أ.د محفوظ علي عمران تواتي

أستاذ القانون العام المشارك – عضو هيئة التدريس بقسم القانون بكلية الشريعة والقانون بالجامعة الأسمرية الإسلامية – زليتن – دولة ليبيا

خصوصية الإثبات في دعوى إلغاء القرار الإداري[1]

المستخلص:

إن الشائع في النظم القضائية أن البينة على من ادعى واليمين على من أنكر، وعلى هذا استقر العمل القضائي والآراء الفقهية، هذه القاعدة الأصولية تعد أساسا بالنسبة لكل الدعاوى، ولكن بالنسبة لدعوى الإلغاء فإن هذه القاعدة غير مطبقة كليا، ذلك أنه وإن كان على المدعي عبء إثبات عدم مشروعية القرار الإداري إلا أن الإدارة لا يقع عليها أداء اليمين، بل في حال انتقال العبء إليها يجب أن تقدم أدلتها المادية والمعنوية من خلال الوثائق والمستندات التي يترك للقاضي أمر دراستها وتمحيصها للوصول إلى القضاء السليم بالنسبة للدعوى المرفوعة أمامه، وبالتالي يمكن القول بأن تطبيق هذه القاعدة يختلف بحسب مرحلة الدعوى بين أن يكون عبء الإثبات على المدعي أم على الإدارة المدعى عليها، وفي جميع الأحوال يتمتع القاضي الإداري بسلطات واسعة في مواجهة أطراف الدعوى وفي فحص أدلتهم بل وفي إثارة بعض المسائل من تلقاء نفسه ودون حاجة لطلب أو إثارة دفع من أطراف الدعوى، وبالتالي جاز القول بأن القاضي الإداري هو الأمين على مشروعية القرار الإداري.

[1] - تاريخ استلام البحث: 10 – 12 – 2020م – تاريخ إجازته للنشر: 11-3 - 2021م

عليه يمكن القول بشأن الإثبات في مجال دعوى الإلغاء موزع بين أطراف ثلاثة هم المدعي والإدارة المدعى عليها والقاضي بما له من سلطة في فحص الأدلة وحق الاستنباط من تلقاء نفسه أحيانا.

الكلمات المفتاحية: إثبات، إداري، إدارة، محكمة، خصوصية.

Abstract

What is commonly known in the judicial systems is that the evidence is on the one who claimed and the oath is on the one who denied, and upon this judicial work and jurisprudential opinions were settled. This fundamentalist rule is the basis for all cases, but regards the case for annulment, this rule is not fully applied, because even if the plaintiff has a burden proving the illegality of the administrative decision, except that the administration does not have to take the oath, but in the event that the burden is transferred to it, it must present its material and moral evidence through the documents that are left to the judge to study and scrutinize them in order to reach the right judiciary in relation to the lawsuit filed before him, and thus it can be said that applying this rule differs according to the stage of the lawsuit between that proof burden is on the plaintiff or the defendant administration, in all cases the administrative judge has broad authorities confronting the parties to the case and in examining their evidence, even in raising some issues on his own without the need to request or provoke a payment from the parties. Therefore it could be said that the administrative judge is the trustee of the legality of the administrative decision.

Therefore

It can be said regarding the evidence in the field of the annulment lawsuit, divided between three parties: the plaintiff, the defendant administration, and the judge who has the authority to examine the evidence and the right to deduce on his own sometimes.

Key words: Proof. Administrative. Administration. Court. Privacy.

بسم الله الرحمن الرحيم:

المقدمة:

تعد دعوى الإلغاء من الدعاوى ذات الطبيعة الخاصة باعتبارها دعوى موضوعية تستهدف الرقابة على المشروعية الإدارية، وبالتالي فإن القواعد التي تنظمها تعد مختلفة عن غيرها من الدعاوى القضائية الأخرى، ولكن ولما كان القضاء الإداري يمتاز بأنه قضاء غير مقنن في مجمل قواعده فللقاضي الإداري دور مهم في إنشاء أغلب المبادئ القضائية الخاصة بهذه الدعوى، فأصبح يمارس دورا متميزا ومغايرا عن دور القاضي في بقية الدعاوى الأخرى من حيث ابتداع الأحكام الخاصة بالقرارات الإدارية والإجراءات القضائية بصفة عامة، وفي هذا الاطار كانت القواعد الإجرائية والموضوعية في الإثبات في دعوى الإلغاء ذات طبيعة قضائية وليست قانونية، وهذا أدى إلى ظهور خصوصية بالنسبة للإثبات في دعوى الإلغاء بدءا من اللحظة التي يتم فيها رفع الدعوى وصولا إلى إصدار الحكم فيها، ومن هنا تبرز الأهمية في بيان القواعد القضائية المستقر عليها في مجال الإثبات في دعوى الإلغاء من خلال هذا البحث، وسعيا لذلك فإن بحثنا هذا ومن خلال منهج تحليلي مقارن، يناقش إشكالية رئيسية تتمثل في كيفية تحقيق التوازن بين مبدأ حيادية القاضي ودوره المنشئ من جهة، ومظاهر الخصوصية في مجال الإثبات في دعوى الإلغاء ودور القاضي فيها من جهة أخرى، وفي هذا الاطار وجبت الإجابة على عدة تساؤلات، أهمها :

-ماهي القواعد العامة في الإثبات في دعوى الإلغاء؟ وما طبيعة دور القاضي الإداري في الدعوى؟

-ما مدى سلطة القاضي بالنسبة لأطراف الدعوى؟ وما هي وسائله في ذلك؟

-ماهية وسائل الإثبات وسلطات القاضي الإداري بالنسبة لإجراءات رفع الدعوى؟

-وكيفية الإثبات ووسائله بالنسبة لأوجه الطعن الموضوعية في القرارات الإدارية؟

وفي سبيل الإجابة عن هذه التساؤلات تم اتباع الخطة التالية:

المبحث الأول: خصوصية القواعد العامة في الإثبات في دعوى الإلغاء.

المبحث الثاني: مظاهر خصوصية الإثبات في دعوى الإلغاء.

المبحث الأول: خصوصية القواعد العامة في الإثبات في دعوى الإلغاء:

نظرًا لخصوصية القواعد الخاصة بالقرار الإداري موضوع الدعوى وطبيعة الخصوم فيها، إضافة لطبيعة القضاء الذي يحكمها؛ عليه فإننا سنتناول القواعد العامة للإثبات في دعوى الإلغاء في المطلبين التاليين لنبين ماهية الخصوصية التي تمتاز بها.

المطلب الأول: عبء الإثبات المشترك في دعوى الإلغاء:

إن من القواعد العامة في الإثبات أن البينة على من ادعى واليمين على من أنكر، وهذه القاعدة يمكن القول بانطباقها جزئيا على دعوى الإلغاء، إذ البينة كأصل عام على من يدعي عدم مشروعية القرار الإداري، وينطلق ذلك من أساس قانوني خاص بالقرارات الإدارية موضوع الدعوى، فالقرار الإداري يمتاز بخصوصية مرتبطة بطبيعة عمل الإدارة كونها تسعى لتحقيق المنفعة العامة ولذلك وجب أن يُضمن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، عليه فقد استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن القرارات الإدارية تتمتع بقرينة قابلة لإثبات العكس؛ هي قرينة المشروعية، فالإدارة وهي تتخذ قراراتها الإدارية مُلزمة بأن تكون هذه القرارات وفقا لمبدأ المشروعية الإدارية، بالتالي فالقرار وبمجرد صدوره وصيرورته نهائيا يتمتع بقرينة السلامة، وعلى من يدعي خلاف ذلك إثبات ادعائه أمام القضاء، وفي هذا تقول المحكمة العليا الليبية في

الطعن الإداري رقم 23/36ق بأن (القرار الإداري باعتباره إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث مركز قانوني معين تفترض أصلا سلامته وقيامه على سبب صحيح يبرره، وعلى من يدعي خلاف هذه القرينة أن يقيم الدليل على ذلك، وعلى المحكمة إن أخذت بدفاع المدعي بما يخالف هذه القرينة أن تبين في حكمها الأدلة السائغة التي أدت إلى إبعاد قرينة المشروعية التي يتمتع بها القرار الإداري) ([1])، وعليه فلا يؤثر مجرد رفع دعوى الإلغاء على نفاذ القرار

[1]– ذكره د. محمود حمدي عباس عطية، قرينة صحة القرار الإداري أمام القضاء الإداري والدستوري، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، القاهرة، 2012، ص56.

وإحداث آثاره، بل للإدارة اذا لم يوقف القضاء تنفيذ القرار أن تقوم بتنفيذه ولو بالوسائل الجبرية، وفي هذا قضت المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 22/12ق بأن (الأصل في القرارات الإدارية أن تكون واجبة النفاذ فور صدورها ومجرد رفع دعوى بطلب إلغاء قرار معين بحجة عدم مشروعيته لا يمكن أن ينال من نفاذ القرار وإلا لانتهينا إلى نتيجة لا يمكن التسليم بها، وهي شل نشاط الإدارة تماما لأن معظم نشاطها يصدر في صورة قرارات إدارية، ولهذا تمتعت القرارات الإدارية بقرينة السلامة حتى يثبت العكس، وذلك ضمانا لحسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد لمصلحة المجموع)([1]).

عليه ووفقا لما سبق بيانه فإن عبء الإثبات يقع بالأساس على من يدعي أن قرارا "ما" غير مشروع، وهو ذات المذهب الذي أخذت به محكمة العدل العليا الأردنية والتي قضت بأنه (يفترض في القرار الإداري غير المسبب أنه قام على سبب صحيح وعلى من يدعي العكس أن يقيم الدليل على هذا، وهذا المبدأ متفق عليه فقها وقضاء) ([2]).

على هذا الأساس فإن من يدعي بأن قرارا إداريا "ما" غير مشروع عبء إثبات عدم المشروعية ووجهها، فإذا استطاع تقديم ما يفيد ذلك –عدم المشروعية – فإن مشروعية القرار لا تزول بصفة تلقائية بل ينتقل عبء الإثبات إلى الجهة الإدارية المدعى عليها لتقديم ما يفيد صحة قرارها ([3]). في المقابل فانه وإذا كان على المدعي إثبات عدم مشروعية القرار بالنسبة لأركانه (المسائل الموضوعية في الدعوى)، فإن الإدارة في مجال دعوى الإلغاء يقع عليها عبء إثبات بعض المسائل ذات العلاقة بالإجراءات المتعلقة بتنفيذ القرار، ومنها حصول الإعلان أو النشر والعلم اليقيني، وهي مسائل لها تأثير على قبول دعوى الإلغاء والمواعيد التي وضعها المشرع لذلك، فإذا لم تكن هذه المواعيد واضحة من خلال الأوراق والمستندات المقدمة للمحكمة فإن على الإدارة أن تثبت أن الطعن قد تم بعد الميعاد، ويجب عليها بذلك أن تقيم الدليل على عدم قبول الدعوى شكلا لرفعها بعد الميعاد، فعلى عاتقها أن تثبت بالضبط الموعد الذي تم فيه النشر أو الإعلان

---

[1]– الطعن الإداري رقم 12،22ق الصادر بتاريخ 1976/2/26، مجلة المحكمة العليا الليبية، السنة 12، العدد 4، ص49

[2]– د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الثالثة، 2011، ص605–606.

[3]– د. محمود عطية، المرجع السابق ذكره، ص55.

بصورة صحيحة وفقا لما يتطلبه القانون، كما يقع عليها أن تثبت أن الطاعن قد علم بالقرار علما يقينيا نافيا للجهالة، وفي هذا قضت المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 48/88ق والصادر بتاريخ 2005/2/13 بأنه (وحيث أن هذا النعي في مجمله غير سديد ذلك أن العلم اليقيني بالقرار المطعون فيه والذي يقوم مقام النشر والإعلان لا يستنتج من مجرد مرور زمن طويل على صدور القرار بل على من يدعي حصوله عبء إثباته من أي واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد في ذلك بأسباب معينة ، وعلى المحكمة التحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة أو تلك الواقعة ، وتقدير الأثر الذي يمكن ترتيبه عليها من حيث غاية العلم أو قصوره وذلك حسبما تستبينه من الأوراق وظروف الحال.

ولما كان الحكم المطعون فيه قد أثبت في مدوناته دفع الجهة المطعون ضدها بعدم قبول الطعن شكلا الذي أقامته على أن القرار المطعون فيه قد صدر منذ عام 1982مما يفترض علم الطاعن به، وأيد هذا الدفع وقضى بعدم قبول الطعن شكلا دون إيراد أي واقعة أو قرينة تفيد علم الطاعن بالقرار المطعون فيه علما يقينيا، فإنه يكون قاصر التسبيب حريا بالنقض) ([1]).

إضافة إلى ذلك فإن إثبات أهلية الجهة المدعى عليها أو نفيها يقع على عاتق الإدارة وتحت تقدير قاضي الموضوع، وهو ما ذهب إليه قضاء المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 50/99ق الصادر بتاريخ 2004/03/21 والذي جاء فيه (.....متى كان الخصم ممثل الشخص الاعتباري أهلا للتقاضي فلا مصلحة تعود من الدفع بأن من جرى اختصامهم معه في الدعوى الإدارية لا يتمتعون بهذه الأهلية إذا كانوا من تابعيه، ولما كان المطعون ضدهما الثالث

[1]– الطعن الإداري رقم 48/88ق الصادر بتاريخ 2005/2/13، مجموعة أحكام المحكمة العليا الليبية، القضاء الإداري، 2005، المحكمة العليا الليبية، ص125. وكذلك حكمها في الطعن الإداري رقم 2/3ق والذي قضت فيه بأنه (إذا كانت جهة الإدارة المدعى عليها قد عجزت عن إثبات حصول النشر أو إعلان المنشور الدوري المطعون فيه والرقيم 22 ديسمبر 1953 إلى المدعين فلا يجديها أن تطلب سماع أقوال موظف سابق ليشهد بعلم المدعين بمضمون المنشورين إذ لا يتحقق معنى العلم اليقيني ولا إثبات حقيقة الميعاد الذي تبدأ منه مواعيد الطعن بطريق الاستماع إلى شاهد توضع أقواله موضع التقدير والاحتمال والترجيح كما لا يجوز لجهة الإدارة الاستدلال على علم المدعين بالقرار الإداري وهو المنشور المطعون فيه بتظلم قدموه لجهة الإدارة إذا لم يكن فيه هذا التظلم أية إشارة إلى المنشور المذكور ولا أية عبارة يستفاد منها علم المدعين بصدوره)، مجلة المحكمة العليا، السنة أ، ج1، ص56.

والرابع من تابعي المطعون ضده الثاني وكان هذا الأخير أهلا للتقاضي فلا مصلحة تعود على الجهة الطاعنة في الحكم بعدم قبول الطعن في مواجهتهما لافتقارهما لأهلية التقاضي)([1]).

عليه ومما سبق فإن عبء الإثبات وان كان كأصل عام ووفقا للمشهور بين الفقهاء يقع على المدعي، إلا أن ذلك يتعلق بالقرار ذاته ولكن بالنسبة لكامل دعوى الإلغاء وحتى صدور الحكم فيها فإن عبء الإثبات موزع بين المدعي والجهة الإدارية المدعى عليها، فكل منهما يشتركان في البحث للوصول إلى الحقيقة بالرغم من أن هدفهما مختلف ومصلحتهما مختلفة، وعليه فإن قاعدة البينة على من ادعى هي وكما يقول البعض تقوم على رفض ادعاءات المدعي في دعوى الإلغاء إذا لم يتمكن من إثباتها بصورة كافية، وبالتالي فإن هذه القاعدة لا تؤدي إلى إلقاء عبء الإثبات كاملا على عاتق المدعي بل إلى انتقال عبء الإثبات إلى الإدارة، وكلا الأطراف يجب أن يبني أدلته وإثباتاته على أصول ووثائق مكتوبة، ذلك أن الكتابة تعد الأساس في الإثبات في المسائل الإدارية فلا يعتد بالكلام المرسل من قبل المدعي أو الجهة الإدارية للقول بعدم مشروعية القرار الإداري وهو ما استقر عليه القضاء الإداري المقارن، ويمكن القول في هذا الصدد أن القاضي الإداري وعند نظره للدعوى وجب عليه أن يبني أحكامه على أسس ثابتة في الأوراق والمستندات وهو ما لا يمكن تصوره إلا باشتراط أن تكون الكتابة – كأصل عام – هي الطريق الأصلي في الإثبات، ولهذا كان للقاضي دور مهم وواسع في مجال الإثبات جعله في بعض الحالات يأخذ بزمام المبادرة في الفصل في الدعوى دون التقيد بما يورده الخصوم من طعون وأدلة.

المطلب الثاني: الدور الإيجابي للقاضي الإداري في مجال الإثبات في دعوى الإلغاء:

تتميز قواعد القانون الإداري أنها قضائية النشأة وبالتالي فإن دور القاضي الإداري لا يقف عند حد تطبيق القواعد القانونية على الوقائع المعروضة أمامه بل يتعداه إلى صناعة قواعد القانون الإداري، عليه فإنه ونظرا لهذه الطبيعة فإن القاضي الإداري يمتاز بدور واسع في مجال دعوى الإلغاء، فالقاضي وإن كان خاضعا لمبدأ الحياد الذي يعد أساسيا في أدائه لمهنته في الفصل في الدعاوى المعروضة أمامه، إلا أنه في مجال قضاء الإلغاء يتميز بدور إيجابي ليس فقط بتقدير

[1]– الطعن الإداري رقم 99/50ق الصادر بتاريخ 2004/3/21، مجموعة أحكام المحكمة العليا الليبية، القضاء الإداري، 2004، ص98.

ما يعرض عليه من أوراق ومستندات بل يتجاوز ذلك إلى البحث عن المشروعية من خلال إثارة بعض المسائل واستنباط الأدلة والترجيح بينها ووضع الحكم استنادا على ذلك([1])، وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن الإداري رقم 9/348ق الصادر بجلسة 1968/11/3بـ(إن الإجراءات المتبعة أمام القضاء الإداري تتميز بخصائص ذاتية تغاير تلك المأخوذ بها أمام محاكم القضاء العادي أهمها أن الإجراءات الإدارية إجراءات إيجابية يوجهها القاضي، وهي بهذه السمة تفترق عن الإجراءات المدنية والتجارية التي يهيمن الخصوم على تسيير الجانب الأكبر منها)([2])، وفي نفس الاتجاه قضت المحكمة العليا الليبية بأنه (قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن تقدير أدلة الإثبات من سلطات محكمة الموضوع دون معقب عليها ما دام ما انتهت إليه له أصل ثابت في الأوراق ويؤدي إلى نتيجة قضائها)([3])، من كل ما سبق يمكن القول بأن للقاضي الإداري دور إيجابي عند نظره لدعوى الإلغاء يتلخص في تقدير الأدلة وفي إثارة بعض المسائل من تلقاء نفسه، ولعل البعض قد يتساءل عن السبب في الدور الإيجابي الذي يتمتع به القاضي الإداري في دعوى الإلغاء؟

يمكننا بيان ذلك في أن الطاعن يقع عليه العبء الأكبر في مسألة الإثبات هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن مركز طرفي الدعوى غير متوازن فالإدارة كونها مدعى عليها تتمتع بامتيازات كبيرة في مواجهة المدعي، فهي الطرف الأقوى، إذ تحوز الأوراق والمستندات المتعلقة بالقرار موضوع الدعوى وهو ما يجعل المدعي غير قادر في أحايين كثيرة على الإثبات دون أن يكون

---

[1]– ينظر المستشار محمد الحافي، الدور الإيجابي للقاضي الإداري والقاضي الجنائي في الإثبات، المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية –بيروت – لبنان بحث مقدم إلى الندوة المنعقدة ببيروت في الفترة من 10 إلى 2012/12/12م ضمن المحور السادس للندوة، منشور على الإنترنت بصيغة DOC.

[2]– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة عشرة، العدد الأول (من أول أكتوبر سنة 1968 إلى منتصف فبراير سنة 1969)، مجلس الدولة –المكتب الفني، ص7. http://www.laweg.net/Default.aspx?action=LawEg&Type=16&JID=60689

[3]– حكم المحكم العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 25/15ق الصادر بتاريخ 1984/6/3، مجلة المحكمة العليا، السنة 12، العدد 4، ص14، وفي حكم آخر لها قضت المحكمة العليا الليبية بأن (.....لمحكمة الموضوع السلطة الكاملة في بحث الأدلة والمستندات المقدمة في الدعوى، ولها أن ترجح ما تطمئن إليه ما دام هذا الترجيح قائما رتبتها على استخلاص سائغ ومقبول وينتهي إلى النتيجة التي رتبها بمنطق سليم)، حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 48/127ق بتاريخ 2005/2/27، مجموعة أحكام المحكمة العليا لسنة 2005، مرجع سبق ذكره، ص177.

للقاضي دور إيجابي في البحث عن الحقيقة؛ إضافة لما سبق فإن طبيعة دعوى الإلغاء كدعوى مشروعية منحت القاضي هذا الدور، باعتباره الأمين على المشروعية في المجال الإداري.

ولئن كانت هذه السلطة التي منحت للقاضي الإداري، فلنا أن نتساءل عن الوسائل التي يملكها في ممارسته لمهامه وتحقيق الغاية من دعوى الإلغاء؟

1-توجيه الأمر بتقديم المستندات: مُنح القاضي الإداري عند نظره للدعوى الحق في طلب تزويد المحكمة بالمستندات التي يراها ضرورية دون أن يتقيد بطلب ذلك من أحد الخصوم، فهو يملك وحده حق المبادرة في طلب الوثائق الضرورية وله في المقابل أيضا الحق في رفض طلب المدعي إلزام الإدارة بتقديم المستندات متى رأى أن ذلك غير ضروري، وبالتالي فإن ما يحكم عمل القاضي في هذا المجال سلطة تقديرية يستقل بها هو نفسه دون رقابة عليه من المحكمة العليا، فهو اختصاص منحه له المشرع في المادة 27 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 وكذلك نص المادة 16 من القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري الليبي([1])، وللقاضي دراسة هذه الوثائق للوصول إلى النتائج التي تفصل في النزاع، لا بل إن القضاء الإداري الفرنسي ذهب إلى أبعد من ذلك واعتبر أن امتناع الإدارة عن تزويد المحكمة بالوثائق قرينة على عدم مشروعية القرار المطعون فيه ولو كان عدم التعاون خارجا عن إرادة الإدارة بسبب ضياع الأوراق مثلا([2]).

---

[1]- تنص المادة 27 من القانون رقم 47 لسنة 1972 بأن (تولى هيئة مفوضي الدولة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ولمفوض الدولة في سبيل تهيئة الدعوى الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازما من بيانات وأوراق)، وتنص المادة 16 من القانون رقم 88 لسنة 1971 الليبي على أنه (للمستشار المقرر أن يأمر باستدعاء الخصوم لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم أخذ أقوالهم فيها وله إجراء تحقيق في الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها أو أن يأمر بإدخال خصم آخر في الدعوى أو تكليف الخصوم بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية وغير ذلك من إجراءات التحقيق في الأجل الذي يعينه لذلك).

[2]- د.علي خطار شطناوي، مرجع سبق ذكره، ص 613-614، وفي حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية قضت بأن (ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أنه ولئن كان عبء الإثبات على عاتق المدعي استناداً إلى القاعدة الأصولية أن البينة على من ادعى، إلا أن الأخذ بهذا الأصل على إطلاقه في مجال المنازعات الإدارية لا يستقيم مع واقع الحال وطبيعة النظام الإداري الذي يقوم على مبدأ التنظيم اللائحي المسبق لإجراءات وخطوات أداء العمل الإداري وتوزيع الاختصاص بين العاملين في إنجاز مهامه بصورة محددة وضرورة تنظيم حفظ الوثائق والمستندات المتعلقة به للرجوع إليها سواء لضمان حقوق المواطنين والإدارة أو=

وإلى هذا المعنى ذهب القضاء الإداري الليبي، ففي حكم المحكمة العليا الليبية رقم 23/40ق قضت بأن(....وقانون المحاماة الجديد لم يلزم اللجنة تسبيب قراراتها كما أنها لم تفصح عن أسباب قرارها ولم تحرر محضرا بالمناقشات التي دارت بين أعضائها خلال الجلسات التي عقدتها رغم أهمية ذلك للوقوف على مبررات قرارها للحكم على مشروعية القرار موضوع الطعن ومن ثم فليس أمام المحكمة إلا الرجوع إلى الملف الشخصي للطاعن بوصفه الوعاء الصادق لتصوير حالته فإذا تبين خلو الملف مما يصح أن يكون سببا لفقده أسباب الصلاحية لقيده بجداول المحامين انتفت قرينة السلامة التي يتمتع بها القرار وانتقل عبء الإثبات على الجهة الإدارية مصدرة القرار ووجب عليها الإفصاح عن مبررات قرارها)([1]).

2-التحقيق والاستجواب: أقرت القوانين المنظمة للقضاء الإداري هذه الوسيلة المتاحة للقاضي الإداري بمناسبة تهيئة الدعوى أو عند نظر الدعوى([2])، فنجد أن قانون تنظيم المحاكم الإدارية

=لتحديد المسئولية ومن ثم تحتفظ الإدارة طبقاً لمقتضيات النظام العام الإداري بجميع الوثائق والملفات المتعلقة بالأعمال التي تقوم بها أو بصور رسمية فيها وهي الأوراق ذات الأثر الجسيم في المنازعة الإدارية.

ومن حيث إنه بناء على ما أورده الدستور من خضوع الدولة للقانون وعدم تحصن أي عمل أو إجراء يصدر عن الجهات الإدارية من حصانة القضاء ومسئولية السلطة القضائية وبصفة خاصة مجلس الدولة عن تحقيق سيادة القانون ومباشرة الرقابة على مشروعية تصرفات وقرارات الجهات الإدارية فإنه يتعين على هذه الجهات الإدارية نزولاً على سيادة القانون ولعدم تعويق العدالة أن تقدم لمحاكم مجلس الدولة..... سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع والمنتجة في إظهار وجه الحق فيه إثباتاً أو نفياً متى طلب إليها ذلك، فإذا تنكلت تلك الجهة عن تقديم الأوراق المتعلقة بموضوع النزاع وكان المدعي يعتمد في تعييب قرارها على ما تضمنته المستندات التي تحتفظ بها وامتنعت عن تقديمها انزاحت قرينة الصحة التي تتمتع بها القرارات الإدارية، وقامت لصالح المدعي قرينة جديدة على صحة ما أقامه أمام القضاء من ادعاءات وسلامة ما قدمه من مستندات، وألقت عبء الإثبات من جديد على عاتق الإدارة)، حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن الإداري رقم الطعن رقم 1972 لسنة 33 القضائية جلسة 24 من نوفمبر سنة 1991، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة السابعة والثلاثون ، العدد الأول (من أول أكتوبر سنة 1991 إلى آخر فبراير سنة 1992)، مجلس الدولة – المكتب الفني، ص229.

http://laweg.net/Default.aspx?action=LawEg&Type=16&JID=47811

[1]- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 23/40ق الصادر بتاريخ 1977/3/17، مجلة المحكمة العليا، السنة 13، العدد 4، ص41.

[2]- تنص المادة 18 من القانون رقم 88 لسنة 1971 على (تحكم المحكمة في الدعوى بعد أن يتلو المستشار التقرير ولرئيس الدائرة أن يأذن لمحامي الخصوم بتقديم ملاحظات شفوية ومذكرات تكميلية إذا رأى ضرورة لذلك، وإذا رأت المحكمة ضرورة إجراء تحقيق باشرته بنفسها في الجلسة أو ندبت لذلك أحد أعضائها)

الفرنسي نص في المادةR172 على أن (للمحكمة أو لمحاكم الاستئناف بناء على طلب الأطراف أو للضرورة القيام بالتحقيق في المسائل التي تظهر ذات أهمية بالنسبة للمسألة المنظورة أمامها)([1]).ويلاحظ على هذا النص أن المشرع الفرنسي جعل من التحقيق قائما على مبادرة من القضاء أو بطلب الخصوم، ومن جهة أخرى فالقاضي غير ملزم بإجراء التحقيق أو الاستجابة للطلبات؛ إذ يخضع ذلك لتقديره متى رأى ذلك لازماً؛ والواقع أن هذا النص يختلف مع نص القانون المصري والقانون الليبي والذين نصا على أن للقاضي وحده الحق في إجراء التحقيق والاستجواب دون أن يعطيا للخصوم الحق في طلب ذلك([2]).

3-المعاينة: ويقصد بها أن تنتقل هيئة المحكمة إلى مكان النزاع إذا رأت أن ذلك يساعدها في الإثبات، إذ أنها تعد طريقة مباشرة للإثبات فهي وسيلة اتصال مباشرة بالواقعة المراد إثباتها، فهي كما يرى البعض وسيلة تسمح للقاضي الإداري بالإلمام الكافي والدقيق وبصورة محددة عن المركز أو الحالة الواقعية وغيرها من المسائل ذات العلاقة ([3]).

4-الخبرة: ويتم اللجوء إلى الخبرة في الحالة التي يستلزم فيها العمل بحثا وتقديرا فنيا، فهي وسيلة يرجع إليها القاضي متى رأى الحاجة إلى ندب خبير سواء من تلقاء نفسه أو بناء على طلب من الخصوم، ولكن وجب توضح الآتي بالنسبة لمسألة دور الخبرة في الإثبات في المسائل الإدارية:

أولاً: استقلال القاضي بتقدير اللجوء لهذه الوسيلة وفي ذلك قضت المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 26/9ق بأن (تقدير الأدلة والموازنة بينها بما في ذلك الإحالة على الخبرة الفنية من الأمور التي تستقل بتقديرها محكمة الموضوع ما دام استدلالها له أصل ثابت في الأوراق ويؤدي إلى حمل النتيجة التي انتهت إليها، وكان الثابت من مدونات الحكم

---

[1]- (Le tribunal ou la cour peut, soit sur la demande des parties, soit d'office, ordonner une enquête sur les faits dont la constatation lui paraît utile à l'instruction de l'affaire.),Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

[2]- ينظر نص المادة 27 من القانون المصري رقم 47 لسنة 1972 والمادة 16 من القانون الليبي السابق الإشارة إليهما.

[3]- للمزيد من التفصيل حول هذه الوسيلة ينظر د. علي خطار شطناوي، مرجع سبق ذكره، ص652.

المطعون فيه أن المحكمة قد ناقشت الطلبات المقابلة من التكاليف التي تكبدتها الجهة الإدارية واطمأنت إلى سلامة التقديرات التي قدمتها ولم ينازع الطاعن في التقديرات أو يطالب إحالتها على الخبرة الفنية وقامت المحكمة بدورها كخبير أعلى في الدعوى بدون أن ترى حاجة إلى الإحالة على الخبرة الفنية مما يكون معه النعي على الحكم بأنه قضى بتكاليف قدرتها الجهة الإدارية المطعون ضدها بدون أن تحيلها المحكمة للخبرة الفنية مقاما على غير أساس متعين الرفض([1]). وفي حكمها في الطعن الإداري رقم 27/23 ق قضت بأن (طلب ندب خبير في الدعوى هو من الرخص المخولة لقاضي الموضوع وله وحده تقدير لزومه من عدمه ويملك بالتالي مطلق الحرية في إجابته إذا رأى أن الفصل في الدعوى في حاجة إليه أو في رفضها إذا وجد في أدلة الدعوى وعناصرها الأخرى المطروحة عليه ما يكفي لتكوين عقيدته للفصل فيها، ولما كانت المحكمة المطعون في حكمها قد أقامت قضاءها على ما طرح عليها من مستندات واستظهرت منها مستحقات الطاعن طبقا للأرقام المدرجة أمامها ولعقد الاستخدام ومدة العمل الفعلية مما أضحى معه طلب ندب خبير حسابي ليس جوهريا وغير ذي جدوى إذا كانت عناصر المحاسبة على درجة من الوضوح تستطيع المحكمة معها أ أن تجريها بنفسها)([2]) .

ثانياً: القاضي الإداري مستقل في الأخذ بتقرير الخبير من عدمه، ذلك أن قناعة القاضي تبنى على عدة نقاط يستنبطها ويستخلصها بنفسه من خلال ما يعرض أمامه من أدلة وقرائن، وعلى ذلك فان تقرير الخبرة قد يكون أساسا يبني عليه القاضي الإداري حكمه بالنسبة لمشروعية القرار الإداري ومن ذلك مثلا ما جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بتاريخ 2003/12/3 والذي جاء فيه (أن الثابت من معاينة الإصلاح الزراعي الأخيرة في عام 1995 أن الأرض محل النزاع شارع عام، كما ثبت من الكروكي الوارد بتقرير الخبير أن هذه المساحة تستخدم كمطلات وعليها أبواب وشبابيك سكن موظفين على هذه الأرض، وتم زرع عامود كهرباء بها، مما يعني أن هذه المساحة من الأرض أصبحت شارعا عاما بالواقع ولم تعد حرما لسكن الموظفين بالإصلاح الزراعي، وبالتالي لم

[1]– الطعن الإداري رقم 26/9ق الصادر بتاريخ 1982/11/24، مجلة المحكمة العليا الليبية، السنة 19، العدد 3، ص41.

[2]– الطعن الإداري رقم 27/23 ق بتاريخ 1983/6/22، مجلة المحكمة العليا، السنة 20، العدد 4، ص41.

يعد القرار المطعون فيه قائما على سببه الصحيح مما يتعين معه الحكم بإلغائه)([1])، في المقابل فإن تقرير الخبرة غير ملزم للقاضي الإداري وإنما له الحق في طرحه متى كان غير مطمئن لما ورد فيه وهذا هو ما استقر عليه القضاء الإداري المقارن حيث جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية والتي تواترت أحكامها في ذلك ومنها حكمها في الطعن الإداري رقم 998 لسنة 29ق الصادر بتاريخ 31 مارس 1987 الذي قضت فيه بأن (ومن حيث إنه من المقرر أن الاستعانة بأهل الخبرة كإجراء من إجراءات الإثبات هو أمر متروك تقديره لمحكمة الموضوع وإذا ما رأت الاستعانة برأي الخبير فإن لها التقدير الموضوعي لكافة عناصر الدعوى وهي لا تلتزم إلا بما تراه حقاً وعدلاً من رأي لأهل الخبرة ولها أن تأخذ بما تطمئن إليه من تقرير الخبير ولها أن تطرح ما انتهى إليه الخبير كله أو بعضه)([2])، وقضت المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 23/19ق بأن (من حق محكمة الموضوع أن تكون عقيدتها من أي دليل أو قرينة انتهت إليها ولها مطلق الحرية في تقدير عمل الخبير فلها أن تأخذ بتقرير الخبير كله أو بعض ما جاء فيه إذ هي قضت بما تطمئن إليه من آراء

---

[1]- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن الإداري رقم 8516 ل سنة43ق الصادر بتاريخ 2003/12/3، نقلا عن د. محمد ماهر أبو العينين، تطور قضاء الإلغاء ودور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة وحقوق الإنسان، دراسة تطبيقية لدور القاضي الإداري في مصر (الكتاب الثاني)، دار أبو المجد للطباعة، بدون تاريخ، ص29.

[2]- مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة 32، الجزء الثاني (أول مارس 1987 - 30 سبتمبر 1987)، مجلس الدولة، المكتب الفني، ص1049.

http://laweg.net/Default.aspx?action=LawEg&Type=16&JID=64383،

وقضت المحكمة في الطعن رقم 3141 لسنة 43 القضائية الصادر بتاريخ 7 إبريل سنة 2001 بأن (تقرير الخبير هو من عناصر الإثبات في الدعوى ويخضع لتقدير محكمة الموضوع ولها الأخذ به محمولاً على أسبابه طالما أنها اعتدت بما ورد بالتقرير المقدم لها في الدعوى وكفايته لتكوين عقيدتها، كما أنها ليست ملزمة بتعقب كل ما يبديه الطاعن من مثالب بالرد عليها، كل على استقلال، متى استظهرت من هذا التقرير ما يكفي لتكوين عقيدتها وتثبيت اقتناعها بصحة أسبابه - يترتب على ذلك: إذا استندت المحكمة في قضائها إلى تقرير الخبير المودع ملف الدعوى لاقتناعها بما ورد به وبالأسباب التي بنى عليها فإنها لا تكون قد أخطأت السبيل بل تكون قد أعملت صحيح اختصاصها وطبقت حقيق القانون تطبيقاً صحيحاً تفسيراً وتأويلاً - تطبيق)، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة السادسة والأربعون، الجزء الثاني (من أول مارس سنة 2001 إلى آخر يونيه سنة 2001)، مجلس الدولة، المكتب الفني لرئيس مجلس الدولة، ص 1321.
http://laweg.net/Default.aspx?action=LawEg&Type=16&JID=44115

الخبراء طالما كان استخلاصها سائغا)([1])، وفي ذات السياق قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنها –أي المحكمة– (تتمتع بسلطة قضائية في تقدير ووزن ما يقدم لها من الأدلة والشواهد التي قد تجدها كافية لتكوين قناعتها بعدم وجود وقائع مادية تصلح سببا للقرار)([2])، ولكن ولئن كان للقاضي سلطة في الأخذ بتقرير الخبير أو عدم الأخذ به، إلا أن عليه أن يبين في كلا الحالتين الأسس التي دعته لذلك، وهو ما أكد عليه القضاء الإداري ومنه حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 48/32ق الصادر بتاريخ 2004/12/5 والذي قضت فيه بأنه (..... ومن ناحية أخرى فإن الحكم المطعون فيه لم يبين سبب طرحه لما جاء في تقرير الخبير الذي انتدبه للقيام بمهمة بيان مستحقات الطاعن وتمسك محاميه بما ورد في التقرير مما يعد إخلالا بحق الدفاع الأمر الذي يعيب الحكم ويوجب نقضه)([3])، وفي تفصيل ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه (من حيث إنه من المقرر أن تحصيل فهم الواقع في الدعوى وتقرير ما يقدم فيها من الأدلة والبيانات واستخلاص ما يتفق وحقيقة واقعها هو من شأن المحكمة وتصريفها وحسبما تبين الحقيقة الثابتة من الأوراق والمستندات المقدمة في الدعوى لتعمل في شأنها حكم القانون، ولاشك أن تقرير الخبير المقدم فيها لا يعدو أن يكون عنصرًا من عناصر الإثبات فيها، وللمحكمة أن تأخذ به كله أو تطرحه كله أو تأخذ ببعض ما ورد به وخلص إليه وتُعرض عن بعضه الآخر، كما أن لها السلطة التامة في وزن التقارير المقدمة في النزاع الواحد والترجيح بينها والأخذ بأحدها دون غيره، متى كان مرد الأمر في جميع الأحوال إلى ما هو ثابت بعيون الأوراق وله أصل واضح بها، ويتفق وحقيقة الواقع والقانون.....ومن حيث إنه لا ريب في أنه يكفي محكمة الموضوع عند الموازنة بين تقارير الخبير المقدمة في النزاع المطروح في ساحتها لتغليب أحدها على غيره أن تعرب عن اطمئنانها إلى النتيجة وسلامة الأسس في التقرير الذي ثَقُلَت موازينُه لديها، بيد أن ذلك مقيد بأن يتضمن حكمها ما يفيد اطلاعها على تقريري أو تقارير الخبرة المقدمة لها، بأن يتضمن حكمها على الأقل الإشارة إلى النتيجة التي خلص

---

[1]– الطعن الإداري رقم 23/19ق بتاريخ 1978/10/26، مجلة المحكمة العليا، السنة 15، العدد 3، ص22.

[2]– مشار إليه لدى د. علي شطناوي، مرجع سبق ذكره، ص656.

[3]– الطعن الإداري رقم 48/32ق الصادر بتاريخ 2004/12/5، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، 2004، ص309.

إليها كل من تقريري أو تقارير الخبرة، فإذا خلا حكمها من أي ذكر أو إشارة إلى التقرير الذي ضربت عنه الذكر صفحًا فإن حكمها يكون مشوبًا بالقصور في التسبيب حريًا بالإلغاء)([1]).

5-القرائن: تعد القرينة إحدى الوسائل التي منحت للقاضي الإداري سواء كانت القرائن قانونية أم قضائية، وللقاضي في ذلك سلطة واسعة خاصة فيما يتعلق بالقرائن القضائية التي هي من استنباط القاضي، ولكن وجب البيان هنا أن هناك فرقا بين القرائن القانونية الملزمة للقاضي و التي جاء بها النص القانوني كقرينة القرار الضمني، وبين القرائن القضائية التي يترك أمر استخلاصها للقاضي الإداري بما له من دور واسع في مجال تقدير وموازنة الأدلة المقدمة أمامه، إذ تصلح هذه القرائن للإثبات في أي وجه من أوجه عدم المشروعية التي يمكن أن تصيب القرار الإداري([2])، لا بل إن كثيرا من القرائن القضائية أصبحت مع استقرارها قرائن قانونية لا يجوز مخالفتها إداريا ولا حتى من قبل القاضي الإداري نفسه، ومنها قرينة مشروعية القرار الإداري ولا نبالغ إذا قلنا بأنه ونظرا للطبيعة الإنشائية لدور القاضي الإداري فإن أغلب قواعد القانون الإداري هي في أساسها قرائن قضائية استنبطها القضاء الإداري واستقرت إلى أن تلقفها المشرع وصيغت في نصوص قانونية، ومن الأمثلة للقرائن القضائية ما جاء في حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 54/47ق بأن (الإجازة حق للموظف لا يمكن لجهة الإدارة حرمانه منه، وأنه متى اختار الموظف العمل ولم تمانع جهة الإدارة في ذلك فهذا يعني ضمنا احتفاظها له بإجازته ولا يشترط أن يرد هذا الاحتفاظ في قرار مكتوب)([3]).

إذا فالقاضي الإداري وإضافة للقرائن القانونية كقرينة السكوت عند التظلم والاستقالة، له أن يرتب من الأوراق والوقائع قرائن أخرى تفضي للفصل في الدعوى كحال امتناع الإدارة عن

---

[1]- الطعن رقم 14218 لسنة 51ق الصادر جلسة 29 من ديسمبر سنة 2009، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الخامسة والخمسين والسادسة والخمسين، من أول أكتوبر 2009 إلى آخر سبتمبر 2011، مجلس الدولة، المكتب الفني، ص219.
http://www.laweg.net/Default.aspx?action=LawEg&Type=16&JID=90791

[2]- د. علي شطناوي، مرجع سبق ذكره، ص 672.

[3]- الطعن الإداري رقم 54/47ق الصادر بتاريخ 2008/2/10، مجلة المحكمة العليا، السنة 43، العدد الثالث، ص60.

تقديم المستندات المطلوبة أو عدم وضع أسباب داخل المحاضر الخاصة بإصدار القرارات وغيرها من القرائن الأخرى التي يستنبط منها القاضي حكمه، وتظهر سلطة القاضي فيما ذكر من خلال عدة مظاهر يتميز بها الإثبات في دعوى الإلغاء.

المبحث الثاني: مظاهر خصوصية الإثبات في دعوى الإلغاء:

إن طبيعة دعوى الإلغاء تجعل منها ذات خصوصية كونها لا تسعى فقط لحماية حقوق شخصية بل إن هدفها الأساسي يتمثل في حماية مبدأ مشروعية القرار الإداري، وبالتالي فإن البحث في الوثائق والأدلة يبدأ من اللحظة الأولى لرفع دعوى الإلغاء من خلال فحص الشروط والإجراءات المطلوبة لقبول الدعوى **(المطلب الأول)** وصولا إلى بحث الأدلة المتعلقة بأوجه الطعن المثارة أمام القاضي بالنسبة للقرار موضوع الدعوى **(المطلب الثاني)**

المطلب الأول: الإثبات بالنسبة لإجراءات رفع دعوى الإلغاء:

تبدأ دعوى الإلغاء بإجراءات قانونية ذات طبيعة خاصة تختلف في كثير منها عن غيرها من الإجراءات المقررة للدعاوى القضائية الأخرى، ولهذا يرى البعض([1]) بأنها إجراءات تحقيقية واستيفائية يتحمل عبئها الأكبر القاضي الإداري من خلال عدة وسائل قررها له المشرع، وهو في الواقع أمر تبنته المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها بالطعن الإداري رقم 3467 لسنة 38ق والصادر بتاريخ 22 سبتمبر 1999 والذي جاء فيه (ومن حيث إن الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا منوط بإجراءات تكفل القانون رقم 47/ 1972 بشأن مجلس الدولة ببيانها وهي إجراءات تختلف في طبيعتها وجوهرها عن الإجراءات التي تتبع في إقامة الدعوى أمام المحكمة العادية) ([2])، ولبيان مظاهر الخصوصية بالنسبة لإجراءات وشروط رفع الدعوى وعلاقتها بالإثبات وبيان دور القاضي الإداري بشأنها يمكننا بيان ذلك في النقاط التالية:

---

[1]– د. خليفة سالم الجهمي، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي، دار ومكتبة الفضيل، بنغازي، 2009، ص241.

[2]– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة والأربعون (من أول أكتوبر سنة 1998 إلى آخر سبتمبر سنة 1999)، مجلس الدولة –المكتب الفني، ص1167.
http://laweg.net/Default.aspx?action=LawEg&Type=16&JID=58332

أولا/ إجراءات تقديم الطعن: تعتمد الإجراءات المتعلقة بتقديم الطعن على مجموعة من القواعد المنصوص عليها قانونا والمحددة من قبل القوانين المنظمة للقضاء الإداري، فنجد في القانون رقم 47 لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة المصري المادة 25 منه بيانا لبداية الإجراءات المتبعة في الطعن بأن (يقدم الطلب إلى قلم كتاب المحكمة المختصة بعريضة موقعة من محام مقيد بجدول المحامين المقبولين أمام تلك المحكمة ....) وكذلك نص المادة 9 من القانون رقم 88 لسنة 1971 الليبي والتي تنص على (يقدم الطعن بصحيفة تودع قلم كتاب المحكمة موقع عليها من محام من المقيدين بجدول المحامين المقبولين أمامها)، وعليه فإن صحيفة الدعوى إذا لم تكن موقعة من محام من المقيدين بجدول المحامين المقبولين أمام المحكمة التي يرفع أمامها الطعن فلا يمكن قبولها كونها باطلة وهو المستقر عليه فقها وقضاء([1])، ولكن ولئن كانت النصوص صريحة في هذا المجال إلا أن القضاء وانطلاقًا من كون دعوى الإلغاء تهدف لحماية المشروعية، حاول التخفيف باعتبار أن تقدير ذلك من سلطة المحكمة، بل واتبع في بعض الأحيان تفسيرا مخففا لنصوص القانون المتعلقة بهذا الإجراء، فنجد أن القضاء الإداري الليبي– وحسنا فعل– فصل في ذلك ونهج منهجا متساهلا أكثر من نظيره المصري، فنجده أخذ بصحة التوكيل العرفي وجعل عبء أثبات عدم صحته على عاتق من يدعي بذلك بما فيهم الإدارة([2])، وفي ذات النهج المتساهل الذي أخذ به القضاء الإداري الليبي نجده قد فسر نص المادة 9 تفسيرا موسعا خالف في ذلك ما جاء به القضاء المقارن فقضت المحكمة العليا الليبية في حكمها في الطعن الإداري رقم 48/63ق

---

[1]– قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن الإداري رقم 8006 لسنة 50 ق بأن (حسبما جرى على قضاء هذه المحكمة – أن توقيع المحامي المقبول أمام محكمة القضاء الإداري على صحيفة الدعوى هو إجراء جوهري أوجب القانون أن يستكمله شكل الصحيفة، وقد رتب المشرع على تخلفه الحكم ببطلانها، وأن التوقيع الذي عناه المشرع هو الذي يعبر عن أن الصحيفة صادرة عن محام ومعدة من قبله، مما لا يتأتى إلا بأن تكون ممهورة بتوقيع المحامي في نهايتها، للتحقق من أنها صادرة عن المحامي الموقع عليها، وأنه أشرف على تحريرها والوثوق من صياغته لها، وبهذا وحده يتحقق الهدف والغاية من التوقيع) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الإدارية العليا في السنة الثالثة والخمسون – الجزء الأول – من أول أكتوبر سنة 2007 إلى آخر مارس سنة 2008، مجلس الدولة – المكتب الفني، ص794. http://laweg.net/Default.aspx?action=LawEg&Type=16&JID=91575

[2]– ينظر حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 16/33ق والصادر بتاريخ 1971/3/7/ مجلة المحكمة العليا، السنة 7، العدد 3، ص55.

والصادر بتاريخ 2005/1/2 الحكم بـ(أن نص المادة التاسعة من القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري تقضي بأن الطعن الإداري يقدم بصحيفة تودع قلم كتاب محكمة الاستئناف المختصة، موقع عليها من محام من جدول المحامين المقبولين أمامها، مما مفاده أن التوقيع على صحيفة الدعوى إجراء جوهري يجب أن يستكمله شكل الصحيفة، وإلا كانت باطلة؛ إلا أن المقصود مما أورده النص في هذه الخصوصية هو أن تصدر الصحيفة من المحامي المقبول أمام محكمة الاستئناف، وأن صدورها منه أو عدم صدورها مسألة واقع متروك ثبوتها والاطمئنان إلى دليل هذا الثبوت إلى محكمة الموضوع.

وحيث إن المحكمة مصدرة الحكم المطعون فيه قد أثبتت في مدونات حكمها أنه بَانَ لها من صحيفة الدعوى التي تحمل ختم وعنوان محامي الطاعن المقيد بجدول المحامين المقبولين أمامها وقيام هذا المحامي بالتوقيع على محضر إيداع الصحيفة، واعتبرت أن ذلك يكفي للتدليل على صدورها منه. ولما كان هذا مما يدخل في سلطة محكمة الموضوع وليس فيه ما يجافي العقل والمنطق السديد، فإن صحيفة الدعوى الماثلة تكون قد استوفت الشكل القانوني الذي نصت عليه المادة التاسعة من القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري، ويكون الطعن على الحكم المطعون فيه قائما على غير أساس يتعين رفضه([1])، وفي هذا الاطار أيضا نجد أن القضاء الإداري اتبع إجراءات أسهل في إثبات توافر الشروط الخاصة برفع الدعوى، إذ نجده اكتفي بتقديم بيانات حول القرار محل الطعن، ولكن قيد ذلك وفقا لأحكام المحكمة العليا الليبية بأمرين، الأول أن يتم طلب صورة من القرار من قبل المحكمة المختصة إعمالا لاختصاص القاضي الإداري بتكليف الخصوم إحضار مذكرات ومستندات تكميلية والثاني أن لا تستجيب الإدارة، وبالتالي فإن هذا الأمر لا يمكن تطبيقه في حال إهمال المدعي في الإتيان بالأدلة المكتوبة والتي أهمها صورة من القرار محل الطعن([2])، ولكن قد يثار التساؤل حول الوضع بالنسبة للقرار السلبي غير المكتوب، كيف يمكن إثبات وجوده وعلى من يقع عبء إثباته؟

[1]– مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، 2005، سبق ذكره، ص28–29.

[2]– ينظر الطعن الإداري رقم 47/11ق الصادر بتاريخ 2003/6/8، مجموعة أحكام المحكمة العليا، القضاء الإداري، الجزء الأول، ص328.

أجابت المحكمة الإدارية العليا المصرية على ذلك في حكمها في الطعنين الإداريين رقم 9847 و9896 لسنة 48ق بأن جعلت استنباط وجوده من عمل قاضي الموضوع من خلال الأدلة التي يقدمها طالب الطعن بالإلغاء فقضت بـــ (..... وحيث لم تقدم المستندات الدالة على صفة المدعيين في رفع الدعوى أو مصلحتهم الشخصية والمباشرة ومركزهم القانوني الذاتي الذي اعتدي عليه، كما لم تقدم المستندات الدالة على صحة ادعاءاتهم سوى الإشارة إلى أبحاث منشورة وتوصية لمجلس الشعب بصرف مخلفات الصرف الصحي في الصحراء نظرًا لتشبع بحيرة مربوط بالتلوث، دون أن يثبت في الأوراق أن تلك المخلفات يتم صرفها بالفعل دون معالجة كاملة، وأنها تصرف إلى البحيرة بعد معالجة أولية أو غير كاملة، وكل هذا لا يصلح دليلاً للإثبات، ما يجوز معه اللجوء إلى القضاء ورفع الدعوى، حيث ينتفي في النهاية وجود القرار الإداري السلبي بالامتناع في مفهوم المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة، فما كان يجوز قبول دعواهم والحال كذلك، ويكون الحكم المطعون فيه وقد خالف هذا النظر قد خالف التطبيق الصحيح لحكم القانون جديرًا بالإلغاء ورفض طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه الثاني)([1]).

ثانيا/ مظاهر الإثبات ودور القاضي الإداري بالنسبة لمواعيد الطعن: حددت القوانين المنظمة للقضاء الإداري ميعادا للطعن بالإلغاء على القرارات الإدارية من تاريخ نشر القرار

---

[1]– الطعنان رقم 9847 و9896 لسنة 48 ق، الصادران بجلسة 2008/4/2، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في السنة الثالثة والخمسون– الجزء الثاني ، من أول أبريل سنة 2008 إلى آخر سبتمبر سنة 2008، مجلس الدولة – المكتب الفني، ص968، http://www.laweg.net/Default.aspx?action=LawEg&Type=16&JID=91613، وفي الطعن الإداري رقم الطعن رقم 4176 لسنة 57 بجلسة 2010/2/23 قضت بأن (إن مثل هذا القرار كتصرف قانوني سلبي لا يشهد به واقع مادي، فمن ثم فإن عبء إثبات وجوده عند إنكاره من قبل جهة الإدارة، وإن كان يقع على عاتق مدعيه، فإنه نظرا لطبيعته تلك يكون لزاما التخفف بشأن إثباته، إذ يكتفي حالتئذ بالقرائن التي تبرهن على وجوده، إيماء إلى أن عبء الإثبات يتخفف بشأنه القضاء الإداري، متى قام موجب هذا التخفف، لافتقار ذوي الشأن – كطرف ضعيف يجابه طرفا ذا سلطة عامة – إلى الوسائل التي تمكنهم من إثبات مدعاهم، إذا كانت هذه الوسائل تسيطر عليها الإدارة بوجه عام، على نحو يحول بينهم وبينها، وإلا لكان مستحيلا إثبات مثل ذلك التصرف)، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في شأن الأحزاب السياسية والطعون الانتخابية (في الفترة من 1/ 1/ 2010 إلى 30/ 6/ 2011)، مجلس الدولة، المكتب الفني، ص121. http://www.laweg.net/Default.aspx?action=LawEg&Type=16&JID=86668

أو إبلاغ صاحب الشأن، ويقع على الإدارة باعتبارها هي المسؤولة عن هذه العملية إثبات وقوع النشر في الجريدة الرسمية أو إعلان صاحب المصلحة المدعي، وللمحكمة أن توزن الأدلة والأوراق المقدمة للوصول إلى تطبيق نص القانون، كون هذا الميعاد من النظام العام ويتصدى له القاضي من تلقاء نفسه وفي أية مرحلة من مراحل التقاضي، وفي هذا قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه (وحيث أن التقيد بمدة الطعن المقررة لسماع دعوى الإلغاء من النظام العام تثيره المحكمة من تلقاء نفسها.....)([1])، وقضت المحكمة العليا الليبية بأن (من المقرر أن مواعيد الطعن من النظام العام وبالتالي فإن للمحكمة في أية مرحلة من مراحل الدعوى أن تتصدى لها من تلقاء نفسها دون حاجة أن يدفع بها أحد الخصوم)([2]).

وفي جميع الحالات يقع على الإدارة في حال الدفع بأن الدعوى رفعت بعد الميعاد أن تقيم الدليل على ذلك من خلال إقامة دليل ثابت لا يحتمل الترجيح وهو ما سار عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية والتي قضت في حكمها في الطعن الإداري رقم 21011 لسنة 52ق والصادر بتاريخ 26 مارس 2008 بأن (.....يقع عبء إثبات نشر القرار أو إعلانه إلى صاحب الشأن أو علمه به في تاريخ معين على عاتق الإدارة إذا دفعت بعدم قبول الدعوى...)([3])، ومن ثم يرجع للقاضي الإداري دراسة أدلة الإدارة والموازنة بشأنها للوصول إلى استنباط واقعة العلم بالقرار بأي وسيلة من الوسائل باعتبار تقدير حصول العلم بالقرار من سلطة قاضي الإلغاء دون معقب عليه، وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن (.....للقضاء التحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة أو تلك الواقعة، وتقدير الأثر الذي يمكن ترتيبه عليها من حيث العلم كفاية العلم أو قصوره، ذلك حسبما تستبين المحكمة من أوراق الدعوى وظروف الحال)([4])، وهو ذات النهج الذي سار عليه القضاء الليبي الذي استقر على أنه (ولما كانت واقعة العلم اليقيني لصاحب الشأن يمكن استنباطها

---

[1]– د. علي شطناوي، مرجع سبق ذكره، ص436.

[2]– الطعن الإداري رقم 45/87ق، بتاريخ 2002/12/15، مجموعة أحكام المحكمة العليا،2005، الجزء الثاني، ص620-622.

[3]– مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في السنة الثالثة والخمسين (من أول أكتوبر 2007 إلى أخر مارس 2008) السنة الثالثة، العدد 12، مجلس الدولة المصري المكتب الفني،ص893.
http://www.laweg.net/Default.aspx?action=LawEg&Type=16&JID=91590

[4]– نفس المرجع السابق

من أي واقعة أو قرينة تفيد حصولها وأن المحكمة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في استخلاص واقعة العلم اليقيني دون رقابة عليها من المحكمة العليا)([1])، في المقابل على القاضي الإداري أن يرد على الأدلة التي تقدمها الإدارة بهذا الشأن وهو ما قضت به المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 54/87ق والذ جاء فيه (وحيث أن جهة الإدارة قد أثارت أمام المحكمة المطعون في قضائها الدفع بعدم قبول الطعن شكلا لرفعه بعد الميعاد وقدمت أدلتها على ذلك، ولما كان الحكم المطعون فيه لم يقبل هذا الدفع الجوهري ولم يورد حججا سائغة لها أصلها الثابت في الأوراق تكشف أن الطعن رفع في الميعاد فما أورده في مدوناته مجرد القول أنَ الطعن رفع في الميعاد، فإن النعي عليه بالقصور في التسبيب يكون قائما على أساس صحيح بما يوجب نقضه دون حاجة لمناقشة الوجه الآخر من النعي)([2]).

أخيرا وجب البيان أنه بالرغم من التناغم بين أحكام القضاء الإداري إلا أنه هناك بعضا من الاختلاف في مسألة إثبات العلم اليقيني، ففي الوقت الذي أخذ القضاء الإداري الأردني بالشهادة لإثبات العلم اليقيني كما جاء في حكم محكمة العدل العليا الأردنية التي قضت بأن (القرار المشكو منه قد صدر بتاريخ 1992/10/24 وعلم به المستدعي علما يقينيا في مدة لا تتجاوز أسبوعا من تاريخ 1992/11/2 كما هو ثابت من شهادة فتحي درويش وكيل قسم الباطني في مستشفى البشير....)([3])، نجد أنه في المقابل فإن المحكمة العليا الليبية رفضت إثبات العلم اليقيني بشهادة الشهود وقضت في الطعن الإداري رقم 2/3ق بأنه (لا يتحقق معنى العلم اليقيني ولا إثبات حقيقة الميعاد الذي تبدأ منه مواعيد الطعن بطريق الاستماع إلى شاهد توضع أقواله موضوع التقدير والاحتمال والترجيح....)([4]).

---

[1]– الطعن الإداري رقم 49/38 بتاريخ 2004/03/21، مجموعة أحكام المحكمة العليا، 2004، سبق ذكره، ص94.

[2]– حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 54/87ق الصادر بتاريخ ص2008/3/16، مجلة المحكمة العليا الليبية، السنة 43، العدد 3، ص68–70.

[3] –علي شطناوي، مرجع سبق ذكره، ص445.

[4]– الطعن الإداري رقم2/3ق الصادر بتاريخ 1956/11/28 / مجلة المحكمة العليا الليبية، السنة أ، ج1، ص56.

ثالثا/ دور القاضي الإداري في مجال إثبات المصلحة: إن قبول دعوى الإلغاء يكون متى ما قدم صاحب مصلحة حاله ومحتملة طعنا في قرار إداري يؤثر في مركزه القانوني وبالتالي فهي شرط من الشروط التي أوجبها المشرع وعمل بها القضاء على تفصيل في قبول دعوى الإلغاء، والواقع أنه وفي مجال الإثبات فإن رافع الدعوى لا يتحمل عبء إثبات أنه صاحب مصلحة، بل هي مسألة موضوعية تستقل محكمة الموضوع بدراستها والحكم على ضوئها، وعلى من يدعي انتفاء المصلحة– وهي في الغالب الإدارة– أن يقدم الدليل على ذلك، وتبقى الأدلة خاضعة لتقدير القاضي الإداري، وفي هذا السياق قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعون أرقام (5546 و6013 و 79875 لسنة 55ق والصادرة بتاريخ 2010/02/27 بأنه (ومن المستقر عليه إنه في طلبات الإلغاء التي تتعلق بمشروعية القرارات الإدارية، وباعتبار أنها تثير منازعة عينية، يتسع مفهوم المصلحة المشترطة في دعوى الإلغاء عنه في الدعاوى القضائية الأخرى، بحيث لا تتقيد المصلحة حرفيًا في دعوى الإلغاء بحق أو مركز قانوني ذاتي أو شخصي لرافع دعوى الإلغاء، فضلاً عن أن مجلس الدولة الفرنسي قد تخفف في شروط المصلحة في دعوى الإلغاء، إذ يستوي في قضائه أن يقع المساس بمصلحة رافع دعوى الإلغاء في تاريخ رفعها أو في تاريخ لاحق، ومهما كانت الدرجة التي يكون عليها هذا المساس بالمصلحة مؤكدًا ومباشرًا، ما دامت المحكمة قد قدرت كفاية هذه الدرجة.....ولما كانت الأحكام المتقدمة في شأن المصلحة في دعوى الإلغاء قد أوجبتها الطبيعة الخاصة لهذه الدعوى، كما فرضها هدفها الأسمى الذي استنت من أجله هذه الوسيلة القضائية لتكون ضمانة لمبدأ المشروعية الذي يرتكز عليه بناء الدول المتحضرة، والذي يعد البنية التحتية التي يؤسس عليها بناء الحقوق والحريات العامة المكفولة دستوريًا ودوليًا، الأمر الذي لا يجوز معه تطبيق أحكام المادة (3) من قانون المرافعات معدلة بالقانون رقم 81 لسنة 1996 في النزاع الماثل على النحو الذي طلبته الجهة الإدارية في صحيفة طعنها الأول وسندًا لدفعها بانتفاء مصلحة رافع الدعوى والمتدخلين إلى جانبه، لما يمثله ذلك من تعارض مع طبيعة المنازعة في دعوى الإلغاء، يفقد معها النص شرط انطباقه الذي أكدته دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا في حكمها سالف الإشارة إليه.

ومن حيث إنه تطبيقًا لما تقدم، ولما كان المتدخلون جميعًا – سواء من قضي بقبول تدخله أو رُفض في الحكم المطعون فيه – هم من مواطني جمهورية مصر العربية، وهم من المخاطبين بالمادة (25) من الدستور التي تكفل " لكل مواطن نصيب في الناتج القومي " وقد أوضحوا في صحف طلبات التدخل وجوه مصالحهم المتعلقة بتنمية واستغلال وتعظيم عوائد الغاز الطبيعي المصري باعتباره من الثروات الطبيعية للبلاد وأحد روافد الناتج القومي وذلك في ضوء ما تضمنه القرار المطعون فيه، الأمر الذي تتوافر معه للمتدخلين جميعًا صفة ومصلحة في التدخل، وذلك بمراعاة أن التصدي لمشروعية القرار ومدي مساسه بهذه المصلحة سلبًا أو إيجابا هو في حقيقته فصل في موضوع الطلبات في الدعوى يتجاوز حدود البحث في القبول الشكلي لطلبات التدخل)([1])، وهو ذات الرأي الذي أخذ به القضاء الليبي في الطعن الإداري رقم 9/7ق والذي جاء فيه (إن النيابة العامة دفعت الدعوى الحالية بعدم قبولها لانتفاء مصلحة رافعها بعد أن فصل من وظيفته بعد أن فصل من وظيفته لتغيبه أكثر من خمسة عشر يوما. وحيث إنه عن الدفاع المبدى من النيابة فإنه مردود، لان مصلحة الطاعن إن لم تكن محققة فهي محتملة ولا يؤثر فيها فصله من عمله وذلك لجواز ترتيب حق مالي إذا حكم بجزء من طلباته في الدعوى الحالية) ([2]).

المطلب الثاني: الإثبات بالنسبة لأوجه الطعن بالإلغاء أمام القاضي الإداري:

يقوم القرار الإداري على خمسة أركان هي الاختصاص والشكل والمحل والسبب والغاية، فإذا شابها مخالفة كان القرار غير مشروع ويقضي القضاء ببطلانه، ويحكم مسألة الإثبات بالنسبة لأركان القرار مسألتان؛ الأولى هي أن الطعن في القرار الإداري يجب أن ينصب على مشروعية القرار الإداري من عدمها دون الملاءمة، وبالتالي فإن كل الدفوع والأدلة يجب أن توجه لإثبات عدم مشروعية أحد أركان القرار بحيث تؤسس على أساس صحيح يمكن من خلاله بناء النتيجة، والا فإن للقاضي الإداري الحق في طرح هذه الدفوع وعدم الالتفات لها أو الرد عليها، وهو ما أكده قضاء المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري

[1] –مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة والخمسين والسادسة والخمسين –من أول أكتوبر 2009 إلى آخر سبتمبر 2011، مجلس الدولة، المكتب الفني، ص327.
http://www.laweg.net/Default.aspx?action=LawEg&Type=16&JID=91287

[2] – طعن إداري رقم 9/7ق الصادر بتاريخ 1964/5/9، مجلة المحكمة العليا، السنة الأولى، العدد 3، ص7.

رقم49/109 ق والصادر بتاريخ 2005/10/30 والذي جاء فيه (وحيث إن هذا الذي أورده الحكم المطعون فيه يكشف من أن المحكمة مصدرته قد تصدت للقرار المطعون فيه ولمدى مشروعيته، وانها طرحت أوجه دفوع الطاعن ودفوعه لعدم التدليل عليها بحجج سائغة، ولا يغير هذا ما أورده الطاعن في هذا الوجه من النعي من إهمال طلبه بإلزام جهة الإدارة بتقديم أصول الأوراق ذات الصلة الصادرة منها.....وحيث إنه لكل ذلك يكون هذا الوجه من النعي قائما على غير أساس يتعين رفضه)([1])، المسألة الثانية هي أن للقاضي الإداري أن يثير من تلقاء نفسه بعض أوجه الطعن ذات العلاقة بالنظام العام وذلك دون التقيد بدفوع أطراف الدعوى([2])، وهو ما سنبينه في الفقرتين التاليتين:

أولا/ الإثبات بالنسبة للعناصر الخارجية للقرار الإداري: تتمثل العناصر الخارجية للقرار بركني الاختصاص والشكل، والواقع أن هذان الركنان من النظام العام كونهما مستمدان من نصوص قانونية صريحة تتعلق بالهيكلية الإدارية، ويترتب على ذلك أن للقاضي أن يدفع بهما من تلقاء نفسه حتى لو لم يقدم المدعي دفعا بشأنهما هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنه يجوز إثارتهما من قبل الطاعن أو القاضي في أي درجة من درجات التقاضي.

ولعلنا لا نبالغ إن قلنا بأن مسالة إثبات هذين الوجهين من أوجه الطعن لا تشكل صعوبة ولا معضلة، إذ أنهما يعتمدان على نصوص صريحة وواضحة لا تحتمل التأويل غالباً، يمكن التدليل عليهما من خلال النصوص الحاكمة لعمل الجهات الإدارية، ولا تكاد تظهر هذه الصعوبة إلا في حالة عدم وضوح الاختصاصات وتعقدها بالنسبة للجهات الإدارية، ويحفف من عبئها دور القاضي الإداري الإيجابي الذي له الحق في الحكم بعدم مشروعية القرار من تلقاء نفسه ولو عجز المدعي عن إثبات ذلك إذا تمكن القاضي من بيان عدم اختصاص الجهة مصدرة القرار، وهذا الأمر أيضا يتعلق بعيب الشكل، إذ يتركز عبء الإثبات بالنسبة لهذا العيب في إثبات المدعي وجود شكلية جوهرية نص عليها القانون وأغفلتها الإدارة ليحكم القاضي بإلغاء القرار، و مما يزيد من سهولة إثبات هذا العيب هو الدور الإيجابي للقاضي

[1]– مجموعة أحكام المحكمة العليا لسنة 2005، مرجع سبق ذكره، ص445.

[2]– ينظر حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 20/2ق الصادر بتاريخ 1974/3/21، مجلة المحكمة العليا، السنة 10، العدد 3، ص85.

الإداري، بالإضافة إلى ذلك فإنهما قد يشكلان قرينة على وجود عيوب أخرى خاصة عيبا المحل والغاية، فالاستعجال في إصدار القرار وعدم اتباع وسائل محددة فيه كالنقل مثلا اتخذها القضاء الإداري قرينة على وجود عيب المحل أو الغاية.

ثانيا/ الإثبات بالنسبة للعناصر الموضوعية للقرار الإداري: تتمثل العناصر الموضوعية للقرار الإداري في المحل والسبب والغاية، وهذه الأركان تعد أكثر أوجه الطعن دقة في الإثبات كونها تتعلق بمسائل دقيقة قد تتداخل وتتصل مع بعضها أحيانا، بل إنها قد ترتبط بنية مصدر القرار فيكون إثباتها صعبا، ويمكن بيان مسألة الإثبات في هذه الأركان في التالي:

1- عيب المحل: يقع إثبات عيب المحل كبقية الأركان الأخرى على عاتق المدعي ببطلان القرار الإداري، وقد لا يشكل هذا الركن صعوبة في الإثبات في الحالة التي يكون فيها اختصاص الإدارة مقيدا ولكن تدق المسألة في الحالة التي يكون اختصاص الإدارة تقديريا، ففي هذه الحالة يجب على المدعي أن يقدم أدلة ثابتة ويقينية تدل على أن الإدارة قد خالفت القانون عند ترتيبها للأثر القانوني الناجم عن القرار الإداري، ولكن يخفف من عبء ذلك الدور الإيجابي للقاضي الإداري، فالقاضي الإداري في مجال ركن المحل يتمتع بسلطة واسعة في الإثبات بل وحتى في تغيير وضع القرار نفسه فمثلا:

- فكرة النقل النوعي: الأصل أن الإدارة عند إجراءها للنقل تتمتع بسلطة تقديرية واسعة تخرج عن رقابة القضاء الإداري، ولكن القضاء الإداري وبحكم اتساع سلطته ابتدع فكرة النقل النوعي، ورأى أن مخالفة القانون عند إجراء النقل، يؤدي لإعدام القرار لعيب في محله، ولكن يبق على المدعي أن يثبت أن القرار معيب في محله وأن الأثر الحقيقي عليه هو الجزاء، وفي هذا قضت المحكمة العليا بأن(نقل الموظف بنوعيه المكاني والنوعي هو سلطة خولها المشرع للجهة الإدارية تجريه وفقا لسلطتها التقديرية حسبما يمليه عليها صالح العمل ومقتضياته وعلى من يدعي أن النقل في حقيقته جزاء تأديبي مقنع بغير الطريق التأديبي الذي رسمه القانون أو لحرمانه من

دوره في الترقية بالأقدمية فهو الذي يتحمل إثبات ما يدعيه بأدلة إيجابية وقرائن مقنعة لا تدع مجلا للشك)([1]).

- فكرة تحول القرار الإداري: ووفقا لهذه الفكرة التي تقوم على تحول القرار المعيب في محله من قرار غير مشروع إلى قرار مشرع، هي فكرة تبرز دور القاضي الإداري، فلو استطاع المدعي إثبات أن القرار معيب في محله ولكنه كان صحيحا في بقية الأركان وخاصة عيب الغاية، تحول القرار إلى قرار مشروع، وعلى المدعي إثبات بقية العيوب ([2]).

2- **إثبات عيب السبب:** يأخذ إثبات ركن السبب أهمية بالغة كونه يمثل أهم ركن في القرار الإداري والذي تستند عليه الإدارة لتحقيق الأثر المستهدف من القرار، ويقع على من يدعي بطلان القرار لعيب في سببه أن يثبت أن القرار ليس له سبب أو أنه سببه صحيح لإصداره أو أن السبب غير مشروع، وله في ذلك تقديم كل الأدلة والقرائن التي تخضع لتقدير القاضي، وتتم وسائل إثبات السبب بالآتي:

-فحص الأسباب التي تذكرها الإدارة إذا كان القرار مسببا.

- أن يطلب المدعي أو القاضي من الإدارة إبداء أسباب قرارها، فإن أبدتها الإدارة كان للقاضي فحصها وتمحيصها ليوقع عليها حكمه ويرتب نتيجته السائغة لذلك، وإن أبت وتراخت كان ذلك قرينة على عدم مشروعية القرار، وفي هذا قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن (للقضاء الإداري أن يكلف جهة الإدارة بالإفصاح عن

---

[1]- حكم المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 45/80ق بتاريخ 2002/11/10، مجموعة أحكام المحكمة العليا، 2000-2001-2002، ج الثاني، ص578.

[2]- ينظر في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 3/31ق والصادر بتاريخ 21 مارس 1959، وكذلك فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم 374 بتاريخ 1999/6/7)، د. محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي "دراسة تحليلية وفقهية لأحكام وفتاوى مجلس الدولة في مصر"، الكتاب الثاني، مطبعة كلية الحقوق بجامعة القاهرة، ص 632، ص740.

سبب قرارها فإذا امتنعت عن ذلك قامت قرينة مفادها عدم قيام القرار على سببه الصحيح) ([1]).

- أن يطلب القاضي عند تهيئة الدعوى الاطلاع بنفسه أو عن طريق خبير على ملف المدعي كونه الوعاء الصادق لكل ما يتعلق به فإذا لم يجد ما يفيد سببا محددا ولا المحاضر التي بني عليها القرار قضى بعدم مشروعية القرار لانتفاء سببه، وفي هذا قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن(وفي دعوانا هذه نجد أن القرار المشكو منه لم يقم على سبب يبرره سيما وان ملف خدمة المستدعي وهو الوعاء الطبيعي لسيرته الوظيفية قد جاء خلوا من أي شائبة، الأمر الذي تستخلص منه محكمتنا بأن قرار التنسيب بإحالة المستدعي على الاستيداع لم يكن مستندا لسبب يبرره، ولم يهدف لتحقيق مصلحة عامة وإن قرار مجلس الوزراء المبني على هذا التنسيب غير المبرر حقيق بالإلغاء)([2]).

3- إثبات عيب الغاية: إن هذا العيب يكتسي أهمية وخصوصية تتميز عن بقية العيوب الأخرى باعتباره يتعلق بمكامن نفسية لمصدر القرار، ونظرا لهذه الخصوصية فإنه يتمتع في مجال الإثبات بخاصيتين، الأولى/ أنه لا يمكن أن يثار إلا في مجال الاختصاص التقديري للإدارة وبالتالي فلا يتصور كأصل عام أن يثار في مجال الاختصاص المقيد للإدارة، وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن (لا يثار عيب الانحراف إلا بصدد اختصاص تقديري يترك لرجل الإدارة بعض الحرية في التدخل أو الامتناع، و في اختيار وقت التدخل وتقدير خطورة وأهمية بعض الوقائع وما يناسبها من وسائل...)([3]). الثانية/ أنه وسيلة احتياطية لا يلجأ إليها القاضي إلا إذا تعذر عليه إثبات عدم المشروعية استنادا على بقية العيوب الأخرى، وهو ما قضت به المحكمة العليا الليبية

---

[1]- الطعن الإداري رقم 1174 لسنة 40ق بجلسة 1995/11/12، محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي "دراسة تحليلية وفقهية لأحكام وفتاوى مجلس الدولة في مصر"، الكتاب الأول، مطبعة كلية الحقوق بجامعة القاهرة، ص859.

[2]- أشار إليه علي شطناوي، مرجع سبق ذكره، ص674. وينظر حكم المحكمة العليا الليبية رقم 23/40ق السابق الإشارة إليه في هذا البحث

[3]- طعن إداري رقم 3/6ق الصادر بتاريخ 1957/6/26، أشار إليه د. خليفة الجهمي، مرجع سبق ذكره، ص338.

في الطعن رقم 11/8ق (ذلك أنه من المقرر في الفقه والقضاء الإداري أنه إذا عيب القرار الإداري بأي عيب آخر مع الانحراف، فان القضاء الإداري يبدأ بفحص العيب الآخر، فإذا انتهى إلى توافره قضى بإلغاء القرار دون ما حاجة إلى التعرض لعيب الانحراف، وليس للطاعن أن يتضرر من عدم التعرض لعيب الانحراف ما دام قد وصل لمبتغاه) ([1]).

ولكن في المقابل فاذا كانت هذه هي الأسس فيما يتعلق بعيب الغاية إلا أن إثباته يتسم بالصعوبة لأنه يتعلق بالمكامن النفسية والبواعث وراء إصدار القرار الإداري، ويقع إثباته على عاتق المدعي بالبطلان وفي هذا قضت المحكمة العليا الليبية في الطعن رقم 49/122ق بأن (لما كان عيب الانحراف بالسلطة من العيوب القصدية فإن لازم ذلك أنه يتعين على من يدعيه أن يقيم الدليل عليه) ([2])، وعملية الإثبات هذه يمكن أن تتم من خلال عدة وسائل:

- أن يطلب المدعي من القاضي أو أن يبادر القاضي بطلب إبداء أسباب القرار ومن خلالها يمكن إثبات عيب الغاية.
- طلب فحص الملف الوظيفي لبيان اتجاه نية الإدارة
- طلب شهادة الشهود في النظم التي تأخذ بذلك كالنظام القضائي الأردني ([3]).

كما أنه وإن كان الأصل أن عيب الغاية يقع إثباته على المدعي، إلا أنه ونظرا لصعوبة إثباته ولما للقاضي من دور إيجابي وإنشائي في نظر دعوى الإلغاء، جاز له التدخل في مسألة إثبات هذا العيبين من خلال عدة وسائل:

- الاستنباط/ وهذا يكون في الحالة التي يكون فيها القرار دالا بذاته على هذا العيب، وهو ما استقر عليه قضاء المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 28/19ق والذي قضت فيه بأنه (متى كان من المستقر عليه فقها وقضاء أنه إذا كان القرار الإداري بذاته وباستقراء أسبابه كافيا للدلالة على ثبوت عيب الانحراف فإن للقاضي

[1]– طعن إداري رقم11/8ق بتاريخ 1970/02/8، نقلا عن خليفة الجهمي، نفس المرجع، ص334

[2]– طعن إداري رقم 49/112ق بتاريخ 2005/4/24، مجلة المحكمة العليا/ السنة 40، العدد 3–4، ص14.

[3]– سبقت الإشارة إلى أن النظام القضائي الليبي يرفض اعتبار الشهادة سببا في الإثبات، ينظر فيما سبق.

الإداري أن يحكم بإلغائه دون حاجة إلى أن يحمل طالب الإلغاء عبء إثبات ما قام عليه الدليل من واقع الأوراق) ([1]).

- للقاضي الحق في طلب التحقيق مع مصدر القرار للوقوف على الحقيقة ودوافعه عند إصدار القرار، وهذا الحق ممنوح للقاضي بموجب النصوص القانونية يباشره من تلقاء نفسه إذا رأى الضرورة ملجئة لذلك.

الخاتمة:

في ختام هذا البحث يمكن القول بأن الطبيعة المميزة لدعوى الإلغاء كونها دعوى مشروعية جعلت الإثبات أمام القضاء الإداري مميزا عن أمام بقية المحاكم الأخرى، وبالتالي منحت للقاضي دورا هاما في تقدير الأدلة والتدخل للوصول إلى الحقيقة، ويمكننا بيان أهم مظاهر الخصوصية في الاتي:

1- عبء الإثبات في دعوى الإلغاء مشترك بين المدعي والإدارة والقاضي.
2- ينتقل عبء الإثبات بين أطراف الدعوى.
3- الأصل في الإثبات الكتابة ما يرتب استبعاد الشهادة أحيانا واليمين أيضا.
4- للقاضي الإداري أثناء تهيئة الدعوى أو عند نظرها البدء في التحقيق أو طلب المستندات لفحصها واستخلاص الحكم منها.
5- للقاضي سلطة واسعة في تقدير الأدلة ولا يقيده إلا أن يكون أن تكون الأدلة المقدمة تؤدي إلى النتيجة التي يصل إليها.
6- للقاضي الإداري أن يثير بعض المسائل ويحكم وفقا لها دون التقيد بالدفوع المقدمة من أطراف الدعوى.
7- من خصوصية دور القاضي الإداري في الدعوى الإدارية أنه ينشئ القواعد القانونية بما يتماشى مع طبيعة عمل الإدارة ولا يتقيد في الغالب بنصوص قانونية محددة.
8- من خصوصية الإثبات في دعوى الإلغاء أن السكوت قد يكون قرينة فاصلة في الحكم بمشروعية أو عدم مشروعية القرار أو حتى وجوده أصلا إن كان القرار سلبيا.

[1]- الطعن الإداري رقم 28/19ق والصادر بتاريخ 1984/06/24، مجلة المحكمة العليا الليبية، السنة 22، العدد 12، ص29.

9- دور القاضي الإداري يعد حساسا كونه يقف عند نظره للدعوى عند حاجز رفيع يفصل بين الحياد والموضوعية.

وفي ختام هذا البحث فإننا نوصي بالآتي:

1- إنشاء جهاز قضاء إداري مستقل (مجلس دولة) في ليبيا.
2- تقنين القواعد العامة في إجراءات الإثبات الإداري مع مراعاة الطبيعة الخاصة للدعوى.
3- تعديل قانون نظام القضاء الإداري الليبي ليكون متماشيا مع طبيعة الدعاوى التي ينظرها القضاء الإداري مع الأخذ بالاعتبار الدور الإنشائي للقاضي الإداري.

قائمة المراجع:

1- د. خليفة سالم الجهمي، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي، دار ومكتبة الفضيل، بنغازي، 2009.
2- د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الثالثة، 2011.
3- المستشار محمد الحافي، الدور الإيجابي للقاضي الإداري والقاضي الجنائي في الإثبات، المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية –بيروت – لبنان بحث مقدم إلى الندوة المنعقدة ببيروت في الفترة من 10 إلى 2012/12/12م ضمن المحور السادس للندوة، منشور على الإنترنت.
4- د. محمود حمدي عباس عطية، قرينة صحة القرار الإداري أمام القضاء الإداري والدستوري، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، القاهرة، 2012.
5- د. محمد ماهر أبو العينين، تطور قضاء الإلغاء ودور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة وحقوق الإنسان، دراسة تطبيقية لدور القاضي الإداري في مصر (الكتاب الثاني)، دار أبو المجد للطباعة، بدون تاريخ نشر.
6- د. محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي "دراسة تحليلية وفقهية لأحكام وفتاوى مجلس الدولة في مصر"، الكتاب الأول والثاني، مطبعة كلية الحقوق بجامعة القاهرة، بدون تاريخ نشر.

7- مجموعة أحكام المحكمة العليا(2000-2001-2002-2003)، 2004، 2005.

8- مجلة المحكمة العليا، السنة 7، العدد 3.

9- مجلة المحكمة العليا، السنة 43، العدد الثالث.

10- مجلة المحكمة العليا الليبية، السنة 12، العدد 4.

11- مجلة المحكمة العليا، السنة أ، ج1.

12- مجلة المحكمة العليا، السنة 12، العدد 4.

13- مجلة المحكمة العليا، السنة 13، العدد 4.

14- مجلة المحكمة العليا الليبية، السنة 19، العدد 3.

15- مجلة المحكمة العليا، السنة 20، العدد 4.

16- مجلة المحكمة العليا، السنة 15، العدد 3.

17- مجلة المحكمة العليا الليبية، السنة 43، العدد 3.

18- مجلة المحكمة العليا الليبية، السنة أ، ج1.

19- مجلة المحكمة العليا، السنة الأولى، العدد 3.

20- مجلة المحكمة العليا، السنة 10، العدد 3.

21- مجلة المحكمة العليا/ السنة 40، العدد 3-4.

22- مجلة المحكمة العليا الليبية، السنة 22، العدد 12.

23- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، مجلس الدولة، المكتب الفني، منشورة على الباحث الإلكتروني الخاص بمبادئ المحكمة الإدارية العليا المصرية بموقع بوابة مصر للقانون والقضاء

http://laweg.net/Default.aspx?action=HP .