سلطة القاضي الإداري في إلزام جهة الإدارة بتقديم ما لديها من مستندات في القضاءين المصري والقطري(*)

أ. د. محمد فوزي نويجي
أستاذ القانون العام
كلية القانون، جامعة قطر
الدوحة، قطر

الملخص

تنشأ الدعوى الإدارية – عادة – عن خصومة بين طرفين غير متكافئين، وهما جهة الإدارة – بوصفها سلطة عامة – والفرد، وهو الطرف الضعيف غالبًا الذي لا يملك وسائل القوة التي تملكها الإدارة. وتُثار المشكلة في حال إذا كان المدعي هو الفرد، ولا يملك من المستندات ما يقدمها لجهة القضاء، فإن التساؤل الذي يطرح نفسه – والذي أُجيب عنه من خلال هذا البحث، هو: هل يملك القاضي الإداري توجيه أوامر إلى جهة الإدارة لتقديم ما لديها من مستندات في أثناء نظر الدعوى؟ من ثم أتت أهمية هذا البحث للرد على هذا التساؤل المهم، ولبيان ما يملكه القاضي الإداري من سلطة لتوجيه أوامر إلى جهة الإدارة للوصول إلى الحقيقة.

ولقد تمت معالجة عبء الإثبات الذي يتحمله الفرد المدعي وتحلل الإدارة منه؛ حيث إن الفرد المدعي هو الذي يطلب الحماية القضائية بلجوئه إلى القضاء، وهو الملتزم بتقديم البَيِّنَة باعتباره المدعي، وتأتي الإشكالية في حال عدم حيازته أي دليل. ولقد أدى البحث، في هذا الموضوع، إلى طرح سؤال رئيس يدور حول مدى إلزام القاضي الإداري بتطبيق القواعد الواردة في قانون الإثبات التي تقرر أن البَيِّنَة على من ادعى، هل تطبق على الدعوى الإدارية، كما هي حال الدعوى المدنية؟ وقد نتجت عن هذا التساؤل مجموعة أسئلة فرعية، تمت الإجابة عنها خلال البحث، كما تمت معالجة الأثر المُترتِب على امتناع الإدارة عن تقديم المستندات، والاستثناءات الواردة على التزام الإدارة بتقديم المستندات. ولقد استُخدِم المنهج الوصفي التحليلي؛ من خلال الرجوع إلى الأحكام القضائية، والقيام بتحليلها لمعرفة ما وصل إليه القضاء المصري والقطري في هذا الشأن، وتم التوصل إلى مجموعة من النتائج والتوصيات.

كلمات دالة: عبء الإثبات، والدعوى الإدارية، وسلطة القاضي الإداري، والمستندات الإدارية.

(*) تاريخ تقديم البحث للنشر: 2023/2/14 وتاريخ قبوله للنشر: 2023/5/7

المـــقدمـــة

أولًا: موضوع البحث

ظل القاضي الإداري، لفترة من الزمن، يرفض توجيه أوامر إلى جهة الإدارة لإلزامها بالقيام بالالتزامات المفروضة عليها، وهو الأمر الذي انتُقد بشدة؛ لأن فيه اعتداء على حقوق الأفراد. وأمام الانتقاد الشديد لمبدأ حظر توجيه أوامر لجهة الإدارة من قبل القاضي الإداري؛ فقد اخترق القضاء الإداري الفرنسي حواجز هذا المبدأ، بإعطاء القاضي الإداري سلطة توجيه أمر لجهة الإدارة لتنفيذ التزاماتها.

وقد كان المُشَرِّع الفرنسي أكثر جرأة في ذلك، حيث أعطى القاضي الإداري سلطة إصدار أوامر لجهة الإدارة، في حال وقوع اعتداء جسيم على الحريات الأساسية، وحال عدم مراعاة قواعد العلانية والمنافسة عند إبرام عقود الأشغال العامة. كما حل القاضي الإداري محل الجهة الإدارية في مجال إحلال الأساس القانوني للقرار، وأسبابه الصحيحة محل الأساس أو الأسباب الباطلة التي استندت إليها جهة الإدارة عند إصدار قرارها، وفي مجال تحول القرارات الإدارية الباطلة، أو المنعدمة، إلى قرارات أخرى صحيحة، وفي الإلغاء الجزئي للقرار تفاديًا للإلغاء الكلي له.

وبالنسبة إلى دور القاضي الإداري في توجيه أوامر لجهة الإدارة بعد صدور الحكم في الدعوى، فإنه يملك – من خلال قيامه بتحديد آثار حكم الإلغاء من خلال أسباب الحكم، وأحيانًا من خلال الإشارة – في منطوق الحكم ذاته – إلى واجبات الإدارة من أجل تنفيذ حكم الإلغاء، كما جرى القضاء الإداري على استخدام أسلوب إحالة المحكوم له على جهة الإدارة لاتخاذ اللازم قانونًا؛ لحث الإدارة على تنفيذ الحكم الصادر؛ ما يشكل أمرًا غير مباشر لها.

ثانيًا: أهمية البحث

إذا كان الإثبات يرد على واقعة معينة تكون هي محل الإثبات، ووفقًا للقواعد العامة، فإن على من يدعي توافرها إقامة الدليل على ذلك، والإثبات في المنازعات الإدارية هو وسيلة للوصول إلى الحقيقة يقوم بها أساسًا القاضي الإداري، والذي يتولى النظر في الدعوى من واقع ما يعرض عليه من مستندات وأدلة ثبوتية، ومن واقع ما يقدره هو من تلقاء نفسه، فلا يقتصر القضاء الإداري، في أثناء تقصيه الحقيقة، على الوسائل الثبوتية المنصوص عليها في القانون فقط، بل عليه أن يعتمد – في حل المنازعة المطروحة أمامه – على كل دليل يوصله إلى الحقيقة، ولو كان هذا الدليل غير منصوص عليه في القانون،

وَمِنْ ثَمَّ تأتي أهمية البحث لبيان ما يملكه القاضي الإداري من توجيه أوامر إلى جهة الإدارة لتقديم ما لديها من مستندات للوصول إلى الحقيقة.

وتبدو أهمية الدراسة بالنظر إلى عدم وجود تنظيم قانوني خاص ومستقل بالإثبات الإداري في ضوء خصوصية الدعوى الإدارية، وبالتالي يتم اللجوء إلى القواعد العامة للإثبات من دون الأخذ في الاعتبار السمات المميزة والخاصة للدعاوى الإدارية؛ الأمر الذي يرتب آثارًا غاية في الأهمية على مجمل سير الدعوى، وتقويم عدالة الالتزامات المتقابلة للأطراف.

ثالثًا: هدف البحث

من المعلوم أن الدعوى الإدارية تنشأ عادة عن خصومة بين طرفين غير متكافئين، وهما جهة الإدارة، بوصفها سلطة عامة، والطرف الآخر غالبًا ما يكون هو الفرد، وهو طرف ضعيف لا يملك وسائل القوة التي تملكها الإدارة. وإذا كان الطرف الآخر، وهو المدعي، هو كذلك إدارة عمومية أخرى، مثل المنازعات التي تثار بين جهات إدارية بعضها ضد بعض، فلن تُثَار أي إشكالية تتعلق بالأدلة ومن يحوزها، أو التوازن بين الأطراف، أما إذا كان المدعي، وهو الشخص، فإنه عادة يكون خاليًا من أي امتيازات أو أدلة، وبالتالي تنشأ إشكالية عدم تحقيق التساوي بين أطراف الدعوى الإدارية. وَمِنْ ثَمَّ فإذا ما تم رفع الدعوى أمام القاضي الإداري، ورغب عند فحص الموضوع فى طلب مستندات من الجهة الإدارية، وامتنعت الأخيرة عن إعطائه المستندات، فهل يستطيع القاضي الإداري أن يلزم جهة الإدارة، في أثناء نظر الدعوى، بتقديم المستندات التي في حوزتها؟ من ثم يدور هدف البحث للإجابة عن هذا التساؤل.

رابعًا: إشكالية البحث وتساؤلاته

مما سبق تتضح إشكالية البحث التي تكمن في أن الدعوى الإدارية – بطبيعتها الخاصة ومراكز أطرافها – تنشئ إشكالية عدم تحقيق المساواة بين أطرافها؛ الأمر الذي يتطلب معالجة ذلك الوضع؛ لاسيما معالجة عبء الإثبات الذي يتحمله الفرد المدعي، وتتحلل منه الإدارة؛ لأن الفرد هو المتضرر من قرارات الإدارة، وهو الذي يطلب الحماية القضائية بلجوئه إلى القضاء، وهو المُلزَم بتقديم البَيِّنَة باعتباره المدعي، وبالتالي يتعين على القاضي تقدير أدلة الإثبات وتكييفها وفق طبيعة النزاع المطروح أمامه، وبالتالي يُثَار أمامنا التساؤل التالي: إذا كان المدعي – وهو لا يحوز أي دليل عادة، والإدارة وفق امتيازاتها بالسلطة العامة – هي التي تحوز الأوراق والمستندات، فإن التساؤل الذي يطرح نفسه هو: ما مدى تقدير القاضي الإداري لأدلة الإثبات، وهل يقوم بتطبيق القواعد

الواردة في قانون الإثبات التي تقرر أن البَيِّنَة على من ادعى على الدعوى الإدارية؟

عن هذا التساؤول الرئيس تتولد مجموعة من الأسئلة الفرعية، تتمثل في التالي: على من يقع عبء الإثبات في الدعوى الإدارية؟ وما المقصود بالمستندات المطلوب إيداعها في الدعوى الإدارية؟ وما سلطة القاضي الإداري في تكليف الإدارة بالمستندات؟ وكيف يمكن للقاضي الإداري أن يعيد التوازن بين أطراف الدعوى الإدارية؟ وما الأثر المترتب على امتناع الإدارة عن تقديم المستندات؟ وما الاستثناءات الواردة على التزام الإدارة بتقديم المستندات؟

خامسًا: منهج البحث

سيجيب الباحث عن التساؤلات المطروحة، وذلك بالتحليل المبني على شرح النصوص المتعلقة بأدلة الإثبات، مع الاجتهادات القضائية والآراء الفقهية، مع الاستناد إلى القانونين المصري والقطري، والتي تكمن في البحث عن مدى ملاءمة القواعد العامة للإثبات للدعوى الإدارية ذات الطبيعة الخاصة، ونظرًا إلى أن البحث يُعَدُّ من الأبحاث ذات الطبيعة القضائية، لذلك سوف يتبع الباحث المنهج الوصفي التحليلي بالرجوع إلى الأحكام القضائية، والقيام بتحليلها لمعرفة ما وصل إليه القضاء في هذا الشأن، لاسيما القضاءين الإداريين في مصر وقطر، مستعينًا بالسلطة الإنشائية التي يملكها القاضي الإداري في إرساء مبادئ القانون الإداري، مع إبداء رأيه في بعض المسائل التي سوف تبرز في موضعها، وفق ما تقتضي ذلك طبيعة المسألة المطروحة.

سادسا: خطة البحث

من خلال النقاط السابقة، سوف تتضح معالم هذا الموضوع الذي يمكن أن تُرسَم خطته ويتم توزيعها، بعد هذه المقدمة، على ثلاثة مباحث، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: عبء الإثبات في الدعوى الإدارية وحدود سلطة القاضي في التكليف بتقديم بالمستندات

المبحث الثاني: آثار امتناع الإدارة عن تقديم المستندات

المبحث الثالث: الاستثناءات الواردة على التزام الإدارة بتقديم المستندات

المبحث الأول

عبء الإثبات في الدعوى الإدارية وحدود سلطة القاضي في التكليف بتقديم المستندات

إن القاعدة المدنية بأن «عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي» لها وضع خاص في الدعاوى الإدارية، نظرًا لعدم وجود توازن – كما أشرنا آنفا – بين أطراف الدعوى، الأمر الذي يستلزم ضرورة قيام القاضي الإداري بدور إيجابي يبدأ من إجراءات التحقيق وبإلزام الإدارة بتقديم الأوراق والمستندات التي لها علاقة بموضوع النزاع تخفيفًا على الفرد، كونها تملك غالبًا هذه الوثائق، كما أن للقاضي في إطار الإثبات سلطة تقديرية في ضمان التوازن بين أطراف المنازعة الإدارية.

ومن المبادئ الأساسية للخصومة الإدارية، مبدأ الدور الإيجابي للقاضي الإداري، ولهذا فإن إجراءاتها تعتمد أساسًا على توجيهه؛ لأن القاضي هو الذي يشرف على سير الخصومة وتوجيه الإجراءات فيها، بعكس الخصومة المدنية التي تعتبر ملكًا لأطرافها ويغلب عليها الطابع الإتهامي، إلا أن دوره في الدعوى الإدارية يفوق دور القاضي المدني بكثير، فالقاضي الإداري هو الذي يقدر إجراء أي تحقيق في الدعوى أو عدم اجرائه [1]. وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا في مصر: «إن طبيعة الخصومة الإدارية تستلزم تدخل القاضي الإداري بدور إيجابي فهو الذي يوجهها، ويكلف الخصوم فيما يراه لإستيفاء تحضيرها وتهيئتها للفصل»[2].

وبعيدًا عن دور القاضي في رفع الدعوى الإدارية، ودوره في ضمان التوازن بين أطراف المنازعة الإدارية، وغير ذلك من أدوار يقوم بها القاضي الإداري في المنازعة الإدارية، سوف نقصر حديثنا عن عبء الإثبات أمام القضاء، ثم بيان حدود سلطة القاضي في التكليف بتقديم بالمستندات، وذلك على النحو التالي:

---

(1) حول الدور الإيجابي للقاضي الإداري، انظر، على سبيل المثال: محمود حمدي أحمد عبدالواحد مرعي، علاقة القاضي الإداري بجهة الإدارة في نطاق الدعوي الإدارية، مجلة البحوث الفقهية والقانونية، كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر بدمنهور، مصر، السنة 2020، ع35، ج1، ص1–111. محمد الحافي، الدور الإيجابي للقاضي الإداري المتقاضي الجنائي في الإثبات، المركز العربي للبحوث القانونية الجنائية، بيروت، 2012، ص1–14.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1522 لسنة 27 ق. جلسة 9 أبريل 2005، موسوعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا.

المطلب الأول

عب الإثبات أمام القضاء

مما لا شك فيه أن الإثبات يختلف باختلاف طبيعة الواقعة محل النزاع المراد إثباتها، وَمِنْ ثَمَّ تختلف طبيعة الإثبات في فروع القانون وفق طبيعة كل فرع، ويستلزم كل تنظيم قضائي وجود نظام إثبات خاص به يتفق مع طبيعته؛ لذلك سوف يختلف الإثبات في نطاق القانون المدني عن القانون الإداري، وهذا يُعَدُّ أمرًا منطقيًا، وإن كانا يشتركان في الأصل العام، بيد أن الإثبات في القانون الإداري لم يحدِّد كأصل عام طرقًا معينةً، كما هو الشأن بالنسبة إلى القانون المدني، فالقاضي الإداري هو الذي يحدد طرق الإثبات المقبولة بحرية كاملة، ويقدر مدى قوتها في الإثبات، وَمِنْ ثَمَّ يقوم القاضي الإداري بدور إيجابي كبير في الدعوى الإدارية؛ من أجل إعادة التوازن بين أطراف الدعوى.

وبعيدًا عن الدخول في موضوعات تبعدنا عن مجال هذا البحث، مثل الحديث عن ماهية الإثبات، وأهميته، ونظمه، والعوامل المؤثرة فيه... إلخ، سوف يعرض الباحث، فيما يلي، القاعدة العامة للإثبات، ثم يبين عبء الإثبات في نطاق المنازعات الإدارية وصعوبته، وذلك من خلال النقاط التالية:

أَوَّلًا: القاعدة العامة في الإثبات بشكل عام

يُعَدُّ الإثبات عبئًا لمن يتحمله، والسؤال الذي يطرح نفسه يتعلق بتحديد الطرف المُكَلَّف بالإثبات هل هو المدعي، أم المدعى عليه، أم هما معًا؟

وللإجابة عن هذا التساؤل يقرر الباحث أن أغلب الأنظمة القانونية تكاد تُجمِع على أن الأصل العام في عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي؛ وذلك لضمان حسن سير العدالة[3]. ويرجع ذلك إلى إقرار الفقه الإسلامي قاعدة مستقاة من حديث النبي صلى الله عليه وسلم «البَيِّنَة على من ادعى واليمين على من أنكر»[4]؛ لأنه يدعي خلاف الظاهر، والأصل

(3) لمزيد من التفاصيل حول عبء الإثبات، انظر، على سبيل المثال: محمد حسين منصور، قانون الإثبات – مبادئ الإثبات وطرقه، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007. عصام أنور سليم، النظرية العامة للإثبات في المواد المدنية والتجارية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010. سحر عبدالستار إمام، دور القاضي في الإثبات، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007. عايدة الشامي، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2008. هشام عبدالمنعم عكاشة، دور القاضي الإداري في الإثبات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003. عصام أحمد البهجي، أحكام عبء الإثبات، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007.

(4) أبو زكريا، محيي الدين يحيى بن شرف النووي، صحيح مسلم، دار إحياء التراث العربي، بيروت، 3/13. أبو داود سليمان بن الأشعث السجستاني، السنن، 2/279، سنن النسائي 8/218. أحمد بن

براءة الذمة، وإنما كانت اليمين في جانب المدعَى عليه؛ لأنه يدعي ما وافق الأصل، وهو براءة الذمة واليمين على من أنكر؛ أي: مَن أنكر دعوى خصمه، إذا لم يكن لخصمه بَيِّنَة، وقد بيَّن صلى الله عليه وسلم الحكمة في كونه لا يُعطَى بمجرد دعواه؛ لأنه لو كان أعطى بمجردها لادعى قوم دماء قوم وأموالهم. ولا يمكن للمدعى عليه أن يصون ماله ودمه. وأما المدعي فيمكنه صيانتهما بالبَيِّنَة. قال النووي رحمه الله: «وهذا الحديث قاعدة كبيرة من قواعد أحكام الشرع؛ ففيه أنه لا يُقبَل قول إنسان فيما يدعيه بمجرد دعواه، بل يحتاج إلى بَيِّنَة، أو تصديق المدَّعَى عليه، فإن طلب يمين المدعى عليه فله ذلك»[5].

وهذه قاعدة مُستَقِرة في جميع الأنظمة القانونية الخاصة بالإثبات، وتسري أمام القضاء المدني، وقد نص المُشَرِّع المصري، في المادة الأولى من قانون الإثبات رقم 25 لسنة 1968[6]، على أن «على الدائن إثبات الالتزام، وعلى المدين إثبات التخلص منه»، وهذا المبدأ هو أول تنظيم لقواعد الإثبات يحدد أيًا من الخصمين يُكلَّف بالإثبات.

كما نصت المادة (211) من القانون رقم 13 لسنة 1990 بإصدار قانون المرافعات المدنية والتجارية القطري[7] على أن «على الدائن إثبات الالتزام، وعلى المدين إثبات التخلص منه». كما تسري هذه القاعدة أمام القضاء الجنائي، حيث يقع على النيابة العامة عبء الإثبات وفقًا للقواعد العامة باعتبارها المدعي في الدعوى العمومية، وبافتراض براءة المتهم حتى يقوم الدليل على إدانته.

تجدر الإشارة إلى أن المدعي في الإثبات لا يشترط أن يكون بالضرورة هو رافع الدعوى، وإنما هو من يدعي خلافًا لأصل ثابت، سواء كان مدعيًا أو مدعى عليه؛ إذ يسيطر على قواعد الإثبات مبدأ عام هو احترام الوضع الثابت أصلًا، أو عرضًا، أو ظاهرًا؛ ولهذا فعلى من يدعي عكسه أن يقيم الدليل عليه، أما الطرف الآخر – وهو من يشهد له الأصل الثابت – فلا يُكلَّف بشيء لإثباته، وإنما يكفيه مجرد إنكار الادعاء، أو حتى اتخاذ موقف سلبي؛ فإن عجز عن الإثبات خسر دعواه وكسبها الطرف الآخر[8]، بخلاف الوضع في

الحسين بن علي أبو بكرالبيقهي، السنن الكبرى، 10/235. أبو العلا محمد عبدالرحمن بن عبدالرحيم المباركفوري، تحفة الأحوذي بشرح جامع الترمذي، 4/571.

(5) أبو زكريا محيي الدين يحيى بن شرف النووي، صحيح مسلم، 4/12، ص11 – 17. أبو عبدالرحمن عبدالله بن عبدالرحمن بن صالح بن حمد بن محمد بن حمد بن إبراهيم البسام التميمي، توضيح الأحكام من بلوغ المرام، 7/241.

(6) الجريدة الرسمية، ع22، الصادر في 30 مايو 1968.

(7) الجريدة الرسمية، ع13، بتاريخ 1 يناير 1990.

(8) أحمد نشأت، رسالة الإثبات، مطبعة دار الفكر العربي، القاهرة، 1972، ص47. محمود محمد هاشم، القضاء ونظام الإثبات في الفقه الإسلامي والأنظمة الوضعية، منشورات جامعة الملك سعود – الرياض، 1988، ص158. عبدالرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، مج2، منشورات الحلبي

الشريعة الإسلامية؛ حيث تُوجَّه إليه اليمين وفقًا للحديث السابق للنبي عليه الصلاة والسلام.

وإذا قدَّم المدعي الإثبات الكافي حلَّ الدور على المدعى عليه لتقديم ما يثبت عدم صحة الادعاء، وإلا قُضِي للمدعي في مواجهته[9]. وفي كلتا الحالين فإن موقف المدعى عليه أيسر وأفضل من موقف المدعي؛ إذ يتولى في الحالة الثانية – عندما يحل الدور لتقديم الإثبات اللازم للرد، بعد أن يكون المدعي قد قدم ما لديه من مستندات – دفاعه، في حين أن المدعي يتخذ موقف المبادرة[10].

فعبء الإثبات – كأصل عام – يقع على عاتق المدعي، وَمِن ثَمَّ يلتزم بإثبات الوقائع القانونية التي تترتب على قيامها الآثار القانونية المتنازع عليها، سواء أكانت مادية، أم تصرفات وأعمالًا قانونية سابقة على رفع الدعوى؛ إذ يلزم لإثبات الحق، أو المركز القانوني، ثبوت الوقائع التي تدل على وجوده، ويعتبر أثرًا مترتبًا عليها، وهذا هو محل الإثبات في الدعوى، مع ملاحظة أن المدعي كأصل عام غير ملزم بإثبات القاعدة القانونية[11].

ومن البديهي أن تكون الواقعة القانونية المرتبة للآثر القانوني محل الإثبات متنازعًا عليها، وليست محل اتفاق بين الطرفين؛ لأن عمل القاضي ينحصر في نظر الوقائع المتنازَع عليها، أما الوقائع التي لا يوجد خلاف بشأنها فلا محل لنظرها أو تقرير صحتها من جانب القاضي[12].

وليس بلازم على المدعي أن يثبت عناصر الوقائع المتنازع عليها جميعًا، بل يكفي إثبات العناصر الرئيسية التي يترتب على توافرها قيام بقية العناصر الأخرى، وذلك إعمالًا لمبدأ الرجحان الكافي في الإثبات الذي يؤدي إلى الاكتفاء بإثبات العناصر التي تؤدي إلى الاعتقاد والاقتناع بقيام العناصر الأخرى[13].

ويرجع أساس القاعدة العامة في تحمل المدعي عبء الإثبات إلى عدة اعتبارات، أهمها:

الحقوقية، بيروت، 1988، ص76. محمد حسين منصور، قانون الإثبات، مبادئ الإثبات وطرقه، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007.

(9) عبدالرزاق السنهوري، مرجع سابق، ص78. أحمد كمال موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مؤسسة دار الشعب، القاهرة، 1977، ص31.

(10) أحمد كمال موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، المرجع السابق، ص15.

(11) عبدالرزاق السنهوري، مرجع سابق، ص50.

(12) أحمد نشأت، مرجع سابق، ص32. عبدالرزاق السنهوري، مرجع سابق، ص48. فتحي والي، الوسيط في شرح القانون المدني، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص505.

(13) عبدالرزاق السنهوري، مرجع سابق، ص61. فتحي والي، مرجع سابق، ص505.

أن البَيِّنَة على من ادعى خلاف الأصل، والاعتراف بصحة الأمر الواقع، واحترام الوضع الظاهر، وبصفة عامة فإن الأصل في الالتزامات هو براءة الذمة، كما أن الأصل في الحقوق العينية هو الواقع، والأصل في سائر الأمور هو الظاهر، أو هو ما قام عليه الدليل فعلًا أو فرضًا[14]. بالإضافة إلى رعاية الحقوق المُكتَسَبة، والنظام العام، والأمن الاجتماعي، واستقرار الأوضاع القانونية، كل هذا أدى إلى قيام أصل عام يفترض مطابقة الحالة القانونية القائمة بين الطرفين وقت رفع الدعوى لحكم القانون حتى يثبت العكس، وهذا الوضع يثبت للشخص بصفة أصلية أو فعلية أو فرضية، وعلى ذلك استقرت هذه القاعدة – في جميع التشريعات، حتى تلك الأنظمة التي لم تنص عليها صراحة، حيث تعمل بها برغم غياب النص، نظرًا إلى اعتبارها من المبادئ الأساسية للتنظيمات القانونية[15].

ثَانِيًا: عبء الإثبات في المنازعة الإدارية

بالنظر في القانون المصري رقم 25 لسنة 1968، بشأن الإثبات في المواد المدنية والتجارية، والقانون القطري رقم 13 لسنة 1990، بإصدار قانون المرافعات المدنية والتجارية، يُلاحَظ أن عبء الإثبات في المنازعة الإدارية لا يخرج عن الأصل العام الذي قرره قانون الإثبات، وهو وقوع هذا العبء على المدعي، فهو الذي يتحمل عبء إثبات ما يدعيه، وإذا أقام المدعي الدليل الكافي على دعواه؛ كان على المدعى عليه إقامة الدليل الداحض الذي ينفي ادعاء المدعي.

ولم تضع النصوص التشريعية حكمًا خاصًا بعبء الإثبات أمام القاضي الإداري، على عكس القضاء العادي؛ حيث وضع المُشَرِّع قاعدة عامة مفادها أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي، وَمِن ثَمَّ اختلف فقهاء القانون بشأن ما إذا كان من الممكن تطبيق النصوص المدنية الواردة في القانون الخاص على عبء الإثبات في المنازعات الإدارية، أم أن القاضي الإداري، وبدوره الإيجابي الذي يؤديه في الدعوى الإدارية، يقوم بتعديل عبء الإثبات الوارد في هذه النصوص، مع بقاء الأصل العام، وهل من حق القاضي أن يتجاوز هذه النصوص ويقوم بتنظيم جديد لهذا العبء بالشكل الذي يتناسب مع طبيعة النزاع الإداري؟

يمكننا القول إنه إذا كان المبدأ العام في القانون المدني هو أن «البَيِّنَة على من ادعى»، بمعنى أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي بالحق، وهذا استنادًا إلى أن المُكَلَّف بالإثبات

(14) سمير تناغو، النظرية العامة للإثبات، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988، ص74. عبدالرزاق السنهوري، مرجع سابق، ص70.

(15) محمود محمد هاشم، مرجع سابق، ص158. عبدالرزاق السنهوري، مرجع سابق، ص68. فتحي والي، مرجع سابق، ص506.

هو من يدعي، خلاف الظاهر – كما سبق أن ذكرنا – فإن عبء الإثبات في المواد الإدارية لا يخرج عن هذا المبدإ، إلا أن انعدام التوازن العادل بين أطراف الخصومة، يوجب تدخل القاضي بما له من سلطات تحقيقية، ودور إيجابي في الدعوى من أجل توجيه الإجراءات، أو أن يطلب من الخصوم تصحيحها إذا كانت قابلة للتصحيح. كما يمكن له جعل عبء الإثبات على الإدارة المدعى عليها في حال عجز المدعي عن تقديم البَيِّنَة، واستخلاص القرائن القضائية لمصلحة الفرد الضعيف في هذه الخصومة، والمنتجة في إثباته إيجابًا أو نفيًا، متى طُلِبَ منها ذلك من طرف القاضي المقرر، وذلك كله ناتج عن الطابع التحقيقي للإجراءات الإدارية، بما فيها الإثبات الذي يعتبر جزءًا منها.

ولما كانت الدعوى المدنية أو الجنائية تقوم على أساس المساواة بين الطرفين، والمساواة في الغالب تؤدي إلى حرية الإثبات، فإن الدعوى الإدارية تقوم على أساس التفاوت بين أطرافها؛ لأنها تقوم بين طرفين، أحدهما: الإدارة، وهي طرف قوي، وتتمثل قوتها في كونها تتمتع بامتيازات قوية وسلطة عامة، كما أن الأوراق والمستندات تحت يدها. والثاني: الفرد، وهو الطرف الضعيف، ويحتاج – بصفة دائمة – إلى الطرف الأول، وإلى التعامل معه، ويخشى إجراءاته الشديدة التي تنص عليها العقود عادة، على أن تتمكن منها الإدارة بما نسميه «الشروط غير المألوفة»، هذا إذا كانت العلاقة بينهما تعاقدية.

أما إذا كانت العلاقة، بين الإدارة والفرد، تقوم على أساس قرار إداري، فإن الإدارة تنفرد بإصدار القرار، ولا يعلم الفرد حقيقة ما يتضمنه من وقائع وبيانات، وفي ضوء الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة فإنها تقف في مركز المدعى عليه غالبًا، في حين يقف الفرد الضعيف في مركز المدعي؛ الأمر الذي يترتب عليه نشوء ظاهرة عدم التوازن بين الطرفين في الدعوى التي تستلزم إظهار الدور الإيجابي للقاضي الإداري، وسلطاته الاستيفائية في إطار الفصل في الدعوى، وترجيح كفة أحد الطرفين على الآخر، مع التزامه بالأصول القضائية، وبالتالي فإن الدعوى الإدارية، وإن اختلفت عن الدعوى المدنية والجنائية، من حيث عدم التساوي بين أطرافها، إلا أنها تتفق معهما في أن الدعوى تقوم بين طرفين، وأن الطرفين قد يختلفان في العلاقة التي تربط بينهما، وهذا الخلاف لكي يُحسَم لا بد من اللجوء إلى القضاء، والقاضي يفصل في الدعوى، في ضوء ما يُقدَّم له من أدلة، وعليه فإن دور القاضي في الدعوى الإدارية هو نفس دور القاضي في الدعوى المدنية، من حيث المبدأ؛ فالقاضي لا يُكلِّف بالإثبات في الأصل، وإنما يكلف الخصوم، حيث إن صاحب الشأن ملزم بأن يقنع القاضي بصحة دعواه، وصاحب الشأن في الدعوى الإدارية هو المدعي، وفقًا للمبدأ الذي يقضي بـ «أن الأصل براءة الذمة ومن يدعي خلاف الظاهر عليه الإثبات».

وعلى القاضي الإداري استعمال سلطته التقديرية للبحث عن الحقيقة عندما يقدِّم الخصم حججًا كافية، من دون أن يقدم الدليل الثبوتي؛ حيث يلجأ القاضي إلى سلطته التحقيقية، قصد البحث عن الحقيقة، والقيام بمهامه على أحسن وجه.

وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية على أنه «ومن حيث إنه من المُقَرَّر ولئن كان عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي، استنادًا إلى القاعدة الأصولية أن البَيِّنَة على من ادعى، فإن الأخذ بهذا الأصل – على إطلاقه في مجال المنازعات الإدارية – لا يستقيم مع واقع الحال، وطبيعة النظام الإداري الذي يقوم على مبدأ تنظيم اللائحة المسبق لإجراءات وخطوات العمل الإداري، وتوزيع الاختصاص بين العاملين في إنجاز مهامه بصورة مُحَدَّدَة، وضرورة تنظيم حفظ الوثائق والمستندات المتعلقة به للرجوع إليها، سواء لضمان حقوق المواطنين والإدارة، أو لتحديد المسؤولية، وَمِن ثَمَّ تحتفظ الإدارة – وفقًا لمقتضيات النظام الإداري العام – بجميع الوثائق والملفات المتعلقة بالأعمال التي تقوم بها، أو بصورة رسمية منها، وهي الأوراق ذات الأمر الحاسم في المنازعة الإدارية، وأنه بناءً على ما قرره الدستور من خضوع الدولة للقانون، وعدم تحصُّن أي عمل أو إجراء يصدر عن الجهات الإدارية من حصانة القضاء، ومسؤولية السلطة القضائية، وبصفة خاصة مجلس الدولة، عن تحقيق سيادة القانون، ومباشرة الرقابة على مشروعية تصرفات وقرارات الجهات الإدارية، فإنه يتعين على هذه الجهات – نزولًا على سيادة القانون، ولعدم تعويق العدالة – أن تقدم إلى محاكم مجلس الدولة سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع، والمفيدة في إظهار وجه الحق فيه، إثباتًا أو نفيًا، متى طُلِبَ إليها ذلك»[16].

كما قضت في شأن أثر امتناع الإدارة عن تقديم المستندات بأن قاعدة عبء الإثبات على عاتق المدعي «لا يؤخذ بهذه القاعدة على إطلاقها في مجال المنازعات الإدارية، حيث تحتفظ الإدارة بجميع الوثائق والملفات المتعلقة بالمنازعة، وعلى إثر ذلك: يتعين على جهة الإدارة تقديم الأوراق والمستندات اللازمة للفصل في الدعوى»[17].

(16) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 4033 لسنة 37 القضائية، جلسة 17 يناير 1998، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثالثة والأربعون، ج1 (من أول أكتوبر 1997 إلى آخر فبراير 1998)، ص691. وانظر حكمها في الطعن رقم 1734 لسنة 59 القضائية، جلسة 31 أغسطس 2014، والطعن رقم 1523 لسنة 46 القضائية، جلسة 18 يوليو 2006.

(17) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1972 لسنة 33 القضائية، جلسة 24 من نوفمبر 1991، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة والثلاثون، ع1 (من أول أكتوبر 1991 إلى آخر فبراير 1992)، ص229. وانظر حكمها في الطعن رقم 1880 لسنة 46 قضائية، تاريخ الجلسة 27 يونيو 2009، وحكمها في الطعن رقم 27659 لسنة 55 قضائية، تاريخ الجلسة 23 فبراير 2016. وحكمها في الطعن رقم 4408 لسنة 49 قضائية، تاريخ الجلسة 28 أبريل 2010، موسوعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا الإلكترونية.

كما قضت بأن «نكول جهة الإدارة عن تقديم سائر الأوراق والمستندات المنتجة في الدعوى يقيم قرينة بصحة ادعاء الطاعن من عدم قيام القرار المطعون فيه على سببه المبرر له؛ الأمر الذي يصم القرار بعيب مخالفة القانون، ويتعين الحكم بإلغائه، تسقط القرينة وتُستَبْعد النتيجة المترتبة عليها إذا قدمت الجهة الإدارية الأوراق والمستندات في أثناء نظر الطعن»[18]. وإذا كان المدعي يعتمد في تعييب قرارها على ما تضمنته المستندات التي تحتفظ بها، وامتنعت عن تقديمها انهارت قرينة الصحة التي تتمتع بها القرارات الإدارية، وقامت لمصلحة المدعي قرينة جديدة على صحة ادعاءاته أمام القضاء، وسلامة ما قدمه من مستندات، وألقت عبء الإثبات من جديد على عاتق الإدارة[19].

كما قضت بأنه «إذا نكلت جهة الإدارة عن تقديم ما تحت يدها من أوراق برغم طلب المحكمة – إثر ذلك: قيام قرينة لصالح المدعي تلقي عبء الإثبات على عاتق الإدارة – تقديم الأوراق كاملة في مرحلة الطعن، يجعل الدعوى مهيئة للفصل فيها وتتصدى المحكمة الإدارية العليا للفصل في موضوعها»[20]. وقضت بأنه «ولئن كان الأصل أن عبء الإثبات يقع على المدعي، غير أن ضياع المستندات ليس بمضيِّع للحقيقة ذاتها، مادام من المقدور الوصول إليها بطرق الإثبات الأخرى»[21].

كما قضت بأن «الأصل في الإنسان هو براءة الذمة، بحيث لا يمكن أن يحمل في ذمته التزامًا ماليًا دون سبب قانوني صحيح يبنى عليه الالتزام، طعن الموظف على قرار تحميله بمبلغ نقدي في ذمته يعني منازعته في صحة الأساس الواقعي والقانوني الذي بُنِي عليه هذا التحميل؛ مما يستوجب إلزام جهة الإدارة بأن تثبت أمام القضاء قيام السند القانوني المبرِّر للقرار الذي أصدرته في هذا الشأن، فإذا تقاعست عن تقديم أسانيد هذا القرار تكون قد فشلت في إثبات صحته؛ ما يستلزم إلغاءه»[22].

(18) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 5 لسنة 35 القضائية، جلسة 26 مايو 1992، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة والثلاثون، ع2 (من أول مارس 1992 إلى آخر سبتمبر 1992)، ص1507. وحكمها في الطعن رقم 1065 لسنة 43 القضائية، جلسة 30 أبريل 2005. وحكمها في الطعن رقم 4033 لسنة 37 سبقت الإشارة إليه.

(19) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 4033 لسنة 37 قضائية، سبقت الإشارة إليه.

(20) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 608 لسنة 30 القضائية، جلسة 30 من ديسمبر 1989، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة والثلاثون، ع1 (من أول أكتوبر 1989 إلى آخر فبراير 1990)، ص583.

(21) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1388 لسنة 33 القضائية، جلسة 14 مارس 1992، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة والثلاثون، ع2 (من أول مارس 1992 إلى آخر سبتمبر 1992)، ص1024.

(22) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1571 لسنة 30 القضائية، جلسة 27 من فبراير 1988،مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا،السنة الثالثة والثلاثون، ج1 (أول أكتوبر 1987 – آخر فبراير 1988)، ص967.

وهذه القاعدة مُستَقِرة في قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية، وأكدتها منذ فترة طويلة، حيث ورد في أحكامها «من المبادئ المُستَقِرة في المجال الإداري أن الإدارة تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع، والمنتجة في إثباته إيجابًا ونفيًا متى طُلِبَ منها ذلك، سواء من هيئة مفوضي الدولة، أو من المحاكم، وقد رددت قوانين مجلس الدولة المتعاقبة هذا المبدأ فإذا نكلت الحكومة عن تقديم الأوراق المتعلقة بموضوع النزاع، فإن ذلك يقيم قرينة لصالح المدعي تلقي عبء الإثبات على عاتق الحكومة»[23].

كما قضت بأن قواعد الإثبات ليست من النظام العام، وَمِن ثَمَّ يجوز الاتفاق على عكسها[24]. وبالتالي فإن القاضي الإداري يرتب تلك القرينة كأثر لامتناع الإدارة عن تقديم المستندات؛ لما للإثبات أمام القضاء الإداري من طبيعة خاصة؛ حيث تحوز الإدارة – في الغالب الأعم – المستندات والأوراق التي تكون لازمة للفصل في الدعوى، ولا يكون في مكنة خصمها الحصول على تلك المستندات إلا من خلالها، وبقيود صارمة، وباجراءات مُحَدَّدَة قد تصل إلى حد التعقيد في بعض الأحيان، ولذا فإنه لا سبيل أمام القاضي الإداري إلا أن يلزمها بتقديم تلك المستندات التي تكون في حوزتها، وأن يقيم قرينة قانونية لصالح خصمها، وذلك بافتراض صحة الوقائع التي يدعيها، وعلى الإدارة عبء إثبات عكس ذلك، حتى يتمكن من إعادة التوازن بين طرفي الدعوى الإدارية[25].

ولا تخرج أحكام المحاكم القطرية عن هذه المبادئ في عبء الإثبات أمام الدوائر الإدارية، وفي المنازعات الإدارية، بيد أننا لم نجد أحكامًا صريحة في هذا الصدد، كما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في مصر، في حين تقرر محكمة التمييز القطرية، في أحكامها، أن النص في المادة (211) من قانون المرافعات على أنه «على الدائن إثبات الالتزام، وعلى المدين إثبات التخلص منه»، يدل على أن الأصل أن «المدعي هو المُكَلَّف قانونًا بإثبات دعواه وتقديم الأدلة التي تؤيد ما يدعيه»[26].

(23) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم 1490 لسنة 14 القضائية، جلسة 30 ديسمبر 1973،مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة التاسعة عشرة (من أول أكتوبر 1973 إلى آخر سبتمبر 1974)، ص81.

(24) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم 1330 لسنة 10 القضائية، جلسة 9 ديسمبر 1967، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثالثة عشرة، ع1 (من أول أكتوبر 1967 إلى منتصف فبراير 1968)، ص228.

(25) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 13652 لسنة 51 القضائية، جلسة 22 نوفمبر 2007، موسوعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا الإلكترونية.

(26) حكم محكمة التمييز القطرية. جلسة 13 من مارس 2012. الطعن رقم 236 لسنة 2011 تمييز مدني، موقع المجلس الأعلى للقضاء.

كما قضت بأن «الأصل في القرارات الإدارية صحتها، وأنها بذاتها دليل على هذه الصحة، وعلى توافر الأركان القانونية الموجبة للصحة، وأن الغاية فيها هي المصلحة العامة، ما لم يقدم المتضرر من القرار الإداري عكس هذه القرينة، وَمِن ثَمَّ يكون عبء الإثبات عليه»[27].

كما قضت محكمة التمييز القطرية بأنه «إذ كان المُشَرِّع، وفقًا للمادة (211) من قانون المرافعات، قد ألقى على الدائن عبء إثبات الالتزام؛ فقد أتاح أيضًا للمدين إثبات التخلص منه»[28].

وفي شأن القرارات الإدارية قضت محكمة التمييز القطرية بأن «عبء إثبات هذا العلم يقع على عاتق جهة الإدارة، بحيث إذا لم تفلح في إثباته لا يعتبر العلم متوافرًا، ويكون ميعاد الطعن مفتوحًا أمام صاحب الشأن»[29].

المطلب الثاني

سلطة القاضي بناء على طلب الخصوم أو طلبه

لا يوجد نص صريح بخصوص المنازعة الإدارية يعطي القاضي الحق في توجيه أوامر للإدارة بتقديم ما لديها من مستندات، سواء في القانون المصري أو القطري، بعكس الحال في بعض الأنظمة، مثل: التشريعين الفرنسي والجزائري... إلخ، بيد أن القضاء الإداري قد اجتهد في هذا الصدد، وأعطي لنفسه الحق في توجيه أوامر للإدارة بإعادة التوازن بين أطراف الدعوى؛ نظرًا إلى الدور الإيجابي الذي يقوم به القاضي الإداري؛ حيث يتجاوز القاضي المبدأ العام في عبء الإثبات في الدعوى المدنية، لكونه لا يتلاءم مع طبيعة الدعوى الإدارية.

وللقاضي الإداري – وفق الاجتهاد القضائي – إصدار هذا الأمر شفاهة، أو كتابة، أو بأي طريقة من طرق الإثبات، مادامت أنها غير مُحَدَّدَة على سبيل الحصر، حيث يترك تقديرها للقاضي الإداري، ويكون هذا الأمر إما في أثناء سير التحقيق، أو بموجب حكم

(27) حكم محكمة التمييز القطرية. جلسة 19 ديسمبر 2017. الطعن رقم 364 لسنة 2017 تمييز مدني – إداري، موقع المجلس الأعلى للقضاء.

(28) حكم محكمة التمييز القطرية، جلسة الأول من يونيو 2010، الطعن رقم 79 لسنة 2010 تمييز مدني، موقع المجلس الأعلى للقضاء.

(29) حكم محكمة التمييز القطرية، جلسة 21 أبريل 2015، الطعن رقم 34 لسنة 2015 تمييز مدني. وحكمها في جلسة 3 ديسمبر 2013 في الطعن رقم 230 لسنة 2013 تمييز مدني، موقع المجلس الأعلى للقضاء.

في إطار تحقيق تكميلي، وهي سلطة تقديرية، بيد أنها ليست تحكمية مطلقة؛ حيث يخضع القاضي – في تقديره – لرقابة محكمة الطعن، وللقاضي الإداري أن يكلف أطراف الدعوى الإدارية بتقديم المستندات التي يري أنها لازمة للفصل في الدعوى، سواء من تلقاء نفسه، أو بناء على طلب من أحد الخصوم[30].

وتكليف القاضي الإداري للإدارة بإيداع ما يراه لازمًا للفصل في الدعوى من مستندات، أو أوراق لا خلاف على دخوله في نطاق سلطته التقديرية بالنسبة إلى دعاوى القضاء الكامل، مثل: دعاوى المسؤولية، والعقود الإدارية، والتسويات، في حين أن لجوء القاضي إلى تلك الوسيلة كان مثار خلاف فقهي بالنسبة إلى دعاوى الإلغاء، ويرجع ذلك الخلاف إلى مبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة[31].

بيد أن المستقر عليه أن القاضي الإداري له الحرية في أن يأمر بتقديم مختلف وسائل الإثبات، وتقدير مدى فائدتها في الملف، ومِن ثَمَّ يستطيع أن يطلب من الإدارة تقديم أي وثائق ضرورية لاستجلاء الحقيقة المتعلقة بالخصومة، وهو لا يمارس ذلك في مواجهة الإدارة فقط، بل في مواجهة الأفراد كذلك، متى استبان له، وفق ظروف الحال أن المستندات التي يرى لزومها من أجل الفصل في الدعوى في حوزة الطرف الذي كلفه بتقديم تلك المستندات.

ولا يُعَدُّ ذلك – من جانب القاضي – تدخلًا أو مساسًا باستقلال الإدارة، وإنما يُعَدُّ من مقتضيات الوظيفة القضائية، والمساعدة في تفادي إنكار العدالة[32].

---

(30) انظر في ذلك: خميس السيد إسماعيل، موسوعة القضاء الإداري، قضاء مجلس الدولة وصيغ الدعاوى الإدارية وإجراءاتها، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، 2014، ص343. أحمد كمال موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص302. عبدالعزيز خليفة، الإثبات أمام القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص49.

(31) حول مبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر لجهة الإدارة، انظر، على سبيل المثال: يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000. حمدي علي عمر، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003. حسينة شرون، وعبدالحليم بن مشري، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة بين الحظر والإباحة، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، مج2، ع2، نوفمبر2005. فريدة مزياني وآمنة سلطاني، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة والاستثناءات الواردة عليه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، مج6، ع1، نوفمبر2011.

(32) أحمد كمال موسى، فكرة الإثبات أمام القضاء الإداري، مجلة مجلس الدولة، مج24، السنة 1980، ص253.

ولما كان المدعي، في الدعوى الإدارية، هو الفرد وجانبه ضعيف، وكانت الملفات والسجلات موجودة تحت يد الإدارة، وهي مما 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 إيجابًا ونفيًا متى طُلِبَ منها ذلك، سواء من هيئة مفوض الدولة، أو من المحاكم؛ فإذا نكلت الإدارة عن تقديم قرينة الأوراق موضوع النزاع فإن ذلك يقيم قرينة لصالح المدعي تلقي عبء الإثبات على عاتق الإدارة، ومع ذلك فإذا قدمت المستندات انتفت القرينة.

وقد أصبحت سلطة القاضي الإداري في إصدار أوامر للإدارة بتقديم ما لديها من مستندات أمرًا مستقرًا عليه الآن، وأخذ يتسع رويدًا رويدًا، وقد أكد القضاء الإداري، في مصر وفرنسا، هذه السلطة للقاضي الإداري، كما أشار قانون مجلس الدولة المصري صراحةً إلى هذه الوسيلة؛ حيث منح مفوض الدولة سلطة تكليف ذوي الشأن بتقديم المذكرات والمستندات التي يرى أنها لازمة للفصل في الخصومة، كما منحها للمحكمة بكامل هيئتها[33].

الجدير ذكره أنه في حال طلب خصم الإدارة، في الدعوى، من القاضي إلزامها بتقديم مستند ما تحت يديها فإن القاضي لا يكون مُلزمًا في جميع الأحوال بالاستجابة لطلبه، من دون أن يكون في امتناعه إخلال بحق الدفاع حيث لا يلتزم القاضي سوى بطلب المستندات التي يراها لازمة للفصل في الدعوى.

وترتيبًا على ذلك لا يلتزم بطلب الخصم إلزام الإدارة بتقديم مستندات غير منتجة، أو لا جدوي منها، مثل المستندات التي لا تتعلق بموضوع النزاع، أو خارجة عن مجاله، كما لا توجد فائدة من تكليف الإدارة بإيداع مستندات مودع منها صورة بملف الدعوى، ولم يجحدها الخصم، كذلك يعتبر من باب التزود طلب الملف الشخصي للموظف إذا كان ملف الدعوى يتضمن كل العناصر اللازمة للفصل في الموضوع، وتعرف هذه المستندات بالمستندات الزائدة[34].

وعلى الرغم من استقلال القاضي الإداري بتقدير مدى جدوى المستندات التي يطلب خصم الإدارة في الدعوى إلزامهم بتقديمها؛ فقد جرت العادة على الاستجابة لهذا المطلب في حالات معينة؛ حيث تبدو الحاجة إلى إيداع تلك المستندات ملحة، كما لو تقدم المدعي بتأكيدات وأمارات مُحَدَّدَة من شأنها تكوين قرينة قوية على صحة الادعاء؛ حيث يطلب

(33) أشارت إلى هذه الوسيلة في فرنسا المادة (37) من مرسوم 30 يوليو 1963 المتعلق بمجلس الدولة، وأكدتها المادة (130) من تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية الصادرة بالقانون رقم 31 ديسمبر عام 1987.

(34) خميس السيد إسماعيل، مرجع سابق، ص344.

القاضي من الإدارة، في هذه الحال، بعض المستندات أو البيانات اللازمة للإيضاح، كما قد يلجأ القاضي إلى تكليف الإدارة بإيداع مستندات، أو تقديم بيانات عندما يثور الخلاف والجدل بشأن حقيقة بعض الوقائع؛ ففي هذه الحالة يحتاج القاضي إلى الاطلاع على مستندات إضافية للكشف عن الحقيقة، وإصدار حكمه على أساسها[35].

يتبين، بجلاء، الدور الحقيقي والاستقصائي للقاضي الإداري في مساندة المدعي في إثبات دعواه؛ خلافًا للقواعد العامة التي تقضي بأن يكون عبء الإثبات على عاتق المدعي هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى تجنب اصدار حكم يقضي بعدم قبول الدعوى التي رفعها المدعي على الإدارة؛ الأمر الذي يشكل ضمانة قوية في تحقيق التوازن بين أطراف الخصومة، وتحقيق العدالة بكفالة الحماية القضائية للحقوق والمراكز القانونية، بالإضافة إلى حماية مبدأ المشروعية، وتتوقف نجاعة هذه الوسيلة على مدى استجابة الإدارة لهذا التكليف، وتعاونها مع القاضي الإداري[36].

والمُقَرَّر في قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية أن تكييف الدعوى، وتحديد طلبات الخصوم فيها هو من تصريف محكمة الموضوع تجريه وفقًا لما هو مُقَرَّر من أن القاضي الإداري يهيمن على الدعوى الإدارية، وله فيها دور إيجابي يحقق من خلاله مبدأ المشروعية وسيادة القانون؛ ولذلك فإنه يُستخلَص مما يطرح عليه من أوراق ومستندات ودفاع وطلبات الخصوم فيها، وما يستهدفونه من إقامة الدعوى، من دون توقف على حرفية الألفاظ التي تُستخدَم في إبداء تلك الطلبات، ومن دون تحريف لها، أو قضاء بما لم يطلبوا أو يهدفوا إلى تحقيقه، والعبرة دائمًا بالمقاصد والمعاني، وليست بالألفاظ والمباني[37].

كما استقر القضاء الإداري المصري على هذا المبدأ القاضي بإلزام الإدارة بتقديم كل المستندات الموجودة لديها، والمنتجة في الدعوى، إيجابًا أو سلبًا، مع العلم أن نكول الإدارة عن تقديم ما طُلِب منها لتقديمه، من مستندات أو إثباتات، يقوم قرينة لصالح المدعي، ويؤدي إلى نقل عبء الإثبات إلى الإدارة، وهي قرينة مؤقتة تزول بتقديم المستندات التي تطلبها المحكمة[38].

(35) عبدالعزيز خليفة، الإثبات أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص49.

(36) أحمد كمال موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص302.

(37) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 4011 لسنة 50 قضائية عليا، جلسة 5 ديسمبر 2006. وحكم محكمة القضاء الإداري، دائرة المنازعات الاقتصادية والاستثمار، الدائرة السابعة، جلسة 13 ديسمبر 2014، في الدعوي رقم 21088 لسنة 68 قضائية، منشور على بوابة موقع مصر للقانون والقضاء على الرابط التالي: http://laweg.net/Default.aspx?action=DisplayNews&ID=3311، تاريخ آخر دخول: 21 يناير 2023، الساعة3:00 عصرًا.

(38) انظر على سبيل المثال: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في 11 نوفمبر 1967، سنة 13 قضائية، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا. س3، ص45.

وسلطة تكليف الإدارة بتقديم المستندات في مصر مناطة بمفوضي الدولة؛ وفقًا لقانون مجلس الدولة المصري، كما أن للمحكمة – بكامل أعضائها – ولرئيسها هذه السلطة أيضًا، ويتم ذلك عادة من خلال إرسال عادي، أو بالاتصال الهاتفي، مع الإشارة إلى ذلك في مضمون أوراق الدعوى[39].

المطلب الثالث

المقصود بالمستندات المطلوب إيداعها في الدعوى

للإدارة شخصية مستقلة، وحياة متميزة، عن الحياة الخاصة للعاملين بها، وهذه الشخصية لا تتغير ولا تنتهي بانتهاء أو تغير حياة العاملين بها، بخلاف الإنسان الطبيعي الذي يتمتع بذاكرة وعقل إنساني، بما يحويه من فكر وإلمام مُعرَّض للنسيان؛ فهو أساسًا يدافع عن مصلحته الخاصة، وحياته – طالت أم قصرت – تعتبر محدودة في عمومها، وَمِن ثَمَّ كانت 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 يُرجَع إلى هذه الذاكرة عند اللزوم؛ للكشف عن حقيقة التصرفات الإدارية وتاريخها ومضمونها، وتكون مرجعًا ثابتًا على مر الأيام، بغض النظر عن أشخاص العاملين بها، وهذا العقل الإداري، أو الذاكرة، هو 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، وهي ما يمكن تسميتها بالأوراق الإدارية[40].

وبما أن الإدارة هي المسؤولة عن إدارة وتسيير المرافق العامة، اعتبرها المُشَرِّعَ من أشخاص القانون العام، ومنحها شخصية اعتبارية، وخولها سلطات قانونية، وامتيازات القانون العام؛ بقصد القيام بواجبها في الإشراف على سير المرافق العامة. وتعد الأوراق الإدارية هي الطريق الرئيس لإثبات الوقائع الإدارية، وتصرفات العاملين بالإدارة العامة؛ لذلك تعد هي الوسيلة الأساسية في الإثبات أمام القضاء الإداري، وهذا أمر طبيعي؛ لأن الإجراءات الإدارية القضائية تتميز بأنها ذات صبغة كتابية، بالإضافة إلى أنها استيفائية تتم تحت إشراف وتوجيهات القاضي الإداري[41]. ولهذا تعد الأوراق الإدارية هي الوسيلة

(39) مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري: دراسة نظرية تطبيقية في مصر وسورية، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972، ص252.

(40) أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص93.

(41) مصطفى كمال وصفي، مرجع سابق، ص20.

الرئيسية في الإثبات أمام القضاء الإداري؛ باعتبارها الذاكرة الإدارية التي يُرجَع إليها عند الحاجة. والإدارة في الدعوى الإدارية هي من تحوز المستندات والأوراق المطلوبة في الدعوى، وهذا يجعلها الطرف القوي.

ويقصد بالأوراق الإدارية كل ما في حوزة الإدارة من محررات ومستندات تتصل بنشاط الإدارة، أو بالعاملين فيها. وتدخل في ذلك القرارات والعقود والأحكام الإدارية، وتقارير الحسابات والكشوف الخاصة بها، ومحاضر الاجتماعات، وكل الأوراق الخاصة بملف خدمة الموظف الخاصة بتعيينه وترقيته وجزاءاته وإجازاته ومعاشه... إلخ.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الأوراق، أو المستندات، لا تقتصر فقط على الأوراق العادية، بل تمتد لتشمل المحررات الإلكترونية، بمختلف أوعيتها، في ظل الإدارة الإلكترونية.

وهذه الأوراق إما أن تكون أوراقًا رسمية، وإما أوراقًا عرفية صادرة عن أفراد عاديين، من دون أن يتدخل موظف عام مختص بتحديدها، ولكل منهما حجية على الجميع من حيث صدورها، وإن كان الأمر يختلف في إسقاط تلك الحجية، وهي الطريق الرئيس لإثبات الوقائع الإدارية وتصرفات العاملين بالإدارة، ومِن ثَمَّ تعد الوسيلة الرئيسة في الإثبات أمام القضاء الإداري، لاسيما أن الإجراءات الإدارية القضائية تتميز بأنها ذات صبغة كتابية. ومع ذلك تكمن المشكلة في حيازة الإدارة هذه الأوراق والمستندات، وحفظها 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 الإداريين المقارنين[42] 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.

والورقة الإدارية غير مقيَّدة بشكل أو نموذج، ويتم إثبات الوقائع على محرر عادي مسطر، أو غير مسطر، سواء تم بخط اليد، أو بالآلة الكاتبة، وقد تكون الورقة الإدارية مُحرَّرة على نماذج معدة لدى الإدارة سلفًا؛ لإثبات بعض الوقائع الإدارية، مثل: أنموذج بيان حالة الموظف المرفق بملف خدمة كل موظف بالدولة، والذي يثبت فيه – بمعرفة المختصين – مؤهلات الموظف، ومدة خدمته، وبيان بدرجاته، وعلاواته، ومرتبه، وجزاءاته... إلى غير ذلك من البيانات المتعلقة بحالته الوظيفية، وكذلك وثائق السفر،

(42) أحمد كمال موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص91. جمال عياش أحمد عثمان، العقد الإداري وقضاء الإلغاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 2001، ص219.

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 المُعدَة سلفًا لإثبات مختلف الوقائع الإدارية، والتي تختلف من جهة إلى أخرى، وفقًا لطبيعة نشاطها الإداري، والوقائع التي أُعدّت هذه الأوراق لإثباتها[43].

وقد تأخذ الورقة الإدارية صورة قرار إداري في أي مرتبة أو شكل له، كقرار تنظيمي عام جمهوري، أو وزاري، أو لائحة صادرة من سلطة مختصة، أو قرار فردي بالتعيين أو الترقية أو الفصل، أو نزع الملكية للمنفعة العامة... إلى غير ذلك من صور القرارات الإدارية التنظيمية أو الفردية، كما قد تأخذ الورقة صورة عقد يُحتفَظ به في ملف الإدارة، وقد تكون الورقة من قبيل المنشورات والتعليمات الإدارية الداخلية لتنظيم سير العمل الإداري وانضباطه، ويمكن أن تكون من قبيل المحاضر الإدارية، مثل: محاضر الجلسات الخاصة بالمحاكم، أو اللجان القضائية، أو الإدارية، أو محاضر الشرطة، وقد تكون تقارير فنية أو إدارية تتعلق بسير العمل الإداري، أو بنشاط إداري أو فني معين، أو بأحد العاملين بالإدارة، أو بغيره، مثل: تقارير الكفاية، أو التقارير الهندسية، أو الحسابية، أو تقارير أجهزة الأمن بالدولة.

ومن حيث مضمونها فقد تكون الورقة الإدارية مثبتة لتصرف قانوني، أو لواقعة مادية، وقد تتعلق بنشاط الإدارة، وسير العمل بها، أو وقائع تتعلق بالعاملين بالإدارة، أو بغيرهم ممن تربطهم بها علاقة أو صلة، سواء أكانت علاقة تعاقدية، كما هو الشأن بالنسبة إلى المتعاقد مع الإدارة بصفة مورد أو مقاول، أم كانت علاقة غير تعاقدية، مثل: علاقة الأشخاص المنزوعة ملكيتهم أو المُحَدَّدَة إقامتهم، أو ممن تقرر منحهم الجنسية أو الإقامة... إلى غير ذلك، وهي – في جميع الحالات – تتضمن وقائع إدارية معينة تدخل في مجال الاختصاصات المُحَدَّدَة للعاملين وتتصل بسير العمل الإداري، والوظيفة الإدارية بصفة عامة[44].

ومن حيث صدورها فقد تصدر الورقة الإدارية ابتداء من موظف مختص، بمقتضى أعمال وظيفته، سواء كانت نتيجة مبادرة أو إجراء إيجابي سابق من شخص آخر، أو كانت من قبيل مبادرة الإدارة المنفردة، كما هو الشأن في القرارات الإدارية والعقود، ويمكن أن تصدر الورقة ابتداءً في صورة طلب من الفرد، سواء أكان من العاملين بالدولة أم من غيرهم، ثم تُقدَّم إلى الإدارة، سواء بالبريد العادي، أو المسجل، أو باليد... إلى غير

(43) أحمد كمال موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص91.
(44) أحمد كمال موسى، المرجع السابق، ص95.

ذلك من الوسائل التي تؤدي إلى تأشير الإدارة عليها، وإثبات تاريخ ورودها عادة، وغير ذلك من مراحل وإجراءات اتُّخذت بشأنها، تم حفظها ضمن ملفات الإدارة، سواء ارتبطت الورقة بمحررها، أو بمقدمها شخصيًا أو بغيره[45].

وعلى ذلك، فإن جميع الوقائع الإدارية يتم إثباتها – في حينها – في الأوراق الإدارية، وعلى الموظف دومًا إثبات جميع الوقائع المتصلة بعمله فور حدوثها بدقة، وتسجيل ما يتصل بنشاطه أوَّلًا فأوَّلًا في الأوراق بالطريقة المعدة لذلك، مع عدم الاعتماد على ذاكرته الشخصية، أو ذاكرة الآخرين، وبهذا التسجيل تتكون – على مر الأيام – الذاكرة الإدارية الموضوعية التي يُرجَع إليها عند اللزوم[46].

وتحفظ الأوراق الإدارية في ملفاتها بانتظام وتسلسل، وتتابع وفقًا لتاريخها، وفق الوقائع الثابتة، كما أن طريقة الحفظ تستلزم الاستعانة بالمختصين ممن لهم خبرة ودراية كافيتان بمثل هذا العمل، وعليه تعتبر الأوراق الإدارية ذات أهمية بالغة في إثبات الوقائع الإدارية، وتحقيق اقتناع القاضي الإداري بصحتها، في ظل نظام العمل بالجهاز الإداري الذي يعتمد على الملفات والسجلات، والتي تعتبر أساس الإثبات أمام القضاء الإداري، ووفق انتظام أوراق الملف، وانضباطها، وتسلسل أرقامها، وتتابع تواريخها، وترابط وقائعها تكون حجيتها في الإثبات، مع ملاحظة أن حجية الأوراق الإدارية في الإثبات تكون بالنسبة إلى الوقائع التي تدخل العاملين المختصين في تحريرها، كل في حدود اختصاصه، بما تضمنته من بيانات وردت على لسانهم، أو قاموا بتحريرها، وإثباتها في نطاق اختصاصاتهم؛ بشرط ألا تتعلق بحالتهم أو مصالحهم الشخصية، أما عدا ذلك من البيانات فإنها لا تكتسب أي حجية، ولا تعد من البيانات الثابتة، مثل البيانات الواردة على لسان أصحاب الشأن من الأفراد والأشخاص العاديين، فبيانات الورقة الإدارية لا تكتسب حجة إلا بالنسبة إلى ما يُدوِّنه الموظف المختص من بيانات عند ورودها إليه، مثل تاريخ الوارد، ورقمه، وإحالتها إلى جهة معينة، أوالموافقة عليها، أو حفظها إلى غير ذلك من التأشيرات والتصرفات التي تُدوَّن بخصوصها.

وظروف العمل الإداري، ومقتضيات حفظ الأوراق الإدارية تحت يد الإدارة على هذا النحو، جعلت طريق الإثبات بالكتابة عن طريق الأوراق الإدارية الطريق الأول للإثبات أمام القضاء الإداري، تبعًا لمبدأ الكتابة في المرافعات الإدارية، وذلك خلافًا لما هو عليه أمام القاضي العادي الذي يعتمد على المرافعات الشفهية والإقرار واليمين إلى حد كبير[47].

(45) أحمد كمال موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص91.
(46) مصطفى كمال وصفي، مرجع سابق، ص339.
(47) أحمد كمال موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص91.

ومن حيث حجية الورقة الإدارية، فقد تكون لها حجية رسمية على الوجه المعروف في القانون الخاص، من حيث ضرورة مراعاة الشكليات المُقَرَّرة، وقد تكون أوراقًا عرفية صادرة عن الأفراد أو الأشخاص العاديين، من دون أن يتدخل في تحريرها موظف عام مختص[48]. وفي كلتا الحالين تعتبر أوراقًا إدارية بوجودها في حوزة الإدارة مثبتة لوقائع إدارية.

ونظرًا إلى ما للأوراق الإدارية من أهمية؛ فقد ألزمت قوانين مجلس الدولة في مصر بتقديم كل الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع المنازعة، والمنتجة في إثباته إيجابًا أو نفيًا، متى طُلِبَ منها ذلك، وفي حال رفض الإدارة ذلك الطلب يكون ذلك الرفض قرينة لصالح المدعي الفرد على نحو ما سيوضح الباحث.

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، 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 أي حجية في الإثبات بالنسبة إلى البيانات الواردة بها، والتي لم تعد في الأصل لإثباتها[49].

مما سبق يتضح امتياز الإدارة بحيازتها الأوراق الإدارية، وحفظها لها بعيدًا 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 سلفًا بأدلة الإثبات، سواء بالنسبة إليها، أو بالنسبة إلى غيرها، في الوقت الذي يقف فيه الفرد أمامها مجرَّدًا من الأوراق الإدارية، وقد لا يعلم ما سُطِّر فيها من بيانات بصورة واضحة، وما إذا كانت تلك البيانات في صالحه أم لا، وبذلك يكون الفرد – بطبيعة الحال – أعزل من أدلة الإثبات بصفة عامة، وتكون الإدارة في وضع أفضل من حيث القوة والاستعداد عن الفرد الذي يقدم ادعاءاته، في حين تخلو يداه من الأوراق التي هي الدليل الرئيسي في الإثبات.

(48) أحمد نشأت، مرجع سابق، ص261.

(49) عبدالعزيز خليفة، أصول إجراءات الإثبات في الخصومة الإدارية، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، 2016، ص7.

المبحث الثاني

آثار امتناع الإدارة عن تقديم المستندات

بناءً على ممارسة القاضي الإداري سلطته في تكليف الإدارة بتقديم ما لديها من مستندات؛ نظرًا إلى أنه – في الأغلب الأعم – تكون الجهة الإدارية هي الحائزة للأوراق والمستندات اللازمة للفصل في الدعوى، وبما أنها لا تقوم من تلقاء نفسها بتقديم دليل ضد نفسها طواعية مختارة؛ الأمر الذي يستلزم تدخل القاضي الإداري، من خلال ممارسته لتلك الوسيلة المتمثلة في إلزام الإدارة بتقديم المستندات التي يراها القاضي الإداري بما له من دور إيجابي من أجل الفصل في الدعوى، وقد أولى القاضي الإداري أهمية خاصة لذلك؛ لما تشكله من أهمية قصوى في إعادة التوازن بين أطراف الدعوى الإدارية، وهو ما أكدته أحكام القضاء التي سبق أن عرضنا لها.

بيد أن الإدارة قد تنكل عن تقديم المستندات التي تحت يدها في الدعوى الإدارية المتعلقة بموضوع النزاع؛ إذا ما طلب منها القاضي ذلك، ومن ثم توجد مجموعة من الآثار يمكن إجمالها فيما يلي:

المطلب الأول: نقل عبء الإثبات إلى عاتق الإدارة وشروطه.

المطلب الثاني: إقامة قرينة قانونية من القاضي لصالح الخصم.

المطلب الثالث: زوال قرينة الصحة المُفْتَرَضَة في القرارات الإدارية.

المطلب الأول

نقل عبء الإثبات إلى عاتق الإدارة وشروطه

يتناول الباحث ذلك من خلال البنود التالية:

أَوَّلًا: نقل عبء الإثبات إلى عاتق الإدارة

يترتب على امتناع الإدارة عن تقديم المستندات المطلوبة منها في الدعوى الإدارية أثر مهم، وهو نقل عبء الإثبات من على عاتق المدعي إلى الإدارة؛ بيد أن نقل العبء هذا لا بد من توافر شروط له، ويترتب على امتناع الإدارة عدم تقديم المستندات اللازمة للفصل في الدعوى، متى كانت تلك المستندات تحت يدها قيام قرينة لصالح خصمها في الدعوى بصحة ما يدعيه، ويتعين على جهة الإدارة أن تقوم بالإثبات بدلًا منه، وقد سبق أن ذكر

الباحث عددا من أحكام القضاء الإداري التي تؤكد ذلك، ومِن ثَمَّ لا داعي لذكرها مرة ثانية منعًا للتكرار.

ثَانِيًا: شروط نقل عبء الإثبات على عاتق الإدارة

لما كان امتناع الإدارة عن تقديم المستندات يقيم قرينة لصالح الخصم في الدعوى على صحة ما يدعيه، وينقل عبء الإثبات على عاتق الإدارة، فإن إعمال هذا الأثر المترتب على امتناع الإدارة عن تقديم المستندات يتطلب ضرورة توافر شروط معينة حتى يتم إعماله، وتتمثل هذه الشروط فيما يلي:

1- ضرورة طلب المحكمة إلزام جهة الإدارة بتقديم المستندات:

إذا كانت جهة الإدارة مسؤولة عن تقديم المستندات، بناءً على أمر من المحكمة، فمن الطبيعي والمنطقي أن تقوم المحكمة بإلزام جهة الإدارة بتقديم هذه المستندات، فلا يكفي الاستناد إلى امتناع الإدارة عن تقديم المستندات، أو التراخي في تقديمها لإجابة الخصم إلى طلبه مادام لم تستعمل المحكمة سلطتها في إلزام الجهة الإدارية بتقديم الدليل، وهذا ما عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية[50]، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن «للمحكمة أن تأمر بتقديم المحرر في الحال، أو في أقرب موعد تحدده متى أثبت الطالب طلبه، وأقر الخصم بأن المحرر في حيازته – عدم تقديم الخصم المحرَّرَ الذي تحت يده يؤدي إلى اعتبار الصورة التي قدمها الخصم الآخر صحَيحة مطابقة لأصلها – يجوز الأخذ بقول الخصم، حتى لو لم يقدم صورة من المحرر المطلوب تقديمه – يجوز تطبيق هذه القواعد في مجال المنازعات الإدارية – وأساس ذلك: أن هذه القواعد لا تتعارض مع طبيعة المنازعات الإدارية، وتهدف إلى تحقيق التوازن بين طرفي الخصومة، ومؤدى ذلك: أنه لا يكفي الاستناد إلى امتناع الإدارة عن تقديم المستندات، أو التراخي في تقديمها لإجابة خصمها إلى طلبه، مادامت المحكمة لم تستعمل سلطتها في إلزام جهة الإدارة بتقديم الدليل»[51].

(50) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 2365 لسنة 31 القضائية، جلسة 24 يناير 1987، موسوعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا الإلكترونية.

(51) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2365 لسنة 31 القضائية، جلسة 24 يناير 1987، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية والثلاثون، ج1 (أول أكتوبر 1986 – فبراير 1987)، ص684. وانظر حكم محكمة التمييز القطرية جلسة 11 مايو 2010، الطعن رقم 34 لسنة 2010 تمييز مدني، وحكمها في 19 يناير 2016 في الطعن رقم 236 لسنة 2015 إداري، وحكمها في 19 ديسمبر 2017، والطعن رقم 364 لسنة 2017 تمييز مدني – إداري، موقع المجلس الأعلى للقضاء.

2- إتاحة المحكمة الوقت الكافي لجهة الإدارة للقيام بتقديم المستندات:

إذا كان تقديم الأوراق والمستندات اللازمة للفصل في الدعوى هو واجبًا على جهة الإدارة، وأن تقاعسها عن ذلك دليل على صحة ادعاءات المطعون ضده بعدم صحة القرار الطعين، فإن ذلك مرهون بإتاحة محكمة أول درجة الوقت الكافي لجهة الإدارة للوفاء بهذا الالتزام، ومِن ثَمَّ يترتب على عدم إتاحة المحكمة لها هذا الوقت، وصدور حكمها بإلغاء القرار الطعين على هذا الأساس؛ فإن تداركت جهة الإدارة ذلك، وقامت بالطعن على الحكم بإلغاء القرار التأديبي، وأودعت الأوراق والمستندات المتعلقة بهذا القرار، والتي لم تكن أمام محكمة أول درجة فلا مناص أمام محكمة الطعن؛ إذا تبين لها ذلك من إلغاء الحكم المطعون، وإعادة الطعن لمحكمة أول درجة للفصل فيه مجدَّدًا، ومِن ثَمَّ إذا لم تفعل ذلك يغدو الحكم المطعون فيه، الصادر بإلغاء القرار المطعون فيه؛ تأسيسًا على نكول الهيئة المذكورة عن تقديم أوراق التحقيق المتعلقة بموضوعه، مخالفًا لصحيح الواقع مخالفةً تهوي به إلى الخطأ في تطبيق القانون؛ الأمر الذي يتعين معه الحكم بإلغائه، والأمر بإعادة الطعن إلى محكمة أول درجة للفصل في موضوعه من هيئة أخرى، في ضوء المستندات والتحقيقات المودعة في ملف الطعن، وما يقدم إليها من مستندات وأوراق أخرى، والهدف من ذلك هو عدم حرمان ذوي الشأن من ضمانة جوهرية، وهي نظر النزاع على درجتين من درجات التقاضي[52].

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن «قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن تقديم الأوراق والمستندات اللازمة للفصل في الدعوى هو واجب على جهة الإدارة، وأن تقاعسها عن تقديم الأوراق والمستندات لهو دليل على صحة ادعاءات المطعون ضده بعدم سلامة القرار الطعين، بيد أن ذلك مرهون بإتاحة محكمة أول درجة الوقت الكافي لجهة الإدارة للوفاء بهذا الالتزام؛ فإذا لم تتح المحكمة لها هذا الوقت، وصدر حكمها بإلغاء القرار المطعون فيه على هذا الأساس؛ فإن تدارك جهة الإدارة ذلك، والقيام بالطعن في الحكم الصادر بإلغاء القرار التأديبي، وإيداع أوراق التحقيقات والمستندات المتعلقة بهذا القرار، والتي لم تكن أمام محكمة أول درجة، وبالتالي لم تتمكن من فحص الموضوع، والتحقق من صحة الوقائع، وبيان وجه الحق، وكشف الحقيقة في شأنه، وتكوين عقيدتها عنه على نحو يسمح لها بإنزال صحيح حكم القانون على القرار المطعون فيه،

(52) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعنين رقمي 5697 و5830 لسنة 45 قضائية – عليا. جلسة 18 مارس 2006م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الحادية والخمسون، ج1، من أول أكتوبر 2005 إلى آخر مارس 2006، ص558.

وصولًا إلى تبيان مدى صحة ومشروعية هذا القرار من عدمها، فمن ثم لا مناص أمام محكمة الطعن؛ إذ تبين لها أن محكمة أول درجة لم تتح الوقت الكافي لذلك من إلغاء الحكم الطعين، وإعادة الطعن التأديبي إلى محكمة أول درجة للفصل فيه مجددًا، حتى لا يُحرَم ذوو الشأن من ضمانات جوهرية مقدرة لهم، وهي نظر النزاع على درجتين من درجات التقاضي لا درجة واحدة»[53].

3- أن تكون المستندات في حوزة الجهة الإدارية:

يلزم لإعمال القاضي الإداري القرينة المترتبة على امتناع الإدارة عن تقديم المستندات أن تكون تلك المستندات موجودة بحوزة الإدارة بالفعل؛ فإذا ما قامت الإدارة بتقديم أدلة قاطعة على أن المستندات ليست في حوزتها؛ فإن إعمال القاضي الإداري تلك القرينة يكون في غير محله، ومن أمثلة ذلك حال إلزام المحكمة الإدارة بتقديم مستندات مودَعة في دعاوى، أو طعون أخرى، نظرًا إلى تعدد الأطراف، حيث استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية على أن «قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن نكول الجهة الإدارية عن تقديم المستندات التي تحت يدها، واللازمة للفصل في النزاع، إنما يقيم قرينة لصالح العامل، باعتبار أن الجهة الإدارية هي التي في حوزتها تلك الأوراق والمستندات، إلا أنه إذا تبين أن هذه المستندات في غير مكنة الجهة الإدارية، سواء كانت لدى جهة أخرى، أو مودعة في دعاوى أو طعون مرتبطة؛ لتعدد الأطراف، فإن إعمال قرينة النكول يكون في غير محله، لاسيما إذا كانت الدعاوى أو الطعون مطروحة على المحكمة ذاتها، وأصدرت فيها أحكامًا»[54].

وفي حكم آخر قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه «ولئن كان قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن نكول الجهة الإدارية عن تقديم المستندات التي تحت يدها، واللازمة للفصل في النزاع، إنما يقيم قرينة لصالح العامل، باعتبار أن الجهة الإدارية هي التي في حوزتها تلك الأوراق والمستندات. أما إذا كانت هذه المستندات في غير مكنة الجهة الإدارية؛ فإن إعمال قرينة النكول يكون في غير محله، والثابت من مطالعة الملف المطعون فيه أن المؤسسة المطعون ضدها أوضحت للمحكمة أن ملف التحقيقات... مودع بالطعن... وأنها حاولت سحب

(53) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعنين رقمي 5697 و5830 لسنة 45 قضائية – عليا، جلسة 18 مارس 2006م، المجموعة السابقة في الهامش السابق، ص558. وانظر حكمها الصادر في الطعنين رقمي 8944 و8766 لسنة 46 قضائية، جلسة 28 مايو 2005، الدائرة الخامسة، وحكمها عن الدائرة ذاتها في الطعن رقم 11910 لسنة 47 القضائية، جلسة 11 فبراير 2006، موسوعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا الإلكترونية.

(54) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 4252 لسنة 44 قضائية، جلسة 14 يناير 2006، موسوعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا الإلكترونية.

المستندات، إلا أنه تبيَّن أن الملف بالتفتيش الفني، إلا أن المحكمة قامت بحجز الطعن للحكم ولم تستجب لطلب المؤسسة بإعادة الطعن للمرافعة؛ لتمكينها من إيداع ملف التحقيقات، وأصدرت حكمها المطعون فيه؛ الأمر الذي يكون ما خلص إليه الحكم المطعون فيه، استنادًا إلى قرينة النكول، غير صحيح بحسبان أن المستندات المشار إليها ليست في حوزة الجهة الإدارية. وأيًا كان الأمر فإنه – وقد قدمت الجهة المستندات المشار إليها – قد زالت القرينة التي أقام عليها الحكم المطعون قضاءه، وبالتالي يتعين إلغاء الحكم المطعون فيه، والتصدي للفصل في موضوع الطعن التأديبي، وبحث مدى مشروعية القرار المطعون فيه، في ضوء ما قُدِّم من مستندات، باعتبار أن الطعن صالح للفصل فيه موضوعًا»[55].

ولا يكفي أن تكون المستندات في حوزة الجهة الإدارية لكي يمكن الاعتداد بالقرينة المستفادة من نكولها عن تقديم المستندات، بل يلزم أن تكون المستندات في حوزة جهة الإدارة وحدها. وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية، في هذا الصدد، بأن «عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي، وخروج القضاء الإداري عن هذا الأصل – في بعض الأحوال، وإلقاء عبء الإثبات على عاتق الإدارة – يكون إذا كانت الأوارق اللازمة للفصل في الدعوى تحت يد الإدارة فقط، وأن تكون تلك الأوراق ليس من شأنها أن تكون تحت يد المدعي، أو يمكنه الحصول عليها من جهة أخرى غير الجهة المختصة في الدعوى»[56]. وبناءً على ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه: «ولئن كانت الجهة الإدارية لديها مدونات العقد ووثائقه وأوراقه، إلا أن المدعي ليس ببعيد عن كثير من وثائق التعاقد، سواء بالنسبة إلى العقد الذي يحتفظ بصورة منه، أو الخطابات المتبادَلة بينه وبين جهة الإدارة بشأن تنفيذ هذا العقد، وترتيبًا على ذلك فإن عبء إثبات ما يدعيه المتعاقد مع الإدارة، وما يطالب به قِبل الجهة الإدارية، يقع عليه أَوَّلًا، سواء أمام المحكمة، أو أمام الخبير الذي تندبه المحكمة لتحقيق ادعائه»[57].

(55) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 11008 لسنة 47 قضائية، جلسة 2 يوليو 2005، موسوعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا الإلكترونية.

(56) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2683 لسنة 40 قضائية، جلسة 13 يونيو 2001، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، مكتب فني 46/ 3، ص2111، ومجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في ربع قرن (الفترة من 1 أكتوبر 1991 إلى 30 سبتمبر 2016)، ص57، وحكمها في الطعن رقم 2365 لسنة 31 قضائية، جلسة 24 يناير 1987، موسوعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا الإلكترونية.

(57) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2029 لسنة 34 القضائية، جلسة 1 من فبراير 2000، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة والأربعون (من أول أكتوبر 1999 إلى آخر سبتمبر 2000)، ص415.

كما قضت بأن «مناط الاعتداد بالقرينة المستفادة من نكول الجهة الإدارية عن تقديم المستندات اللازمة للفصل في الدعوى، وذلك بتفسير هذه القرينة لصالح المدعي، أن تكون تلك المستندات في حوزة الجهة الإدارية المدعى عليها وحدها، وهو ما لا يصدق على عقود إيجار العقارات التي عادة ما تكون في حوزة الطرفين (المؤجر والمستأجر)»[58].

كما قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن «عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي، وخروج القضاء الإداري على هذا الأصل، في بعض الأحوال، وإلقاء عبء الإثبات على عاتق الإدارة، يكون إذا كانت الأوراق اللازمة للفصل في الدعوى تحت يد الإدارة فقط، وأن تلك الأوراق ليس من شأنها أن تكون تحت يد المدعي، أو يمكنه الحصول عليها من جهة أخرى غير الجهة المختصة في الدعوى (المستندات المتعلقة بالملكية لأي عقار أو منقول الأصل فيها أن تكون بيد المالك، باعتبار أن سند الملكية، سواء كان هذا سندًا عرفيًّا، أو رسميًّا، مثل العقد والأحكام القضائية، أو غير ذلك من المستندات المعدة أصلا لإثبات الملكية، أو الدالة عليها، إنما يحتفظ المالك بها، أو بصورة منها للاحتجاج بها عند اللزوم).

مقتضى ذلك أن من يدعي ملكية الشيء عليه أن يقدم الدليل والسند القانونى لهذا الادعاء، ولا يعفى منه إلا إذا أثبت أنه موجود لدى جهة الإدارة (الطرف الآخر في الخصومة)، أو في أي جهة أخرى لا يمكنه الحصول عليه إلا بتصريح من القضاء، واختصام تلك الجهة حتى يمكن للحكومة أن تلزم الإدارة المدعى عليها بوجود المستندات لديها، وتقديمها، واعتبار نكولها عن تقديم المستندات قرينة لصالح المدعي؛ فإذا كان الأمر على غير هذا النحو فقدت القرينة المستفادة من نكول الإدارة عن تقديم ما تحت يدها من مستندات وأوراق الحكمةَ منها، مع الأخذ في الاعتبار أن هذا الاستثناء من الأصل العام قُرِّر لحث جهة الإدارة على تقديم المستندات والأوراق التي تحت يدها، واللازمة للفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفًا فيها، وهذا لا يعني إعفاء المدعي من تقديم المستندات التي من شأنها أن تكون تحت يده»[59].

(58) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 5845 لسنة 45 قضائية، جلسة 19 يناير 2002، المنشور في مجلة المحاماة، ع3، السنة 2003، ص360.

(59) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2683 لسنة 40 قضائية عليا، جلسة 13 يونيو 2001،مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السادسة والأربعون، ج3 (من يونيو 2001 إلى آخر سبتمبر 2001)، ص2111.

4- أن يكون الحصول على المستندات من خلال تلك الوسيلة فقط:

إذا كان المُشَرِّع قد يسر على خصم الإدارة، في الدعوى، السبيل من أجل الحصول على هذه المستندات؛ ففي هذه الحالة يتعين عليه أن يسلك السبيل الذي رسمه له القانون من أجل الحصول على ذلك المستند، ثم يقدمه إلى المحكمة.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه «ولئن كان من المبادئ المُستَقِرة في المجال الإداري أن الجهة الإدارية تلتزم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع، والمنتجة إثباتًا إيجابًا أو نفيًا متى طُلِبَ منها ذلك، إلا أنه متى كان المُشَرِّع قد يسَّر للمتعاقد مع الجهة الإدارية السبيلَ للحصول على صورة من تلك المستندات؛ بأن ألزم الجهة الإدارية بتسليمه صورها، فإنه في هذه الحال يتعين عليه أن يقدمها لإثبات ما يدعيه في هذا الشأن... ومن حيث إنه متى كان ذلك، وإزاء عجز الطاعن عن تقديم صورة المحضر المثبت لقيام الجهة الإدارية باستلام تلك الأعمال الإضافية المدعاة طبقًا لما نصت عليه المادة (85) من لائحة المناقصات والمزايدات سالفة الذكر.

ومِن ثَمَّ يكون الادعاء بقيام الطاعن بتنفيذها لا يسانده أي دليل، كما لا ينقل عبء الإثبات على عاتق الجهة الإدارية، مادام المُشَرِّع قد يسر له إثبات ذلك على الوجه سالف البيان، وأن المستندات ليست حكرًا على جهة الإدارة، ولا يكفي لإثبات هذه الواقعة تقديمه أوراقًا غير معتمدة من الجهة الإدارية، وردت بها بيانات لتلك الأعمال، كما لا وجه لما ينعاه الطاعن على الحكم المطعون فيه بمخالفته القانون أنه كان يتعين على محكمة أول درجة أن تندب خبيرًا في الدعوى للتحقق من مدى تنفيذه البند المشار إليه؛ لأن الأوراق والمستندات المُعدَّة لإثبات الأعمال الإضافية – بدءا من التكليف بها، وانتهاء بحصرها – ليست في حوزة الجهة الإدارية وحدها، وإنما بيد كل طرف صورة منها، وبذلك فإن المُشَرِّع قد هيأ له الدليل لإثبات ذلك»[60].

وقد قضت محكمة التمييز القطرية، في هذا الصدد، بأنه «حيث إن هذا النعي مردود، ذلك أن طلب إجراء التحقيق، أو تعيين خبير في الدعوى، ليس حقًا للخصوم يتحتم إجابتهم إليه، إنما هو من الرخص المخولة لمحكمة الموضوع، وتملك عدم الاستجابة لها متى وُجِد في أوراق الدعوى ومستنداتها ما يكفي لتكوين عقيدتها، من دون أن تلتزم ببيان سبب الرفض. لما كان ذلك، وكانت محكمة الموضوع، وهي بسبيل

(60) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2208 لسنة 44 قضائية، جلسة 11 نوفمبر 2000، موسوعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا الإلكترونية.

بحث طلبات الطاعن، قد وجدت في أوراق الدعوى ومستنداتها ما يكفي لتكوين عقيدتها بشأن وجه الحق في النزاع، دون حاجة إلى اتخاذ أي من إجراءات الإثبات، ومِن ثَمَّ فلا يعاب عليها عدم استجابتها لطلب الطاعن بإحالة الدعوى إلى التحقيق، أو ندب خبير لتحقيق عناصرها؛ باعتبار أن ذلك من الرخص التي تدخل في نطاق سلطتها التقديرية، ويضحى النعي على الحكم المطعون فيه بهذا السبب على غير أساس»[61].

5- أن تكون المستندات منتجة في الدعوى إثباتًا ونفيًا:

تنص المادة (212) من قانون المرافعات المدنية القطري على أنه «يجب أن تكون الوقائع المراد إثباتها متعلقة بالدعوى، ومنتجة فيها، وجائزًا قبولها». والمُقَرَّر في قضاء محكمة التمييز القطرية «أن تقدير الأدلة المقدمة في الدعوى، والاطمئنان إليها، والأخذ بها من عدمه، هو من شؤون محكمة الموضوع وحدها؛ وإذا كانت محكمة الموضوع – بما لها من سلطة تقديرية – قد اطمأنت إلى المخالصة المُقدَّمة من المطعون ضده، ووجدت فيها دليلًا على براءة ذمته من المبلغ المُطالَب به، فإن تعييب حكمها بمقالة إن هذا الورقة لا تصلح دليلًا، يكون محض جدل موضوعي لا تقبل إثارته أمام هذه المحكمة»[62]. والمُقَرَّر أيضًا – وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة – أن لمحكمة الموضوع السلطة التامة في تحصيل وفهم الواقع في الدعوى، وتقدير الأدلة والمستندات المُقدَّمة فيها، والموازنة فيما بينها. والمُقَرَّر لمحكمة الموضوع كذلك تقدير دلالة الإقرارات غير القضائية، والتي ليس لها حجة قاطعة على المقر، بل تخضع في ذلك لتقدير محكمة الموضوع، فلها أن تأخذ به أو تطرحه؛ مادامت المحكمة – في كل ذلك – تقيم قضاءها على أسباب سائغة وكافية لحمله، ولا عليها أن تتبع الخصم في كل أقواله وحججه، مادامت قد أبانت الحقيقة التي اقتنعت بها وأوردت دليلها»[63].

واستقر قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية، منذ بدايتها، على أنه «وإن يكن الأصل أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي فإن الأخذ بهذا الأصل – على إطلاقه في مجال المنازعات الإدارية – لا يستقيم مع واقع الحال بالنظر إلى احتفاظ

(61) محكمة التمييز القطرية، الدائرة المدنية والتجارية. الرقم 230، س 2013، تاريخ الجلسة 3 3 ديسمبر 2013، موقع المجلس الأعلى للقضاء.

(62) محكمة التمييز القطرية، جلسة 9 يونيو 2009، الطعن رقم 46 لسنة 2009 تمييز مدني، موقع المجلس الأعلى للقضاء.

(63) محكمة التمييز القطرية، جلسة 11 مايو 2010، الطعن رقم 34 لسنة 2010 تمييز مدني، موقع المجلس الأعلى للقضاء.

الإدارة، في غالب الأمر، بالوثائق والملفات ذات الأثر الحاسم في المنازعات؛ مما يتعذر معه على الأفراد تحديد مضمونها تحديدًا دقيقًا؛ لذا فإن من المبادئ المُستَقِرة في المجال الإداري أن الإدارة تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع، والمنتجة في إثباته إيجابًا أو نفيًا، متى طُلِبَ منها ذلك، سواء من هيئة مفوضي الدولة، أو من المحاكم»[64].

كما قضت بـ «أن جهة الإدارة تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع، والمنتجة في إثباته إيجابًا أو نفيًا، عما طُلِب منها؛ فإذا نكلت الحكومة عن تقديم الأوراق المتعلقة بموضوع النزاع، فإن ذلك يقيم قرينة لصالح المدعي تلقي عبء الإثبات على عاتق الحكومة، وإذا امتنعت الحكومة عن تقديم المستندات والأوراق التي استندت إليها في إصدار قرارها برغم تكرار مطالبتها، سواء في مرحلة التحضير، أو أمام المحكمة»[65].

كما قضت بأنه «من المبادئ المُستَقِرة في المجال الإداري أن الإدارة تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع، والمنتجة في إثباته إيجابًا ونفيًا، متى طُلِبَ منها ذلك، سواء من هيئة مفوضي الدولة، أو المحاكم، فإذا نكلت الحكومة عن تقديم الأوراق المتعلقة بموضوع النزاع، فإن ذلك يقيم قرينة لصالح المدعي، تلقي عبء الإثبات على عاتق الحكومة»[66].

وترتيبا على ما سبق إذا ما كانت المستندات المراد من الإدارة إيداعها غير منتجة في الدعوى، ولا جدوى منها، مثل المستندات غير المتعلقة بالنزاع القائم في الدعوى، أو الخارجة على نطاقه، فبالتالي يكون من غير المقبول أو المعقول إعمال هذا الأثر.

6- أن يكون امتناع الإدارة عن تقديم المستندات لأسباب راجعة إليها:

ذكر الباحث آنفا أن الإدارة تكون ملزمة بتقديم كل المستندات اللازمة للفصل في الدعوى، متى كانت تلك المستندات تحت يدها، وألا تمتنع عن ذلك؛ لأن امتناعها

(64) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم 108 لسنة 12 القضائية، جلسة 11 من نوفمبر 1967، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثالثة عشرة، ع1 (من أول أكتوبر 1967 إلى منتصف فبراير 1968)، ص45.

(65) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1972 لسنة 33 القضائية، جلسة 24 من نوفمبر 1991، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة والثلاثون، ع1 (من أول أكتوبر 1991 إلى آخر فبراير 1992)، ص229.

(66) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 8231 لسنة 47 قضائية، جلسة 7 مايو 2005، موسوعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا الإلكترونية.

يُعَدُّ قرينة لصالح الخصم، بيد أنه يجب أن يكون امتناع الإدارة راجعًا إلى أسباب تعود إليها، وبالتالي إذا امتنعت الإدارة لأسباب غير راجعة إليها، مثل: هلاك الأوراق أو المستندات بسبب حريق نشب في مخازن المحكمة، أو فقدانها لأي سبب من الأسباب التي لا دخل للإدارة فيها، فلا تقوم قرينة لصالح الخصم ضد الإدارة في هذه الحالة، وعلى الإدارة أن تثبت ذلك بأي طريقة من طرق الإثبات.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية – في هذا الشأن – إلى أنه «إذا كان عبء إقامة الدليل يقع على كاهل المتضرر من القرار، فإن مقتضى إلقاء هذا العبء عليه ألا يحرم عدالة من سبيل التمكن من إثبات العكس بفعل الإدارة السلبي، أو بتقصيرها، متى كان دليل هذا الإثبات بين يديها وحدها، وامتنعت بغير مبرر مشروع عن تقديمه، أو عجزت عن ذلك لفقدانه، أو هلاك سنده بغير قوة قاهرة، لاسيما إذا كان دفاعه في تعييب القرار مشتقًا من الأوراق المتضمنة لهذا الدليل ومنحصرًا فيه»[67].

7- ألا يكون امتناع الإدارة عن تقديم المستندات راجعًا إلى وجود غش أو تواطؤ:

يجب ألا يكون امتناع الإدارة عن تقديم المستندات راجعًا إلى وجود غش، أو تواطؤ من جانبها، وتوضح المحكمة الإدارية العليا المصرية أن القرينة التي قامت لصالح الأفراد، بسبب الإدارة، أو تقاعسها عن الرد، أو تقديم المستندات، تسقط – في مجال الإثبات – إذا وقع من جانبهم إهمال أو غش أو تواطؤ مع عمال الإدارة لتحقيق هذه الغاية على حساب المصلحة العامة، أو إذا كان الاعتداد بهذه القرينة من شأنه تهديد سير وانتظام مرفق عام، أو تعريض الأمن العام، أو المصلحة العامة، أو السكينة العامة للخطر، أو انهيار آخر للمقومات الأساسية للمجتمع، مثل: القيم الاجتماعية والأخلاقية للمجتمع، وعلى المحكمة أن تكتشف – من سير الدعوى – قيام أيٍّ من هذه الاعتبارات، أو انتفائه، حتى تستقيم القاعدة، ولا تُستَغل هذه القرينة – التي تقتضيها العدالة – لتحقيق مآرب شخصية بتضليل العدالة، والامتناع عن تقديم المستندات المعينة على استجلاء الحقيقة؛ فإذا ما تأكد للمحكمة – من واقع الحال – أن العاملين بالجهة الإدارية قد امتنعوا – عمدًا – عن تقديم ما لديها من مستندات كُلِّفت بتقديمها لفترة طويلة، وأن المدعي قد قدم – بحسن نية – كل ما لديه من أوراق ومستندات تؤيد ادعاءاته، ولم يثبت

(67) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1212 لسنة 39 قضائية، جلسة 3 أغسطس 1996، موسوعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا الإلكترونية.

لديها وقوع غش أو تواطؤ بين المدعي وعمال الإدارة لتضليل المحكمة، أو إبعادها عما في طلبات المدعي من تهديد للصالح العام، وتابعت بصبر – لفترة معقولة – تكليف الإدارة بإيداع المستندات اللازمة للفصل في الدعوى، واستنفدت وسائل إجبارها على تقديمها، فلا تثريب عليها إن هي اقتنعت بأن نكول الإدارة عن تقديم الأوراق المطلوبة دليل على صحة ادعاءات الطرف الآخر، وسلامة موقفه في الدعوى»[68].

وفي حكم آخر قضت بأن «نكول الإدارة عن ذلك يقيم قرينة لصالح المدعي، بصحة ادعائه، وسلامة ما قدمه من أدلة، تسقط هذه القرينة في حال ثبوت التواطؤ والغش مع عمال الإدارة»[69].

ثَالِثًا: الوقت المعتد به لتقديم المستندات

إن إلتزام الإدارة بتقديم المستندات اللازمة للفصل في الدعوى ليس له وقت محدد، ومِن ثَمَّ يمكن تقديمه في أي مرحلة من مراحل الدعوى، سواء أكان ذلك أمام هيئة مفوضي الدولة أم أمام محكمة أول درجة أو محكمة الطعن. وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى «أن الإدارة هي التي تحتفظ بالمستندات الرسمية، ولا يجوز تعطيل الفصل في الدعاوى بسبب امتناع الإدارة عن إيداع المستندات المطلوبة، وظهور تلك المستندات في مرحلة الطعن يؤدي إلى إسقاط قرينة الصحة، وذلك بغض النظر عن المسؤولية الناشئة عن عدم إيداع الأوراق، ومؤدى ذلك اعتبار هذه القرينة مجرد قرينة مؤقتة تزول بتقديم المستندات»[70].

كما قضت بأنه «من المبادئ المُستَقِرة، في المجال الإداري، أن الإدارة تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع، والمنتجة في إثباته إيجابًا ونفيًّا متى طُلِبَ منها ذلك، سواء من هيئة مفوضي الدولة، أو المحاكم، فإذا نكلت الحكومة عن تقديم الأوراق المتعلقة بموضوع النزاع، فإن ذلك يقيم قرينة لصالح المدعي تلقي عبء الإثبات

(68) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1972 لسنة 33 القضائية، جلسة 24 نوفمبر 1991، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة والثلاثون، ع1 (من أول أكتوبر 1991 إلى آخر فبراير 1992)، ص229.

(69) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1972 لسنة 33 القضائية، جلسة 24 نوفمبر 1991مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة السابعة والثلاثون، ع1 (من أول أكتوبر 1991 إلى آخر فبراير 1992)، ص229.

(70) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 4882 لسنة 46 القضائية، جلسة 20 ديسمبر 2003، موسوعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا الإلكترونية.

على عاتق الحكومة»[71]، وأنه إذا استمرت جهة الإدارة في موقفها السلبى، المتمثل في نكولها عن إيداع الأوراق والمستندات في مرحلة الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، فإن تلك القرينة السلبية المُقَرَّرة لصالح المدعي، والتي بُني عليها الحكم الطعين، تظل قائمة أمام محكمة الطعن حتى لا يطول أمد المنازعات الإدارية من دون مبرر أو مقتضى، خاصة في الشق العاجل منه[72].

وأن «نكول الجهة الإدارية عن تقديم المستندات التي تحت يدها، واللازمة للفصل في النزاع، يقيم قرينة لصالح العامل؛ باعتبار أن الجهة الإدارية هي التي في حوزتها تلك الأوراق والمستندات، هذه القرينة كما تجد مجال إعمالها أمام مرحلة أول درجة تكون واجبة الإعمال في مرحلة الطعن إذا قامت الجهة الإدارية بسحب الأوراق والمستندات التي كانت مودعة، وذلك حتى يتسنى لمحكمة الطعن إعمال سلطتها في الرقابة على الحكم المطعون فيه، وما إذا كان قد استخلص النتيجة من وقائع لها أصول بالأوراق استخلاصًا سائغًا»[73].

كما قضت بأن نكول جهة الإدارة عن تقديم سائر الأوراق والمستندات المنتجة في الدعوى «يقيم قرينة بصحة ادعاء الطاعن من عدم قيام القرار المطعون فيه على سببه المبرر له الأمر الذي يصم القرار بعيب مخالفة القانون، ويتعين الحكم بإلغائه، تسقط القرينة وتستبعد النتيجة المترتبة عليها إذا قدمت الجهة الإدارية الأوراق والمستندات في أثناء نظر الطعن»[74]. كما قضت بأن «تقديم الأوراق كاملة في مرحلة الطعن يجعل الدعوى مهيأة للفصل فيها، وتتصدى المحكمة الإدارية العليا للفصل في موضوعها»[75].

(71) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 8231 لسنة 47 ق جلسة 7 مايو 2005، موسوعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا الإلكترونية.

(72) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3592 لسنة 45 ق جلسة 15 مارس 2003، موسوعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا الإلكترونية.

(73) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1300 لسنة 37 القضائية، جلسة 14 من فبراير 1998، مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثالثة والأربعون، ج1 (من أول أكتوبر 1997 إلى آخر فبراير 1998)، ص821.

(74) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 5 لسنة 35 القضائية، جلسة 26 مايو 1992، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة والثلاثون، ع2 (من أول مارس 1992 إلى آخر سبتمبر 1992)، ص1507.

(75) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 608 لسنة 30 القضائية، جلسة 30 ديسمبر 1989، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة والثلاثون، ع1 (من أول أكتوبر 1989 إلى آخر فبراير 1990)، ص583.

المطلب الثاني

إقامة قرينة قانونية من القاضي لصالح الخصم

يُقصَد بالقرينة القضائية استنباط من جانب القاضي، من خلال ما يعرض أمامه من وقائع الدعوى، بما له من سلطة تقديرية، أو قبولها من جانب الخصم المُكَلَّف بالإثبات، ولقد سميت القرائن القضائية بذلك نسبة إلى القاضي الذي يقوم باستنباطها، كما يطلق عليها القرائن الموضوعية؛ لأنها تُستَمَد من موضوع الدعوى، أو القرائن البسيطة؛ لأنها تقبل إثبات العكس في الأحوال جميعها(76).

والأصل أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي – كما سبق أن ذكر الباحث – إلا أن الأخذ بهذا الأصل – على إطلاقه في مجال المنازعات الإدارية – لا يستقيم مع واقع الحال بالنظر إلى أن احتفاظ الإدارة – في غالب الأمر – بالوثائق والملفات ذات الأثر الحاسم في المنازعات؛ مما يتعذر معه على الأفراد تحديد مضمونها تحديدًا دقيقًا؛ لذا فإنه من المبادئ المُستَقِرة في المجال الإداري أن الإدارة تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع، والمنتجة في إثباته إيجابًا ونفيًا متى طُلِبَ منها ذلك، فإذا نكلت عن تقديم الأوراق المتعلقة بموضوع النزاع فإن ذلك يقيم قرينة لصالح المدعي، تلقي عبء الإثبات على عاتق الحكومة. وهذا ما استقرت عليه أحكام القضاء الإداري المصري، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن «نكول الجهة الإدارية عن تقديم المستندات التي تحت يدها، واللازمة للفصل في النزاع، يقيم قرينة لصالح العامل، باعتبار أن الجهة الإدارية هي التي في حوزتها تلك الأوراق والمستندات، هذه القرينة – كما تجد مجال إعمالها – أمام مرحلة أول درجة تكون واجبة الإعمال في مرحلة الطعن إذا قامت الجهة الإدارية بسحب الأوراق والمستندات التي كانت مودعة، وذلك حتى يتسنى لمحكمة الطعن إعمال سلطتها في الرقابة على الحكم المطعون فيه، وما إذا كان قد استخلص النتيجة من وقائع لها أصول بالأوراق استخلاصًا سائغًا»(77).

وقد انتهت المحكمة، في الحكم السابق، إلى أن الثابت أن ملف قضية النيابة الإدارية... أسيوط، والذي يحوي التحقيقات والأوراق التي قُدِّم الطاعن بموجبها للمحاكمة التأديبية، كان ملف تلك القضية مودعًا أمام المحكمة التأديبية بأسيوط، وبعد أن أصدرت تلك المحكمة الحكم المطعون فيه، قام قلم كُتَّابها بإرسال ملف تلك القضية إلى النيابة الإدارية

(76) مصطفى عبدالعزيز الطراونة، القرائن القضائية لإثبات عدم مشروعية القرار المطعون به: دراسة مقارنة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان–الأردن، 2011، ص52.

(77) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1300 لسنة 37 قضائية عليا، جلسة 14 فبراير 1998، مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثالثة والأربعون، ج1 (من أول أكتوبر 1997 إلى آخر فبراير 1998)، ص821.

بأسيوط، بموجب الكتاب رقم...، وعند نظر الطعن أمام هذه المحكمة فقد تم تكليف النيابة الإدارية بإعادة ملف القضية المشار إليه، وأُعيدت الدعوى مرتين لهذا السبب، واستمر تداول الطعن لذات القرار لعدة جلسات، بلغت أكثر من عشر جلسات على النحو السابق إيضاحه، عند التعرض لإجراءات الطعن دون أن تقدم النيابة الإدارية الملف المطلوب، ومن ثم فإن ذلك يقيم قرينة لصالح الطاعن، الأمر الذي يتعين معه إلغاء الحكم المطعون فيه فيما تضمنه من مجازاة الطاعن والقضاء ببراءته مما نسب إليه.

كما انتهت المحكمة الإدارية العليا المصرية، في أحد أحكامها، إلى أنه «ولئن كانت هذه هي القاعدة العامة في الإثبات، بيد أن الأمر يختلف في القضاء الإداري؛ لأن الجهة الإدارية، وهي الطرف في كل دعوى إدارية، تحوز وتملك أدلة الإثبات، وفي الأغلب الأعم تكون في مركز المدعى عليه في الدعاوى الإدارية، في حين يقف الطرف الآخر (وهو المدعي) أعزل من هذه الأدلة؛ الأمر الذي يُفتَقَدُ معه التوازنُ والتكافؤُ المفترضُ بين أطراف الدعوى الإدارية، وهو ما يجعل عبء الإثبات في الدعاوى الإدارية ينتقل إلى المدعى عليه، وهي الجهة الإدارية، وبات عليها إثبات عدم صحة الواقعات الواردة في عريضة الدعوى أو الطعن، بينما يكتفي المدعي بالقول بوجودها وتأكيدها، ويترتب على ذلك أنه إذا ما تقاعست الجهة الإدارية عن تقديم الأوراق والمستندات الدالة على نفي ادعاء المدعي، فإن هذا يكون قرينةً على صحة ما يدعيه رافع الدعوى، إذا ما أكدتها شواهدُ وقرائنُ أخرى من الواقع وصحيح حكم القانون، وهنا يبرز الدور الإيجابي للقاضي الإداري، وإمكاناته في تقصي الحقيقة، مُحافِظًا على حياده، فلا يحل محل أحد طرفي المنازعة، ولا ينحاز إلى أي منهما في هذا الخصوص»[78].

كما قضت بأن القرارات الإدارية ترتكز على قرينة الصحة والسلامة، ولذلك يُعَدُّ القرار الإداري صحيحًا فور صدوره، ويرتب كل آثاره في المراكز القانونية التي ينظمها. بيد أن هذه القرينة هي قرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس، إذا ما قام بالتدليل على عدم صحة القرار، وهذا التدليل لا يؤدي إلى نقض القرينة، وإنما يكفي لنقل عبء الإثبات من على عاتق المدعي إلى عاتق جهة الإدارة التي تلتزم – عندئذ – بإثبات مشروعية قرارها، فإن تقاعست عن ذلك، أو نكلت، زالت قرينة الصحة عن القرار الإداري، وأضحت ادعاءات المدعي صحيحة[79].

(78) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 5117 لسنة 58 القضائية، جلسة 6 يناير 2016، الدائرة السادسة. وانظر هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، دائرة توحيد المبادئ، في الطعن رقم 27412 لسنة 52 قضائية عليا، جلسة 3 أبريل 2010، منشور بمجموعة المبادئ التي قررتها الدائرة في ثلاثين عامًا، مكتب فني، ج2، المبدأ رقم 83/أ، ص989.

(79) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 5794 لسنة 48 قضائية، جلسة 5 مارس 2005، موسوعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا الإلكترونية.

المطلب الثالث

زوال قرينة الصحة المُفتَرَضَة في القرارات الإدارية

المبدأ المُستَقَر عليه في الفقه والقضاء الإداري المقارن هو مبدأ سلامة القرار الإداري منذ لحظة صدوره من جانب الإدارة، ومن تاريخ علم الأفراد به؛ بالنشر أو الإعلان أو العلم اليقيني، ويتمتع القرار الإداري – منذ هذا التاريخ – بقرينة السلامة والصحة القانونية حتى تاريخ انتهائه، أو توقفه عن إنتاج آثار جديدة.

ويُقصَد بقرينة سلامة القرار الإداري إذًا تمتع القرار الإداري بصحة ما تضمنه من أحكام، وبقيمة قانونية لحين إثبات العكس[80]؛ إذ الأصل العام المُقَرَّر أن القرار الإداري قد صدر مشروعًا مطابقًا للقانون، ومِن ثَمَّ يبقى نافذ المفعول، على اعتبار صدوره صحيحًا من تاريخ سريانه حتى تاريخ انتهائه.

ويرجع السبب في ذلك إلى أن العمل الإداري يُحاط بضمانات خاصة، مثل: حسن اختيار الموظفين الذين يقومون به، وخضوعهم للرقابة الرئاسية باستمرار، والالتزام بالشكليات والإجراءات القانونية عند اتخاذ القرارات، واحترام قواعد الاختصاص... إلخ.

ومِن ثَمَّ فقد استقر القضاء الإداري على أن كل القرارات الإدارية تلازمها قرينة صحة صدورها حتى انتهاء القرار، وتفترض تلك القرينة أن القرار الإداري صدر في إطار احترام لكل أوجه المشروعية[81].

وتجدر الإشارة إلى أن قرينة السلامة التي يتمتع بها القرار الإداري قرينة قضائية بسيطة تشمل جميع أركان القرار الإداري، تفترض أن القرار صدر من السلطة المختصة بإصداره مستندًا إلى أسباب تبرر صدوره، وفي الشكل الذي يحدده القانون، ومنصبًا على محل قائم ومشروع ابتغاء تحقيق المصلحة العامة.

وهذا ما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية، منذ بواكير أحكامها؛ حيث قضت بأن «القرار الإداري يفترض أن يكون محمولًا على الصحة، ما لم يقم الدليل على عكس ذلك، بفضل ما يُحاط به من ضمانات تعين على ذلك، مثل حسن اختيار الموظفين الذين يسهمون في إعداده، وفي إصداره، وتسليط الرقابة الرئاسية عليهم في ذلك؛ لأن ذلك

(80) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984، ص571.
(81) المرجع السابق، ص571. عبدالعزيز خليفة، أصول إجراءات الإثبات في الخصومة الإدارية، مرجع سابق، ص132.

القرار قد يجتاز مراحل تمهيدية قبل أن يصبح نهائيًا»[82].

كما قضت محكمة القضاء الإداري، في مصر، بأن «الأمر الذي يأتي على قرينة الصحة المُفتَرَضَة في قيام القرار الإداري المطعون فيه على سببه، ويجعل الجهة الإدارية ملتزمة بالدفاع عن قرارها، وإثبات سببه وسنده من الواقع والقانون، إلا أنها إذا لم تفعل من ذلك شيئا، فإن قرارها إنما يكون قد زُحزح عن هذه القرينة، وأصبح من دون سبب يسيغه واقعيًا وقانونيًا، وتعيَّن من ثم الحكم بإلغائه هو وما ترتب عليه من آثار»[83].

كما أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن «القرارات التي تصدرها جهة الإدارة في إطار السلطة المخولة لها بموجب القانون تكون محمولة على الصحة يفترض فيها أنها صدرت لتحقيق الغايات والأهداف التي تغياها المُشَرِّع من السلطة التي خولها جهة الإدارة، وذلك ما لم يثبت من الظروف المحيطة بصدور القرار أن جهة الإدارة تنكبت عن وجه الصواب فيما خُوِّلت فيه من قبل المُشَرِّع»[84].

كما قضت محكمة التمييز القطرية بأن «الأصل في القرارات الإدارية هو صحتها، وأنها في ذاتها دليل على هذه الصحة، وعلى توافر الأركان القانونية الموجبة للصحة، وأن الغاية فيها هي المصلحة العامة، ما لم يقدم المتضرر من القرار الإداري عكس هذه القرينة، ومِن ثَمَّ يكون عبء الإثبات عليه»[85].

وبناءً على ذلك فإن قرينة سلامة القرار الإداري تسري من تاريخ سريانه، وحتى نهاية العمل به، سواء أكان القرار مُسبَبًا أم غير مُسبَّب لحين إثبات العكس، وهي قرينة بسيطة تقبل إثبات العكس؛ لأنها قرينة قانونية مؤقتة.

وهذه القرينة تثبت لكل القرارات الإدارية، سواء أكانت إيجابية أم سلبية، حيث إن القرار الإداري السلبي يُفتَرض فيه الصحة، شأنه شأن القرار الإيجابي، وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري المصري؛ حيث قضت بأن «القرار الإداري السلبي بعدم التعيين شأنه في ذلك شأن كل القرارات الإدارية التي تتمتع جهة الإدارة في إصدارها بسلطة

(82) حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة 24 نوفمبر 1957، مجموعة السنة الثالثة، ص360. وحكمها في القضية رقم 1768 لسنة 2 القضائية، جلسة 14 من ديسمبر 1957، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثالثة، ع1 (من أول أكتوبر 1957 إلى آخر يناير 1958)، ص360.

(83) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم 437 لسنة 26 قضائية، جلسة 27 يونيو 1973.

(84) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 13944 لسنة 50 قضائية، جلسة 14 أبريل 2007، موسوعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا الإلكترونية.

(85) حكم محكمة التمييز في الطعن رقم 364 لسنة 2017 تمييز مدني – إداري، جلسة 19 ديسمبر 2017، موقع المجلس الأعلى للقضاء.

تقديرية في اختيار الأسباب؛ حيث يُفترض قيامه على سبب صحيح قانونًا إلى أن يثبت العكس، وبهذه المنزلة فهي تحمل قرينة المشروعية التي لا يزيلها عدم تسبيبها، ما لم تدحض هذه القرينة بالدليل العكسي»[86].

وهذه القرينة صفة تلصق بالقرارات الإدارية، حتى لو كانت معيبة، إلى أن يتم إلغاؤها أو تعديلها من جانب القضاء، أو سحبها من جانب الإدارة، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن «قرارات جهة الإدارة تكون محمولة على الصحة والسلامة، إلى أن يثبت ما يمس هذه السلامة؛ حيث تقوم المحكمة بوزن قرار جهة الإدارة بميزان الحق والمشروعية، توصلًا إلى ما إذا كانت جهة الإدارة قد التزمت صحيح القانون، أو أنها تنكبت عن الطريق القويم، وخرجت عن إطار الشرعية؛ فإن ثبت للمحكمة ذلك قضت بإلغاء هذا القرار»[87]. ويترتب عليه نتيجة مهمة، وهي التزام الأفراد بتنفيذ القرارات الإدارية؛ حتى لو كانت غير مشروعة، وعلى المتضرر أن يلجأ إلى القضاء لوقف تنفيذه، أو طلب إلغائه؛ حيث إن الإدارة – أيضًا – تستمر في تنفيذ القرار، حتى لو طُعِن فيه بالإلغاء، إلى أن يحكم القاضي في النزاع. ولا يُستثنى من ذلك إلا القرارات المنعدمة التي يصل فيها العيب حدًا من الجسامة بصورة واضحة.

وتوجد نتيجة أخرى أكثر أهمية في هذا المقام، وهي أن الإدارة تكون في مركز المدعى عليه باستمرار، بالنسبة إلى القرار الصادر منها بحق الأفراد، وإذا ما أرادوا التخلص من التنفيذ فعليهم اللجوء إلى القضاء، إما مؤقتًا – من خلال وقف تنفيذه – وإما بصفة دائمة، من خلال إلغائه. وهذه النتيجة تقودنا إلى قرينة سلامة القرارات الإدارية التي تجعل مركز الفرد ضعيفًا وصعبًا في مواجهة قرارات الإدارة؛ لأنه يتحمل مخاطر المنازعة في صحة هذه القرارات، وبالتالي فهو يقف أعزل من أدلة الإثبات، برغم أنه مُدَعٍ، في حين تقف الإدارة موقف المدعى عليه في الدعوى في مركز أسهل وأيسر وأفضل من ناحية عبء الإثبات، ومِن ثَمَّ تنشأ هنا ظاهرة عدم التوازن العادل بين الطرفين في الدعوى الإدارية.

ومِن ثَمَّ يقع على عاتق من يدعي عدم صحة القرارات أن يثبت ذلك، على أنه يجب التنبيه إلى أن قيام المدعي بالتدليل على عدم صحة هذه القرينة لا يؤدي إلى نقض هذه القرينة نهائيًا؛ لأنها قرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس، وإنما يؤدي إلى أن ينتقل عبء الإثبات من على عاتق المدعي إلى عاتق الإدارة، والتي تُلزَم في هذه الحال بأن تثبت

(86) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، جلسة 4 مايو 1969 س23، ص675.

(87) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1671 لسنة 50 قضائية، جلسة 26 يناير 2008، موسوعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا الإلكترونية.

مشروعية القرار، فإن تقاعست عن ذلك، أو تعذر عليها، فإنها تتحمل المخاطر الناتجة عن عدم كفاية الأدلة في الدعوى.

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 – اكتفى منه بتقديم دلائل لعدم صحة القرار الإداري، وإن كانت لا تؤدي إلى نقض قرينة صحة القرار الإداري نهائيًا، إلا أنها إذا ما نجحت في زعزعة ثقة القاضي بمشروعية القرار، فإن ذلك يؤدي إلى نقل عبء إثبات مشروعيته إلى جانب الإدارة؛ فإن هي فشلت في ذلك زالت قرينة الصحة المُفتَرَضَة في قرارها، وجاز للقاضي الحكم بإلغائه، في ضوء ما يثبت لديه من وصمه بأيٍّ من أوجه عدم المشروعية[88].

ولما كان المدعي، في الدعوى الإدارية، هو الطرف الضعيف، وكانت الملفات والأوراق تحت يد الإدارة، وهي التي يُعتَمَد عليها في الإثبات بصفة رئيسية، ومن ثم تدخل القضاء وألزم الإدارة بتقديم ما لديها من مستندات متعلقة بموضوع الدعوى، والمنتجة فيها إيجابًا أو نفيًا متى طُلِبَ منها ذلك في أي مرحلة من المراحل. وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية على أن «القرارات الإدارية ترتكز على قرينة الصحة والسلامة، ولذلك يُعَدُّ القرار الإداري صحيحًا فور صدوره، ويرتب كل آثاره في المراكز القانونية التي ينظمها؛ بيد أن هذه القرينة هي قرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس، إذا ما قام المدعي بالتدليل على عدم صحة القرار، وهذا التدليل لا يؤدي إلى نقض القرينة، وإنما يكفي لنقل عبء الإثبات من على عاتق المدعي إلى عاتق جهة الإدارة التي تلتزم عندئذ بإثبات مشروعية قرارها؛ فإن تقاعست عن ذلك، أو نكلت، زالت قرينة الصحة عن القرار الإداري، وأضحت ادعاءات المدعي صحيحة»[89].

وقضت بأن «الأصل في القرارات الإدارية هو صحتها، وعلى من يطالب بإلغائها إثبات مخالفتها القانون، أو صدورها مشوبة بالعيوب التي تنال من صحتها، وإلا ظلت بمنجاة من الطعن فيها»[90]. كما استقر القضاء على أن «نكول جهة الإدارة عن تقديم المستندات وسائر الأوراق المتعلقة بموضوع النزاع، متى طُلِبَ منها ذلك، ينفي قرينة الصحة التي

(88) عبدالعزيز خليفة، أصول إجراءات الإثبات في الخصومة الإدارية، مرجع سابق، ص133. عدنان عمور، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية: دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص5 .

(89) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 5794 لسنة 48 القضائية، جلسة 5 مارس 2005، موسوعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا الإلكترونية.

(90) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 6166 لسنة 45 القضائية، جلسة 24 فبراير 2007، موسوعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا الإلكترونية.

تتمتع بها القرارات الإدارية»[91].

وفي قطر، يتفق القضاء القطري مع ما سبق أن قرره القضاء المصري؛ حيث قضت الدائرة الإدارية بالمحكمة الابتدائية في أحكامها «أن الأصل في القرار الإداري هو أنه صحيح قانونًا، فهو يحمل – في ذاته – قرينة قانونية على مشروعيته، وعلى من يدعي خلاف ذلك أن يقيم الدليل على ما يدعيه»[92].

كما قضت محكمة التمييز القطرية بأن «الأصل في القرارات الإدارية هو صحتها، وأنها – في ذاتها – دليل على هذه الصحة، وعلى توافر الأركان القانونية الموجِبة للصحة، وأن الغاية فيها هي المصلحة العامة، ما لم يقدم المتضرر من القرار الإداريَ عكس هذه القرينة، وَمِنْ ثَمَّ يكون عبء الإثبات عليه»[93].

(91) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 5291 لسنة 47 القضائية، جلسة 22 نوفمبر 2003، وحكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 4521 لسنة 42 قضائية، جلسة 20 أبريل 2002. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم 622 لسنة 12 القضائية، جلسة 23 نوفمبر 1968، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة عشرة، ع1 (من أول أكتوبر 1968 إلى منتصف فبراير 1969)، ص69.

(92) الحكم الصادر من المحكمة الابتدائية، الدائرة الإدارية – قطر، في الحكم رقم 51/2010، بتاريخ 29 يوليو 2010، موقع المجلس الأعلى للقضاء.

(93) محكمة التمييز القطرية، الطعن رقم 364 لسنة 2017 تمييز مدني – إداري، جلسة 19 ديسمبر 2017، وانظر محكمة التمييز ، الدائرة المدنية والتجارية، رقم 25/2016، موقع المجلس الأعلى للقضاء.

المبحث الثالث

الاستثناءات الواردة على التزام الإدارة بتقديم المستندات

إذا كان الأصل العام – كما ذكرنا – هو أن عبء الإثبات يكون على المدعي، وأنه في المجال الإداري يتم نقل عبء الإثبات على عاتق الإدارة، وتلتزم به متى رأى القاضي الإداري أن الإدارة مُلزَمة بتقديم المستندات للفصل في الدعوى، ولكونها منتجة في النزاع، فإن امتناع الإدارة عن تقديم تلك المستندات يؤدي إلى قيام قرينة لصالح الخصم في الدعوى، مؤداها صحة ما يدعيه، بيد أن هناك بعض الاستثناءات ترد على التزام الإدارة بتقديم المستندات، وذلك إذا ما كانت هذه المستندات مشمولة بقاعدة السرية.

وإذا كان المقصود بالوثائق السرية هو الأوعية – بجميع أنواعها – التي تحتوي على معلومات سرية يؤدي إفشاؤها إلى الإضرار بالأمن الوطني للدولة، أو مصالحها، أو سياساتها، أو حقوقها. وأن المعلومات السرية هي عبارة عما يحصل عليه الموظف من معلومات يؤدي إفشاؤها إلى الإضرار بالأمن الوطني للدولة، أو مصالحها، أو سياساتها، أو حقوقها؛ فإن السؤال الذي يطرح نفسه هو: هل جميع الوثائق تلتزم جهة الإدارة بتقديمها في الدعوى الإدارية؟

إن الإجابة عن هذا التساؤل تجعلنا نفرق بين المستندات غير المغطاة بقاعدة السرية، والمستندات المغطاة بقاعدة السرية؛ ففي الحال الأولى، وعند تجهيز الدعوى أمام مفوضي الدولة، من حق المفوض طلب ما يلزم من مستندات لوضعها في ملف الخصومة، وأن يتصل بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازمًا من بيانات وأوراق، وأن يأمر ذوي الشأن بسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها، وفي حال الاستجابة لا توجد مشكلة، أما إذا امتنعت الجهة الإدارية – كما قال الباحث في السابق – فإن نكولها يقيم قرينة على صحة خصمها في الدعوى، حتى لا يتعطل الفصل في الدعاوى الإدارية والتأديبية بفعل سلبي من جانب الإدارة[94].

أما إذا كانت المستندات مغطاة بقاعدة السرية فإن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تقدير طبيعة المستندات المطلوب تقديمها؛ حيث تقتضي المصلحة العامة أحيانًا «الحفاظ على سرية بعض الأعمال، وعدم الجهر بها، أ و الخوض في تفاصيلها، وإلا ضاع الهدف منها، أو قلت قيمتها، نظرًا إلى ما لها من طبيعة خاصة. وليس معنى ذلك أن

(94) لمزيد من التفاصيل، انظر: محمد فوزي نويجي وعبدالحفيظ الشيمي، مبدأ سرية المستندات أمام القاضي الإداري: دراسة مقارنة في القانون الفرنسي والقطري، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، مصر، 2019.

السلطة التنفيذية لا جناح عليها في صيانة سرية هذه الأعمال، وعدم الكشف عنها فقط، بل يجب عليها ذلك، وإلا كانت مسؤولة عن فضح هذه السرية»[95].

وفي قطر، خلا التشريع القطري رقم 7 لسنة 2007، الخاص بالفصل في المنازعات الإدارية، من ناحية الإثبات، أو من أي نصٍّ يتعلق بسلطات القاضي الإداري على الدعوى الإدارية في مواجهة الخصوم، وإنما أحال فقط إلى قانون المرافعات المدنية والتجارية لحين إصدار قانون إجراءات إدارية خاص بالدعوى الإدارية[96].

وبالرجوع إلى قانون المرافعات المدنية والتجارية القطري رقم 13 لسنة 2000، وتحديدًا الكتاب الثاني الخاص بمواد الإثبات في المواد المدنية، والتي تسري في الوقت ذاته على الدعوى الإدارية، نجد أكثر من نص يلزم الخصوم بتقديم المستندات التي تحت يدها.

ولكن يمكن، من خلال استعراض هذه النصوص، التمييز بين مجموعتين من النصوص: الأولى تسري في حالة ما إذا كانت الدعوى تتضمن مستندات عادية لا تشملها السرية، وأخرى يمكن أن يلجأ إليها القاضي الإداري إذا كانت الدعوى تتضمن مستندات سرية، وذلك كما يلي:

المطلب الأول

اشتمال الدعوى على مستندات عادية غير مشمولة بمبدأ السرية

تضمن التشريع القطري – قانون المرافعات رقم 13 لسنة 2000 – العديد من النصوص التي تتعلق بالمستندات العادية غير المغطاة بمبدأ السرية. وفي هذا الصدد، ووفقًا للتشريع القطري يجوز للخصم أن يطلب من القاضي إلزام خصمه بتقديم أي أوراق منتجة في الدعوى، وهو ما يصدق على الإدارة – تكون تحت يده، وذلك في الأحوال الآتية: إذا كان القانون يجيز مطالبته بتقديمها أو بتسليمها، وإذا كانت مشتركة بينه وبين خصمه. وتعتبر الورقة مشتركة، خصوصًا إذا كانت مُحرَّرة لمصلحة الخصمين، أو كانت

(95) ماجد راغب الحلو، السرية في أعمال السلطة التنفيذية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الإسكندرية، 1993، ص71 و72.

(96) المادة (11) من القانون 7 لسنة 2007 الخاص بالفصل في المنازعات الإدارية القطري تنص على أنه «فيما عدا ما نص عليه هذا القانون من قواعد وإجراءات، يسري على الدعاوى المنصوص عليها فيه، والأحكام الصادرة فيها، وطرق الطعن في هذه الأحكام، القواعد والإجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية المشار إليه، والقانون رقم 12 لسنة 2005، بشأن حالات وإجراءات الطعن بالتمييز في غير المواد الجنائية».

مثبتة لالتزامهما وحقوقهما المتبادلة، وإذا استند إليها خصمه في أي مرحلة من مراحل الدعوى[97].

وتأكد هذا الحق (الاطلاع على المستندات التي لا تُغطى بمبدأ السرية) بنص آخر؛ حيث يكون للقاضي، إذا تعلق الإثبات بسندات أو أوراق أخرى، أن يأمر بعرضها على ذوي الشأن، وبتقديمها عند الحاجة إلى القضاء، ولو كان ذلك لمصلحة شخص لا يريد إلا أن يستند إليها في إثبات حق له[98].

ومن هذه النصوص يكون للقاضي القطري السلطة الكاملة في أن يوجِّهَ أمرًا للجهة الإدارية بتقديم المستندات التي تحت يدها، باعتبارها الخصم الأقوى في الدعوى، وإذا لم تلتزم الإدارة بهذا الأمر فيستطيع القاضي أن يحكم بما يطلبه الخصوم، على أساس أن الإدارة تملك هذه المستندات ولم تقدمها، وهو ما يُعَدُّ قرينة على صحة ادعاءات الخصم في مواجهة الإدارة، وإن كانت قرينة قابلة لإثبات العكس إذا ما تقدمت الإدارة بما لديها في الدرجة القضائية التالية.

المطلب الثاني

اشتمال الدعوى على مستندات مشمولة بمبدأ السرية

تجدر الإشارة إلى أنه يجب تفسير قاعدة السرية في أضيق الحدود؛ حيث إنها استثناء على الأصل العام، وتتمثل هذه الاستثناءات في الآتي:

أ) المستندات والوثائق المتعلقة بأسرار الدفاع الوطني:

مثل هذه الوثائق تستطيع الإدارة أن تمتنع عن تنفيذ الأمر القضائي الصادر إليها بتقديم المستندات، في حال تعلُّق تلك المستندات بأسرار الدفاع الوطني؛ ففي مصر نجد المادة (60) من الدستور المصري الحالي تنص على وجوب الحفاظ على أسرار الوحدة الوطنية، وصيانة أسرار الدولة، ليس من جانب الموظفين فقط، بل من جانب أي مواطن. وكذلك المادة (310) من قانون العقوبات المصري التي تنص على حماية الحياة الخاصة للأفراد. وما تنص عليه المادة (80) التي تحظر إفشاء أسرار الدفاع الوطني.

وفي قطر، نجد نص المادة (108) من القانون رقم 11 لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات تنص على أنه «يُعاقب بالحبس مدة لا تجاوز عشرين سنة، كل من أتلف

(97) المادة (228) من قانون المرافعات المدنية والتجارية القطري 13 لسنة 1990.

(98) الفقرة الأولى من المادة (233) من قانون المرافعات المدنية والتجارية القطري 13 لسنة 1990.

عمدًا، أو أخفى، أو زوَّر أوراقًا، أو وثائق، وهو يعلم أنها تتعلق بأمن الدولة، أو بأي مصلحة عامة، وكان من شأن ذلك الإضرار بمركز الدولة الحربي، أو السياسي، أو الاقتصادي».

كما ينص القانون سالف الذكر على أنه «يُعتبر سرًا من أسرار الدفاع عن الدولة:

1- المعلومات الحربية والسياسية والاقتصادية التي لا يعلمها بحكم طبيعتها إلا الأشخاص الذين لهم صفة في ذلك، والتي تقتضي مصلحة الدفاع عن البلاد أن تبقى سرًا على من عداهم.

2- المكاتبات والمحررات والوثائق والرسوم والخرائط والتصميمات والصور وغيرها من الأشياء التي قد يؤدّي كشفها إلى إفشاء معلومات مما أشير إليه في البند السابق، والتي تقتضي مصلحة الدفاع عن البلاد أن تبقى سرًا على غير من يُناط بهم حفظها أو استعمالها.

3- الأخبار والمعلومات المتعلقة بالقوات المسلحة وتشكيلاتها وتحركاتها وعتادها وتموينها وأفرادها، وغير ذلك مما له مساس بالشؤون العسكرية والخطط الحربية، ما لم يكن قد صدر إذن كتابي من السلطات العسكرية بنشره أو إذاعته.

4- المعلومات المتعلقة بالتدابير والإجراءات التي تُتَخذ لكشف الجرائم المنصوص عليها في هذا الباب، وضبط الجناة، والمعلومات الخاصة بسير التحقيق والمحاكمة، إذا حظرت سلطة التحقيق أو المحكمة المختصة نشرها أو إذاعتها»[99].

كما نص القانون سالف الذكر على أن «يُعاقَب بالحبس مدة لا تجاوز خمس عشرة سنة، كل من سلم لدولة أجنبية، أو لأحد ممن يعملون لمصلحتها، أو أفشى لأي منهما بأي صورة، وعلى أي وجه وبأي وسيلة، سرًا من أسرار الدفاع عن الدولة، أو توصل بأي طريقة إلى الحصول على سر من هذه الأسرار، بقصد تسليمه أو إفشائه لدولة أجنبية، أو لأحد ممن يعملون لمصلحتها، وكذلك كل من أتلف شيئًا يُعتبر سرًا من أسرار الدفاع عن الدولة، أو جعله غير صالح لأن ينتفع به. وتكون العقوبة الإعدام، إذا وقعت الجريمة في زمن الحرب»[100]. و«يُعاقَب بالحبس المؤبد كل موظف عام أفشى سرًا من

(99) المادة (109) من القانون رقم 11 لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات القطري.
(100) المادة (110) من القانون رقم 11 لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات القطري.

أسرار الدفاع عن الدولة. وتكون العقوبة الإعدام، إذا وقعت الجريمة في زمن الحرب»[101].

كما «يُعاقب بالحبس مدة لا تجاوز خمس سنوات، كل من:

1- حصل بأي وسيلة غير مشروعة على سر من أسرار الدفاع عن الدولة، ولم يقصد تسليمه أو إفشاءه لدولة أجنبية، أو لأحد ممن يعملون لمصلحتها.

2- أذاع بأي طريقة سرًّا من أسرار الدفاع عن الدولة»[102].

تجدر الإشارة إلى أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تقدير طبيعة المستندات المطلوب تقديمها، ومدى تعلقها بأسرار الدفاع الوطني، ويملك القضاء جميع الوسائل القانونية التي تمكنه من الحصول على الإيضاحات إذا قرر أن الاطلاع على مضمون الوثائق والمستندات أمر لازم وضروري من أجل الفصل في النزاع، بيد أنه لا يملك اتخاذ إجراءات تحقيقه خاصة لذلك فإن القضاء يستطيع أن يطلب من الإدارة أن تطلعه على الوثائق والمستندات فقط؛ كأن ترسل مندوبًا عنها يحمل هذه الوثائق والمستندات، ويأخذها مباشرة من دون أن تُضم إلى ملف القضية[103].

ومن جانبها قضت محكمة التمييز القطرية بأنه «لما كان الحكم الابتدائي فيما أخذ به من أسباب الحكم المستأنف، وما أضافه من أسباب مكملة حول واقعة الدعوى بما مؤداه أن المتهم الأول «...» الموظف بشركة قطر للبترول دأب على جمع معلومات عن تعاقدات الشركة والمشروعات المزمع إقامتها مستقبلًا، وأسعار البترول والتعاقدات والاستثمارات الداخلية، وبيانات عن كبار العاملين بها، ومحاضر اجتماعاتها الداخلية وخرائط طرق... مما يضر بالشركة، ويقلل من قدرتها على المنافسة، ويلحق بها خسائر جسيمة؛ فضلًا على تلقيه معلومات عسكرية لها صفة السرية من المتهم الثاني «...» والثالث «...» الفنيين بالإدارة الهندسية لشركة قطر للبترول، والقوات الجوية القطرية، عن سلاح الجو القطري، والقاعدة الأمريكية حصلا عليها بحكم وظيفتهما، وأمداه بها نظير مقابل مادي لكل منهما، تتعلق بأنواع الطائرات المستخدَمة، وأساليب صيانتها وتحديثها، ومدة خدمتها، والأفراد العاملين بهما، وكيفية تأمين القاعدة، وأن المتهم الأول يقوم بنقل هذه المعلومات – ما جمعه منها وما تلقاه

(101) المادة (111) من القانون رقم 11 لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات القطري.

(102) المادة (112) من القانون رقم 11 لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات القطري.

(103) علي خطار شطناوي، دور القضاء الإداري في تحديد أسباب القرار المطعون فيه، مجلة كلية الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، ع13، السنة 2000، ص164.

– والتي من شأنها الإضرار بمركز الدولة الحربي والاقتصادي إلى ضابط اتصال بجهاز المخابرات الفلبينية يدعى «...» بوضعها داخل هدايا ترسل إليه بواسطة آخرين، وإذ تم استئذان النيابة العامة تم القبض على المتهمين وأقروا بارتكاب الواقعة... وإذ حصل الحكم الطعين البيانات والمعلومات التي قام الطاعن الأول بجمعها من جهة عمله، وتلك التي تلقاها من الطاعنين الثاني والثالث، والتي حصلا عليها بحكم وظيفتهما، وقيام الأول بنقلها إلى ضابط الاتصال بجهاز المخابرات الفلبيني منتهيًا – في منطق سليم – إلى القول بأن تلك البيانات والمعلومات مما يدخل في دائرة أسرار الدفاع عن البلاد التي تجب مراعاة مصلحتها، وألا يعلم بها غير من يناط بهم حفظها، وأن إبلاغ هذه المعلومات لمن يعمل لمصلحة دولة أجنبية (الفلبين) ينطوي على الإضرار بمركز الدولة الحربي والاقتصادي، وكان ما ساقه الحكم على السياق المتقدم تتوافر به كل العناصر والأركان القانونية لجريمتي التخابر وإفشاء أسرار الدفاع عن الدولة اللتين دان الحكم الطاعنين بها، فإنه لا محاجة لما يثيره الطاعنون من أن المعلومات العسكرية والاقتصادية التي نسب الحكم إليهم إفشاؤها يمكن للآخرين معرفتها لما هو مُقَرَّر من أن ترامي أسرار الدفاع إلى طائفة من الناس لا يرفع عنها صفة السرية ولا يهدر ما يجب لها من الحفظ والكتمان– وأنه بفرض صحته– لا يسقط عنهم الالتزام بالحفاظ على سريتها ولا يحيلها إلى أمور مباحة تخرج عن نطاق التأثيم»[104].

ب) الأسرار الطبية:

توجد بعض المهن الخاصة، أو الحرف، قد يصل لعلم أصحابها عديد من أسرار الأفراد بحكم طبيعة تلك المهن؛ إذ تقتضي ضرورة الحال ألا يحجب الشخص سرًّا قد يكون لازمًا البوح به في ظرف معين لأي من هؤلاء المهنيين والحرفيين؛ إذ قد يكون من وراء ذلك مصلحة له ومنفعة. ومِن ثَمَّ فإن إفشاء هذا السر، في مثل هذه الحالات، لم يزل عنه سريته، وإنما أُودع لدى أمين اقتضت الضرورة إعلانه له، وبالتالي فعليه واجب طي هذه الأسرار وعدم إفشائها إلا في الأحوال التي يلزمه القانون بذلك. ومن هؤلاء الذين عينهم القانون الأطباء والجراحون أو غيرهم.

(104) حكم محكمة التمييز في الطعن رقم 379 لسنة 2015 تمييز جنائي، جلسة 2 مايو 2016، وانظر حكمها في الطعن رقم 10 لسنة 2006 تمييز جنائي، جلسة 20 مارس 2006، وحكمها في الطعن رقم 400 لسنة 2018 تمييز جنائي، جلسة 18 مارس 2019، وحكمها في الطعن رقم 216 لسنة 2008 تمييز جنائي، جلسة 3 نوفمبر 2008، موقع المجلس الأعلى للقضاء.

ومن ذلك ما نصت عليه المادة (310) من قانون العقوبات المصري: «كل من كان من الأطباء أو الجراحين أو الصيادلة أو القوابل أو غيرهم مودعًا لديه بمقتضى صناعته، أو وظيفته، سر خصوصي ائتُمن عليه فأفشاه في غير الأحوال التي يلزمه القانون فيها بتبليغ ذلك يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة شهور، أو بغرامة لا تتجاوز خمسمائة جنيه مصري».

وفي حكم لها قضت محكمة النقض بأنه «لا عقاب بمقتضى المادة (310) من قانون العقوبات على إفشاء السر إذا كان لم يحصل إلا بناء على طلب مستودع السر، فإذا كان المريض هو الذي طلب بواسطة زوجه شهادة عن مرضه من الطبيب المعالج له فلا يكون في إعطاء هذه الشهادة إفشاء سر معين»[105].

وقد حظر القانون القطري رقم 2 لسنة 1983، بشأن مزاولة مهنتي الطب البشري وطب وجراحة الأسنان، على الطبيب إفشاء أسرار مريضه التي اطلع عليها بحكم مهنته، إلا في الأحوال المُصرَّح بها قانونًا، كما حظر القانون القطري رقم 3 لسنة 1983 الخاص بتنظيم مهن الصيادلة والوسطاء ووكلاء مصانع وشركات الأدوية على الصيدلاني إفشاء أي سر خاص بأحد عملائه يكون قد تناهى إلى عمله عن طريق مهنته إلا في الحالات التي يصرح بها القانون.

كما تضمن القانون القطري رقم 11 لسنة 2004 أن يُعاقَب بالحبس مدة لا تتجاوز سنتين، وبالغرامة التي لا تزيد على عشرة آلاف ريال، أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من علم بحكم مهنته، أو حرفته، أو وظيفته، بسر فأفشاه في غير الأحوال المصرح بها قانونًا، أو استعمله لمنفعته الخاصة، أو لمنفعة شخص آخر، وذلك ما لم يأذن صاحب الشأن بإفشاء السر أو استعماله.

ج) الأسرار المهنية:

تحظر قوانين التوظيف إفشاء المعلومات والوقائع التي يطلع عليها الموظف بسبب وظيفته إلى ما بعد انتهاء الوظيفة. وفي قانون الوظيفة العامة المصري تحظر المادة (150) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 1216 لسنة 2017 على الموظف أن يقوم بإفشاء أي معلومات يطلع عليها بحكم وظيفته، إذا كانت سرية بطبيعتها، أو بموجب تعليمات تقضي بذلك من دون إذن كتابي من الرئيس المختص،

(105) الطعن رقم 1832 لسنة 48 قضائية، جلسة 9 ديسمبر 1978، مجموعة الربع قرن، ص279.

ويظل هذا الالتزام قائمًا بعد ترك الخدمة. وقد قضت محكمة النقض المصرية، في هذا الصدد، بأنه «إذا استطلع أحد المتهمين رأي محاميه في ارتكاب جريمته، وهي الاتفاق مع أحد الشهود على أن يشهد زورًا؛ فهذا الأمر، ولو أنه سر علم به المحامي بسبب مهمته إلا أنه من حقه أن يفشيه لمنع وقوع الجريمة وفقًا للمادة (205) من قانون المرافعات؛ فإذا أخذت المحكمة بمعلومات المحامي عن تلك الواقعة، واستندت إليها في التدليل على أن المتهم موكله كان يسعى إلى تلفيق شهادة، فلا يمكن إسناد الخطأ إليها في ذلك»[106].

د) الأسرار الدبلوماسية:

تُحاط الأسرار المتعلقة بالمراسلات الدبلوماسية بسرية كبيرة؛ حفاظًا على علاقات الدول مع غيرها من الدول الأخرى، فضلًا على كونها مشمولة باتفاقيات دولية خاصة بالحصانة الدبلوماسية [107]. ومِن ثَمَّ لا يملك القاضي الإداري – إعمالًا لنظرية أعمال السيادة – أن يلزم الإدارة بتقديم المراسلات الدبلوماسية، لأنها من المسائل التي لا تطرح على ساحة القضاء بنص القانون؛ ففي مصر نصت المادة (17) من قانون السلطة القضائية، رقم 46 لسنة 1972، على أنه: «ليس للمحاكم أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة...».

وفي قطر نصَّ قانون السلطة القضائية الصادر بالقانون رقم 10 لسنة 2003، في المادة (13)، على أنه «ليس للمحاكم أن تنظر بطريقة مباشرة، أو غير مباشرة، في أعمال السيادة ومسائل الجنسية».

كما وضع المُشَرِّع الجنائي القطري العقاب على من يتسبب في قطع العلاقات الدبلوماسية، حيث نص المُشَرِّع، في قانون العقوبات، على أن «يُعاقَب بالحبس مدة لا تجاوز عشر سنوات كل من قام، بغير إذن من السلطات المختصة، بجمع الجند، أو بأي عمل عدائي آخر ضد دولة أجنبية من شأنه تعريض البلاد لخطر الحرب، أو قطع العلاقات الدبلوماسية. وتكون العقوبة الإعدام أو الحبس المؤبد إذا ترتب على الفعل وقوع الحرب، أو قطع العلاقات الدبلوماسية»[108].

وقد قضت محكمة التمييز القطرية بأنه «من المُقَرَّر أن ترامي أسرار الدفاع

(106) الطعن رقم 1172 36 قضائي، جلسة 31 يناير 1967، مجموعة الربع قرن، ص345.
(107) علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص171.
(108) المادة (114) من القانون رقم 11 لسنة 2004 بإصدار قانون العقوبات.

إلى طائفة من الناس لا يرفع عنها صفة السرية، ولا يهدر ما يجب لها من الحفظ والكتمان. ومِن ثَمَّ فإن ما يدعيه الطاعن من أن المعلومات العسكرية التي نسب إليه تسليمها وإفشاؤها للدولة الأجنبية يمكن للآخرين معرفتها – بفرض صحته – لا يسقط عنه الالتزام بالحفاظ على سريتها، ولا يحيلها إلى أمور مباحة تخرج عن نطاق التأثيم. ويضحى بذلك معناه في هذا الشأن غير منتج»[109].

بناءً على ذلك قضت، في حكم آخر بـ «أن الرقابة القضائية، كأصل عام، تجد أساسها في مبدأ الشرعية وسيادة القانون الذي أرساه الدستور، غير أنه يرد على هذا الأصل استثناء بجواز استبعاد بعض الأعمال من مجال الرقابة القضائية، وولاية القضاء لاعتبارات سياسية قد تقتضيها دواعي الحفاظ على كيان الدولة في الداخل، والذود عن سيادتها في الخارج، ورعاية مصالحها العليا، وهذه الأعمال المستثناة لا تقبل بطبيعتها أن تكون محلًا للتقاضي، وتخول السلطة التنفيذية في شأنها سلطة تقديرية أوسع مدى، وأبعد نطاقًا، تحقيقًا لصالح الوطن وسلامته، دون تخويل القضاء سلطة التعقيب على ما تتخذه من إجراءات في هذا الصدد، باعتبار أن ذلك يقتضي توافر معلومات وعناصر وموازين تقدير مختلفة قد لا تتاح للقضاء، وهو ما اصطلح على تسميته بأعمال السيادة»[110].

(109) حكم محكمة التمييز القطرية في الطعن رقم 216 لسنة 2008 تمييز جنائي، جلسة 3 نوفمبر 2008، موقع المجلس الأعلى للقضاء.

(110) محكمة التمييز القطرية في الطعن رقم 555 لسنة 2018 تمييز مدني، جلسة 19 فبراير 2019، موقع المجلس الأعلى للقضاء.

الخاتمة

يعرض الباحث، في خاتمة هذا البحث، أهم النتائج التي تم التوصل إليها، وبعض التوصيات التي يرى ضرورتها؛ نتيجة البحث في هذا الموضوع المهم، وذلك على النحو التالي:

أَوَّلًا: النتائج

1- امتياز الإدارة بحيازتها للأوراق الإدارية وحفظها لها بعيدًا 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 سلفًا بأدلة الإثبات، سواء بالنسبة لها، أو بالنسبة إلى غيرها، في الوقت الذي يقف فيه الفرد أمامها مجرَّدًا من الأوراق الإدارية، وقد لا يعلم ما سُطِّر فيها من بيانات بصورة واضحة، وما إذا كانت تلك البيانات في صالحه أم لا، وبذلك يكون الفرد – بطبيعة الحال – أعزل من أدلة الإثبات بصفة عامة، وتكون الإدارة في وضع أفضل، من حيث القوة والاستعداد عن الفرد الذي يقدم ادعاءاته، في حين تخلو يداه من الأوراق التي هي الدليل الرئيسي في الإثبات.

2- إن القاضي الإداري، بموجب الدور الإيجابي الذي يقوم به في الدعوى الإدارية، وبما له من سلطة يستطيع توزيع عبء الإثبات بين طرفي الدعوى، دون أن تكون هناك قاعدة عامة معروفة مسبقًا تقضي بالقاء هذا العبء على أحد أطراف الدعوى.

3- تعد الأوراق الإدارية هي الطريق الرئيس لإثبات الوقائع الإدارية، وتصرفات العاملين بالإدارة العاملة؛ لذلك تعد هي الوسيلة الأساسية في الإثبات أمام القضاء الإداري، وهذا أمر طبيعي؛ لأن الإجراءات الإدارية القضائية تتميز بأنها ذات صبغة كتابية، بالإضافة إلى أنها استيفائية تتم تحت إشراف وتوجيهات القاضي الإداري.

4- لما كان امتناع الإدارة عن تقديم المستندات يقيم قرينة لصالح الخصم في الدعوى على صحة ما يدعيه، وينقل عبء الإثبات على عاتق الإدارة، كما يقيم هذا الأمر قرينة قانونية من القاضي لصالح الخصم، وتزول بالتالي قرينة الصحة المُفتَرَضَة في القرارات الإدارية. إلا أن إعمال هذا الأثر المترتب على امتناع الإدارة عن تقديم المستندات يتطلب ضرورة توافر شروط معينة حتى يتم إعماله.

5- يلزم لإعمال القاضي الإداري القرينة المترتبة على امتناع الإدارة عن تقديم المستندات أن تكون تلك المستندات موجودة بحوزة الإدارة بالفعل؛ فإذا ما قامت الإدارة بتقديم أدلة قاطعة على أن المستندات ليست في حوزتها فإن إعمال القاضي الإداري لتلك القرينة يكون في غير محله، ومن أمثلة ذلك حالة إلزام المحكمة الإدارة بتقديم مستندات مودعة في دعاوى، أو طعون أخرى، نظرًا إلى تعدد الأطراف.

6- إن التزام الإدارة بتقديم المستندات اللازمة للفصل في الدعوى ليس له وقت محدد، ومِن ثَمَّ يمكن تقديمه في أي مرحلة من مراحل الدعوى، سواء كان ذلك أمام هيئة مفوضي الدولة، أو أمام محكمة أول درجة، أو محكمة الطعن.

7- تُوجَد بعض الاستثناءات ترد على التزام الإدارة بتقديم المستندات، لاسيما إذا كانت هذه المستندات مشمولة بالسرية؛ بيد أنه يجب تفسير قاعدة السرية في أضيق الحدود؛ حيث إنها استثناء على الأصل العام، وتتمثل هذه الاستثناءات في الوثائق المتعلقة بأسرار الدفاع الوطني، والأسرار الطبية، والأسرار المهنية، والأسرار الدبلوماسية. والمقصود بالوثائق السرية هي الأوعية بجميع أنواعها التي تحتوي على معلومات سرية يؤدي إفشاؤها إلى الإضرار بالأمن الوطني للدولة، أو مصالحها، أو سياساتها، أو حقوقها. وأن المعلومات السرية عبارة عما يحصل عليه الموظف من معلومات يؤدي إفشاؤها إلى الإضرار بالأمن الوطني للدولة، أو مصالحها، أو سياساتها، أو حقوقها.

ثَانِيًا: التوصيات

1- يوصي الباحث المُشَرِّعَ العربي، سواء في مصر أو قطر، بأن يقوم بوضع قواعد إجرائية خاصة للمنازعات الإدارية، تتماشى مع طبيعة هذه المنازعة، لاسيما أن جميع إجراءات الإثبات أمام القضاء العادي ثبت عدم صلاحية كثير منها أمام القضاء الإداري؛ نظرًا إلى الطبيعة الخاصة للدعوى الإدارية، وذلك من خلال إصدار قانون خاص بالإجراءات الإدارية أمام القضاء الإداري.

2- يوصي الباحث القضاء العربي، سواء في مصر أو في قطر، بإدخال بعض التعديلات على قانون مجلس الدولة المصري، وقانون الفصل في المنازعات الإدارية، تعطي القاضي الحق في توجيه أوامر للإدارة لتقديم ما لديها من مستندات، على غرار ما هو معمول به في بعض الدول، مثل: فرنسا والجزائر... إلخ.

3- يوصي الباحث القضاء العربي، سواء في مصر أو في قطر، بتفسير قاعدة السرية الخاصة بالأوراق الإدارية في أضيق الحدود؛ حيث إنها استثناء على الأصل العام، وهو إلزام الإدارة بتقديم ما لديها من مستندات وصولًا إلى الحقيقة.

4- يوصي الباحث بكثرة استخدام الوسائل الإلكترونية الحديثة في تبادل المعلومات والبيانات والقررات الإدارية... إلخ؛ مما يقلل من فكرة سيطرة الجهة الإدارية على المستندات، ومِن ثَمَّ تقل مشكلات احتفاظ الإدارة بالمستندات؛ ويخفف العبء عن القضاء والمتقاضين في الوقت ذاته.

5- يوصي الباحث المُشَرِّع القطري بتعديل القانون رقم 7 لسنة 2007 الخاص بالفصل في المنازعات الإدارية، بتضمينه أي نص يتعلق بسلطات القاضي الإداري على الدعوى الإدارية في مواجهة الخصوم، وسرعة إصدار قانون إجراءات إدارية خاص بالدعوى الإدارية.

قائمة المراجع

أَوَّلًا: الكتب

- أحمد كمال موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مؤسسة دار الشعب، القاهرة، 1977.
- أحمد نشأت، رسالة الإثبات، مطبعة دار الفكر العربي، القاهرة، 1972.
- هشام عبدالمنعم عكاشة، دور القاضي الإداري في الإثبات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- حمدي علي عمر، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
- ماجد راغب الحلو، السرية في أعمال السلطة التنفيذية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الإسكندرية، 1993.
- محمد حسين منصور، قانون الإثبات، مبادئ الإثبات وطرقه، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007.
- محمود محمد هاشم، القضاء ونظام الإثبات في الفقه الإسلامي والأنظمة الوضعية، منشورات جامعة الملك سعود، الرياض، 1988.
- مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري: دراسة نظرية تطبيقية في مصر وسورية، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972.
- مصطفى عبدالعزيز الطراونة، القرائن القضائية لإثبات عدم مشروعية القرار المطعون به: دراسة مقارنة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان – الأردن، 2011.
- سحر عبدالستار إمام، دور القاضي في الإثبات، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.
- سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984.

- سمير تناغو، النظرية العامة للإثبات، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988.
- عايدة الشامي، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2008.
- عبدالعزيز خليفة:
  - الإثبات أمام القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.
  - أصول إجراءات الإثبات في الخصومة الإدارية، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2016.
- عبدالرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، مج2، منشورات حلبي الحقوقية، بيروت، 1988.
- عدنان عمور، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية: دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- عصام أحمد البهجي، أحكام عبء الإثبات، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007.
- عصام أنور سليم، النظرية العامة للإثبات في المواد المدنية والتجارية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010.
- فتحي والي، الوسيط في شرح القانون المدني، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
- خميس السيد إسماعيل، موسوعة القضاء الإداري، قضاء مجلس الدولة وصيغ الدعاوى الإدارية وإجراءاتها، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، 2014.

ثَانِيًا: رسائل جامعية

- جمال عياش أحمد عثمان، العقد الإداري وقضاء الإلغاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 2001.

ثالثًا: البحوث المنشورة بالدوريات

- أحمد كمال موسى، فكرة الإثبات أمام القضاء الإداري، مجلة مجلس الدولة، مج27، السنة 1980.

- محمد الحافي، الدور الإيجابي للقاضي الإداري والقاضي الجنائي في الإثبات، المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية، جامعة الدول العربية، بيروت، 2012.
- حسينة شرون وعبدالحليم بن مشري، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة بين الحظر والإباحة، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، مج2، ع2، نوفمبر 2005.
- علي خطار شطناوي، دور القضاء الإداري في تحديد أسباب القرار المطعون فيه، مجلة كلية الشريعة والقانون، جامعة الامارات العربية المتحدة، ع13، السنة 2000.
- فريدة مزياني وآمنة سلطاني، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة والاستثناءات الواردة عليه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، مج6، ع1، نوفمبر2011.

المحتوى

الموضوع	الصفحة
الملخص	161
المقدمة	162
المبحث الأول: عبء الإثبات في الدعوى الإدارية وحدود سلطة القاضي في التكليف بتقديم المستندات	165
المطلب الأول: عب الإثبات أمام القضاء	166
أَوَّلًا: القاعدة العامة في الإثبات بشكل عام	166
ثَانِيًا: عبء الإثبات في المنازعة الإدارية	169
المطلب الثاني: سلطة القاضي بناء على طلب الخصوم أو طلبه	174
المطلب الثالث: المقصود بالمستندات المطلوب إيداعها في الدعوى	178
المبحث الثاني: آثار امتناع الإدارة عن تقديم المستندات	183
المطلب الأول: نقل عبء الإثبات إلى عاتق الإدارة وشروطه	183
أَوَّلًا: نقل عبء الإثبات إلى عاتق الإدارة	183
ثَانِيًا: شروط نقل عبء الإثبات على عاتق الإدارة	184
ثَالِثًا: الوقت المعتد به لتقديم المستندات	193
المطلب الثاني: إقامة قرينة قانونية من القاضي لصالح الخصم	195
المطلب الثالث: زوال قرينة الصحة المُفتَرَضَة في القرارات الإدارية	197
المبحث الثالث: الاستثناءات الواردة على التزام الإدارة بتقديم المستندات	202

الموضوع	الصفحة
المطلب الأول: اشتمال الدعوى على مستندات عادية غير مشمولة بمبدأ السرية	203
المطلب الثاني: اشتمال الدعوى على مستندات مشمولة بمبدأ السرية	204
الخاتمة	211
قائمة المراجع	214