**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 ١٩٦٢

# في سلطة الادارة المقيدة

للمحامي جوزف الشدياق

١ – في السلطة المقيدة عبر الاجتهاد الاداري وفي مفهومها العلمي

٢ – في الرقابة على سلطة الادارة المقيدة

ا) الرقابة الادارية وسلطة الوصاية

ب) رقابة القضاء الاداري على سلطة الادارة المقيدة

– الاصول الخاصة بها لتعلقها بالنظام العام

– الفقرات الحكمية في فصل المراجعات المتعلقة بها

– لجهة الزام الادارة

– لجهة مسؤوليتها بالتعويض

٣ – خاتمة

* * *

## ١ – في السلطة المقيدة عبر الاجتهاد الاداري وفي مفهومها العلمي.

الى جانب مسألة سلطة الادارة الاستنسابية وما تثيره من اعتبار مسألة لا تقل عنها شأناً في القانون الاداري هي مسألة سلطة الادارة المقيدة .

وان يتاح للادارة في معرض ممارستها للسلطة الاستنسابية ان تتخذ من التدابير ما تراه مناسباً بحرية مطلقة من كل قيد قانوني ، أكان ذلك في حال قيام نص صريح في القانون والانظمة يوليها هذه السلطة ، او في حال انتفاء احكام قانونية تحد من سلطتها التقديرية ، الا ان ، في مجال ممارستها للسلطة المقيدة ، ما يلزمها صراحة بالتصرف والتدبير على نحو معين وفي طريق يخطه لها القانون .

ومسألة سلطة الادارة المقيدة ترتد في الواقع الى مبدأ الشرعية لوجوب انطباق الاعمال التي تأتي بها الادارة على احكام للقانون معينة . ومن اجل ذلك غدا العمل الاداري في هذا المجال محدود المعالم معروف المصير وكأن يد الادارة فيه مقصورة

على ايجاد حالة او نتيجة معينة . فأن توفرت في طالب رخصة للصيد مثلا الشروط القانونية التي تؤهله لنيل هذه الرخصة كان لا بد للادارة من منحها له وان عرف عنه انه لا يتقن فن الصيد، كما ان ليس للادارة ان ترفض رخصة بناء لطالبها اذا كان البناء الذي يطلب الترخيص لتشييده متوافقاً في الخرائط المرسومة له مع شروط قانون البناء وانظمته ، بحيث لا يعود لها امر النظر في جمال البنيان ومناسبة اقامته على الشكل المحدد له .

وقد عرف الاجتهاد الاداري اللبناني الحديث السلطة المقيدة وحدد مفهومها في فصل مجلس شورى الدولة لمراجعتين هامتين في موضوع الاجازة المسبقة لاستيراد البضائع والالات الصناعية . ( – القرار ٢٤٠ تاريخ ٢٦–٥–١٩٥٤ مراجعة شركة مصانع ورق السيكارة ضد وزارة الاقتصاد الوطني ، والقرار ٤١٧ تاريخ ١٨–٤–١٩٦١ مراجعة سليم النجار على الدولة اللبنانية .–)

وما اتضح لمجلس شورى الدولة في قرار سليم النجار على الدولة ان الانظمة التي ترعى اجازة استيراد الآلات الصناعية هي انظمة **تقيد** الادارة، في منحها لمثل هذه الاجازة، **بشرط** تحقق الغاية التي من اجلها وضعت ، بواسطة التحقيق عن وضعيتها وامكانياتها وحاجة البلاد اليها ، هذه الغاية التي لا تتحقق الا بقيام الاسباب الدالة على ان قيام الصناعة المطلوبة لا يثير المخاطر التي تهدد الصناعة في كيانها وفي مصيرها على ضوء تحديد امكانياتها وقدرتها الانتاجية وسوقها الوطني وسوقها الخارجي ونتائج المزاحمة التي تقوم بينها وبين الصناعات الوطنية الموجودة والصناعات الاجنبية المستوردة. **ولان تقييده الادارة في التنظيم بغاية محددة لا تتحقق الا بالدراسة التي توضح اسباب القبول والرفض كانت سلطة الادارة في منح اجازة استيراد الآلات الصناعية سلطة مقيدة لا سلطة استنسابية** . وقد تكون اعمال الادارة في ممارستها للسلطة المقيدة من الاعمال التي تخضع لرقابة مجلس شورى الدولة في كل ما يتعلق باحترام هذه الاعمال للقواعد والحدود القانونية التي تقيدها ، وغاية التشريع من اقرار الاحكام القانونية المتعلقة بها ، كما تخضع لهذه الرقابة الوقائع والظروف المادية التي تتخذ مداراً لتلك الاعمال وصحتها وانطباقها على القانون (١)

والحالات التي تكون فيها سلطة الادارة مقيدة انما هي تشكل بنظر اهل الفقه الاداري حالات استثناء تخرج القاعدة القانونية فيها عن قواعد واحكام القانون الاداري (٢) وقد قورنت هذه السلطة من احدهم بسلطة فاتحة المسرح وقد يترتب عليها ارشاد المشاهدين الى الكراسي المرقمة لهم ولا استنساب لها في توزيعها بينهم .(٣)

ولكن ، وان بدت حالات السلطة المقيدة حالات استثناء ، الا انها تبدو وكأنها خير ضمان لحقوق المواطنين قبل الادارة وفيها قيد لعملها وحد لتعسفها ، بحيث يفرض عليها القانون فيها سلوك طريق معين وموجباً للتصرف على نحو معلوم .

وقد يجيء قيد الادارة في السلطة المخولة بها اما في متن **نص قانوني** صريح او بموجب **نص نظامي** معين ، او يكون مسنداً الى قرار استصدرته هي، وقد لا يسعها الغاءه الا باتباع مبدأ الاصول الموازية ، او نتيجة قرار صادر عن القضاء ملزم لها .

**وتمتد في ذلك اعمال الادارة في السلطة المقيدة الى فئات عدة :**

– كأن تلزم في اعطاء الافادات الرسمية لمن له الاهلية والصفة للحصول عليها ، وفي تدوين القيود الخاصة بالاحوال الشخصية في السجلات الرسمية عندما يكون مصرحاً بها وفقاً للقانون ، او في اعطاء الايصال بالتصريح لمحل خطر ومضر ومزعج للصحة من الفئة الثالثة ، او تصفية دين استحق عليها .

---

(١) – قرار سليم النجار على الدولة هذه المجموعة الادارية ١٩٦١ صفحة ١٢٦

(٢) Waline. Droit Administratif 8eme édition p. 415

(٣) *"M. Emile Giraud, dans une étude sur le pouvoir discrétionnaire comparait l'autorité administrative dans les cas où elle a compétence liée, avec une ouvreuse de théâtre, lorsqu'elle doit placer les spectateurs à un siège numéroté"*
cité par Waline op. cit. p. 415

– وكأن تلزم في حال فرض القانون عليها واجب استشارة هيئة مختصة لعمل تأتي به معين التقيد بهذا الرأي (٤) وان كانت حرة في ان تأتي بعملها هذا ام لا (٥)

– وكأن تجبر ايضاً في ميدان قوة القضية المحكمة ( وفي غير الاحوال التي لا يسع فيها للقاضي الاداري اعطاء امر للادارة لاجراء عمل معين لقيام مبدأ احالة الاوراق الى الادارة بعد اعلان الابطال لاتخاذ التدابير المقتضاة ) في اداء مبلغ من المال او الاتيان بعمل جديد .

## ٢ – في الرقابة على سلطة الادارة المقيدة

### آ) الرقابة الادارية وسلطة الوصاية

ان الرقابة على اعمال الادارة ومدى انطباق هذه الاعمال على احكام القانون لا تأتي عن طريق القضاء الاداري فحسب بل تأتي ايضاً عن طريق رقابة السلطة الادارية العليا على اعمال السلطة الادارية الدنيا فيما هو متصل بسلطة الوصاية . وللسلطة العليا صلاحية قد ينص عليها القانون لتعديل العمل الاداري او الغائه او لاتخاذ عمل مخالف له فتحل السلطة العليا محل السلطة الدنيا في ذلك .

وفي مجال ممارسة الادارة لسلطتها المقيدة يقتضي على السلطة العليا ان تحل محل السلطة الدنيا في اتخاذ التدبير الذي تخلفت السلطة الدنيا عن اتخاذه . ولكن احلال السلطة العليا محل السلطة الدنيا لهذا العمل لن يكون صحيحاً الا اذا قيد القانون السلطة الدنيا بموجب نص صريح اتخاذ تدبير معين فتتخلف عن اتخاذه (٦)

### ب) رقابة القضاء الاداري على سلطة الادارة المقيدة

الاصول الخاصة بها

وان شرعت السلطة المقيدة في غايتها لضمان حقوق المواطنين ازاء احتمال تعسف الادارة في مواضيع معينة نص عليها القانون وبدت هذه النظرية سهلة في ظاهرها بيد ان تحديد معالمها وابراز من انطوت عليه قاعدتها من تفصيل وشروط في مجال ما يوحيه واقعها من غموض ، لم تكن اموراً هينة الايضاح لولا **فعل القاضي الاداري واجتهاده نحو تحقيق الغاية التي من اجلها وجدت .**

ولرقابة القضاء الاداري على اعمال الادارة في ممارستها للسلطة المقيدة بها ، اصول خاصة . فالموضوع يتعلق بحسن تطبيق القانون ، والاسباب المتصلة به هي اسباب تتعلق بالنظام العام ، ولذا يتعين على القاضي الاداري ان يثير مثل هذه الاسباب عفواً. ولا ينظر في القرارات التي تتخذها الادارة في ممارستها السلطة المقيدة الى السبب الذي تبنى عليه تلك القرارات بقدر ما يلتفت الى القصد والغاية منها والنتيجة التي تصبو اليها الادارة من وراء اتخاذها في هم تطبيقها للقانون والتقيد بما تفرضه عليها احكامه اذ ان المهم في ذلك كله ان يكون لهذه القرارات ثمة مبرر قانوني سليم يؤيد الحل المعتمد فيها (٧) .

---

(٤) - Arrêt Drugeon 15 fev. 1956 Rec. Leb. p. 71

(٥) - Arrêt Dauvillier Section 10. mars 1950 Rec. Leb. p. 157

(٦) - Arrêt Inglesakis. 7 oct. 1960 Rec Leb. p. 522

- Arrêt Dalmasso Section 19 oct. 1956 Revue Actualité Juridique 1956.2.432 conclusions Long

(٧) *"Ce n'est pas le motif donné qui importe, c'est le sens de la décision, rejet ou admission... Peu importe le motif donné si la décision est en réalité justifiée"*
Conclusions Josse sous Ville de Castelnaudary
Assemblée 16 juin 1932 D. 1932. 3. 328

وقد ينشأ عن ذلك :

١) — ان على القاضي الاداري ان يؤيد الادارة في تصرفها في تقيدها بالقانون في الغاية التي تتوخاها وان كانت الاسباب التي تستند اليها في قرارها غير صحيحة قانوناً الى درجة انه يتعين عليه وجوب اعطاء القرار الاداري الخاضع لرقابته اسباباً قانونية صحيحة تتلائم والنتيجة القانونية التي ابتغتها الادارة في قرارها المطعون فيه لديه والمحددة لها بموجب القانون (٨)

٢) — ان الاعمال التي يقيد القانون الادارة بواجب اتخاذها قد تسلم من الابطال حتى ولو كان يعتورها عيب قد يكون سبباً لابطالها في غير مجال ، ذلك لان على القاضي الاداري ان يغطي بعض العيوب التي تشوب العمل الاداري في سبيل سلامة الغاية المرسومة قانوناً لها. فاذا كان وزير الصحة مقيداً مثلاً قانوناً باعطاء رخصة لفتح صيدلية ، فقد لا يلتفت في طلب الطعن بقرار منحه هذه الرخصة الذي قد يرفع من مستدع له مصلحة في ابطاله ، الى سبب اساءة استعمال السلطة ولا فاعلية له (٩) كما ان سبب الطعن بقرار رفض الترخيص لفتح صيدلية لعلة عيب شكلي اعتور رأياً استشارياً كان واجباً له ، يكون مردوداً اذا كانت الادارة مقيدة قانوناً بموجب رفض مثل هذا الترخيص (١٠)

— الفقرات الحكمية في المراجعات المتعلقة بموضوع السلطة المقيدة

ثم ان خاصية الاصول التي يتبعها القضاء الاداري في رقابته على سلطة الادارة المقيدة هي لتتميز ايضاً في النتيجة التي تنتهي اليها المراجعات التي ترفع اليه بهذا الشأن ، ذلك لان الفصل في هذه المراجعات يفضي الى الزام الادارة **اما باجراء العمل المطلوب** منها اجراؤه (وهذا امر يخرج في طبيعته عن قواعد الحق الاداري التي تولي المتضررين من فعل الادارة حق طلب ابطال العمل الصادر عنها فحسب فتتصرف هي بنتيجة الابطال وعلى ضوء اعلانه ) واما بمجازاتها في الزامها بالتعويض عنه .

والاجتهاد الاداري في موضوع السلطة المقيدة قال بالزام الادارة لاجراء العمل المطلوب منها اجراؤه في قرار حديث لمجلس شورى الدولة الفرنسي دار النزاع فيه حول الالزام القانوني المقيد للادارة من اجل الحفاظ على الامن في واجب استخدامها سلطتها التنظيمية لذلك ، بحيث جاء في القرار «ان رفض رئيس البلدية لطلب مرفوع اليه ، يستدعى اليه فيه استخدام سلطاته الخاصة بالامن ، لا يكون غير قانوني الا اذا كان فيه تغاض لالتزامات قانونية صريحة مقيد بها » . وهذا يعني ان عليه ان يستخدم السلطة المخول بها لحفظ الامن فيتخذ التدبير التنظيمي الذي يطلب اليه اتخاذه والمحقق لهذه الغاية في حال قيام النص على الزامه بذلك (١١).

وكان طبيعياً ايضاً ان تسأل الادارة **بالتعويض** عندما تتمنع عن التقيد بالقانون برفضها الامتثال لاحكامه رغم صراحة النص الذي يلزمها . وهي في ذلك ترتكب خطأ وتحدث ضرراً هو على علاقة سببية مع الخطأ المرتكب منها .

---

(٨) - Chronique de jurisprudence Administrative. Combarnous et Galabert. Actualité Juridique 1960. 1.154. (société Frampart) Conclusions Mosset sous Rozé Arrêt de Section. C.E. 8 mars 1957 Rec. Leb. p.147.

(٩) - C.E. Arrêt Ministère de la Santé Publique 16 Jan. 1959 Rec. Leb. p. 43

(١٠)- C.E. Arrêt Demoiselle Cabanac8 jan. 1959 Rec. Leb. p. 1085

(١١)- C.E. Arrêt de Section Doublet 23 oct. 1959 conclusions Antoine Bernard.

هذه المجموعة الادارية ١٩٦٠ القسم الفرنسي صفحة ٢١

فأن تأخرت الادارة عن اعطاء طالب التعويض بالبناء الافادة المتعلقة بقيود التخطيط الواجب عليه مراعاتها في تشييده البناء تأخراً غير عادي لا تقتضيه سير المعاملات الادارية سيراً طبيعياً ، تكون ملزمة بالتعويض عليه عن الضرر المسبب له بخطئها . وقد ذهب الاجتهاد في مثل هذه الحالة الى حد جواز الحكم للمستدعي بالفرق بين ثمن الانشاآت المراد تشييدها حين تقديم الطلب وثمنها حين حصوله على قرار الترخيص (١٢) كما ان التأخير في اجراء المعاملات العائدة للافراد من قبل الادارة يلزم الدولة بالتعويض اذا فاق المدة المعقولة (١٣)

## ٣ ـ خاتمة

وما تجدر الملاحظة اليه في ختام هذا البحث ان نظرية السلطة المقيدة وان قورنت مع نظرية السلطة الاستنسابية ، وبدت وكأنها معها على طرفي نقيض الا ان ذلك لا يعني في خلاصة القول ان سلطة الادارة تكون مقيدة عندما لا تكون استنسابية اذ ان هناك حالات عدة لا تكون فيها سلطة الادارة استنسابية بصورة مطلقة وبدون ان تكون مقيدة .

فنظرية السلطة المقيدة في طبيعتها القانونية ترتد في الواقع الى مبدأ الشرعية في ان عمل التصرف او الامتناع الذي تأتي به الادارة في مجال تطبيقها انما هو من الاعمال التي تعود الى قيود ونصوص قانونية صريحة ومعلومة .

المحامي جوزف الشدياق

---

(١٢) ـ C.E. Arrêt Sancerni 19 jan. 1958 Actualité Juridique 1958. 2. 70

(١٣) قرار مجلس شورى الدولة ٢٤ تاريخ ٢٧-١-١٩٦١ هذه المجموعة الادارية ١٩٦١ صفحة ٦٠