خصوصية الإثبات في الدعوى الإدارية
دراسة تحليلية – مقارنة

Distinctiveness Features of Proof in Administrative Lawsuit
"Analytical Comparative Study"

د/ دانا عبدالكريم سعيد*
كلية القانون- جامعة السليمانية
العراق
dralimajeed82@gmail.com

د/ بلند أحمد رسول
معهد بكرجو التقني- جامعة السليمانية التقنية
العراق
dralimajeed82@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2020/10/25 تاريخ القبول للنشر: 2020/11/25 تاريخ النشر: 2020/12/30

ملخص:
نظراً لخصوصية الدعوى الإدارية بسبب وجود الإدارة فيها كمدعى عليه، والمتمتعة بامتيازات وسلطات غير مألوفة في الدعوي المدنية، والتي تخل بالتوازن ما بين أطرافها، أصبح للإثبات أمام القضاء الإداري أهمية كبيرة، وبالتالي أصبح له قواعد وإجراءات خاصة، وإن لم يكن مقننة، تجعل من سلطات القاضي الإداري وتوزيع عبء إثبات أمامه مختلفة عما هو عليه في الدعوى المدنية، على الرغم من إحالة غالبية قوانين مجلس الدولة المقارنة إلى قواعد قانون الإثبات والمرافعات المدنية، سيركز هذا البحث على بيان هذه الخصوصية من خلال مبحثين.
الكلمات المفتاحية: خصوصية- الإثبات – الدعوى- الإدارية.

Abstract:
Considering distinctiveness of administrative lawsuit due to the presence of the administration as a defendant, which entitles privileges and powers not familiar in civil lawsuits, and which disrupts the balance between its parties, the issues of proof before the administrative court has become of great importance, and thus it has special rules and procedures, although not codified, that makes the power of the administrative judge and the distribution of the burden of proof before him differs from civil lawsuit. Despite the referral of most of the comparative State Council laws to the Laws of Evidence and Civil Procedures, this research will focus on this exclusiveness feature through two chapters.
key words*: Distinctiveness Features - Proof in Administrative Lawsuit*

* المؤلف المراسل

مقدّمة:

تعتبر مرحلة الإثبات من أهم مراحل التي تمر بها الدعوى الإدارية وهذه الأهمية تكمن في كون طرق و وسائل الإثبات تساعد أفراد المدعيين لإثبات حق المدعى به أمام هذا القضاء. وبما أن القضاء الإداري، قضاء حديث النشأة وسريع التطور لارتباطه الوثيق بطبيعة نشاطات الإدارة المدعي عليه دائماً، فلم يحظى إلا بقليل من النصوص الإجرائية الخاصة تنظم ألية النظر في الدعاوى المقامة أمامه، مما يتعدى إلى افتقار هذا القضاء إلى نصوص قانونية خاصة بوسائل وطرق الإثبات أمامه، مما يؤدي بدوره إلى لجوء القاضي الإداري إلى وسائل الإثبات المحددة في القانون الخاص والمعتمدة أمام القضاء المدني.

هذا وبالإضافة إلى كون الدعوى الإدارية ذات طبيعة خاصة لوجود الإدارة فيها كمدعى عليه دائماً، التي تميز عن خصمه من حيث طبيعة أعمالها التي تسودها صفة كتابية، ومن حيث سلطاتها وامتيازاتها التي تفوق ما لخصمه المدعي، فيجد القاضي الإداري نفسه بين خصمين يمثل إحداهما المصالح العامة وثانيهما المصالح الخاصة.

وبهذا أصبح للقاضي الإداري الدور الإيجابي في إثبات الدعوى الإدارية، موضوعياً وإجرائياً، ليستعين بالقوانين الطبقة أمام القضاء المدني كقانون المرافعات المدنية وقانون الإثبات، فيما لم يجد نص في قانون مجلس الدولة، وذلك في حدود ما يتلاءم مع طبيعة الدعوى الإدارية، ليجد وسائل وطرق إثبات ملائمة تساعده في إيجاد الحق وإثباته، حتى يبني عليه قناعته ويحسم به الدعوى.

نحاول من خلال هذا البحث أن نحصل على إجابات مقنعة وعلمية بشأن تساؤلات كثيرة تخص وسائل الإثبات التي يمكن أن تطبق أمام القضاء الإداري وما مدى ملائمتها مع طبيعة الدعوى الإدارية، وطبيعة دور القاضي الإداري في إثبات الدعوى الإدارية، ومدى أهمية الإثبات في نطاق الدعوى الإدارية، وما إذا كان للإثبات في الدعوى الإدارية ما لها من الأهمية في الدعوى المدنية.

تكمن أهمية البحث في دراسة كل من: طبيعة وخصوصية الإثبات وأهميته أمام القضاء الإداري وبالأخص في نطاق دعوى الإلغاء. ووسائل الإثبات التي أتاحها القانون الخاص ليطبق أمام القضاء المدني ومدى ملائمتها وإمكانية تطبيقها أمام القضاء الإداري. وتحديد قوة وسائل

الإثبات أمام القضاء الإداري وآلية تطبيقها أمام هذا القضاء. وإبراز دور القاضي الإداري في لإجراءات الإثبات في نطاق الدعوى الإدارية.

لقد اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج التحليلي للوقوف على النصوص القانونية والاتجاهات القضائية والفقهية، مع الأخذ بمنهج المقارنة عند دراسة القوانين في كل من فرنسا ومصر والعراق وإقليم كوردستان.

وتنقسم هذا البحث إلى مبحثين، نخصص الأول منه للبحث في ماهية إثبات الدعوى الإدارية، وذلك من خلال بيان كل من مفهوم إثبات الدعوى الإدارية وتوزيع عبء الإثبات في هذه الدعوى، مع تحديد أهم العوامل التي تؤثر في إثبات الدعوى الإدارية ودور القاضي الإداري فيها، وهذا في نطاق أربعة مطالب متتالية. أما المبحث الثاني فنخصصه للبحث في وسائل إثبات الدعوى الإدارية وذلك بتقسيمها إلى ثلاثة مطالب لدراسة الوسائل الإجرائية، والوسائل الموضوعية، والوسائل الشخصية لإثبات الدعوى الإدارية.

المبحث الأول

ماهية إثبات الدعوى الإدارية

نوضح في هذا المبحث مفهوم إثبات الدعوى الإدارية، وعبء الإثبات فيها، وإشكالياته، ثم العوامل المؤثرة فيه، وكل في مطلب خاص به.

المطلب الأول: مفهوم إثبات الدعوى الإدارية

من أجل تحديد مفهوم الإثبات سوف نعرفه، ونحدد أهميته ونظامه القانوني بالإضافة الى المذهب المتبع أمام القضاء الإداري.

الفرع الأول: تعريف الإثبات

يقصد به إقامة الدليل أما القضاء على حقيقة واقعية معينة متنازع عليها يؤكدها أحد الأطراف وينكرها الأخرون، وحسب ما عرفه الفقه الفرنسي-، وقد يطلق عليه بمعناه العام" البينة"[1]، كما وعرفه الفقيه الإداري (Alain Plantey) بأنه: "يتمثل الإثبات في تبيين واقعية واقعة ما أو صحة خبر ما، وكذا في تقديم عناصر الإقناعية والتي من شأنها أن تؤدي إلى اتخاذ سلوك معين، من قبل صديق أو خصم، أو صدر قرار من سلطة سياسية أو إدارية، أو اتخاذ موقف معين من قبل الرأي العام"[2].

ويعرفه السنهوري بوسيلة لإقامة الدليل أمام القضاء بالطرق التي حددها القانون على وجود واقعة قانونية ترتب أثاراً[3]، كما ويعرف بأنه إقامة دليل أمام القضاء بالطرق المحددة قانوناً على وجود واقعة قانونية، ترتب في مواجهة من ينكرها أثراً قانونياً لمن يدعيها[4].

ومن خلال التعريفات السابقة نلاحظ بأن جميع التعريفات تجمعها فكرة واحدة تتمثل في تقديم ما يدل على صحة ما يدعيه أحد أطراف الدعوى ليحصل على قناعة القضاء حتى يصدر الحكم لصالحه، وذلك بالاستناد إلى الوسائل التي يعتمدها القانون.

وأن هذه التعريفات تنطبق على جميع فروع القانون[5]، وذلك لعدم وجود اختلاف فكرة الإثبات والغاية من تنظيمها في نظام قانوني، لذلك لم نجد تعريفاً خاصاً بالإثبات في الدعوى الإدارية يميزه عن الإثبات أمام القضاء المدني، إلا ما يتعلق باعتماد طرق الإثبات والنظام المتبع أمام هاذين القضاءين، كما سنبحثه لاحقاً.

فيتبين لنا بأن الإثبات بمعناه القانوني، يتميز بخصائص ومنها:

1- تنظمه قواعد قانونية، وبالتالي لا يجوز اللجوء إلى وسائل لم يقررها القانون.
2- الإثبات قضائي، بمعنى أنه لا يكون إلا أمام القضاء[6]، بمعنى أن تستخدم تلك الوسائل أمام القضاء الإداري.
3- إن محل الإثبات هو الواقعة القانونية التي يرتب القانون أثراً عليها، ولذلك لا يعد محلاً للإثبات الأثر القانوني لهذه الواقعة، ولا الحق المدعى به[7]، وتكون الواقعة القانونية المتنازع عليها، والتي تكون محل الإثبات تصرف قانوني صادر من الإدارة في صورة قرار إداري، إيجابيا كان أم سلبيا.
4- متى استقام الإثبات القضائي للقاضي، فإنه يكون ملزماً له، يتعين عليه أن يقضي بما يؤدي إليه الإثبات وإلا كان في امتناعه نكول عن أداء العدالة، لأن ما يثبت عن طرق القضاء يصبح حقيقة قضائية يجب التزامها[8].

الفرع الثاني: أهمية الإثبات

إن قواعد الإثبات تحتل أهمية خاصة، فالإثبات جوهري بالنسبة للحق وإن كان ليس جزءاً منه أو ركناً من أركانه[9]، إذ أن الحق هو موضوع التقاضي، ويتجرد من كل قيمة إذا لم يقم الدليل على الحادث الذي يستند إليه، فالدليل هو قوام حياته ومعقد النفع فيه، وأن الحق مجرداً

من دليله يصبح عند المنازعة فيه والعدم سواء[10]، لتعذر فرض احترامه قضاء على من ينكره أو ينازع فيه لذلك يعتبر الإثبات الأداة الضرورية التي يعول عليها القاضي في التحقيق من الوقائع القانونية والوسيلة العملية التي يعتمد عليها الأفراد في صيانة حقوقهم المترتبة على تلك الوقائع[11] لذلك فإن بعض الأفراد الذين لديهم حقوق حينما يبادرون إلى إقامة الدعوى لاقتضاء حقوقهم لا يحصلون عليها لا لسبب إلا لأنهم لا يملكون الدليل المثبت لحقهم بالرغم من كونهم أصحاب حق.[12]

ولا تقتصر أهمية الإثبات على تحقيق مصلحة خاصة لأطراف الدعوى، إنما يهدف إلى تحقيق الصالح العام، فهو يهدف إلى تحقيق غايات عملية تتمثل في الفصل في المنازعات وحماية الحقوق وإرساء مبادئ العدالة وحصول كل ذي حق على حقه[13].

في القانون الإداري تتم صياغة نظرية الإثبات على أساس ظروف هذا القانون وطبيعة الدعوى الإدارية التي تطبق بشأنها نظرية الإثبات الخاصة به، والتي تتعلق بروابط إدارية وتقوم على الصالح العام ويسودها مبدأ المشروعية[14]، بالإضافة إلى الاختلال في التوازن بين أطرافها من إدارة تتمتع بامتيازات في مواجهة المنازع لها تشكل في مجملها تفوق عليه في مجال إثبات ما يدعيه[15]، الأمر الذي يستلزم من القاضي الإداري عدم ترك الدعوى للخصوم، وإنما عليه التدخل بشكل إيجابي لحماية المصلحة العامة، وبالتالي فإن وسائل إثبات الدعوى الإدارية تختلف عن وسائل الإثبات الأخرى المعروفة في المنازعات المدنية، حيث يوجه القاضي الإداري الخصومة ويعمل على تضمين الدعوى كافة الأوراق والمذكرات المتعلقة بها ويعتبرها الأساس في الإثبات، وحيث أن المذكرات والقرارات والأوراق هي لدى الإدارة العامة حيث يتعذر على الأفراد الحصول عليها، فإن مثل هذه المهمة تكون عادة على عاتق القاضي الإداري[16].

الفرع الثالث: النظام القانوني للإثبات

إن الإثبات الإداري يقوم على نصوص ووقائع متناثرة وعلى أحكام ومبادئ قضائية، وتطبيقات عملية، الأمر الذي يؤدي إلى صعوبة الإثبات في مجال الخصومات التي تدخل الإدارة طرفاً فيها، ويختص بها القضاء الإداري[17].

يشكل الإثبات الفيصل الحاسم في تحديد اتجاه الخصومة، والفصل فيها على أساس العدالة وعلى الرغم من أن قواعد الإثبات لا تتعلق بفرع بذاته من فروع القانون، إلا أنها تتصل اتصالا وثيقاً بين القواعد الموضوعية (مدني، إداري، تجاري) وبين قانون المرافعات[18].

فقد قسم الفقهاء قواعد الإثبات إلى نوعين من القواعد: القواعد الموضوعية، أي القواعد التي تحدد عبء الإثبات و محله وأدلة الإثبات وقوة كل دليل والأحوال التي يجوز فيها تقديم كل منها، مثل القاعدة التي تقرر أن عبء الإثبات يقع على المدعي، والقواعد الإجرائية، التي تنظم تقديم أدلة الإثبات أمام المحكمة، وتحدد الإجراءات الواجب إتباعها عند تقديم هذه الأدلة، مثل القاعدة التي توجب سماع كل شاهد منفرداً[19].

فقد كانت التشريعات المقارنة تدرج قواعد الإثبات الموضوعية في نطاق القانون المدني، وذلك لارتباط بعض قواعده بالقواعد الموضوعية، ومنها قانون المدني المصري القديم في الباب السادس من الكتاب الأول الخاص بالالتزامات، بينما كان يضع القواعد الإجرائية في الباب السابع من القسم الأول في قانون المرافعات الملغي[20]، وكذلك الأمر في العراق وذلك بتنظيم القواعد الموضوعية في نطاق القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 في المواد/444 إلى 505، والقواعد الإجرائية منها في قانون المرافعات المدنية رقم 83 لسنة 1969 في المواد/98 إلى 140، وكذلك الأمر بالنسبة للقانون الفرنسي- في حين هناك أنظمة قانونية أدخلت قواعد الإثبات في قانون الإجراءات المدنية، واعتبرها جزءاً منه، ومنها النظام الألماني واللبناني[21].

إلا وأننا نرى اتجاه بعض الأنظمة القانونية المقارنة إلى استقلالية قواعد الإثبات وجمعها في قانون موحد مستقل تحت عنوان قانون الإثبات، شاملاً قواعده الموضوعية والإجرائية، ومنها قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية المصري رقم 25 لسنة 1968، وقانون الإثبات العراقي رقم 107 لسنة 1979 المعدل والملغي لمواد/444 إلى 505 من القانون المدني، والمواد/98 إلى 140 من قانون المرافعات، المذكور أعلاه.

وهذا ما نؤيده نحن، ونرى ضرورة تنظيم القواعد المنظمة للإثبات في نطاق قانون واحد حتى وإن كانت قواعده مختلطة ما بين القواعد الموضوعية والإجرائية، وعلى رأسها قواعد إثبات الدعوى الإدارية، لأسباب تتعلق بطبيعة الدعوى الإدارية، والعوامل التي تأثر في إجراءات الإثبات أمام المحاكم الإدارية، كما نتطرق إليه لاحقاً.

وتبرر هذه الأنظمة أخذها بقانون مستقل بتعذر الفصل بين قواعد الإثبات وإجراءاته، وسهولة رجوع القاضي إليه لتطبيقه على النزاع المعروض عليه، وكذلك الأمر بالنسبة لأطراف الدعوى عند لجوئهم إلى هذا القانون لإثبات ما يدعونه أمام القضاء[22].

الفرع الرابع: مذهب القضاء الإداري في الإثبات

حيث تنقسم مذاهب الإثبات في القوانين المختلفة إلى ثلاثة مذاهب؛ أولها مذهب إثبات الحر[23]، وثانيها مذهب الإثبات المقيد[24]، وثالثها مذهب الإثبات المختلط[25].

فبالنسبة للقضاء الإداري، نظراً للطبيعة الخاصة للدعوى الإدارية، التي ترجع سببها إلى الاختلال في التوازن ما بين طرفيها المتمثلة بالإدارة التي تتمتع بسلطات وامتيازات التي تجعلها في مركز أكثر قوة من خصمه المتمثل بالأفراد، مما تجعل من الضرورة إعطاء دور إيجابي للقاضي الإداري وسلطة استيفائية حتى تتدخل وتعمل على إعادة التوازن المفروض عند التقاضي.

وبما أن القوانين المقارنة لم تحدد طرقاً معينة للإثبات أمام هذا القضاء تتفق مع الطبيعة الخاصة للدعاوى المقامة أمامها، إلا ما يتعلق بإجراءات محددة في تحضير الدعوى في بعض منها، حيث لا يوجد حتى الأن تقنين خاص تنظم طرق ووسائل الإثبات أمام القضاء الإداري وتحدد قوة كل منها في الإثبات، وترتبها من حيث القوة كما هو عليه الحال عند الإثبات أما القضاء المدني، بما يتلاءم مع طبيعة الدعوى الإدارية. ذاك ما يجعل من القاضي الإداري ألا تتقيد بوسائل الإثبات المحددة في القانون الخاص في حالة تعارضها مع طبيعة الدعوى الإدارية ودوره الإيجابي لإعادة التوازن بين طرفي الدعوى من ناحية الإثبات[26].

بناء على ما تقدم، تتمتع القاضي الإداري بحرية تكاد تكون مطلقة في اعتماد الأدلة وتقدير قيمتها والتي يراها مناسبة لطبيعة الدعوى المنظورة أمامه دون أن يكون مقيداً بأدلة قانون الخاص وقيمتها نظراً لسلطته في تقدير مدى الأثر الذي يتركه الدليل في الدعوى وفقاً لمبدأ حرية الاقتناع بالدليل[27]، فلا فرق أمامه بين الوقائع المادية أو التصرفات القانونية في مجال الإثبات على التمييز الجاري العمل به في الإثبات في الدعوى الإدارية[28].

فالقضاء الإداري يميل أحياناً إلى تفسير النصوص تفسيراً موسعاً على أساس أنها ذات صفة إرشادية توجيهية ليس إلا، مما لا يجرد القاضي من سلطته في تقدير أدلة الإثبات، وفي تكوين اقتناعه على أساسها، واعتبارها مجرد تقديم بداية الإثبات[29].

ففي القانون الفرنسي لقد أشارت نصوص الأمر الصادر 1945/7/31 بشأن مجلس الدولة الفرنسي قانون 1889 بشأن محاكم الإدارية الفرنسية، إلى بعض إجراءات الإثبات أو وسائل التحضير، فإن هذه النصوص لم تحدد طرقاً للإثبات أمام القضاء الإداري بالمعنى القانوني ولم تضع قواعد موضوعية للإثبات بما تعنيه من تحديد طرق الإثبات والأحوال التي يجوز فيها سلوك كل طريق منها، والشروط اللازمة لقبول الإثبات به وقوة الدليل المستفاد منه[30]، ويبقى المجلس في هذا الشأن حراً، خلافاً للمحاكم الإدارية إذ تكفل هذا القانون الأخير، بالنص على تلك الوسائل وهي التحقيق والخبرة واستجواب الأشخاص والمعاينة، ومضاهاة الخطوط[31]، ويلاحظ أن هذه الإجراءات أو الوسائل هي التي تطبق فقط بالنسبة لطرق الإثبات التي لا يمكن مباشرتها إلا عن طريق القاضي وبأمر منه، في حين أن طرق الإثبات تشمل جميع الطرق التي يمكن الالتجاء إليها والاستعانة بها[32] وبهذا تكون مجلس الدولة قد أخذ بنظام الإثبات الحر كونه متمتعاً بسلطة تقديرية في الأخذ بالوسائل المنصوص عليها في القانون المتعلق بالمحاكم الإدارية، وفق ما يتلاءم مع طبيعة الدعوى الإدارية، وأكثر ملائمة إيصاله إلى الحقيقة.

وبالرجوع إلى قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 نجد أنها قد نظمت بعض مسائل متعلقة بوسائل تحضير الدعوى أمام المحاكم الإدارية وإجراءات الإثبات، وذلك من خلال المواد/24 إلى 54 منها، دون أن يتطرق إلى وسائل الإثبات أمامها، وأن يحدد قيمة كل منها.
وبذلك فإن مجلس الدولة المصري على غرار نظيره الفرنسي غير مقيد بوسائل إثبات محددة يلتزم بها بحيث لا يجوز تطبيق ما عداها و إنما له الحرية الكاملة في تطبيق وسائل القانون الخاص بما يتلاءم مع قناعة القاضي باعتبار أن طرقاً للإثبات تنسجم مع الخصوصية التي تتمتع بها الدعوى الإدارية[33].

أما بالنسبة للعراق فقد حددت الفقرة/الحادية عشر من المادة/7 من قانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979، قانون الإثبات العراقي كمصدر لوسائل الإثبات أمام القضاء الإداري للاعتماد عليه، وبهذا تكون جميع هذه الوسائل متاحة أمام القاضي الإداري ليستعين بها من أجل الوصول إلى حقيقة الدعوى والحكم فيها، وذلك دون أن يلتزم بجميع هذه الوسائل سواء

من حيث النوع أو من حيث قوتها الإلزامية، كما هو عليه القضاء المدني، وإنما يكون لجوئه وفق ما يتلاءم مع طبيعة الدعوى، ويبني قناعته مستعيناً بالوسيلة التي يرى بأنها يصلها إلى الحقيقة.

وهذا ما أكدته مجلس الدولة العراقي عند قراره بأن " مادة القضاء الإداري عامة يجوز الالتجاء إلى طرق الإثبات دون التقييد بأحكام مواد قانون المرافعات المدنية أو قانون الإثبات... وحيث أن عملية الهدم المذكور هي بعكس العقود من الوقائع المادية التي يجوز إثباتها بجميع الوسائل..."[34]، والقرار التمييزي "وحيث أن محكمة القضاء الإداري أخطأت لما امتنعت عن سماع بينة للمدعي بعلة أن هذا الإجراء يعد من باب تكوين حجة للمدعي، ذلك أنه مادة الخصام الإداري من الجائز أن يقع الالتجاء إلى جميع طرق الإثبات دون التقييد بأحكام مواد قانون المرافعات المدنية أو قانون الإثبات"[35].

أما بالنسبة لقانون مجلس الشورى للإقليم كوردستان رقم 25 لسنة 2008، فعلى الرغم من خلوها من أي قاعدة قانونية تتعلق بوسائل وإجراءات الإثبات أمام المحاكم المدنية، إلا أنها حتى لم يحيل بنص صريح مثل قانون مجلس الدولة العراقي، إلى قانون الإثبات العراقي المطبق أمام المحاكم المدنية في الإقليم، ولم تعالج بأي شكل آلية الإثبات أمام المحاكم التي أنشأه هذا القانون.

برغم ما يتمتع به القاضي الإداري من الحرية في مجال الإثبات، إلا أن هذه الحرية ليس على إطلاقه، وإنما على القاضي الإداري أن تتقيد ببعض القيود ومنها:

1- الالتزام بالوقائع التي يحددها القانون في إثبات بعض الدعاوى كالشهادات الرسمية الصادرة من السلطات المختصة، بالإضافة إلى الوقائع الثابتة بواسطة أحكام حازت قوة الشيء المقضي به[36].

2- على القاضي الإداري شأنه شأن القاضي الجنائي، والقاضي المدني، مراعات المبادئ العامة التي تتصل بأصول التقاضي وضماناته وحقوق الدفاع، وعلى ذلك فإنه يتعين عليه أن يؤسس اقتناعه ويستمده من أدلة تمكن أصحاب الشأن من مناقشتها إعمالاً لمبدأ الصفة الحضورية للإجراءات الإدارية، وتطبيقاً لذلك ليس له أن ينبني حكمه على المعلومات الشخصية، أي المعلومات المتولدة لديه خارج إطار التقاضي، وان كان ذلك لا يمنعه من الاستناد إلى المعلومات العامة سواء أكانت علمية أم متصلة بالشؤون العامة[37].

3- لا يمكن للقاضي الإداري اللجوء إلى بعض طرق الإثبات التي لا تنسجم مع طبيعة الدعوى الإدارية، ومنها اليمين الحاسمة، حيث تتعلق دعوى الإلغاء بالنظام العام وجاء في قانون الإثبات المصري والعراقي، بأنه لا يمكن توجيه اليمين الحاسمة في واقعة مخالفة لنظام العام، كما قضت محكمة النقض المصري بأنه " اليمين الحاسمة وسيلة مستبعدة تماماً أمام القضاء الإداري لاعتبارات تتعلق بنظام العام وبطبيعة الدعوى الإدارية التي تقوم بين طرفين أحدهما الإدارة التي تتصرف بغرض تحقيق المصلحة العامة بمعرفة موظفيها وهو ما يمنع توجيه اليمين الحاسمة إلى موظفيها أمام القضاء الإداري"[38].

المطلب الثاني: عبء إثبات الدعوى الإدارية

يقصد بعبء الإثبات، تحديد الخصم الذي يكلف بإثبات الواقع المتنازع عليها[39]، لأن الإثبات يعد واجباً على الخصوم في الوقت الذي يعد فيه حقاً لهم، فتعين أن يتم إلقاء عبء الإثبات على أحد الخصمين، أي يتوزع عبء الإثبات بين الخصمين وكل منهما يدلي بما يؤيد دعواه وقد يتخذ أحدهما من دليل تقدم به خصمه لصالحه بعد أن يفنده ويكون اقتناع القاضي في النهاية من مجموع ما قدمه الخصوم من أدلة[40].

تعيين من يحمل عبء الإثبات من الخصمين يكاد يتوقف عليه مصير الدعوى، فقد يكون الحق متأرجحاً بينهما، لا يستطيع أي منهما أن يثبته أو أن ينفيه، فإلقاء عبء الإثبات على أحدهما يعني بالضرورة أما صدور حكم له أو حكم على خصمه[41].

ولا تتعلق القواعد المتعلقة بعبء الإثبات بالنظام العام، ويجوز الاتفاق على مخالفتها، سواء قبل النزاع أو اثنائه، وسواء تم ذلك بطريقة صريحة أو ضمنية مستفادة من مجرد تطوع أحد الخصوم بإثبات ما يقع عليه عبء إثباته[42]، فهو حق للخصوم وحدهم ومن ثم فلا يجوز للقاضي أن ينقل من تلقاء نفسه عبء الإثبات من الشخص المكلف به إلى خصمه[43].

وبما أن دعوى الإلغاء دعوى مشروعية، حيث تبحث القاضي في مدى مطابقة القرار لما تقتضيه القانون، فعلى القاضي أن يبحث أولاً في وجود قرار إداري وفق ما يعتد به قانون مجلس الدولة، ومن ثم تدخل في البحث عن مشروعية القرار عن طريق البحث عن العيوب الشكلية والموضوعية فيه.

فإن تنظيم عبء الإثبات في مجال الدعوى الإدارية وبالأخص دعوى الإلغاء أمر مهم، وذلك لما له من تأثير على نتيجة الدعوى، فالقاعدة العامة في عبء الإثبات هو ما قرره المشرع في قوانين الإثبات في الأنظمة المقارنة، وهو أن الإثبات على من يدعي بحق على خصمه، باعتبار أن الأصل براءة الذمة.

ففي الوقت الذي من حق المدعي أن يقدم ما لديه من دليل لإثبات حق المدعى به، هو في نفس الوقت عبء على عاتقه يجب عليه أن يتحمله ليصله إلى هذا الحق، والمثال على ما تقدم هو إثبات عكس ما ورد بالقرار الإداري، حيث على المدعي أن يتقدم بما لديه من الأدلة وإلا ردت دعواه.

فيقع على المدعي عبء إثبات تقديم التظلم إلى الإدارة طبقاً للقاعدة المذكورة، بالإضافة إلى إثبات الوجود المادي للقرار الإداري، إذا لم تقدم الإدارة بأصل أو مضمون القرار حال إنكارها لوجوده من الأساس، وفي حالة اعتراف الإدارة بالقرار فإن المدعي يقع عليه أيضاً عبء إثبات عكس ما ورد بهذا القرار حال ادعائه بذلك[44].

إلا أن القضاء الإداري قد خفف من عبء القاعدة العامة في كثير من المواضيع، حيث لم يطلب من المدعي في بعض المسائل الأدلة القطعية على ما يدعيه إنما اكتفى منه ببعض الدلائل والإمارات لينقل عبء الإثبات على الطرف المدعى عليه والذي غالباً ما يكون الإدارة[45]، بحيث يصبح عبء الإثبات مقرراً لصالح صاحب الشأن، كأن عبء الإثبات لا يقع كله على المدعي وإنما على المدعى عليه أيضاً، حيث يكفي أن يقدم دليل غير كامل أو مبدأ دليل، وعلى الثاني تكملته بما في حوزته من أوراق ومستندات وإيضاحات بناء على طلب القاضي[46]، ومن الوسائل التي اعتمدتها القضاء لتخفيف عبء الإثبات تتمثل في أمرين وهما:

1- تحليل الواقعة المراد إثباتها إلى عناصر متعددة يتوزع عبء إثباتها بين الخصمين عن طريق القرائن القضائية حيث يتم توزيع عبء الإثبات بحكم الواقع، كما يتوزع بحكم القانون بواسطة القرائن القانونية.
2- الاكتفاء من المكلف بالإثبات أن يقنع القاضي بأن ما يدعيه هو أمر مرجح الوقوع دون المطالبة بإثبات قاطع يصل إلى الحقيقة المطلقة، لاستحالة ذلك[47].

كما أن الأخذ بهذا الأصل على إطلاقه في مجال الدعوى الإدارية لا يستقيم مع واقع الحال بالنظر إلى احتفاظ الإدارة في غالب الأمر بالوثائق والملفات ذات الأثر الحاسم في الدعوى، لذا فإن من المبادئ المستقرة في القضاء الإداري أن الإدارة تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع الدعوى والمنتجة في إثباته إيجاباً ونفياً متى طلب منها، أي إذا اعتمد الطاعن في تعييب القرار على ما تضمنته تلك المستندات التي تحتفظ بها الإدارة، وإذا نكلت هذه الأخيرة عن تقديم تتلك المستندات فإن ذلك يقيم قرينة لصالح المدعي تلقى عبء الإثبات على عاتقها[48].

فما يتعلق بإثبات عيوب القرار الإداري، ومنها إثبات عيب السبب، فالحالة التي تشكل صعوبة في إثباتها، هي القرارات الغير مسببة، مما لا سند له من القانون ويستوجب الإلغاء، حيث على الطاعن أن يثبت أن الإدارة اتخذت قرارها دون أن تستند على وقائع موجودة أو استندت على واقع غير مشروع أو غير صحيح[49]، وهذا العبء ثقيل عليه لأن الطاعن وهو غريب عن الإدارة لا يستطيع أن يقدم دليل تحتفظ بها الإدارة، ولذلك يأتي القضاء لنجدة الأفراد ويخفف العبء عنهم بعض شيء، وأولهم مجلس الدولة الفرنسي في قضية باريل (Barel) في 18 مايو 1954، حيث اكتفى بعناصر ليست حاسمة وإنما تجعل الكفة تميل ضد الإدارة، فنقل به عبء الإثبات إلى عاتق الإدارة، ولحقه المحكمة الإدارية العليا المصرية في الموقف هذا باكتفائه بدلائل تزحزح قرينة الصحة المفترضة في القرار الإداري، لتجعل عبء الإثبات على عاتق الإدارة[50].

أما عيب إساءة استعمال السلطة فهي من الأمور الداخلية التي تتصل بنفسية مصدر القرار، وأن إثباته الذي يقع على عاتق المدعي فهي أيضاً ليس من الأمور السهلة وخاصة أن مجلس الدولة في بعض الأنظمة مثل فرنسا لا يملك أن يطلب من رجل الإدارة الحضور أمامه لاستجوابه، ولا يستطيع أن يقوم بإجراء التحقيق في هذا الشأن، عملاً بمبدأ الإدارة القاضية والإدارة العاملة[51]، إلا أن هذه المشكلة لا تكون بهذا الحجم عند مجلس الدولة في مصر- وعراق وإقليم كوردستان، وذلك لإمكانية قيام مجلس الدولة في تلك الأنظمة بما لم يستطيع مجلس الدولة الفرنسي القيام به كما بينا.

كما واكتفى القضاء بإثبات العيب من خلال كشف الظروف التي أحاطت إصدار القرار، كأن يصدر القرار في ظروف غير مناسبة، أو من تأني من قبل الإدارة[52].

وكذلك الأمر بالنسبة لإثبات عدم مشروعية قرارات التعيين والترقية، حيث يكتفي المدعي بتقديم عناصر وظروف تكون بداية للإثبات لينقل عبء الإثبات الذي على عاتقه إلى الإدارة.

وبالإضافة إلى ذلك قد جعل القضاء الإداري عبء إثبات في بعض الحالات على عاتق الإدارة، ومنها إثبات وجود القرار الإداري، وإثبات استيفاء الشكليات الإدارية فيها، والعلم اليقيني به من قبل الفرد، بالإضافة إلى إثبات صحة الوقائع التي تكون ركن السبب في القرارات التأديبية وقرارات الضبط الإداري[53]، وكل ذلك خطوة من القضاء الإداري لإعادة التوازن بين أطراف الدعوى الغير متوازنة، والحد من تأثيرها في سلك عملية الإثبات أمامها ليبقى على الحال الذي يتلاءم مع هذا الظروف في الدعوى الإدارية.

وبهذا نصل إلى نتيجة ألا وهي تطبيق القاعدة العامة في الإثبات والتي يقع وفقها عبء الإثبات على جانب المدعي في الدعوى الإدارية، ولكن نظراً لعدم توفر التوازن اللازم فيها، أصبح للقاضي الإداري سلطة إيجابية في مجال عبء الإثبات التي تميزه عن القاضي المدني.

المطلب الثالث: العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية

تبين لنا من خلال ما سبق وبحثناه في المذهب المتبع في إثبات الدعوى الإدارية، وتنظيم عبء الإثبات فيه، بأن إثبات الدعوى الإدارية يختلف عن غيره من الدعاوى، وذلك لأسباب قد بيناها عند الحديث في تلك الأمور، إلا وأننا نحاول أن نبين هنا في هذا الفرع أهم العوامل التي تجعل من إثبات الدعوى الإدارية مختلفاً عن غيره وبالأخص عن الدعوى المدنية، باعتبار أن القانون المعتمد في الأثنين هو نصوص أحكام قانون المرافعات المدنية.

ويمكن إجمال أهم تلك العوامل في:

أولاً/ إن القضاء الإداري في الأنظمة القانونية المقارنة حديث النشأة، مقارنة بنشأة القانون المدني والجنائي، وهذا ما جعل المنازعة الإدارية تفتقر حتى اليوم إلى قانون متكامل للإجراءات الإدارية، باعتبار أن تنظيم القضاء الإداري حديث نسبياً حيث يرجع أساساً في فرنسا إلى عام 1800 الميلادي بإنشاء مجلس الدولة ومجالس الأقاليم التي عرفت أخيراً باسم المحاكم الإدارية، كما

أنشئ مجلس الدولة المصري سنة 1946 و وصل إلى صلاحيته التامة في النزاعات الإدارية عام 1972[54].

كما يرجع تأسيسه في العراق إلى عام 1986 والى عام 2008 في إقليم كوردستان، بينما نجد القضاء المدني له التشريعات الإجرائية والخبرات القضائية منذ وقت طويل، مما ساعدته على سد أغلب الثغرات سواء من الناحية التشريعية أو من ناحية الأحكام والمبادئ القضائية.

لذلك لم نجد تقنيناً متكاملاً لأحكام الإثبات أم المحاكم الإدارية، تتضمن القواعد الموضوعية والإجرائية له، وإنما نجد أغلب القوانين المقارنة تحيل بالنسبة للإثبات الى قوانين الإثبات للمسائل المدنية، ولم تنظم أي منهم وسائل الإثبات بصورة مفصلة ودقيقة، وإنما اكتفى بعضهم بتنظيم القواعد الإجرائية كقانون الصادر بشأن المحاكم الإدارية الفرنسية أو تنظيم وسائل التحضير والإثبات بصورة إجمالية كقانون مجلس الدولة المصري، بينما أحال كل من قانون مجلس الدولة العراقي ومجلس الشورى لإقليم كوردستان بشأن مسائل الإثبات الإدارية بصورة مطلقة الى قانون الإثبات العراقي والنافذ في الإقليم.

ثانياً/ حاجة الجهات الإدارية لمعونة الجهاز القضائي الإداري لها، حيث أن الجهة الإدارية محرومة في الغالب من دوافع الرد والمتابعة الشخصية ومعرضة لتراخي من يتصرفون باسمها مع تعلق الدعاوى التي تتداولها بالمصلحة العامة.

ثالثاً/ أن الإثبات الإداري كثيراً ما يكون مقيداً بنماذج لائحية بحتة كالاستمارات وطرق مرسومة محددة بحيث قد لا يعتد بالدليل الحر الذي تتبع فيه هذه الوسائل الخاصة أو على الأقل تضعف قوة الدليل المستمد منها[55].

رابعاً/ أن الدعوى الإدارية تمتاز عن غيرها من الدعاوى، بكونها دعوى تتعلق بمدأ المشروعية وذلك لكون الإدارة الطرف الدائم فيها، التي تعمل على تحقيق الصالح العام، مما جعلها تمتاز بسلطات تفوق سلطات وإمكانيات الأفراد التي تخاصمها بدرجة كبيرة، وذلك الأمر لم تستثنى منه جانب الإثبات الإداري، وأصبح من الضروري تنظيم قواعد الإثبات لأجل تحديد وسائل وإجراءات خاصة بالإثبات الإداري، بحيث يتلاءم مع طبيعة هذه الدعوى وبالأخص هذا الاختلال في التوازن بين أطرافها، ليساعد هذا القضاء ومن يلجأ اليه لحل النزاعات الناشئة عن تصرفات الإدارة.

وهنا نذكر أهم امتيازات الإدارة كطرف في الدعوى الإدارية، التي تؤثر على الإثبات الإداري:

1- **حيازة الإدارة للأوراق والمستندات:** النظام الإداري يقوم على مبدأ التنظيم اللائحي المسبق لإجراءات وخطوات أداء العمل الإداري في إنجاز مهامه، وتحتفظ طبقاً لمقتضيات النظام العام الإداري بجميع الوثائق والملفات المتعلقة بالأعمال التي تقوم بها، وتعد هذه الوثائق والملفات الأمر الحاسم في الدعاوى الإدارية[56]، وبالتالي عرف القاضي الإداري بأنه قاضي أوراق ومستندات وأدلة كتابية قبل كل شيء، وتظهر المشكلة الحقيقية في هذا الشأن إذا ما قام المدعي دعواه ولم يقدم المستندات الدالة على ما يدعيه وكلفت المحكمة الإدارة بتقديم تلك المستندات[57].

فسير العمل الإداري وانتظامه يعتمد على الأوراق والمستندات الإدارية لإثبات الوقائع الإدارية وفي الإثبات أمام القضاء الإداري باعتبارها الذاكرة الإدارية الموضوعية التي يرجع اليها عند الحاجة، مما لاشك فيه أن الإدارة إذ تهيمن على هذه الاوراق، فإن ما تضمنته من بيانات يقيدها، حيث تحفظها بمعرفتها بعيداً عن متناول أيدي الأفراد، والإدارة على هذا الوجه تكون مزودة تلقائياً وسلفاً بأدلة الإثبات بالنسبة لها ولغيرها على السواء، في الوقت الذي يقف فيه الفرد أمامها مجرداً من هذه الأوراق الإدارية[58]، كا وأنه على الرغم من إمكانية الاستناد على صورة المحررات الرسمية إذا كانت خالية من شائبة التزوير، إلا أنه يجب يكون مصدقة وفق القانون[59]، وفي هذه الحالة يرجع الفرد المدعي يحتاج الجهة الإدارية المصدرة لهذه السندات لتصديقها حتى تكون مستند ثبوتي معتمد أمام القضاء.

كما وتكون المدعي في حالة شك بشأن تلك المستندات التي تحوزها الإدارة وما تحوزها من المعلومات، فيما إذا كانت تفيد المدعي بقدر كبير في إثبات ما يدعيه أم لا، أو قد تكون على عكس ما يتصوره وتنقض ما يدعيه، وبهذا تبقى الإدارة في مركز أكثر قوة من خصمه، من حيث امتلاكها واستحواذها للأدلة التي يثبت ما تدعيه وما يدعه خصمها.

2- قرينة سلامة القرارات الإدارية: لضمان تمكن الإدارة من أداء واجباتها دون الحاجة الى اللجوء الى القضاء، زودت الإدارة بامتياز قرينة صحة أو سلامة قراراتها، فهي من السمات المميزة للأوراق الإدارية بصفة عامة، وللقرارات الإدارية بصفة خاصة، ومؤداه أن يظل القرار

قائماً نافذ المفعول باعتباره صحيحاً من تأريخ سريانه حتى تأريخ انتهاء العمل به بإلغائه أو تعديله أو سحبه[60].

وبما أن دعوى الإلغاء تخاصم القرارات الإدارية، فلاشك أن قرينة سلامة القرارات الإدارية تلعب دورها البالغ في مجال الإثبات، لأنها تؤدي الى وقوف المدعي الفرد في الموقف الصعب في حين تقف الإدارة في موقف المدعى عليه في الدعوى، وهو مركز أيسر وأفضل من ناحية عبء الإثبات في الدعوى وبالتالي تنتج أثاراً فيما يتعلق بنظرية الإثبات أمام القضاء الإداري[61].

كما نرى أن هذه القرينة على الرغم من تخفيف أثرها في مجال الإثبات من قبل القضاء وذلك من خلال الاكتفاء بتقديم بعض دلائل غير حاسمة لينقل به عبء الإثبات الى عاتق إدارة المدعى عليه، كما سلف وذكرنا، إلا أن هذه القرينة لها أثرها على المدعي حتى وقبل إقامة الدعوى، بحيث أن القرار يبقى نافذاً ومنتجاً لأثاره لحين إقامة الدعوى وتقديم طلب وقف التنفيذ الى القضاء وصدور الحكم بوقف تنفيذه أو إلغائه، فيمكن أن يفسر هذا الاثر لمصلحة الإدارة حيث هناك كثير من المتضررين من القرارات الإدارية سقط حقهم في إقامة الدعوى لفقدان أحد شروط إقامتها سواء بتجاوز ميعاد الطعن أو أي سبب أخرى، ويبقى الإدارة بعيداً عن المخاصمة ولا يصل الى الدخول في موضوع الدعوى.

3- **امتياز التنفيذ المباشر أو الجبري:** فهو حق للإدارة في تنفيذ قراراتها بنفسها تنفيذاً جبرياً دون الالتجاء الى القضاء[62]، في حالة رفض الأفراد تنفيذ الالتزامات المحمولة عليهم بمقتضى هذه القرارات، باعتبار أن الإدارة لا تكون في حاجة الى استصدار سند تنفيذي نظراً لأن قراراتها تتمتع منذ صدورها بقرينة السلامة[63]. سواء كانت قرارات سلبية أو إيجابية.

وبعبارة أخرى فإن امتياز التنفيذ المباشر هو قدرة الإدارة، إذا ما اتخذت قراراً تنفيذياً على الأقدام بنفسها على تنفيذه قسراً باستعمال القوة العامة، ضد الرفد الممتنع عن التنفيذ، وهو من أخطر امتيازاتها، كما يعتبر من وسائل السلطة العامة التي يقتصر استعمالها عليها دون الأفراد[64].

وقد استقر الفقه والقضاء في فرسنا ومصر على أنه يمكن رد التنفيذ المباشر الى حالتين: الأولى، تقوم على وجود نص صريح في القانون، والثاني، تقوم على فكرة الضرورة، التي تتحقق

في فرض وجود مقاومة وامتناع عن تنفيذ القوانين وانعدام الوسيلة القانونية لإجبار على احترامها، أو حالة الاستعجال[65].

كما وفي العراق هناك تطبيقات لهذا الامتياز قانوناً وبنصوص قانونية ومنها على سبيل المثال وليس الحصر، الفقرة/ أولاً من المادة/96 من قانون الصحة العامة التي تخول وزير الصحة غلق المحلات الخاضعة للإجازة والرقابة، وفي المادة/100 منها بإلغاء الإجازة وغلق المحلات.

إلا إن هذا الامتياز يجعل الإدارة في مركز أفضل من مركز الفرد في مجال الإثبات، حيث تقف دائماً في موقف المدعى عليه إذا ما لجأ الفرد الى القضاء معترضاً على سلوك الإدارة لأسلوب التنفيذ المباشر في مواجهته، حيث يكون الفرد في مركز المدعي المتحمل بعبء الإثبات وفقاً للقواعد العامة وهو عبء ثقيل الوطأة في ظل ما تملكه الإدارة من أوراق ومستندات حاسمة للفصل في الدعوى لا يعلمها المدعي، ولن تقدمها الإدارة طوعاً بطبيعة الحال[66].

4- **امتياز المبادرة:** من المعلوم ان الفرد لا يستطيع أن يقر حقوقه بنفسه ولابد له من اللجوء الى القضاء من أجل هذه الغاية، إلا أن ضرورة تحقيق الصالح العام فرضت تمكين الإدارة بأن تصدر قرارات إدارية تحدد بها المراكز القانونية، فهذه المكنة التي تمكن الإدارة من إنشاء قانونها الخاص، أو بمعنى أدق مركزها القانوني الخاص بألية تصرف قانوني يصدر عن إرادتها المنفردة، هذه المكنة تسمى امتياز المبادرة[67].

هذا الامتياز للإدارة تؤثر في الإثبات على خلاف الأصل في القانون الخاص، حيث يجعل الفرد أن يقف في مركز المدعي إذا أراد مناقشة مشروعية القرار التنفيذي، و تقف الإدارة مزودة سلفاً بأدلة الإثبات في الموقف المريح من حيث الإثبات في حين يقف الفرد الأعزل في الموقف الصعب، الأمر الذي يخلق ظاهرة عدم التوازن العادل في الدعوى الإدارية، الأمر الذي يتطلب قيام المشرع والقاضي الإداري، بدور فعال إجرائي وموضوعي[68]، على نحو الذي سنبينه في الفرع الأخير من هذا المطلب.

المطلب الرابع: دور القاضي الإداري في إثبات الدعوى الإدارية

سبق وبينا أن القاعدة العامة في مجال الإثبات أن البينة على من ادعى، وهي القاعدة المطبقة أمام القضاء المدني، ولكن ما يثور عن هذه القاعدة هو التساؤل عن إمكانية تطبيقها أمام القضاء الإداري، وذلك نظراً للطبيعة الخاصة للدعوى الإدارية التي يميزها عن الدعوى المدنية، وذلك لأن المدعي في الدعوى الإدارية هو الفرد في أغلب الأحيان، والمكلف بتقديم الأدلة الكافية لإثبات ما يدعيه، وهو المركز الصعب في الدعوى والذي يقابله الإدارة الحائزة على أغلب الأدلة والمستندات اللازمة لأثبات ادعاءات المدعي، وهي في مركز المدعى عليه، أي المركز السهل، وهذا ما يخلق علاقة غير متوازنة والتقابل الغير العادل في الدعوى الإدارية مما ستوجب معالجتها.

فمن أجل تحقيق التوازن المطلوب في الدعوى الإدارية الذي يفتقدها، اجتمع المشرع والقضاء والفقه الإداري على إعطاء بعض السلطات اللازمة للقاضي الإداري، حتى يقوم بدور إيجابي في الدعوى الإدارية ويعمل على إعادة التوازن الذي يفتقدها.

فقد حدد المشرع في بعض القوانين المقارنة إجراءات وسلطات قاضي الإداري في مرحلة تحضير الدعوى، والتي يمكن اعتبارها من قبيل السلطات التي قد يساعد القاضي الإداري في إعادة التوازن المفقود في الدعوى المقامة أمامها، وبالأخص فيما يتعلق بتحضير الأدلة والمستندات التي تساعد في حسم الدعوى.

وبناء على ذلك يقوم القاضي الإداري بدور إجرائي في الدعوى يؤثر بدرجة كبيرة في صياغة نظرية الإثبات ويتبر المحور الرئيسي الذي تقوم عليه، ويتناول هذا الدور تحضير الدعوى وتهيئتها للفصل فيها بما من شأنه جمع عناصر وأدلة الإثبات ومعاونة الطرف الضعيف وهو الفرد في سبيل الوصول إلى الحقيقة[69].

كما وتتجلى سلطة القاضي الإداري في الإثبات، في هيمنته على الدعوى الإدارية، فالقاضي الإداري يقع على عاتقه كفالة التوازن بين المتخاصمين، وذلك من خلال سلطاته وقدرته على ابتداع وسائل الإثبات التي تكفل هذا التوازن، وذلك من خلال دوره الإيجابي في الإثبات، المتمثل بسلطات واسعة والمتمثل برقابة تحقيق الدعوى وسلطة استكمال الأدلة، وكفالة التوازن بين الخصوم، إذ له تحديد طرق الإثبات المقبولة بحرية كاملة، وتقدير مدى قوتها في الإثبات في

ظل نظام الإثبات الإداري الحر القائم على مبدأ الاقتناع المطلق أو حرية الاقتناع، مع الالتزام بمراعات المبادئ العامة التي تتصل بأصول التقاضي وضماناته وأول الدفاع[70].

وهنا يظهر الخاصية الإجراءات الموجهة من قبل القاضي الإداري، حيث أن القاضي هو الذي يهيمن على الدعوى ولا يتركها لهيمن عليها أطراف الدعوى، ولا ينتظر مبادرة أطرافها ليقدموا دلائلهم.

إذن للقاضي الإداري في هذا المجال حرية كبيرة في أمرين أساسيين ألا وهما: الاقتناع بوجود الدليل، والاقتناع بالنتيجة التي يؤدي إليها هذا الدليل، حيث للقاضي أن يتثبت من وجود الدليل، وأن يتثبت من صحته بحيث لا يكون متهاتر أو مصطنعاً، كما يجب أن تكون النتيجة التي يؤدي اليها هذا الدليل مقبولة ومستساغة عقلاً لدى القاضي الإداري[71]، وكل ذلك في نطاق مراعات المبادئ العامة التي تتصل بأصول التقاضي وضمانة حقوق الدفاع[72].

لا يحدد قوانين القضاء الإداري المقارنة سلماً للتراتبية بين وسائل الإثبات أمام لمحاكم الإدارية[73]، فهو غير ملزم بطرق معينة للإثبات محددة سلفاً، بل يحدد وبكل حرية طرق الإثبات المقبولة أمامه والتي تتلاءم مع الدعوى المعروضة وظروفها، كما يحدد قيمة كل منها في الإثبات ويقدر مدى اقتناعه بها دون قيد أو مراعات لأسبقيات أو لترتيب بين مخلف الطرق التي يعتمد عليها من حيث القوة[74].

ومن السلطات الأخرى التقديرية له في الإثبات هو إعفاء الأحكام الصادرة بالأمر بإجراءات الإثبات من التسبيب اكتفاء بمنطوق الحكم وحده لإتاحة مزيد من السرعة، وتخويله سلطة الحكم من تلقاء نفسه بسبق الفصل في الدعوى، بالإضافة الى سلطة الإحالة من تلقاء نفسه على التحقيق، واستدعاء من يرى فائدة في سماع شهادتهم، والأمر إخراج من يرى إخراجه من الخصوم أثناء تأدية الشهادة على أن تتلى عليه بعد ذلك[75].

ومع كل هذه السلطات الإيجابية للقاضي الإداري في مجال الإثبات وإمكانياته في تقصي الحقيقة، فالثابت أنه لا يتحمل بنفسه عبء الإثبات الذي لايزال يقع على المعدي، وإنما يلعب دوراً كبيراً وبارزاً في مجال الموازنة والترجيح بين الأدلة المختلفة ليصبح ميزان عدل بين الطرفين من غير أن يفقد حياده بنيها، فهو لا يحل محل أحدهما ولا يتجاوز أحدهما[76]، علماً بأنه لا يستطيع الامتناع عن الأمر بوسائل الإثبات اللازمة لفهم وبيان وقائع الدعوى وتقديم المعلومات

التي تجعلها صالحة للفصل فيها، كما يلتزم بعدم الأمر بالوسائل غير المجدية للتحضير أو الإثبات بحيث تقتصر حريته على الوسائل المنتجة في الاستيفاء وبذلك تستبعد الوسائل الزائدة عن الحاجة(77).

ولكن نصل الى نتيجة أن القاضي الإداري هو القائم بقيادة الدعوى الإدارية، وهو الذي يبحث بدوره عن الحقيقة، فلا ينتظر أطراف الدعوى ليقوموا ما في مصلحتهم حتى يحكم به، وإنما يبحث ويكلف ويأمر في بعض الأحيان لاستيفاء الدعوى، بالإضافة الى اعتبار النكول لتقديم الدليل حجة على الناكل.

كما ونرجع ونقول بأن هذه السلطات والدور التي يمارسها القاضي الإداري سندها الاتجاهات الفقهية والقضائية الإدارية، وذلك لعدم تقنين قواعد الإجراءات أمام القضاء الإداري وبالأخص ما يتعلق منها بنظام إثبات الدعوى الإدارية، وعليه فلو كان هذه الإجراءات منظمة بنصوص تشريعية بما يتلاءم مع طبيعة هذه الدعوى، كان القاضي يباشر دوراً أكثر فعالاً لإعادة التوازن المفقود في الدعوى الإدارية ويصل بها الى أقرب حكم للواقع والحقيقة.

المبحث الثاني

وسائل إثبات الدعوى الإدارية

سبق وقلنا بأن المشرع في الأنظمة القانونية المقارنة لم ينظم ما يتعلق بالإثبات أمام القضاء الإداري إلا ما ذكره بصورة مجملة في البعض منها، على غرار ما قام به في الإثبات أمام القضاء المدني، وذكرنا أيضاً أن اختلاف التوازن في الدعوى الإدارية أدى الى خلق نظام إثبات مختلف عن الإثبات المدني، مما ادت الى إعطاء دور إيجابي للقاضي الإداري سواء في تقدير وجود الدليل أو تقدير قيمته، واختيار وسيلة دون أخر ليصل به الى قناعة يساعده في الوصول الى الحقيقة، فهناك عدة وسائل أمام القاضي ليؤدي هذا الدور المهيمن على الدعوى، ألا وهي الوسائل المقررة في قوانين الإثبات أمام المحاكم المدنية، باعتباره الشريعة العامة في الإثبات، مع الاحتفاظ بالسلطات التي ذكرناها.

حيث على المدعي أو الطاعن في القرار الإداري أن يثبت العيوب التي يدعيه في القرار، كما على المحكمة الإدارية استنتاج وجودها من أوراق الدعوى ومن خلال عملها الاستقرائي

للدعوى المرفوعة لديها وذلك باعتماد المنهج الاستقصائي الذي يرتكز على مذهب الإثبات الحر[78].

فيملك القاضي بشأن هذه الوسائل سلطات كبيرة في تقدير فائدتها وجدواها ومدى الاقتناع بنتائجها دون التمييز في المرتبة، لأن جميع الأدلة تتساوى في المجال الإداري[79]، كما لا يتقيد بما يطرح أمامه من الأدلة، وإنما يسعى الى إيجاد الدليل المناسب[80].

وبهذا أصبح أمام للقاضي الإداري إمكانية اللجوء الى جميع وسائل الإثبات التي تتلاءم مع طبيعة الدعوى الإدارية، ويمكن تقسيم هذه الوسائل الى ثلاثة أنواع وهم الوسائل الإجرائية و الوسائل الموضوعية و الوسائل الشخصية والمتعلقة بأطراف الدعوى، والتي سنبحثهم بشيء من الإيجاز على التوالي.

المطلب الأول: الوسائل الإجرائية في الإثبات الإداري

من المعلوم أن أضبارة أي دعوى سواء كانت عادية أم إدارية تعد الوعاء الذي يحفظ فيه كل ما يتعلق بالدعوى، وأن وسائل الإثبات التي تتعلق بالتحضير لإضبارة الدعوى الإدارية على قدر من الأهمية والتي لا يمكن الاستغناء عنها في طريق فض المنازعات[81]، والتي تتمثل في الوسائل التالية:

الفرع الأول: تكليف أطراف الدعوى بتقديم أوراق ومستندات

لقد اجتمعت التشريعات المقارنة على إعطاء هذه السلطة سواء لمفوض الدولة أو القاضي الإداري حسب النظام المتبع، تطبيقاً للوظيفة الإجرائية والاستشفائية التي يمارسها القاضي الإداري، له أن يكلف أطراف الدعوى أن يقدموا ما لديهم من الأوراق والمستندات اللازمة لاستيفاء أوراق الدعوى وذلك ليتمكن من الفصل فيها.

وهذا الدور الاستشفائي للقاضي الإداري يتمثل فيما له حق استكمال الأوراق والملفات التي لم يستكمل، فضلاً عما له من حق طلب الإيضاحات اللازمة من ذوي الشأن[82]، وعليه أصبح من المبادئ المستقرة في هذا الخصوص هو أن القاضي الإداري حر في أن يطلب تقديم مختلف وسائل الإثبات وتقدير مدى فائدتها في الملف وبما فيها تقديم أي مستند ضروري لاستجلاء الحقائق المتعلقة بالخصومة[83]، والتي يرى أنها لازمة في تكوين عقيدته واقتناعه ولها

أثر في إثبات الدعوى أو نفيها، فيباشر القاضي هذه الوسيلة من تلقاء نفسه أو بناء على طلب يقدم من أحد أطراف الدعوى[84].

وإذا كان تكليف القاضي للإدارة بتقديم مستند ما قد يكون بناء على طلب خصمها، إلا أنه غير ملزم في جميع الأحوال بالاستجابة لهذا الطلب دون أن يشكل امتناعه عن إجابته إخلالاً بحق الدفاع، حيث أن سلطته في هذا الشأن تقديرية، يخضع فيها لرقابة محكمة الطعن[85]، وعلى الرغم من هذه السلطة التقديرية فقد جرت العادة على الاستجابة القاضي لهذا الطلب في حالات محددة تبدو فيها الحاجة الى تلك المستندات ملحة، كما لو تقدم المدعي بتأكيدات وأمارات محددة من شأنها تكوين قرائن قوية على صحة ادعائه، أو عندما يثور الخلاف بشأن حقيقة بعض الوقائع حيث يحتاج القاضي فيها الى الاطلاع على مستندات إضافية للكشف عن الحقيقة[86].

كما وأن هذا التكليف لا يدخل نطاق توجيه الأوامر للإدارة، وذلك لأن أساس هذا التكليف تحكمها القاعدة الإجرائية التي تخول القاضي سلطة في تحقيق الدعوى، بما فيها الطلب من الإدارة بتقديم المستندات أما قاعدة الفصل بين القاضي والإدارة، التي تمنع القاضي بتدخل في أمر تعتبر في صميم اختصاصها الإداري، فليس ذلك مجال تطبيقها، وإنما هذه الطلبات هي من صميم الوظيفة القضائية المرتبطة بتحقيق الدعوى تمهيداً لإصدار الحكم فيها[87].

أما بالنسبة لإلزام الخصم بتقديم ما لديه من المستندات فإن الأصل في الإثبات أنه لا يجوز لطرف في الدعوى أن يجبر طرف على تقديم تدليل ضد نفسه يفيد خصمه[88]، ولو كان هذه القاعدة يمكن تطبيقه على الإدارة بصفة أحد الخصوم في الدعوى الإدارية، إلا وأن مركزها السهل في الدعوى يجعلها في حالة لا يستفيد منها، نتيجة العمل على إعادة التوازن للدعوى.

كما وبالنسبة للأفراد أيضاً هناك استثناء على هذه القاعدة حسب ما جاء في بعض قوانين الإثبات المقارنة، مثل قانون الإثبات المصري والعراقي، حيث يجوز للمحكمة من تلقاء نفسها أو بناء على طلب للخصم أن يطلب من الخصم الأخر تقديم ما لديها من المستندات لاتي تتعلق بموضوع الدعوى وكان ضرورياً لضمان حسن الفصل فيها، بالإضافة الى بعض شروط تتعلق بالمستند نفسه أو بإجراءات طلبه، وهي القاعدة التي يستعان بها أمام القضاء الإداري، والتي نرى أنه لا مانع من تطبيقه وليس هناك في هذا الاستثناء مالا يتلاءم مع طبيعة الدعوى

الإدارية، وإنما قد يساعد القاضي الإداري في الحمل الذي يقع عليه في نطاق إجراءات الإثبات من الحفاض على التوازن، ويخدم وظيفته في حماية الصالح العام وتحقيق المشروعية.

الفرع الثاني: التحقق من صحة أوراق ومستندات

يقدم أطراف الدعوى أثناء عملية التحضير مستندات وأوراق مختلفة لتأييد ادعاءاتهم أو دفوعهم، فترفق بالملف، وقد تكون مستندات رسمية أو عرفية(عادية)، وقد تثور أحياناً مسألة صحة هذه المحررات، وذلك بالطعن بالتزوير بالنسبة للمحررات الرسمية[89]، أو إنكار الورقة العرفية(العادية)[90]، مما يقتضي الفصل بمسألة الطعن بالتزوير بالوسائل المقررة قانوناً، وكذلك حسم مسألة إنكار الورقة العرفية(العادية) عن طريق تحقيق الخطوط (المضاهاة) طبقاً للإجراءات المقررة قانوناً[91].

فالمستند الرسمي يعتبر حجة بذاته دون الحاجة الى الإقرار به، فلا يطلب ممن يتمسك به أم يقيم الدليل على صحته، وإنما على الخصم الذي يتنازع فيه أن يثبت ادعاءه عن طريق الطعن بالتزوير[92].

فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في شأن التزوير في المحررات الرسمية أما أن يكون مادياً متى ما أنصب على البناء المادي للمحرر والمتمثل في الكتابة وإما أن يكون التزوير معنوياً بأن أنصب على جوهر المحرر وموضوعه[93].

فقد اتجهت مجلس الدولة الفرنسي- الى أن يفرق بين المستندات الخاصة والمستندات والأحكام الإدارية، حيث يمد اختصاصه للنظر بالطعن بالتزوير المثار أمامه بالنسبة للمستندات والأحكام الإدارية، ويقوم بإحالة المستندات الخاصة الى القضاء العادي في حالة تعرضها للطعن بالتزوير[94].

أما في مصر فنظراً لعدم تنظيم الإجراءات المتبعة في حالة تقديم الطعن بالتزوير أمامه، رسم مجلس الدولة نهجه في هذا الشأن عندما قضت باختصاص القضاء الإداري بتحقيق الطعن بالتزوير فيما يقدم من مستندات أو أوراق في الدعوى الإدارية وعدم إيقاف سير الدعوى بسبب الادعاء بالتزوير، حيث أن خلو نصوص قانون مجلس الدولة من هذا الامر يوجب الرجوع للقواعد المعمول بها أمام القضاء العادي الواردة في قانون الإثبات باعتبارها قواعد تتلاءم في طبيعتها مع طبيعة الدعوى الإدارية، ولا تتعارض مع المبادئ العامة للإجراءات الإدارية[95].

أما في العراق وإقليم كوردستان، فعملاً بنص الفقرة أولاً من المادة/83 من قانون المرافعات المدنية، والفقرة/أولاً و ثانياً من المادة/36 من قانون الإثبات، إذا ادعى الخصم تزوير سند، للقاضي الإداري، بصورة اختيارية وليس إجبارية، إلا إذا وجد قرائن قوية على صحة ادعائه، التي تجبره على الاستجابة لطلبه، وإحالة الخصوم على قاضي التحقيق ليثبت من صحة الادعاء، ويستأخر الدعوى لحين صدور حكم بات بخصوص واقعة التزوير، كما ليس للقاضي التحقيق، اثناء نظر الدعوى، المباشرة باتخاذ الإجراءات القانونية بشان الشكوى المقدمة من احد الخصوم حول تزوير سند مبرز في المحكمة الإدارية ما لم تأذن المحكمة بذلك.

أما تحقيق الخطوط (المضاهات) هو مجموع الإجراءات التي وضعها القانون لإثبات صحة الأوراق العرفية التي يحصل انكارها لتكون حجة للتمسك بها قبل ذلك المنكر[96]، وهو إجراء تعتبر من السلطات التقديرية للقاضي الإداري ومن ثم يكون بوسعه رفض طلبها من أحد طرفي الدعوى[97]، ويختلف عن الطعن بالتزوير من حيث النطاق، لأن لا يمكن إجراء المضاهات إلا بالنسبة للأوراق العادية دون الرسمية، على خلاف الطعن بالتزوير حيث يمكن الطعن بالتزوير في المستندات الرسمية والعادية على السواء.

ففي شأن هذا الإجراء أمام القضاء الإداري، نظمت المادة/37 من قانون المحاكم الإدارية الفرنسي عملية تحقيق الخطوط، التي أجازت للمحكمة الإدارية القيام بها بمعرفة خبير أو أكثر وفي حظر أحد أعضاء المحكمة، كما نصت المادة/741 من مدونة المحاكم الإدارية عملية بأنه للمحكمة أن تأمر القائم بعملية المضاهات من قبل خبير أو عدة خبراء بحضورها، وفي حالة الضرورة من قبل أحد أعضائها[98].

أما في مصر فقد نظم المواد/30الى 48 من قانون الإثبات المصري التحقيق في الأوراق العرفية(العادية) وفق إجراءات معينة وتحت إشراف المحكمة نفسها.

ويأخذ مجلس الدولة المصري بهذه الإجراءات والسلطات للقضاء الإداري لاتصالها بحق الدفاع وعدم تعارضها مع طبيعة الدعوى الإدارية أو روابط القانون العام[99].

وبالنسبة للعراق وإقليم كوردستان، فإن التحقيق في المستندات العادية يتم وفق المواد/43 الى 52 من قانون الإثبات المتبع أمام المحاكم الإدارية، لأن لا نرى ما يمنع الاخذ بهذه

الإجراءات من قبل المحكمة الإدارية، ويعتبر الدعوى مستأخرة وفق المادة/83 من قانون المرافعات المدنية لحين البت في موضوع إنكار المستند.

المطلب الثاني: الوسائل الموضوعية للإثبات الإداري

يقصد بها كل وسيلة إثبات تصدر من غير اطراف الدعوى الإدارية، أو أنها لا تساهم في الإثبات عن طريق أطراف الدعوى بذواتهم وإنما تتطلب تدخل القاضي الإداري أو الغير لأداء وظيفتها في الإثبات، أي أنها تتعلق بموضوع الدعوى اكثر من تعلقها بأطراف الدعوى[100]، والتي نحددها ونحاول أن نبين دورها ومدى إمكانية الأخذ بها في مجال القضاء الإداري بالإيجاز:

الفرع الأول: الشهادة

هي اخبار الإنسان في مجلس القضاء بحق على غيره لغيره، فهي اخبار عن مشاهدة وعيان وليس عن تخمين وحسبان[101]، فالذي يميز الشاهد هو أنه يشهد على وقائع عرفها معرفة شخصية وذلك إما لأنه رآها بعينه، أو سمعها بأذنه[102]، علماً بأن الشهادة المبنية على السماع لا تصح سنداً للفصل في الدعوى[103].

فقد اتفق الفقه والقضاء المقارن على انه إذا كان القواعد العامة في الإثبات امام القضاء العادي تجيز للقاضي الاستعانة بالشهادة في إثبات الوقائع المادية، والتصرفات القانونية الى حد نصاب معين، فإذا تجاوزه يتعين إثباتها بالكتابة، فإن القاضي بما له من حرية واسعة وسلطة لا تستند الى قواعد إثبات إداري مقننة لا فرق عنده بين الوقائع المادية والتصرفات القانونية، فيجوز إثباتها جميعاً بكافة الطرق المقبولة ومنها شهادة الشهود[104]، فهو في استخدامه للشهادة يقدر قيمة الشهادات المقدمة وأقوال الشهود على الوجه الذي يطمئن اليه في ضل ظروف كل دعوى، على أن حريته في استخدامه للشهادة كوسيلة إثبات ليست مطلقة إذ عليه مراعات أن المشرع قد يطلب في بعض الحالات الوسيلة الكتابية لإثبات واقعة معينة، كإثبات الجنسية بالشهادات الرسمية[105].

الفرع الثاني: الخبرة

هي الاستشارة الفنية التي يستعين بها القاضي أو المحقق في مجال الإثبات لمساعدته في تقدير المسائل الفنية التي يحتاج تقديرها الى معرفة فنية أو دراية علمية لا توافر لدى عضو السلطة القضائية بحكم عمله وثقافته[106]، ومن الثابت في قضاء مجلس الدول المقارنة أن القاضي

الإداري يستطيع أن يلجأ الى الخبراء لتحديد العناصر الفنية التي لا يستطيع هو أن يفصل فيها مباشرة وبنفسه[107].

ولكن لا يجوز الأمر بالخبرة عندما يتعلق الخلاف بين الطرفين حول صحة وقائع معينة ومداها بل ينصب فحسب على أثارها القانونية أو على طبيعتها وتكيفها القانوني، وذلك مع مراعات الإجراءات المنصوص عليها في قوانين الإثبات وروابط القانون العام[108]، وعليه أن الاستعانة بأهل الخبرة كإجراء من إجراءات الإثبات أمر متروك تقديره للمحكمة، كما لا تلتزم إلا بما تراه حقاً وعدلاً من رأي أهل الخبرة، ولها ان تأخذ بما تطمئن إليه من تقرير الخبير ولها أن تطرح ما انتهى إليه كله أو بعضه[109]، فتقرير الخبير يعتبر في نتيجته وأسبابه جزءاً مكملاً لأسباب الحكم للتلازم بين النتيجة ومقدمتها[110]، كما للقاضي الإداري ان ترجح بين التقارير المقدمة فتأخذ بأحدها وتطرح الأخر بشرط أن يكون ما تؤديه له سنده الثابت بالأوراق وأن تبين ذلك المحكمة في أسبابها[111]، فإذا استندت على رأي الخبير لاقتناعها به وبالأسباب التي بني عليها فأنها أعملت صحيح اختصاصها وطبقت حقيق القانون تطبيقاً صحيحاً تفسيراً وتأويلاً[112].

الفرع الثالث: المعاينة

تعني المعاينة انتقال المحكمة الى مكان الواقعة المطلوب إثباتها سواء تعلق الأمر بعقار أو منقول أو الاطلاع على أوراق معينة، والتي يتعذر نقلها أو تحديدها سلفاً بمراعات الأوضاع المقررة، وللمحكمة سلطة تقديرية في قبول طلب الانتقال للمعاينة، كما له أن يقرر بنفسه دون الحاجة الى طلب الأطراف[113]، وتتم المعاينة في صورة وسيلة للتحقيق متعلقة بدعوى قضائية سبق رفعها بالفعل، وقد تتم عن طريق دعوى إثبات حالة في نطاق القضاء المستعجل، التي تهدف الى إثبات حالات معينة إذا لم تثبت مباشرة استحال بعد ذلك استنباط الدليل منها[114].

الفرع الرابع: القرائن

هي شواهد وإمارات نص عليها المشرع أو استنبطها القاضي من الواقعة المعروضة عليه تؤيد المدعي في دعواه أو تخذله[115]، وعليه تكون القرائن نوعان وهما : القرائن القانونية والقرائن القضائية.

فالقرائن القضائية هي قرائن موضوعية لأنها تستنبط من موضوع الدعوى، وهي ذات قوة محدودة ينبيني عليه الحكم القضائي بقناعة القاضي، لأنه حر في اختيار واقعة ثابتة من بين الوقائع المتعددة التي يراها أمامه لاستنباط القرينة، فيقدر ما إذا كانت ذات دلالة قوية أو ضعيفة، كما لا يتقيد بعدد القرائن ولا بتطابقها، فهي من الأدلة المقنعة الغير ملزمة للقاضي[116]، أما القرائن القانونية فالقاضي ملزم بها طالما توافرت شروطها حتى وإن خالف ذلك قناعته الذاتية مادام الخصم لم يثبت ما ينفيها أو يدحضها أو يقدم الدليل على عكسها[117].

تعتبر القرائن من أهم وسائل الإثبات أمام القضاء الإداري، ونرى أنه قد يلعب دور أهم بالنسبة لأغلب الوسائل الأخرى الموضوعية وذلك لانسجام طبيعة القرائن مع ما يتمتع به القاضي الإداري من السلطة الواسعة في اختيار الأدلة المقدمة أمامه وفي تقدير قيمة كل منها، كما يمكن أن يساعده أكثر من الوسائل الأخرى في القيام بالوظيفة التي تقوم به من أجل إعادة التوازن المختل بين أطراف الدعوى في مجال الإثبات، نظراً للطبيعة الاستشفائية والتوجيهية لوظيفته في إجراءات الإثبات، ويضاف الى ذلك أن معظم وقائع القضاء الإداري وقائع مادية تثبت بجميع أنواع طرق الإثبات ومنها القرائن القضائية بدون تقييد، فضلاً عن ملاءمة هذه القرائن لطبيعة وظروف الدعوى الإدارية التي تنشأ بين طرفين غير متساويين فيقتضي الأمر إطلاق يد القاضي الإداري في استنباط القرائن التي تعين المدعي في دعواه وتخفف من عبء الإثبات الملقاة على عاتقه، لذلك يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في استنباط القرائن القضائية ويجعلها أساساً لحكمه في كثير من الأحيان دون اشتراط دليل أخر[118].

ومن أهم القرائن القانونية على سبيل المثال وليس الحصر، قرينة سلامة القرار الإداري من العيوب، وقرينة النشر كدليل على العلم بالقرار الإداري، وقرينة التظلم قبل ابلاغ القرار كدليل على العلم بالقرار الإداري[119].

ومن أهم القرائن القضائية في مجال القضاء الإداري هي قرينة النكول، حيث يعد نكول الإدارة عن تقديم ما لديها من المستندات أو تسببها عن فقدانها قرينة لصالح المدعي ويعد بمثابة تسليم منها بما جاء بعريضة الدعوى كما ويؤدي الى نقل عبء الإثبات الى الإدارة، فهي قرينة مؤقتة وتسقط هذه القرينة بتقديم المستندات من قبل الإدارة أو في حالة وقوع الإهمال والغش من قبل الأفراد[120].

وهنا نرى أن الأخذ بهذه القرينة قد تؤدي الى المماطلة في اداء القضاء، حيث قد يتقاعس الإدارة عن تقديم ما طلب منها من المستندات رغبة منها في إطالة الدعوى وتأخير الفصل فيها، حيث للقاضي الإداري أن تقضي لصالح المدعي بالاستناد الى هذه القرينة، وذلك في حين تقضي المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه " ... ظهور تلك المستندات في مرحلة الطعن يؤدي الى إسقاط قرينة صحة وذلك بغض النظر عن المسؤلية الناشئة عن عدم إيداع الأوراق، مؤدى ذلك اعتبرا هذه القرينة مجرد قرينة مؤقتة تزول بتقديم المستندات"[121].

المطلب الثالث: الوسائل الشخصية لإثبات الدعوى الإدارية

نقصد بالوسائل الشخصية الوسائل التي مصدرها أطراف الدعوى نفسهم وليس الطرف الثالث كالخبرة أو الشهادة كما وليس القضاء وذلك عند إجراء المعاينة أو التحقق من صحة الأوراق، وهذه الوسائل الشخصية أما أن تكون في شكل سندات سواء رسمية أو غير رسمية التي تتقدم بها أحد أطراف الدعوى، أو تكون في شكل إقرار يدلي بها أحد أطراف الدعوى أمام القضاء، أو تكون في شكل الحقائق التي تقدمها أطراف الدعوى للقضاء من خلال استجواب هذا الأخير لهم.

ومن هنا نحاول أن نبين دور كل من هذه الوسائل بشيء من الاختصار، في مجال الدعوى الإدارية ومدى إمكانية الاعتماد على كل منها نظراً لملائمتها مع طبيعة الدعوى الإدارية.

الفرع الأول: الوسائل الكتابية

هي كل كتابة من شأنها إثبات الحق أو نفيه أو تبيانه بشكل صريح، أو الإشارة إليه من طريق خفي أو عرضاً عن طريق التلميح[122]، وهي أهم طرق الإثبات وهو دليل يعد مقدماً عند قيام التصرف القانوني في وقت لا يكون لأي من الخصوم مصلحة في تحديد الإثبات بغية تحقيق مصلحة شخصية ولا يمكن أن يرد عليها تحريف كالإثبات بالشهود أو عدم التأكد كالقرائن لذلك تقرر لها قوة إثبات مطلقة فتصلح لإثبات جميع الوقائع، تصرفات قانونية أو أعمال مادية على نقيض الشهود والقرائن فلها قوة إثبات محدودة[123]، فهي تمتاز بالثبات وتحفظ ما تتضمنه من معلومات وتنطق بها عند تقديمها الى القضاء ما لم يثبت أنها لم تتعرض للتلف أو التزوير[124]، حيث على القاضي الإداري أن يتحقق من سلامة هذه المستندات المقدمة من ناحيتين الشكلية والموضوعية.

فيمكن أن يعتبر الوسائل الكتابية من أكثر الوسائل التي تنسجم مع طبيعة الدعوى الإدارية وذلك انطلاقا من انسجامها مع أطراف هذه الدعوى كون الإدارة شخصاً معنوياً ليست له ذاكرة شخصية أو عقائد، كما وتدون كل ما تتخذه من إجراء أو ما تباشره من تصرف، وذلك بإصدار الأوامر أو القرارات الإدارية، وعليه اعتبرت المستندات أو الوسائل الكتابية الذاكرة الرئيسية والمرجع المعول عليه لإثبات الوقائع المتعلقة بالإدارة[125]، بالإضافة الى انسجام هذه الوسيلة مع طبيعة الإجراءات المتبعة أمام القضاء الإداري نفسه باعتبارها إجراءات كتابية.

يقوم القاضي الإداري في سبيله للوصول إلى الحقيقة بالاطلاع على المستندات التي يقدمها المدعي أو الجهة الإدارية، وللمحكمة أن تأمر بتقديم على أية أوراق أو مستندات للاطلاع عليها ولو كانت ذات طبيعة سرية[126]، سواء كانت هذه المستندات رسمية أو عادية.

فالمستندات الرسمية هي الورقة الصادرة من موظف عام أو مكلف بخدمة عامة مختص أصلاً بتحريرها من حيث نوعها ومكان التحرير حسب القواعد المقررة قانوناً ويثبت فيها ما يتلقاه أو يتلى عليه من ذوي الشأن أو ما تم على يده، أما المستندات العادية فيقوم بتحريرها الأفراد[127]، وذلك دون تدخل من موظف أو مكلف بخدمة عامة بصفته الرسمية.

وبالنسبة لقوة المستندات الرسمية في الإثبات يكون حجة على الناس كافة بما دون فيه من أمور في حدود ما أعد له، ولا تهدر حجيته إلا إذا ثبت تزويره[128]، وعليه لا يحتاج من يتقدم بها الى القضاء، أن يثبت صحتها، وإنما على من أدعى تزويرها إثبات صحة ادعائه.

أما المستندات العادية بنوعيها (معدة للإثبات، غير معدة للإثبات)[129]، فهي تعد من قبل القرائن المكتوبة للتدليل على صحة ما ورد بها، حيث يقدر القاضي الإداري حجيتها في الإثبات مما يستخلصه منها من بيانات في ضوء الظروف المحيطة بها وما يطمئن اليه من عناصر الإثبات المستمدة من إضبارة الدعوى والتي تساهم في تكوين عقيدته واكتمال اقتناعه بها[130].

إلا وإننا قليل ما نتصور تقديم المستندات العادية في نطاق الدعوى الإدارية، وذلك لطبيعة نشاط وأعمال الإدارة وتعاملها مع الأفراد، المعبرة عنها بقرارات الإدارية والتي تعتبر من المستندات الرسمية، لذلك قليل ما يتصور تقديم مستندان عادية من قبل الأفراد في نطاق الخلافات التي تنشأ ما بينه وبين الإدارة، كما لا يتصور تقديم هذا النوع من المستندات أصلاً من قبل الإدارة الى القضاء بشأن أعمالها وتصرفاتها القانونية.

الفرع الثاني: الإقرار

هو اعتراف شخص بواقعة، ترتب أثراً قانونياً في مواجهته، يدعيها شخص أخر[131]، وهو سيد الأدلة في المسائل المدنية، لأنه يعتبر حجة قاطعة على اشتغال ذمة صاحبه بما أقر به[132]، وتعتبر حجة على مقره دون غيره كما لا يمكن الرجوع عنه، وذلك عندما تتوفر شروط صحته كسائر التصرفات القانونية[133]، ويكون على القاضي الأخذ به دون أن يكون له أية سلطة في تقديره[134]، إلا إذا كذبه ظاهر الحال، كما لا يعتد بإقرار الإدارة إلا إذا صدر بالشكل القانوني الملزم لها، فأما أن يدلي به ممثله القانوني في الجلسة أو يكون بكتاب رسمي صادر من الجهة المختصة، أما بالنسبة للأفراد فقد يصدر الإقرار منهم أثناء الجلسة وقد يستخلص الإقرار من خلال لائحة الدعوى وقد يصدر بصفة كتابية أو قد يصدر أثناء التحقيق معهم نتيجة لاستجوابهم من قبل الجهة الإدارية[135]، حيث لا نتصور وجود مثل هذه الحالات الأخيرة في نطاق الدعاوى الإدارية إلا ندرة، نظراً لغلبة الصفة الكتابية على جميع إجراءات المتبعة أمام القضاء الإداري من جهة وأغلب تصرفات الإدارة القانونية محل الدعوى من جهة أخرى.

الفرع الثالث: اليمين

هي من الوسائل التي تعتمد في إثبات الحقائق أمام القضاء، وهي طريقة يحتكم فيها الخصم، الذي يعوزه دليل على دعواه، الى ضمير خصمه، بأن يستحلفه بالله العظيم على صحة أو عدم صحة ما يدعيه[136]، فتقررت اليمين بوصفها طريقاً من طرق الإثبات لإسعاف المدعي بالدليل عند تخلفه إذا أنه عند انتفاء الدليل فإن العدالة تقتضي- الترخيص له بالاحتكام الى ذمة خصمه[137]، وذلك من خلال النوعين من اليمين، الحاسمة والمتممة، وذلك حسب دورها في إثبات الحق، إلا واننا نرتكز على مدى إمكانية اللجوء اليهما في نطاق الدعوى الإدارية، فاليمين الحاسمة، هي احتكام لضمير الخصم لحسم النزاع كله أو في شق منه عندما يعوز خصمه الدليل لإثبات دعواه سيما عندما يتشدد القانون في اقتضاء أدلة معينة للإثبات ويتمسك الخصم الأخر بذلك فإن حلفها الخصم فقد أثبت إنكاره لصحة الادعاء ويتعين رفضه وإن نكل كان ذلك بمثابة إقرار ضمني بصحة الادعاء ووجب الحكم عليه بمقتضى هذا القرار[138]، أما اليمين المتممة هي التي يوجهها القاضي من تلقاء نفسه ليحسم به النزاع عند نقص الأدلة، فهي ليست سوى إجراء للتحقيق يلجأ إليها القاضي لإكمال فكرته للوصول إلى حد الاقتناع[139].

إن طبيعة الدعوى الإدارية التي يكون طرف المدعى عليه شخصاً معنوياً لا يمكن أن توجه اليه اليمين الحاسمة، حيث توجه الى إنسان ممثل الشخص الاعتباري وليس للشخص الاعتباري نفسه، كما أنه لا يمكن توجيه اليمين إلا لمن يمكنه التصرف في الحق محل النزاع ولا يمكن لممثل الإدارة هذا التصرف[140]، وإنما ينوب في المخاصمة عنها ولا يجوز أن يحلف شخص بالنيابة عمن يقوم مقامه، إذ أن قيام الموظف بواجب وظيفته إنما يستند الى ولاية قانونية، وأن الإدارة يعد قانوناً في حكم القاصر فلا يتصرف إلا بواسطة من يمثله[141]، كما ونضيف أن هذه الوسيلة تعتمد على الجانب النفسي للخصم وضميره وتجعل والوازع الديني لديه حكماً تقر بأحقية من يخاصمه أو عدمه، فلا نتصور إمكانية إثبات أي حق من خلال هذه الوسيلة لدى الإدارة، لأن لاوجود لهذا الجانب لدى الشخصية المعنوية، كما ونذكر مرة أخرى بأن طبيعة إجراءات وأعمال هذا الخصم هي في أغلب الأحوال في صورة قرارات ومستندات مكتوبة.

كما لا يمكن العمل على توجيه اليمين المتممة للإدارة وذلك لذات الأسباب المتعلقة باليمين الحاسمة[142]، وفيما يتعلق بمدى إمكانية توجيه اليمين الى الفرد (خصم الإدارة)، فهناك من يرى استبعاد توجيهها الى الفرد سواء كانت حاسمة أو متممة طالما أن اليمين لا توجه الى الإدارة، تحقيقاً للمساواة بين الطرفين ولاعتبارات تتعلق بالنظام العام[143]، وهناك من يرى جواز توجيه اليمين المتممة للأفراد وذلك لتنوير القاضي واستكمال قناعته[144]، وهذا ما نؤيده نحن بدورنا نظراً منا للدور الإجرائي والتوجيهي الذي يلعبه القاضي في الدعوى الإدارية وذلك تمكيناً له لحسم الدعوى التي تختلف فيها المصالح التي تعمل أطرافها على حمايتها، وحمايته للمصالح العامة، حيث تعمل الإدارة على حمايته وضمان تحقيقها مع عدم إمكانية تصور وجود أي مصالح شخصية إلا لدى خصمها، الشخص الطبيعي الذي قد تدفعه مصالحه الشخصية الى التضحية بالمصالح العامة من أجلها.

الفرع الرابع: الاستجواب

يتمثل الاستجواب في الأسئلة التي يطرحها القاضي على الخصوم بالجلسة أو أثناء التحقيق في الدعوى بغية استدراج الخصوم الى الإقرار بالواقعة أو تصرف ما[145]، فيلجأ أحد الخصوم أو المحكمة الى سؤال الخصم الأخر عن وقائع معينة ليصل من وراء ذلك الى الحصول على إقرار من أحد الخصوم،، كما يمكن الاستجواب القاضي من مناقشة الخصوم شخصياً،

ويمكنه من الاستنارة أو استخلاص قرائن للإثبات، وهو لا يوجه إلا للخصوم في الدعوى، حيث للقاضي أن يستجوب من يكون حاضراً من الخصوم أو يستدعيهم للاستجواب سواء من تلقاء نفسه أو بناء على طلب أحد الخصوم الذي يخضع لتقديره المطلق[146]، وهذا ما أقره القوانين المقارنة ومنها القانون الفرنسي الصادر بتأريخ 1889/7/22 والمعدل بالمرسوم الصادر في 1959/4/10 حيث تنص المادة/ 36 منها على " المحكمة تستطيع سواء من تلقاء نفسها أو بناء على طلب الخصوم، أن تأمر باستجواب الخصوم سواء في جلسة علنية أو في غرفة المداولة "[147]، وهكذا الأمر بالنسبة لقانون مجلس الدولة المصري في المواد/ 27 و 32 و36، كما أسلف وبحثناها بالتفصيل عند بيان إجراءات تحضير الدعوى والنظر فيها ولا نرى حاجة لتكرارها، كما وتشير قانون الإثبات العراقي والمطبق أمام القضاء الإداري في المواد/ 71 الى 75 منها الى وسيلة الاستجواب وإمكانية اللجوء اليه بالنسبة للشخص الطبيعي و الشخص المعنوي أيضاً وذلك من خلال من يمثله قانوناً.

بناء على ما تقدم، نلاحظ أن القاضي الإداري على الرغم من أنه يعتمد بصورة أساسية على المستندات والأدلة الكتابية في إثبات الحق، وذلك نتيجة السمة الكتابية التي تميز به القضاء الإداري، إلا أنه للقاضي الإداري أن يعتمد على بعض وسائل إثبات أخرى بشكل جانبي أو نسبي نظراً لنسبة تلائم تلك الوسائل مع طبيعة الدعوى الإدارية، كما سبق وبيناه عند البحث في كل من هذه الوسائل ومدى إمكانية الاعتماد عليه من قبل القاضي الإداري للوصول الى الحق وحسم الدعوى المطروح أمامه.

ومن هنا يتبين لنا الضرورة وضع نظرية خاصة بالإثبات في مجال القانون الإداري، بشكل يتفق مع طبيعة وظروف هذا القضاء وعملها والغاية من تأسيسها، كما هو عليه الحال بالنسبة للقضاء الجنائي والمدني، وذلك بالاستناد أو بالاستفادة من ما بناه القضاء الإداري المقارن وفقه القانون الإداري، بدلاً من اعتماد القواعد القانونية المنظمة للإثبات أمام القضاء المدني كما هو عليه الحال في القوانين المقارنة.

الخاتمة:

في نهاية هذا البحث توصلنا الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات نلخصها كالاتي:

أولاً: النتائج

1- للإثبات أمام القضاء الإداري أهمية كبيرة قد تفوق ما له أمام القضاء المدني لما يتميز به الدعوى الإدارية من حيث عدم توازن خصوم الدعوى بما للإدارة من سلطات وامتيازات على رأسها حيازتها للمستندات والأوراق الثبوتية بشأن الدعوى المرفوعة، مما يجعل من الأخذ بقواعد تنظيم عبء الإثبات أمام القضاء المدني شبه مستحيل، والاكتفاء باقتناع القضاء بما يدعيه الفرد لينقل به عبء الإثبات الى عاتق الإدارة، وجعل هذا العبء كلياً على عاتق الإدارة في بعض حالات كإثبات وجود قرار إداري وإثبات صحة سبب صدوره.

2- يجعل الخصائص المميزة للدعوى الإدارية وعدم تقنين قواعد منظمة للإثبات الإداري من مهام القاضي الإداري أكثر صعوبة بشأن :

- اكتمال القواعد الإجرائية والموضوعية أمام هذا القضاء ويبرز دوره الإنشائي والتوجيهي ولاستيفائي.
- إعادة التوازن المختل بين أطراف الدعوى الإدارية.

3- إن الخصائص المميزة للدعوى الإدارية لا يدل على انقطاع الصلة بالقضاء المدني وإنما يبقى القاضي يعمل بنصوص قانون الإثبات ولكن في حدود ما يتلاءم مع طبيعة الدعوى الإدارية، وبهذا نصل الى أن :

- لا يمكن الأخذ بالتنظيم التسلسلي لوسائل الإثبات في القانون الخاص من حيث قوتها وأهميتها.
- للوسائل الكتابية والإجرائية أهمية كبيرة في الدعوى الإدارية أكثر مالها في الدعوى المدنية نظراً لملائمتها مع طبيعة الدعوى الإدارية، ونشاط الإدارة محل الطعن، كما ويستبعد تماماً بعض الوسائل منها مثل اليمين الحاسمة.

4- لم نجد أي نص بشأن تنظيم الإثبات الإداري سواء موضوعياً وإجرائياً، في قانون مجلس الدولة العراقي وقانون مجلس الشورى لإقليم كوردستان، حتى وإن كان بعض نصوص موضوعية كما هو عليه الحال في قانون مجلس الدولة الفرنسي ومصري.

ثانياً: التوصيات

1- تنظيم قواعد الإثبات الإجرائية مع ما يمكن أن ينظم من القواعد الموضوعية له، في نطاق قانون واحد ليسهل من عمل القاضي الإداري من جانب، ويمكن من سيلجأ إلى هذا القضاء أن يثبت ما يدعيه.

2- الإبقاء على عدم ترتيب وسائل الإثبات الإدارية من حيث قوتها، وذلك للإبقاء هذه الوسائل على انسجامها مع طبيعة الدعاوى الإدارية المختلفة، وترك تحديد أهمية كل منها لتقدير قاضي الإداري وفق ظروف وطبيعة كل دعوى إدارية تقام أمامه.

3- الأخذ بالسوابق والاتجاهات القضائية السابقة لسن قانون خاص بالإثبات الإداري باعتباره الجهة المنشأة لكثير من المبادئ القانونية والقواعد الموضوعية والإجرائية مع الاستفادة من الاتجاه التشريعي للقوانين المقارنة كفرنسا ومصر.

4- ضرورة صياغة نصوص قانونية والإرساء على مبادئ قضائية بشكل تلزم الإدارة في إيداع ما لديها من المستندات والأوراق الثبوتية التي تحوزها امام القضاء، وذلك لتخفيف ما على كاهل الفرد المدعي والقاضي الإداري لإثبات الحق في الدعوى الإدارية.

الهوامش:

(1) الدين الجيلالي الزيد، القضاء الإداري، ط1، دار الكتاب الجامعي للنشر والتوزيع، الرياض، 2017، ص235.

(2) Alain Plaintey; La prévue devant le juge administratif .no3245-1. نقلاً عن إلياس جوادي، الإثبات في المنازعات الإدارية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2018، ص29.

(3) عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، ج2، ط3، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2000، ص13.

(4) محمد شكري سرور، موجز أصول الإثبات في المواد المدنية والتجارية، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة النشر ب.ت، ص5.

(5) خالد خلف القطارنة، إثبات دعوى الإلغاء، ط1، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص20.

(6) عايدة الشامي، خصوصية الأثبات في الخصومة الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2008، ص7.

(7) أشرف جابر سيد، موجز صول الإثبات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص6.
(8) محسن عبدالحميد إبراهيم البيه، الإثبات في المواد المدنية ولتجارية وفقاً لقانون الإثبات وقانون توقيع الإلكتروني، دار ومكان النشر ب.ت، 2007، ص11.
(9) أحمد نشأت، رسالة الإثبات، ج1، ط7، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 1972، ص29.
(10) نبيل إبراهيم سعد، الإثبات في المواد المدنية والتجارية، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة النشر ب.ت، ص10.
(11) مصطفى مجدي هرجة، الموسوعة القضائية الحديثة، الإثبات الجنائي والمدني في ضوء الفقه والقضاء،، ج1، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص389.
(12) ماهر عباس ذيبان الشمري، وسائل الإثبات في الدعوى الإدارية، دار السنهوري، بيروت، 2018، ص51.
(13) شريف أحمد بعلوشة، إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية، الجيزة، 2016، ص480.
(14) أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 2012، ص10.
(15) عبد العزيز عبدالمنعم خليفة، أصول الإثبات وإجراءاته في لخصومة الإدارية، ط1، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2013، ص16.
(16) زكريا محمود رسلان، إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة، ط1، دار أبو المجد، القاهرة، 2013، ص362.
(17) هشام حامد سلمان الكساسبة، وسائل الإثبات أمام القضاء الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2013، ص10.
(18) عبد الرزاق السنهوري، مصدر سابق، ص16.
(19) أشرف جابر سيد، مصدر سابق، ص7.
(20) عايدة الشامي، مصدر سابق، ص9.
(21) ضياء شيت خطاب، بحوث ودراسات في قانون المرافعات المدنية العراقي رقم 83 لسنة 1969، معهد بحوث ودراسات عربية، جامعة الدول العربية، 1970، ص206.
(22) إلياس جوادي، مصدر سابق، ص35.
(23) الدين الجيلالي بوزيد، مصدر سابق، ص237 و د. خالد خلف القطارنة، مصدر سابق، ص20.
(24) عصمت عبدالمجيد بكر، شرح قانون الإثبات، المكتبة القانونية، بغداد، 1997، ص16.

(25) طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ب.ت،ص317، إلياس جوادي، الإثبات القضائي في المنازعات الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013-2014، ص38.

(26) حنان محمد القيسي و صفاء حسين الشمري، وسائل الإثبات لدى القاضي الإداري، مكتبة صباح، بغداد، 2012، ص98.

(27) ماهر عباس ذيبان الشمري، مصدر سابق، ص60.

(28) طعيمة الجرف، مصدر سابق، ص318.

(29) برهان خليل زريق، نظام الإثبات في القانون الإداري، ط1، مطبعة الداودي، دمشق، 2009، ص77.

(30) أحمد كمال الدين موسى، مصدر سابق، ص50.

(31) وسام صبار العاني، القضاء الإداري، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2013، ص265.

(32) أحمد كمال الدين موسى، مصدر سابق، ص50.

(33) ماهر عباس ذيبان الشمري، مصدر سابق، ص60.

(34) حنان محمد القيسي و صفاء حسين الشمري، وسائل الإثبات لدى القاضي الإداري، مصدر سابق، ص106.

(35) حنان محمد القيسي و صفاء حسين الشمري، مصدر سابق، ص106.

(36) عبد العزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في الدعاوى والمرافعات، ج2، أصول إجراءات التقاضي والإثبات في الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ب.ت، ص259.

(37) أحمد كمال الدين موسى، مصدر سابق، ص56 وما بعدها ود. برهان خليل زريق، نظام الإثبات في القانون الإداري، مصدر سابق، ص78.

(38) د. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة، ج6، الإثبات في الدعوى الإدارية، منشأة المعارف الإسكندرية، 2010، ص313.

(39) علي سلمان المشهداني، قواعد الإثبات في الدعوى الإدارية، دار السنهوري، بيروت، 2017، ص15.

(40) د. عصمت عبدالمجيد بكر، شرح قانون الإثبات، مصدر سابق، ص49.

(41) قدري عبدالفتاح الشهاوي، نظرية الإثبات في المواد المدنية والتجارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص61.

(42) عصمت عبدالمجيد بكر، الوجيز في شرح قانون الإثبات، مطبعة الزمان، بغداد، 1997، ص70.

(43) عبد العزيز عبدالمنعم خليفة، أصول الإثبات و إجراءاته في الخصومة الإدارية، مصدر سابق، ص26، علي سلمان المشهداني، المصدر السابق، ص30.

(44) عبد العزيز عبدالمنعم خليفة، أصول الإثبات و إجراءاته في الخصومة الإدارية، مصدر سابق، ص26.
(45) خالد خلف القطارنة، مصدر سابق، ص81.
(46) جورجي شفيق ساري، قواعد وأحكام القضاء الإداري، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص627.
(47) علي سلمان المشهداني، مصدر سابق، ص35.
(48) مجدي الشامي، إجراءات التقاضي أمام المحاكم القضاء الإداري، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2018، ص120.
(49) آدم أبو القاسم أحمد إسحق، الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية، دار الكتب القانونية، مصر، 2014، ص434.
(50) مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2004، ص809 وما بعدها.
(51) محمد العبادي، قضاء الإلغاء، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1995، ص235،
(52) نجيب خلف أحمد ومحمد علي جواد كاظم، القضاء الإداري، الجامعة المستنصرية، 2010، ص183.
(53) حمدي ياسين عكاشة، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة، ج6، الإثبات في الدعوى الإدارية، مصدر سابق، ص142.
(54) إلياس جوادي، مصدر سابق، ص41.
(55) زكريا محمود رسلان، مصدر سابق، ص367.
(56) حمدي ياسين عكاشة، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة، ج6، الإثبات في الدعوى الإدارية، مصدر سابق، ص142.
(57) محمود حمدي أحمد مرعي، ظاهرة بطء الفصل في الدعاوي الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2016، ص179.
(58) أحمد كمال الدين موسى، مصدر سابق، ص72و77.
(59) خميس عثمان خليفة المعاضيدي الهيتي، قضاء المحكمة الإدارية العليا، ط1، المكتبة القانونية، بغداد، 2020، ص115و155.
(60) علي سلمان المشهداني، مصدر سابق، ص52.
(61) حمدي ياسين عكاشة، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة، ج6، الإثبات في الدعوى الإدارية، مصدر سابق، ص25.
(62) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص618.
(63) محمد رضا جنيح، القانون الإداري، ط2، مركز النشر الجامعي، تونس، 2008، ص215.

[64]) علي محمد بدير ود. عصام عبدالوهاب البرزنجي ود. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2011، ص459.

[65] برهان زريق، نظرية التنفيذ الجبري في القانون الإداري، ط1، دار ومكان النشر ب.ت، 2017، ص149 وما بعدها و د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مصدر سابق،2000، ص620 وما بعدها.

[66] عبد العزيز عبدالمنعم خليفة، أصول الإثبات و إجراءاته في الخصومة الإدارية، مصدر سابق، ص135.

[67] برهان زريق، نظرية التنفيذ الجبري في القانون الإداري، المصدر السابق، ص24.

[68] أحمد كمال الدين موسى، مصدر سابق، ص89.

[69] زكريا محمود رسلان، مصدر سابق، ص373.

[70] إبراهيم المنجي، إلغاء القرار الإداري، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص381.

[71] زكريا محمود رسلان، مصدر سابق، ص375.

[72] إلياس جوادي، مصدر سابق، ص29

[73] صادق محمد علي الحسيني و محمد حسين جاسم الظالمي، خصوصية الإثبات أمام القضاء الإداري، بحث منشور، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 12، العدد 39، شباط2019، ص168.

[74] محمد يوسف علام، شهادة الشهود كوسيلة إثبات أمام القضاء الإداري، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2012، ص78.

[75] إبراهيم المنجي، مصدر سابق، ص381.

[76] برهان خليل زريق، مصدر سابق، ص86.

[77] خالد خلف القطارنة، مصدر سابق، ص115.

[78] سامي اللواتي، خصوصية الإثبات في المادة الإدارية، بحث منشور في مجلة أفاق فكرية، العدد الثالث، أكتوبر 2015، ص233.

[79] إبراهيم المنجي، مصدر سابق، ص392.

[80] صادق محمد علي الحسيني و محمد حسين جاسم الظالمي، مصدر سابق، ص168.

[81] ماهر عباس ذيبان الشمري، مصدر سابق، ص67.

[82] علي الدين زيدان ومحمد السيد، الموسوعة الشاملة في شرح القضاء الإداري، ج1، التعليق على قانون مجلس الدولة، المكتب الفني للإصدارات القانونية، القاهرة، سنة النشر ب.ت، ص140.

[83] أنسام فالح حسن حمزة الأحمدي، السلطات غير التقليدية للقاضي الإداري، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018،ص169.

[84] شريف أحمد بعلوشة، مصدر سابق، ص513.

[85] عبد العزيز عبدالمنعم خليفة، أصول الإثبات وإجراءاته في الخصومة الإدارية، مصدر سابق، ص144.

(86) أحمد كمال الدين موسى، مصدر سابق، ص297 وما بعدها.
(87) حمدي علي عمر، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2018، ص66.
(88) حمدي ياسين عكاشة، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة، ج6، الإثبات في الدعوى الإدارية، مصدر سابق، ص98.
(89) عبد العزيز بن سعد الدغيثر، المستندات الكتابية وقوتها في الإثبات، بحث منشور في مجلة العدل، العدد 47، رجب 1431هجري، ص95.
(90) حابس ركاد خليف الشبيب، البيانات الخطية لإثبات عدم مشروعية القرار الإداري في دعوى الإلغاء، ط1، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص165.
(91) علي سلمان المشهداني، مصدر سابق، ص377.
(92) حابس ركاد خليف الشبيب، المصدر السابق، ص150.
(93) حمدي ياسين عكاشة، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة، ج6، الإثبات في الدعوى الإدارية، مصدر سابق، ص424.
(94) ماهر عباس ذيبان الشمري، مصدر سابق، ص93.
(95) حمدي ياسين عكاشة، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة، ج6، الإثبات في الدعوى الإدارية، مصدر سابق، ص429.
(96) مصطفى مجدي هرجة، الموسوعة القضائية الحديثة، الإثبات الجنائي والمدني في ضوء الفقه والقضاء،ج2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص704.
(97) عبد العزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في الدعاوى والمرافعات، ج2، أصول إجراءات التقاضي والإثبات في الدعاوى الإدارية، مصدر سابق، ص366.
(98) ماهر عباس ذيبان الشمري، مصدر سابق، ص93.
(99) أحمد كمال الدين موسى، مصدر سابق، ص214.
(100) ماهر عباس ذيبان الشمري، مصدر سابق، ص171.
(101) عصمت عبدالمجيد بكر، شرح قانون الإثبات، مصدر سابق، ص134.
(102) عبدالحميد الشواربي، الإثبات بشهادة الشهود، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996، ص145.
(103) خميس عثمان خليفة المعاضيدي الهيتي، مصدر سابق، ص163.
(104) خميس السيد إسماعيل، قضاء مجلس الدولة وإجراءات وصيغ الدعاوى الإدارية، الطبعة الثانية، دار ومكان النشرب.ت،1988، ص321 و طعيمة الجرف، مصدر سابق، ص318.
(105) محمد يوسف علام، مصدر سابق، ص84 وما بعدها.

(106) لفته هامل العجيلي، الخبرة في القضاء المدني، ط1، مطبعة الكتاب، بغداد، 2010، ص6 .
(107) طعيمة الجرف، مصدر سابق، ص319.
(108) مجدي الشامي، مصدر سابق، ص228.
(109) محمود حمدي أحمد مرعي، الإثبات وإشكالياته في الدعوى الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2019، ص85.
(110) حسين المؤمن، نظرية الإثبات، ج4، القرائن وحجية الأحكام والكشف، المعاينة والخبرة، مطبعة الفجر، بيروت، 1977، ص317.
(111) أمير فرج يوسف، موسوعة قضاء مجلس الدولة، ج11، المبادئ والأحكام التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة 2008 إلى 2011، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2013، ص360.
(112) المحكمة الإدارية العليا المصرية الطعن رقم 3141 لسنة43ق-جلسة2001/4/7 إبراهيم محمد غنيم، مصدر سابق، ص23.
(113) إبراهيم المنجي، مصدر سابق، ص414.
(114) حمدي ياسين عكاشة، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة، ج6، مصدر سابق، ص429.
(115) محمود حلمي، القضاء الإداري، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977، ص450.
(116) أشرف جابر سيد، مصدر سابق، ص233 وما بعدها و الدين الجيلالي بوزيد، مصدر سابق، ص243.
(117) مرعي محمد عبدالله الفلاح، الإثبات بالقرائن أمام القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2019، ص99.
(118) حسن محمود محمد حسن، دور القاضي الإداري في خلق القاعدة القانونية، دار ومكان وسنة النشر ب.ت، ص390 و مرعي محمد عبدالله الفلاح، مصدر سابق، ص109.
(119) للمزيد أنظر الدين الجيلالي بوزيد، مصدر سابق، ص243 وما بعدها.
(120) عبد العزيز عبدالمنعم خليفة، مصدر سابق، ص282.
(121) محمود حمدي أحمد مرعي، ظاهرة بطء الفصل في الدعاوى الإدارية، مصدر سابق، ص183.
(122) حسين المؤمن، نظرية الإثبات المحررات أو الأدلة الكتابية، مكتبة النهضة، بغداد، 1975، ص5.
(123) محمد صبري السعدي، الواضح في شرح القانون المدني الإثبات في المواد المدنية والتجارية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص45.
(124) عباس العبودي، شرح أحكام قانون المرافعات المدنية، الطبعة الأولى، مكتبة السنهوري، بغداد، 2016، ص122.

(125) ماهر عباس ذيبان الشمري، مصدر سابق، ص123 وما بعدها.
(126) عبدالعزيز بن أحمد بن محمد الصقري، وسائل القاضي الإداري في تحقيق الدعوى، عمان، 2011، على الرابط :*http://www.admincourt.gov.om/pdf/athaan-aziz.pdf3*. تاريخ الزيارة : 2020/5/10
(127) محمد أحمد عابدين، قوة الورقة الرسمية والعرفية في الإثبات وطرق الطعن عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص9.
(128) محمود حمدي أحمد مرعي، الإثبات وإشكالياته في الدعوى الإدارية، مصدر سابق، ص29.
(129) محسن عبدالحميد إبراهيم البيه، الإثبات في المواد المدنية والتجارية، مدونة العلوم القانونية، 2007، ص88 .
(130) أحمد كمال الدين موسى، مصدر سابق، ص219.
(131) محمد شكري سرور، موجز أصول الإثبات في المواد المنية والتجارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1998، ص160.
(132) أحمد نشأت، رسالة الإثبات، ج2، ط7، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 1972، ص3.
(133) مصطفى مجدي هرجة، الإثبات الجنائي والمدني في ضوء الفقه والقضاء، ج3، دار ومكان النشر ب.ت، 1996، ص1037.
(134) محمود حمدي أحمد مرعي، الإثبات وإشكالياته في الدعوى الإدارية، مصدر سابق، ص74.
(135) خالد خلف القطارنة، مصدر سابق، ص226.
(136) نبيل إبراهيم سعد، مصدر سابق، ص 229.
(137) مصطفى مجدي هرجة، الإثبات الجنائي والمدني في ضوء الفقه والقضاء، ج3، مصدر سابق، ص 1093.
(138) حمدي ياسين عكاشة، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة، ج6، مصدر سابق، ص125.
(139) محمد صبري السعدي، مصدر سابق، ص284.
(140) الدين الجيلالي بوزيد، مصدر سابق، ص244.
(141) ماهر عباس ذيبان الشمري، مصدر سابق، ص164.
(142) خالد خلف القطارنة، مصدر سابق، ص233.
(143) عايدة الشامي، مصدر سابق، ص187.
(144) أحمد كمال الدين موسى، مصدر سابق، ص396.
(145) نادية بونعاس، التحقيق في المنازعة الإدارية في الجزائر-تونس-مصر، بحث منشور بمجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 9، تونس، 2014، ص154.

(146) حمدي ياسين عكاشة، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة، ج6، مصدر سابق، ص116.

(147) مصطفى أبو زيد فهمي، مصدر سابق، ص664.