مجلة الباحث العربي
Arab Researcher Journal
ISSN: 2709 – 0647/DOI: 10.57072
المشاع الإبداعي: CC BY 4.0 License
مجلد 2 عدد 2 (2021)

دور القرائن القضائية في الإثبات في الدعاوى الإدارية "دراسة مقارنة"

The role of judicial evidence in evidence in administrative cases "a comparative study"

المستشار الدكتور عبد المنعم عبد العزيز خليفة – القاضي بمجلس الدولة المصري –جمهورية مصر العربية
Counselor Dr. Abdel Moneim Abdel Aziz Khalifa - Judge at the Egyptian State Council- Arab republic of Egypt
http://doi.org/10.57072/ar.v2i2.43

نشرت في 2021/10/15

المستخلص:

تكمُن ماهية الإثبات بصفة عامة في كونه وسيلة لإقامة الدليل أمام القضاء على وجود واقعة قانونية محددة، وذلك بهدف ترتيب آثارها القانونية، ويشترط أن تكون هذه الواقعة مثار نزاع بين الخصوم ويترتب عليها أثر قانوني بإحداث تغيير في المراكز القانونية القائمة أو إلغائها، فلا يجوز إثبات ما هو غير متنازع عليه بين الخصوم، إضافة إلى عدم جواز إشغال القضاء بإثبات وقائع لا تُرتب أي أثر قانوني ومن ثم فلا طائل من إثباتها.

ولما كان الإثبات أمام القضاء الإداري يثير صعوبات تجعل من المدعى ضد الإدارة طرفاً ضعيفاً يحتاج إلى مؤازرة القاضي ليمكنه من استرجاع حقه من الإدارة أو إزالة اعتدائها على هذا الحق في ظل ما تتمتع به من امتيازات وما تحوزه من مستندات لن تقدمها بطبيعة الحال للمحكمة طواعية، طالما كان من شأن ذلك التأثير سلباً على مركزها القانوني في الدعوى، فقد ابتدع مجلس الدولة الفرنسي والمصري القرائن القضائية وذلك للتخفيف من وطئة عبء الإثبات المكلف به المدعى، وذلك توصلاً لكفالة التوازن بين طرفي الخصومة الإدارية.

ونظراً لما اكتسبته القرائن القضائية من أهمية في مجال الإثبات في الدعاوى الإدارية، فقد برزت أهمية دراسة دور القرائن القضائية في الإثبات أمام محاكم مجلس الدولة، وقد تجلى هذا الدور المهم للقرائن القضائية في هذا المجال في ظل غياب تشريع منظم لإجراءات الإثبات في الدعاوى الإدارية.

Abstract:

The nature of proof in general lies in being a means of establishing evidence before the judiciary of the existence of a specific legal incident, with the aim of arranging its legal effects, and it is stipulated that this incident be the subject of a dispute between the litigants and entail a legal effect by changing or canceling the existing legal centers.

It is not disputed between the litigants, in addition to the impermissibility of preoccupation with the judiciary by proving facts that do not have any legal effect and therefore there is no point in proving them. And since the evidence before the administrative judiciary raises difficulties that make the plaintiff against the administration a weak party that needs the judge's support to enable him to recover his right from the administration or remove its abuse of this right in light of the privileges it enjoys and the documents it possesses that it will not, of course, submit to the court voluntarily, as long as This would have had a negative impact on her legal position in the case.

The French and Egyptian Council of State created judicial evidence in order to reduce the burden of proof charged by the plaintiff, in order to ensure a balance between the two sides of the administrative litigation. Given the importance of judicial evidence in the field of evidence in administrative cases, the importance of studying the role of judicial evidence in proof before the courts of the State Council has emerged.

مقدمة:

استلم البحث في 2021/09/14 قبل للنشر في 2021/09/27

أنشئ مجلس الدولة الفرنسي بموجب نص المادة 52 من الدستور الفرنسي الصادر بتاريخ 15 ديسمبر عام 1799، واختص المجلس في بداية الأمر بتقديم الفتاوى وصياغة التشريعات، بالإضافة إلى فحص المنازعات الإدارية وتقديم مشروعات أحكام فيها.

وفي 24 مايو سنة 1872 منح القانون الفرنسي مجلس الدولة سلطة البتّ النهائي في المنازعات الإدارية وبذلك أصبح للمجلس ولاية القضاء، وأصبح بذلك مجلس الدولة محكمة قضائية بالمعنى الصحيح، بالإضافة إلى دوره في مجال الإفتاء وصياغة التشريعات.

يتكون مجلس الدولة الفرنسي حالياً من أقسام إدارية وقسم قضائي، وتختص الأقسام الإدارية بالإفتاء وتقديم الرأى القانوني في المسائل التى تعرضها الإدارة، ويختص القسم القضائي بالنظر في المنازعات التى تعرض عليه، ويشكل القسم القضائي من رئيس يعاونه مساعدان من رؤساء الغرف الفرعية ومن عدد من المستشارين الاعتياديين والنواب والمندوبين، وينقسم القسم القضائي على تسع غرف قضائية بالإضافة إلى الجمعية العمومية للقسم القضائي، وتقوم كل غرفة قضائية بالفصل فيما يعرض عليها من دعاوى[1].

وفي مصر وبتاريخ 12 سبتمبر عام 1946 صدر القانون رقم 112 لسنة 1946 بإنشاء مجلس الدولة المصري الذى نصت مادته الأولى على أن يُنشأ مجلس الدولة ويكون هيئة قائمة بذاتها ويلحق بوزارة العدل.

وتوالت تعديلات عدة على القانون المذكور كان أهمها القانون رقم 165 لسنة 1955 والذى استحدث المحكمة الإدارية العليا وجعلها على قمة القسم القضائي بمجلس الدولة المصري، ووزع الاختصاص بين محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية ووسع من نطاق اختصاص القضاء الإداري.

ويتكون مجلس الدولة المصري حالياً من قسم الفتوى الذى يتولى الإفتاء في الموضوعات التى تعرض عليه من الجهات الإدارية وقسم التشريع الذى يختص بمراجعة مشروعات التشريعات وصياغتها وأخيراً القسم القضائي الذى يتكون من هيئة مفوضي الدولة والتى تختص بتحضير الدعوى الإدارية والمحاكم التأديبية والمحاكم الإدارية ومحكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا.

ولطالما كان الإثبات في الدعاوى الإدارية يثير إشكالية واضحة، إذ تكمُن ماهية الإثبات بصفة عامة في كونه وسيلة لإقامة الدليل أمام القضاء على وجود واقعة قانونية محددة، وذلك بهدف ترتيب آثارها القانونية، ويشترط أن تكون هذه الواقعة مثار نزاع بين الخصوم ويترتب عليها أثر قانوني بإحداث تغيير في المراكز القانونية القائمة أو إلغائها، فلا يجوز إثبات ما هو غير متنازع عليه بين الخصوم، إضافة إلى عدم جواز إشغال القضاء بإثبات وقائع لا تُرتب أي أثر قانوني ومن ثم فلا طائل من إثباتها.

ويكتسب الإثبات أمام القضاء بصفة عامة أهميته استناداً إلى أن الحق حتى يناله صاحبه فلابد أن يُثبت استحقاقه له، في ضوء ما يقدمه للمحكمة من مستندات أو ما يبديه أمامها من أوجه دفاع يُترك لها سلطة تقديرها خاضعة في ذلك لرقابة محكمة الطعن[2].

فالإثبات ذو أهمية عملية عامة، إذ إنه من أكثر الأمور تطبيقاً في الحياة العملية؛ لأن المحاكم لا تنقطع عن تطبيقه في كل ما يعرض عليها من قضايا مدنية كانت أو جنائية أو إدارية، وذلك لاتصاله القوى بأصول التقاضي وحقوق ومراكز المتقاضين، كما أن الإثبات يتعلق بجميع الحقوق، سواء أكانت حقوقاً عامة أو خاصة مالية أو غير مالية، وذلك لأن الحق أياً كان إذا تجرد عن الدليل الذى يثبته، فإنه يكون هو والعدم سواء[3].

---

[1] د. ياسر محمود الصغير. الدور الإنشائي للقضاء الإداري، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، طبعة 2015، ص 25.

[2] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة. أصول الإثبات واجراءاته في الخصومة الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، طبعة 2013، ص5.
د. أحمد كمال الدين موسى. نظرية الإثبات في القانون الإداري، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة سنة 1976، ص 15.

[3] د. عبد الرازق محمود السنهوري. الوسيط في شرح القانون المدني، الإثبات، طبعة 1982، ص 23.

وفي كل فرع من فروع القانون المختلفة، تُصاغ أحكام الإثبات بما يتفق وظروف ذلك الفرع وطبيعة الدعوى القضائية التى يحكمها[1]، بحيث تختلف أحكام الإثبات في القانون العام عن القانون الخاص، فنلاحظ أن الإثبات أمام القاضي المدني يختلف من الناحية الإجرائية والموضوعية عنه أمام القاضي الإداري.

فنظرية الإثبات في القانون المدني تقوم على أساس الدور المحايد للقاضي المدني والمتمثل في تطبيق النصوص القانونية وتقدير الأدلة المقدمة من الخصوم، ومن الأصول العامة في الإثبات في القانون المدني أن عبء الإثبات يقع على عاتق الدائن، فعليه إيداع البيانات والمستندات المؤيدة لادعائه وعلى المدين نفى هذا الادعاء، فإذا تخلف المدين عن تقديم ما ينفى ادعاء الدائن، توافرت ضده قرينة مقتضاها عدم براءة ذمته من هذا الالتزام.

وإذا كان الأمر كذلك بالنسبة للإثبات أمام القضاء المدني، فإن الإثبات أمام القضاء الإداري يثير صعوبات تجعل من المدعى ضد الإدارة طرفاً ضعيفاً يحتاج إلى مؤازرة القاضي ليمكنه من استرجاع حقه من الإدارة أو إزالة اعتدائها على هذا الحق في ظل ما تتمتع به من امتيازات وما تحوزه من مستندات لن تقدمها بطبيعة الحال للمحكمة طواعية، طالما كان من شأن ذلك التأثير سلباً في مركزها القانوني في الدعوى[2].

وفي فرنسا كان مجلس الدولة الفرنسي كعادته سباقاً بخلق القواعد القانونية المتعلقة بالإثبات في الدعاوى الإدارية، ثم قام المشرع بتحويل ما استحدثه مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن إلى نصوص قانونية، أما في مصر وإزاء عدم وجود قانون للإجراءات الإدارية برز دور القاضي الإداري المصري في إثبات الدعاوى الإدارية، مستعيناً في ذلك بنصوص قوانين المرافعات المدنية والتجارية والإثبات والإجراءات الجنائية على حسب الأحوال فيما لم يرد بشأنه نص في قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1972، بشرط ألا يتعارض ذلك مع طبيعة الدعوى الإدارية وطبيعة روابط القانون العام وذلك على وفق نص المادة الثالثة من مواد إصدار قانون مجلس الدولة، فإن لم يجد القاضي الإداري نصا يساعده على إثبات الدعوى المنظورة أمامه فإنه يُنشئ قاعدة الإثبات التى تساعد على حسم ذلك النزاع.

أهمية البحث:

إزاء عدم وجود قانون منظم لإجراءات الإثبات في الدعاوى الإدارية فقد برز دور مجلس الدولة في حل هذه الاشكالية وذلك من خلال انشائه للقرائن القضائية التى جعلها في مقدمة وسائل الإثبات في الدعاوى الإدارية، قاصداً بها التخفيف من وطئة عبء الإثبات المكلف به المدعى، وذلك توصلاً لكفالة التوازن بين طرفي الخصومة الإدارية.

منهج البحث:

سوف نستعرض دور القرائن القضائية في الإثبات في الدعاوى الإدارية أمام محاكم مجلس الدولة المصري والفرنسي، وسوف يكون تناولنا للقرائن سالفة الذكر بشكل تحليلي استقرائي من خلال بيان ماهيتها وشروط صحتها وخصائصها وصورها وحجية كل منها في الإثبات.

تمهيد وتقسيم:

برز دور مجلس الدولة في مواجهة إشكالية عدم وجود تشريع منظم لإجراءات الإثبات في الدعاوى الإدارية وذلك من خلال انشائه للقرائن القضائية، وسوف نستعرض فيما يلي دور القرائن القضائية في الإثبات في الدعاوى الإدارية أمام محاكم مجلس الدولة، وذلك من خلال بيان ماهيتها وشروط صحتها وخصائصها وصورها وحجية كل منها في الإثبات وذلك على مدار المبحثين التاليين.

المبحث الأول: ماهية القرائن القضائية وشروط صحتها وخصائصها

المبحث الثاني: صور القرائن القضائية وحجيتها

[1] د. هشام عبد المنعم شحاته. دور القاضي الإداري في الإثبات، دار النهضة العربية، طبعة 2003، ص 2.

[2] د. عبد العزيز عبدالمنعم خليفة. أصول الإثبات واجراءاته في الخصومة الإدارية، مرجع سابق، ص5.

المبحث الأول: ماهية القرائن القضائية وشروط صحتها وخصائصها

سوف نتناول فيما يلي بيان ماهية القرائن القضائية ثم نتناول شروط صحة القرائن القضائية وخصائصها وذلك على النحو الآتي بيانه.

المطلب الأول: ماهية القرائن القضائية

عرف المشرع الفرنسي القرينة بصفة عامة بعجز المادة رقم 1349 من القانون المدني الفرنسي بأنها النتائج الذي يستخلصها القانون أو القاضي من واقعة معلومة لمعرفة واقعة مجهولة.

أما المشرع المصري فلم يضع تعريفا قانونياً للقرينة إلا أن الفقه المصري تولى وضع تعريف لها مستعيناً بتعريفها في التشريع الفرنسي، وذلك بأن ذهب إلى أن القرينة هى ما يستخلصه القاضي أو المشرع من أمر معلوم للدلالة على أمر مجهول[1].

وتقوم القرينة على فكرة مؤداها أنه يوجد أمام المشرع أو القاضي واقعتان إحداهما مجهولة وهى المراد إثباتها والثانية معلومة وهى التى يتم الاستنباط منها، فيتوصل لإثبات الواقعة المجهولة من خلال الواقعة المعلومة نظراً لقربها منها واتصالها بها، وهذا الاستنباط إذا تم من قبل المشرع فتكون القرينة قانونية، أما إذا تم من قبل القاضي فتكون القرينة قضائية[2].

وللقرينة القضائية عنصران أولهما مادى ويتكون من وقائع ثابتة في الدعوى تسمى بالدلائل وثانيهما معنوى ويتحصل فيما يقوم به القاضي من استخلاص ليصل من هذه الدلائل إلى إثبات الوقائع المجهولة ويتمتع القاضي في شأن العنصرين المادي والمعنوي بسلطة تقديرية مطلقة[3].

وتقف القرائن القضائية في مقدمة طرق الإثبات أمام القضاء الإداري، فعندما يخلو ملف الدعوى من أدلة الإثبات الكافية، أو عندما يتعذر على الطرف المكلف بالإثبات تقديم المستندات المؤيدة لطلبه، يتجه القاضي إلى تأسيس حكمه على القرائن المستقاة من الأمارات والشواهد التى تنبىء عنها أوراق الدعوى والتى تشكل في مجموعها قرائن قضائية.

ويشترط في القرينة القضائية حتى تعدّ دليلاً لإثبات الدعوى الإدارية أن تكون واضحة ومستخلصة استخلاصاً صحيحاً وأن تكون متصلة اتصالاً وثيقاً بالواقعة محل الإثبات.

وتختلف القرائن القضائية عن الدلائل من حيث قوة كل منهما في الإثبات ومن حيث مدى الاتصال بالواقعة المعلومة والمجهولة.

فمن حيث قوة الإثبات فإن القرينة القضائية تكفي بذاتها – حال ثبوتها وتوافر شروطها – للحكم بها، في حين أن هذا الحكم لا يجوز استناده إلى الدلائل وحدها لدخولها في مجال الشك والاحتمال.

كما يتجلى هذا الفارق من حيث الارتباط والاتصال بين الواقعتين المجهولة والمعلومة، ففي القرائن القضائية يجب أن تكون تلك الصلة متينة ولازمة في حكم العقل والمنطق، أما في الدلائل فإن الصلة بين الواقعتين ليست قوية ولا حتمية[4].

كما تختلف القرائن القضائية عن القرائن القانونية في أن القرائن القضائية هي وسيلة للإثبات غير المباشر يستنبطها القاضي من روح القانون وهي وسيلة قابلة لإثبات العكس في حين أن القرائن القانونية يكون القانون مصدراً لها فلا يجوز إثبات عكسها مثل قرينة الاستقالة الضمنية التي مفادها استقالة العامل ضمنياً متى انقطع عن عمله دون إذن أو عذر مقبول مدة خمسة عشر يوما متتالية وثلاثين يوما متقطعة خلال السنة وفقاً لقانون الخدمة المدنية المصري الصادر بالقانون رقم 81 لسنة 2016.

---

[1] د. محمد على عطا الله. الاثبات بالقرائن في القانون الإداري والشريعة الإسلامية، أطروحة دكتوراه، جامعة أسيوط، 2001، ص 89.

[2] د. محمد على عطا الله. الاثبات بالقرائن في القانون الإداري والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 90.

[3] د. محمد جمال الدين زكي. نظرية الالتزام في القانون المدني المصري، الجزء الثانى، طبعة 1967، ص 86.

[4] د. أحمد فتحي سرور. الوسيط في شرح قانون الإجراءات الجنائية، الطبعة الرابعة، سنة 1981، ص 350.

ومن الجدير بالإشارة إلى أن القرينة القضائية قد تتحول إلى قرينة قانونية متى نص عليها المشرع كنتيجة لاستقرار القضاء على الأخذ بها.

المطلب الثاني: شروط القرائن القضائية

يشترط لصحة القرينة القضائية لكي تكون وسيلة من وسائل الإثبات في الدعاوى الإدارية أن تكون تلك القرينة واضحة ومستخلصة استخلاصاً صحيحاً إضافة إلى أن تكون تلك القرينة متصلة بالواقعة محل الإثبات.

الشرط الأول: وضوح القرينة القضائية:

يشترط لاعتبار القرينة القضائية أحد أدلة الإثبات التي يستخلصها القاضي الإداري، أن تكون تلك القرينة واضحة على نحو ييسر للخصوم سهولة معرفة حقيقتها وتقديم ما يثبت عكسها حال اتجهت إرادتهم إلى ذلك.

الشرط الثاني: سلامة استخلاص القاضي الإداري للقرينة القضائية:

يجب أن يكون استخلاص القاضي الإداري للقرينة من الوقائع والحوادث استخلاصا صحيحاً ومقبولاً، بمعنى أن يكون ذلك الاستخلاص مؤدياً عقلاً ومنطقاً إلى النتيجة التي ينتهي إليها في حكمه، فلا يجوز للقاضي استخلاص القرينة من العدم، فذلك الأمر يؤدي لانعدامها وبطلان الحكم حال استناده إليها.

الشرط الثالث: اتصال القرينة القضائية بالواقعة محل الإثبات:

يشترط أن تكون القرينة التي يعتمد عليها القاضي في حكمه متصلة بالواقعة محل الإثبات في الدعوى، إذ يتعين توافر الاتصال الوثيق بينهما لقبول القرينة كوسيلة للإثبات.

المطلب الثالث: خصائص القرائن القضائية

للقرائن القضائية خصائص وسمات خاصة إذ إنها تتصف بأنها أدلة مقيدة غير قاطعة الدلالة، زيادة على كونها ذات حجية متعدية، وذلك على نحو ما سوف نلقي عليه الضوء فيما يلي:

أولاً: القرائن القضائية دليل مقيد:

إذا كان بوسع القاضي اللجوء للقرائن القضائية في الإثبات حينما لا تسعفه وسائله الأخرى، إلا أن حريته في هذا الشأن ليست قاطعة، إذ يحظر عليه اللجوء للإثبات بالقرائن في غير الأحوال التي يجوز فيها الإثبات بشهادة الشهود[1].

ثانياً: القرائن القضائية غير قاطعة الدلالة:

القرائن القضائية غير قاطعة الدلالة في الإثبات، فيجوز للخصوم إثبات عكس ما ثبت بالقرينة بطرق الإثبات كافة، فعلى سبيل المثال يكون للجهة الإدارية دحض قرينة النكول بتقديم المستندات اللازمة للفصل في الدعوى.

ثالثاً: القرائن القضائية لها حجية في مواجهة الكافة:

تتميز القرائن القضائية بطابع موضوعي، إذ يستخلصها القاضي من وقائع مادية ثابتة الأمر الذي يجعل حجيتها متعدية، أي إن ما يثبت بها يعدُّ حجة بالنسبة للكافة وذلك لعدم اتسامها بطابع شخصي.

المبحث الثاني: صور القرائن القضائية وحجيتها

في ضوء ما يتمتع به القاضي الإداري من سلطة تقديرية واسعة في مجال الإثبات والتى أساسها اعتناقه لمذهب حرية الإثبات الذى يمكن القاضي من القيام بلعب دور إيجابي في هذا المجال، فإن القرائن القضائية تعدُّ إحدى أهم نتائج هذا الدور.

وهذه القرائن كثيرة ومتنوعة بحيث لا تخضع لحصر، ولعل أهمها قرائن الانحراف بالسلطة وقرينة العلم اليقيني وقرينة النكول، وذلك زيادة على قرينة صحة القرارات الإدارية، وذلك على وفق ما سوف نفصله فيما يلي:

المطلب الأول: قرائن الانحراف بالسلطة

السلطة التي تتمتع بها الإدارة ليست غاية في ذاتها إنما هي وسيلة للوصول لغاية تحقيق المصلحة العامة للمجتمع، فإذا انحرفت الإدارة عن تلك الغاية بإصدارها لقرارات تتعارض مع المصلحة العامة، فإن تلك القرارات تكون مشوبة بعيب إساءة

[1] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة. أصول الإثبات واجراءاته في الخصومة الإدارية، مرجع سابق، ص 66.

استعمال السلطة أو الانحراف بها، والذى يُعد وجهاً للطعن بإلغاء القرار الإداري.

ونظراً لما يتسم به عيب الانحراف بالسلطة من صعوبة في الإثبات لطابعه الشخصى إذ يرتبط بنية مصدر القرار، فإن الإثبات بالقرائن يجد تطبيقاً واسعاً في مجال إثبات هذا العيب من عيوب القرار الإداري وذلك للتيسير على المدعى في إثباته، نظراً لما يكتنف هذا الإثبات من صعوبة بالغة[1].

فالقاضي الإداري يهدف من لجوئه للقرائن لإثبات الانحراف بالسلطة إلى إعلاء مبدأ المشروعية[2] من خلال تجاوزه في إثبات هذا العيب لملف الدعوى إلى قرائن من شأنها التشكيك في نيات الإدارة وسلامة غايتها من وراء إصدار القرار، بحيث ينتقل عبء إثبات عكس هذه القرينة إلى عاتق الجهة الإدارية، فإذا ما سكتت أو لم تقدم الإجابة الشافية التى تقنع القاضي عُدَّ ذلك تسليماً منها بطلبات المدعى[3].

وقد استخلص مجلس الدولة الفرنسي والمصري العديد من القرائن القضائية لإثبات عيب الانحراف بالسلطة، ومنها قرينة التفرقة في المعاملة بين الحالات المتماثلة وقرينة انعدام الدافع لإصدار القرار وقرينة ظروف إصدار القرار وتنفيذه، ولأن هذه القرائن من خلق مجلس الدولة في معرض اضطلاعه بوضع القواعد القانونية الحاكمة للإثبات في الدعاوى الإدارية، فسوف نلقى عليها الضوء فيما يلي:

أولاً: قرينة التفرقة في المعاملة بين الحالات المتماثلة:

مقتضى هذه القرينة أن الانحراف في استعمال السلطة يمكن أن يستنتج من التمييز بين الأفراد في المعاملة دون أساس أو مسوغ مشروع، فإذا وجد تمييز بين الأفراد بشأن القرار الصادر عن الإدارة، فإن ذلك يعد قرينة على انحرافها في إصداره، ومن ثم يكون ذلك مدعاة للطعن فيه بالإلغاء[4].

وقد جرى قضاء مجلس الدولة الفرنسي على استخدام تلك القرينة لإثبات الانحراف في استعمال السلطة وصولاً لإلغاء القرار المطعون فيه، فقضى بأن أي تفرقة في المعاملة بين الحالات المتماثلة يعدُّ قرينة على الانحراف باستعمال السلطة[5].

إضافة إلى قضائه بأنه عندما يعدُّ شخص ما نفسه متضرراً من عدم احترام مبدأ المساواة في المعاملة ويثبت أمام محكمة أو سلطة مختصة أخرى الوقائع التي تسمح بافتراض وجود تمييز مباشر أو غير مباشر، فيتعيّن على الجهة المدّعى عليها إثبات عدم وجود أي انتهاك لمبدأ المساواة في المعاملة، وإلا عُد قرارها قراراً غير مشروع لكونه مشوباً بالانحراف في استعمال السلطة[6].

وقد سار مجلس الدولة في مصر على ذات نهج قضاء مجلس الدولة الفرنسي بأن استخدم تلك القرينة لإثبات الانحراف في استعمال السلطة، إذ قررت المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة إلغاء قرار عميد كلية الطب بجامعة القاهرة فيما تضمنه من قبول طالب حاصل على بكالوريوس العلوم شعبة تشريح بتقدير جيد بالسنة الثالثة بها، وذلك على الرغم من عدم قبول

---

[1] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة. أصول الإثبات واجراءاته في الخصومة الإدارية، مرجع سابق، ص 86.

[2] د. هانم أحمد سالم، المستشار محمد شكرى أبو رحيل. دور مجلس الدولة في الموازنة بين مبدأي المشروعية والأمن القانوني، دار النهضة العربية، طبعة 2021، ص5.

[3] د. سامي جمال الدين. الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام مجلس الدولة، الكتاب الاول دعوى الإلغاء، منشاة المعارف، طبعة 1991، ص 375.

[4] د. محمد على عطا الله. مرجع سابق، ص 581.

[5] C.E 25 Mars 2016, N 395702, DIVERSITE TV FRANCE, www.conseil-etat.fr.
C.E 22 juin 2015, N 375542, 375543, FOOTBALL CLUB DES GIRONDINS DE BORDEAUX, www.conseil-etat.fr.

[6] C.E 16 Octobre 2009, N 298348, www.conseil-etat.fr.

الكلية لأقرانه كافة الحاصلين على ذات التقدير ومن نفس الشعبة[1].

كما قررت إلغاء قرار وزير الداخلية فيما تضمنه من أداء الطلاب المعتقلين أو المسجونين للامتحانات في معتقلهم أو سجنهم فقط، إذ ذهب قضاؤها إلى أن ذلك يتجافى مع مبدأ المساواة مع الطلاب الاعتياديين، فقررت المحكمة أن وزير الداخلية قد بدا انحرافه في استعمال سلطته بإصدار القرار الطعين، وبناء عليه أضحى ذلك القرار مترديا في هاوية اللامشروعية حقيقاً بالإلغاء، وانتهت المحكمة إلى وجوب السماح لهؤلاء الطلاب بأداء امتحاناتهم في مقار اللجان الخاصة بتلك الامتحانات[2].

وعلى وفق ما سبق فقد ثبت استقرار قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري على أنه متى بدا جلياً بالدعوى أن مُصدر القرار المطعون فيه قد اتجهت نيته إلى التفرقة بين أصحاب المراكز القانونية المتماثلة، فإن ذلك يعد قرينة على الانحراف في استعمال السلطة المخولة له، وهذه القرينة هى بطبيعة الحال قرينة بسيطة ومن ثم تقبل إثبات العكس، فيستطيع مُصدر القرار نفيها بإثبات أن قراره لم ينطو على تفرقة بين أصحاب المراكز القانونية المتماثلة، فإن أخفق في هذا الإثبات أمسى قراره باطلاً متعيناً إلغاؤه لثبوت انحرافه بسلطة إصداره.

ثانياً: قرينة انعدام الدافع المعقول لإصدار القرار:

دافع جهة الإدارة فيما تصدره من قرارات يجب أن يكون دائماً تحقيق المصلحة العامة التى يُعد تحقيقها غاية النشاط الإداري بصفة عامة، فإذا استنبط القاضي الإداري انعدام الدافع المعقول لإصدار القرار المطعون فيه، عدّ ذلك قرينة على انحراف الإدارة بسلطتها في إصدار القرار المطعون فيه.

وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار الإدارة بنقل موظف من عمله إلى عمل آخر لا وجود له في الواقع، وذلك لانعدام الدافع المعقول لإصدار القرار مما يعد قرينة على عدم مشروعية القرار على أساس وجود انحراف في استعمال السلطة[3].

كما قررت المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري أن القرارات الإدارية يجب أن تكون مقصودة لذاتها ولتحقيق الآثار التى أوضحت عنها صراحة، فإذا كان الهدف منها غير ذلك كان ذلك قرينة على الانحراف بالسلطة[4].

زيادة على ما تقدم فقد قضت المحكمة بأنه إذا تبين للقاضي الإداري أن الجهة الإدارية قد تنكبت وجه المصلحة العامة التى يبتغيها القرار الإداري، بأن كان الباعث على إصدار القرار منبت الصلة بالمصلحة العامة، فإن ذلك يعد قرينة على انحراف الإدارة في استعمال السلطة المخولة لها[5].

وفي ضوء ما تقدم فقد ثبت إلزام مجلس الدولة للجهة الإدارية بابتغاء تحقيق المصلحة العامة فيما تُصدره من قرارات، فإذا استبان للقاضي الإداري عند تعرضه لمشروعية قرار ما أن الجهة الإدارية قد تنكبت وجه المصلحة العامة عند إصدارها لذلك القرار، فإن القاضي يستخلص من ذلك انتفاء الدافع المعقول لإصداره، ويعد ذلك قرينة قضائية على انحراف الإدارة في استعمال سلطتها مما يجعل قرارها باطلاً حرياً بالإلغاء.

ثالثاً: قرينة ظروف اصدار القرار وكيفية تنفيذه:

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 2509 لسنة 32 ق.ع، جلسة 1993/8/22، غير منشور.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 13238 لسنة 48 ق.ع، جلسة 2009/1/28، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة سنة 54، ص 240.

[3] C.E, 27 April 1972, Géorgin, Rec; P. 536.

[4] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 2034 لسنة 38 ق.ع، جلسة 2005/6/4، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة سنة 50، ص 1233.

[5] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقمى 5730 و 6585 لسنة 55 ق.ع، جلسة 2010/2/6، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة سنة 57، ص 1296.

قد يستخلص القاضي الإداري قرينة على قيام الانحراف بالسلطة في قرار أصدرته الإدارة وذلك من الظروف التى صاحبت إصداره أو من الكيفية التى تم تنفيذ القرار بها.

وتجد هذه القرينة تطبيقاً في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، إذ قضى المجلس بإلغاء قرار الإدارة باستبعاد أحد المتقدمين بعطاء في إحدى المناقصات، وذلك حين كشفت ظروف إصدار القرار عن انحراف الإدارة في استعمال سلطتها، واستشف المجلس ذلك من محاولات الإدارة المتكررة لاستبعاد ذلك الشخص[1].

كما طبق قضاء مجلس الدولة المصري هذه القرينة، إذ قرر أنه ولئن كان للجهة الإدارية سلطة تقديرية في اختيار محل القرار ووقت وأسلوب وكيفية تنفيذه إلا أن ذلك يجب أن يكون في إطار الشرعية وسيادة القانون، فإذا استبان للقاضي من البحث في ظروف إصدار القرار وكيفية تنفيذه أن الجهة الإدارية قد تنكبت تحقيق المصلحة العامة فإن ذلك يعد قرينة على انحرافها باستعمال السلطة المخولة لها بما قد يؤدي بقرارها إلى مرتبة البطلان[2].

المطلب الثاني: قرينة العلم اليقيني

تعدّ قرينة العلم اليقيني بصدور القرار الإداري من القرائن القضائية التى تقبل إثبات العكس مثلها في ذلك مثل سائر القرائن القضائية، ويتمتع القاضي إزاءها بحرية كبيرة، فله أن يأخذ بها أو يتركها ويعتمد على دليل غيرها، كما أن صاحب الشأن من حقه أن ينفى هذه القرينة، وذلك بأن يثبت أنه لم يعلم بالقرار أو أنه علم به ولكن على سبيل الظن وليس اليقين[3].

وقد جرى قضاء مجلس الدولة الفرنسي على الاعتداد بقرينة العلم اليقيني لتحديد ميعاد دعوى الإلغاء ولتحديد ما إذا كانت الدعوى قد أقيمت في الميعاد من عدمه، وتطبيقاً لذلك قضى المجلس برفض طلب إلغاء ترخيص بناء، وذلك لأن المدعى ثبت قيامه بالتظلم من هذا الترخيص قبل إقامة الدعوى بمدة كبيرة، مما يستفاد منه تحقق علمه اليقيني بقرار الترخيص، الأمر الذى كان يتعين معه أن يقوم بمباشرة الدعوى قبل انقضاء ميعاد الطعن بالإلغاء، والذى يبدأ سريانه من تاريخ العلم اليقيني بصدور القرار، إذ انتهى الحكم إلى أنه إذا كان المدعى قد تراخى في مباشرة دعواه طوال تلك المدة، فإن دعواه تكون غير مقبولة شكلاً[4].

وفي مصر وضع مجلس الدولة شروطاً ثلاث ينبغى توافرها حتى يعدّ العلم اليقيني قرينة قضائية لها أثرها بشأن ميعاد دعوى الإلغاء، أولها أن يكون علما يقينياً حقيقياً بمؤدى القرار ومحتوياته، لا ظنياً ولا افتراضياً، وثانيهم أن يكون العلم بصدور القرار منصباً على جميع عناصره ومحتوياته، بحيث يجعل صاحب الشأن في حالة تسمح له بتبين حقيقة أمره بالنسبة إلى القرار المطعون فيه، وثالثهم أن يسمح العلم لصاحب الشأن بتحديد طريق الطعن المناسب[5].

كما استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري على أن العلم اليقيني بالقرار المطعون فيه يقوم مقام

---

[1] C. E 13 Juill 1965. Marin, Rec, P 438.

[2] في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 385 لسنة 41 ق.ع، جلسة 1995/3/12، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة سنة 40، ص 1353، وحكمها في الطعن رقم 5730 و6585 لسنة 55 ق.ع، جلسة 2010/2/6، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة سنة 57، ص 1296.

[3] د. أحمد محمد أفندي. دور القاضي الإداري في الإثبات، أطروحة دكتوراه، جامعة أسيوط، سنة 2015، ص 508.

[4] C.E 15 Avril 2016. M. D. C. req ,n ° 375132; Rec , www.conseil-etat.fr.

[5] حكم المحكمة الإدارية العليا توحيد في الطعن رقم 11225 لسنة 46 ق.ع، جلسة 2003/5/8 ، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة دائرة توحيد المبادئ في 30 عاماً، ص 648، وفى ذات المعنى حكمها في الطعن رقم 57258 لسنة 60 ق.ع، جلسة 2015/5/13، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة سنة 60، ص 883.

النشر أو الإعلان بالنسبة لسريان ميعاد الطعن بالإلغاء، ويثبت هذا العلم من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد في ذلك بوسيلة إثبات معينة وللقضاء الإداري عند إعمال رقابته القانونية التحقق من قيام هذه القرينة من عدمه وتقدير الأثر الذي تستبينه المحكمة من أوراق الدعوى وظروف الحال[1].

ويستفاد مما تقدم ابتداع قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري لقرينة العلم اليقيني كقرينة قضائية يفيد تحققها علم صاحب الشأن بالقرار محل دعوى الإلغاء، الأمر الذى يُمكن القاضي الإداري من احتساب بداية ميعاد الطعن بإلغاء هذا القرار.

المطلب الثالث: قرينة النكول

تقوم تلك القرينة حال ثبوت امتناع جهة الإدارة عن تقديم المستندات المتعلقة بموضوع المنازعة، وهى قرينة موضوعية لا يثور تطبيقها إلا عند التطرق إلى موضوع المنازعة، وليس في مرحلة سابقة، فلا محل لإمكان تطبيق قرينة النكول في مرحلة بحث شكل الدعوى مثلاً، فكل مرحلة من مراحل الدعوى الإدارية ما تواضع عليه القضاء من قرائن خاصة بها[2].

وهذه القرينة كشأن ما سبق تناوله من قرائن قضائية تعد وسيلة يلجأ إليها القاضي للوصول إلى التوازن المنشود في العلاقة بين المدعى والسلطة العامة أمام القاضي الإداري تيسيراً لعملية الإثبات في المنازعة الإدارية وجعلها ممكنة وغير مستحيلة، وذلك لأن الأشخاص الخاصة تكون أقل قدرة من الإدارة في مجال الإثبات في المنازعات الإدارية[3].

وقد جرى قضاء مجلس الدولة الفرنسي على الأخذ بهذه القرينة، بأن قضى بأنه إذا رأى القاضي الإداري أنه يجب على الجهة الإدارية أن تقوم ببيان المسوغات والدوافع التى بنت عليها القرار المطعون فيه ونكلت الجهة الإدارية عن ذلك، عدَّ ذلك قرينة على عدم مشروعية هذا القرا[4].

كما قضى المجلس بأنه لا يجوز للإدارة أن ترفض تقديم المستندات اللازمة للفصل في الدعوى متى كانت تلك المستندات في حوزتها، فامتناع الإدارة عن تقديم تلك المستندات المطلوبة يقيم قرينة على صحة ما يدعيه المدعى[5].

إضافة إلى قضائه بأنه إذا طلب القاضي الإداري من الجهة الإدارية تقديم مستندات معينة كانت يتوجب عليها تقديمها، وامتنعت الجهة الإدارية عن تقديم تلك المستندات في الميعاد الذى حدده القاضي لها، فيكون للقاضي أن يسلم بادعاءات المدعى ويصدر حكمه لصالحه[6].

وفي مصر فقد اضطرد قضاء مجلس الدولة على الأخذ بقرينة النكول وحدد مجالها وشروط الأخذ بها، فقرر المجلس أن الجهة الإدارية إذا تقاعست ونكلت عن تقديم الأوراق والمستندات الدالَّة على نفي ادعاء المدعي، فإن هذا يكون قرينةً على صحة

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 36472 لسنة 60 ق.ع، جلسة 2018/4/19، غير منشور.

[2] د. محمود حمدي عباس عطية. قرينة النكول في المنازعات الإدارية بين الواقع والمأمول، دار أبو المجد للطباعة، طبعة 2011، ص 17.

[3] د. أحمد محمد الأفندي. مرجع سابق ، ص 481.

[4] C.E 26 Janvier 1968, Société Maison Genestal, Rec, P62, www.conseil-etat.fr.

[5] C.E 06 Juin 2018, 8ème، 3ème chambres réunies, 418863, Publié au recueil Lebon, www.legifrance.gouv.fr.

[6] C.E 17 Octobre 1985, Mottared, Rec, P 490.

مشار إليه بمؤلفه د. محمد عبد الحميد مسعود. اشكاليات إجراءات التقاضى أمام مجلس الدولة، منشاة المعارف، طبعة 2009، ص 526.

ما يدعيه، إذا ما أكد ذلك شواهد وقرائن أخرى من الواقع وصحيح حكم القانون[1].

وتسويغاً من مجلس الدولة المصري للأخذ بقرينة النكول في مجال الإثبات في الدعوى الإدارية، فقد ذهب قضاؤه إلى أنه نظرا لطبيعة النظام الإداري الذي تحتفظ بمقتضاه الإدارة في غالب الأمر بالوثائق والملفات ذات الأثر الحاسم في المنازعات، مما يتعذر معه على الأفراد تحديد مضمونها تحديداً دقيقاً، لذا فإنه من المبادئ المستقرة في المجال الإداري أن الإدارة تلتزم بتقديم جميع الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع، والمنتجة في إثباته إيجاباً ونفياً متى طلب منها ذلك، فإذا نكلت عن تقديم الأوراق المتعلقة بموضوع النزاع، فإن ذلك يقيم قرينة لمصلحة المدعي على صحة ما يدعيه[2].

إضافة إلى ذلك فقد ذهب قضاء مجلس الدولة المصري إلى أن نكول الجهة الإدارية عن تقديم المستندات التي تحت يدها واللازمة للفصل في النزاع، إنما يقيم قرينة لصالح المدعى لكون الجهة الإدارية هي التي بحوزتها تلك الأوراق والمستندات وأن هذه القرينة يعتد بها سواء أمام محكمة أول درجة أو أمام محكمة الطعن حتى يتسنى لهذه الأخيرة إعمال سلطتها في الرقابة على الحكم المطعون فيه[3].

وتطبيقاً للمبدأ سالف الذكر فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة بأن عدم تقديم الجهة الإدارية صورة القرار المطعون فيه وخلو الأوراق منه، من شأنه التشكيك في صحة استيفاء القرار للأوضاع التى يتعين أن يتضمنها وللشروط الشكلية المتطلبة لصحته، فهذا المسلك من الجهة الإدارية من شأنه من الناحية الموضوعية أن يحجب عن قاضى المشروعية امكانية إنزال رقابته على القرار الطعين بالتحقق من أن السبب الحقيقي الذى يقوم عليه القرار يجد له سنداً من الواقع أو القانون[4].

وتجدر الإشارة إلى أن مناط الاعتداد بالقرينة المستفادة من نكول الجهة الإدارية عن تقديم المستندات اللازمة للفصل في الدعوى، على وفق الثابت بقضاء المحكمة الإدارية العليا هو أن تكون تلك المستندات في حوزة الجهة الإدارية وحدها، فإذا كانت تلك المستندات موجودة كذلك بحوزة المدعى فلا تطبق تلك القرينة[5].

وقد أكد قضاء المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة على أن قرينة النكول لا تقوم إلا بعد إتاحة الوقت الكافي للجهة الإدارية لتقديم الاوراق والمستندات، فإذا تداركت الجهة الإدارية ذلك في مرحلة الطعن وقامت بتقديم تلك المستندات الفاصلة في النزاع، فلا مناص من إلغاء الحكم الطعين واعادة الدعوى إلى

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 5117 لسنة 58 ق. ع، جلسة 2016/1/6، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة سنة 61، ص 383، وحكمها في الطعن رقم 33627 لسنة 59 ق.، جلسة 2018/6/28، وحكمها في الطعن رقم 32036 لسنة 59 ق.ع، جلسة 2018/11/22، وحكمها في الطعن رقم 3072 لسنة 54 ق.ع، جلسة 2018/12/22، وحكمها في الطعن رقم 13299 لسنة 49 ق.ع، جلسة 2019/3/24، غير منشور.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1734 لسنة 59 ق.ع، جلسة 2014/8/31، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة سنة 59، ص 1092، وحكمها في الطعن رقم 3553 لسنة 57 ق.ع، جلسة 2015/4/22، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة سنة 60، ص 844، وفى ذات المعنى حكمها في الطعن رقم 10578 لسنة 58 ق.ع، جلسة 2018/11/27، غير منشور.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 36234 لسنة 59 ق.ع، جلسة 2018/5/17، غير منشور.

[4] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 8135 لسنة 44 ق.ع، جلسة 2001/1/13، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة سنة 2000، ص 228.

[5] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 5845 لسنة 45 ق.ع، جلسة 2002/1/19، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة سنة 2002، ص 49.

محكمة أول درجة للفصل فيها مجدداً حتى لا تفوت على الخصوم إحدى درجات التقاضي[1].

كما جرى قضاء هذه المحكمة على أن قرينة النكول – التي تستخلصها المحكمة من تقاعس الجهة الإدارية عن تقديم الأوراق والمستندات أمام محكمه أول درجة – تسقط إذا تم تقديم هذه الأوراق والمستندات في أثناء نظر الطعن[2].

وفي ختام ما تقدم نستخلص أن ابتداع القاضي الإداري لقرينة النكول في المنازعات الإدارية هو بمثابة تطبيق مباشر لدوره الإيجابي في إثبات الدعوى الإدارية، إذ يستهدف من ذلك تحقيق التوازن العادل في تلك الدعوى، وذلك من خلال مساعدة المدعى الذى غالبا ما يكون متجرداً من وسائل إثبات دعواه كافة، في مواجهة الجهة الإدارية بكل ما لها من امتيازات وبكل ما تحوزه من مستندات وأوراق.

المطلب الرابع: قرينة الصحة المصاحبة للقرار الإداري

نظراً لأن القرار الإداري هو الوسيلة التى تلجأ إليها الإدارة دوماً لتسيير النشاط الإداري، ولما كانت المنازعة غير الجادة في صحة هذا القرار قد تتسبب في عرقلة سير المرافق العامة، فقد استقر قضاء مجلس الدولة في فرنسا ومصر على أن القرارات الإدارية كافة تصاحبها قرينة بصحة صدورها، بحيث تفترض تلك القرينة أن القرار الإداري صدر في إطار المشروعية، بأن أصدره موظف في حدود الاختصاص المسند إليه، مستنداً في إصداره لأسباب تسوغه واقعاً وقانوناً وأصدره في الشكل الذى حدده القانون منصباً على محل قائم ومشروع مبتغياً تحقيق المصلحة العامة[3].

وبناءً على ذلك فإن نفى تحقق قرينة صحة القرار الإداري يقع على عاتق المدعى، الذى يكون عليه إثبات مخالفة القرار الإداري المطعون فيه لأى من أركان قيامه الموضوعية أو الشكلية حتى يُقضى له بإلغاء هذا القرار.

فالقرار الإداري يفترض فيه الصحة بمعنى أنه قد صدر سليماً متفقاً مع أحكام القانون مطابقاً لمبدأ المشروعية إذ يتولد عن ذلك ما يسمى بقرينة صحة القرار الإداري.

وقرينة صحة القرارات الإدارية تسرى بالنسبة لطوائف تلك القرارات كافة يستوى في ذلك أن تكون مسببة أو غير مسببة صريحة أو ضمنية إيجابية أو سلبية، إذ يفترض فيها أن تكون محمولة على الصحة استناداً إلى القاعدة العامة في هذا الشأن التى تفترض صحة كل قرارات الإدارة[4].

وقرينة صحة القرارات الإدارية أمر مهم لتفعيل العمل الإداري عن طريق تمكين الإدارة من أداء عملها من خلال أهم وسائل ذلك العمل وهو القرار الإداري.

وهذه القرينة وإن كانت ذات طابع عملى وتستند إلى الثقة المفترضة بمن يصدرون القرار من حيث التأهيل ورقابة الإدارة عليهم التى تلزمهم باحترام قواعد الاختصاص والشكل وتوخيهم غاية المصلحة العامة حال إصدارهم للقرار، إلا أن ذلك لا يجعل منها قرينة قاطعة في الإثبات، بل هى قرينة قابلة لإثبات العكس، إذ تنهار قرينة الصحة المفترضة في القرار الإداري إذا ما نجح صاحب الشأن في زعزعة الثقة المفترضة بهذا القرار بدرجة يطمأن معها القاضي بأن هذا القرار مخالف للقانون[5].

في هذه الحالة ينتقل عبء إثبات صحة القرار ومطابقته

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 5697 و 5830 لسنة 45 ق.ع، جلسة 2006/3/18، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة سنة 51، ص 558.

[4] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 3592 لسنه 45 ق.ع، جلسة 2003/3/15، وحكمها في الطعن رقم 6643 لسنه 47 ق.ع، جلسة2012/2/18، وحكمها في الطعن رقم 24395 لسنه 56 ق.ع، جلسة 2015/12/12، وحكمها في الطعن رقم 3072 لسنة 54 ق.ع، جلسة 2018/12/22، غير منشور.

[3] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة. أصول الإثبات، مرجع سابق، ص 132.

4 د. عصام عبد الوهاب البزرنجي. السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، سنة 1970م، ص346.

[5] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة. المرافعات الإدارية والإثبات، المركز القومى للإصدارات القانونية، طبعة 2008، ص 398.

للقانون شكلاً وموضوعاً إلى الإدارة، فإن هى أخفقت في إثبات ذلك أو تقاعست عنه كان ذلك مبعثاً لتأكد القاضي من عدم مشروعية القرار الإداري، الأمر الذى يدعوه للقضاء بإلغائه[1].

وتطبيقاً من مجلس الدولة الفرنسي لقرينة صحة القرار الإداري فقد قضى المجلس بأن القرار الإداري يتمتع بقرينة المشروعية، ومن شأن هذه القرينة أن عبء إثبات عدم صحة القرار يقع على عاتق المدعى، فيكون عليه أن يقدم أي دليل يكون من شأنه خلخلة قرينة الصحة المصاحبة للقرار[2].

كما قضى المجلس بأن القرار الإداري تلازمه قرينة الصحة، فتكون كل محتوياته صحيحة حتى يتم إثبات العكس، أي أن عبء إثبات عدم صحة القرار يقع على عاتق المدعى الذى ينعته بالبطلان[3].

وفي مصر كان قضاء مجلس الدولة مستقرا في بادئ الأمر على أن الأصل في القرار الإداري أنه يقوم على سبب صحيح قانوناً وأنه يصدر بقصد تحقيق مصلحة عامة وبغية انتظام سير المرفق العام، إلا إذا ثبت العكس، ويقع عبء إثبات ذلك على عاتق المدعى باعتباره يدعى ما هو خلاف الأصل العام[4].

كما أكد المجلس أن الأصل في القرار الإداري أنه يتمتع بقرينة الصحة، ويقع على عاتق من يدعى خلاف هذا الأصل أن يقيم الدليل على صحة ما يدعيه، فيتعين عليه أن يقوم بأى إجراء يؤدي لزعزعة قرينة الصحة المصاحبة للقرار[5].

وتطبيقاً لذلك فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري بأنه لا إلزام على وزارة الداخلية المصرية أن تقدم الدليل المادي على صحة قرارها برفض التصريح لأحد ضباطها بالتواصل مع السفارات الأجنبية للهجرة إلى الخارج، متى رأت ذلك محققاً للمصلحة العامة باعتبارها الجهة المسؤولة عن أمن الدولة في الداخل[6].

كما قضت هذه المحكمة بأن المشرع أناط باللجنة المشكلة وفقاً لنص المادة (11) من قانون أكاديمية الشرطة – لجنة اختيار طلبة كلية الشرطة المصرية – استبعاد الطلبة الذين اجتازوا الاختبارات المقررة إذا لم تتوافر فيهم مقومات الهيئة العامة أو اتزان الشخصية أو صلاحية البيئة أو التحريات الجادة المناسبة، وسلطة اللجنة في هذا الشأن سلطة تقديرية بلا معقب عليها طالما خلا تقديرها من اساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، فلم يحدد القانون أي ضابط خاص يلزم تلك اللجنة عند استبعاد من ترى عدم توافر مقومات الهيئة العامة أو اتزان الشخصية في شأنهم فيما عدا الضابط العام الذى يحد تصرفات الإدارة كافة وهو عدم الانحراف بالسلطة، وعلى الطاعن أن يقيم

---

[1] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة. المرافعات الإدارية والإثبات، مرجع سابق، ص398.

[2] C. E 26 Janvier 1968, Société Maison Maison Genestiel, Rec. P 62.
- Y. Gaudemet, Présomption de régularité de l'action administrative et sauvegarde de droits des administrés, A.J.D.A., 1982, p.629.

[3] C. E 25 Novembre 2015, n° 376387, www.conseil-etat.fr.

[4] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 462 لسنة 36 ق. ع، جلسة 1994/10/9، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة سنة 40، ص 81.

[5] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 5845 لسنة 45 ق. ع، جلسة 2002/1/19، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة مجموعة الربع قرن، الجزء الأول، ص 64.

[6] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 3639 لسنة 40 ق. ع، جلسة 1998/3/22، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة سنة 43، ص 1049.

الدليل على أن استبعاده كان مخالفاً للواقع أو القانون، أو أن جهة الإدارة قد تغيت خلاف المصلحة العامة[1].

وقد ظلت قرينة صحة القرار الإداري سائدة بإطلاقها السابق بيانه بقضاء المحكمة الإدارية العليا، إلا أن دائرة توحيد المبادئ القانونية المشكلة بنص المادة رقم 54 مكرر من قانون مجلس الدولة أرست فيما بعد مبدأً عاماً قد يؤدى إلى انهيار تلك القرينة انهياراً تاماً، وذلك بتفريغها من مضمونها، إذ قضت هذه الدائرة بأنه في حالة توافر الشروط والضوابط التى نص عليها القانون في حق صاحب الشأن، فإن عبء إثبات قيام القرار الإداري على سبب صحيح ينتقل للإدارة إذ إن قرينة الصحة المصاحبة للقرار تكون قد تزحزحت وأمست غير مفترضة، فانتهت المحكمة إلى أنه إذا كان القانون قد فصَّل الشروط والضوابط والمعايير اللازمة لإصدار قرار إداري، فإن من شأن توفر هذه الشروط والمعايير في حق صاحب الشأن أن تتزحزح قرينة الصحة المفترضة في قيام قرار الإدارة على أسبابه، وأن ينتقل عبء الإثبات فيما قام عليه القرار من أسباب جديدة ومغايرة ليقع على عاتق الإدارة[2].

وقد سايرت أحكام المحكمة الإدارية العليا الحديثة هذا الاتجاه بأن قضت بأنه يتعين على لجنة قبول الطلاب حال استبعاد الطلبة الذين اجتازوا الاختبارات المقررة إذا لم تتوفر فيهم مقومات الهيئة العامة واتزان الشخصية، أن يكون قرارها بالاستبعاد قائما على أسبابه المبررة، ومستخلصا استخلاصاً سائغاً من أصول واقعية تسوغه وتنتجه قانوناً، فإذا كان تقدير اللجنة لمدى استيفاء الطالب لمقومات الهيئة واتزان الشخصية هو مما تترخص فيه الإدارة بما لها من سلطة تقديرية، إلا أن قرارها في هذا الشأن يجب أن يكون قائماً على أسباب تسوغه صدقاً وحقاً، وإلا كان مفتقراً إلى سببه، وعبء الإثبات في ذلك يقع على عاتق الجهة الإدارية، ولا يجوز في هذا المقام افتراض قيام القرار على سبب صحيح، ولا يكفي في ذلك الاستناد إلى عبارات عامة ومرسلة تكشف عن سلطة مطلقة عن أي قيد أو عاصم يحدها[3].

كما سبق للمحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة تطبيق المبدأ السابق على المقابلات الشخصية اللازمة للقبول بالهيئات القضائية[4].

ويستخلص مما تقدم أن مجلس الدولة المصري على وفق قضائه مار البيان قرر عدم إعمال قرينة الصحة المصاحبة للقرار الإداري متى توافرت الشروط والضوابط التى حددها القانون لإصدار القرار في حق صاحب الشأن حال طعنه بإلغاء هذا القرار، ففي هذه الحالة تنتفى قرينة الصحة المصاحبة للقرار، وتكون الجهة الإدارية ملزمة بإثبات صحة قرارها وقيامه على أسبابه، فإن نكلت عن ذلك عدَّ ذلك قرينة على عدم مشروعية ذلك القرار.

وفي ظل التطور الحديث لقضاء المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري، فقد تقلص نطاق قرينة الصحة المفترض توافرها في القرار الإداري إلى حد كبير، وقد كان هذا الاتجاه إعلاءً محموداً لمصلحة المخاطب بالقرار، وإن كان ذلك على حساب فاعلية القرار.

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 3220 لسنة 40 ق. ع، جلسة 1995/8/13، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة سنة 40، ص 2211.

[2] حكم دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1012 لسنة 45 ق. ع، جلسة 2002/7/4، منشور بمجموعة المكتب الفني لأحكام دائرة توحدي المبادئ في ثلاثين عاماً، ص 625.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 5117 لسنة 58 ق. ع، جلسة 2016/1/6، منشور بمجموعة المكتب الفني للمحكمة سنة 61، ص 383.

[4] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 23902 لسنة 55 ق. ع، جلسة 2011/4/16، وحكمها في الطعن رقم 5666 لسنة 53 ق. ع، جلسة 23 / 4 / 2011، غير منشور.

وصفوة القول فيما تقدم أنه يبدو جلياً الدور الرائد الذى أدَّاه مجلس الدولة في فرنسا في ابتداع القرائن القضائية بصفة عامة وقرينة صحة القرار الإداري بصفة خاصة، كما تناولنا كيف سار مجلس الدولة في مصر على ذات نهج نظيره الفرنسي في هذا المجال، إلا أنه ونظراً لاختلاف الظروف الإدارية في فرنسا ومصر فقد أصدر مجلس الدولة في مصر حكماً مهما أرسى فيه مبدأ انهيار قرينة صحة القرار الإداري، وذلك في حال توافر الشروط والضوابط التى نص عليها القانون في حق المخاطب بالقرار، وقد كان هذا الاتجاه مرجعه مواجهة عسف الإدارة في استخدام سلطاتها مرتكنة في ذلك على قرينة الصحة المفترض توافرها في جُل ما تُصدره من قرارات.

الخاتمة:

لما كان الإثبات أمام القضاء الإداري يثير صعوبات تجعل من المدعى ضد الإدارة طرفاً ضعيفاً يحتاج إلى مؤازرة القاضي ليمكنه من استرجاع حقه من الإدارة أو إزالة اعتدائها على هذا الحق في ظل ما تتمتع به من امتيازات وما تحوزه من مستندات لن تقدمها بطبيعة الحال للمحكمة طواعية، طالما كان من شأن ذلك التأثير سلباً في مركزها القانوني في الدعوى، فقد ابتدع مجلس الدولة الفرنسي والمصري القرائن القضائية وذلك للتخفيف من وطأة عبء الإثبات المكلف به المدعى، وذلك توصلاً لكفالة التوازن بين طرفي الخصومة الإدارية.

ونظراً لما اكتسبته القرائن القضائية من أهمية في مجال الإثبات في الدعاوى الإدارية، فقد استهدف البحث الماثل دراسة دور القرائن القضائية في الإثبات في أمام محاكم مجلس الدولة، وقد تجلى هذا الدور المهم للقرائن القضائية في هذا المجال في ظل غياب تشريع منظم لإجراءات الإثبات في الدعاوى الإدارية.

وقد استعرضنا ماهية القرائن القضائية وصورها (قرائن الانحراف بالسلطة و قرينة العلم اليقيني وقرينة النكول وقرينة صحة القرار الإداري) كما تناولنا حجية كل منها في الإثبات.

وقد حرصنا على تتبع أحكام المبادئ الصادرة عن مجلس الدولة سواء في فرنسا أو مصر لبيان دور القرائن القضائية في الإثبات، وذلك دون تعرض منا للاختلافات الفقهية حولها إلا فيما ندر، لخروج ذلك عن نطاق البحث الماثل، وذلك دون إقصاء منا لما استقر عليه الفقه من بيان لبعض المفاهيم التى انطوى عليها هذا البحث.

استنتاجات البحث

- ابتدع مجلس الدولة المصري والفرنسي العديد من القرائن القضائية، وذلك بقصد التخفيف من وطأة عبء الإثبات المكلف به المدعى، وذلك توصلاً لكفالة التوازن بين طرفي الخصومة الإدارية.
- حصر مجلس الدولة المصري والفرنسي القرائن القضائية في قرائن الانحراف بالسلطة وقرينة العلم اليقيني وقرينة النكول وقرينة صحة القرار الإداري..
- قرر مجلس الدولة المصري استثناءً على قرينة صحة القرار الإداري، ويتمثل ذلك الاستثناء في حالة توافر الشروط والضوابط التى نص عليها القانون في حق صاحب الشأن.
- اشترط مجلس الدولة الفرنسي والمصري لتطبيق قرينة العلم اليقيني كدليل على العلم بالقرار أن يكون العلم بالقرار يقينياً وليس ظنياً وأن يكون العلم منصبّاً على جميع عناصر القرار زيادة على ضرورة أن يُمكن هذا العلم صاحب الشأن من تحديد طريقة الطعن المناسبة على القرار.

التوصيات:

فى ضوء دراسة دور القرائن القضائية في الإثبات في الدعاوى الإدارية أمام محاكم مجلس الدولة، وبعد استعراض أهمية هذا الدور وأثره البالغ، فقد خلصنا إلى بعض التوصيات، على وفق ما سوف نورده على النحو الآتي:

- يهيب الباحث بالمشرع المصري سرعة إصدار قانون للإجراءات الإدارية الواجبة الإتباع أمام محاكم مجلس الدولة، والتى يدخل ضمنها إجراءات الإثبات أمامه لما في ذلك من توحيد لقضاء مجلس الدولة في مجال الإثبات ؛ إذ لا مسوغ لعدم إصدار هذا القانون لمدة تربو على سبعين عاماً على إنشاء مجلس الدولة

المصري، وذلك على الرغم مما تشهده البلاد من ثورة تشريعية واسعة النطاق فرضتها المتغيرات السياسية والاقتصادية، كان من المأمول صدور هذا القانون في ظلها استجابة للكثير من المناشدات الفقهية في هذا المجال، وتمشياً مع طبيعة المنازعة الإدارية التي تختلف بحسب موضوعها مع المنازعة المدنية، وعلى نحو يحول دون إخضاعهما لوعاء إجرائي واحد.

- يهيب الباحث بالمشرع المصري تقنين القواعد والمبادئ التى استقر عليها قضاء مجلس الدولة المصري بشأن دور القرائن القضائية في الإثبات في الدعاوى الإدارية.
- يهيب الباحث بالجهات الإدارية المصرية بوصفها خصما شريفا في الدعوى أن تُعاون القاضي من خلال تقديم ما يطلبه من مستندات تكون بحوزتها ولازمة للفصل في موضوع الدعوى، وذلك لأنه يفترض في الإدارة أنها طرف منزه عن اللدد في الخصومة، لا تبتغى إلا سيادة القانون والتى يتحقق بها الصالح العام، وذلك توقياً من الإدارة لاستخدام القاضي الإدارة لقرينة النكول في مواجهتها.
- يرى الباحث ضرورة عدول مجلس الدولة الفرنسي عن التمسك بقرينة صحة القرار الإداري وذلك في حال توافر الشروط والضوابط التى نص عليها القانون في حق المخاطب بالقرار.

• المراجع

أولاً: المؤلفات العامة:

1. د. أحمد فتحي سرور. الوسيط في شرح قانون الإجراءات الجنائية، الطبعة الرابعة، سنة 1981.
2. د. سامي جمال الدين. الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام مجلس الدولة، الكتاب الاول دعوى الإلغاء – منشاة المعارف، طبعة 1991، ص 375.
3. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة. المرافعات الإدارية والإثبات، المركز القومى للإصدارات القانونية، طبعة 2008.
4. أصول الإثبات واجراءاته في الخصومة الإدارية، المكتب الجامعى الحديث، طبعة 2013.
5. د. عبد الرازق محمود السنهوري. الوسيط في شرح القانون المدني، الإثبات، منشأة المعارف، طبعة 1982.
6. د. محمد جمال الدين زكي. نظرية الالتزام في القانون المدني المصري، الجزء الثاني، طبعة 1967.
7. د. محمد عبد الحميد مسعود. إشكاليات إجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة، منشاة المعارف، طبعة 2009.
8. د. محمود حمدي عباس عطية. قرينة النكول في المنازعات الإدارية بين الواقع والمأمول، دار أبو المجد للطباعة، طبعة 2011.
9. د. هشام عبد المنعم شحاته. دور القاضي الإداري في الإثبات، دار النهضة العربية، طبعة 2003.
10. د. هانم أحمد سالم، المستشار محمد شكرى أبو رحيل. دور مجلس الدولة في الموازنة بين مبدأي المشروعية والأمن القانوني، دار النهضة العربية، طبعة 2021.
11. د. ياسر محمود الصغير. الدور الإنشائي للقضاء الإداري، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، طبعة 2015.
12. Y. Gaudemet, Présomption de régularité de l'action administrative et sauvegarde de droits des administrés, A.J.D.A., 1982.

ثانياً: أطروحات الدكتوراه:

1. د. أحمد كمال الدين موسى. نظرية الإثبات في القانون الإداري، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، سنة 1976.
2. د. أحمد محمد الأفندي. دور القاضي الإداري في الإثبات، أطروحة دكتوراه، جامعة أسيوط، سنة 2015.
3. د. عصام عبد الوهاب البزرنجي. السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، سنة 1970م.
4. د. محمد على عطا الله. الإثبات بالقرائن في القانون الإداري والشريعة الإسلامية، أطروحة دكتوراه، جامعة أسيوط – 2001.