) محمد المعولي، المرجع السابق، ص65

(5) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1516، لسنة 43ق، جلسة 20/2/2000، أشار إليه عبد العزيز خليفة، أصول إجراءات الإثبات في الخصومة الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص128

الفرع الثالث: الدور الإيجابي للقاضي الإداري في الإثبات لمواجهة حيازة الإدارة للمستندات والأوراق

يتضح امتياز الإدارة بحيازتها للأوراق الإدارية وحفظها لها بعيدا عن متناول الأفراد في حين أنها قد تمس مراكزهم وأوضاعهم القانونية، وقد تتعلق بحقوقهم ومصالحهم الشخصية، وهي بذلك إذا اكتسبت مركز الخصم في الدعوى الإدارية تكون مزودة سلفا بأدلة الإثبات سواء بالنسبة لها أو بالنسبة لغيرها، في الوقت الذي يقف فيه الفرد أمامها مجردا من الأوراق الإدارية، وقد لا يعلم ما سطر فيها من بيانات بصورة واضحة، وما إذا كانت تلك البيانات صالحة أم لا، وبذلك يكون الفرد بطبيعة الحال أعزلا من أدلة الإثبات بصفة عامة وتكون الإدارة في موضع أفضل من حيث القوة والاستعداد عن الفرد الذي يقدم ادعاءاته، في حين تخلو يديه من الأوراق التي هي الدليل الرئيسي في الإثبات، على خلاف الحال في القانون الخاص حيث يعتمد الطرفان على أدلة الإثبات الأخرى غير الكتابية كالشهادة واليمين بصورة أساسية ومألوفة بجانب الكتابة، وتتساوى كل الأطراف في شأن حصولها أو حيازتها على أدلة الإثبات[1].

إلا أنه من الطبيعي أن تكرس امتيازات الإدارة وهيمنتها على سير المرافق العامة، خلافا واضحا بين الدعوى الإدارية والدعوى أمام القضاء العادي، مما ينعكس على إجراءات التقاضي الواجب اتباعها في كل منهما، ووسائل وقواعد الإثبات المقبولة أمام كل منهما، فأمام القضاء العادي يقف خصوم تربطهم علاقة تضع مصالح كل منهم على قدم المساواة، بينما تقف الإدارة في الدعوى الإدارية خصما يمثل المصلحة العامة ويتمتع بالعديد من الامتيازات، وفي مواجهتها يقف الفرد بصفته مدع وخصم صاحب مصلحة خاصة مجردا عن أي امتياز أو سلطة، مما أسفر عنه انعدام التوازن بين طرفي الدعوى الإدارية، وإلقاء عبء إضافي على القاضي الإداري ليجتهد ما استطاع لتحقيق العدل بين خصمين غير متكافئين في الإمكانات والامتيازات[2].

إذا كانت حيازة الإدارة لأوراق إدارية أو مستندات قد تكون لازمة للفصل في الدعوى يشكل امتيازا تملكه الإدارة في مواجهة خصمها فإنه يقابل ذلك الامتياز التزاما يقع عليها بتقديم تلك الأوراق[3].

(1) محمد العنزي، الإثبات في الدعوى الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص78

(2) آمال البريشي، أنموذج مقترح لتطوير مبادئ الإثبات والدفوع المتعلقة بالتزوير، مرجع سبق ذكره، ص15 - 16

(3) عبدالعزيز خليفة، أصول إجراءات الإثبات في الخصومة الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص130

وحيازة الإدارة للوثائق والمستندات على هذا النحو يجعلها في موقف غير متكافئ مع الطرف الآخر في الدعوى الإدارية، وهو ما يقتضي التدخل الايجابي للقاضي الإداري بالطلب منها أن يقدم ما لديها من وثائق ومستندات يشير إليها المستدعي وبالنتيجة يساهم في خلق نظرية خاصة بالإثبات الإداري تختلف عما هو معمول به في الدعاوى الحقوقية التي يتساوى فيها أطراف الدعوى[1].

لأجل ذلك فقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر على تأكيد التزام الإدارة بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع، والمنتجة في إثباته إيجابا أو نفيا، متى طلب منها ذلك سواء من هيئة مفوضي الدولة أو من المحاكم، حيث إن عدم امتثال الإدارة لهذا الأمر تقيم قرينة في صالح المدعي[2].

ولذلك قرر القضاء الإداري بأن القواعد العامة تقضي بعدم جواز عرض أي سند على القاضي الإداري دون أن يمكن الخصوم من العلم به، وأن هذه القاعدة تحد من تفوق الإدارة على الفرد في الإثبات لأن الإدارة في الأغلب هي من تحوز السندات التي يعتمد عليها الفرد في الإثبات، لذا فقد تلجأ إلى المماطلة في إبراز ما تحوزه من تلك الوثائق[3].

وتتميز إجراءات التقاضي الإدارية بأنها ذات صبغة إيجابية استيفائية موجهة يتولى فيها القاضي استيفاء الدعوى بوسائل تهيمن عليها الصبغة الإدارية وروح العمل دون توقف أو انتظار لمبادرة الطرفين، وفي هذه الخصوصية تختلف الإجراءات جذريا عن المرافعات المدنية ذات الصبغة الدعائية حيث يسيطر الطرفان على الإجراءات المدنية التي تخضع في جانب كبير منها لإرادتهم[4].

وإذا كانت الصفة الايجابية للمرافعات الإدارية تخول القاضي إمكانية استيفائية متعددة المظاهر في سبيل الوصول إلى الحقيقة، فإن المظهر الرئيسي لها يتحصل في سلطة التكليف بالمستندات، حيث يتولى القاضي سواء من تلقاء نفسه أو بناء على طلب أحد الطرفين تكليف أي طرف بتقديم المستندات والأوراق والبيانات المنتجة والتي يرى لزومها للفصل في الدعوى وسواء أكان ذلك من الإدارة أو الأفراد[5].

(1) محمد المعولي، العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص66 - 67

(2) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1490 لسنة 14ق، جلسة 30/12/1973 أشار إليه عبدالعزيز خليفة، أصول إجراءات الإثبات في الخصومة الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص130

(3) آمال البريشي، أنموذج مقترح لتطوير مبادىء الإثبات والدفوع المتعلقة بالتزوير، مرجع سبق ذكره، ص21

(4) محمد أبو العينين، الدفوع الإدارية والموضوعية أمام القضاء الإداري الدفوع المتعلقة بالدعوى والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2013، ص730

(5) محمد أبو العينين، المرجع السابق، ص732

فـالإدارة بحكـم طبيعـة عملهـا ومسـؤولياتها تحتفـظ بجميـع الوثائـق والملفـات المتعلقـة بالأعمـال التـي تقـوم بهـا بصـورة رسـمية ومنظمـة، لغايـات التوثيـق وسـهولة الرجـوع إليهـا لتنفيـذ المهـام وتوثيـق العمـل والرقابـة وتحديـد المسـؤولية وحفـظ حقـوق المتعامليـن معهـا، أي أن السـندات الحاسـمة فـي المنازعـة الإداريـة لابـد مـن توافرهـا لـدى الإدارة، وهـي تـدرك مسـبقا أن أيـا مـن هـذه الوثائـق يمكـن أن يكـون بينـة إثبـات أو نفـي أمـام القضـاء، وتعـي تمامـا عـدم حصانـة أي عمـل، أو إجـراء إداري يصـدر عنهـا فـي مواجهـة القضـاء الإداري، وأن صلاحيـة السـلطة القضائيـة فـي تحقيـق سـيادة القانـون تتـم بطريـق الادعـاء المباشـر، لتحقيـق الرقابـة علـى مشـروعية أعمـال وقـرارات السـلطات الإداريـة، ممـا يفـرض علـى الإدارة أن تقـدم إلـى القضـاء الإداري الـذي يطـرح أمامـه النـزاع كل الأوراق والمسـتندات المتعلقـة بموضـوع النـزاع والمنتجـة فـي الدعـوى الإداريـة إثباتـا ونفيـا للحـق المدعـى بـه، متـى طلـب إليهـا ذلـك، وإنهـا إن نكلـت عـن تقديـم تلـك المسـتندات، انهـارت قرينـة السـلامة التـي تتمتـع بهـا القـرارات الإداريـة، وتقـوم عندئـذ قرينـة لصالـح المدعـي بصحـة مـا يدعيـه والتسـليم بصحـة مـا قدمـه مـن مسـتندات وينتقـل عـبء الإثبـات مـن المدعـي لصبـح علـى عاتـق الإدارة[1].

المطلب الثاني:

قرينة الصحة المفترضة في القرار الإداري

بمـا أن القـرار الإداري هـو وسـيلة الإدارة الفعالـة فـي تسـيير النشـاط الإداري وحتـى يسـير هـذا النشـاط دون عرقلـة مرجعهـا ادعـاء مجـردا بـأن القـرار الإداري محـل المنازعـة الإداريـة غيـر صحيـح، فقـد اسـتقر القضـاء الإداري علـى أن كافـة القـرارات الإداريـة تلازمهـا قرينـة بصحـة صدورهـا وحتـى السـحب الإداري أو الالغـاء القضائـي لتلـك القـرارات، وتفتـرض تلـك القرينـة أن القـرار الإداري صـدر فـي إطـار احتـرام لـكل أوجـه المشـروعية بـأن أصـدره موظـف مختـص بإصـداره مسـتندا فـي إصـداره لأسـباب تبريـره فـي الشـكل الـذي حـدده القانـون منصبـا علـى محـل قائـم ومشـروع مبتغيـا لتحقيـق مصلحـة عامـة[2].

وهـذا مـا قضـت بـه محكمـة القضـاء الإداري المصـري بقولهـا: «.. الأمـر الـذي يأتـي علـى قرينـة الصحـة المفترضـة فـي قيـام القـرار المطعـون فيـه علـى سـببه ويجعـل الجهـة الإداريـة ملتزمـة بالدفـاع عـن قرارهـا واثبـات سـببه وسـنده مـن الواقـع والقانـون، إلا أنهـا إذا لـم تفعـل مـن ذلـك شـيئا، فـإن قرارهـا إنمـا يكـون قـد زحـزح عـن هـذه القرينـة وأصبـح دون سـبب يسـيغه

(1) آمال البريشي، أنموذج مقترح لتطوير مبادىء الإثبات والدفوع المتعلقة بالتزوير، مرجع سبق ذكره، ص23 - 24

(2) عبد العزيز خليفة، أصول إجراءات الإثبات في الخصومة الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص132

واقعيا وقانونيا وتعين من ثم الحكم بإلغائه هو ما ترتب عليه من آثار»[1].

وقرينة السلامة صفة لصيقة بالقرارات الإدارية حتى وإن كانت معيبة حتى يحكم بإلغائها أو بعدم مشروعيتها، ولا يستثنى منها إلا القرارات المنعدمة وهي التي يبلغ فيها العيب حدا من الجسامة يكون واضحا بصورة جلية، ومعنى ذلك أن قرينة السلامة تمثل بحق امتيازا هاما للإدارة في علاقتها مع الأفراد والهيئات التي يمكن أن تكون طرفا في نزاع مع الإدارة، وهو ما يشكل بالنتيجة عاملا هاما في لزوم وجود نظرية خاصة بالإثبات الإداري تختلف عن نظرية الإثبات في القانون المدني[2].

ولهذا يفترض قيام القرارات الإدارية على سبب صريح يبررها بحدود المصلحة العامة وأصل هذه القرينة مستمد من فكرة عامة تفترض سلامة كل قرار إداري وهي كما سبق وذكر قرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس، فإذا قام المدعي بالتدليل على عدم صحة القرار حيث يكون هذا الدليل كافيا لزعزعة الثقة بقرينة السلامة التي يحاط بها القرار الإداري فيؤدي ذلك إلى نقل عبء الإثبات من عاتق المدعي إلى عاتق المدعي عليه (الإدارة)[3].

وتعتبر هذه القرينة من الصفات المميزة للقرارات الإدارية وتعني أن يظل نافذ المفعول باعتباره صحيحا من تاريخ سريانه وحتى نهاية العمل به إما بإلغائه أو تعديله أو سحبه، فسواء أكان القرار الإداري مسببا أو غير مسبب من المفترض أن يكون قد قام على سبب صحيح وصدر وفقا للصالح العام لحين إثبات العكس، وقد استقر القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر على أن قرينة السلامة والصحة الملازمة للقرار الإداري منذ لحظة صدوره هي قرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس[4].

وتجد قرينة صحة قرارات الإدارة مبررها في أن تلك القرارات تصدر عن موظف مختص يفترض فيه الأمانة والنزاهة والحيادية وتحري الدقة فيما يصدره من قرارات، ولهذا منحت الإدارة سلطة تقديرية وهو اختصاص لا يتمتع به سوى من هم على قمة الهيكل الإداري، ناهيك عما قد يشترطه القانون من أداء اليمين قبل القيام بالعمل بالنسبة لبعض طوائف الموظفين والتي تتسم أعمالهم بحساسية أو أهمية خاصة ليضيف ضمانه إضافية اخرى لموضوعية القرار الإداري وبعده عن الهوى[5].

(1) محكمة القضاء الإداري، الطعن 437، لسنة 26 قضائية، بتاريخ 27/6/1973م.

(2) محمد المعولي، العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص67

(3) عصام الذنيبات، الشهادة ودورها كوسيلة إثبات أمام القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره، ص23

(4) محمد خصاونة، وسائل الإثبات في دعوى الإلغاء، مرجع سبق ذكره، ص40

(5) محمد المعولي، العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص68

ولا تنصب قرينة السلامة إلا على الوقائع والإجراءات التي يدونها الموظف المختص فيكون قد شاهدها أو قام بها بنفسه ومثالها تاريخ القرار ومحل صدوره واسم مصدره وصفته وذلك فضلا عن مضمون القرار وما يتضمنه من نصوص خاصة بالموضوع الذي صدر من أجله والتي قررها مصدر القرار بصفته الوظيفية، مما يجعل قرينة سلامة القرار الإداري الفرد (المدعي) في مركز صعب فهو من يتحمل عبء المنازعة في صحة هذه القرارات وبالتالي يقف أعزلا من أدلة الإثبات في الدعوى الإدارية بصفته مدعيا في حين تكون الإدارة بصفتها مدعيا عليها في مركز أقوى وأفضل من ناحية عبء الإثبات[1].

وتلازم قرينة السلامة جميع القرارات إيجابية كانت أو سلبية وسواء صدرت صريحة أو كانت ضمنية، إلى حين إثبات العكس، وحتى القرارات الإدارية المعيبة تلتصق بها قرينة السلامة إلى أن يتم إلغاؤها من قبل القضاء أم سحبها من جهة الإدارة، ولاشك أن قرينة السلامة تلعب دورا بالغ الأهمية في مجال الإثبات، من ذلك أنها تؤدي إلى وقوف الإدارة في موقف المدعي عليه وهو مركز أيسر وأفضل من ناحية عبء الإثبات[2].

وفيما يتعلق بتمتع القرار الإداري السلبي بقرينة الصحة المفترضة في كافة القرارات الإدارية، فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى أن القرار السلبي بعدم التعيين شأنه في ذلك كشأن سائر القرارات الإدارية، التي تتمتع جهة الإدارة في إصدارها بسلطة تقديرية في اختيار الأسباب، حيث يفترض قيامها على سبب صحيح إلى أن يثبت العكس، وبهذه المثابة فهي تحمل قرينة المشروعية التي لا يزيلها عدم تسبيبها ما لم تدحض هذه الجريمة بالدليل الحكمي[3].

وتجعل قرينة سلامة القرارات الإدارية الفرد في مركز صعب فهو من يتحمل مخاطر المنازعة في صحة هذه القرارات، وبالتالي يقف الفرد الاعزل من أدلة الإثبات في موقف المدعي في حين الإدارة تقف في موقف المدعي عليه في الدعوى، وهو مركز أيسر وأفضل من ناحية عبء الإثبات، وبذلك تنشأ ظاهرة عدم التوازن العادل بين الطرفين في الدعوى الإدارية[4].

وإذا كان عبء إثبات عكس قرينة صحة القرار الإداري يقع على عاتق المدعي - ولأن هذا العبء شديد فإن القضاء الإداري مراعاة لجانبه ولتحقيق قدر من التوازن في الإثبات

(1) عصام الذنيبات، الشهادة ودورها كوسيلة إثبات أمام القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره، ص23

(2) آمال البريشي، أنموذج مقترح لتطوير مبادئ الإثبات والدفوع المتعلقة بالتزوير، مرجع سبق ذكره، ص27

(3) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 5845 لسنة 45ق، جلسة 19/1/2002، أشار إليه عبد العزيز خليفة، أصول إجراءات الإثبات في الخصومة الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص132 - 133

(4) محمد العنزي، الإثبات في الدعوى الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص81

اكتفى منه بتقديم دلائل لعدم صحة القرار الإداري، وإن كانت لا تؤدي إلى نقض قرينة صحة القرار الإداري نهائيا، إلا أنها إذا ما نجحت في زعزعة ثقة القاضي في مشروعية القرار، فإن ذلك يؤدي إلى نقل عبء إثبات مشروعيته إلى جانب الإدارة فإن هي فشلت في ذلك زالت قرينة الصحة المفترضة في قرارها وجاز للقاضي الحكم بإلغائه في ضوء ما يثبت لديه من وصمه بأية من أوجه عدم المشروعية[1].

وتجدر الإشارة إلى أنه ما من شك أن قرينة السلامة تلك تعتبر عاملا مؤثرا في الإثبات يجعل الإدارة في موقف أقوى من موقف الفرد، ولكن رغم ذلك فهي قرينة بسيطة وتقبل إثبات العكس[2].

وأن المدعي إن استطاع أن يثبت صحة ادعاءاته رغم ما تتمتع به قرارات الإدارة بقرينة الصحة والسلامة، فإذا كانت قرارات الإدارة تتحصن بقرينة الصحة والسلامة فإنه بالإمكان دحض هذه القرينة التي تستند عليها الإدارة وذلك في حالة عدم تقديم الإدارة دلائل قانونية تثبت صحة ما قامت به، أو امتنعت عن تقديم ما بحوزتها من أدلة ومستندات أو اتخذت مسلكا سلبيا تجاه القاضي الإداري، فإن المدعي والحالة هذه يكون في موقف أفضل ومريح من الإدارة الذي يقع عليها عبء الإثبات[3].

وفي ذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا حيث قالت : «وحيث أن الحكم المطعون فيه قد بنى أسبابه بإلغاء القرار المطعون فيه على أن الإدارة قد تقاعست عن تقديم أوراق التحقيق وهي لازمة لبحث مشروعية القرار المطعون فيه والفصل في الدعوى بما يلقي التبعية عليها ولذا تقضي المحكمة بإلغاء هذا القرار، ولما كان ما استخلصه الحكم المطعون فيه سائغا ذلك أن أوراق التحقيق هي ذات الأثر الحاسم في المنازعة، ومن ثم كان يتعين أن تكون تحت بصر وبصيرة المحكمة لبحث مدى سلامة التحقيق وما انتهى إليه وصولا لبحث مدى مشروعية القرار والفصل في الدعوى، إلا أنه بنكول الإدارة عن تقديم هذه الأوراق فلا محيص من أن ذلك يقيم قرينة لصالح المدعية - المطعون ضدها - مؤداها صحة ما تدعيه من عدم سلامة إجراءات التحقيق وما انتهت إليه وعدم قيام القرار المطعون فيه على أسس سليمة تبرره بما يتعين معه إلغاؤه وما يترتب على ذلك من آثار، وإذ انتهى الحكم المطعون فيه إلى ذات النتيجة ومن ثم يكون الطعن الماثل غير قائم على أساس سليم من القانون متعينا رفضه»[4].

(1) عبد العزيز خليفة، أصول إجراءات الإثبات في الخصومة الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص133

(2) محمد خصاونة، وسائل الإثبات في دعوى الإلغاء، مرجع سبق ذكره، ص42

(3) محمد المعولي، العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص70

(4) المحكمة الاتحادية العليا، الأحكام الإدارية، الطعن رقم 599، لسنة 2016 قضائية، بتاريخ 15 / 3 / 2017

المطلب الثالث:

امتياز التنفيذ المباشر

قالت المحكمة الإدارية العليا في مصر: « إن التنفيذ المباشر بواسطة الإدارة يستمد شرعيته من اعتبارين أساسيين هما ضرورة سير المرفق العام بانتظام، ووجوب رقابة النظام العام ورعاية مقتضياته العاجلة، إلا أن ذلك لا يتعارض مع واجب الإدارة في الحفاظ على ممتلكات الأفراد وصونها وهو واجب لا يعوزه السند العقلي أو القانوني إذ إن سلطة جهة الإدارة في التنفيذ المباشر ترتكز أساسا على مقتضيات النظام العام، وهذه المقتضيات ذاتها توجب على الإدارة الحفاظ على ممتلكات الأشخاص الذي يتخذ التنفيذ المباشر وسيلة لقسرهم على تنفيذ أوامر الجهة الإدارية في الحالات التي تبرر ذلك»[1].

ولقد منحت الإدارة امتياز تنفيذ القرارات الإدارية عن طريق الإدارة مباشرة وهذا الحق يعد من حقوق الإدارة ومن أخطر امتيازاتها وأنجحها أثرا، فإذا ما رفض الأفراد تنفيذ قرارات الإدارة اختياريا فإن لها أن ترغمهم على ذلك إجبارا مستعمله حقها بامتياز التنفيذ المباشر والذي بموجبه تقوم الإدارة لتنفيذ أوامرها على الأفراد دون الحاجة إلى تدخل القضاء باستئذانه في التنفيذ الجبري[2].

حق التنفيذ المباشر معناه في نطاق القانون الإداري حق الإدارة في أن تنفيذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية إذا رفضوا تنفيذها اختياريا دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء، والأصل أن يتم تنفيذ القرارات الإدارية إما اختياريا أو عن طريق القضاء. ويقصد بالحالة الأولى قيام الأفراد بتنفيذ القرارات التي تخاطبهم طواعية احتراما منهم لقوتها القانونية الملزمة، ولهم في سبيل ذلك الالتجاء إلى الوسائل القانونية لرقابة مشروعيتها حيث لا يترتب على هذه الوسائل وقف تنفيذ القرار، أما الحالة الثانية فيقصد بها التجاء الإدارة إلى القضاء لاستصدار حكم نهائي مذيل بالصبغة التنفيذية حيث يعتبر بمثابة السند التنفيذي كما هو الحال بالنسبة لسائر الأفراد في علاقاتهم مع بعضهم البعض[3].

وقد اختلف الرأي في فرنسا حول طبيعة امتياز التنفيذ المباشر ومداه، وكان هنالك ثلاثة آراء في ذلك حيث يرى الرأي الأول أن هذا الامتياز قاعدة عامة لا يجوز التنازل عنها بينما يجعل الرأي الثاني هذا الامتياز استثناء لا يجوز التوسع في تطبيقه، ومن الواضح أن محكمة التنازع الفرنسية ومجلس الدولة الفرنسي يؤيدان هذا الرأي، بينما نجد

(1) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 358، لسنة 14 قضائية، بتاريخ 21/4/1973م.

(2) عصام الذنيبات، الشهادة ودورها كوسيلة إثبات أمام القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره، ص24

(3) محمد المعولي، العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص71

أن الرأي الثالث يقف موقفا وسطا بين الرأيين السابقين مفاده ان التنفيذ المباشر ليس حقا مطلقا بل ترد عليه استثناءات وللإدارة أن تتنازل عنه وفي مصر يميل الفقه إلى ترجيح الثاني[1].

وبموجب امتياز الإدارة بالتنفيذ المباشر يتضح بأنها الخصم والحكم في الوقت نفسه وهذا الامتياز يمثل تهديدا لمصالح الأفراد الذين يخضعون له، لأنه قد يمس حرياتهم الشخصية، كالقرارات الصادرة بالقبض أو الاعتقال، كما قد يمس حق الملكية كالقرارات الصادر بنزع ملكية عقار للمنفعة العامة، والتنفيذ المباشر قد يترك أثارا يتعذر أو يستحيل تداركها كتنفيذ قرار بهدم منزل أو بغلق محل تجاري، فإذا تبين أن القرار غير مشروع عندما يطعن فيه الفرد صاحب الشأن بعد تنفيذه يكون الضرر قد حدث بالفعل من خلال التنفيذ ويتعذر تدارك الضرر الناتج عنه، وبالإضافة لما سبق فإن التنفيذ المباشر الذي تقوم به الإدارة بما يتضمنه من إضرار ومساس بمصالح الأفراد يتم دون سبق اللجوء إلى القضاء، مما يفقد الأفراد ضمانة بحث جدية موقف الإدارة وسلامة ادعاءاتها قبل القيام بالتنفيذ، وإذا كان الأمر كذلك فإن حق الإدارة في التنفيذ المباشر أقر طريقا استثنائيا وبموجب شروط مشددة[2].

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها: « التجاء الإدارة إلى تنفيذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء - و هو ما يسمى بالتنفيذ المباشر - هو طريق استثنائي محض، لا تستطيع الإدارة أن تلجأ إليه إلا فى حالات محددة على سبيل الحصر إذ أن الأصل الذى يحكم هذا الموضوع هو الأصل العام الذي يخضع له الأفراد، و الذى يقتضى أن تلجأ الإدارة إلى القضاء لتحصل على حكم بحقوقها إن كان لها ثمة وجه حق إذا ما رفض الأفراد الخضوع لقراراتها»[3].

ولأن تنفيذ الإدارة لأوامرها على الأفراد تنفيذا مباشرا هو استثناء من الأصل العام والذي يتعين بموجب اللجوء للقضاء لاستيفاء الحقوق، فإن الإدارة لا يجوز لها اللجوء إليه إلا في أحدى الحالات الآتية:

الحالة الأولى: حالة وجود نص قانوني

إذا وجد نص صريح في القوانين أو اللوائح أو الأنظمة تستند إليه الإدارة في التنفيذ المباشر، وتعتبر هذه الحالة أكثر وضوحا، لأنها تجد أساسها في نص صريح في القانون،

(1) عصام الذنيبات، الشهادة ودورها كوسيلة إثبات أمام القضاء الإداري مرجع سبق ذكره، ص24

(2) محمد العنزي، الإثبات في الدعوى الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص82

(3) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 444، لسنة 7 قضائية، بتاريخ 26 /3/ 1966

ومثالها النص القانوني الذي يجيزه للإدارة إغلاق المحلات العامة التي تمارس نشاطا مخالفا للقانون[1].

وكذا النص القانوني الذي يجعل للإدارة الحق في استيفاء مستحقاتها من الضرائب والرسوم أو أية مستحقات أخرى عن طريق الحجز الإداري، والنص القانوني الذي يجيز للإدارة أن تحجز على أموال الأفراد المنقولة أو العقارية وبيعها بعد إنذارهم إذا تأخروا في تسديد ما عليهم من أموال عامة مثل الضرائب والرسوم[2].

الحالة الثانية: حالة وجود نص قانوني لا يقرر جزاء عند مخالفته

وتعد هذه الحالة امتناع الأفراد عن تنفيذ أحكام قانون أو لائحة لم يتضمن النص جزاء عند مخالفتها، فعندما تنص القوانين أو اللوائح على جزاءات جنائية توقع على كل من يخرج على أحكامها لا تجوز للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ الجبري المباشر وإنما يجب عليها في هذه الحالة اتخاذ الإجراءات الجنائية لتوقيع الجزاء المنصوص عليه، ولكن إذا لم ينص القانون أو اللائحة على أي جزاء يقع على من يخرج على أحكامها، ففي هذه الحالة يحق للإدارة اللجوء إلى التنفيذ الجبري المباشر إذا امتنع الأفراد عن تنفيذها اختيارا لكي يتحقق الاحترام الواجب للقوانين واللوائح[3].

الحالة الثالثة: حالة الضرورة

ومقتضاها أن تجد الإدارة نفسها أمام خطر داهم، يقتضي تدخلها الفوري للمحافظة على الأمن أو السكينة أو الصحة العامة، بحيث لو انتظرت إلى حين صدور حكم القضاء لترتب على ذلك أخطار جسيمة.

والمشرع قد يتوقع الضرورة وينص على حق الإدارة في التدخل عند تحققها، والمتفق عليه هنا أن المشرع لا ينشىء للإدارة حقا جديدا، ولكنه يؤكد لها حقا ثابتا من قبل، وكل ما يترتب على نص المشرع على هذه الحالات هو التزام الإدارة بسلوك السبيل الذي رسمه لها المشرع في حالة الضرورة المنصوص عليها، كما لو اشترط أن تسبب قرارها أو أن تنذر الأفراد مثل حالة التجاء الإدارة إلى استخدام السلاح[4].

(1) عصام الذنيبات، الشهادة ودورها كوسيلة إثبات أمام القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره، ص25

(2) محمد العنزي، الإثبات في الدعوى الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص83

(3) محمد العنزي، المرجع سابق، ص83 - 84

(4) محمد العنزي، المرجع سابق، ص84

وقد جرى القضاء الإداري في مصر على ضرورة توافر أربعة أركان لقيام حالة الضرورة يتمثل أولها في أن يكون هناك خطر جسيم مفاجئ يهدد النظام والأمن العام وثانيها أن يكون عمل الضرورة الصادر من الإدارة هو الوسيلة الوحيدة لدفع الخطر وثالثها أن يكون العمل لازما حتما فلا يزيد على ما تقضي به الضرورة، ورابعها أن يقوم بهذا العمل الموظف المختص قيما يقوم به من أعمال وظيفته، وهذه الأركان ترجع في مجموعها وفق ما ذهب إليه قضاء المحكمة الإدارية العليا ترجع إلى أصلين معروفين أن الضرورات تبيح المحظورات وأن الضرورة تقدر بقدرها[1].

ويمكننا إجمال الشروط الواجبة لحالة الضرورة الموجبة للتنفيذ المباشر للقرار الإداري بحيث لو تخلف أحدها انتفت حالة الضرورة بالآتي:[2]

1. تهديد النظام والأمن العام بخطر جسيم ومفاجئ.
2. أن يكون عمل الضرورة الصادر عن الإدارة هو وسيلتها الوحيدة لدفع الخطر، أي تعذر دفع الخطر بالطرق القانونية العادية، لأن الأصل ألا تستعمل الإدارة في أداء واجبها إلا الوسائل التي وضعها القانون لها، وليس لها أن تستخدم غيرها إلا إذا عجزت الوسائل العادية عن دفع الخطر الجسيم ولذلك باللجوء للقضاء لاستئذانه باتخاذ التدابير اللازمة[3].
3. أن يكون العمل لازما لمواجهة الخطر، فلا يزيد عما تقتضيه حالة الضرورة، فلا يضحي بمصلحة الأفراد في سبيل المصلحة العامة إلا بمقدار ما تقضي به الضرورة، أي لا تتعسف الإدارة بإجراءاتها[4].
4. أن يقوم بهذا العمل الموظف المختص في إطار ما يقوم به من أعمال وظيفته.

ويترتب على امتياز التنفيذ المباشر الممنوح للإدارة أن يضعها في مركز أسمى وأقوى من مركز الأفراد إذ تتمكن من تنفيذ تصرفاتها واقتضاء حقوقها جبرا عن الأفراد دون التزام منها برفع دعوى عليهم ولهم إذا تضرروا أن يلجئوا إلى القضاء لطرح ادعاءاتهم

(1) المحكمة الإدارية العليا، جلسة 26/3/1966، السنة 11، ص565، أشار إليه عبدالعزيز خليفة، أصول إجراءات الإثبات في الخصومة الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص134 - 135

(2) محمد المعولي، العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص74

(3) محمد العنزي، الإثبات في الدعوى الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص85

(4) محمد العنزي، المرجع السابق، ص85

أمامه مؤيدين ذلك بالحجج والمستندات اللازمة[1].

وبالتالي فإن هذا الامتياز يساعد على وقوف الإدارة المدعمة بأدلة الإثبات في موقف أفضل من الفرد الذي يكون موقفه ضعيفا كمدعي في دعواه أعزلا من أدلة الإثبات التي تؤيده، لاسيما وأنه مثقل بعبء إثباتها، وهذا هو وجه اتصال امتياز التنفيذ المباشر بنظرية الإثبات، إذ يعمل على وجود عدم التوازن العادل، بين الطرفين في الدعوى الإدارية، الذي يتطلب اهتماما ورعاية من المشرع والقاضي على حد سواء، لتحقيق التوازن بينهما[2].

والإدارة عندما تلجأ إلى القضاء لتنفيذ قراراتها فإن ذلك يضعف في العادة مركزها وبالتالي يضعف من مقدرتها على ضمان انتظام العمل الإداري وتحقيق المصلحة العامة ويكبدها الجهد والوقت والنفقات، ولهذا منحت الإدارة تنفيذ القرارات الإدارية عن طريق الإدارة مباشرة وهذا الحق يعد من حقوق الإدارة ومن أخطر الامتيازات وأنجحها أثرا[3].

المطلب الرابع:

امتياز المبادرة

ويقصد بامتياز المبادرة سلطة الإدارة في إصدار قرارات تنفيذية أو حق الإدارة في اتخاذ موقف معين تحدد به مركزها القانوني وحقوقها دون توقف على إرادة الأفراد بمقتضى قرارات ملزمه لها قوة تنفيذية بغير حاجة للالتجاء إلى القضاء، وبمعنى آخر فإن هذا الامتياز يتجسد في قدرة الإدارة على أن تصدر قراراتها التنفيذية بإرادتها المنفردة، حيث يترتب على صدورها آثارا في مواجهة الأفراد دون حاجة منها للجوء للقضاء لتنفيذها ومثالها قرارات الفصل من الخدمة، والجزاءات التأديبية، ولا يكون أمام الأفراد حال الادعاء بعدم مشروعيتها سوى اللجوء إلى القضاء للطعن بعدم صحتها حيث يكونوا والحالة هذه في موقف المدعي، والإدارة في موقف المدعي عليه وهو الموقف الأسهل والأيسر في مجال الإثبات[4].

يتضح لنا أن الإدارة -تحقيقا للصالح العام- تملك إصدار قرارات إدارية تنفيذية، وذلك تعبيرا عن إرادتها المنفردة بمعزل عن القضاء من دون أية مبادرات سابقة من جانب الأفراد الذين تمسهم مثل هذه القرارات، والإدارة بذلك تحدد في حالات معينة مقدما

(1) عصام الذنيبات، الشهادة ودورها كوسيلة إثبات أمام القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره، ص25

(2) عصام الذنيبات، المرجع السابق، ص25

(3) محمد المعولي، العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص71 - 72

(4) محمد المعولي، المرجع السابق، ص75

الحقوق والالتزامات والمراكز القانونية، فللإدارة أن تصدر قرارات نزع الملكية جبرا عن أصحابها، وقرارات الجزاءات التأديبية، وقرارات الفصل من الخدمة على خلاف رغبة الموظف، وتصدر من تلقاء نفسها قرارات التعيين أو النقل أو الترقية أو منح العلاوات كما لها أن تصدر العديد من القرارات المتعلقة بالضبط الإداري، إلى غير ذلك من القرارات الإدارية التي تدخل في نطاق مباشرة الوظيفة مع ما تتضمنه من حقوق والتزامات، وهذه القرارات تلزم الإدارة والأفراد على السواء حيث تلتزم الإدارة في المستقبل باحترام أحكامها والامتناع عن أي تصرف مخالف لها ما دامت قائمة، ويلتزم الفرد في ذات الوقت بمراعاة ما ورد بهذه القرارات من قواعد ونصوص[1].

ويطلق على هذا الامتياز في فرنسا بالمبادأة، واعتبره بعض الفقه الفرنسي بأنه مقدمة لامتياز التنفيذ المباشر ولكنه مختلفا عنه، ولا تملك الإدارة هنا التنازل عن هذا الامتياز، ويظهر هذا الامتياز واضحا في قرارات الإدارة عند فصل الموظف من الخدمة وقرارات نقله وترقيته[2].

ولأن هذا الامتياز تفرضه المصلحة العامة فإن الأمر يقتضي على الإدارة الالتزام به في أداء دورها، بحيث لا يجوز لها ترك هذا الامتياز والالتجاء إلى القضاء لاستصدار الحكم، فهذا الامتياز يفرض نفسه على الإدارة والأفراد معا دون أن تملك التنازل أو التخلي عنه[3].

وعلى ذلك فإن أهم ما يقترن بالقرارات الإدارية فوريتها وترتيبها لأثرها المباشر فور صدورها إلا إذا حكم بوقف تنفيذها، وهذا الأثر المباشر للقرار الإداري من أهم الامتيازات التي يتمتع بها القانون الإداري عن غيره من القوانين، كما يتمتع القرار الإداري التنفيذي بحجية تحقيقا للصالح العام حيث تكون له قوة الزامية وتنفيذية تفوق التصرفات المنفردة للأفراد باعتباره من أساليب السلطة العامة، إلا أن هذه الحجية أقل مرتبة من حجية الشيء المحكوم فيه التي تتمتع بها الأحكام القضائية، التي تستند إلى قاعدة موضوعية موداها مطابقة الحكم للقانون، واعتباره عنوانا للحقيقة لا يجوز مناقشتها أو المناقضة في مضمونه، في حين أن قوة الأمر المقرر أو حجيته، التي تلحق بالقرار الإداري وتكسبه الصفة التنفيذية الملزمة منذ صدوره وسريانه في مواجهة الأفراد تقوم على قرينة السلامة التي تتمتع بها القرارات الإدارية، وهي مؤقتة يمكن مناقشتها والمنازعة فيها، وبذلك لا يعد القرار عنوان

(1) محمد العنزي، الإثبات في الدعوى الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص78 - 79

(2) محمد خصاونة، وسائل الإثبات في دعوى الإلغاء، مرجع سبق ذكره، ص38

(3) محمد المعولي، العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص76

الحقيقة القانونية، ومن هذه الناحية يتميز الحكم القضائي عن القرار الإداري[1].

ويبدو تأثير هذا الامتياز على الإثبات واضحا، حيث تتمتع الإدارة بمركز المدعي عليه حال لجوء من مسه القرار التنفيذي إلى القضاء طاعنا عليه، حيث يكون في تلك الدعوى مدعيا وفقا للقواعد العامة، يواجه جهة إدارية تملك كافة الأوراق والمستندات الحاسمة للفصل في الدعوى الأمر الذي يبرر الدور الاجرائي والموضوع للقاضي الإداري في مجال الإثبات والسابق لنا تناوله لإحداث توازن عادل بين طرفي الدعوى الإدارية فيما يتعلق بإثباتها[2].

وخلاصة القول أن الإدارة تحدد حقوقها والتزامات الآخرين تجاهها وتنفذها دون حاجة للالتجاء سلفا إلى القضاء الإداري، وعلى من ينازع في صحة تصرفاتها عرض الأمر على القضاء مع تحمل مخاطر ومصاعب مركز المدعي في الدعوى، بحيث تقف الإدارة المدعي عليه المزودة سلفا بأدلة الإثبات في الموقف المريح من حيث الإثبات أما الفرد المدعي فيقف في الموقف الصعب لأنه لا يملك في الغالب أدلة الإثبات، الأمر الذي يخلق ظاهرة عدم التوازن بين طرفي الدعوى الإدارية بخلاف الأمر أمام القاضي العادي، وعليه ولتحقيق التوازن بين الطرفين فإن ذلك يتطلب من القاضي الإداري القيام بدور إيجابي وفعال والذي يساهم في خلق نظرية خاصة في الإثبات الإداري[3].

المبحث الثاني:

أثر امتيازات الإدارة في الدعاوى الإدارية

إن الفرد الذي يواجه الإدارة في الدعوى الإدارية يكون موقف في المدعي في الدعوى ونظرا لما تتمتع به الإدارة من امتيازات على الرغم من أنها مدعية عليها في الدعوى يكون طرف الفرد ضعيفا، لأن الإدارة هي التي لديها امتياز حيازة المستندات والمحررات والمراسلات فبالتالي تكون طرفا قويا في الدعوى، والتي أثرت بخلق عدم التوازن بين أطراف الدعوى، وأدى ذلك إلى بروز الدور الإيجابي للقاضي الإداري في إثبات المنازعة الإدارية بين أطرافها غير المتساوين من خلال الوسائل التي حددها القانون وأيضا بشأن عبء الإثبات.

(1) محمد العنزي، الإثبات في الدعوى الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص 79 - 80

(2) عبد العزيز خليفة، أصول إجراءات الإثبات في الخصومة الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص136 - 137

(3) محمد المعولي، العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص77

ولأن الأصل أن الفرد هو المدعي في المنازعة الإدارية ويقع عليه إثبات دعواه، ويكون مجردا من الأدلة التي يستند إليها في إثبات دعواه، وذلك نظرا للامتيازات التي تحوزها الإدارة من حفظها وحيازتها للمستندات والعقود والأوراق الخاصة بالإدارة، ونتيجة لهذه الامتيازات التي تؤثر على إثبات الدعاوى الإدارية فإن لها أثرا تحدثه، حيث إن الفرد يقف موقف المدعي تارة، ولكن قد تكون الإدارة مدعية أيضا في المنازعة الإدارية ولكن في حالات استثنائية أوجبها القانون، وهذا ما سنبينه في هذا المبحث حيث تم تقسيمه إلى مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: وقوف الفرد موقف المدعي في الدعوى الإدارية.

المطلب الثاني: وقوف الإدارة موقف المدعية استثناء في الدعوى الإدارية.

المطلب الأول:

وقوف الفرد موقف المدعي في الدعوى الإدارية

لا شك أن تعيين الخصم الذي يكلف بالإثبات أمر بالغ الخطورة في سير الدعوى وفي نتيجتها لأنه يلقى على هذا الخصم عبئا ثقيلا يجعله في مركز دون مركز خصمه إذ يكلفه أمرا إيجابيا تتوقف عليه نتيجة الدعوى، بينما يكتفي من خصمه بأن يقف في الدعوى موقفا سلبيا، وفي هذا وحده بادرة رجحان كفة الثاني على كفة الأول، لذلك عنى المشرع بتحديد من يقع عليه عبء الإثبات مستهديا في ذلك بالمبدأ العام في الشريعة الإسلامية والذي يقضي بأن البينة على من أدعى واليمين على من أنكر، والمراد بمن أدعى ليس من رفع الدعوى، بل كل خصم يدعي على خصمه أمرا لا فرق في ذلك بين شاك ومشكو في حقه فالقاعدة «أن البينة على من أدعى خلاف الظاهر»[1].

وبذلك يكون الفرد هو المدعي كأصل عام في الدعوى الإدارية، ونقصد بالفرد هنا الشخص الخاضع للقانون الخاص سواء أكان شخصا طبيعيا أو معنويا، مواطنا كان أم أجنبيا، ونقصد بالمدعي كل من تقدم بطلب إلى القضاء في مواجهة خصم آخر، وثبتت له الصفة في الدعوى، وهي عبارة عن السلطة أو الولاية في مباشرة الدعوى، ويستمدها المدعي من كونه صاحب الحق الموضوعي في الدعوى التي رفعت للمطالبة أو نائبا عنه[2].

وقد أدى اضطلاع الفرد بدور المدعي في الدعاوى الإدارية وهو دور صعب بالقياس على دور المدعي عليه وهو مركز الإدارة في الدعوى في ظل ما تتمتع به من امتيازات

(1) أحمد بدر، طرق الإثبات أمام القضاء الإداري المصري والخليجي، دار النهضة العربية، مصر، 2011، ص21

(2) محمد العنزي، الإثبات في الدعوى الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص87

وما تحوزه من مستندات وبيانات قد تكون حاسمة للفصل في الدعوى لصالح المدعي الأمر الذي استوجب دورا إيجابيا من القاضي الإداري يساند المدعي في إثبات دعواه لعلاج خلل التوازن بين طرفي الخصومة الإدارية[1].

إلا أن هذا الدور الإيجابي وفي ضوء ما يقدم أمامه، من مستندات وأدلة يدور في نطاق عمله الوظيفي الذي يقتصر على دراسة وتمحيص المستندات والأوراق التي أمامه، وما يقدم من وسائل إثبات، ثم يوازن ويرجح بينها، ويفصل في الدعوى المنظورة أمامه على ميزان من العدل، مستخدما منهج الحياد الكامل باعتبار الدعوى ملكا لأصحابها، وهم أصحاب المصلحة فيها، بيد أن ذلك الحياد هو حياد إيجابي يتمثل في إتاحة الفرصة للخصوم في تقديم المستندات ومناقشة ما يقدم من أدلة وعناصر للإثبات، واستناده في حكمه إلى ذلك دون غيره[2].

فإذا كانت الإدارة في معظم التشريعات المقارنة تقف في موقف المدعي عليه فإن الفرد هو المتضرر دائما من قرارات الإدارة وبالتالي يهمه إزالة هذا الضرر برفع دعوى إلغاء القرار الذي تضرر منه لإزالة هذا الضرر لذلك فالمدعي في معظم الدعاوى الإدارية هو الفرد العادي أو شخص من أشخاص القانون الخاص، أما المدعي عليه فهي جهة الإدارة، ويتضح ذلك من خلال دعوى الإلغاء التي ترفع من قبل الفرد[3].

حيث يكون بوسع القاضي نقل عبء الإثبات إلى الإدارة إذا ما قدم المدعي ما يزعزع الثقة في مشروعية قراراها من خلال دلائل يقتنع بها القاضي حيث يقع على الإدارة عبء إثبات تلك المشروعية[4].

ولما كان المدعي في الدعوى الإدارية هو الفرد وجانبه ضعيف وكانت الملفات والسجلات موجودة تحت يد الإدارة وهما ما يعتمد عليه في الإثبات بصفة رئيسية لذلك تدخل القضاء وألزم الإدارة بهدف تخفيف عبء الإثبات الواقع على عاتق الفرد بتقديم الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع، والمنتجة في إثباته إيجابا ونفيا متى طلب من هيئة مفوض الدولة أو من المحاكم[5].

(1) عبدالعزيز خليفة، أصول إجراءات الإثبات في الخصومة الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص116

(2) مصطفى خضر، رقابة القضاء على انحراف الإدارة في إعمال سلطتها التقديرية، دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، دار الكتب المصرية، مصر، الطبعة الأولى، 2017، ص180

(3) محمد العنزي، الإثبات في الدعوى الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص89

(4) عبدالعزيز خليفة، أصول إجراءات الإثبات في الخصومة الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص116

(5) محمد محمد، الوافي في حجية الإثبات بالقرائن وتطبيقاتها في القانون الإداري، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، الطبعة الأولى، 2014، ص32

فإذا نكلت الإدارة عن تقديم قرينة الأوراق موضوع النزاع فإن ذلك يقيم قرينة لصالح المدعي تلقى عبء الإثبات على عاتق الإدارة، ومع ذلك فإذا قدمت الأوراق انتفت القرينة[1].

ومن تطبيقات ذلك ما حكمت به محكمة القضاء المصري بقولها: « وحيث إن من المقرر أنه ولئن كان عبء إثبات الدعوى يقع على عاتق المدعي بيد أن الأخذ بهذا الأصل على إطلاقه لا يستقيم في مجال القانون الإداري وذلك لأن الأصل أن القرارات والمستندات اللازمة للفصل في الدعوى الإدارية تكون تحت يد الجهة الإدارية المدعى عليها ومن ثم اضحى من المستقر عليه في القضاء الإداري أن عبء الإثبات في الدعوى الإدارية وترتيبا على ذلك فإن تقاعس هذه الإدارة عن تقديم المستندات يعد قرينة لصالح المدعي على صحة ما يدعيه»[2].

وتأكيدا على ذلك قالت المحكمة الإدارية العليا في مصر: « إن قرينة الصحة المستمدة من نكول جهة الإدارة عن تقديم ما لديها من مستندات قرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس، وتنهار القرينة بمجرد تقديم الجهة الإدارية تلك المستندات أمام المحكمة الإدارية العليا، وأن الجهة الإدارية سوف تقوم بتقديم ملف التحقيق وكافة المستندات التي صدر بناء عليها القرار المطعون»[3].

المطلب الثاني:

وقوف الإدارة موقف المدعية استثناء في الدعوى الإدارية

قد تبادر الإدارة في بعض الحالات النادرة إلى اللجوء إلى القضاء جبرا أو اختيارا وبالتالي تكتسب مركز المدعي (الصعب) في الخصومة الإدارية وبذلك يظهر الفرد في مركز المدعي عليه (الأسهل) وهذه الحالات تعد استثناء من القاعدة العامة التي تجعل الفرد عادة في الموقف الأصعب (مركز المدعي) الذي يتحمل تبعات هذا المركز فيما يتعلق بالإثبات الإداري[4].

واستثناء من الأصل فإن الإدارة يمكن أن تكون مدعية أمام القضاء الإداري وذلك في حالات محددة لعل أهمها حالة رفع الدعوى التأديبية في مواجهة الموظف أمام المحاكم التأديبية (في الدول التي تأخذ بالنظام القضائي في مجال التأديب) وحالة عدم تمتع الإدارة

(1) المحكمة الإدارية العليا، 28/5/1996، الطعن رقم 2172 لسنة 37 قضائية، أشار إليه محمد محمد، الوافي في حجية الإثبات بالقرائن وتطبيقاتها في القانون الإداري، المرجع السابق، ص33

(2) محكمة القضاء الإداري، أحكام غير منشورة، الطعن رقم 14108، لسنة 54 قضائية، بتاريخ 18/9/2001

(3) المحكمة الإدارية العليا، أحكام غير منشورة، الطعن رقم 1507، لسنة 45 قضائية، بتاريخ 15/1/2005

(4) محمد العنزي، الإثبات في الدعوى الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص90

بامتياز التنفيذ المباشر (لعدم وجود نص يسمح بذلك وعدم وجود حالة ضرورة) حيث يتوجب على الإدارة اللجوء إلى القضاء كمدعية للحصول على حكم قضائي بالتنفيذ الجبري لقرارها الذي امتنع الأفراد عن تنفيذه طوعا[1].

وعليه فإن الإدارة تكون في موقف المدعي إما في الدعاوى التأديبية أو في حالة عدم لجوئها لامتياز التنفيذ المباشر لقراراتها، وهذا ما سنبينه في هذا المطلب على النحو الآتي:

الفرع الأول: الإدارة مدعية في الدعوى التأديبية

الدعوى التأديبية هي دعوى تقام ضد عامل أخل بواجبات وظيفته أو أتى عملا من الأعمال المحرمة عليه، حيث يتم تحريكها أمام المحكمة التأديبية المختصة بواسطة النيابة العامة من تلقاء نفسها حين ترى في ضوء ما أجرته من تحقيقات أن ما ارتكبه العامل من إثم تأديبي لا يتناسب مع الجزاء الذي تملك جهة الإدارة سلطة توقيعه، كما قد تقوم النيابة الإدارية بتحريك ومباشرة الدعوى التأديبية بناء على طلب من الجهة الإدارية التي يتبعها العامل على أثر ما ارتكبه من مخالفات إدارية تستوجب بحسب جسامتها توقيع أشد مما تملك جهة الإدارة سلطة توقيعه، كما تقوم النيابة الإدارية بتحريك ومباشرة الدعوى التأديبية بناء على طلب رئيس الجهاز المركزي وللمحاسبات في المخالفات المالية وهي تلك التي يترتب عليها ضياع حق مالي للدولة[2].

وذلك عندما تلجأ الإدارة إلى القضاء التأديبي المتميز داخل القضاء الإداري أو إلى اللجان التأديبية الخاصة طالبة توقيع الجزاء التأديبي على العاملين في الدولة وفقا لقواعد المسئولية التأديبية التي كفلها القانون لها، والتي تتطلب من الإدارة المدعية إثبات قيام المسئولية التأديبية أو الخطأ الوظيفي أو التأديبي الذي يتجسد في الإخلال بواجبات الوظيفة إيجابا أو سلبا وهذه الحالة لا تظهر بطبيعة الحال إلا بالنسبة للعاملين في الدولة وفي نطاق الوظيفة العامة، بالإضافة إلى أنظمة التأديب المختلفة بشأن المنتمين إلى النقابات المهنية وفقا للقوانين الصادرة بهذا الخصوص[3].

وتقف الإدارة في الدعاوى التأديبية في موقف المدعي حيث يقع عليها عبء الإثبات ما تدعيه قبل المحال للمحاكمة التأديبية من إخلال إيجابي أو سلبي بواجباته الوظيفية[4].

(1) محمد المعولي، العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية، مرجع سبق ذكره،ص 78

(2) عبد العزيز خليفة، أصول إجراءات الإثبات في الخصومة الإدارية، مرجع سبق ذكره،ص 117 - 118

(3) محمد العنزي، الإثبات في الدعوى الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص90

(4) عبدالعزيز خليفة، أصول إجراءات الإثبات في الخصومة الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص 118

وأساس إلقاء عبء الإثبات في الدعاوى التأديبية على عاتق الإدارة أن أوراق التحقيق والقرار الصادر بالجزاء يكون في حوزتها، ومن ثم تلتزم جهة الإدارة واقعا وقانوننا بتقديم المستندات[1].

وهذا ما ذهب إليه قضاء المحكمة الإدارية العليا « إن أوراق التحقيق تكون في حوزتها حيث تلتزم واقعا وقانونا بتقديمها للمحكمة، وإذا كانت الإدارة تكون مدعية بالنسبة للدعاوى التأديبية المبتدأة 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 التأديبي»[2].

وتجدر الإشارة إلى أنه في دولة الإمارات العربية المتحدة لا توجد محاكم تأديبية وإنما مجالس تأديب، كما هو الحال في النظام الاردني والكويتي حيث لا يوجد محاكم تأديبية بل يوجد مجالس تأديب وهي تختلف كليا عن المحاكم التأديبية من حيث اختصاصاتها وتشكيلها وغالبا ما تشكل من داخل الجهة الإدارية[3].

الفرع الثاني: الإدارة مدعية في حالة عدم لجوئها للتنفيذ المباشر

ويقصد بامتياز المبادرة سلطة الإدارة في إصدار قرارات تنفيذية أو حق الإدارة في اتخاذ موقف معين تحدد به مركزها القانوني وحقوقها دون توقف على إرادة الأفراد بمقتضى قرارات ملزمه لها قوة تنفيذية بغير حاجة للالتجاء إلى القضاء، وبمعنى آخر فإن هذا الامتياز يتجسد في قدرة الإدارة على أن تصدر قراراتها التنفيذية بإرادتها المنفردة، حيث يترتب على صدورها آثار في مواجهة الأفراد دون حاجة منها للجوء للقضاء لتنفيذها ومثالها قرارات الفصل من الخدمة، والجزاءات التأديبية، ولا يكون أمام الأفراد حال الادعاء بعدم مشروعيتها سوى اللجوء إلى القضاء للطعن بعدم صحتها حيث يكونوا والحالة هذه في موقف المدعي، والإدارة في موقف المدعي عليه وهو الموقف الأسهل والأيسر في مجال الإثبات[4].

بمقتضى امتياز التنفيذ المباشر يكون بوسع الإدارة تنفيذ قراراتها جبرا رغم منازعة أصحاب الشأن في مشروعيتها ويكون عليها في هذه الحالة اللجوء للقضاء للمنازعة في حق الإدارة في التنفيذ المباشر حيث تكون الإدارة في هذه الحالة في مركز المدعي عليه،

(1) محمد العنزي، الإثبات في الدعوى الإدارية مرجع سبق ذكره، ص91

(2) عبدالعزيز خليفة، أصول إجراءات الإثبات في الخصومة الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص118

(3) محمد العنزي، الإثبات في الدعوى الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص91

(4) محمد المعولي، العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص75

فإذا لم تلجأ الإدارة إلى سلوك سبيل التنفيذ المباشر لقراراتها إما لعدم انطباق شروطه بشكل مؤكد لها وإما اتقاء منها لتقرير مسئوليتها 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 للقضاء مدعية للحصول على حكم قضائي بالتنفيذ الجبري لقرارها حال امتناع الأفراد عن تنفيذ هذا القرار طوعا[1].

وعلى هذا النحو فإن الحالات التي تلجأ فيها الإدارة ابتداء إلى القضاء الإداري بشأن المنازعات الإدارية المحضة يمكن تقسيمها إلى نوعين: [2]

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

النوع الثاني: حالات تفضل فيها الإدارة مختارة اللجوء إلى القاضي ابتداء رغم تمتعها 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، فمثلا حال عدم التزام مقاول أو مورد بتنفيذ التزاماته بموجب عقد إداري، ففي هذه الحالة فإنه لا يجوز للإدارة إن تضررت الحق باللجوء إلى القضاء لإجبار الممتنع عن التنفيذ وذلك من خلال استصدار حكم بحقه وتنفيذه تنفيذا جبرا.

(1) عبد العزيز خليفة، أصول إجراءات الإثبات في الخصومة الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص118 - 119

(2) محمد العنزي، الإثبات في الدعوى الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص93

الخاتمة:

من خلال دراستنا لموضوع الامتيازات الإدارية التي منحت إلى الإدارة بغية تسيير المرفق العمل وإنجاز الأعمال التي وجدت الإدارة من أجلها، وأثر هذه الامتيازات في الدعوى الإدارية، والتي تؤثر بشكل مباشر في إثبات هذه الدعاوى نظرا لطبيعتها الخاصة.

وبما أن القاضي الإداري اعتنق مذهب الإثبات الحر في إثبات الدعاوى الإدارية، أي إن على المدعي أن يستعمل في إثبات دعواه كافة وسائل الإثبات المتاحة حتى يتمكن من إثبات دعواه أو حتى نقل عبء الإثبات إلى المدعي عليه.

فإنه يجب أن تكون هناك جهات رقابية على أعمال الإدارة حتى تحقق المصلحة العامة، وأن لا تحيد عنه، وبالتالي تتجنب الإدارة الانحراف في استعمال السلطة، ونظرا لأن الإدارة منحت السلطة التقديرية في إصدار القرارات الإدارية والتي تؤثر في المراكز القانونية للأفراد، وبالتالي عدم وجود الرقابة هو ما يدفع بالإدارة إلى الانحراف في استعمال السلطة بحجة سلطتها التقديرية، ويقصد بالرقابة هنا إيجاد رقابة إدارية داخلية في المرفق العام، تقوم بمهام الرقابة الإدارية على تصرفات الإدارة.

وهذه الرقابة هي التي تراقب أيضا استخدام هذه الامتيازات من قبل الإدارة، نظرا لأن هذه الامتيازات بعضها خطيرة ويمكن أن تؤثر في الأفراد إذا تم استغلالها بطريقة تدل على انحراف الإدارة في استعمال السلطة، وهذه الرقابة توجد لكي تحمي الإدارة في المقام الأول من الآثار التي تترتب عليها نتيجة استغلالها للامتيازات التي منحت لها.

وأن القانون الإداري أيضا يعتبر حديث النشأة وأنه دائم التطور والتغير بما يواكب المصلحة العامة، إلا أن هذا القانون ولد من رحم القضاء التي أرست قواعده ومبادئه، ولكن تظهر الإشكالية في عدم وجود قانون خاص بإجراءات الإثبات في الدعاوى الإدارية، الأمر الذي يحتم على القاضي الرجوع إلى القواعد العامة في الإثبات، حيث يمكن وضع قانون خاص بإثبات الدعاوى الإدارية يتماشى مع طبيعة الدعاوى الإدارية وخصوصا مع الامتيازات التي منحت للإدارة.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا: الكتب العلمية

أحمد بدر، طرق الإثبات أمام القضاء الإداري المصري والخليجي، دار النهضة العربية، مصر، 2011

محمد أبو العينين، الدفوع الإدارية والموضوعية أمام القضاء الإداري الدفوع المتعلقة بالدعوى والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2013

محمد محمد، الوافي في حجية الإثبات بالقرائن وتطبيقاتها في القانون الإداري، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، الطبعة الأولى، 2014

مصطفى خضر، رقابة القضاء على انحراف الإدارة في إعمال سلطتها التقديرية، دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، دار الكتب المصرية، مصر، الطبعة الأولى، 2017

عبد العزيز خليفة، أصول إجراءات الإثبات في الخصومة الإدارية، دار الفكر والقانون، مصر، 2016

ثانيا: الرسائل الجامعية

آمال البريشي، أنموذج مقترح لتطوير مبادئ الإثبات والدفوع المتعلقة بالتزوير في ضوء اختصاصات محكمة العدل العليا، أطروحة دكتوراة، جامعة عمان العربية، الأردن، 2011.

محمد المعولي، العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية ودورها في خلق نظرية خاصة بالإثبات أمام القضاء الإداري، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، الأردن، 2011.

محمد العنزي، الإثبات في الدعوى الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، الأردن، 2012.

محمد خصاونة، وسائل الإثبات في دعوى الإلغاء دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، الأردن، 2015.

عصام الذنيبات، الشهادة ودورها كوسيلة إثبات أمام القضاء الإداري دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، الأردن، 2015.

The Effect of Administrative Privileges on the Means of Evidence in the Administrative Case

Abdulrahman Abubaker Sayed Ahmed

College of Law - University of Sharjah

Sharjah - U.A.E

Abstract:

The nature of the administrative case is different from other cases due to the rapid development of administrative law and the absence of an independent and special law for administrative proceedings other than the civil, commercial or criminal cases which have their own legalization. Administrative law derives its provisions and principles from the judiciary and the provisions of its previous rulings. This difference is attributed to the privileges given to the administration for the operation of public utility, which affects the administrative claims arising between the individual and the administration. These privileges include the administration's possession of documents and written papers, direct execution, initiative and the presumption of assumed truth in the decision. This kind of privilege places the administration in the position of the strong, even though it is a defendant in the case, and puts the plaintiff individual in the weak position, which creates an imbalance between the parties to the case. Therefore, these privileges and their impact on the evidentiary process in administrative proceedings must be thoroughly explained.

Keywords: Privileges, Direct Implementation, Initiative, Impact of Privileges.