القانون
مجلة علمية نصف سنوية محكّمة تعنى بالبحوث والدراسات القانونية
تصدر عن معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي أحمد زبانة بغليزان
EISSN : 2602-5159 ISSN : 2170 -0036
المجلد 07 / العدد 01- 2018

مدى استقلالية قواعد الإثبات في القانون الإداري عن نظرية الإثبات في القانون الخاص

بن داني يوسف
طالب دكتوراه علوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس
Email: ybadani79@gmail.com

تاريخ الإرسال:2018/07/17 تاريخ القبول: 2018/08/19 تاريخ النشر: 2018/12/30

ملخص:

يعتبر مبدأ إستقلالية الإثبات في القانون الاداري وثيق الصلة بالنشاط الإداري، وبطبيعة العلاقات بين الإدارة والأفراد، والتي تسيطر عليها فكرة اللامساواة والمصلحة العامة، وهذا بخلاف الإثبات في القانون الخاص الذي يرتكز على المصلحة الخاصة والمساواة.

وتظهر هذه الإستقلالية أولا في القواعد الخاصة بمختلف الإمتيازات التي تتمتع بها الإدارة، والتي ليس لها مثيل في القانون الخاص، الأمر الذي يحتم تطبيق نظام إثبات خاص في مادة النزاع الإداري.

ولكن هذه الإستقلالية تبدو أحيانا نسبية بالشكل الذي يجعلنا نلاحظ قواعد إثبات إداري مستوحاة من القانون الخاص. تلك هي الفكرة التي يسعى هذا المقال لإحتوائها بالدراسة والتحليل.

الكلمات المفتاحية: استقلالية الإثبات، المنازعات الإدارية، مبدأ المشروعية

Résumé :

Le principe d'autonomie de la preuve en droit administratif, est entièrement lié à la nature même de l'activité administrative, et à la nature des rapports qui s'établissent entre l'administration et les individus, ces rapports sont dominés par l'idée d'inégalité et d'intérêt général, contrairement à la preuve en droit civil qui est fondée sur l'intérêt personnel et l'égalité.

Cette autonomie se manifeste, tous d'abord dans les règles qui intéressent les divers privilèges de l'administration, qu'ils n'ont aucun équivalent en droit privé, ce qui entraine l'application d'un régime de preuve spécifique en matière de contentieux administratif.

Cependant, cette autonomie est parfois relative, en ce sens que l'on aperçoit des règles de preuve administratives inspirées du droit privé.

Telle est la réflexion que cet article cherche à contenir par étude et analyse.

Mots clés :*L'autonomie de la preuve- contentieux administratives- Le principe de légalité.*

مقدمة:

يعد القضاء الإداري في أية دولة حجر الزاوية في بناء دولة الحق والقانون، فبالإضافة إلى كونه حامي الحقوق والحريات، فهو الضامن لسيادة مبدأ المشروعية في إطار مبدأ آخر هو مبدأ شرعية الدولة ومؤسساتها[1]، إلا أنه أحيانا قد تزيغ الإدارة عن هذه المبادئ مما يؤدي إلى نشوء خصومة بينها وبين الأفراد، الذين يجدون أنفسهم أمام خصم له من الإمتيازات ما ليس لهم، فالإدارة بحكم مركزها القانوني كجهة تسعى إلى تحقيق الصالح العام وتشرف على سير المرافق العمومية بإنتظام وإطراد، تحوز الأوراق والمستندات التي يحتج الأفراد بعدم مشروعيتها أو تتضمن حقوقا شخصية لهم، وأن القرارات الصادرة عنها تمتاز بقرينة الصحة أو السلامة كمبدأ عام، ولها من جهة أخرى إمتياز المبادرة بإصدار هذه القرارات، وقبل ذلك سلطة التقدير والملائمة في إصدارها، كما يمكنها تنفيذ هذه القرارات تنفيذا مباشرا على الأفراد دون الحاجة إلى اللجوء إلى إستصدار حكم قضائي، إلا في حالات معينة التي لا يجيز فيها المشرع التنفيذ المباشر، ولا يخفى ما للإمتيازات التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة الأفراد العاديين من أثر بالغ في عملية الإثبات عند طرح النزاع أمام القاضي الإداري، الذي يجد نفسه أمام خصومة غير متكافئة مما يحتم تفعيل دوره الإيجابي في إعادة التوازن لها، من خلال التوفيق بين مصالح الأفراد ومتطلبات المصلحة العامة التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها.

إن طبيعة الإختلاف بين كل من الخصومة المدنية والإدارية هو الذي يبرر كذلك الإختلاف في القواعد المطبقة في كلتا الخصومتين، فالخصومة المدنية تربط بين

---

[1] يختلف مبدأ المشروعية عن مبدأ الشرعية، فمصطلح المشروعية يعني أن تكون التصرفات القانونية للإدارة متطابقة مع القانون، أما مصطلح الشرعية فيعني خضوع الدولة ومؤسساتها لحكم القانون.

أشخاص طبيعية متساوية من حيث المراكز القانونية، وتحتكم إلى القانون الخاص، ومن هنا جاءت قواعد الإثبات الخاصة بها منظمة من طرف المشرع تنظيما يتلاءم مع طبيعتها، حيث تم تحديد طرق الإثبات وقيمة كل منها، وترتيبها وفقا لقوتها الثبوتية، كما تم وضع قاعدة عامة في عبء الإثبات، والأحكام المتعلقة بكل من دور الخصوم والقاضي في هذا العبء.

أما الخصومة الإدارية التي يكون أحد أطرافها الإدارة في أغلب الأحيان[1]، وبما أنها تخضع لروابط القانون العام فإنها لا تعرف هذا الترتيب القانوني لوسائل الإثبات، كما لم يتم حصر هذه الوسائل في أغلب التشريعات المقارنة الخاصة بالقضاء الإداري، والتي إكتفت العديد منها بالإحالة على النصوص المتعلقة بالقانون الخاص، إما لعدم وجود نص خاص بالإجراءات الإدارية، أو لعدم تفصيل أحكامها في هذه الإجراءات، فإلى أي مدى يمكن للقاضي الإداري الأخذ بقواعد ووسائل الإثبات الواردة في القانون الخاص؟ وهل يمكن القول بوجود نظرية إثبات خاصة بالقانون الإداري؟ هذا ما سنتناوله في هذه الدراسة من خلال العناصر التالية:

أولا: ماهية الإثبات في المنازعات الإدارية

ثانيا: عبء الإثبات في المنازعات الإدارية

ثالثا: حدود إستعانة القاضي الإداري بقواعد الإثبات المتعلقة بالقانون الخاص

أولا: ماهية الإثبات في المنازعات الإدارية

لدراسة ماهية الإثبات في المنازعات الإدارية نتحدث أولا عن مفهوم الإثبات في هذه المنازعات، ثم نتعرض لخصائصه على النحو التالي:

أ- مفهوم الإثبات في المنازعات الإدارية

يخضع مفهوم الإثبات في المنازعات الإدارية إلى نفس المفهوم المعروف في النظرية العامة للإثبات المدني أو الجزائي، فبغض النظر عن نوعية وطبيعة المنازعة المتعلقة بهذا الإثبات، فهو ينصب على الوقائع المادية أو التصرفات القانونية المتعلقة بهذه المنازعات، وقد كثرت التعريفات التي أعطيت لهذا المفهوم، ومن هذه التعريفات ما

[1] إستنادا للمعيار العضوي الذي تبناه المشرع الجزائري كمعيار أساسي في مجال المنازعات الإدارية، والذي ترد عليه بعض الإستثناءات بموجب نصوص خاصة.

ذكره فقهاء القانون الخاص حيث تم تعريف الإثبات كما يلي: "هو إقامة الدليل أمام القضاء، بالطرق التي حددها القانون، على وجود واقعة قانونية ترتبت آثارها"[1].

أما في الفقه الإداري فقد تم تعريف الإثبات بأنه: "الجهد الواجب إبرازه أو تحقيقه، عندما تتحرك الدعوى للحصول على التصريح القضائي بإدلال متعلق بهذه النقطة الواقعية"[2].

ب- خصائص الإثبات في المنازعات الإدارية

رغم إشتراك الإثبات الإداري مع الإثبات المدني في بعض الخصائص، إلا أنه يختلف عنه من عدة نواح، وذلك راجع لطبيعة الخصومة الإدارية التي تربط بين خصمين غير متساويين من حيث المراكز القانونية، فالفرد أي الشخص الطبيعي لا يتمتع بنفس الإمتيازات التي تتمتع بها الإدارة كما أسلفنا، وأن قيام العمل الإداري على أساس الإجراءات الكتابية، وحيازة الإدارة لكافة الوثائق والمستندات التي يحتاجها الأفراد للإثبات، وإمتناعها في غالب الأحيان عن تقديمها لهم، كل ذلك أدى إلى إضفاء خصائص معينة على الإثبات في القانون الإداري، والتي سنبينها فيما يلي:

1- عدم المساواة والتكافؤ بين مراكز الخصوم

تقتضي الخصومة الإدارية وجود الإدارة التي تتمتع بصلاحيات السلطة العامة كطرف في الخصومة الإدارية كأصل عام، كما بينا ذلك في مقدمة هذه الدراسة، وأحيانا نادرة تتصرف الإدارة كشخص عادي، وبإستثناء هذه الحالة، تكون الإدارة مزودة بإمتيازات عديدة يمنحها لها المشرع خاصة في مجال قضاء المشروعية المتمثل أساسا في دعاوى تجاوز السلطة أي دعاوى الإلغاء، وتتمثل هذه الإمتيازات في إمتياز حيازة الأوراق والمستندات، وقرينة سلامة القرارات الإدارية وإمتياز المبادرة وإمتياز التنفيذ المباشر السابق الإشارة إليها.

وإستنادا إلى قرينة صحة أو سلامة القرارات الإدارية، فإن كل ما يصدر عن

---

[1] د. أحمد عبد الرزاق السنهوري: الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، نظرية الإلتزام بوجه عام، الإثبات – آثار الإلتزام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، س 2000، ص 13-14.

[2] أورد هذا التعريف بيار بكتات "PIERRE Pactet"، أشار إليه، لحسين بن شيخ آث ملويا في مؤلفه: مبادئ الإثبات في المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، س 2002، ص 10.

الإدارة من قرارات يكون مزودا بهذه القرينة القانونية، إلا أن هذه القرينة بسيطة يجوز للأفراد إثبات عكسها، ولكن غالبا ما يعجز هؤلاء عن تقديم الدليل العكسي، وهذا لما يمتاز به العمل الإداري من تعقيدات، فضلا عن صعوبة إثبات حياد الإدارة عن تحقيق المصلحة العامة[1]، التي جعلها المشرع مناط هذا العمل.

وتقف الإدارة في أغلب الأحيان في مركز المدعى عليه في الدعوى وهو المركز الأيسر حيث تكتفي بتفنيد إدعاءات المدعي وإنكارها، بينما يقف المدعي عاجزا عن تقديم الدليل عما يدعيه، خصوصا أن الإدارة ترفض تسليم الأوراق الإدارية المتمثلة أساسا في القرارات أو العقود الإدارية الموجودة بحوزتها والمحاضر الإدارية والشهادات، والتي تعتبر من أهم وسائل الإثبات التي يعتمد عليها القاضي الإداري لأنها تثبت وقائع إدارية[2] تتعلق بالنشاط الإداري أو بموظفيها، وأحيانا أخرى لا تنصاع الإدارة لأوامر القاضي المقرر بإيداع نسخا عنها بملف الدعوى، متحججة بمبدأ الفصل بين السلطات أو بمبدأ سرية هذه الوثائق، مما يجعل عملية الإثبات في هذا النوع من المنازعات بالغ الصعوبة والتعقيد.

أما في مجال قضاء الحقوق أو ما يسمى بالقضاء الكامل لاسيما في مجال العقود الإدارية المبرمة بين الإدارة والأفراد، فعلى الرغم أنها لا تتم بالإرادة المنفردة للإدارة كالقرارات الإدارية، إلا أنها لا تخضع لمبدأ "العقد شريعة المتعاقدين" المعروف في القانون الخاص، وهذا لعدم المساواة والتكافؤ بين مراكز الخصوم، إذ غالبا ما تحتفظ الإدارة لنفسها بحق فسخ العقد بالإرادة المنفردة أو تعديله، أو فرض غرامات مالية في حالة الإخلال بالإلتزامات التعاقدية من طرف الأفراد.

وأمام هذا الوضع الذي يمتاز بإخلال التوازن بين طرفي الدعوى وتجرد الفرد من أي إمتياز إزاء الإدارة، يجد القاضي الإداري نفسه مضطرا لإعمال سلطته التحقيقية التي خولها له المشرع، حيث جعل التحقيق في المنازعات الإدارية إلزاميا[3]،

---

[1] قد يحيد رجل الإدارة عن تحقيق المصلحة العامة التي جعلها المشرع هدف العمل الإداري، أو يخالف قاعدة تخصيص الأهداف، فيقع فيما يسمى في الفقه الإداري بالإنحراف في إستعمال السلطة، والذي غالبا ما يعجز المدعي عن إثباته لإتصاله بنوايا داخلية نفسية.

[2] ويشترط في الواقعة الإدارية ما يشترط في الواقعة المدنية محل الإثبات حيث يجب أن تكون محددة، وأن تكون محل نزاع، ومنتجة في الإثبات، ومتعلقة بالحق المطالب به، وجائزة القبول.

[3] وهذا نظرا للطابع الإستقصائي التنقيبي الذي يميز الدعوى الإدارية على خلاف الطابع الإتهامي للإجراءات

بعكس الخصومة المدنية التي يكون التحقيق فيها جوازيا، رغم تمتع القاضي المدني بدور إيجابي فيها والذي لا يرقى، في نظرنا، لدور القاضي الإداري.

ويلجأ القاضي الإداري (القاضي المقرر في التشريع الجزائري) [1]، أثناء تحضيره للدعوى وتهيئتها للفصل فيها إلى مختلف وسائل الإثبات التي إبتدعها إجتهاد القضاء الإداري، سواء كانت وسائل عامة كتقديم الوثائق والمستندات وتقديم العرائض والمذكرات الجوابية والإضافية، أو الأمر بإجراء بعض التحقيقات الإدارية، أو وسائل تحقيقية كالخبرة أو الشهادة أو المعاينة والإنتقال إلى الأماكن أو مضاهاة الخطوط، وهي التدابير المنصوص عنها بالمواد من 858 إلى 862 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، كما يجوز له الإستعانة بالتدابير الأخرى للتحقيق غير المنصوص عليها في هذه المواد[2]، وهذا يدل صراحة على أن المشرع لا يكتفي في مجال الإثبات الإداري بما هو منصوص عليه في القانون سواء كان متعلقا بالإجراءات الإدارية أو الإجراءات المطبقة أمام جهات القضاء العادي.

ويستخلص القاضي الإداري، النتائج المترتبة عن عدم إستجابة الإدارة له بتقديم الأوراق الإدارية، خاصة القرار الإداري المطعون فيه، ويعتبر هذا الإستنتاج بمثابة قرينة قضائية على صحة إدعاءات المدعي[3]، وتسقط هذه القرينة إذا قدمت

المدنية، ويستخلص الطابع الإلزامي للتحقيق في المنازعات الإدارية من خلال ما تضمنته المواد من 838 إلى 865 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09 الصادر بتاريخ 25 فبراير سنة 2008 (ج.ر رقم 21 مؤرخة في 2008.04.23).

[1] نصت المواد 844 و845 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على دور القاضي المقرر في الخصومة الإدارية.

[2] وقد نصت المواد 863 – 864 – 865 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على هذه التدابير، وقد أورد المشرع بعض الأمثلة عنها، تاركا الحالات الأخرى للإجتهاد القضائي.

[3] وقد جاءت المادة 819 من نفس القانون السابق لتؤكد هذا المعنى حيث نصت على أنه: "يجب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري، تحت طائلة عدم القبول، القرار الإداري المطعون فيه، ما لم يوجد مانع مبرر.

وإذا ثبت أن هذا المانع يعود إلى إمتناع الإدارة عن تمكين المدعي من القرار المطعون فيه، أمرها القاضي المقرر بتقديمه في أول جلسة، ويستخلص النتائج القانونية المترتبة على هذا الإمتناع".

وقد أصدر مجلس الدولة الجزائري بعض القرارات التي تكرس نفس المبدأ حيث جاء في أحد هذه القرارات: "أنه كان على المحكمة أمر الطرف المدعي بإحضار الوثائق الضرورية قبل ترتيب الآثار على عدم الإستجابة لطلبه وفقا لما يقتضيه القانون ..."، قرار مؤرخ في 2015.03.12 تحت رقم 190/15، غير منشور.

الإدارة أمام جهة الإستئناف ما يفند هذه القرينة[1].

2- أن الإثبات الإداري غير مقيد بنصوص قانونية

على خلاف القانون الخاص الذي يعتنق المذهب المقيد في الإثبات، حيث لا يمكن قبول أية وسيلة إثبات غير منصوص عليها قانونا، ودور القاضي فيه ضيق إلى أبعد الحدود، أو المذهب المختلط الذي يتيح للقاضي دورا في تقدير هذه الوسائل، فإن القانون الإداري يعتمد المذهب الحر في الإثبات، حيث لم ترد وسائل الإثبات المتعلقة بالمنازعات الإدارية على سبيل الحصر، فالمشرع الجزائري مثلا ذكر في الكتاب الرابع المتعلق بالإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية الإدارية في المواد من 858 إلى 865 بعض وسائل التحقيق التي يمكن للقاضي الإداري الاستعانة بها، وأحال على الكتاب الأول المتعلق بالأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية أي جهات القضاء العادي التي يحكمها القانون الخاص فيما يخص الأحكام والإجراءات الخاصة بها[2].

أما المشرع الفرنسي والمصري فقد ذكر بعض وسائل الإثبات في القوانين المنظمة للهيئات القضائية الإدارية[3]، وقد وردت هذه الأحكام عامة غير مفصلة حيث أحال المشرع بشأنها على النصوص المتعلقة بالقانون الخاص.

ومن جهة أخرى فإن القيمة الثبوتية لهذه الوسائل غير محددة كذلك من طرف المشرع بخلاف القانون الخاص، كما تم ترك المجال واسعا للقاضي لقبول أية وسيلة إثبات أخرى غير مقررة بالقانون، أو إستنباط القرائن القضائية وإعتبارها متساوية مع بقية الأدلة الأخرى ومنها الكتابة، إلا في بعض الحالات النادرة حيث يشترط المشرع الكتابة كركن لإنعقاد بعض التصرفات القانونية، هذا بالإضافة إلى التدخل الإيجابي للقاضي الإداري أثناء تحضير الدعوى والتحقيق فيها، حيث يمكن الأمر بأية وسيلة تفيد في حل النزاع وتكون منتجة فيه، ومن هنا يتبين أن الإثبات في المنازعات الإدارية هو إثبات

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر، في الطعن رقم 4604 لسنة 39 ق، جلسة 1996.06.30، أشار إلى هذا الحكم، د. أحمد سلامة بدر: طرق الإثبات أمام القضاء الإداري المصري والخليجي، دار النهضة العربية، القاهرة، س 2011، ص 49.

[2] وتعتبر هذه الإحالة إلزامية في نظرنا، إلا أن تطبيق القاضي الإداري لها لا ينبغي أن يكون بصورة آلية، بل تطبيقها بما يتناسب مع خصوصية المنازعة الإدارية.

[3] كقانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972، وقانون المحاكم الإدارية والمجالس الإدارية للإستئناف ومجلس الدولة الفرنسي.

ذا طابع قضائي أكثر منه إثبات قانوني تماشيا مع الطبيعة القضائية للقانون الإداري بصفة عامة.

3- أن الإثبات في مجال المنازعات الإدارية لا يقوم على التمييز بين الوقائع المادية والتصرفات القانونية

وفي هذا المجال كذلك يجب أن نشير إلى أن خصوصية وحرية الإثبات في مجال المنازعات الإدارية تأبى هذا التمييز، فعلى عكس القانون المدني حيث يجوز إثبات الوقائع المادية بكل الوسائل، ولا يجوز إثبات التصرفات القانونية إلا بما هو محدد قانونا، كالكتابة أو قواعد الشكل والرسمية[1]، فإنه في مجال الخصومة الإدارية كل وسائل الإثبات تقف على نفس الدرجة من حيث قوتها الثبوتية سواء تعلق الأمر بوقائع مادية أو تصرفات قانونية، إلا في حالات نادرة كما مر بنا، كما يمكن قبول كل الوسائل على أنها وسائل أصلية في الإثبات إلا إستثناء حيث يحتاج القاضي الإداري إلى وسيلة مكملة[2].

4- أن الإثبات في المنازعات الإدارية يتعلق بدعوى يحكمها القانون العام كقاعدة عامة

تجسيدا للمعيار العضوي الذي أخذ به المشرع الجزائري في نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، كمعيار أساسي في مجال المنازعات الإدارية، فإن أغلب تصرفات الإدارة تدور في فلك القانون العام حيث تتصرف غالبا كصاحبة سلطة وسيادة، ولا تتجه نيتها إلى التصرف في إطار القانون الخاص إلا نادرا جدا، وبالتالي فإن الإثبات في هذه الحالة يتعلق بنشاط إداري يطبق عليه القانون الإداري، ويدور حول منازعة إدارية تتعلق عادة بالنظام العام، وأن معظم الدفوع بعدم القبول المنصوص عليها بالمادة 67 من نفس القانون السابق والتي جاءت ضمن الكتاب الأول المتعلق بالأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية العادية، كالدفع بالتقادم وإنقضاء الأجل

---

[1] وكمثال على ذلك ما نصت عليه المادة 333 فقرة 1 من القانون المدني الجزائري الصادر بالأمر 75-78 المؤرخ في 1975.09.26 والمعدل بموجب عدة قوانين كان آخرها القانون رقم 05-05 المؤرخ في 2007.05.13 حيث نصت هذه المادة على أنه: "في غير المواد التجارية إذا كان التصرف القانوني تزيد قيمته على 100.000 دينار جزائري أو كان غير محدد القيمة فلا يجوز الإثبات بالشهود في وجوده أو إنقضاءه ما لم يوجد نص يقضي بغير ذلك".

[2] كالشهادة أو القرائن لإتمام بعض الأدلة الناقصة أو إستكمال إقتناعه.

المسقط وحجية الشيء المقضي فيه كلها من النظام العام في القانون الإداري، على خلاف القانون المدني حيث يعتبر بعضها من النظام العام دون البعض الآخر، فالمادة السابقة إذن لا يمكن تطبيقها تطبيقا حرفيا من طرف القاضي الإداري.

ومن جانب آخر يتأثر الإثبات في الدعوى الإدارية بطابعها الكتابي، فالأصل في الإجراءات الإدارية أن تكون مكتوبة خلافا لإجراءات الدعوى المدنية، وقد نصت المادة 884 فقرة 1 من نفس القانون السابق على أنه: "بعد تلاوة القاضي المقرر للتقرير المعد حول القضية، يجوز للخصوم تقديم ملاحظاتهم الشفوية تدعيما لطلباتهم الكتابية".

وإستنادا للمادة السابقة يتضح جليا أن نظام المرافعة الشفوية المعمول به أمام جهات القضاء العادي التي يحكمها القانون الخاص، غير معمول به أمام جهات القضاء الإداري، حيث يكتفى عادة بملاحظات فقط من أجل توضيح بعض النقاط أو الأوجه التي جاءت ضمن عرائض ومذكرات أطراف الدعوى، وهذا ما أكدته المادة 886 من نفس القانون السابق حيث نصت على أن: "المحكمة الإدارية غير ملزمة بالرد على الأوجه المقدمة شفويا بالجلسة ما لم تؤكد بمذكرة كتابية".

ثانيا: عبء الإثبات في المنازعات الإدارية

لدراسة عبء الإثبات في المنازعات الإدارية، وتبيان إلى أي مدى يمكن تطبيق القاعدة العامة الخاصة بهذا العبء، والمنصوص عليها في القانون الخاص، يجدر بنا أن نتطرق لمفهوم هذا العبء أولا، ثم نتعرض لمدى جواز تطبيق القاعدة العامة في الإثبات في القانون الخاص على المنازعات الإدارية.

أ- مفهوم عبء الإثبات

إذا كان الإثبات هو إقامة الدليل أمام القضاء على واقعة قانونية سواء كانت وقائع مادية أو تصرفات قانونية، فإن لعبء الإثبات مفهوم آخر، حيث كثيرا ما يجد المكلف بتقديم هذا الدليل سواء كان مدعيا أو مدعى عليه، أو متدخل في الخصومة، صعوبة في ذلك، ومن هنا جاءت تسميته بالعبء، أي المشقة التي تواجه من يعوزه الدليل على إثبات مزاعمه مهما كان مركزه في الخصومة القضائية.

وقد جاءت بعض التعريفات الفقهية لعبء الإثبات متباينة، فمنها من عرفته على أساس المكلف بتقديم الدليل في الدعوى، ومنها من عرفته بالنظر إلى النتائج المترتبة

على مخالفة القاعدة العامة التي وضعها المشرع بخصوص هذا العبء.

ومن التعريفات التي أوردها فقهاء القانون لعبء الإثبات ما ذكره الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة حيث عرفه بأنه: "إقامة الدليل على صدق الإدعاء وهو كأصل عام على عاتق المدعي في الدعوى الإدارية كما هو الحال في الدعوتين المدنية والجنائية"[1].

كما عرف حسين علي حسين عبء الإثبات بأنه: "مركز يفرض فيه القانون على المدعي القيام به لمصلحته الذاتية، ومخالفة هذا العبء القانوني يؤدي إلى فوات المصلحة التي يستهدفها العمل"[2].

والملاحظ أن القانون لم ينص على عبء الإثبات أمام القاضي الإداري خلافا للقاضي المدني، حيث سن المشرع أصل عام في هذا العبء، وهو أن "البينة على من إدعى"، وهذا ما تضمنته المادة 323 من القانون المدني الجزائري، حيث نصت على أنه: "على الدائن إثبات الإلتزام وعلى المدين إثبات التخلص منه"، ومن هنا ثارت إشكالية مدى جواز تطبيق هذه القاعدة العامة في الإثبات في القانون الخاص على المنازعات الإدارية.

ب- مدى جواز تطبيق القاعدة العامة في عبء الإثبات في القانون الخاص على المنازعات الإدارية

إن الدور التحقيقي المنوط بالقاضي الإداري، والذي يجعله يلعب دورا إيجابيا وفعالا في إدارة الخصومة والإشراف على إجراءاتها، قد يحد من تطبيق قاعدة "البينة على من إدعى" المطبقة أمام القاضي العادي، ولكن دون إستبعادها تماما، حيث تظل هي الأصل العام كذلك في عبء الإثبات في المنازعات الإدارية، حيث يتعين على المدعي في الدعوى أو في الدفع، أن يقدم الدليل الذي يثبت به دعواه[3]، إلا أنه ونظرا لإختلال

---

[1] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: المرافعات الادارية والإثبات أمام القضاء الإداري، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، س 2008، ص 259.

[2] د. حسين علي حسين: النظرية العامة للجزاء الإجرائي، منشأة المعارف، الإسكندرية، س 2004، ص 36، أشار إلى هذا المرجع، إلياس جوادي: الإثبات القضائي في المنازعات الإدارية، رسالة دكتوراه مقدمة أمام كلية الحقوق، جامعة بسكرة، س 2013.

[3] قرار مجلس الدولة الجزائري، مؤرخ في 2008.06.11 تحت رقم 042819، قضية مستأنف ضد مديرية الضرائب، قرار منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 09، س 2009، ص 79 – 80 – 81.

التوازن بين أطراف الخصومة يتدخل القاضي لمساعدة الطرف الضعيف في الدعوى وهو الفرد، ففي دعوى الإلغاء المنصبة على الطعن في مشروعية قرار إداري، يتعذر في أغلب الأحيان على المدعي تقديم دليل كامل على عدم المشروعية، فيأمر القاضي الإدارة بتوضيح أسباب قراراتها، خصوصا في حالة عدم تسبيبها، كما يستنبط القرائن القضائية لإثبات عيب الإنحراف بالسلطة وقرائن الخطأ في المسؤولية الإدارية، كما يستعين كذلك بالقرائن القانونية، وتعتبر القرائن بنوعيها القانونية والقضائية من أهم الضمانات التي تؤدي إلى كفالة التوازن بين طرفي الخصومة، ولكي يكون للقاضي الإداري هذا الدور يشترط على المدعي تقديم بداية إثبات على مزاعمه أو مبدأ ثبوت، أي أن يبادر بالدليل، أو قرائن قوية من شأنها زحزحة مشروعية القرار المطعون فيه[1].

أما في مجال دعاوى القضاء الكامل وخصوصا في مجال العقود الإدارية، ونظرا لوجود علاقات سابقة بين الطرفين فإن دور القاضي في التخفيف من عبء الإثبات يبقى إستثنائيا، لأن المدعي يستطيع تقديم البينة من خلال الأدلة المهيئة مسبقا، ولكن رغم ذلك فإن دوره يبقى ضروريا لمعاونة المدعي كلما إستعصى عليه الأمر في إثبات وقائع معينة.

ثالثا: حدود إستعانة القاضي الإداري بقواعد الإثبات المتعلقة بالقانون الخاص

يستقي نظام الإثبات في القانون الإداري بعض قواعده من القواعد العامة للإثبات المعروفة في القانون الخاص، بالقدر الذي يتماشى مع خصوصية النزاع الإداري، ووفقا لضوابط وشروط محددة، ولهذا سنتناول أولا الحديث عن مدى جواز الإستعانة بمبادئ الإثبات المدني في الخصومة الإدارية، ثم نتطرق إلى إستبعاد وسائل الإثبات التي لا تتناسب مع طبيعة هذه الخصومة.

أنظر كذلك، حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر، في الطعن رقم 108 لسنة 1989 ق، تاريخ الجلسة 1989.03.03، أشار إليه، د. أحمد سلامة بدر: طرق الإثبات أمام القضاء الإداري المصري والخليجي، المرجع السابق، ص 30.

[1] أنظر في نفس المعنى:

Charles Debbach, jean claude Ricci, contentieux administratif, DALLOZ, 8e édition, 2001, P 542 à 545.

أ- مدى جواز الإستعانة بمبادئ الإثبات المدني في الخصومة الإدارية

يحكم الإثبات في القانون المدني قواعد عامة سواء من حيث دور الخصوم فيه أو من حيث دور القاضي، حيث لا يجوز للخصوم تقديم إلا الوسائل التي يسمح بها القانون ويرسم شروطها، ويرجع للقاضي تقدير قيمة هذه الأدلة وفقا للكيفية التي ينص عليها القانون كذلك، فتحديد وسائل الإثبات وترتيبها من حيث قوتها الثبوتية تعد مسألة من النظام العام، وتأسيسا على ما سبق لا يجوز للخصم أن يثبت بالبينة ما لا يجوز إثباته إلا بالكتابة، ولا يجوز الإستعانة بالقرائن إلا فيما يجوز إثباته بالشهادة، ومن جهة أخرى يخضع الإثبات في القانون المدني إلى قاعدتين رئيسيتين هما قاعدة عدم جواز إلزام الخصم على تقديم دليلا ضد نفسه إلا في حالات معينة، وقاعدة عدم جواز إصطناع الشخص دليلا لنفسه إلا في حالات معينة كذلك ينص عليها القانون[1].

وإذا كانت هذه مميزات القواعد العامة للإثبات في القانون الخاص، فإن قواعد الإثبات في القانون الإداري ذات طبيعة خاصة ومستقلة إلى حد ما عن هذه القواعد، التي جاءت لتحكم خصومة تربط طرفين متساويين من حيث مراكزهما القانونية، ولذلك فإنه من الصعوبة تطبيق هذه القواعد بحذافيرها على المنازعة الإدارية التي تربط الفرد والإدارة، مما يحتم إيجاد قواعد ووسائل خاصة بهذه الخصومة دون التقيد الصارم بنصوص القانون الخاص، أو على الأقل بعد تكييف هذه النصوص لجعلها تتماشى مع مقتضيات الخصومة الإدارية[2]، وهذا يعني بالضرورة منح القاضي الإداري سلطات أوسع للبحث عن هذه الوسائل مهما كان مصدرها تجسيدا للمذهب الحر في الإثبات السائد في هذا النوع من المنازعات، وتعزيز دوره الإيجابي في الدعوى بشكل يفوق بكثير الدور الإيجابي للقاضي المدني، فإذا كان الأمر بوسائل الإثبات جوازيا في القانون الخاص فإن هذا الأمر يكون وجوبيا على القاضي الإداري، الذي لا يتقيد بأي شرط ماعدا مبدأ وجاهية إجراءات الإثبات.

فالقاضي الإداري يطلب من الخصوم لاسيما الإدارة بتقديم أي دليل منتج في الدعوى إيجابا أو سلبا، وفي حالة الإمتناع يستخلص النتائج من ذلك، كما يسمح

---

[1] وقد حدد الفقه هذه الحالات وفصل أحكامها وإعتبرها إستثناء على المبدأ العام.

[2] وهذا في الحالات التي يلجأ فيها القضاء الإداري لإستلهام بعض قواعد القانون الخاص من أجل الفصل في النزاع المطروح عليه، وعند عدم وجود نصوص خاصة بالإجراءات الإدارية والتي يمكن تطبيقها على هذا النزاع.

بتقديم الأطراف دليلا من صنعهم، فالقرارات الإدارية من صنع الإدارة ورغم ذلك فهي مقبولة في الإثبات، ويأمر القاضي بتقديمها لمراقبة مدى مشروعيتها، كما يأمر الإدارة بالإفصاح عن أسبابها.

ب- إستبعاد وسائل الإثبات التي لا تتناسب مع طبيعة الخصومة الإدارية

على الرغم من خصوصية الإثبات في القانون الإداري وإستقلاليتها إلى حد ما كما مر بنا، إلا أن هذه الإستقلالية لا تمنع إطلاقا من الإستعانة بوسائل الإثبات الواردة في القانون المدني، كالخبرة أو المعاينة والإنتقال إلى الأماكن أو سماع الشهود أو مضاهاة الخطوط أو الإقرار والإستجواب وإكمال الأدلة الناقصة باليمين المتممة، أو كفالة التوازن بين أطراف الخصومة بواسطة القرائن القانونية التي سنها المشرع أو القضائية التي يستنبطها القاضي بذكائه.

إن الأخذ بوسائل الإثبات المنصوص عليها في القانون المدني أو التي يحيل عليها المشرع، يجب أن يتم في إطار إستبعاد تلك الوسائل التي تنفرها طبيعة الدعوى الإدارية كاليمين الحاسمة حيث لا يجوز توجيهها لممثل الإدارة لاعتبارات تتعلق بالنظام العام[1]، وكذلك عدم الإستعانة بالإستجواب بالشكل المعروف في القانون المدني أو الجزائي أي في صورة طرح أسئلة محددة على أطراف الدعوى للوصول إلى إقرار ببعض الوقائع، بل مجرد سماع حول وقائع محددة، كما أن الإقرار لا يمكن تطبيقه بنفس الشكل المعروف في القانون المدني حيث لا يمكن إعتباره حجة على المقر إلا بشروط محددة مع خضوعه لتقدير القاضي في جميع الأحوال خصوصا إذا كان مخالفا لنصوص قانونية.

خاتمة:

من خلال دراستنا لموضوع مدى استقلالية قواعد الإثبات في القانون الإداري عن نظرية الإثبات في القانون الخاص، يتضح بجلاء أن لنظرية الإثبات في القانون الإداري قوامها الخاص، وهي تقوم على أساس وجود عبء يلقى على أحد أطراف الدعوى الإدارية، والذي غالبا ما يكون الفرد أي الشخص الطبيعي، الذي يتعذر أو يستحيل عليه في أغلب الأحيان تقديم الدليل طبقا للقاعدة العامة في الإثبات السائدة في القانون الخاص، مما يحتم إيجاد قواعد للإثبات في المنازعات الإدارية قائمة بذاتها يستعين بها القاض الإداري لإعادة التوازن إلى الخصومة الإدارية، ولكن في الكثير من الأحيان لا

(1) C.E : 29.11.1851, Pélissier, Rec. P. 270.

تسعفه هذه القواعد في القيام بهذا الدور الإيجابي، فيلجأ إلى القواعد المقررة في القانون الخاص ليستلهم منها ما يحتاجه من مبادئ في إطار المذهب الحر للإثبات، ولكن تبقى عملية الإستلهام هذه رهينة بعدم تعارض القواعد المقررة في القانون الخاص مع خصوصية وطبيعة الإثبات في الدعوى الإدارية، وأحيانا أخرى بعد تكييفها مع طبيعة النزاع الإداري ومتطلبات القانون العام.

قائمة المراجع والمصادر:

- أحمد عبد الرزاق السنهوري: الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، نظرية الإلتزام بوجه عام، الإثبات – آثار الإلتزام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، س 2000.

-لحسين بن شيخ آث ملويا في مؤلفه: مبادئ الإثبات في المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، س 2002.

- أحمد سلامة بدر: طرق الإثبات أمام القضاء الإداري المصري والخليجي، دار النهضة العربية، القاهرة، س 2011.

- عبد العزيز عبد المنعم خليفة: المرافعات الادارية والإثبات أمام القضاء الإداري، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، س 2008.

- حسين علي حسين: النظرية العامة للجزاء الإجرائي، منشأة المعارف، الإسكندرية، س 2004،

-إلياس جوادي: الإثبات القضائي في المنازعات الإدارية، رسالة دكتوراه مقدمة أمام كلية الحقوق، جامعة بسكرة، س 2013.

- قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09 الصادر بتاريخ 25 فبراير سنة 2008 (ج.ر رقم 21 مؤرخة في 2008.04.23).

-Charles Debbach, jean claude Ricci, contentieux administratif, DALLOZ, 8e édition, 2001,