The Burden of Proof for The Legitimacy of the Administrative Decision According to the Provisions of the Judicial System

Prof. Salem Al-Adaileh
Associate professor in Public Law Mutah University

Received : 24/12/2023
Revised : 13/05/2024
Accepted : 13/05/2024
Published : 31/12/2024

DOI: 10.35682/jjlps.v17i4.849

*Corresponding author :
hmoud@mutah.edu.jo

©All Rights Resaved for Mutah University, Karak, Jordan

All Rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means : electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior written permission of the publisher

Abstract

This study addresses the proof burden for the legitimacy of the administrative decision according to the provisions of the judicial system. The administrative decision, in itself, is considered among the important topics that the administration employs to give instructions and orders.

The administrative decisions issued by the management staff and directed towards individuals give the administration its power, as it has dominance over important documents. Also, the decisions are made based on realistic and legal causes regardless of their legitimacy. However, they could be made in an opposing way to the individuals' desires, and thus, those individuals resort to the judicial system. Since an individual is usually the plaintiff's party, then he has to bring the proof evidence.

This study aims to demonstrate the concept of proof and the attitude of jurisprudence concerning the general rule of proof, stating that the plaintiff should provide evidence. This context urged the researcher to investigate the evidence related to the validity of administrative decisions to illustrate the judge's authority to force the administration party to explain the causes of making a particular decision by addressing and reviewing several judicial provisions.

The study concludes with some results, including that proof is viewed as one of the most important topics that are addressed in normal and administrative judicial system. The results showed that the administrative judge has the right to convert the rule of proof burden in favor of the less advantaged party.

The researcher recommends urging the legislator and the judicial system to force the administration party to give causes to all its decisions and to reduce the expectation levels about the validity of the assumed administrative decisions. Also, in order to achieve the principle of justice and balance between the two parties of the administrative lawsuit, the administration party should provide the required documents.

Keywords: proof burden; legitimacy; cause of administrative decision; evidence of assumed validity.

عِبء إثبات مشروعية سبب القرار الإداري وفقاً لأحكام القضاء

الدكتور سالم العضايلة

أستاذ مشارك في القانون العام – جامعة مؤتة

تاريخ الاستلام: 2023/12/24
تاريخ المراجعة: 2024/05/13
تاريخ موافقة النشر: 2024/05/13
تاريخ النشر: 2024/12/31

الباحث المراسل:
hmoud@mutah.edu.jo

©حقوق النشر محفوظة لجامعة مؤتة، الكرك، الأردن.

جميع الحقوق محفوظة، فلا يسمح بإعادة طباعة هذه المادة أو النقل منها أو تخزينها، سواء أكان ذلك عن طريق النسخ أم التصوير أم التسجيل أم غيره، وبأية وسيلة كانت: إلكترونية، أو ميكانيكية، إلا بإذن خطي من الناشر نفسه

الملخص

جاءت هذه الدراسة للبحث في موضوع دقيق ومهم ألا وهو عِبء إثبات مشروعية القرار الإداري وفقاً لأحكام القضاء حيث إنّ القرار الإداري في حد ذاته من المواضِع المهمة التي تتخذ فيها الإدارة وسيلةً لتيسير شؤونها وإعطاء أوامرها.

والقرار الإداري الصادر من الإدارة والموجهة للأفراد يجعل من الإدارة الطرف القوي حيث تحوز الأوراق والمستندات، كما أنّ قراراتها تصدر مستندةً إلى أسباب واقعية وقانونية بصرف النظر عن مشروعيتها، ولكنها قد تصدر ضد رغبات الأفراد وقناعاتهم؛ فيتجهون إلى القضاء ليقول كلمة الفصل بينهم وبين الإدارة. وبما أنّ الفرد وهو الطرف المدّعي غالباً فإنّه وحسب القاعدة في الإثبات هو من يقع عليه عِبء الإثبات.

ومن هنا جاءت هذه الدراسة في محاولة من الباحث ليتبين مفهوم الإثبات ومفهومه وموقف الفقه والقضاء من القاعدة العامة في الإثبات ومنطوقها أنّ البينة على من ادّعى، وهذا بدوره قاد الباحث لدراسة قرينة سلامة القرارات الإدارية المقترضة ليصل إلى بيان سلطة القاضي بإلزام الإدارة ببيان أسباب قرارها، وذلك من خلال استعراض العديد من الأحكام القضائية وتحليلها.

وفي نهاية الدراسة تم التوصل إلى عدد من النتائج منها أنّ الإثبات من أهم المواضيع التي تبحث في القضاء العادي والإداري، كما أظهرت الدراسة أنّ لدى القاضي الإداري القدرة على قلب قاعدة عِبء الإثبات لصالح الطرف الضعيف.

وكان من أهم التوصيات التي توصل إليها الباحث التمني على المشرّع والقضاء بإلزام الإدارة بتسبيب جميع قراراتها، والعمل على التخفيف من الأخذ بسلامة القرارات الإدارية المفترضة، كما أنّه ولتحقيق مبدأ العدالة والتوازن بين طرفي الدعوى الإدارية لابد من إلزام الإدارة لتقديم ما بحوزتها من مستندات وأوراق.

الكلمات المفتاحية: عِبء الإثبات، المشروعية، السبب في القرار الإداري، قرينة السلامة المفترضة.

المقدمة:

يُعتبر القرار الإداري من أهم وأدق موضوعات القانون الإداري، حيث يلزم أن تتوافر له – باعتباره عملاً قانونياً – جميع العناصر الشكلية والجوهرية لكي يصدر صحيحاً ومنتجاً لآثاره، إذْ لا بد أن يصدر عن السلطة المختصة بإصداره ومطابقاً للقوانين والأنظمة في الشكل والموضوع، معتمداً على سببٍ يُبرره ومُستهدفاً تحقيق مصلحةٍ عامة.

وعليه يتعين أنْ يقوم القرار الإداري دائماً على أسباب قانونية وواقعية تبرره قانونياً، فوجود السبب عند إصدار أيّ قرارٍ إداري أمرٌ مفروغ منه، إذا لا يُتصور أنْ تُصدر الإدارة أي قرار دون داعٍ، أو موجب، وبذا تقوم القرارات الإدارية على أسبابٍ قانونية أو واقعية بصرف النظر عن مدى مشروعيتها فهي موجودة على الدوام سواء ألزم القانون الإدارة بذكر هذه الأسباب أم لم يلزمها.

وحيث إنّ الأسباب التي تدفع الإدارة لا يُمكن حصرها لما لنشاطها من أوجه كثيرة متباينة ممّا يعنى أن هذه الأسباب لا يُشترط فيها سوى مشروعيتها واتفاقها مع القانون واستهداف المصلحة العامة لتكون القرارات المُتخذة بسببها أيضاً تتمتع بالمشروعية ذاتها، وحيث إن هذه القرارات لا بد أن تُحدِث آثاراً قانونيةً جديدة قد تضر أو تغير بمراكز قانونية سابقة تتعارض مع مصلحة الأفراد الخاصة ورغباتهم وطموحاتهم ممّا يدفعهم إلى رفض الانصياع لما أحدثته هذه القرارات والتسليم بما جاء فيها سواء لقناعتهم بعدم مشروعيتها، أو لتفضيلهم المصلحة الخاصة على المصلحة العامة ليأتي دور القضاء ليقول كلمة الفصل ما بين الأفراد والإدارة من حيث صحة هذه القرارات لِتطول رقابته الأسباب التي بُني عليها، وليعيد الحق إلى نصابة.

ونظراً لِما يتميز به الوضع في القضاء الإداري من أنَّ طرفي النزاع ليسا دائماً بنفس المستوى من حيث سهولة الحصول على الدليل، فالمدعي –الفرد غالباً– الذي يقع عليه عِبْءُ الإثبات بحسب الأصل المُقرر وهو طرفٌ ضعيف، والإدارة في المُقابل تتمتع بسلطانٍ وامتيازاتٍ تجعلها الطرفَ الأقوى، حيث تحوز الأوراق والمستندات، والقاضي الإداري وهو يحمل أمانة تطبيق العدالة الإدارية على طرفي الدعوى يضع هذا التباين نُصُبَ عينيه حينما يجد نفسه يوازن بين مصلحتين لا مُناسبةَ بينهما، مصلحة خاصة يُمثلها الأفراد ومصلحة عامة تمثلها الإدارة بكل قوتها وهيمنتها، وهذا كله يدعو إلى ألا يكون هناك مساواة شكلية عمياء بين الخصمين بل عليه أن يميل ولكنه ميل يقوم على التوازن الصحيح ترجيحاً للصالح العام، وترجيحاً لحق الضعيف على القوي حق الفرد على الإدارة.

وانطلاقاً مما تقدم فقد آثرت اختيار موضوع هذا البحث الذي يمثل جزئية مهمة تتعلق بعبء إثبات عدم مشروعية أسباب القرار الإداري.

مشكلة البحث:

تُعتبر مهمة الإثبات –خاصة إثبات السبب في القرار الإداري– مهمةً صعبةً بالنسبة لِمن يتحمله، وذلك للمشقة المترتبة على إقامة الدليل وإقناع القاضي بهذا الدليل، ولذلك فإنّ عبء الإثبات يُعتبر أمراً

صعباً على الطرف المُلزم به، والأمر يزداد صعوبةً إذا كان الإثبات في الخصومة الإدارية؛ لأنّ أحد طرفيها الإدارة المتمتعة بامتيازات السلطة العامة.

هذا الأمر يؤدي إلى صعوبة تطبيق القاعدة العامة في الإثبات والتي تُقرّر أنّ هذا العبء يقع على المدّعي. وهنا لابُد من تدخل القاضي الإداري.

فما هو مدى تدخل القاضي الإداري في عملية قلب عبء الإثبات؟

هذا ما سيتم الإجابة عليه في ثنايا هذا البحث الموسوم بِـ "عبء إثبات مشروعية السبب في القرار الإداري".

أهمية البحث:

تبع أهمية البحث من أهمية الإثبات نفسه، وتحديداً من أهمية إثبات مشروعية السبب في القرار الإداري حيث إن صعوبة الإثبات التي تُعطي الإدارة ورجالها القدرة على إصدار قرارات إدارية مشوبة بعيب السبب وبعيدةٌ عن المصلحة العامة ومصلحة الأفراد تحديداً، وذلك بسبب أنْ الإدارة وهي في الغالب مُدّعى عليها هي الطرف الأقوى في الدعوى الإدارية، والمُدّعي هو الطرف الضعيف والقاصر عن حيازة الأوراق، فمن هنا يأتي هذا البحث ليلقي الضوء على نقطة مهمة، وهي إنصاف الطرف الضعيف من خلال قلب عبء الإثبات وإلقائه على عاتق الإدارة.

أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى تحقيق العديد من العديد من الأهداف يمكن الإشارة إليها فيما يلي:

1-بيان مفهوم الإثبات وأهميته.

2-بيان مذاهب الإثبات السائدة في القضاء.

3-توضيح رأي الفقه والقضاء الإداري في هذه الأنظمة ثم الوصول إلى النظام الراجح.

4-شرح قاعدة الإثبات وبيان طرفيها ودراسة موقف القضاء الإداري والفقه منها.

5-توضيح مفهوم السبب وأهمية تسبيب القرار الإداري.

أسئلة البحث:

ولتحقيق هذه الأهداف فإنّه لابد من الإجابة على عدد من الأسئلة:

1-ما مفهوم الإثبات وما أهميته؟

2-ما النظام السائد فقهاً وقضاءً في القضاء الإداري؟

3-ما المقصود بقاعدة عِبء الإثبات ومن طرفاها؟

4-ما المقصود بقرينة سلامة القرار الإدارية؟

5-ما مدى تدخل القاضي في قلب الإثبات لمصلحة الطرف الضعيف؟

منهج البحث:

استخدم الباحث للوصول إلى الأهداف المحدّدة للدراسة المنهج الوصفي، وذلك لتوضيح بعض الجوانب النظرية فيها وبيان بعض المفاهيم. كما استخدم الباحث المنهج التحليلي لتحليل بعض النصوص والأحكام التي تضمنها البحث، ولوجود بعض المقارنات البسيطة فكان لابد من استخدام المنهج المقارن.

وللوصول إلى أهداف البحث والإجابة على تساؤلاته؛ فإنّه تمّ تقسيمه إلى ثلاثة مباحث حيث تمّ بيان بعض الجوانب النظرية في المبحث الأول تحت عنوان ماهية الإثبات لبيان مفهوم السبب وأهميته في القرار الإداري، وفي المبحث الثالث تمّ الحديث عن عِبْء إثبات مشروعية القرار الإداري وموقف القضاء من ذلك.

المبحث الأول

ماهية الإثبات أمام القضاء الإداري

يُعتبر الإثبات الأداة الضرورية التي يُعوّل عليها القاضي في التحقق من الوقائع القانونية، كما أنه الوسيلة العملية التي يعتمد عليها الأفراد في صياغة حقوقهم المترتبة على تلك الوقائع. فنظرية الإثبات من أهم النظريات القانونية، ومن أكثرها تطبيقاً في الحياة العملية.

ونظراً لهذه الأهمية البالغة للإثبات كان لابد من أنْ تُعنى جميع التشريعات بتنظيمه، وبيان مذاهبه ووسائله ليتمكن القاضي من الوصول إلى الحقيقة.

وعليه فإنّ دراستنا في هذا المبحث ستركز على بيان مفهوم الإثبات، وأهميته، ومذاهبه وذلك في مطالب مستقلة كالآتي:

المطلب الأول: مفهوم الإثبات وأهميته.

المطلب الثاني: مذاهب الإثبات السائدة أمام القضاء الإداري.

المطلب الأول

مفهوم الإثبات وأهميته

لقد أفاض الفقه في تعريف الإثبات وإبراز أهميته لما له من أساس يدور الحق معه وجوداً وعدماً فهو يتبوأ أهمية عظمى في مختلف فروع القانون وإن تفاوتت أهميته من فرع لآخر. وعليه سيعمل الباحث على تقسيم هذا المطلب إلى فرعين بحيث يتناول الأول مفهوم الإثبات، ويتناول الثاني أهمية الإثبات.

الفرع الأول

مفهوم الإثبات

تطرق الكثير من الفقهاء لتعريف الإثبات وتحديد مفهومه محاولاً كل منهم إبراز وجهة نظره، ومن نظرة بسيطة إلى أغلب هذه التعريفات نجدها تدور حول فكرة واحدة هي إقناع الغير وخاصة القاضي في مجلس القضاء بما يدعيه كل طرف.

فالإثبات لغةً: هو إقامة الحجة وإعطاء الدليل وتأكيد الحق بالبيّنة، ولذا يُسمى الدليل ثبتاً لأنه يؤدي لاستقرار الحق لصاحبة (الفيروز آبادي، 1952، صفحة 206).

والإثبات في الشريعة الإسلامية يُعرِّفهُ الفقه بأنّه: (إقامة الدليل على حقٍ أو واقعة من الوقائع) وبمعناه الخاص هو: (إقامة الدليل أمام القضاء وبالطرق التي حدّدتها الشريعة على واقعة معينة تترتب عليها آثار معينة) (النّداوي، 1967، صفحة 20).

أما الإثبات قانونياً فهو يثير عِدّة معانٍ، فقد يُقصد به عملية التدليل على واقعة يدّعي شريعة بوجودها أحد الأفراد، وقد يُقصد به ذات الدليل الذي تقوم عليه عملية الإثبات، وقد يقصد به عملية تكوين عقيدة لدى القاضي بوجود أو عدم وجود الواقعة محل الإثبات، وقد يُعني العملية التي تهدف إلى إثبات أو دحض أية قضية قيد البحث أو التأثير في الاعتقاد الذي ينتج عن تأمل شيء يقدم للعقل (المليجي، 2000،

صفحة 3)، أما الأستاذ السنهوري فيعرّف الإثبات بقوله "إقامة المدّعي بالدليل أمام القضاء على وجود واقعة تُرتب أثارها (السنهوري، 1956، صفحة 14).

وعليه يُمكن أن تعرف الإثبات القضائي بأنّه التأكيد أمام المحكمة وبموجب أدلة مُباحة قانونياً على صحة واقعةٍ متنازعٍ فيها، ويترتب على صحتها آثار قانونية.

الفرع الثاني

أهمية الإثبات

يحتل الإثبات أمام القضاء أهمية كُبرى في مختلف فروع القانون، حيث يؤدي النجاح فيه إلى الحكم بالحقوق محل الادعاء أمام القضاء، والفشل فيه يؤدي إلى رفض مثل هذا الادعاء. ونظرية الإثبات من أهم النظريات القانونية وأكثرها تطبيقاً في الحياة العملية، بل هي النظرية التي لا تنقطع المحاكم عن تطبيقها كل يوم فيما يُعرض عليها من أقضية حتى قيل بأنّ الدليل هو الحق وهو الذي يبعث في الحقوق الحياة (القضاة، 1999، صفحة 20).

وقد أكدت محكمة التمييز الموقرة وبالعديد من القرارات "أنّ الادعاء يكون مجرداً ولا يؤخذ به إذا لم يقُم الدليل المُقنع لإثباته"(قرار محكمة التمييز رقم 1985/125، ص605).

وتظهر أهمية الإثبات في محال القضاء الإداري بشكل كبير وذلك لأن طرفي الادعاء في الدعوى الإدارية وهما الفرد والإدارة ليسا في نفس المستوى أمام القضاء حيث إن الفرد –وهو المدّعي غالباً–أعزل يقع عليه عبء الإثبات بحسب الأصل العام المقرر–والإدارة وهي–المدّعي عليه غالباً–الطرف القوي المتمتع بالسلطات والامتيازات والمستحوذة على كافة الأوراق والمستندات أو أكثرها وأهمها على أقل تقدير(المذكرات الإيضاحية للقانون المدني الأردني)[1].

إن الإثبات من خير أسباب الصفاء والوئام لأنه يؤدي إلى أن توضع الحقوق في مواضعها الصحيحة، حيث يحمي النفوس من الضغينة ويملؤها الثقة والرضا نتيجة انعدام الظلم، ومن هنا فإن قواعد الإثبات تحتل أهمية خاصة إذ إن الحق يتجرد من كل قيمة إذا لم يقم الدليل على الحادث الذي يستند إليه فالدليل هو قوام الحق (العامري، 1966، صفحة 3). كما أنّ الدليل هو فدية الحقوق كما يقول إهرنج (Thering)، فالحق الذي لا يُمكن إثباته يُصبح عديم الفائدة وكأنّه غير موجود في الحياة العملية. (Lemasurier, 1959, p. 36)

(1) بهذا المعنى جاء في المذكرات الإيضاحية للقانون المدني الأردني "أنّ أدلة الإثبات شرعت لحماية الحقوق بصفةٍ عامة، فالحق يتجرد من قوته إذا لم يقم الدليل على ثبوته".

المطلب الثاني

مذاهب الإثبات السائدة أمام القضاء الإداري

إن التي تنتج عن الإثبات القضائي تسعى جاهدة لتكون متطابقة مع الحقيقة الواقعية متفقة معها وإن كانتا تتباعدان أحياناً كثيرة ذلك أن تنظيم الإثبات القضائي ينشد العدالة ويتلمس الحقيقة ما استطاع.

ونظراً للأهمية البالغة للإثبات كان لابد أن تُعنى التشريعات المختلفة بتنظيمه حتى يتم تحقيق العدالة، فكل نظام قانوني يقتضي حتماً وجود نظام للإثبات، ويتردد النظام القانوني للإثبات بين ثلاثة أنظمة هي: نظام الإثبات الحر أو المطلق، ونظام الإثبات المقيد أو القانوني، ونظام الإثبات المختلط (القضاة، 1999، صفحة 22).

وفي هذا المطلب نعرض وباختصار هذه الأنظمة وذلك في فرع أول ثمّ نوجز الكلام في الفرع الثاني لرأي الفقه والقضاء الإداري من هذه الأنظمة.

الفرع الأول

أنظمة الإثبات

أنظمة ثلاثة ظهرت في الإثبات لتوازن بين اعتبار العدالة واعتبار استقرار التعامل وثباتهُ، فمنها من أطلق يد القضاء في البحث والتحري عن الحقيقة، وتقدير الأدلة وقبولها. وهذا هو النظام الحر أو المطلق، ثم النظام المقيّد أو القانوني الذي يقيّد سلطة القاضي ويُحدّد له الأدلة المقبولة من الخصوم، وثالث هذه الأنظمة هو النظام المختلط أو المعقول وهو الذي يعطي القاضي مسلكاً وسطاً.

أولاً: نظام الإثبات الحر.

وهذا النظام لا يرسم طرقاً محددة يتقيد بها القاضي والخصوم، وإنما يتركهم جمعياً أحرارا لتحري الحقيقة بكل الوسائل الممكنة (سعد، (د.ت)، صفحة 12)، فسلطة القاضي واسعة، وواجبه أن يستمد ومن أي مصدر وسيلة إثبات الوقائع وأن يقدرها دون أن يقيده في ذلك حد ما، وبذلك تطلق يد القاضي وحريته إلى أقصى درجة في سبيل الوصول إلى الحقيقة بأية طريقة دون تحديد طريقة معينه للإثبات، وفي هذا النظام يقوم القاضي كذلك بدور إيجابي كبير في تحري الحقيقة (القضاة، 1999، صفحة 20)، وهذا نظام يعطي القاضي حرية واسعة في تكوين عقيدته ثم يقضي طبقاً لها حتى وإن كانت قناعته مستندة لعلمه الشخصي أو لخبرته وما يعهده في الخصوم من صدق وأمانة وهذه يختلف تقديرها من شخص لآخر ولهذا يعاب على هذا الأسلوب عدم تحقيق الثقة والاستقرار في التعامل وما يؤديه لتفاوت في الأحكام لقضايا ذات ظروف متشابهة (مرقس، 1988، صفحة 13)، وكان أغلب تطبيقات هذا النظام في القضاء الإسلامي حيث يتمتع القاضي بسلطات واسعة للوصول للحقيقة[2].

([2]) وعلى رأس الفقهاء المسلمين الذي أخذوا بهذا النظام ابن قيّم الجوزية وله أقوالٌ كثيرة حول ترك الإثبات حُرّاً حيث قال "إذا ما ظهرت أمارات العدل وأسفر وجهه بأي طريقة كان، فثمّ شرع الله ودينه".

ثانياً: نظام الإثبات المقيد:

وهو ذلك النظام الذي يحدد فيه القانون طرق الإثبات، كما يُحدّد قيمة كل منها فلا يستطيع الخصوم أن يتبنوا حقوقهم إلا بهذه الطرق، ولا يستطيع القاضي أن يقبل منهم غيرها، أو يعطي هذه الطرق قيمة أقل أو أكثر من القيمة التي حددها القانون لها ولا يستطيع القاضي الحكم بعلمه الشخصي ويلزم الخصوم بإثبات ادعائهم في النطاق الضيق المحدد لهم (مطر، 1989، صفحة 13).

فموقف القاضي في هذا النظام سلبياً، ويتعين عليه أن يقضى وفقاً للأدلة المقدمة من الطرفين ويقدر قيمتها في الحدود التي وضعها القانون، وبالرغم مما يعاب على هذا النظام حيث يعدم حرية القاضي ويجعل وظيفته آلية ويجرده من أية وسيلة للبحث عن الحقيقة، إلا أنه يؤدي إلى الثقة والاستقرار في التعامل ويبعث الثقة في وجدان المتخاصمين (القضاة، 1999، صفحة 23).

ثالثاً: نظام الإثبات المختلط:

وهذا النظام يقف وسطاً، يأخذ ما فيهما من المزايا ويطرح ما فيهم من العيوب، فهو من جهة يحدد وسائل الإثبات وقوتها مُحققاً الاستقرار في التعامل، ومن جهة أخرى يُعطي القاضي سلطة تقديرية واسعة في الأدلة التي لم يُحدد القانون وزنها وقيمتها مثل الشهود والقرائن (القطارنة، 2000، صفحة 9).

ولهذا النظام أهمية كبيرة حيث يعمل على ضمان الحقوق، ويسهل على المتخاصمين التقاضي ويضيق الهوة ما بين الحقيقة الواقعية والحقيقة القضائية، ويعزز الثقة في استقرار التعامل إضافة إلى أنه يمنح القاضي سلطة واسعة وحرية في الاعتماد على بعض وسائل الإثبات كتوجيه اليمين أو الاستعانة بالخبراء وكذلك أخذ ما يراه من القرائن وطرح البعض الآخر منها (المليجي، 2000، صفحة 9).

وفي رأيي المتواضع أنّ هذا النظام أفضلها حيث يعمل على ضمان الحقوق المهمة، ويسهل على المتقاضين في الحقوق البسيطة كما يعطي القاضي الحرية في اختيار ما يناسب الدعوى من وسائل الإثبات، ويوفر للعدالة حُسن سيرها.

الفرع الثاني

رأي الفقه حول موقف القضاء الإداري من أنظمة الإثبات

القاعدة السائدة في الفقه والقضاء الإداري بأن القاضي الإداري غير ملزم بأي طرق معينة للإثبات فهو يتولى الأمر بما يتلائم مع ظروف الدعوى –ولكل دعوى ظروفها– وهو الذي يحدد وسيلة الإثبات اللازمة ومدى دورها وإنتاجيتها في الدعوى حيث إن نصوص القانون الإداري إن جاز التعبير لم تحدد طرقاً معينة للإثبات (فهمي، 1996، صفحة 635).

وعليه فإن الدور الإيجابي للقاضي الإداري يعمل كل الاتساق مع النظام الحر في الإثبات ويترتب عليه أن القاضي لا يترك مهمة الإثبات على عاتق الأفراد يقومون بها وحدهم ويقتصر دوره على الحكم لأقواهم وإنما يقوم هو بنفسه بدور كبير في البحث عن الحقيقة. (Odent, 1970, p. 702)

وفي رأي مخالف يرى بأن دور القاضي الإداري في الإثبات يعتمد على مفهوم نظام الإثبات المختلط حيث إن القاضي حر في استخلاص الوقائع مما يعرض عليه إلاّ أنه مقيد بنوع معين من الأدلة لا يستطيع أن يتعداها إلاّ أنّ البعض يعيب هذا الرأي؛ لأن هذا النظام يُحدّد بعض أنواع الأدلة ويعين قوتها وإنتاجيتها وهذا من الصعب التسليم به أمام القضاء الإداري حيث تخلو النصوص الإدارية من أي تحديدٍ للأدلة (موسى، 1978، صفحة 43).

وأنني أميل إلى الرأي القائل بأن القضاء الإداري يعتمد أسلوب الأنظمة المختلط لأن القاضي الإداري وإن كان ذا سلطة أوسع من القاضي المدني والقاضي الجنائي، وله قدرة على إدارة الدعوى الإدارية، ونقل عِبء الإثبات بين المتخاصمين بحسب مقتضى الحال إلاّ أن هذه السلطة مقيدة في كثير من النواحي حيث لا يملك القاضي الإداري تجاهل بعض القرائن أو الاستغناء عنها مثل إثبات تاريخ الولادة كتابةً أو بشهادة الشهود هذا من جهة، ومن جهة أخرى لا يملك القاضي الإداري أن يحكم بعلمه الشخصي لذا فإنني مع الرأي القائل بأنّ القضاء الإداري يعتمد نظام الإثبات المختلط حيث تُحدد وسائل الإثبات في مسائل معينة ويعطى القاضي سلطة تقديرية واسعة في وزن قيمة كل بيّنةٍ والأخذ بما يراه مناسباً منها.

المطلب الثالث

القاعدة العامة في الإثبات وموقف الفقه والقضاء الإداري منها

وفي هذا المطلب لابد أنْ نُبيّن فحوى القاعدة العامة في الإثبات وذلك في فرع أول، وفي فرعٍ ثانٍ نُبيّن موقف الفقه والقضاء الإداري من هذه القاعدة.

الفرع الأول: القاعدة العامة في الإثبات:

اقتضى التنظيم القضائي وحُسن سير العدالة تحديد الطرف الذي يتحمل مصاعب عبء الإثبات، وذلك على أساس قاعدة عامة مفادها أن البيّنة على من ادّعى وقد ورد النص على هذه القاعدة في العديد من القوانين كالقانون المدني الأردني (القانون المدني الأردني، م77) والمصري وغيره (موسى، 1978، صفحة 14).

فقاعدة البيّنة على من ادّعى تقتضي حسب الأصل العام أنّ عِبء الإثبات يتحمله المدعي، وعليه إثبات الوقائع القانونية التي تترتب على قيامها الآثار القانونية المتنازع عليها سواء كانت مادية أم تصرفات وأعمال قانونية سابقةٍ على رفع الدعوى، كما أنّه ولإثبات الحق أو المركز القانوني يجب ثبوت الوقائع التي تدل على وجوده ولا يلزم المدعي بإثبات القاعدة القانونية كأصل عام، ووفقاً لهذه القاعدة فإنّ المدّعي يلزم بإثبات عناصر الواقعة المتنازع عليها والتي يترتب على توافرها قيام باقي العناصر الأخرى وِفقاً لإعمال مبدأ الرُجحان الكافي في الإثبات، ويعود أساس هذه القاعدة إلى الاعتراف بصحة الأمر الواقع واحترام الوضع الظاهر وبراءة الذمة (الجرف، 1997، صفحة 317)، ذلك أن أية منازعة قضائية تقوم على عدم اتفاق الطرفين بشأن وقائع معينة وكيفية تطبيق القانون عليها، إذ يرى أحد الطرفين اكتسابه حقاً أو تمتعه

بمركز قانوني معين طِبقاً لهذه الوقائع القانونية المادية وإعمالاً لحكم القانون في حين يُنكر الطرف الآخر هذا القول.

وانطلاقاً من الرغبة في رعاية الحقوق المكتسبة والنظام العام والأمن الاجتماعي واستقرار الأوضاع القانونية فقد جاءت هذه القاعدة لتطبق على المدعي حتى يثبت العكس.

الفرع الثاني

موقف الفقه والقضاء الإداري من هذه القاعدة

أولاً: موقف الفقه الإداري من هذه القاعدة.

اختلف الفقهاء في تفسير سياسة القضاء الإداري ففي شأن تنظيم العلاقة بين طرفي الدعوى فيما يتعلق بالإثبات، وانقسم الرأي حول تحديد الطرف الملتزم في الدعوى والذي يتحمل تبعاً لذلك عبء الإثبات في الدعوى في اتجاهين:

الاتجاه الأول: يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى وقوع عبء الإثبات على المدعي طبقاً للأصل العام الذي يسري على جميع المحاكم عادية كانت أم إدارية، والفكرة التي يقوم عليها هذا الاتجاه أن الأصل العام البيّنة على من ادعى (فتح الباب، 1997، صفحة 318).

فكل من تقدم للقاضي بطلب أو دفع أمامه بدفع، فإن عليه إثبات ما يدعيه وهكذا ينتقل عبء الإثبات بين الطرفين في المنازعة إلى أن يستقر عند طرف ويعجز عن إثبات ما يطلب منه، وبالتالي يخسر الدعوى" (الجرف، 1997، صفحة 318).

وأنصار هذا الاتجاه يخففون من حدة موقفهم بأن القاضي الإداري يستطيع أن يقوم بدور إيجابي ملموس يساعد –إلى حد ما– على الوفاء بهذا العبء ليحقق التوازن بين الطرفين ما أمكن (فهمي، 1996، صفحة 531).

الاتجاه الثاني: يذهب أنصاره إلى توزيع عبء الإثبات بين الطرفين فيتحمل كل طرف العبء الذي يحدده القاضي له دون أن يتحمل أي طرف الإثبات بالكامل في الدعوى الإدارية (فهمي، 1996، صفحة 532).

وحتى نستطيع إدراك سلطة القاضي الإداري في هذا الخصوص يجب أن نلاحظ أنه إذا كانت القواعد العامة في عبء الإثبات تقتضي أن يقوم الطاعن بإثبات عدم شرعية القرار، فإن هذه القاعدة لا يجب أن تعمل على إطلاقها في مجال دعوى الإلغاء؛ لأن الإدارة إذا التزمت جانب الصمت ولم تفصح عن سبب قرارها فإن المدعي يجد نفسه في كثير من الحالات عاجزاً عن إثبات عدم مشروعية السبب الذي استندت إليه الإدارة (عبد العال، (د.ت)، صفحة 92) مما يدفع القاضي إلى التدخل لإلزام الإدارة بإبراز ما لديها من وثائق خاصة بالدعوى.

ثانياً: موقف القضاء الإداري من هذه القاعدة.

إن الناظر إلى المنازعات الإدارية يجد أن الإدارة في معظم الأحوال مدعى عليها، والأفراد هم المدعون، وتطبيق هذه القاعدة –البيّنة على من ادعى التي تجعل عبء الإثبات دائماً على عاتق الأفراد–

إذا تم كما هي بحذافيرها فهذا يعني أن يقوم الأفراد بعبء الإثبات كله ويقدمون أدلة كاملة فمعنى ذلك تكليفهم في كثير من الأوقات بمستحيل، الأمر الذي يؤدي إلى أن الطعن بالإلغاء كطعن قضائي قليل النفع.

وفي هذا قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه وإن كان الأصل أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدّعي إلاّ أنّ الأخذ بهذا الأصل على إطلاقه في مجال المنازعات الإدارية لا يستقيم مع واقع الحال بالنظر إلى احتفاظ الإدارة في غالب الأمر بالوثائق والملفات ذات الجسم في المنازعات الإدارية، لذا فإن من المبادئ المستقر عليها في المجال الإداري أن الإدارة تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع متى طلب منها ذلك، وقد رددت قرارات مجلس الدولة المتعاقبة هذا المبدأ فإذا نكلت الإدارة عن تقديم الأوراق المتعلقة بموضوع النزاع، فإن ذلك يقيم قرينة لصالح المدعي وتلقي بعبء الإثبات على عاتق الإدارة (الطماوي، 1976، صفحة 928).

المطلب الرابع

قرينة سلامة القرارات الإدارية المفترضة

لقد زودت القرارات الإدارية بقرينة الصحة والسلامة التي تظل عالقة بها، بحيث تعتبر القرارات الإدارية حجة على صحة ما تضمنته من أحكام، ولها قيمة قانونية لحين إثبات عكس ذلك.

وقرينة السلامة من السمات المميزة لأعمال الإدارة بصفة عامة والقرارات الإدارية بصفة خاصة ومؤدى هذه القرينة أن يظل القرار الإداري قائماً نافذ المفعول باعتباره صحيحاً من تاريخ سريانه حتى انتهاء العمل به بإلغائه أو تعديله أو سحبه.

فكل من القرار الإداري المسبب وغير المسبب يفترض قيامه على سبب يبرره في حدود المصلحة العامة، وهذه القرينة أصلها مستمد من فكرة عامة تفترض سلامة كل قرار إداري لاستهدافه المصلحة العامة ولحيادية مصدري القرار ولخضوعهم لرقابة مسؤليهم ومراعاتهم إجراءات وأشكال معينة تسبق إصدار القرار واحترام قواعد الاختصاص (فتح الباب، 1997، صفحة 194).

ورغم ما سبق فإن هذه القرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس، ومؤدى ذلك أن قيام المدعي بالتدليل على عدم صحة القرار لا يحمله عبء نقض القرينة نهائياً وإنما يكفي أن يقوم بزعزعتها وزرع الشك في سلامتها لينتقل عبء الإثبات مؤقتاً عن عاتق المدعي إلى عاتق الإدارة التي تلتزم بإثبات مشروعية القرار، فإذا تقاعست عن ذلك أو تعذر عليها تقديم الإثبات الكافي تحملت مخاطر عدم الإثبات طبقاً للقاعدة العامة في عبء الإثبات وزالت القرينة نهائياً عن القرار، أما إذا نجحت في إثبات المشروعية استقرت القرينة عالقة بالقرار.

ومن هنا جاء القضاء الإداري بمبدأ قدرة المدّعي على زعزعة قرينة السلامة والمشروعية الملاصقة للقرارات الإدارية حيث يستطيع المدعي تقديم بينات تنقض هذه القرية المقترضة وتؤدي إلى زعزعتها.

وهذا النهج نفس النهج الذي تبناه القضاء الأردني في السنوات الأخيرة ومازال حيث استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على أن: (القرار الإداري يصدر متمتعاً بقرينة الصحة، وعلى من يدعي بأنه معيب إثبات ما يدعيه أو تقديم ما يزعزع هذه القرينة على أقل تقدير)(عدل عليا، رقم 94/308).

وعلى الجانب الآخر فإن القضاء يقيم قرينة أخرى مفادها أن تقاعس الإدارة أو امتناعها عن الكشف عن أسباب قرارها تعتبر لصالح المدّعي حيث يعتبر ذلك إقرارا وتسليما بصحة ما يدعيه الأفراد ومن ثم يؤدي ذلك إلى نقل عبء الإثبات على عاتق الإدارة أو الحكم بإلغاء القرار الإداري الطعين (الخلايله، 2020، صفحة 268).

المبحث الثاني

مفهوم السبب وأهميته في القرار الإداري

لا بد قبل الحديث عن مفهوم السبب وأهميته، أن ندرك أن رقابة قاضي الإلغاء قد لحقها تطورات عميقة، ففي بداية الأمر كان القضاء الإداري يمتنع عن رقابة الوقائع المكونة للسبب من الناحية المادية – أي من ناحية تحققها من عدمه– وذلك على اعتبار القضاء الإداري هو قضاء المشروعية والتحقق من تطبيق الإدارة لقواعد القانون، وبالتالي لا يدخل في طبيعة عمله الرقابة المادية لسبب القرار، ولكن سرعان ما تبين أن رقابة المشروعية وبالذات فيما يتعلق بركن السبب لا يمكن أن تكون فعالة وجدية بدون رقابة حدوث الوقائع التي استندت إليها الإدارة وذلك من الناحية المادية الواقعية (الحلو، 1985، صفحة 379).

وقد انتهى التطور إلى استقرار القضاء الإداري على أن رقابته لسبب القرار تشتمل رقابة صحة الوقائع من الناحية المادية، وكذلك الوصف والتكييف القانوني لهذه الوقائع والمقصود منه رقابة وصف الإدارة لهذه الوقائع، ومدى تطابقها مع القانون، وقد اعتنق مجلس الدولة المصري هذه الرقابة بشقيه، ثم امتدت رقابته فيما بعد لبسطها في بعض الحالات على ملائمة إصدار القرار ذاتها، وذلك كله لأن الرقابة القضائية على أسباب القرارات الإدارية في دعوى الإلغاء ضمانة مهمة وأساسية لتحقيق مشروعية تصرفات الإدارة وخضوعها لحكم القانون (الحلو، 1985، صفحة 379).

ورغم حداثة ظهور رقابة السبب إلا إنها سرعان ما تزايدت أهميتها واتسع نطاقها، وكان ذلك على حساب وجه الطعن بالإلغاء للانحراف بالسلطة (فتح الباب، 1997، صفحة 195).

وبناءً على ما تقدم فإن الحديث في هذا المبحث سيتركز على توضيح مختصر لمفهوم السبب في القرار الإداري وعن أهمية تسبيب القرار الإداري.

المطلب الأول

مفهوم السبب في القرار الإداري

إن الأمور تقتضي وقبل إيراد تعريف لسبب القرار الإداري أنْ نوضح أنّ هناك اختلافاً واضحاً وجلياً بين سبب القرار الإداري وتسبيبه، حيث لا يجوز الخلط بأي حال بينهما، فإذا كان يتعين على الإدارة تسبيب قراراتها في بعض الأحيان، إلاّ أنّ المبدأ العام في هذا المجال هو عدم التزام الإدارة في تسبيب وتعليل

قراراتها ما لم ينص القانون على غير ذلك، حيث إن كل قرار إداري يجب أن يقوم على سبب أو عِدّة أسباب تُبرر إصداره (شطناوي، 1998، صفحة 664).

وعليه يجب أن يقوم القرار الإداري دوماً على سببٍ قانوني وواقعي، فوجود السبب عند إصدار أي قرار مفروض منه إذْ لا يُتصور أن تصدر الإدارة قراراً دون موجبٍ أو داعٍ بينما تسبيب القرار الإداري أمرٌ غير مُلزم إلاّ في الحالات التي ينص عليها القانون (شطناوي، 1998، صفحة 665).

وبناء على ذلك فإن سبب القرار الإداري هو عبارة عن حالة معينة أو عمل قانوني أو مادي يدفع إلى إصدار القرار ويسبب وجوده (شطناوي، 1998، صفحة 661).

وفي تعريف آخر فإن سبب القرار الإداري هو الحالة القانونية أو الواقعية التي تدفع الإدارة لإصداره (الخلايله، 2020، صفحة 265)، أما التسبيب فهو ذكر أو بيان الأسباب التي قام عليها القرار الإداري وهو يعد من البيانات الشكلية في القرار الإداري وبصفة خاصة في المُحرر المكتوب (الديدموني، 1992، صفحة 163).

وبهذا فالقرار الإداري يقوم على حالةٍ واقعية مادية أو قانونية صحيحة تسبق القرار وتدفع الإدارة إلى التدخل لإصداره، فكل قرار إداري يجب أنْ يقوم على سببٍ صحيح ويستند إلى قاعدة قانونية وإلى حالة واقعية معينة سابقة تدفع إلى إصداره.

ويُشار هنا الى أنّ الفقيه الفرنسي ديجي أنكر فِكْرة السبب كأحد أركان القرار الإداري حيث عبّر عنه باصطلاح الباعث المُلهم (الطماوي، 1976، صفحة 196).

المطلب الثاني

أهمية تسبيب القرارات الإدارية

ممّا لا شكك فيه أن الرقابة الإدارية لا يمكن أن تفي بالغرض المرجو من ضمان سيادة مبدأ المشروعية، لأنّ مُصدر القرار قد يرفض الاعتراف بالخطأ وقد يجاريه رئيسه، وقد يكون للإدارة رغبة أو مصلحة في التحرر من قيود المشروعية، وفوق كل هذا فإن ترك النزاع بين الإدارة والأفراد لتفصل فيه الإدارة بنفسها لا يمكن أن يثبت الثقة في نفوس الأفراد لهذا فإنّ رقابة الإدارة في كيفية مُمارسة نشاطها يجب أنْ يعهد به إلى القضاء.

ومن هنا وحتى يُحقق القضاء رقابته على القرارات التي تصدرها الإدارة، وحتى لا تكون هذه الرقابة شكلية أو نظرية مجردة من كل قيمةٍ عمليةٍ تأتي أهمية إفصاح الإدارة عن أسباب قرارها من خلال تسبيبه.

فالتسبيب يحقق الفائدة للإدارة والقاضي بحيث يجعل كل منهما يتأنّى ويتروّى في إصدار قراره وبحث الأسباب القانونية والواقعية بحثاً دقيقاً وموضوعياً ويخلق عدداً من القواعد التي تحكم وتضبط حسن سير أداء العمل الإداري (شطناوي، 1998، صفحة 304).

والتسبيب يُعرّف بأنه الأسباب الحقيقة التي دفعت الإدارة لإصدار القرار فيمنع ذلك الشائعات حول هذه الأسباب، وبذلك فإنّ التسبيب يضمن تناسق سلوك الإدارة في المواقف المشابهة، فإن هي سببت قرارها

فإنها تكون إلى حد كبير قد ألزمت نفسها بإصدار القرار ذاته إذا ما ظهرت مستقبلا ذات الأسباب، كما أن تسبيب القرار الإداري يجعل الإدارة تراقب نفسها بنفسها الأمر الذي يترتب عليه تجنب اتخاذ قرارات زائفة (الديدموني، 1992، صفحة 190).

وتبرز أهمية تسبيب القرارات للأفراد، في أنه يُعد ضمانةً مهمةً لجميع حقوقهم وحرياتهم وقد أشارت محكمة القضاء الإداري في مصر لحكمة تسبيب القرارات الإدارية حيث قالت: (يجب أن يكون التسبيب كافياً ومنتجاً حتى يتبين كل شخص مركزه فيتدارك ما فاته إن كان إلى ذلك سبيل وحتى تستبين علة الرفض أو أسبابه) (الديدموني، 1992، صفحة 192).

وتظهر أهمية التسبيب واضحة وجلية بالنسبة للقضاء حيث تسهل مهمته في مراقبة مشروعية الأسباب الثانوية والواقعية التي يقوم عليها القرار الإداري المطعون به، كما وتظهر أهميته بطريقة غير مباشرة عندما يقتنع الأفراد بالقرارات الإدارية بناء على أسبابها مما يؤدي إلى التخفيف من الدعاوى التي تُثقل كاهل المحاكم، ممّا يؤدي إلى عدم وصول القضاء إلاّ القضايا الجديرة بالبحث (الديدموني، 1992، صفحة 191).

المبحث الثالث

عبء إثبات مشروعية أسباب القرار الإداري وموقف القضاء من ذلك

ممّا هو معلوم أنّ القرار الإداري يُبنى على سببٍ صحيح ومشروع وموجود عند إصداره، فإذا ما قامت الإدارة بذكر هذه الأسباب بموجب التزامها بذكرها، أو من تلقاء نفسها فإنها تخضع لرقابة القضاء الإداري، ولكن الصعوبة في الإثبات تظهر في حالة عدم ذكر الإدارة للأسباب المُبّررة لإصدار قرارها، وحينها يجب أن نرى مدى سلطة القاضي بإلزام الإدارة بذكر أسباب قرارها ثم مدى سلطة القاضي بإحلال الأسباب الحقيقية محل الأسباب الظاهرية ليفرض رقابته على مشروعية القرار الإداري وهذا ما سنبحثه في المطالب التالية:

المطلب الأول

حالة إفصاح الإدارة عن أسباب قرارها بنص القانون

إذا أوجب القانون على الإدارة ذكر أسباب القرار الإداري فإنه يتعين عليها أن تذكر الأسباب الدافعة إلى إصدار هذا القرار، وإذا خالفت الإدارة أمر المشرع فإنّ القرار الإداري غير المسبب يكون عرضة للإلغاء لمخالفته لركن الشكل والطعن هنا بعدم مشروعية القرار استناداً لهذا العيب الشكلي (الزعبي، 1998، صفحة 141).

وتتحقق عدم المشروعية إما لغياب التسبيب الكلي، أو لعدم كفاية التسبيب الوارد في القرار، أو لعدم احترام شروط صحة التسبيب، كالتسبيب العام أو التسبيب المُبهم أو الغامض، كما أن القضاء يعتبر التسبيب شكلية جوهرية تؤدي إلى بطلان القرار الإداري، وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية: (...وحيث إنه من المسلم به بأن الإدارة ليست ملزمة بأن تذكر السبب إلا حيث يحتم عليها القانون ذلك فيصبح التسبيب

عنصراً من عناصر الشكلية الجوهرية التي يترتب على إغفالها بطلان القرار من ناحية شكلية) (عدل عليا، رقم 94/271).

على أن ذكر الإدارة للأسباب لا يُعني بحال من الأحوال أن هذه الأسباب هي الأسباب الحقيقية فقد تكون الأسباب المعلنة من الإدارة وهمية أو صورية وهنا يقع على عاتق طالب الإلغاء إثبات السبب الحقيقي، ولكن المحكمة لا تلغي القرار إذا تبيّن لها أن السبب غير حقيقي وتبقى رقابتها في حدود السبب المُعلن من قبل الإدارة وحينها يتعين على المدّعي أن يثبت أن السبب الظاهري سبب غير مشروع أو أنه لم يكن قائماً عند إصدار القرار وذلك حتى يحكم بإلغاء القرار الإداري وهو ما يعرف بقاعدة إحلال الأسباب التي سنتعرض لها لاحقاً (الزعبي، 1998، صفحة 140).

ويُعد عدم تسبيب القرار الإداري مخالفةً قانونيةً تلحق بعدم المشروعية الشكلية للقرار وتؤدي إلى إلغائه في الحالات التي تلتزم الإدارة في تسبيبه، وتعتبر هذه الشكلية شكلية جوهرية ويحق للإفراد المتضررين من عدم احترام الإدارة للالتزام القانوني تسبيب قرار إداري معين تقديم دعوى تعويض لمطالبة الإدارة مصدرة القرار بجبر الأضرار المادية والمعنوية التي لحقت بهم جراء غياب أو عدم كفاية التسبيب شريطة توافر شروط الدعوى (شطناوي، 1998، صفحة 588).

وفي هذه الحالة نجد أن عبء إثبات مشروعية سبب القرار الإداري عبء يسير أمام الطاعن حيث تلتزم الإدارة ببيان أسباب قرارها ومدى مشروعية هذه الأسباب ليفرض القاضي رقابته على هذه المشروعية.

الفرع الأول

إفصاح الإدارة عن أسباب قرارها اختيارياً

وذلك عندما تلجأ الإدارة إلى تسبيب قرارها طوعاً وهنا مادامت الإدارة قد ذكرت الأسباب الموجبة لإصدار قرارها وقامت بتسبيب القرار فإن القضاء الإداري يكون لها بالمرصاد وتخضع لرقابته، وذلك للتأكد من وجود الأسباب من الناحية المادية وصحة تكييفها القانوني، وهذا ما ذهب إليه القضاء الإداري الأردني، وأجازت لنفسها فرض رقابتها على صحة السبب الذي احتجت به الإدارة في إصدار القرار.

فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: (ولئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها بفصل الموظفين من غير الطريق التأديبي إلا أنها إذا ما ذكرت أسباباً لقرارها فإن الأسباب تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري للتحقق من مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون وأثر ذلك على النتيجة التي انتهى إليها القرار) (بسيوني، 1996، صفحة 281).

وهنا ينطبق نفس الحكم المشار إليه في الحالة الأولى من حيث ماهية الأسباب وكونها حقيقية أو صورية، ولكن عيب الشكل لا يلحق القرار الإداري هنا إذا لم تذكر الأسباب لأن المشرع لم يطلب هذا الشكل هنا وعلى مصدر القرار أن يُراعي تحقيق المصلحة العامة وقاعدة تخصيص الأهداف (الزعبي، 1998، صفحة 140).

الفرع الثاني

عدم إفصاح الإدارة عن أسباب قرارها

وفي هذه الحالة تثور الصعوبة الفعلية في الإثبات، حيث إن القانون لم يلزم الإدارة بتسبيب قرارها، وبما أن القرينة الأساسية هي صحة وسلامة القرار الإداري فإن الأمر يجعل المدعي في وضع صعب يلقي عليه عبء الإثبات الثقيل كي يثبت عدم وجود سبب للقرار الإداري.

ولهذا قام القضاء الإداري ومن منطلق قانوني سليم بمساعدة المدّعي لأنه لا يملك المستندات أو الأوراق التي في حوزة الإدارة هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى لا يستطيع المدّعي أن يجبر الإدارة على تقديم ما في جعبتها من المستندات التي تؤيد دعواه والتي تجعل القضاء الإداري يجيبه إلى طلبه ويحكم بإلغاء القرار الإداري ويبقى تدخل الإدارة مشروطاً بمدى جدّية دعوى الطاعن وما يستطيعه من إقناع القاضي بانحراف الإدارة عن الأهداف المشروعة من القرار الإداري فكل ما هو مطلوب من الطاعن أن يزعزع قرينة السلامة الافتراضية لصحة القرار الإداري ليتدخل القاضي ليلزم الإدارة ببيان أسباب قرارها مما ينقل عبء الإثبات إلى كاهل الإدارة (الزعبي، 1998، صفحة 141)

الفرع الثالث

سلطة القاضي بإلزام الإدارة ببيان أسباب قرارها

إن أطراف الدعوى الإدارية دائماً في مراكز غير متساوية حيث إننا نجد الأفراد في مواجهة الإدارة مع ما تتمتع به الأخيرة من سلطات وصلاحيات، وحيث إن الإدارة غير ملزمة بالإفصاح عن سبب قرارها وفي ظل قرية الصحة الافتراضية للقرارات الإدارية فإننا نجد الأفراد في وضع صعب في إثبات عدم صحة ومشروعية سبب القرار الإداري محل الطعن خاصة إذا ما لجأت الإدارة إلى الصمت ولم تذكر الأسباب التي دفعتها لمثل هذا القرار.

وأمام هذه الحالة نجد أن للقاضي الإداري باعاً أوسع وسلطة أكبر في توجيه إجراءات الدعوى الإدارية مما هو عليه الحال في الدعاوى الأخرى ليتمكن من تكوين قناعته ورسم صورة صحيحة للدعوى المنظورة أمامه ممّا يجعله يقوم بدورٍ إيجابي ليتمكن من الفصل في الدعوى.

ومن هنا فإن القاضي الإداري يمكن له أن يلزم الإدارة ببيان أسباب قرارها وله سلطة تقديرية واسعة في ذلك إذا وجد أسباباً حقيقية ومعقولة في طعن المدعي الذي لن يتمكن من بيان عيب أسباب قرار الإدارة إذا لم تقم الأخيرة ببيان هذه الأسباب للوقوف على الأسباب الحقيقية حتى يتمكن من إثبات عدم مشروعيها وبالتالي عدم مشروعية هذا القرار (عبد العال، (د.ت)، صفحة 95).

وفي حكمٍ لمجلس الدولة الفرنسي في قضية عرفت "بباريل"، وموضوعها الطعن بقرار استبعاده من مسابقة مدرسة الإدارة الوطنيّة دون توضيح الدوافع والأسباب من قبل الإدارة وادّعى بأنّ استبعاده تمّ لأسبابٍ سياسية، فطلب مجلس الدولة من الوزير المُختص الإفصاح عن أسباب القرار لكنّه امتنع، فاستخلص

المجلس أنّ سبب القرار هو سياسي بعيد عن المصلحة العامة وحُكم بإلغاء القرار محل الطعن (الخلايله، 2020، صفحة 276).

وللقاضي أيضاً عدم إلزام الإدارة ببيان الأسباب إذا لم يجد في دعوى الطاعن أسباب معقولة تدفعه لهذا الإجراء فالسلطة هنا تقديرية يقدرها في محلها ولكل حالة بما يراه مناسباً على أنه إذا وجد أن هناك أسباباً تدفعه لإلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها وامتنعت الإدارة عن ذلك متذرعة بأي ذريعة مثل عدم إلزام القانون لها بذلك فإن هذا يؤدي إلى منع القاضي من فرض رقابته على صحة أعمال الإدارة مما يدفع القاضي للحكم بإلغاء القرار الإداري محل الطعن لأن هذا الامتناع يُعد قرينة على سوء مسلك الإدارة مما يؤكد صحة ادعاء الطاعن بعدم مشروعية أسباب القرار الإداري (عبد العال، (د.ت)، صفحة 95).

المطلب الثاني

قاعدة إحلال الأسباب

تقضي هذه القاعدة بأن الإدارة قامت باتخاذ قرار على أسباب غير الأسباب التي ذكرتها كمبرر لاتخاذ قرارها بحيث إنها أظهرت خلاف الحقيقة أبرزت أسباب ظاهرية غير التي دفعتها لهذا القرار.

ويرى الفقه أنه لا يجوز للقاضي حتى لو تبين له الأسباب الحقيقية أن يقوم بإحلالها محل الأسباب التي ذكرت بالقرار عندما أفصحت عنها الإدارة كتعبير عمّا ذهبت إليه إرادتها وليس للقاضي أن يستبدل السبب الظاهري بالسبب الحقيقي وإلا لأدى ذلك لحلول سلطة القاضي التقديرية محل سلطة الإدارة التقديرية وهذا اعتداء على اختصاصات الإدارة وعلى ذلك يقتصر دور القاضي على فرض رقابته على صحة السبب الظاهري الذي ذكرته الإدارة ومدى موائمته كسبب صحيح لاتخاذ القرار (بسيوني، 1996، صفحة 656).

ورغم ذلك فإن للقاضي أن يبسط رقابته على صحة الأسباب الحقيقية إذا ما قامت الإدارة بإبرازها ودافعت بها عن قرارها وأكدت أن إخفاءها للسبب الحقيقي كان لسبب وجيه مثل إقالة موظف لتقاعسه بالعمل أو لعدم كفايته الوظيفية ولرغبة من الإدارة بعدم التسبب لهذا الموظف بمشاكل قد تصحبه في حياته العملية المقبلة فقامت بالتذرع بأن إقالته كانت لزيادة بعدد الموظفين أو بسبب عدم الحاجة إليه أي أخفت الإدارة الأسباب الحقيقية رحمة به وعند قيامه بالطعن بقرار إقالته وجدت الإدارة نفسها مجبرة على الإفصاح عن سبب قرارها الحقيقي فهنا يمكن للقاضي أن يبسط سلطة على هذه الأسباب ومدى صحتها ومشروعيتها ومواءمتها بما أن الإدارة هي التي أبرزتها لتعزز موقفها وبذلك تكون هي من أحلت الأسباب الحقيقية محل الأسباب الظاهرية ولا يكون القاضي هو من قام بذلك (عبد العال، (د.ت)، صفحة 195).

ورغم ذلك فإننا نجد موقفاً متبايناً من قبل القضاء في الأخذ بهذه القاعدة أو رفضها (الغويري، 1991، صفحة 420)، فقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي بهذه القاعدة، حيث إن للقاضي الإداري أن يحل السبب الصحيح محل السبب غير الصحيح الذي صرحت به الإدارة. وفي مصر لم تسر محاكم مجلس الدولة المصري على وتيرة واحدة في هذا المجال حيث نجد أن محكمة القضاء الإداري أخذت بهذه القاعدة بحيث

أنّ القرار الإداري إذا صدر بناء على أوراق أو بيّنات ظهرت أثناء النظر بالدعوى كسبب صحيح فإنّ هذا يكفي لصحة القرار الإداري.

وبخلاف ذلك نجد أن المحكمة الإدارية العليا رفضت تطبيق هذه القاعدة حيث إن دور القاضي يقتصر على صحة السبب الذي تذرعت به الإدارة دون أن يمتد لأسباب أخرى.

وبخصوص محكمة العدل العليا الأردنية فقد سارت على نهج المحكمة الإدارية العليا المصرية ورفضت الأخذ بهذه القاعدة حيث إنّ للمحكمة بسط رقابتها على السبب الذي بُني عليه القرار الإداري دون أن يمتد لأسباب أخرى تصلح لأن تكون سبباً لإصدار قرار آخر.

وفي هذا قالت محكمة العدل العليا: (متى بُني القرار على سبب معين قام عليه واستمدّ كيانه من سند قانوني أفصح عنه مُصدر القرار وكان هو علة صدوره، وأنّ عدم قيام هذا السبب يعيب القرار الإداري ولا يُجدي في تصحيحه بعد ذلك إصدار سببه وإنْ أجاز ذلك إصدار قرار جديد(عدل عليا، رقم 95/307).

المطلب الرابع

موقفه القضاء من عبء إثبات مشروعية سبب القرار الإداري

إزاء شدة وطأة عبء الإثبات الواقع على عاتق المدعي في هذه الحالة فإن القضاء الإداري تدخل للتخفيف عنه ومساعدته في تقديم الأدلة والبراهين المؤيدة لدعواه ومن هنا سأتعرض في هذا المطلب إلى دراسة موقف القضاء الإداري من التخفيف عن المدّعي ومساعدته وقلب عبء الإثبات على الإدارة في كل من مصر والأردن.

الفرع الأول

موقف القضاء الإداري في مصر

لقد سارت محكمة القضاء الإداري في مصر في نفس الاتجاه الذي اتبعه مجلس الدولة الفرنسي من حيث التخفيف من عبء الإثبات الذي يتحمله المدعي، حيث من المبادئ المقررة: (أن القرار الإداري إذا لم يشتمل على ذكر الأسباب التي استند إليها يفترض أنه صدر موافقاً للقانون ...) وهذه القرينة التي تصحب كل قرار إداري لم تذكر أسبابه تبقى قائمة إلى أن يثبت المدعي أن الأسباب التي بنى عليها القرار المطعون فيه هي أسباب غير مشروعة ولا تمت للمصلحة العامة بصلة، وللمحكمة كامل السلطة في تقدير الدليل الذي يقدمه المدعي في هذا الصدد (الطماوي، 1976، صفحة 928).

وعلى أنه ليس من الضروري أن تكون الحجج التي يقدمها المدعي حاسمة في إثبات فساد القرار، بل يكفي أن تزعزع ثقة المحكمة في قرينة السلامة، ولهذا فإن محكمة القضاء الإداري بعد أن أعلنت القاعدة المعروفة في حكمها السابق أضافت في حكم آخر لها: (بأن للمحكمة كامل السلطة في تقدير الدليل الذي يقدمه المدعي لها وإذا رأت وجهاً لذلك أن تطلب بيان المبررات التي بنى عليها القرار المطعون فيه) ويكون هذا عن طريق وزن الدليل الذي قدمه المدعي وهل هو كافٍ لزعزعة قرينة المشروعية التي يتمتع بها القرار الإداري لينقل عبء الإثبات عن المدعي إلى عاتق الإدارة ليلزمها بإبراز أسباب قرارها. وإذا امتنعت الإدارة

عن الإفصاح عن هذه الأسباب فإن امتناعها قرينة على صحة ادعاء المدعي وموجب لإلغاء القرار الإداري وقد أيدت ذلك بقولها: (...ولمّا كان المدّعي قدم قرائن عدة للتدليل على أنّ قرار تخطيه الترقية لم يُبْنَ على أسباب تجعله قائماً على أساس من المصلحة العامة، وقد امتنعت الإدارة عن التعرض لنقض هذه القرائن بل ولم تقدم الملفات التي طلبت المحكمة إيداعها للإطلاع عليها، فمن ثم يكون للمحكمة أن تقدر امتناع الحكومة وتعقب عليه، بما تستنتجه من أوراق الدعوى، وإذا لم تجد في هذه الأوراق مبررات لترك المدعي وحرمانه من الترقية، وإن عدم اختيار الوزارة له مفضلة عليه زملاء لا يفضلونه في الكفاية العلمية إن هو إلا خطأ في عملية الاختيار ويؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العامة ومن ثم يكون القرار تخطيه مخالفاً للقانون) (الحلو، 1985، صفحة 381).

وقد درج مجلس الدولة المصري في حالات الشك أن يطلب من الإدارة إبداء ما لديها من أسباب غير ظاهرة، إذا ما أرادت أن تفلت من إلغاء قرارها وهذا ما لجأت إليه المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر سنة 1958 الذي جاء فيه: (ومن حيث إنّ على المحكمة استجلاء الحقيقة في هذا الشأن قررت الاستفسار من الحكومة عن الأسباب المعنية التي دعت إلى فصل المدعي والتي تنتفي معها القرينة المستفادة من خلو ملف خدمته مما يصح أن يكون سبباً لفصله، فقدمت الحكومة بياناً بهذه الأسباب لإعادة عبء الإثبات على المدعي) (الطماوي، 1976، صفحة 932).

هذا وقد اتجهت المحكمة الإدارية العليا إلى اعتبار ملف خدمة الموظف المفصول بغير الطريق التأديبي دليلاً لصالحه وناقلاً لعبء الإثبات إلى عاتق الإدارة لتقدم سبب فصله وإلا اعتبر القرار بالفصل غير قائم على سبب يبرره، وقضت بأن من شأن الأوراق المثبتة لكفاءة المدعي في ملف خدمته أن تزعزع قرينة الصحة المفترضة في قيام القرار المطعون فيه وينتقل عبء الإثبات على كاهل الإدارة (جمال الدين، (د.ت)، صفحة 325).

هذا وتجدر الإشارة أخيراً إلى أن مجلس الدولة المصري لم يقف عند اعتبار القريبة القضائية دليلاً من أدلة الإثبات فقط بل خلق بعض القرائن ورتب لها أثراً، فقلب بذلك عبء الإثبات، وأصبح الوضع مشابهاً للقرائن القانونية التي تقبل إثبات العكس، ومن ذلك ما استقر عليه أحكام القضاء الإداري بأن ملف الموظف هو الوعاء الصادق لتصوير حالته فإذا ظهر ملفه نظيف وعمله لا يشوبه شائبة فإن ذلك قرينة لصالح الموظف مقتضاها بأنه فصل ظلماً، ومن ثم فإن عبء الإثبات ينتقل فوراً إلى عاتق الإدارة لتفصح هي عن الأسباب التي دعت إلى فصله (فهمي، 1996، صفحة 649).

الفرع الثاني

موقف القضاء الإداري الأردني

على الرغم من تأكيد محكمة العدل العليا على ضرورة أن يكون القرار مستنداً إلى سبب يبرره فإنها أكدت أنّ القرار يتمتع بقرينة السلامة، وعلى مُدّعي العكس إثبات ذلك.

ويستفاد من ذلك العديد من أحكام محكمة العدل العليا في مجال إثبات عيب السبب في القرار الإداري، كانت تتحقق من قرينة صحة وسلامة القرار الإداري لتثبت عدم مشروعيته، فإذا ما وجدت أن الإدارة أصدرت قراراً إدارياً لأسباب غير مشروعة وكانت عالمة بانعدام الأسباب التي تذرعت بها مادياً وقانونياً كأن تكون هذه الأسباب وهمية، إذ إن علم الإدارة بهذه الأسباب الوهمية يقيم قرينة على أنها تستهدف من قرارها أغراضاً غير مشروعة وأن نيتها تكون قد اتجهت إلى عدم الإعلان عن الأسباب التي دفعتها إلى ذلك وإصدار القرار (كنعان، 1999، صفحة 60).

وأخذت محكمة العدل العليا بقاعدة الصحة الافتراضية للقرارات الإدارية وأن على من يدعي خلاف ذلك إثبات ما يدعيه، ملقية بعبء الإثبات على كاهل المدعي إلا أنها تقوم بدور إيجابي في مجال الدعوى الإدارية فإذا لم يستطع المدعي زعزعة قرينة الصحة الافتراضية للقرار الإداري فإنها تنقل عبء الإثبات إلى كاهل الإدارة لتفرض رقابتها على مشروعية أسباب القرار الإداري خاصة إذا ما ألزم القانون الإدارة بتسبيب قرارها أو قامت بذلك من تلقاء نفسها أو ألزمها القاضي بذلك فكل هذه الحالات تخضع لرقابة القاضي للتأكد من مشروعية سبب القرار الإداري.

ومن أهم الحالات التي طبقت فيها محكمة العدل العليا الأردنية قرينة وجود عيب السبب في القرار الإداري، قرارات الإحالة على التقاعد والاستيداع (إنهاء الخدمة) وكذلك في مجال القرارات التأديبية والضبطية. ونظراً لأن هذا البحث لا يتسع لذكر الأمثلة –وهي كثيرة– على كل هذه الحالات فأنني سأقتصر على إيراد بعض القرارات الصادرة عن المحكمة بخصوص حالة الاستيداع وحالة التقاعد.

وقد طبقت محكمة العدل العليا في عدة اجتهادات لها فإن كلاً من قرار الإحالة على الاستيداع أو قرار الإحالة على التقاعد ولو لم يكن قابلاً للطعن لعدم التسبيب شأنه شأن أي قرار إداري يصدر عن مرجع مختص بما لهذا المرجع من سلطة تقديرية دون تسبيب يفترض وفقاً لما استقر عليه اجتهاد محكمة العدل العليا إثبات العكس بمختلف طرق الإثبات بما فيها من قرائن باعتبار سلطة الإدارة وإن تكن سلطة تقديرية، إلا أنها ليست مطلقة بل تحدها حدود المشروعية، وللمحكمة تقدير ووزن مما يقدم لها من الأدلة والشواهد، فقد تجدها كافية لتكوين القناعة لديها بعدم وجود سبب حقيقي للقرار مشوب بعيب مخالفة القانون أو خالف القاعدة تخصيص الأهداف، أو قد تجد فيها قرائن تؤدي بها القناعة بأن القرار مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة، وقد تجد بهذه القرائن ما يكفي لزعزعة الثقة بقرينة سلامة القرار المفترضة، ولم يكشف مصدر القرار عن سببه الحقيقي فتحكم بالحالات المذكورة بإلغاء القرار (شطناوي، 1998، صفحة 21).

ومن تطبيقات المحكمة على أنه إذا أخفت الإدارة السبب الحقيقي لإنهاء خدمة موظف رأفةً به ورعايةً لمصلحته، وتذرعت بسبب آخر وثبت عدم صحة السبب الظاهر، وقدمت الإدارة من الأدلة ما يثبت السبب الحقيقي للقرار دون السبب الظاهر، يكون من حق المحكمة أن تبسط رقابتها على السبب الحقيقي بما أن الإدارة دافعت به عن قرارها لأن السبب الذي بُني عليه القرار يعدو أن يكون سبباً صورياً قصدت الإدارة من ورائه رعاية مصلحة الموظف (كنعان، 1999، صفحة 61).

كما جاء بقرار آخر لمحكمة العدل العليا قولها "بأنّ القرار المطعون فيه بناء على تنسيب لجنة شؤون الموظفين المشكلة وفقاً لأحكام المادة العاشرة بما له من سلطة استناداً لأحكام المادة 78/أ/1 من نظام موظفي المؤسسة، قائماً على سببه المرر صدقاً وحقاً (أي في الواقع والقانون) وتلازمه قرينة السلامة المفترضة وللمستدعي إثبات العكس، هذا ولم يقدم المستدعي أية بنية تنقض هذه القرينة تؤدي على الأقل لزعزعتها فيكون القرار المطعون فيه موافقاً للقانون)(عدل عليا، رقم 93/95).

وفي قرار آخر لها قضت المحكمة بقول: (وحيث إن الأصل في القرار الإداري أن يصدر محمولاً على قرينة الصحة والسلامة ما لم يثبت العكس، وطالما لم ترد البينة على ما يزعزع هذه القرينة فإن المستدعي ضده يكون قد أنزل القانون على مقتضاه مما يتعين معه رد هذا السبب)(عدل عليا، رقم 95/23).

ومن الأحكام الحديثة والصادرة عن الإدارية العليا الأردنية نذكر: "وحيث إنّ دعوى الإلغاء كأصل عام هي دعوى مشروعية موضوعها الفصل في مدى موافقة القرار المطعون فيه للقانون، وبما أنّ القرار يصدر ابتداءً سليماً استناداً إلى قرينة السلامة، وهذه القرينة لا يحدُها إلاّ قيد حُسن استعمالها. وبما أنّ المستدعي لم يُقدم ما يُثبت عدم مشروعية القرار الطعين أو عدم صحة السبب الذي قام عليه القرار المشكو منه، ولأنّ القرار يصدر مصحوباً بقرينة السلامة ما لم يثبت العكس، وعلى من يدّعي خلاف ذلك يقع عليه عبء الإثبات، ذلك أنّ الأصل في القرار الإداري الصادر عن الإدارة حائز على المشروعية، وحيث لم يرد في ملف الدعوى ما يثبت خلاف ذلك فإنّ أسباب الطعن لا ترد على القرار الطعين الصادر ضمن حدود السلطة الممنوحة للمستدعى ضدّه ومتفقاً مع أحكام القانون ويتوجب معه رد الدعوى موضوعاً(إدارية عليا، 2022/290).

وفي حكم آخر قالت المحكمة الإدارية العليا "أنه ووِفْقاً لما استقرّ عليه الاجتهاد القضائي بعدم رد الدعوى لعدم الاختصاص لوجود طريقة طعن موازٍ فإنّ المحكمة الإدارية أخطأت بالنتيجة التي توصلت إليها والمخالفة للأصول والقانون، ولما استقرّ عليه الاجتهاد القضائي بأنه لا يخفى على المحكمة أنّ كل قرار إداري يصدر سليماً ومشروعاً وللصالح العام، وعلى من يدّعي عكس ذلك يقع عليه عِبْء الإثبات، وبما أنّ الجهة المطعون ضِدها لم تُقدِّم أي مطعن ضد القرار المشكو منه الأمر الذي يجعل القرار منسوجاً للرد(إدارية عليا، 2016/188).

وفي حكم آخر يخص الطعن بقرار صادر عن هيئة الاعتراض بخصوص إعادة النظر في قرار التقدير الإداري قالت المحكمة "على الرغم مما ورد في أي نص آخر فإن عبء الإثبات في مثل هذه القرارات التي تؤدي إلى زيادة في الضريبة على المكلف بعد تقدمه لقرار التقدير الذاتي، وعليه وحيث لم تقم الجهة المُدّعى عليها بتقديم أية بينة في هذه الدعوى تثبت صحة أو مشروعية القرار محل الطعن أو عكس ما ورد في الإقرار المقدّم من المدّعية حسب الأصول الأمر الذي يجعل هذا القرار مستوجباً الرد(إدارية عليا، 2021/456).

وفي قرار آخر للمحكمة ذاتها قالت فيه إنّ الفقه والقضاء الإداري أجمعا على أنّ القرار الإداري يحمل قرينة صحته ما لم يرد دليل على خلاف ذلك، وبما أنّ المستدعية لم تُقدّم أية بيّنة تُثبت ما نعته من عيوب على القرار الطعين، فيكون القرار محل الطعن تبعاً لذلك موافقاً لأحكام القانون وصدر عن جهةٍ مختصةٍ بإصداره وفق الصلاحيات الممنوحة له(إدارية عليا، 2018/315).

الخاتمة

تعرض الباحث إلى موضوع من أهم مواضيع القضاء الإداري ألا وهو عبء إثبات مشروعية القرار الإداري، حيث إنّ المدّعي غالباً هو الفرد وهو الطرف الضعيف في الدعوى، والإدارة وهي المدّعى عليها وهي الطرف القوي والحائز على الأوراق والمتمتع بالامتيازات.

وجاءت مشكلة البحث بناءً على هذه الحقيقة، ولذلك ومن أجل الوصول إلى الهدف من هذا البحث قسمت الدراسة إلى ثلاثة مباحث بحيث غطى المبحث الأول ماهية الإثبات، ثم في المبحث الثاني تمّ بيان مفهوم السبب وأهميته، في حين تضمن المبحث الثالث عبء إثبات مشروعية السبب مدّعماً بأحكام قضائية.

وأظهرت دراسة هذا الموضوع العديد من النتائج منها:

1- أهمية الإثبات في مجال القضاء بعامة، والقضاء الإداري بخاصة، وفي مجال عيب السبب تحديداً.

2- بينت الدراسة أنّ على القاضي أن يعمل على مساعدة الطرف الضعيف في الدعوى من خلال زعزعة قرينة سلامة القرارات الإدارية والعمل ما أمكن على إلزام الإدارة بالإفصاح عن سبب القرار وتقديم ما لديها من أوراق، ومن خلال هذه النتائج تم التوصل إلى التوصيات التالية:

1- نتمنى على المشرّع والقضاء إلزام الإدارة بتسبيب جميع قراراتها الإدارية التي تُصدرها وتتعارض مع هذه القرارات مصالح الأفراد، وذلك ليتمكن القضاء من تفعيل رقابته.

2- العمل على التخفيف ما أمكن من الأخذ بقرينة سلامة القرارات الإدارية المفترضة ما أمكن، ليتسنى للأفراد الوقوف على قدم المساواة أمام الإدارة.

3- العمل على إلزام الإدارة بتقديم ما بحوزتها من مستندات وأوراق، واعتبار امتناعها تسليماً لها بما ذكره المستدعي، وذلك تحقيقاً لمبدأ العدالة والتوازن بين الأطراف المتداعيين.

المراجع

Lemasurier. (1959). *La preuve dans le detournement de pouvir.* paris.

Odent. (1970). *Contentieux administratif.* paris.

أحمد الديدموني. (1992). *الإجراءات والأشكال في القرار الإداري* (المجلد (د.ط)). القاهرة: الهيئة المصرية العامة.

أحمد الغويري. (1991). *اجراءات التقاضي أمام محكمة العدل العليا الأردنية* (الإصدار مجلد 6، العدد 3). مؤتة للبحوث والدراسات-جامعة مؤتة.

أحمد عبد الرزاق السنهوري. (1956). *الوسيط في شرح القانون المدني الجديد*. بيروت: دار إحياء التراث العربي.

أحمد كمال الدين موسى. (1978). *نظرية الإثبات أمام القضاء الإداري، رسالة دكتوراه*. جامعة القاهرة.

آدم النّداوي. (1967). *دور الحاكم المدني في الإثبات* (المجلد 1). بغداد: الدار العربية للطباعة.

أسامة أحمد المليجي. (2000). *القواعد الإجرائية للآليات المدني* (المجلد 1). القاهرة: دار النهضة العربية.

خالد الزعبي. (1998). ركن السبب في القرار الإداري، مجلد14، عدد1. *مجلة أبحاث اليرموك*.

خالد خلف القطارنة. (2000). *قواعد الإثبات في دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير غير منشورة*. جامعة آل البيت.

سامي جمال الدين. ((د.ت)). *المنازعات الإدارية* (المجلد (د.ط)). الإسكندرية: منشأة المعارف.

سعدون العامري. (1966). *موجز نظرية الاثبات* (المجلد 1). بغداد: دار المعارف.

سليمان الطماوي. (1976). *القضاء الإداري (الكتاب الأول، قضاء الإلغاء)* (المجلد (د.ط)). القاهرة: دار الفكر العربي.

سليمان مرقس. (1988). *أصول الإثبات وإجراءاته في المواد المدنية في القانون المصري-دراسة مقارنة-* (المجلد (د.ط)). القاهرة: عالم الكتب.

طعيمة الجرف. (1997). *رقابة القضاء الأعمال الإدارة* (المجلد 1). القاهرة: دار النهضة العربية.

عبدالغني بسيوني. (1996). *القضاء الإداري* (المجلد (د.ط)). الإسكندرية: منشأة المعارف.

علي خطار شطناوي. (1998). *دراسات في القرارات الإدارية* . عمان: مطبعة الجامعة الأردنية.

عليوه مصطفى فتح الباب. (1997). *القرار الإداري الباطل والقرار الإداري المعدوم* (المجلد (د.ط)). القاهرة: دار النهضة العربية.

ماجد راغب الحلو. (1985). *القضاء الإداري* (المجلد (د.ط)). الإسكندرية: الفنية للطباعة والنشر.

مجد الدين محمد الفيروز آبادي. (1952). *القاموس المحيط* (المجلد 2). القاهرة: مطبعة الحلبي.

محمد حسنين عبد العال. ((د.ت)). *فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء* (المجلد (د.ط)). القاهرة: دار النهضة العربية.

محمد علي الخلايله. (2020). *القضاء الإداري، دراسة تحليلية مقارنة في كل من الأردن وفرنسا ومصر* (المجلد 1). عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

محمد يحى مطر. (1989). *مسائل الإثبات في القضايا المدنية والتجارية*. بيروت: الدار الجامعية.

مصطفى أبو زيد فهمي. (1996). *القضاء الإداري ومجلس الدولة* (المجلد 3). الإسكندرية، منشأة المعارف.

مفلح القضاة. (1999). *الإثبات في المدنية والتجارية، المعهد العالي للعلوم القانونية* (المجلد (د.ط)). دبي.

نبيل إبراهيم سعد. ((د.ت)). *الإثبات في المواد المدنية والتجارية* (المجلد (د.ط)). بيروت: دار النهضة العربية.

نواف كنعان. (1999). وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا، مجلد 26، عدد1. *بحث منشور في مجلة دراسات الجامعة الأردنية*.