المجموعة الإدارية للاجتهاد والتشريع

ان هذه المقالة الحقوقية منسوخة ومنشورة على هذا الموقع الالكتروني بعد استحصال الجامعة اللبنانية على موافقة خاصة صادرة عن المحامي الاستاذ اندره جوزف الشدياق مدير تحرير "المجموعة الادارية للاجتهاد والتشريع" لصاحبها ومؤسسها المرحوم المحامي جوزف زين الشدياق

المجموعة الادارية ١٩٦٥

قوة الاثبات لمحتويات القرار الاداري

للمحامي جوزف الشدياق

هل للقرار الاداري المكتوب ، وفيه الاشارة الى واقعات معينة ، والدلالة الى النصوص القانونية المسند اليها ، قوة ثبوتية تنهض به الى درجة الصك الرسمي ؟

ولئن صيغ في صورة مرسوم معلل ، او وضع على شكل كتاب نافذ ، وغدا قابلا للتنفيذ بمجرد التوقيع عليه ، افيعني ذلك انه محرز القوة الثبوتية التي لا تدحض الا تبعاً لاصول خاصة فيما هو صادر على السلطة الاجرائية ذاتها ؟

وفي المنازعة التي تقوم حوله لدى القضاء والتي تنال من عناصر الاثبات التي يحويها في طياته واوراقه ، هل يغدو وسيلة اعلام ، ام انه يحمل الدليل على صحة ما يرد فيه الى ان يثبت عكسه ، ام ان هناك اصولا خاصة لجهة الطعن بما يستثبته من امور ويقره من واقعات ؟

« ان القرار الاداري يفترض فيه ان يكون محمولا على الصحة ما لم **يقم الدليل على عكس ذلك** ، بفضل ما يحاط به من ضمانات تعين على ذلك ، كحسن اختيار الموظفين الذين يساهمون في اعداده وفي اصداره ، وتسليط الرقابة الرياسية عليهم في ذلك ، ولان القرار الاداري قد يجتاز مراحل تمهيدية قبل ان يصبح نهائياً » . (١)

وقضى مجلس شورى الدولة اللبناني منذ البدء في قرارين له بعيدين ، ان القرارات والمستندات الادارية **انما تعتبر صحيحة ما لم يثبت عكسها** . وجاء في قرار له رقم ٣٩ تاريخ ١٨-٥-١٩٣٥ (٢) ان « يعتمد محضر الاعمال الانتخابية المؤيد بتقرير القائمقام لمعرفة ما اذا كانت الوقائع المزعومة ، وهي التأثير في سير الانتخابات والاعتداء ، صحيحة ام لا ، وان يؤخذ بالمحضر المنظم من قبل لجنة الاقتراع **اذا بقي ادعاء الخطأ الحاصل فيه مجرداً عن كل اثبات** ، وفي قرار له اخر رقم ٤٧ تاريخ ٢٩-١١-١٩٣٢ (٣) ان « يجب ان يعمل بالقيود الرسمية (جداول الخدمة) الى **ان يثبت عكسها** » .

---

(١) – قرار المحكمة الادارية العليا في الجمهورية العربية المتحدة رقم ١٧٦٨-٢ (١٤-١٢-١٩٥٧) ٣-٤٦-٣٦٠ . مجموعة المبادىء القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا ١٩٦٢ اعداد الاستاذين احمد سمير ابو شادي ونعيم عطيه .

(٢) – مجموعة قرارات مجلس شورى الدولة للنشرة القضائية اللبنانية الجزء الثالث صفحة ١٤٧ . الهيئة الحاكمة السادة الرئيس شفيق الحلبي والمستشاران توفيق الناطور ولا لوه .

(٣) – مجموعة قرارات مجلس شورى الدولة للنشرة القضائية اللبنانية الجزء الثاني صفحة ٢٢٩ الهيئة الحاكمة السادة الرئيس شكري قرداحي والمستشاران توفيق الناطور والفرد نقاش .

ولكن هل يكفي القول مع اجتهاد مجلس شورى الدولة اللبناني في هذين القرارين ان القوة الثبوتية التي تلازم القرارات والمستندات الادارية تزول بمجرد تقديم بينة العكس عليها ؟ كلا ، اذ يتعين ، وفي الامر صكوك صادرة عن السلطة التنفيذية ، تبيان الاسباب الاصيلة التي هيمنت على وضع القاعدة في ذلك وعلى اصول تطبيقها .

ان اصول المحاكمات المدنية فرقت بين السند ذي التوقيع الخاص والسند الرسمي . والسند ذو التوقيع الخاص المنشأ لاثبات عمل قانوني ، لا يكون له قيمة الا اذا كان التوقيع او التواقيع التي يشتمل عليها يمكن معها الجزم بان السند صادر حقيقة عن منشئه وذلك اما عن طريق الاعتراف به او عن طريق التدقيق بخطه . اما السند الرسمي وهو مخطوطة ثبوتية صادرة عن مأمور رسمي ذي صلاحية وموضوعة وفقاً للقواعد المقررة ، فانه مثبت لجميع الافعال المادية التي يتحققها المأمور بذاته وكان من وظيفته ان يتحققها الى ان يدعى تزويره .
فهل يصح اعتبار العمل الاداري اذ هو صادر عن سلطة الادارة ، وهي السلطة الاجرائية في الدولة ، سندا رسمياً في ضوء التعريف الوارد في اصول المحاكمات المدنية وبالتالي مثبتاً للوقائع المادية التي يتحققها الى ان يثبت تزويره ؟

هذا ما جنح اليه الاجتهاد الاداري الفرنسي في الاصل فيما خص القرارات الادارية واحكام احدى المحاكم الادارية ، (٤) اذ كان القضاء الاداري يستأخر النزاع العالق لديه كل ما ادعي امامه بتزوير قرار اداري او تزوير حكم من احكام القضاء الاداري وذلك الى ان يفصل القضاء العدلي في موضوع التزوير .

ولكن سرعان ما انكشفت عيوب اتباع هذه الاصول وبانت مساوؤها وقد غاب آنذاك **ان مبدأ فصل السلطات** يقف حائلا دون صلاحية القضاء العدلي للنظر في صحة محتويات القرار الاداري « وفي صحة محتويات مخطوطة القرار الصادر عن احدى المحاكم الادارية » (٥) .

وفي اثر الانتقاد الذي تعرض له القضاء الاداري الفرنسي حول ما قضى به من امكانية الادعاء بالتزوير بالقرارات الادارية واحكام القضاء الاداري امام المحاكم العدلية عندما يحتج به لديه لان ذلك يمس مبدأ فصل السلطة الادارية عن السلطة العدلية ويتعارض معه ، عاد في الآونة الاخيرة وفي خطوة تلو خطوة عن اجتهاده مستقراً على اعتبار – فيما خلا الحالات الخاصة التي ينص فيها القانون صراحة على ان محتويات القرار الاداري تعتبر حجة على الناس كافة بما تتحققه الى ان يثبت تزويرها – ان مبدأ انفصال السلطة العدلية عن السلطة الادارية ينزع عن المحاكم العدلية سلطة النظر في صحة محتويات القرار الاداري او في صحة قرارات المحاكم الادارية ؛ وعليه فان هذه القرارات تعتبر حجة بصحة ما تحتويه الى ان يثبت العكس وذلك بوسائل الاثبات كافة التي يقدمها الفريقان المتنازعان امام القاضي الاداري .

واعتماد مجلس شورى الدولة الفرنسي لهذه النظرية كان على مراحل ، اذ قضى ،
– في **مرحلة اولى** برد المراجعة المرفوعة لديه لان المستدعي فيها لم يدع بالتزوير امامه ، معلناً ضمناً بان التوسل بحجج التزوير المدني هو مسموع لديه (٦) وبرد مراجعة اخرى لان المستدعي **لم يأت فيها بالبينة العاكسة** ؛ دون الاعلان عن ان القرارات الادارية تكون حجة بما تثبته الى ان يدعى تزويرها (٧) ؛

---

(٤) - Conseil d'Etat français 4 fév. 1887 Commune d'Estivaux Rec. Lebon p. 94 (au sujet d'un procès-verbal d'adjudication).
- Conseil d'Etat français 10 avril 1935. Canal Rec. Leb. p. 496 (pour un jugement d'une juridiction administrative)
- Conseil d'Etat Français 23 juillet 1938 Boulineau Rec. Leb. p. 735
- Conseil d'Etat Français 10 fév. 1943 Dame veuve Crausac Rec. Lebon p. 37 (au sujet d'un acte administratif)
- Conseil d'Etat Français 7 sept. 1945 Horrie Rec. Leb. p. 106

(٥) " *Il est contraire au principe de la séparation des juridictions administratives et judiciaires, qu'un tribunal civil puisse apprécier l'exactitude des mentions portées dans la minute d'une décision rendue par un tribunal de l'ordre administratif*"
Concl. Jacomet sous C.E. arrêt d'Assemblée 4 mars 1955 Dame veuve Sticotti. R.D.P. 1955 p. 733.
(" **La minute** *est le texte, transcrit par le greffier sur la feuille d'audience du jugement tel qu'il a été prononcé dans ses motifs et son dispositif . La minute est un acte authentique*". *Marcel No. 560 Traité de Procédure Civile*)

(٦) - Conseil d'Etat Français 28 fév. 1947 Jammes Rec. Leb. 82. J.C.P. 1948, II, 4284 note Fréjaville.

(٧) - Conseil d'Etat Français 20 fév. 1948 Ferrandi Rec. Leb. 88. J.C.P. 1948 . II. 4284 note Fréjaville.

- وفي **مرحلة ثانية** ان لا تطبق الاصول الخاصة بادعاء التزوير الطارىء وبوجوب استئخار النزاع لحين البت به من المحاكم العدلية حين ما ينال هذا الادعاء القرار المطعون فيه لديه عن طريق الابطال (٨) ؛

- الى ان شمل في **مرحلة ثالثة** واخيرة حله هذا لمشكلة الاثبات لمحتويات القرارات الادارية ، المنازعات الادارية كافة المتعلقة .
- بالقرارات الادارية ، كما في حال ادعاء تزوير موقع القرار التفويض الذي يستند اليه (٩)،
- وبالمستندات الادارية (١٠) اذ يترتب على المحكمة الادارية المختصة الفصل في ادعاءات الفريقين حول محتويات القرارات الادارية ما لم ينص القانون صراحة على انها تبقى حجة على الكافة الى ان يدعى تزويرها (١١) ،
- وبالاحكام الصادرة عن المحاكم الادارية (١٢) ،

تلك القرارات والمستندات والاحكام التي يخالف امر اخضاعها لرقابة القضاء العدلي ، مبدأ فصل السلطات ويتعارض معه .

وموقف مجلس شورى الدولة الفرنسي هذا لا يكشف عن قصد له في الحيلولة دون تطبيق الاحكام القانونية المتعلقة بالتزوير بل عن حرصه على التقيد بمبدأ فصل السلطات بحيث انه لا يبعد تطبيق النصوص القانونية المتعلقة بالتزوير الا حينما تتعارض هذه النصوص مع ذلك المبدأ اذ بات **الاحتجاج بالتزوير الذي يدلي به لديه سبباً قانونياً** يؤيد الطلبات الواردة في المراجعة ويعززها (١٣) .

وبذلك امكن القول مع النقاد من اهل الفقه الاداري ان مجلس الشورى « اذ حار في امره وهو غير صالح للنظر بالتزوير ، وشديد في حرصه على احقاق الحق دون التسليم باختصاص القضاء العدلي لان ذلك يخالف مبدأ فصل السلطة الادارية والعدلية ، انما وجد نفسه مرغماً لاعتماد مثل هذا الحل الذي يبدو لاول نظرة ملتبساً بالمناقضات ، وللاعلان ان كل عمل يدعى تزويره لديه لا يصلح بالواقع حجة الا لحين اثبات عكسه فيما خلا حالات النص القانوني الصريح ، وان في ذلك ابعاداً لمعاملة الادعاء بالتزوير من اصول المحاكمات الجارية امامه » . (١٤)

غير انه يجب « على القاضي الاداري ان يمعن التدقيق في البينة المعاكسة المقدمة له في دحض محتويات القرار الاداري وان يتشدد في امر

---

٨ - Conseil d'Etat Français 5 mai 1950 Paloque Rec. Leb. 252. Dalloz 1950 Jurisprudence 757 et note.

٩ - Conseil d'Etat Français 1 Avril 1955 Delarue Rec. Leb. 195. R.D.P. 1955 p. 992 note Waline.

١٠ - Conseil d'Etat Français 20 Sept. Leroux R.P.D.A. 1956 p. 81 conclusions Landron.

١١ - Conseil d'Etat Français Vaillant 3 mai 1957 Rec. Leb. tables p. 956 et 996: "Absence de procédure de jugement de faux devant les tribunaux administratifs. Juridiction administrative devant se prononcer elle-même sur les allégation des parties concernant les mentions des actes administratifs, sauf dans le cas où une loi prévoit expressément qu'elles font foi jusqu'à inscription de faux. Application à un procès-verbal d'adjudication"

١٢ - Conseil d'Etat Français Assemblée 4 mars 1955 Athias Rec. Leb. p. 129. R.D.P. 1955 p. 745 concl. Jacomet.

١٣ - Conseil d'Etat Français 9 Déc. 1959 Sauvageot Rec. Leb. p. 663

Considérant qu'à l'appui de ses conclusions présentées devant le tribunal administratif et reprises devant le Conseil d'Etat, le sieur Sauvageot a argué de faux des mentions contenues dans des documents administratifs et dans les observations présentées par l'administration devant la juridiction administrative; que, si, d'après l'art. 38 de la loi du 22 juillet 1889, dans le cas de demande en inscription de faux contre une pièce produite, le tribunal administratif s'il reconnait que sa décision dépend de cette pièce doit surseoir à statuer sur l'instance principale jusqu' après le jugement du faux par le tribunal compétent, les prescriptions de cet article ne sont pas applicables lorsque la pièce incriminée est un acte administratif dont aucune disposition législative expresse ne prévoit qu'il fait foi jusqu'à inscription de faux, qu'en l'absence d'une telle disposition il appartient à la juridiction administrative saisie de l'instance principale, d'apprécier si les mentions de l'acte administratif argué de faux présentent un intérêt pour la solution du litige et, dans l'affirmation, de rechercher si ces mentions sont matériellement exactes;

Considérant que si la lettre du maire de Saint-Aubin en date du 19 septembre 1955, ni la correspondance administrative en date du 14 janvier 1955, ni les observations de l'administration en première instance, ne font foi jusqu'à inscription de faux; **que, par suite les demandes en faux incident présentées par le sieur Sauvageot doivent être regardées comme constituant en réalité, des moyens invoqués par lui à l'appui des principales qu'il appartient en conséquence à la juridiction administrative d'apprécier dans la mesure utile à la solution du litige, la valeur des allégations du sieur Sauvageot."**

١٤ - Note Waline sous Arrêt Conseil d'Etat Français 1er Avril 1955 Delarue in R.D.P. p. 992.

قبولها ، وان لم يفرض عليه تشدده هذا واجب اتباع الاصول المنصوص عليها في الاصول المدنية بشأن التزوير الطارئ لكنه يجد فيه الضمانة الموازية لمكانة القرار الاداري واستقراره » (١٥)

فليس ما يحول مثلا دون انتقاله بنفسه الى المركز الذي وقع فيه القرار الاداري للتثبت من انطباقه على النسخة الاصلية التي كتب عليها (١٦) .

والقرارات الادارية المخالفة للقانون تكون مخالفة له اما لسبب الخطأ في الواقع الذي تحققه واما لسبب الخطأ في تطبيق القانون او تفسيره . وفي الرقابة التي يجريها القضاء الاداري على القرارات الادارية عند الادعاء بسبب الخطأ في الواقع يقوم عبء الاثبات على المدعي على اعتبار ان الادارة هي في حماية القرائن التي تستثبتها اذ هي تملك حرية في طريق العمل الذي تقوم به وان هذه الحرية يجب ان تصان . ولكن هذه القرائن تزول والقناعة التي تلازمها تتزعزع اذا ما اثار المدعي الريب بمستندات يقدمها حول الركن الذي تقوم عليه (١٧) .

وفي حال افتقاد المستند الحاسم المضاد لمحتويات القرار الاداري ، فحتى تكون القرائن التي يقدمها المدعي مقبولة ، يجب ان تكون متضافرة ، معينة وجدية (١٨) .

وفيما خص المنازعات التي تنشأ حول التاريخ الصحيح للقرار الاداري فان مهمة القاضي الاداري تقوم على التحقق بنفسه من امر اعطاء القرار تاريخاً لاحقاً او تاريخاً سابقاً خلافاً للواقع اذا ما قام بين تاريخه الظاهري وتاريخه الحقيقي ظرف في الواقع او في القانون هو ليؤثر فيه (١٩) .

وان كان التزوير بالذات يخرج عن بحثنا هذا لا بد وان نشير في سياق معالجة موضوع القوة الثبوتية للقرارات والمستندات الادارية الى اختصاص القضاء الاداري للنظر في التزوير الذي يفعله الافراد فيها .

فقد قضى مجلس شورى الدولة اللبناني بوصفه المرجع الاستئنافي الذي ينظر في الاحكام الصادرة عن المحكمة الادارية الخاصة وفي استيحائه لاصول المحاكمات المدنية (المادة ١٩٣) ان يحق للمحكمة عندما يكون التزوير واضحاً ان تنبذ السند المزور وان تتصرف حالا الى الحكم في الاساس اذ لا موجب للادعاء بالتزوير حتى في السندات الرسمية في بعض الحالات ومنها عندما يتضح تزوير السند المبرز من مستندات الدعوى نفسها . فاذا تبين للمحكمة من ظروف القضية ومستنداتها ان التحفظات على الكشف النهائي لم تبد من الملتزم ضمن مدة الاربعين يوماً المحددة له ، ردت دعواه ، وقد يعود لها امر البت بان التحفظ غير وارد اذا ما وجدت ان العبارة له جاءت حشواً ووليدة تزوير ظاهر (٢٠) .

---

(١٥) - Conclusions Landron sous arrêt Conseil d'Etat Français Leroux 20 Sep. 1955 R.P.D.A. 1956 p. 81
"Le juge apportera une certaine rigueur dans l'examen de la preuve contraire à produire contre un tel acte, rigueur qui même sans s'exercer dans les formes prévues en matière civile pour le faux incident, comportera des garanties équivalentes quand à la valeur et à la stabilité de l'acte"

(١٦) - Conseil d'Etat Français Union Syndicale des Industries Aéronautiques 16 nov. 1956 Rec. Leb. p. 434
"Considérant qu'il résulte de l'instruction et notamment de l'examen de la minute même du décret No. 53404 du 11 mai 1953 attaqué, vérifiée au siège de la Présidence du Conseil des ministres par un membre de la première sous-section du contentieux que ledit décret a été pris sur le rapport de tous les ministres intéressés dont il porte les signatures; qu'il a été aussi revêtu de la signature du Secrétaire d'Etat à l'Air qu'ainsi, le moyen invoqué manque en fait"

(١٧) - Traité des Actes Administratifs. Stassinopoulos. La charge de la preuve de l'erreur de fait p. 180.

(١٨) - cf. Conclusion Fournier sous Arrêt Conseil d'Etat Français 12 nov. 1958 Syndicat de la raffinerie de soufre français Actualité Juridique D.A. 1959. II. 13
" La thèse ainsi exposée ne manque pas de vraisemblance mais pour que vous l'adoptiez de simples vraisemblances ne suffisent pas. Les arrêtés attaqués portent la mention "après avis du comité national des prix" et ils font foi jusqu'à preuve contraire. Cette preuve, les réquérants ne vous la fournissent pas. Vous ne trouvez pas dans le dossier les présomptions graves, précises et concordantes qui seules pourraient suppléer à l'absence d'un document décisif. Le moyen doit donc être lui aussi rejeté".

(١٩)- Conseil d'Etat Français 24 mars 1950 Syndicat du réseau des transports en commun de la région lyonnaise Rec Leb. p. 197 (post-date)
- Conseil d'Etat Français 4 juillet 1952 Boussegui Rec. Leb. p. 353. 24 Avril 1953 Chevallier p. 188 (anti-date).
- Conseil d'Etat Français Vingtain 4.6.1954 p. 342 Concl. (Chardeau)

Auby et Drago Cont. Adm. No. 1088.

(٢٠) – قرار مجلس شورى الدولة رقم ٣١٣ تاريخ ٨–١٠–١٩٦٢ هذه المجموعة الادارية ١٩٦٢ صفحة ١٨١

وفي الختام ، وصفوة القول ،
وان كان القضاء الاداري يأبى ان ينظر القضاء العدلي في الادعاء بتزوير القرارات والمستندات والاحكام الادارية ، وذلك احتراماً منه لمبدأ فصل السلطات،
وكان ، كما سبقت الاشارة ، يرى في الادعاء بالتزوير لديه سبباً من الاسباب القانونية التي يمكن اسناد المراجعة اليها ،
وكانت محتويات القرارات الادارية صحيحة الى ان يثبت عكسها ان لم ينص القانون صراحة على امكانية الادعاء بتزويرها ،
فان الاصول والقيود التي يضعها القاضي الاداري حول موضوع اثبات عكسها اذا ما جاءت لتتبع الاصول والقيود التي ترسمها الاصول المدنية لاثبات التزوير المدني او الجزائي لصح القول ان القرارات الادارية هي بمثابة صكوك رسمية تصلح حجة على الكافة فيما تستثبته من وقائع عندما تكون صادرة عن السلطة المختصة لاصدارها وفي نطاق الصلاحيات المخولة بها .

المحامي جوزف الشدياق