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

الحجوة ١٩٧٤

المقالات الحقوقية

« أين من تدخل السلطة الادارية
في شؤون الاقتصاد والصناعة
مسائل تعبئة المياه المعدة للشرب
وما تستثيره من تنازع في ميدان

- الاستيراد
- والابطال لتجاوز حد السلطة

وتسمية تلك المياه بمعدنية » .

بقلم المحامي جوزف زين الشدياق

على من يسعى وراء تعبئة المياه ان يخضع للقوانين والأنظمة المعمول بها ومراعاة احكامها .
ونشاطه في هذا الحقل ، يجتاز مراحل عدة ، وهو ليمتد بصورة رئيسية الى نطاق **الصناعة** ، ويدخل نطاق **الصحة العامة** ايضاً .
وعليه ، واذ تقوم الغاية على بيع المياه من العموم ، وجب توفيق ذلك النشاط مع القانون والنظام .
ولو كفل الدستور الحريات العامة ، ومنها حرية **العمل** ، وكان العيش في لبنان هو في ظل نظام اقتصادي حرّ ،
فان ذلك لا يكون الا في **حدود** ما يضعه القانون من **قواعد وقيود** . (**شورى لبنان** . القرار ٩١٠ تاريخ ١٣–٨–١٩٦٤ « **ثابت على الدولة** »)

وتعبئة المياه وتوضيبها ، وبيعها في الأسواق ، يستلزم – عدا حق الملكية في المياه والتصرف بها – :
اولاً : انشاء وتجهيز مركز للتعبئة واستخدام الآلات الصناعية اللازمة فيما يسمى « **بالمصنع** » .
واذ يقوم المصنع على : – بناء يشيّد ؛
– **وآلات** صناعية تستورد .
فيقتضي له ، ترخيص بالاستيراد ؛
وترخيص بالبناء .

ثانياً : المحافظة على الصحة العامة والسهر عليها .
وهو أمر يفرض :
– تصنيف المياه .
– الترخيص بتعبئتها اذا كانت صالحة للشرب ، وبالدعاية لها .
– التقيد بنص القانون والنظام عند التصرف بها .

الباب الاول : في انشاء وتجهيز مركز لتعبئة المياه
او
في الترخيص بالاستيراد او البناء

القسم الاول : احكام القوانين والانظمة والقرارات الوزارية المعمول بها المتعلقة باستيراد الالآت الصناعية .

على من ينشيء ويجهّز مصنعاً لتعبئة المياه وتوضيبهـا ان يتقيد بالقوانين والانظمة والقرارات المعمول بها .
والقوانين والانظمة والقرارات الوزارية المعمول بهـا هي التالية :

الف – القانون الصادر بتاريخ ١٧–١–١٩٤٦ ، « **القاضي باعفاء البضائع المباح تصديرها من البلد المصدر من اجازات الاستيراد** » ، فيما جاء في مادته الاولى
« ان تعفى من اجازات الاستيراد كافة البضائع المباح تصديرها من البلد المصدر دون قيد او تحديد . ويستثنى من ذلك البضائع التي تقضي « **مصلحة الانتاج الوطني او الصناعة الوطنية بمنـع استيرادها** » ، وفي مادته الرابعة ، ان تحدد انواع البضائع التي تخضع لاجازة استيراد او تصدير **بقرارات وزير الاقتصاد الوطني** . »

ب ـ القرار ١٠٥٧٣ الصادر بتاريخ ٢٨ تشرين الثاني ١٩٥٨ عن وزير الاقتصاد الوطني بتعديل المادة ٢ من القرار ٩٢١٧ـ١٩٥٤ بابقاء بعض المـواد خاضعة الى اجازة استيراد . **(الجريدة الرسمية صفحة ٦٥٦) .**

وفي مادته الاولى ان :

« تبقى خاضعة لاجازة الاستيراد المسبقة البضائع التي يتطلب استيرادها نقداً نادراً ، **والآلات الصناعية المعدة لانشاء معامل في لبنان .** »

ج ـ القرار ١٥ـ١ الصادر بتاريخ ١٨ـ١ـ١٩٦٥ عن وزير الاقتصاد الوطني ، والمتعلق « **بالاصول الواجب اتباعها في معاملات طلب استيراد آلات لانشاء معامل او توسيعها** » . **(الجريدة الرسمية صفحة ٢١٤) .**

مـع الملاحظة ، ان القرار ١٦٨ـ١ ـ الصادر عن وزير الاقتصاد الوطني **بتاريخ ٢١ نيسان ١٩٧٢** ـ**(الجريدة الرسمية** صفحة ٤٨٨) . بعد ان الغى الفقرة ١١ من القرار رقم ١٥ـ١ تاريخ ١٨ـ١ـ٦٥ ، والغى القرار ٤٠٨ـ١ تاريخ ١٢ـ١٠ـ٦٥ ، نص في مادته الثانية ان : « ترفق طلبات انشاء المصانع الجديدة ، او طلبات توسيع المصانع القائمة ، بدراسة تقنية اقتصادية يقدمهـا اصحاب الطلبات على مسؤوليتهم. تدرس مصلحة الصناعة الطلب وترفع دراستها الى المدير العام الذي يمكنه ان يستأنس برأي احد او بعض الخبراء المتعاقدين مع الوزارة في شؤون التنمية الصناعية . **يتخذ المدير العام القرار المناسب في ضوء القوانين والانظمة المرعية الاجراء .** »

هذا حتى صدور القرار رقم ٢٨ بتاريخ ٢٣ـ٩ـ**١٩٧٤** عن وزير الصناعة والنفط (الجريدة الرسمية صفحة ١٣٤٧) حول « **الاصول الواجب اتباعها في طلبات انشاء المصانع الجديدة او توسيع المصانع القائمة** » . وقد اتخذ :

بناء على مشروع القانون المعجل الموضوع موضع التنفيذ بموجب المرسوم رقم ٦٨٢١ تاريخ ٢٨ـ١٢ـ٧٣ المتعلق بتحديد مهام وملاكات وزارة الاقتصاد والتجارة والصناعة والنفط (المادة ٢١ الفقرتان أو ب) ،

بناء على المرسوم رقم ٧٢٩٤ تاريخ ١ـ٣ـ١٩٧٤ المتعلق بتحديد مهـام الوحدات الادارية في ملاك وزارة الصناعة والنفط ،

بناء على قانون ١٧ـ١ـ١٩٤٦ المتعلق باجازات الاستيراد والتصدير ،

بناء على المرسوم رقم ٥٧٦٦ تاريخ ٨ـ٧ـ١٩٧٣ المتعلق بتشكيل الحكومة ،

وبعد الاطلاع على رأي المدير العام للصناعة ، .

وتقرر فيه ما يأتي :

المادة الاولى : يلغى القرار رقم ١٥ـ١ تاريخ ١٨ـ١ـ١٩٦٥ الصادر عن وزارة الاقتصاد الوطني والمتعلق بالاصول الواجب اتباعها في معاملات طلب استيراد الات لانشاء معامل أو توسيعهـا ،

طلبات انشاء مصانع جديدة

المادة الثانية : تقدم طلبات انشاء المصانع الجديدة الى المديرية العامة للصناعة ـ مصلحة الشؤون التقنية والخدمات الصناعية .

١ ـ في المصانع الجديدة التي لا تتجاوز قيمة آلاتها ومعداتهـا المائة ألف ليرة لبنانية يجب ان يتضمن الطلب المعلومات التالية :

١ ـ اسم المستدعي : نوع الملكية فردية أو شركة ونوع الشركة) .
العنوان .
رقم الهاتف.

٢ ـ نوع الصناعة المنوي انشاؤها .

٣ ـ الرأسمال الاجمالي للمشروع :
أ ـ قيمة الآلات والمعـدات اللازمة للمشروع .
ب ـ ثمن الارض البناء أو قيمة الايجار .
ج ـ تقدير اجور العمـال .
د ـ تقدير قيمة المواد الخام والمواد نصف المصنوعة اللازمة .
هـ ـ تقدير كلفة انتاج الوحدة .

٤ ـ مساحة الارض ـ مساحة البناء .

٥ ـ عدد العمـال .

٦ ـ نوع المواد الاولية ومصدرهـا .

٧ ـ الطاقة الانتاجية خلال ثماني ساعات عمل .

٨ ـ نوع الوقود والطاقة وكميات الاستهلاك لكل منهـا خلال ثماني ساعات عمل .

٩ ـ امكانية التصدير الى الخارج .

للدوائر المختصة في المديرية العامة للصناعة ان تطلب ما تراه لازماً من المعلومات التي تساعدها على البت بالموضوع .

٢ – في المصانع الجديدة التي تزيد قيمة آلاتها ومعداتها عن المائة الف ليرة لبنانية :

المادة الثالثة – بالاضافة الى المعلومات الواردة في المادة الثانية، يجب ان يرفق بطلب انشاء المصانع الجديدة التي تزيد قيمة آلاتهـا ومعداتها عن المائة الف ليرة لبنانية ، دراسة تقنية اقتصادية تبين جدوى المشروع بالنسبة لاحتياجات البلد الداخلية ولامكانيات التصدير الى الخارج .

المادة الرابعة – تحدد بقرار من مدير عام الصناعة المعلومات التي يجب أن تتضمنها الدراسة التقنية الاقتصادية المذكورة في المادة الثالثة ، وكذلك الجهة الصالحة لاعداد تلك الدراسات ،

طلبات توسيع المصانع القائمة

المادة الخامسة : يخضع توسيع المصانع القائمة الى الشروط ذاتها المنصوص عنها في المادتين الثانية والثالثة اذا تعدت عملية التوسيع نصف قيمة الآلات أو نصف الطاقة الانتاجية ،

المادة السادسة : تحال طلبات انشاء المصانع الجديدة أو توسيع المصانع القائمةعلى الدوائر المختصة في المديرية العامة للصناعة حيث توضع فيها دراسات شاملة مبنية على الاحصاءات الرسمية والمستندات المقدمة من أصحاب العلاقة ، يبين فيها حاجة البلد لنوع الصناعة المطلوب انشاؤها وتأثيرها على الصناعات المماثلة ،

يحال الطلب بعد دراسته على رئيس المصلحة الذي يرفعه بدوره مقروناً بملاحظاته واقتراحاته فيقرر المدير العام في ضوء مصلحة الصناعة الموافقة على الطلب أو رفضه ،

يوافق مدير عام الصناعة على انشاء المصانع الجديدة أو توسيع المصانع القائمة التي لا تتعدى قيمة آلاتها الخمسة ملايين ليرة لبنانية. وتعرض الطلبات الاخرى على الوزير للبت بهـا .

المادة السابعة – تلغى جميع الاجراءات المتبعة سابقاً والتي تخالف مضمون هذا القرار .

المادة الثامنة – ينشر هذا القرار ويبلغ حيث تدعو الحاجة .

بيروت في ٢٣-٩-١٩٧٤
وزير الصناعة والنفط
توفيق عساف

وفيما تجب الاشارة لا محال الى التشريع الحديث المعدل من صلاحيات وزارة الاقتصاد الوطني وقد وزعها بين « وزارة الاقتصاد والتجارة » ووزارة الصناعة والنفط » .

(انظر القانون رقم ٩–٧٣ تاريخ ٣١–١–١٩٧٣ باحداث وزارتي الاسكان والتعاونيات ، الصناعة والنفط . (**الجريدة الرسمية صفحة ٨١**) والقانون المنشور بالمرسوم رقم ٦٨٢١ تاريخ ٢٨–١٢–١٩٧٣ والرامي الى تحديد مهام وملاكات وزارتي الاقتصاد والصناعة والنفط . (**الجريدة الرسمية ، ملحق العدد ١٠٥ صفحة ٢٣** .)

د – القرار ٢٠٦–١ الصادر عن وزير الاقتصاد الوطني بتاريخ ٢٤ ايار ١٩٦٦ « والمتعلق بتحديد مهل اجازات الاستيراد والتصدير » . (الجريدة الرسمية صفحة ٧٥١) .

وقد نصت **المادة الاولى** منه ان « **تعتبر ملغاة** الموافقات على طلبات الاستيراد او التصدير بعد مضي ثلاثة اشهر على تبلغ صاحب العلاقـة دون ان ينظم اجازة بهـا حسب الاصول » .

والمادة الثالثة « ان تعتبر اجازة الاستيراد صالحة لمدة ستة اشهر ابتداء من تاريخ توقيعها » . ولا يجوز تجديدها لستة اشهر اضافية ما لم يتقدم صاحبهـا بطلب خطي قبل انتهاء فعالية الاجازة الممنوحة له ، يثبت فيه الاسباب الداعية التي حالت دون الاستيراد او قسماً منهـا . ولوزير الاقتصاد الوطني الحق المطلق بتقدير هذه الاسباب وبالموافقة على التجديد » .

والمادة السادسة « ان تطبق احكام هذا القرار على جميـع المواد المستوردة او المصدرة ، تجارية كانت ام صناعية ام آلات » .

هـ – المرسوم الاشتراعي رقم ٣٠ الصادر بتاريخ ٥ آب ١٩٦٧ المتعلق « **بتنظيم الصناعة وتنميتها** » .

وان مثل هذا القانون هو ليطبق في ما يمكن تطبيقه من نصوص ، بحيث لا يعلق هذا التطبيق على صدور مرسوم تحدد فيه دقائق تطبيق احكامه ، كما جاء فيه ومثل هذا المرسوم لم يصدر بعد .

وقد قضى مجلس شورى الدولة :

اولا– في قراره رقم ١٠٥ تاريخ ١٦–٤–١٩٦٩ « **فرحه وشديد على الدولة** » . **هذه « المجموعة الادارية » ١٩٦٩** ، صفحة ١٢٥ . :

« وبما انه اذا كانت المادة الثانية من قانون ١١-١-١٩٦٣ نصت على ان كيفية حساب المسافات وتحديدها **ودقائق تطبيق هذا القانون تحدد**

بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية ، فان هذا النص ليس من شأنه ان يعلق تطبيق القانون المذكور خلافاً لاحكام مادته الخامسة التي تنص على انه يعمل به فور نشره في الجريدة الرسمية . فيطبق القانون فوراً في ما يمكن تطبيقه منه » .

ثانياً – في قراره رقم ٢٥ تاريخ ٢٧–١–١٩٧١ « **شركة الهواء السائل وشركة الاتحاد الكيماوي على الدولة وآخر** ». **هذه « المجموعة الادارية »** ١٩٧١ : صفحة ١٢ وبالحيثية التالي حرفيتها :

« حيث ان القول بعكس هذا الرأي من ان سلطة الادارة هي سلطة استنسابية مطلقة يجعل الاجازة المسبقة كأنها سلاح في يد الادارة تستعمله بالطرق الكيفية لتمنح هذا وتمنع عن ذاك مع ما يترتب من فتح ابواب سوء الاستعمال على مصراعيها بلا وازع ولا رادع ، بالاضافة الى انه يتعارض مع النصوص المطلقة بهذا الخصوص واهمها قانون ١٧-١-٤٦ ، وقرار مجلس الوزراء ١٠-٨-١٩٥٣ ، وقرارات وزارة الاقتصاد الوطني رقم ٨٨٤٣ تاريخ ١٢-٨-١٩٥٣ و ٩٣١٧ تاريخ ٣١-١٢-١٩٥٩ و ١٠٥٧٣ تاريخ ٢٨-١١-١٩٥٨ ، واخيراً قرار مجلس الوزراء رقم ٥١ تاريخ ٥-١٠-١٩٦١ ، والمرسوم الاشتراعي رقم ٣٠ تاريخ ٥-٨-١٩٦٦ » .

وان ما يمكن تطبيقه من نصوص من هذا المرسوم الاشتراعي :

– نص المادة ١٨ وفيها :

« يحظر على الادارات العامة اعطاء الراغب في انشاء مصنع الرخص المتعلقة بالبناء والتمديدات المائية والكهربائية والهاتفية والاستثمار ، ما لم يبرز افادة من وزارة الاقتصاد الوطني بان صناعته غير خاضعة لأي قرار بالمنع وبانه قد انقضت مدة ثلاثة اشهر على تقديم طلب حسب المادة ٣ من هذا المرسوم الاشتراعي . »

– ونص المادة ٢٠ ، وفيها ايضاً :

« كل مخالفة لاحكام المادة ١٨ من هذا المرسوم الاشتراعي ، تستوجب احالة المسؤول عن المخالفة على التفتيش المركزي للتحقيق وفرض العقوبة المناسبة عليه ، كما تعرض صاحب العلاقة لغرامة تتراوح بين الف وخمسين الف ليرة لبنانية » .

وليس في هاتين المادتين ما يتعارض او يخالف احكام قانون ١٧–١–١٩٤٦ والقرارات التنظيمية الصادرة تطبيقاً له ، وانما فيها تكامل وتوافق معها .

واذ تعلّقت هاتان المادتان «**بالاجراءات والاصول**» ، فان لتطبيقهما مفعولا آنياً ومباشراً ، على ما مشى عليه القضاء الاداري بهذا الخصوص . **شورى لبنان** . القرار ١٥٣٤ تاريخ ٢٧-١٢-١٩٦٣ « **ارسلان على الدولة** » .

القسم الثاني : تعاطف احكام القوانين والانظمة المتعلقة باستيراد الالآت الصناعية مع مبادىء وقواعد الابطال لتجاوز حد السلطة .

حيال هذه النصوص القانونية والنظامية المعمول بها بشأن استيراد الالآت الصناعية لانشاء مصنع لتعبئة المياه ، ما الذي يستدل من احكامها حول قواعد « **الاختصاص** » ، « **والمعاملات الجوهرية** » ، « **ومخالفة القانون والانظمة** » ، « **واساءة استعمال السلطة** » ، التي يجب مراعاتها ، حتى لا تجيء القرارات التي تجيز هذا الاستيراد باطلة لتجاوز حد السلطة سنداً للمادة ٩٨ من المرسوم الاشتراعي ١١٩–١٩٥٩ ، اكانت تلك القرارات صادرة عن السلطة التنفيذية ام الادارية ؟

بعد الاشارة :

اولا : ان الالآت الصناعية المعدة لانشاء معمل تعبئة المياه في لبنان تخضع لاجازة استيراد .
(المادة الاولى من القرار ١٠٥٧٣–١٩٥٨ المشار اليه اعلاه)
(المادة الاولى من المرسوم الاشتراعي ٣٠–١٩٦٧) .

ثانياً : ان القرار ٢٠٦–١ تاريخ ٢٤ ايار ١٩٦٦ اعتبر ملغاة الموافقات على طلبات استيراد الالآت بعد مضي ثلاثة اشهر على تبلغ صاحب العلاقة دون ان ينظم بها اجازة حسب الاصول ، كما اعتبر الاجازة صالحة لمدة ستة اشهر من تاريخ توقيعها .

يجيء القول :

ثالثاً : انه اذ فرضت اجازات الاستيراد في غاية حماية « **الانتاج الوطني** » او « **الصناعة الوطنية** » على حد تعبير المشترع الصريح في قانون ١٧–١–٤٦ وكان ان صدرت الانظمة التطبيقية ، والقرارات الوزارية لتحقق هذه الغاية .
فمن اجل ان تلازم قرار الموافقة على طلب الاستيراد

شرعية « شكلية »
وشرعية « باطنية »
وان ثمة ترابطاً بينهما .

النبذة الاولى : الشرعية « الشكلية » الملازمة لقرار اجازة الاستيراد لجهة المعاملات الجوهرية المتعلقة « باستطلاع الرأي » « والاقتراح » ، ولجهة الاختصاص .

الف) لجهة « المعاملات الجوهرية » المتعلقة « باستطلاع الرأي » و« الاقتراح » .

هي تتصل بالاجراءات ، والمعاملات : والاصول ، التي ترافق طلب الاستيراد حتى صدور القرار بالموافقة عليه او برده . فمن الطلب المرفق بالمعلومات ، عن « **نوع الصناعة** » و « **رأس المال** » و « **امكانية التصدير** » ، و« **الدراسة التقنية الاقتصادية** » ، الى تدقيق مصلحة الصناعة ، ووضعها دراسة مفصلة مبنية على الاحصاءات الرسمية التي تبين حاجة البلد لنوع الصناعة المطلوب انشاؤها ، **وتأثيرها على الصناعات المماثلة** ، الى احالة الطلب على رئيس المصلحة الذي يرفعه بدوره مقروناً بملاحظاته « **واقتراحاته** » « **للمدير العام** الذي يمكنه اتخاذ القرار المناسب « **في ضوء مصلحة الصناعة** » **والقوانين والانظمة المرعية الاجراء** ، كل ذلك يفيد بالواقع القانوني للاجراءات الشكلية المؤدية الى قرار الموافقة او رده والمتصلة بمقوماته الجوهرية التي يرتكز عليهـــا .

« **فبيان رأي** » رئيس دائرة مصلحة الصناعة المختصة مع الدراسة الشاملة المفصلة ، في ظل العمل بالمادة الرابعة من القرار ١٥—١—١٩٦٥ « **والاقتراح** » المعلّل لرئيس المصلحة ، (المادة الرابعة من هذا القرار ١٥—١—٦٥) ، **والملاحظات والاقتراحات** (المادة السادسة فقرة ٢ من القرار ٢٨—١٩٧٤)

« **والقرار** » الذي يتخذه **المدير العام** ، في « **ضوء مصلحة الصناعة** » ، وفي « **ضوء القوانين والانظمة المرعية الاجراء** » في ظل العمل بالمادة ٤ و ٢ من القرار ١٦٨—١٩٧٢ ، وفي « ضوء مصلحة الصناعة » في ظل العمل بالقرار ٢٨—١٩٧٤ ،
بما يصحبهـــا ايضاً من **دراسات** ، هي من المعاملات الجوهرية التي نص عليهـــا القانون والنظام .
وان افتقادها او اجراءها خلافاً للاصول ، يجعلهـــا باطلة لتجاوز حد السلطة بطلاناً **مطلقاً** .

وعبر اجتهاد القضاء الاداري تأييد لهذا القول :

١) — فيما قضى مجلس شورى الدولة « انه اذا نص القانون على ابتناء القرار الاداري على « **استطلاع رأي** » ، كان اغفال هذه المعاملة اغفالا لمعاملة جوهرية يؤدي الى بطلان القرار المتخذ بدون اجرائها » .

شورى لبنان . القرار ١١ تاريخ ١٣-١-٦٠ « **الساحلي** »
« « القرار ٥٨٧ تاريخ ١٦-١-١٩٦١
« **عيسى على الدولة** »

«La consultation assure la garantie des droits individuels quand elle intervient antérieurement au prononcé d'une décision ou à son exécution à l'encontre d'un administré...»

«L'administré dans son comportement économique voit ainsi assurée la défense de ses droits....»

«L'acte consultatif habilite l'autorité consultante à prendre une décision, il n'influe pas sur le sens de cette dernière mais sur la possibilité de la prendre. Sans l'intervention de l'acte consultatif, l'autorité consultante se voit interdire d'agir».

b) Sanctions.

« Conformément aux conditions d'exercice du recours contentieux, l'acte consultatif sera annulé et provoquera l'annulation de l'acte consécutif, auquel il sert de fondement. Toutes les irrégularités relevées, qu'il s'agisse d'un vice d'incompétence, d'un vice de forme ou de procédure, d'un détournement de pouvoir ou d'une irrégularité tenant aux motifs, seront incorporées, le contrôle s'exerçant par le biais de l'acte consécutif, sous la notion de vice de forme ou de procédure quant à cet acte. **«L'acte est intervenu sur une procédure irrégulière»** (V. C.E. 6 janvier 1961, Union des Industries Métallurgiques et Minières, p.3. — C.E. Section 1er juillet 1966, Société d'Exploitation de la Clinique Rech., R.D.P. 1967, p. 189), telle est la formule la plus couramment employée par le juge dont les solutions, en dépit de la difficulté de déterminer objectivement le vice substantiel et le vice non-substantiel, montrent assez nettement le caractère substantiel des vices qui touchent aux éléments de la compétence et à la légalité interne de l'acte consultatif»...

YVES WEBER.
L'ADMINISTRATION CONSULTATIVE
p. 43—49—235—213.

* * *

«La jurisprudence du Conseil d'Etat français est donc absolument formelle. Lorsqu'un texte prévoit l'avis d'un organisme, cette consultation doit être **effectuée à peine de nullité.** L'administration ne peut valablement consulter un autre organisme, même si sa composition est **voisine** de celle de la commission compétente»:

— 13 *Juin* 1952, **Battesti** (*Rec.p.*306); *avis émis par le supérieur hiérarchique de l'agent public qui devait être consulté.*

— 29 *Octobre* 1936, **Indochine** (*Rec.p.*920): *l'avis émis par une commission dont deux fonctionnaires faisaient partie n'équivaut pas à l'avis qui aurait dû être donné par ces fonctionnaires.*

14 *Octobre* 1959, **Ville de Toulouse** (*Rec.p.*503): *avis émis par un médecin contrôleur alors qu'il devait émaner d'une commission médicale.*

— 18 *Novembre* 1955, **Andreani** (*Rec.p.*551 *Revue pratique Dt. Adm.* 1956, *p.*25, *concl. LANDRON*): *l'avis émis par un comité technique paritaire dont faisaient partie des représentants des syndicats du personnel ne saurait être remplacé par l'avis de ces représentants.*

— 2 *Novembre* 1956 **Beltrami** (*Rec.p.*413): *illégalité de la décision prise sur avis du Chef du Service Municipal du logement alors que les textes prévoyaient l'avis du Maire.*

— 18 *Novembre* 1959, **Sté. Sarpam**: *Le Ministre des Affaires Economiques n'a pu valablement substituer à l'avis, prévu par un texte, des comités Techniques celui d'une commission administrative constituée à cet effet.*

— 6 *Décembre* 1918, **Duplante** (*Rec.p.*1092): *annulation de la révocation d'un officier pris sur avis du Général commandant la région, alors que les règlements prévoyaient l'avis du Général commandant le corps d'armée.*

Jean-Marie A U B Y
Consultation.
هذه « المجموعة الادارية » ١٩٧٠ — الجزء الفرنسي
الصفحة ٤٠و٤١

٢) — وعلى ما مشى مجلس شورى الدولة في اجتهاده على القول :
ان « **الاقتراح** » هو معاملة جوهرية لصحة القرار الاداري ، لان الاقتراح يتجاوز مجرد التحويل ليعني الاختيار الذي يحمل معنى **الموافقة** » .
« فان جاء القرار الاداري غير مبني عليه ، كان مستوجباً الابطال ، لان فيه مخالفة لمعاملة جوهرية نص على وجوب مراعاتها القانون او النظام » .
القرار ١١٢٥ تاريخ ٩-٧-١٩٦٣ الفغالي ورفاقه — الدولة . هذه « المجموعة الادارية » ١٩٦٣ صفحة ٢٥٦ .

٣) — وحيث نقرأ في موضوع اجازة الاستيراد وبطلانها **لمخالفة المعاملات الجوهرية** الحيثيات التالية :
« وحيث انه لم يتح لمصلحة الصناعة وهي المرجع المختص بمقتضى المادة ١٥ المذكورة القيام بالدراسة اللازمة كما طلبت لايضاح عناصر القبواء او الرفض تحقيقاً للغاية من فرض نظام الاجازة المسبقة على استيراد الالآت الصناعية ، بل اكتفى بالرجوع الى رأي جمعية الصناعيين لاعطاء الاجازة المطعون فيها . »
« وحيث ان الاجازة المطعون فيها تكون غير مستندة الى الدراسة التي **يفرضها النظام** وتفرضها غاية التشريع والتنظيم والتي تثبت عدم امكان قيام المخاطر والمحاذير بوجود معلمين في وقت واحد ، وانها تكون مخالفة من هذه الجهة لنظام فرض الاجازة المسبقة ، وبالتالي مستوجبة الابطال » .
القرار ٤١٧ تاريخ ١٨-٤-١٩٦١ . « النجار على الدولة . « هذه المجموعة الادارية » ١٩٦١ ص ١٢٦

٤) — هذا بالاضافة الى ما رسمه القضاء الاداري المقارن في حقل الاقتصاد ، اذ قال ببطلان القرار الاداري — كمثل قرار اجازة الاستيراد — لدى افتقاد « **استطلاع الرأي** » ، او « **التعليل** » المحضّر لها من المرجع المختص عندما يفرض القانون او النظام

هذا الرأي وهذا التعليل . وعند مخالفة النص حول السلعة المختصة لاعطائه . والشروط التي تم اعطاؤه معنى .

b) Le vice de forme ou de procédure.

La procédure administrative non contentieuse remplit une double fonction: elle permet à l'administration de mieux s'informer avant d'agir, et donne aux administrés l'occasion de défendre leurs intérêts individuels ou collectifs soit avant (procédure consultative ou contradictoire), soit après (motivation, publicité) que la décision a été prise. En matière économique, elle peut être l'instrument de cette «concertation» que l'on dit rechercher; au surplus l'importance des intérêts en cause justifie que les administrés bénéficient de garanties procédurales sérieuses. Ce contrôle externe de l'acte touche déjà davantage au problème de fond de la protection du citoyen contre l'administration économique.

Le juge applique sans difficultés notables aux décisions économiques sa jurisprudence habituelle sur la procédure consultative. **Il sanctionne l'absence de consultation toutes les fois que la loi ou le règlement l'ont prévue** (C.E. 18 janvier 1963, Syndicat des producteurs exportateurs de sucre et de rhum de la Guadeloupe. Leb. tables, p. 831), et cela même s'il s'agit d'une décision implicite (C.E. 29 novembre 1967, Saliot, Leb. p. 451). Au-delà de l'existence matérielle de la consultation, **il contrôle les conditions dans lesquelles l'avis demandé a été fourni** (C.E. 8 juin 1962, Sieur de Laboulaye, Leb. p. 380; A.J.D.A. 1963 p. 24). **Il se demande si l'organisme consulté était bien celui que la loi faisait obligation de consulter** (C.E. 2 mai 1969, Ministre des Finances c/Société Résinova, Leb. p. 237). **Il vérifie même la composition des organes dont l'avis a été sollicité**: on a cependant parfois du mal à dégager d'une jurisprudence prudente et nuancée les éléments du droit positif (C.E. Ass. 25 octobre 1957. Société du parc à essence de Chambry, A.J.D.A. 1957. II. 476 — Annulation —; C.E. Ass. 18 avril 1969, Meunié, A.J.D.A. 1969, p. 431, chron. Dewost et Denoix de Saint Marc — validation —).

Mais les autres règles de la procédure administrative non contentieuse s'appliquent beaucoup plus diversement à l'action économique de l'administration. On a dit déjà que la règle du contradictoire était le plus souvent exclue; ainsi, par exemple, en matière d'agréments fiscaux, de licences d'importation, d'autorisations de cumuls agricoles, etc. Le juge ne sanctionne l'obligation de motiver que si elle a été prévue expressément par un texte (C.E. 13 février 1970, Ministre de l'Equipement c/Société Neuilly-Ancelle, A.J.D.A. 1970, p. 694), et il se contente même parfois de motifs très généraux (Philippe Ligneau, Un instrument de contrôle des professions: les licences délivrées par l'administration, Dr. soc. février et avril 1966; contra: T.A. Rennes 18 mai 1966, Héritiers Chadefaux, Leb. tables, p. 752). Il reste certes attentif à ce que l'administration procède à un examen individuel de chaque affaire (C.E. 22 juin 1966, Berson et autres, Leb. p. 867), mais utilise parfois cette règle de telle manière qu'elle contribue à accroître l'incertitude de la légalité économique (G. Tournié, note sous C.E. 23 mai 1969, Société Distillerie Brabant, A.J.D.A. 1969, p. 640).

Robert SAVY
«Le Contrôle juridictionnel de la légalité des décisions économiques de l'Administration»,
Act. Jur. 1972,
p. 8

*
* *

باء) لجهة الاختصاص .

« ان مدير عام وزارة الاقتصاد هو « **صاحب الاختصاص** » في الموافقة على طلب الاستيراد او رده » .

١) في « **ضوء مصلحة الصناعة** » في ظل العمل بالمادة الرابعة من القرار ١٥—١ تاريخ ١٨—١—١٩٦٥ ومع العمل بالمادة السادسة من القرار ٢٨—٧٤

٢) في « **ضوء القوانين والانظمة المرعية الاجراء** » في ظل العمل بالمادة الثانية فقرة ٣ من القرار ١٦٨—١ تاريخ **٢١ نيسان ١٩٧٢** المشار اليه اعلاه تحت عنوان القرار ١٥—١—١٩٦٥ المعدّل .

واذ اولى القانون والنظام مدير عام وزارة الاقتصاد صلاحية التقرير في الموافقة على طلب الاستيراد او رده ، **من دون سواه** ، وبعد اتباع المعاملات الجوهرية موضع بحث الفقرة السابقة ، من « **دراسات** » ، « **واستطلاع رأي** » ، « **واقتراح** » ، فلربما لاعتباره المسؤول الاداري **الاول** في الوزارة ، الواقف باستمرار على سير العمل فيها ، وخاصة في حقل **حماية الانتاج الوطني والصناعة** ، **بخلاف الوزير** الذي يتبدل مع الحكومة . **ثم ان قاعدة توزيع الاختصاص تجب مراعاتها دون مداورة ، فيما يكمن وراء تحديد السلطة الصالحة في النص القانوني او النظامي ، شرط استجماع المؤهلات وتوفّر الضمانات بشخص من يباشرها .**

وقد جاء النص صريحاً في المادة ٩٨ بابطال الاعمال الادارية الصادرة عن سلطة غير صالحة .

ويبرز عيب عدم الاختصاص في المساس بقاعدة توزيع الصلاحيات بين السلطات الادارية نفسها . **وقد يظهر في تعدي السلطة الدنيا ، على صلاحية السلطة العليا ، وفي نيل السلطة العليا من صلاحية السلطة الدنيا .**

وهكذا ، اذ تعيّن في النص ان اجازة الاستيراد تعطى من « **المدير العام** » وفقاً للمعاملات الجوهرية المنصوص عليها في القوانين والانظمة ،

فكل قرار اداري باجازة الاستيراد يكون صادراً عن غير المدير العام ، كالذي يصدر عن الوزير . او عن رئيس مصلحة الصناعة . هو باطل لتجاوز حد السلطة .

على ذلك :

– شورى لبنان . القرار ٩ تاريخ ١٢–١–١٩٦٥

« فاخوري على الدولة » . المجموعة الادارية ١٩٦٥ صفحة ٦٠

وفيه :

« لما كانت المادة ٣٥ من دفتر الشروط والاحكام العامة تنص على ان المدير العام هو الذي يقرر فرض عقوبة الاقصاء عن المناقصات ، فان القرار الذي يصدر عن وزير الاشغال العامة باقصاء المستدعي عن مناقصات ادارة التعمير ، يكون مستوجباً الابطال لتجاوز حد السلطة لصدوره عن سلطة غير صالحة لاتخاذه . »

Michel STASSINOPOULOS.
Traité des Actes Administratifs

I — La notion de compétence

La règle constitutionnelle de la séparation des pouvoirs impose l'exercice de chaque fonction par un organe ou un groupe d'organes distincts. C'est ainsi que dans l'organisme de l'Etat apparaît une répartition du travail, ce qui est toujours la marque de la perfection dans tout organisme. La notion de la compétence est née de cette répartition, c'est-à-dire de la capacité légale d'un organe à prendre valablement tel ou tel acte. Or, la compétence apparaît d'abord liée à l'une des trois fonctions de l'Etat; on l'appelle alors compétence fonctionnelle ou, selon une autre expression, «compétence de direction».

page : 98

a) Il y a une compétence exclusive, si la loi n'attribue qu'à un seul organe la capacité d'édicter l'acte.

page : 99

b) La substitution hiérarchique. En dehors des cas spéciaux, prévus par la loi, la participation du supérieur à la compétence du subordonné ne va pas jusqu'au point d'émettre lui-même l'acte relevant de la compétence du subordonné. **Une telle substitution constituerait une violation de la loi, qui confère la compétence à l'organe inférieur** (Laferrière, II, p. 511. Jèse, III, p. 120).

page : 106

*
* *

a) L'incompétence.

Le grief d'incompétence est aussi grave pour les décisions économiques que pour les autres. Il faut que la décision soit prise par l'autorité désignée à cet effet: elle avait sans doute reçu compétence parce qu'elle était la seule à détenir les éléments d'appréciation nécessaires, et l'efficacité y trouvera son compte; et c'est à elle que les administrés auront pu présenter leurs observations dans le cadre d'éventuelles procédures de concertation.

C'est pourquoi le juge sera dans son rôle en veillant strictement au respect des règles de compétence. Pour éviter toute dispersion des responsabilités économiques, il protège les prérogatives du gouvernement (C.E. 20 décembre 1963, Confédération générale des vignerons du Midi, Leb. p. 648), ou du ministre de l'Economie et des Finances (C.E. 18 novembre 1964, Société industrielle et agricole de la Pointe-à-Pitre, A.J.D.A. 1965, p. 283), contre les prétentions des ministres techniques à agir seuls dans leur domaine. Il veille à ce que soit effective la coordination entre départements ministériels dans l'élaboration de certaines décisions (C.E. 7 juillet 1965, Fédération nationale des transporteurs routiers, Leb. p. 413). **Il s'assure que les autorités administratives délibérantes et exécutives n'empiètent pas sur leurs attributions respectives** (C.E. 29 janvier 1960, Comité national de la meunerie d'exportation, Leb. p. 69), et interprète restrictivement **la portée des délégations de compétence où il voit une altération de l'ordre légal des compétences** (C.E. 10 février 1967, S.A. des Etablissements Petitjean et autres, A.J.D.A. 1967, p. 285 et chron. Lecat et Massot, p. 267). Ces solutions sont classiques.

Robert SAVY.
Le Contrôle Juridictionnel
de la Légalité des Décisions
Economiques de l'Administration.
ACT. JUR. — 1972
p. 8

*
* *

لة الثانية :الشرعية « الباطنية » الملازمة لقرار اجازة الاستيراد من خلال ضابطة الرقابة القضائية عليهـا .

بالنظر لما يحدثه استيراد الالآت الصناعية لانشاء مصنع لتعبئة المياه على **الانتاج الوطني** من اثر . وما تتعرض له « **الحماية** » من جرائه . بدا البحث انطباق الاجازة التي تبيحه للقانون من حيث الاساس ، ضروريـاً .

وبعبارة اخرى ، على ما تقوم الشرعية « **الباطنية** » للقرار الاداري المجيز استيراد الالآت الصناعية ؟

ان خير معيار لتعقبها يستقيم في تتبع قرارات مجلس شورى الدولة لموضوعهـا . وفيها من الحيثيات ما يوفر الركن ويسلّط الضوء على ومـاتهـا .

فالقاعدة هي في منع الاستيراد ،

والاستثناء لها هو في اباحته .

ومنع الاستيراد غايته حماية الانتاج الوطني من المزاحمة في الداخل والخارج . وتنظيم الصناعة الوطنية بما يؤمّن لها النجاح والازدهار الاستمرار على اساس معطيات الظروف الاقتصادية القائمة .

فالقرار الاداري الذي يجيز استيراد الالآت الصناعية لتعبئة المياه ، يجب ان يعطى في ضوء وضع الصناعات القائمة **المماثلة** وحماية انتاجها ، عد الدراسات والتقارير له ووفقاً للمعاملات الجوهرية المرسومة قانوناً .

والسلطة التي تمارس في اعطائه تكون مقيدة بالوقائع المادية والقانونية المسندة اليه فيما يجب ان تكون صحيحة ، وان لا يكون القرار مشوباً خطأ في التقدير ، او اداة تحوير السلطة ، او مخالفاً للقانون .

– ففي القرار رقم ٢٤٠ تاريخ ٢٦ ايار ١٩٥٤ « **شركة اتحاد مصانع ورق السيكارة ضد وزارة الاقتصاد الوطني** »

« ان الصلاحية المعطاة قانوناً لوزير الاقتصاد الوطني بتحديد البضائع الخاضعة لاجازة استيراد مسبقة موقوفة على وجود مصلحة انتاج او صناعة وطنية ، فيكون القانون قيد الوزير المشار اليه بشروط لا يجوز ان يتعداها ، والا كانت القرارات التي يصدرها بهذا الخصوص موسومة بتجاوز حد السلطة .

وحيث ان حق الوزير الاستنسابي بتحديد البضائع المذكورة ينتفي عندما يكون الشارع قد وضع شروطاً في تحديد تلك البضائع » .

– وفي القرار رقم ٤١٧ تاريخ ١٨–٤–١٩٦١ ، « **النجار على الدولة** » . المجموعة الادارية ١٩٦١ ، صفحة ١٢٦ :

في الاساس

حيث ان هذه القضية تثير مسائل اصلية يتوقف على تحديدهـا مصير المسائل المتعلقة في اساس الموضوع .

المسائل الاصلية

وحيث ان المسائل الاصلية هذه تنحصر في الامور الاتية :

١) الوضع القانوني الذي يرعى رخص الاستيراد المتعلقة بالالآت الصناعية .

٢) نوع السلطة التي تمارسهـا الادارة في منح هذه الرخص ، وهل هي سلطة تقديرية ام سلطة مقيدة .

٣) مدى خضوع هذه السلطة لرقابة القضاء الاداري بعد تحديد نوعها وفقاً لما تقدم وسواء اكانت سلطة استنسابية ام سلطة مقيدة .

المسألة الاولى : الوضع القانوني الخاص برخص استيراد الالآت الصناعية .

حيث ان حماية الاقتصاد الوطني تستهدف احدى غايتين :

الغاية الاولى : ترمي الى حماية الانتاج الوطني من المزاحمة الاجنبية في الداخل والخارج معاً .

وهي تتحقق داخلا : اما بمنع الانتاج الاجنبي المنافس من الدخول. واما بفرض التعرفات القوية على دخوله بحيث يستحيل عليه الوقوف امام الانتاج الوطني .

واما بالمنافسة الحرة بعد ان يتحقق للانتاج الوطني التفوق على الانتاج الاجنبي من حيث الجودة والسعر وفقاً لبرامج توضع وتنفذ بالاتفاق بين ارباب العمل والادارات الفنية العامة التي تنشأ لهذه الغاية .

وتتحقق حماية الانتاج الوطني خارجاً : بالعمل على توفير الاسواق الخارجية له والمحافظة على هذه الاسواق من المزاحمة الاجنبية بالطرق والوسائل الدبلوماسية الدائبة .

والغاية الثانية تنشأ عن تنظيم الصناعة الوطنية بما يؤمن لهـا النجاح والازدهار والاستمرار على اساس معطيات الظروف الاقتصادية المتعلقة

اولا – بالامكانيات المادية الموضوعة لانشاء وتسيير الصناعات ومصادر هذه الامكانيات افرادية هي ام مشتركة ومرهونة ام حرة ، لتحديد مدى قدرتها على مواجهة ما قد يعترضهـا من ازمات خاصة او عامة ،

وثانياً – بحاجات البلاد الى الصناعة وحظ هذه الصناعة في السوق الداخلي والسوق الخارجي وقدرتهـا الانتاجية لمواجهة هذه الحاجات .

وحيث ان هذه الاحتياطات لا بد منهـا خصوصاً في البلدان الصغيرة الناشئة ليصير التصنيع عن طريق التدرج الذي يؤمن له الرسوخ والثبات بعيداً عن مخاطر الطفرة التي تنشأ عن الزحمة وتؤدي في نهاية عاجلة الى المنافسة غير المشروعة بين صناعات البلد الواحد فالكساد والخراب. ذلك ان الامكانيات المحدودة التي للبلدان الصغيرة في الداخل ، واثرها الضئيل في الخارج لا تقوى على منافسة بعضهـا بعضاً وبذات الوقت

النبذة الثانية : الشرعية « الباطنية » الملازمة لقرار اجازة الاستيراد من خلال ضابطة الرقابة القضائية عليهـا .

بالنظر لما يحدثه استيراد الالآت الصناعية لانشاء مصنع لتعبئة المياه على **الانتاج الوطني** من اثر ، وما تتعرض له « **الحماية** » من جرائه ، بدا البحث في انطباق الاجازة التي تبيحه للقانون من حيث الاساس ، ضروريـاً .

وبعبارة اخرى ، على ما تقوم الشرعية « **الباطنية** » للقرار الاداري المجيز استيراد الالآت الصناعية ؟

ان خير معيار لتعقبها يستقيم في تتبع قرارات مجلس شورى الدولة لموضوعهـا . وفيها من الحيثيات ما يوفر الركن ويسلّط الضوء على مقوماتهـا .

فالقاعدة هي في منع الاستيراد ،

والاستثناء لها هو في اباحته .

ومنع الاستيراد غايته حماية الانتاج الوطني من المزاحمة في الداخل والخارج . وتنظيم الصناعة الوطنية بما يؤمّن لها النجاح والازدهار والاستمرار على اساس معطيات الظروف الاقتصادية القائمة .

فالقرار الاداري الذي يجيز استيراد الالآت الصناعية لتعبئة المياه ، يجب ان يعطى في ضوء وضع الصناعات القائمة المماثلة وحماية انتاجها ، بعد الدراسات والتقارير له ووفقاً للمعاملات الجوهرية المرسومة قانوناً .

والسلطة التي تمارس في اعطائه تكون مقيدة بالوقائع المادية والقانونية المسندة اليه فيما يجب ان تكون صحيحة ، وان لا يكون القرار مشوباً بخطأ في التقدير ، او اداة تحوير السلطة ، او مخالفاً للقانون .

ـ ففي القرار رقم ٢٤٠ تاريخ ٢٦ ايار ١٩٥٤ « **شركة اتحاد مصانع ورق السيكارة ضد وزارة الاقتصاد الوطني** »

« ان الصلاحية المعطاة قانوناً لوزير الاقتصاد الوطني بتحديد البضائع الخاضعة لاجازة استيراد مسبقة موقوفة على وجود مصلحة انتاج او صناعة وطنية ، فيكون القانون قيد الوزير المشار اليه بشروط لا يجوز ان يتعداها ، والا كانت القرارات التي يصدرها بهذا الخصوص موسومة بتجاوز حد السلطة .

وحيث ان حق الوزير الاستنسابي بتحديد البضائع المذكورة ينتفي عندما يكون الشارع قد وضع شروطاً في تحديد تلك البضائع » .

ـ وفي القرار رقم ٤١٧ تاريخ ١٨ـ٤ـ١٩٦١ ، « **النجار على الدولة** » . المجموعة الادارية ١٩٦١ ، صفحة ١٢٦ :

في الاساس

حيث ان هذه القضية تثير مسائل اصلية يتوقف على تحديدهـا مصير المسائل المتعلقة في اساس الموضوع .

المسائل الاصلية

وحيث ان المسائل الاصلية هذه تنحصر في الامور الاتية :

١) الوضع القانوني الذي يرعى رخص الاستيراد المتعلقة بالالآت الصناعية .

٢) نوع السلطة التي تمارسهـا الادارة في منح هذه الرخص ، وهل هي سلطة تقديرية ام سلطة مقيدة .

٣) مدى خضوع هذه السلطة لرقابة القضاء الاداري بعد تحديد نوعها وفقاً لما تقدم وسواء اكانت سلطة استنسابية ام سلطة مقيدة .

المسألة الاولى : الوضع القانوني الخاص برخص استيراد الالآت الصناعية .

حيث ان حماية الاقتصاد الوطني تستهدف احدى غايتين :

الغاية الاولى : ترمي الى حماية الانتاج الوطني من المزاحمة الاجنبية في الداخل والخارج معاً .

وهي تتحقق داخلا : اما بمنع الانتاج الاجنبي المنافس من الدخول . واما بفرض التعرفات القوية على دخوله بحيث يستحيل عليه الوقوف امام الانتاج الوطني .

واما بالمنافسة الحرة بعد ان يتحقق للانتاج الوطني التفوق على الانتاج الاجنبي من حيث الجودة والسعر وفقاً لبرامج توضع وتنفذ بالاتفاق بين ارباب العمل والادارات الفنية العامة التي تنشأ لهذه الغاية .

وتتحقق حماية الانتاج الوطني خارجاً : بالعمل على توفير الاسواق الخارجية له والمحافظة على هذه الاسواق من المزاحمة الاجنبية بالطرق والوسائل الدبلوماسية الدائبة .

والغاية الثانية تنشأ عن تنظيم الصناعة الوطنية بما يؤمن لهـا النجاح والازدهار والاستمرار على اساس معطيات الظروف الاقتصادية المتعلقة اولا ـ بالامكانيات المادية الموضوعة لانشاء وتسيير الصناعات ومصادر هذه الامكانيات افرادية هي ام مشتركة ومرهونة ام حرة ، لتحديد مدى قدرتها على مواجهة ما قد يعترضهـا من ازمات خاصة او عامة ،

وثانياً ـ بحاجات البلاد الى الصناعة وحظ هذه الصناعة في السوق الداخلي والسوق الخارجي وقدرتهـا الانتاجية لمواجهة هذه الحاجات .

وحيث ان هذه الاحتياطات لا بد منهـا خصوصاً في البلدان الصغيرة الناشئة ليصير التصنيع عن طريق التدرج الذي يؤمن له الرسوخ والثبات بعيداً عن مخاطر الطفرة التي تنشأ عن الزحمة وتؤدي في نهاية عاجلة الى المنافسة غير المشروعة بين صناعات البلد الواحد فالكساد والخراب.

ذلك ان الامكانيات المحدودة التي البلدان الصغيرة في الداخل ، واثرها الضئيل في الخارج لا تقوى على منافسة بعضهـا بعضاً وبذات الوقت

منافسة الصناعات الاجنبية القوية ، الا بعد ان تجتاز مراحلهـا ويتأكد رواجهـا والاقبال عليهـا ويتوفر البرهان بذلك على امكان تعددها بدون ان تضيرها المنافسة في الداخل وفي الخارج .

المسألة الثانية : السلطة التي تمارسها الادارة في منح رخص الاستيراد .

حيث يتضح من الانظمة المبينة التي ترعى اجازة استيراد الالآت الصناعية ان سلطة الادارة مقيدة في منحها بشرط تحقق الغاية التي وضعت من اجلهـا بواسطة التحقيق عن وضعيتهـا وامكانياتهـا وحاجة البلاد اليهـا ، اذ ان الغاية لا تتحقق الا بقيام الاسباب التي تدل على ان قيام الصناعة المطلوبة لا يثير المخاطر التي تهدد الصناعة في كيانهـا وفي مصيرها على ضوء تحديد امكانياتهـا وقدرتهـا الانتاجية وسوقها الوطني وسوقهـا الخارجي ونتائج المزاحمة التي تقوم بينهـا وبين الصناعات الوطنية الموجودة والصناعات الاجنبية المستوردة .

وحيث ان تقييد الادارة في التنظيم بغاية محددة لا تتحقق الا بالدراسة التي توضح اسباب القبول والرفض ، يجعل من سلطة الادارة في منح الاجازة سلطة مقيدة لا سلطة استنسابية ، اذ ان السلطة الاستنسابية هي التي تتيح للادارة اتخاذ التدبير بحرية مطلقة من كـل قيد قانوني ، وتنشأ اما عن نص صريح في القانون والانظمة يوليهـا هذه السلطة ، واما عن انتفاء القواعد والاحكام القانونية التي تحد من سلطتهـا التقديرية في ممارسة عملهـا الاداري .

عن الاسباب المدلى بهـا من جانب الدولة لجهة اتساع السوق الوطني لاكثر من صناعة واحدة للالومنيوم .

وحيث ان ما تدلي به الدولة بهذا الصدد يعتبر قانوناً من الاسباب الحاسمة التي بررت برأيهـا اعطاء الاجازة المطعون فيهـا ، وان هذه الاسباب المدلى بها تخضع بهذه الصفة لتمحيص المجلس من اجل التثبت من انطباقهـا على الواقع حتى اذا ما كانت مخالفة له ، تكون الاجازة المطعون فيهـا مستلزمة الابطال . ODENT. Contentieux Administratif, p. 597 et s.

وحيث ان الصناعة موضوع الاجازة هي من الصناعات الكبيرة التي يتطلب انشاؤها امكانيات واسعة تبلغ الملايين كما يتضح من تقرير رئيس مصلحة الصناعة ، وان السماح باقامة مصنع جديد مع هذه الامكانيات وقبل ان يجتاز المصنع القائم مراحل الانشاء والترسيخ والانطلاق ، وقبل ان يتوفر الوقت الكافي لقيام اكثر من مصنع واحد على ضوء اتساع السوق الوطني والسوق الخارجي وجني الارباح وقيام الاحتكار ، لما يتنافى مع الاسباب التي ادلت بهـا الدولة تبريراً لاعطاء الاجازة المطعون فيهـا .

وحيث ان استناد هذه الاجازة الى اسباب ووقائع لم تؤيد ، وقد ظهر عكسهـا ، يجعلها مشوبة بتجاوز حد السلطة ومستوجبة الابطال .

– بذات المعنى ايضاً :

شورى لبنان

القرار رقم ٢٧١ تاريخ ٢٦-٢-١٩٦٨ . « شركة تكرير الملح اللبناني . الدولة » . هذه « المجموعة الادارية » ١٩٦٨ ، ص ٥٧

وقراره بهيئة مجلس القضايا رقم ٤٤٤ تاريخ ٢٧-٤-١٩٦٨ . « الشركة الوطنية الصناعية التجارية والمالية على الدولة وروبير كفوري». هذه « المجموعة الادارية » ١٩٦٨ ، صفحة ٥٩

وقراره رقم ٢٥ تاريخ ٢٧-١-١٩٧١ . « شركة الهواء السائل على الدولة » . هذه المجموعة الادارية » ١٩٧١ ، صفحة ١٢

وعلى ما هو الحال ايضاً في القضاء الاداري المقارن في موضوع الشرعية « الباطنية » للقرار الاداري في الحقل الاقتصادي حيث يشترط لصحة القرار : « الاساس القانوني » « وعدم الخطأ في القانون » « وصحة الوقائع المادية » ، وعدم اعطائهـا وصفاً خاطئاً » ، وان لا يشوب القرار « خطأ مبين » (Erreur manifeste)

b) La Violation de la Loi.

1 - A s'en tenir aux apparences, les décisions économiques de l'administration sont soumises à un contrôle de leur légalité interne assez comparable à celui que le juge exerce sur les autres décisions.

Le juge rappelle à maintes reprises qu'en la matière aussi les décisions de l'administration doivent avoir une base légale (C.E. 6 octobre 1961, Société Duchène, A.J.D.A. 1961, p. 640 et chron. Galabert et Gentot, p. 610; C.E. 11 avril 1962, Société Savana, Leb. p. 261; C.E. 23 mai 1969, Société Distillerie Brabant, précité). De même **il annule toute décision comportant une erreur de droit,** c'est-à-dire fondée sur un motif juridiquement erroné. Les exemples sont nombreux d'annulations prononcées pour ce motif en matière de prix (C.E. Ass. 6 mars 1959, Société Gros Frères, Leb. p. 157; R.P.D.A. 1959, pp. 73 et 89, concl. Braibant), d'emploi (C.E. 3 février 1950, Société Imprimerie Oller, J.C.P. 1950. II. 5861, note Vivier, concl. Delvolvé), de transports (C.E. 20 février 1970, Association de ramassage scolaire de Lège, A.J.D.A. 1970, p. 695), de cumuls d'exploitations agricoles (C.E. 24 janvier 1969, Nihouarn, Leb. p. 41), ou d'indemnités viagères de départ (C.E. 19 avril 1967, Dame veuve Boissel, Leb. p 116).

S'agissant des motifs de fait, le juge contrôle toujours leur exactitude matérielle: c'est là d'ailleurs un des éléments de son contrôle minimum. Les annulations sont rares, comme est rare cette sorte d'illégalité (v. cependant C.E. 11 février 1955, S.A. La linière lilloise, Leb. p. 82; C.E. 19 novembre 58, Société Impoinord, Leb. p. 563; C.E. 19 octobre 1960, Fédération nationale de la coiffure et Sieur Lamy, A.J.D.A. 1961, p. 223). Mais les espèces abondent où le juge, saisi du moyen, confirme la décision **après avoir constaté qu'elle ne reposait pas sur des faits matériellement** inexacts (C.E. Ass. 29 janvier 1960, Ballarin, Leb. p. 68; C.E. 10 mars 1967, Société Samat et Cie, A.J.D.A. 1967, p. 280, concl. Galmot.

Il n'hésite même pas à contrôler la qualification juridique des faits servant de motifs aux décisions économiques,

et à vérifier ainsi que la condition légale mise à l'action de l'administration est bien remplie. Il sera conduit de la sorte à qualifier des faits au regard des notions de «mesure accessoire» en matière de prix (C.E. 12 février 1960, Société industrielle et commerciale d'approvisionnement, A.J.D.A. 1960. II. 77, concl. Kahn.), d'«opération de crédit» selon la loi du 13 juin 1941 (C.E. 13 mars 1970, Société de défense familiale et commerciale, A.J.D.A. 1970, p. 359), de «quartier» en matière d'attribution dérogatoire de licence pharmaceutique (C.E. 5 mars 1969, Delle Magnin, Leb. p. 139), ou d'«exploitation viable» en matière de cumuls agricoles (C.E. 4 janvier 1965, Bougreau, Leb. p. 338). Dans une espèce, il ira même jusqu'à **substituer sa propre appréciation d'une situation économique complexe à celle de l'administration** (C.E. 4 mars 1966, Manufacture des produits chimiques de Tournan, A.J.D.A. 1966, p. 365, note Latscha). Enfin, **en cas de pouvoir discrétionnaire de l'administration, le juge censure l'erreur manifeste d'appréciation**: utilisée d'abord en matière de remembrement, d'équivalence d'emploi ou de notorité médicale, **cette technique est désormais appliquée en matière économique dans le cadre du contrôle minimal** (C.E. Ass. 29 mars 1968. Société du lotissement de la plage de Pampelonne, A.J.D.A. 1968, p. 341; C.E. 22 mai 1968, Epouse Ory, A.J.D.A. 1968, p. 651; C.E. 13 juillet 1968, Mendelssohn, A.J.D.A. 1968, p. 651).

Robert **SAVY.**
Le Contrôle Juridictionnel de la légalité des décisions économiques de l'Administration.
ACT. JUR. — 1972
p. 9

*
* *

النبذة الثالثة : ان الترابط بين الشرعية « الشكلية » والشرعية « الباطنية » يفرض اصولا جوهرية لاخراج قرار الاجازة .

وثمة ترابط مديد ، وشد اواصر سديد ، بين الشرعية « الشكلية » والشرعية « الباطنية » .

في قرار اجازة الاستيراد الذي يجب ان يصدر عن المدير العام للوزارة المختصة بعد الدراسات ، و« بيان الرأي » (المبني على الاحصاءات وحاجة البلد لنوع الصناعة وتأثيرها على الصناعات المماثلة) ، و « الاقتراح » اكان معلّلاً ام لا تبعاً للقرار ١٥—١ او القرار ٢٨ لرئيس المصلحة ، وفيما يتخذ هذا القرار في ضوء « **مصلحة الصناعة** » و « **في ضوء القوانين والانظمة المرعية الاجراء** »، ان كان ذلك في ظل العمل بالقرار ١٥—١ .

والقانون والنظام ، في رسمهما قاعدة في الموضوع بالذات ، تناولت :

— الاختصاص

— والمعاملات الجوهرية لجهة « **بيان الرأي** » و « **الاقتراح** » و « **التعليل** » ،

قصدا حماية الانتاج الوطني والصناعات المماثلة ومن يعمل فيها .

فكان ذلك الترابط بين الشرعية « الشكلية » والشرعية « الباطنية » لقرار اجازة الاستيراد وتلك الضمانة التي يجب ان تتوافر للمواطنين عندما تعمد السلطة في عملهـــا الذي تباشره الى تطبيق القانون والنظام .

وعليه يقتضي حتى ينضوي قرار اجازة الاستيراد تحت لواء الشرعية ، ان يصدر عن مدير عام الوزارة المختصة ، وان يبنى على النصوص القانونية والانظمة المعمول بهـــا ، اكانت تلك الواردة في القرار ١٥—١ الصادر بتاريخ ١٨—١—١٩٦٥ ام في القرار ٢٨ —٧٤ الصادر عن وزيـــر الصناعة والنفط .

ومع مراعاة هذه « **الاصول الجوهرية** »، وبعد الارتكاز على الواقع الصحيح في الوضع الصناعي القائم في البلاد وابرازه ، تتحقق في القرار الموافقة على طلب الاستيراد او رده ، **الضمانة** للمواطنين ، وتتمكّن الرقابة القضائية على اعمال الادارة من اداء مهمتهـــا والاضطلاع بها .

«Par les règles de procédure, il s'agit de promouvoir une garantie pour les administrés, assurés grâce à elles que les décisions prises à l'encontre de leurs droits ou leurs intérêts sont précédées d'un examen sérieux, objectif et impartial des circonstances de fait et de droit. Il est certain que la réglementation juridique de la procédure se justifie, en grande partie, par le souci de protéger les administrés et par le désir de tempérer les prérogations de l'Administration au moyen de règles destinées à assurer à leur exercice un caractère équitable».

Jean-Marie AUBY
L'inexistence des actes administratifs, p. 27

«**La motivation** a pour objet d'obliger l'administration à préciser officiellement et ouvertement son point de vue.
... **formalité substantielle** qui doit normalement se manifester dans le corps même de la décision: un arrêté motivé doit normalement se diviser en visas, considérants et dispositifs».

Concl. ODENT sous Cons. Etat français, 5 avril 1946, Daupeyroux, S. 1946. III.
p. 23

«La mention des motifs a pour but de fournir au juge la **preuve** que l'acte est conforme à la loi et aux principes généraux régissant la légalité des actes administratifs à tous les points de vue. Parmi ces principes se trouve aussi celui qui impose l'exercice légal du pouvoir discrétionnaire.

La mention des motifs permet en outre de démasquer un éventuel **détournement de pouvoir** (selon Waline l'inexistence des motifs constitue une présomption de détournement de pouvoir). Celui-ci est un vice caché de l'acte administratif qui ne peut se dérober à la lumière des motifs.

«En outre la mention des motifs rend des services à l'Administration elle-même. Eclairés par les motifs de l'acte, dont ils se servent comme d'une boussole, les organes subalternes ont la possibilité d'appliquer la loi d'une façon correcte, dans tous les cas similaires relevant de leur compétence.

Nous pouvons donc dire que la **vérification des motifs** conduit automatiquement à un **contrôle de la légalité de l'acte** à tous les points de vue. Ceci nous fait dire avec Tezner que le motif de l'acte administratif est le **«moyen technique de réaliser la volonté de la loi»**.

Michel STASSINOPOULOS.
Traité des actes administratifs,
p. 202

*
* *

الباب الثاني

اولا – بيان النصوص القانونية والنظامية التي ترعى انشاء مصنع لتعبئة المياه في غاية الحفاظ على الصحة العامة .

انصهر نص القانون والنظام في بوتقة واحدة ، ترتّب على صانع تعبئة المياه موجبات عدة ، قصد منهـا حماية **الصحة العامة** والمحافظة عليها . والماء حياة يحتسيها المواطن ارواء لظمئه وكمالا لغذائه . فكـان لا بد من السهر على سلامتهـا في طريقها اليه انّا وجدت . ولذا وجد نص الحماية من منهلهـا حتى تناولها للاستهلاك .

الف) – تعلق المرسوم الاشتراعي رقـم ٢٢٧ الصادر بتاريـخ ١–١١–١٩٤٢ **« بمشاريع جر مياه الشرب »** ، فنص على اعلان صلاحية المياه للشرب بقرار يصدر عن وزير الصحة العامة ، تتقدمه « دراسات جيولوجية » من وزارة الموارد المائية والكهربائية « عن حوض التموين اذا كانت هناك قضية نبع او قضية طبقة مائية تحت الارض » **(المادة ٢)** ؛ وتحاليل طبية وكيمائية وبكتريولوجية من مختبرات الدولة الرسمية ، على ان ، وعملابالمادة الرابعة منه :

« يجرى تحديد منطقة حرم مياه الشرب المعدّة لشرب العموم ، بناء على الدروس الجيولوجية وقبل **ابتداء الاعمال** ، وفاقاً لاحكـام « المادة الثانية من قرار المفوض السامي رقم ٣٢٠ تاريخ ٢٦ ايار ١٩٢٦ » .

باء) – وجاء المرسوم ١٠٢٧٦ الصادر بتاريخ ٧ آب ١٩٦٢ يعيّن الاصول والاجراءات الخاصة بتحديد **حرم المياه**، وذلك بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء لاقتراح لجنة خاصة **« تقوم باعمالهـا على حساب صاحب الشأن الحاصل على مأذونية »** .

ج) – ولان مصنع تعبئة المياه يستخدم المحركات ، والاوعية ، ومستلزمات التوضيب ، وكان بالتالي من المحلات الخطرة والمزعجة والمضرة بالصحة ، واذ يدخل في عداد الصناعات الجديدة ، لان **« معامل تعبئة المياه »** غير مذكورة في الجداول الملحقة بمراسيم تصنيف تلـك المحلات والصادرة تطبيقاً لاحكام المرسوم الاشتراعي ٢١–ل تاريخ ٢٢ تموز ١٩٣٢ ، المتعلق بالمحلات الخطرة والمضرة بالصحة والمزعجة ، اقتضى لمعرفة الفئة التي يصنف فيهـا ، وفي سبيل تطبيق النص الصالح لذلك ، الرجوع الى :

١) – نص المادة الخامسة من المرسوم الاشتراعي ٢١–ل تاريخ ٢٢ تموز ١٩٣٢ المتعلق بالمحلات الخطرة والمضرة بالصحة والمزعجة ، وفيهـا :

« ان الصناعات والتجارات التي تطبق عليهـا احكام هذا المرسوم الاشتراعي ، وتصنيف كل صناعة او تجارة منهـا ، **ستعيّن بعد استطلاع رأي اللجنة الصحية الدائمة بمقتضى مرسوم يصدر** في خلال ستة اشهر تبتدىء من تاريخ نشر هذا المرسوم الاشتراعي.

« اما التصنيفات الجديدة التي تصبح لازمة بعد ذلك ، فتقرّر على المنوال نفسه » .

٢) ـ هذا النص **المتوافق** مع المادة ٣٥ من المرسوم ٨٧٧٧ الصادر بتاريخ ١٠ـ٤ـ١٩٦٣ . المنظم وزارة الصحة العامة ، وفيها ان :
« مصلحة الهندسة الصحية تتولى .....
« **وضع مشاريع تصنيف المحلات الصناعية غير الواردة في جدول التصنيف** او اعادة تصنيف المؤسسات التي تقضي الضرورة باعادة تصنيفهـــا » .

٣) ـ والذي جرى تطبيقه في المرسوم ١١١٩ ـ E تاريخ ٤ـ١١ـ٣٦ ، وفي المرسوم ٢٠٠٩ الصادر بتاريخ ٢٢ آب ١٩٥٩ المحدث جدولا اضافياً بتصنيف بعض الصناعات ، والذي وضع بناء على « **تقرير اللجنة الصحية الدائمة** » ، وقد جاء في المادة الثانية منه ان « تصنف وفقاً للجدول الاتي الصناعات والمؤسسات الخطرة والمضرة بالصحة والمزعجة التي استحدثت بعد صدور المرسوم الاشتراعي ٢١ـل وملاحقه ، خاصة المرسوم ١١٢٠ تاريخ ٤ـ١١ـ١٩٣٦ .

٤) ـ واقام التنظيم الاداري الصادر بالمرسوم الاشتراعي ١١٦ـ١٩٥٩ ، **القائمقام** حارساً على الشؤون الصحية في قضائه ، فنص في المادة ٣٤ ان :
« يحدد القائمقام بالاتفاق مع طبيب القضاء منهـــاج العمـــل الصحي شهرياً ، وعلى طبيب القضاء ان يقدم شهراً فشهراً الى القائمقام « تقريراً عن الحالة الصحية في المنطقة » .

ولم يخوله في المادة ٣٥ سلطة « الترخيص » بالمحلات المصنفة الا بعد **تصنيفها وفقاً للاصول المرسومة قانوناً كما بيّنا سابقاً ، بانهـــا من الفئة الثالثة**، وعلى ان لا يعطى الوصل بالتصريح الا بناء لاقتراح الموافقة على الترخيص من طبيب القضاء ، عملا بالمادة ٨٤ من المرسوم ٨٧٧٧ تاريخ ١٠ـ٤ـ١٩٦٣ المنظم وزارة الصحة العامة .