جامعة جيلالي ليابس سيدي بلعباس

كلية الحقوق والعلوم السياسية (19 مارس 1962)

قسم الحقوق

الرخصة الإدارية في القانون الجزائري

مذكّرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام في إطار مدرسة الدكتوراه

فرع "قانون الإدارة العامة"

إعداد الطالب :
حيدور جلول

إشراف الأستاذ :
أ. د/عبد القادر قاسم العيد.

أعضاء لجنة المناقشة :

أ. د/ مكلكل بوزيان	أستاذ التعليم العالي	جامعة سيدي بلعباس	رئيساً
أ. د/عبد القادر قاسم العيد	أستاذ التعليم العالي	جامعة سيدي بلعباس	مشرفاً ومقرراً
د/ شايب صورية	أستاذة محاضرة	جامعة سيدي بلعباس	عضواً

السنة الجامعية2017/2016

رَبِّ زِدْنِي عِلْمًا

إهـــــداء

أهدي ثمرة هذا العمل إلى:

- **الوالدين الكريمين حفظهما الله لنا وأطال في عمرهما.**
- **إخوتي وأخواتي وأولادهم.**
- **أصدقائي الأوفياء.**
- **كل أساتذتي وزملائي وزميلاتي في مدرسة الدكتوراه.**
- **كل من أمد لي يد المساعدة في انجاز هذا المذكرة.**

تشكرات

عرفانا بالجميل وتقديراً لكرم الأخلاق، وإيمانا بعظمة العطاء، أشكر الله سبحانه وتعالى الذي بقدرته وتوفيقه تمكّنا من إنجاز هذه المذكرة، ثم بعد أتقدم بشكري الخالص للأستاذ الدكتور **قاسم العيد عبد القادر** على قبوله الإشراف على هذا العمل وإسهامه في إخراجه إلى الوجود من خلال مختلف ملاحظاته وتوجيهاته السديدة ونصائحه القيمة الوجيهة الذي أفدني بها طوال إعداد وإنجاز هذه المذكرة، فأسأل الله عني خير الجزاء.

كما أتقدم بخالص شكري وتقديري إلى السادة أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم تقييم هذا العمل وإثراءه.

قائمة بأهم المختصرات

أولاً: باللغة العربية

د:	دكتور.
ص.	الصفحة.
ف.	الفقرة.
ق. إ. م. إ.	قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
ق. إ. ج.	قانون الإجراءات الجزائية.
ق .ع.	قانون العقوبات.
ق.م.	قانون مدني.

ثانيا: باللغة الفرنسية

ouvrage.:o. p.cit

page. :p

مقدمة

أصبح تدخل الدولة في الوقت الحالي أمراً ضرورياً من أجل حماية النظام العام والمال العام، ويقتضي منها ذلك، فرض ضوابط على بعض الأنشطة والحريات العامة، استناداً إلى وظيفة الضبط الإداري، التي تعدّ إحدى وظائف الدولة الأساسية الأكثر خطورة وأهمية والتي اضطلعت بها منذ القدم، فهي ضرورة لازمة لاستقرار النظم وصيانة الحياة الاجتماعية والمحافظة عليها، فبدون تلك الوظيفة تعم الفوضى وينهار النظام الجماعي[1]، وهي تهدف من خلالها إلى إيجاد نوع من التوازن ما بين حق الإنسان الطبيعي في ممارسة حرياته الأساسية، وحق المجتمع في حماية نظامه، ولا يتحقق ذلك إلا بإيجاد آليات تمكّنها من القيام بهذه المهمة في ظل الصراع الأزلي القائم بين السلطة والحرية، بحيث تظهر الحريات العامة كعقبات أمام السلطة التي تجد نفسها بين اختصاصها في حفظ النظام العام وصيانة الحريات العامة بعدم المساس بها، لاسيما وأن بعض الحريات يمكن أن تهدد النظام العام، ومن ثم تسن القوانين في الأساس لتحقيق هذا التوازن.

وتعتبر الرخصة الإدارية من أهم الوسائل التي تعتمد عليها الدولة في محاولة تحقيق التوافق والتوازن بين السلطة والحرية، وهذا بوضع حاجز قانوني أمام الأشخاص يتمثل في ضرورة استصدار قرار إداري من السلطة المكلفة بمراقبة النشاط الذي يمكن أن يترتب عن مزاولته احتمال الإخلال بالنظام العام، وذلك قبل الشروع في ممارسته، إذن، تعدّ الرخصة الإدارية آلية من آليات الرقابة الإدارية القبلية على نشاطات الأفراد، وهي تختلف عن غيرها من حيث توقّفها على طلب أصحاب الشأن. فهي تشكل نظاماً أقل شدة من المنع المطلق، لكن مع ذلك تعتبر نظاماً أكثر تقييداً للحريات.

[1] حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2011، ص 65.

وتستند الإدارة في تدخلها في نشاطات الأفراد على أسس ومفاهيم تبدو منطقية لتبرير تدخّلها إداريا في مجال الرخص الإدارية، ومضمون هذه المفاهيم تكمن في معنى الحرية الواجب إعطاؤها للأشخاص بموجب التراخيص التي تحّدد فيها شروط ممارسة تلك الأنشطة. فإذا كان من البديهي، أن يترك لكل شخص ممارسة ما يشاء من نشاطات وأعمال مختلفة في هذا الحياة، فمن باب أولى التصدي لكل زيادة أو إساءة في استعمال تلك الأنشطة، بحيث يجب إقامة توازن بين حدود حرية الأشخاص في ممارسة الأنشطة التي يرغبون فيها، وبين احترام حقوق المجتمع، وذلك بحمايته من الأضرار التي قد تترتب عن ممارسة تلك الأنشطة.

وقد تمّ الاعتماد على الرخصة الإدارية بشكل أكبر مع تطور وظائف الدولة وزيادة تدخلها في النشاط الاقتصادي والاجتماعي، بتأثير من سياسة الاقتصاد الموجه والمبادئ الاشتراكية. بالإضافة إلى الاعتماد على الرخصة الإدارية كآلية مهمّة تتدخل بموجبها الإدارة بصورة وقائية لحماية المال العام من سوء استعماله.

وفي الجزائر تمّ الاعتماد على الرخصة الإدارية بشكل أكبر بعد التغيير السياسي والاقتصادي الذي عرفته البلاد انطلاقا من دستور 1989م، وهذا بتبني العديد من الإصلاحات السياسية، أبرزها إقرار التعددية السياسية وجعل تأسيس الأحزاب يتوقف على رخصة مسبقة من الإدارة المختصة، والإصلاحات الاقتصادية التي كرِّست، من خلال الاعتراف الدستوري ببعض الحقوق والحريات لا سيما تلك التي تتعلق بحرية الصناعة والتجارة، مع إخضاع الحريات التي تشكِّل خطراً على النظام العام إلى ضرورة الحصول على رخصة مسبقة تسلمها السلطة الضابطة المنوط بها مراقبة تلك الحرية أو النشاط.

وفي ما يخصّ مجالات الرخصة الإدارية فإنَّها تتعدّد وتتنوّع بتعدّد وتنوّع المجالات التي تتدخل فيها الدولة، من أجل ضبط نشاطات الأفراد بما يتماشى مع السياسة المنتهجة من طرفها، سواء في المجال الاقتصادي أو السياسي أو الاجتماعي أوالثقافي، ونظرا لتعذّر التطرّق إلى كل الأنشطة والحريات العامة التي يقيد فيها المشرع الأفراد بنظام الترخيص،

حاولنا دراسة بعض الرخص الأكثر طلبا وفي مجالات مختلفة والتي تتعلق بممارسة الأنشطة والحريات الاقتصادية والسياسية، وكذا ممارسة حق الملكية، وهذا من خلال الوقوف على شروط وإجراءات الحصول عليها، التي تختلف باختلاف درجة أهمية الحرية المطلوب ممارستها ودرجة خطورتها على النظام العام والأمن العام.

ولضمان حماية حريات الأفراد من تعسّف الهيئات الإدارية والهيئات الشبه إدارية في ممارسة سلطتها في فرض الرقابة على الأنشطة المقيدة، سواء في منح الرخصة أو رفض منحها أو سحبها تمّ إخضاعها إلى رقابة القاضي الإداري، باعتباره الهيئة المختصة بحماية حريات الأفراد من التعسف المحتمل للسلطة الإدارية.

ونظرا للأخطار المحتملة التي قد تنتج عن ممارسة الأفراد الأنشطة المقيدة من دون استصدار الرخصة أو ممارستها بكيفية مخالفة لمضمونها، فإن المشرع قد يُرتب على ذلك عقوبات جزائية يختص القاضي الجزائي بتطبيقها.

واستنادا إلى ما تقدم فإن الرخصة الإدارية هي عمل قانوني إداري إرادي انفرادي تصدره السلطة الضابطة بناءً على طلب أحد الأشخاص، تأذن بموجبه لمقدم الطلب بمزاولة النشاط أو الحرية التي يرغب في ممارسته، وهي إجراء رقابي وقائي مقرر لحماية الدولة والأفراد من الأضرار التي قد تترتب عن ممارسة الحريات الفردية أو لوقاية النشاط الفردي نفسه مما قد يعوق تقدمه فيما لو ترك بدون تنظيم.

أما عن الأسباب التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع فإنها ترجع إلى لأهمية البالغة التي تكتسيها الرخصة والتي تتجسّد في تمكين كل من الإدارة والأفراد من ممارسة نشاطهما. بالإضافة إلى انتشار ظاهرة ممارسة الحريات العامة والأنشطة المقيّدة من دون استصدار الرخصة أو بكيفية مخالفة لمضمونها، خاصة تلك المتعلقة بممارسة حق الملكية وممارسة حرية التظاهر واستغلال المال العام، في ظل عدم احترام الإدارة والأفراد على حد سواء للنصوص القانونية.

ومن هذه الأسباب أيضا صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09 الذي أعطى للقاضي الإداري سلطات واسعة من أجل حماية حريات الأفراد من سوء استعمال الإدارة لسلطتها، منها امتناعها عن استصدار قرارات إدارية تتوقف على طلبات الأفراد والتي تشكّل قرارات الترخيص الجانب الأهم فيها.

وتكمن أهمية موضوع الرخصة الإدارية في كونها الوسيلة القانونية المثلى التي تتدخل بموجبها الإدارة لتنظيم نشاطات الأفراد ومراقبتها، استنادا إلى أحكام القانون، حتى لا تعُمَّ الفوضى فيما لو ترك الأشخاص يمارسون تلك الأنشطة دون تنظيم أو رقابة، وهذا قصد تفادي النتائج السلبية التي يمكن أن تلحق بالمجتمع على إثر ممارستها. فهي بذلك الأداة التي يُعتمد عليها في التقليل من حدة الصراع والصدام القائم بين حق الأشخاص في ممارسة حرياتهم الأساسية والذين يريدونها خالية من كل أشكال التقييد، وحق الدولة في حماية نظامها السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي أو غير ذلك. فالإقرار بالحريات العامة وكفالتها، لا يعني أنها حريات مطلقة، لأن ترك الحرية المطلقة للشخص في ممارسة أي نشاط أو حرية قد يضر بالغير وهو الأمر الذي لا يمكن قبوله قانوناً، لذلك لا بد من فرض قيود قانونية على ممارسة هذه الحرية من أجل ضمان حماية حقوق الغير. فالموازنة بين المصالح المتضاربة تكتسي أهمية خاصة في موضوع الرخصة الإدارية.

وما يزيد من أهمية هذا الموضوع هو تزايد استعمال الرخصة الإدارية كآلية من آليات الرقابة الإدارية القبلية على نشاطات الأشخاص، في ظل العناية الدولية والوطنية بالحقوق والحريات العامة، وقد تجسدت هذه العناية على المستوى المحلي في توسيع سلطات القاضي الإداري، الموضوعي منه والإستعجالي، الذي أصبح يمكنه بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية توجيه أوامر بطلب من المدعي إلى السلطة الإدارية في حالة إساءة استعمال سلطتها في رفض منح الرخصة أو سحبها بعد منحها.

كما تبرز أهمية هذا الموضوع في كون أن الرخصة الإدارية تعكس المستوى الديمقراطي الذي بلغته الدولة، فكلما اتسع استعمال الرخصة الإدارية في تنظيم نشاطات

الأشخاص دلَّ ذلك على انحسار الحريات العامة، والعكس صحيح في حالة الاكتفاء بنظام الإخطار بدلا من نظام الترخيص. ولكن، رغم ذلك تبقى الرخصة الإدارية أمراً ضرورياً في تنظيم بعض الحريات مهما كانت درجة التقدم الديمقراطي الذي بلغته الدولة.

وفي سبيل التعرف على دور وأهمية الرخصة الإدارية في تحقيق التوافق والتوازن بين حق المجتمع في حماية وصون نظامه من جهة، وحق الأشخاص في ممارسة الأنشطة والحريات العامة من جهة أخرى، في ظل المفارقة التي تقع بين هذا الحق وذاك، ارتأينا طرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى يمكن للرخصة الإدارية تحقيق التوازن والتوافق بين ضروريات ممارسة الحقوق والحريات العامة ومقتضيات حماية النظام العام والمال العام في ظل العلاقة الجدلية بين السلطة والحرية؟.

إن ذلك يقود إلى طرح تساؤلات وإشكاليات أخرى بهذا الخصوص لعل أهمها تتمثل فيما يلي: ماهي الطبيعة القانونية للرخصة الإدارية؟ وما مدى قوتها التنفيذية؟ وما هي الآثار التي تترتب عن استصدارها؟ ما هي مجالاتها في ظل التحول الديمقراطي والتفتح الاقتصادي؟ ما هي الآليات التي وضعها المشرع للحفاظ على التوازن الذي تسعى الرخصة الإدارية إلى تحقيقه؟.

وللإجابة عن هذه التساؤلات، حرصنا على إبراز النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالرخصة الإدارية، وما استقرت عليه بعض اجتهادات القضاء المتعلقة بالموضوع مع الاستعانة بالاجتهاد القضائي المقارن، معتمدين في ذلك على المنهجين الوصفي والتحليلي، بحيث يظهر المنهج الوصفي في تحديد مفهوم الرخصة الإدارية وتبيين خصائصها ونظامها القانوني، بينما يظهر المنهج التحليلي من خلال استعراض النصوص القانونية التي تقيد حريات الأفراد بإجراء الرخصة الإدارية وتحليل مضامينها مع الاستعانة

بأهم التطبيقات القضائية قصد تحديد الدور الذي يلعبه القاضي في إعادة التوازن الذي تصبوا إليه الرخصة في حالة اختلاله.

والجدير بالذكر أن معالجة موضوع بهذا القدر من الأهمية لا يخلو من صعوبات تواجه الباحث، أبرزها كثرة النصوص القانونية ذات الصلة بالموضوع وتشعبها، بالنظر إلى تشعب مجالاتها، فضلا عن قلة المراجع المتخصصة المتعلقة بالموضوع، لكن هذه الصعوبات هي التي حفّزتنا وزادتنا إصرارا على متابعة هذه الدراسة وإيلائها اهتماماً أكبراً.

وللإجابة على إشكالية هذا الموضوع نتناول في الفصل الأول الإطار القانوني للرخصة الإدارية، وذلك بتبيان طبيعتها ونظامها القانوني، ثم نتطرق في الفصل الثاني إلى مجالات الرخصة الإدارية وآليات الرقابة القضائية عليها، بتوضيح شروط وإجراءات الحصول عليها، ودور القضاء في حماية التوازن الذي تسعى إليه الرخصة الإدارية.

وعليه ارتأينا في دراستنا هذه وضع فصليين كان عنوانيهما كالآتي:

الفصل الأول: الإطار القانوني للرخصة الإدارية

الفصل الثاني: مجالات الرخصة الإدارية وآليات الرقابة القضائية عليها

الفصل الأول:

الإطار القانوني للرخصة الإدارية

تعتبر الرخصة الإدارية وسيلة قانونية فعالة في يد سلطات الضبط، بحيث تمكنها من مراقبة الحريات والنشاطات المنظمة، التي إرتأى المشرع أنها تشكل خطر على المجتمع في حالة ممارستها بطريقة غير منتظمة. لذا فهو يُلزم كل من يرغب في مزاولة هذا النوع من الحريات أو الحقوق الحصول على رخصة من الجهة المكلَّفة بمراقبة النشاط أو الحرية المعنية بهذا الإجراء، والتحقق من مدى توفر الشروط والضوابط المقررة قانوناً، والتي من شأنها الحد من الأضرار التي قد تلحق بالغير. ونظرا لخطورة هذا الإجراء على حقوق وحريات الأفراد من جهة، وأهميته من جهة أخرى، كونه لأداة الأكثر تحكما ونجاعة لما يحققه من حماية مسبقة للمجتمع قبل وقوع الاضطراب. وعليه سنعمل على تحديد الإطار القانوني لهذا الإجراء في مبحثين، نتطرق في المبحث الأول منه إلى ماهية الرخصة الإدارية. وفي المبحث الثاني إلى نظامها القانوني.

المبحث الأول:

ماهية الرخصة الإدارية

تعدّ الرخصة الإدارية من التصرفات الإدارية الإرادية الانفرادية التي تصدر عن السلطة المختصة، بعد التأكد من أن النشاط المراد مزاولته لا يترتب عنه أي ضرر يلحق بالآخرين أو لا يتعارض مع الاستعمال الخاص للمال العام. فالرخصة وإن كانت تشكل قيد على حرية الأفراد، إلا أنها تعد ضمانة لحسن سير تلك الحريات، حتى لا يصير الأمر إلى فوضى تتعارض معه الحريات[1]، ولهذه الأسباب لا يمكن للأفراد ممارسة الحريات أو النشاطات المقيدة من المشرع إلا بعد موافقة السلطة المكلّفة بالمراقبة، وتكون هذه الموافقة في شكل قرار إداري. وعليه سنعالج الرخصة الإدارية بالاستناد إلى النظرية العامة للقرارات الإدارية[2]. وسيتم التطرق في هذا المبحث إلى مفهوم الرخصة الإدارية في المطلب الأول، وبعدها إلى الشروط الواجب توفرها لصحة الرخصة الإدارية في المطلب الثاني.

[1] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية، الصورة والنفاذ ووقف التنفيذ في فقه وقضاء مجلس الدولة، دار محمود للنشر والتوزيع، مصر، 2007، ص 197.

[2] عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر،2007، ص 154.

المطلب الأول:

مفهوم الرخصة الإدارية

إذا كانت الرخصة الإدارية تعدّ من أشد الأنظمة تقييداً للحريات في مجال الضبط الإداري، بحيث لا يمكن ممارستها دون إذن صريح من السلطة الضابطة[1]، فإن هذه الأخيرة ملزمة بمنح الرخصة إلى طالبها، متى توفرت فيه الشروط اللازمة التي يحددها القانون، وهي تصدر بقرارات إدارية، أي أنها تصرفات إدارية انفرادية[2]، وبذلك سيتم تحديد مدلولها باعتبارها تصرفاً انفراديا رقابياً في الفرع الأول، ثم تحديد الطبيعة القانونية لهذا التصرف في الفرع الثاني.

الفرع الأول:

المدلول القانوني للرخصة الإدارية

المقصود هنا الوقوف على المعنى الحقيقي للرخصة الإدارية، باعتبارها من أهم الآليات التي تمكن الجهة الإدارية أو الشبه إدارية من مراقبة النشاط الفردي والتحكم فيه، وهي تستخدم في مجالات متعددة، بهدف الحفاظ على النظام العام والمال العام، بما يحقق المصلحة العليا للمجتمع، وهذا من خلال تعريفها، ثم تبيان التسميات التي يستعملها المشرع عند النص عليها.

أولا: تعريف الرخصة الإدارية

لتعريف الرخصة الإدارية يقتضي الأمر البحث عن التعريف التشريعي لها، ثم التعريف الفقهي.

---

[1] نقصد بالسلطة الضابطة؛ الجهة الإدارية والشبه إدارية المكلفة بمراقبة نشاط الأفراد.

[2] د عمار عوابدي، القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، الجزائر، 1990، ص407.

1- التعريف التشريعي للرخصة الإدارية: تتحاشى التشريعات غالبا، الخوض في مسألة المفاهيم، فاسحة المجال للفقه والقضاء. وبالنسبة للمشرع الجزائري؛ فإنه لم يعرف الرخصة الإدارية بصفة عامة، وإنما اكتفى بتعريف بعض الرخص في نصوص قانونية متفرقة تتعلق بمجالات خاصة منها.

- **رخصة التوقيع والتصديق الإلكترونيين:** عرّفتها المادة 02 الفقرة 10 من القانون رقم 15-04، الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين كما يلي: "**الترخيص** يعني نظام استغلال خدمات التصديق الإلكتروني الذي يتجسد في الوثيقة الرسمية الممنوحة لمؤدي الخدمات بطريقة شخصية تسمح له بالبدء الفعلي في توفير خدماته[1]".

- **الترخيص المنجمي:** عرف المشرع الجزائري الترخيص المنجمي في القانون رقم 14-05 المؤرخ في 24 فبراير2014، المتضمن قانون المناجم، في نص المادة 04 الفقرة 13 منه، على أنه:" وثيقة تسلم من طرف السلطة الإدارية المختصة، تخول حقوق ممارسة نشاطات البحث أو الاستغلال المنجميين على محيط مساحة يحدد بنظام إحداثيات مستعرض مركاتور العالمي (Universal Transversal Mercator) [2]."

- **الترخيص بالتنقيب:** عرفه المشرع في نص المادة 05 من القانون رقم 05-07، المتعلق بالمحروقات، كمايلي: "الترخيص بالتنقيب هو ترخيص تسلمه الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات، تخول صاحبها، بطلب منه، الحق غير المطلق في القيام بأشغال التنقيب في محيط واحد أو عدة محيطات[3]."

---

[1] قانون رقم 15-04، مؤرخ في أول فبراير 2015، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، الجريدة الرسمية العدد 06، الصادرة في 10 فبراير 2015.

[2] قانون رقم 14-05 لمؤرخ في 24 فبراير 2014، يتضمن قانون المناجم، الجريدة الرسمية العدد18، الصادرة في 30 مارس 2014.

[3] قانون رقم 05- 07 مؤرخ في 28 أفريل 2005، يتعلق بالمحروقات، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادرة في 19 جويلية 2005.

– **وعُرفت الرخصة** في الملحق الثالث، من المرسوم الرئاسي رقم05-117، الذي يتعلق بتدابير الحماية من الإشعاعات المؤينة[1]، على أنها: "إذن تمنحه الهيئة الرقابية على شكل وثيقة لشخص طبيعي أو معنوي الذي قدم طلب للاضطلاع بممارسة أو أي إجراء آخر يدخل في مجال تطبيق التنظيم الساري المفعول".

2- التعريف الفقهي: يثير تعريف الرخصة الإدارية عدة صعوبات، وهذا راجع إلى اعتبار الرخصة الإدارية من حيث طبيعتها قرار إداري، وأن هذا الأخير لازال يشكل تحديد مفهومه موضوع دراسات وبحوث. لكن رغم ذلك حاول بعض الفقهاء إعطاء تعريف للرخصة الإدارية، ومادام أنه لا يمكن سرد كل هذه التعارف، فإننا نكتفي بذكر التعريف الذي أورده **عزاوي عبد الرحمن**، كونه يشمل أهم الصفات التي تتميز بها الرخصة، وذلك حين ما عرف الترخيص الإداري بأنه: وسيلة قانونية إدارية تمارس بواسطتها السلطة الإدارية رقابتها السابقة وحتى اللاحقة على النشاط الفردي. فهو إجراء إداري له دور وقائي يعطي الإدارة إمكانية الحفاظ على النظام العام لدى ممارسة الأفراد لحقوقهم وحريتهم ووقاية المجتمع من أخطار النشاط الفردي أو تنظيم مزاولته بهدف توقي الاضطرابات في المجتمع ومنع الإضرار به وحماية النظام العام[2].

بناءً على التعريفات السابقة يمكن القول أن الرخصة الإدارية تعتبر عمل قانوني إداري انفرادي صادر عن سلطة مختصة، في شكل وثيقة رسمية، ترفع بمقتضاها الاعتراض القانوني أو الحظر على النشاط المنظم أو الحرية المقيدة، بناءً على طلب ذوي الشأن، بعد التحقق من توفر الشروط القانونية، والتأكد من أن الهيئة الاجتماعية لن يصيبها أي ضرر.

---

[1] مرسوم رئاسي رقم 05–117، مؤرخ في 11 أفريل 2005، الذي يتعلق بتدابير الحماية من الإشعاعات المؤينة، الجريدة الرسمية العدد 27، الصادرة في 13 أفريل 2005.

[2] عزاوي عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 157.

ثانيا: تنوع تسميات الرخصة الإدارية في القانون الجزائري

تتعدد التسميات التي يطلقها القانون على الرخصة الإدارية على النحو التالي:

1- الرخصة أو الترخيص: وسيلة أو إجراء في يد السلطة الضابطة يمكِّنها من فرض رقابة صارمة على ممارسة بعض الأنشطة والحريات العامة، فالفرد ليس سيد تصرفاته في النظام الوقائي[1]، الذي يقتضي ضرورة الحصول على إذن مسبق من السلطة المختصة عند ممارسة نشاط أو حرية مقيدة، بحيث تقوم هذه الأخيرة بمنحه بعد التأكد من توفر الشروط اللازمة التي حددها القانون. ومن النصوص القانونية التي أستعمل فيها المشرع الجزائري مصطلح الرخصة نذكر:

- القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير[2]، الذي نص في الفصل الخامس منه على، **رخصة** التجزئة، **رخصة** البناء، **رخصة** الهدم.

- الأمر رقم 77-03، المؤرخ في 19 فبراير 1977، يتعلق بجمع التبرعات[3]، وقد نصت المادة الأولى منه على أنه: "يخضع جمع التبرعات **لرخصة** مسبقة. ومن ذلك أيضاً، الأمر رقم 05-07 المؤرخ في 23 أوت 2005، الذي يحدد القواعد العامة التي تحكم التعليم في مؤسسات التربية والتعليم الخاصة[4]، إذ نصت المادة الثالثة منه على أنه:

---

[1] عروس مريم، النظام القانوني للحريات العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 1999، ص 72.

[2] قانون رقم 90-29 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية العدد 52، الصادرة في 02 ديسمبر 1990.

[3] الأمر رقم 77-03، مؤرخ في 19 فبراير 1977، يتعلق بجمع التبرعات، الجريدة الرسمية العدد 16، الصادرة في 23 فبراير 1977.

[4] الأمر رقم 05-07، مؤرخ في 23 أوت 2005، يحدد القواعد العامة التي تحكم التعليم في مؤسسات التربية والتعليم الخاصة، الجريدة الرسمية العدد 59،الصادرة في 28 أوت 2005.

"يخضع إنشاء مؤسسات التربية والتعليم الخاصة إلى **رخصة** مسبقة يمنحها الوزير المكلف بالتربية الوطنية ".

2- الاعتماد: يقصد به الموافقة المسبقة التي يتحصل عليها الأشخاص من السلطة المختصة، من أجل ممارسة مهنة منظمة يستوجب ولوجها تكوين علمي متخصص ولتمكينهم من تحقيق مشاريع اقتصادية أو سياسية، والاستفادة من مزايا مالية و/أو قانونية.

وينص القانون على الاعتماد بشكل أوسع كرخصة إدارية مسبقة، في المجال الاقتصادي قصد تمكين السلطات الإدارية من ضبط مشاركة القطاع الخاص في تنفيذ السياسة الاقتصادية للدولة، وهذا بمنحها سلطة تقديرية واسعة في اختيار معاونها في هذه المهمة خاصة بعد ما تخلت الدولة عن سياستها الاحتكارية وتزايد مهامها. ومن النصوص القانونية التي نصّ فيها المشرع على ضرورة الحصول على الاعتماد، لممارسة النشاطات المرغوب فيها نذكر:

- القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فبراير 2003، يعدل ويتمم المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة[1]. وقد جاء في نص المادة 04 منه المعدلة للمادة 06 على أنه: "يمارس نشاط الوسيط في عمليات البورصة بعد **اعتماد** من لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، من طرف الشركات التجارية التي تنشأ خصيصا لهذا الغرض، والمؤسسات المالية".

- المرسوم التنفيذي رقم 15-169 المؤرخ في 23 جوان 2015، يحدد كيفيات الاعتماد لممارسة نشاط استيراد الذهب والفضة والبلاتين الخام نصف المصنعة أو المصنعة

[1] قانون رقم 03-04 مؤرخ في 17 فبراير 2003، يعدل ويتمم المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي سنة 1993 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية العدد 11،الصادرة في19 فبراير 2003.

ونشاط استرجاع المعادن الثمينة وتأهيلها[1]. حيث نصت المادة 03 منه على أنه: "يسلم **الاعتماد** بصفة مسترجع ومؤهل المعادن الثمينة للأشخاص الطبيعيين والأشخاص المعنويين المسجلين قانونا في السجل التجاري".

أما في المجال السياسي فقد نصّ القانون العضوي رقم 12-04 المؤرخ في 12 جانفي 2012، الذي يتعلق بالأحزاب السياسية[2]، على الاعتماد في المادة 30 منه، والتي جاء فيها مايلي: "يمنح الوزير المكلف بالداخلية **الاعتماد** أو يرفضه، بعد دراسة الطلب المودع، ... ويكون هذه القرار قابلا للطعن أمام مجلس الدولة ".

ويعتبر الاعتماد حسب DE LAUBADERE et DEVOLVO، شكل خاص للترخيص المسبق. أما M.DEMICHEL فيعتبر مصطلح الاعتماد مفهوما عاما، إذ يغطي الإجراءات التي من خلالها يمنح القانون تسميات مختلفة، مثل الموافقة، الترخيص المسبق[3].

[1] مرسوم التنفيذي رقم 15-169 مؤرخ في 23 جوان 2015، يحدد كيفيات الاعتماد لممارسة نشاط استيراد الذهب والفضة والبلاتين الخام نصف المصنعة أو المصنعة ونشاط استرجاع المعادن الثمينة وتأهيلها، الجريدة الرسمية العدد 36، الصادرة في 01 جويلية 2015.

[2] القانون العضوي رقم 12-04 مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية العدد 02، الصادرة في 15 جانفي 2012.

[3] تواتي نصيرة، ضبط سوق القيم المنقولة الجزائري – دراسة مقارنة-، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص: القانون، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2013، ص 238.

3- التأشيرة[1]: هي عمل إداري يصدر عن السلطة الضابطة بناءً على المعلومات التي يقدمها الشخص، يتضمن قيام هذه السلطة بمهمة الرقابة على مدى ملاءمة وانسجام المعلومات المقدمة للعملية المقترحة.

وتعتبر التأشيرة في منظور القانون رخصة إدارية، تخول المستفيد منها إمكانية ممارسة النشاط أو الحرية التي تضمنتها، وهو ما يستخلص من نص المادة 08 الفقرة الأولى، من القانون رقم 08-11 المؤرخ في 25 جوان 2008، المتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها وتنقلهم فيها[2]، والتي جاء فيها: "تحدد مدة الصلاحية القصوى **للتأشيرة** القنصلية التي **ترخص** بالدخول إلى الإقليم الجزائري بسنتين(2)". ومن النصوص التي يشترط فيها ضرورة الحصول على تأشيرة قبل مباشرة النشاط نذكر: المرسوم التنفيذي رقم 13-276 المؤرخ في 29 جويلية 2013، يتعلق بالرخص والتأشيرات السينمائية[3]. حيث نصت المادة 38 من هذا المرسوم على أنه: "تخضع النشاطات المبينة أدناه إلى الحصول مسبقا على **التأشيرة** ... "

أما عن النشاطات التي تخضع للتأشيرة فتتمثل حسب هذه المادة في الاستغلال التجاري للأفلام السينمائية وكذا الدعائم الإشهارية المتصلة بها. بيع التسجيلات السمعية البصرية وتأجيرها وتوزيعها.

---

[1] تجدر الإشارة إلى ضرورة التمييز بين التأشيرة التي تدل على التوقيع الذي يقع على القرار الإداري أو المستند الإداري ويدمغان به للمصادقة وإضفاء القيمة القانونية عليهما، وبين التأشير الذي يُمكن السلطة المختصة من مراقبة النشطات المنظمة، والذي يعتبر قرار إداري في حد ذاته.

[2] قانون رقم 08-11، مؤرخ في 25 جوان 2008، يتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها وتنقلهم فيها، الجريدة الرسمية العدد 36، الصادرة في 02 جويلية 2008.

[3] مرسوم تنفيذي رقم 13-276، مؤرخ في 29 جويلية 2013، يتعلق بالرخص والتأشيرات السينمائية، الجريدة الرسمية العدد 40، الصادرة في 04 أوت 2013.

ويظهر الاختلاف بين التأشيرة والاعتماد، في كون أن الأول يتعلق بالنشاط المزمع القيام به، ومثال ذلك، تأشيرات استيراد المواد الصيدلانية والمستلزمات الطبية المستعملة في الطب البشري، التي تسلمها الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري[1]. تأشيرة اقتناء المواد والمنتوجات الكيميائية الخطرة من السوق الخارجية التي تعدّها مصالح الوزارة المكلفة بالطاقة والمناجم[2]. أما الاعتماد فيتعلق بالشخص سواء الطبيعي مثل اعتماد الخبراء في الدراسات الجيولوجية والمنجمية، أو شخص معنوي ومن ذلك اعتماد الوسيط في عملية البورصة من طرف لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها والتي تكون إما شركات تجارية تنشأ خصيصا لهذا الغرض، أو المؤسسات المالية[3].

4- الإجازة: هي عبارة عن ترخيص إداري مسبق ولازم لممارسة أنشطة تجارية وصناعية أو مهنة معينة، التي تفرض الدولة عليها رقابة تتعلق خاصة بنوعيتها وكميتها ومداها ولا سيما في مجال استيراد وتصدير بعض السلع التي يندرج الاتجار فيها ضمن التجارة المنظمة[4]، أو لممارسة الأنشطة والخدمات المربحة؛ وغالبا ما يتوقف تسليمها على تأهيل خاص أو نجاح في اختبارات، وفي هذا الصدد نصت المادة 04 الفقرة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 04-414 المؤرخ في 20 ديسمبر 2004، يتعلق بشروط وكيفيات

---

[1] المادة 07 من القانون رقم 08-13 المؤرخ في 20 جوان 2008، يعدل ويتمم القانون رقم 85-05، المؤرخ في 16 فبراير 1985، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، الجريدة الرسمية العدد 44، الصادرة في 03 أوت 2008.

[2] المادة 02 من القرار الوزاري المشترك بين وزير الداخلية والجماعات المحلية، وزير الدفاع الوطني، ووزير الطاقة والمناجم ووزير الصناعة، المؤرخ في 01 أوت 2004، يحدد شروط وكيفيات اقتناء المواد والمنتوجات الكيميائية الخطرة من السوق الخارجية، الجريدة الرسمية العدد 73، الصادرة في 17 نوفمبر 2004.

[3] المادة 06 من القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فبراير 2003، الذي يعدل ويتمم المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية العدد 11، الصادرة في 19 فبراير 2003.

[4] عزاوي عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 162.

ممارسة الوظائف التي يقوم بها مستخدمو الطيران المدني[1]، على أن: "الإجازة هي شهادة تتوج تأهيل صاحب الشهادة وقدرته وحقّه في ممارسة الوظائف الموافقة، بشرط حيازة التأهيلات الخاصة بطراز طائرة أو بتجهيز أو بشروط الطيران واللياقة الطبية الموافقة والمطلوبة، عند الاقتضاء، تسلمها السلطة المكلفة بالطيران المدني بعد اجتياز اختبار لمدّة محدودة. ويخضع الإبقاء على هذه الصلاحية إلى التدقيق في التأهيل المطلوب".

وبناءً على ما تقدم فإن يمكن القول بأن الرخصة الإدارية هي وسيلة أو آلية للرقابة القبلية، على ممارس النشاط المنظم أو الحرية المقيدة، مهما كانت التسميات التي يستعملها القانون، مادامت كلها تسعى إلى تحقيق نفس الهدف، والمتمثل في الرقابة القبلية على النشاط أو الحرية.

الفرع الثاني:

الطبيعة القانونية للرخصة الإدارية

تعرف الرخصة الإدارية على أنها قرار إداري فردي، تمكن الشخص الذي صدرت في حقه من ممارسة النشاط المرغوب فيه، كما أنها إجراء وقائي يهدف إلى حماية النظام العام. لذلك تصنف الرخصة الإدارية ضمن الأعمال الإدارية السلبية، بخلاف القرارات الإدارية الأخرى والتي تدرج ضمن الأعمال الإدارية الإيجابية، التي تهدف إلى ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وإشباع الحاجيات العامة. ولإبراز الطبيعة القانونية للرخصة الإدارية، يجب الإشارة إلى خصائصها(أولا)، ثم تميزها عن بعض الإجراءات المشابهة لها (ثانيا).

[1] مرسوم التنفيذي رقم 04-414، مؤرخ في 20 ديسمبر 2004، يتعلق بشروط وكيفيات ممارسة الوظائف التي يقوم بها مستخدمو الطيران المدني، الجريدة الرسمية العدد 82، الصادرة في 22 ديسمبر 2004.

أولا: خصائص الرخصة الإدارية

يمكن تكييف الرخصة الإدارية، من الناحية القانونية على أنها قرارا إدارياً من قبيل الأعمال الإدارية، فهي تتميز بالخصائص العامة للقرارات الإدارية، هذا بالإضافة إلى الخصائص والصفات التي تميزها باعتبارها آلية من آليات الضبط الإداري. وتتمثل هذه الخصائص عموما في ما يلي:

1-الرخصة الإدارية عمل قانوني: أي تدخل ضمن الأعمال التي تقوم بها الإدارة بإرادتها بقصد إحداث مركز قانوني للمرخص له، مما يميزها عن العمل المادي الذي يغلب عليه الطابع اللاإرادي، فهي بلا شك عمل قانوني، أي قرار إداري فردي[1]. والقرار الذي يدخل ضمن فئة الأعمال القانونية هو المظهر المعبَّر عن خضوع الإدارة لحكم القانون، وهو الذي يحدد المعنى الذي تطبق من خلاله القاعدة القانونية على حالة فردية معينة[2]. فالقاعدة القانونية قد تشترط من أجل ممارسة حرية أو نشاط الحصول على إذن من السلطة المختصة، فالإدارة العامة هي التي تسمح بمزاولة هذا النشاط أو الحريات المنظمة، بموجب قرارات فردية تصدر عنها بناءً على طلب ذوي الشأن.

فالسلطة الإدارية تنقل القاعدة القانونية العامة التي تقيد الحرية أو النشاط بنظام الترخيص من عالم التجريد إلى عالم الواقع، بإصدار قرارات إدارية فردية ترخص بمقتضاها لشخص معين بذاته بناءً على طلبه بمزاولة الحرية أو النشاط المرغوب فيه.

2- عمل قانوني انفرادي: تدرج الرخصة الإدارية ضمن القرارات الإدارية الفردية المنشئة للحقوق بالمعنى العام، والتي يتوقف صدورها على إرادة الأفراد بتقديم طلب منهم إلى الإدارة التي كلفها المشرع بمراقبة هذه الحرية أو النشاط، ويبقى هذا القرار يحتفظ

[1] عزاوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 167.

[2] عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2009، ص 126.

بالطابع الانفرادي رغم توقف صدوره على تقديم طلب من المعني، أي التقاء إرادتين إرادة مقدم الطلب وإرادة الإدارة المانحة لرخصة، وهذا مالا يشترط ولا يُتطلَّبُ في إجراءات الضبط الإداري الأخرى كالمنع أو الحظر أو التقيد والحد من حرية ممارسة النشاط أو الحرية محل البحث والقرارات الإدارية عموما[1]، إذ توجه سلطات الضبط في هذه الحالات أوامرها للمخاطبين بها دون انتظار تعديل منهم أو موافقتهم ، وإلا فقدت هذه الإجراءات الأهداف التي شرعت من أجلها، والمتمثلة في حماية النظام العام بمفهومه التقليدي والحديث. فالرخصة وإن كان وجودها يتوقف على التقاء إرادتين، إلا أنه لا يمكن اعتبارها من الأعمال القانونية الاتفاقية[2]، لأن ذلك يتعارض مع إجراءات الضبط.

ويرى جانب من الفقه، أن القرارات الإدارية في مجال الضبط الإداري، إنما هي قرارات إدارية فردية إلزامية، ولا تصلح للأعمال القانونية الثنائية، التي تتوقف على إرادة طرف آخر[3]، ومنها القرارات التي تتضمن الموافقة على منح رخصة إلى الشخص الذي قدم طلب من أجل استصدارها. بمعنى أن قبول الإدارة للطلب المقدم إليها، لا يعني أن هذا القرار تحول إلى عقد بين الطرفين، الإدارة ومن صدر القرار لصالحه، لأن الإدارة ليست

---

[1] عزاوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 169.

[2] "لقد حاول بعض الفقهاء أن يضعوا هذه القرارات الإدارية في نطاق مستقل، وأن يميزوها بتسمية جديدة:

فأطلق عليها الفقيه الألماني أوتومايز تسمية L acte de soumission (قرارات الإذعان) فإرادة للأفراد تساهم في تكوين تلك القرارات وفي تحديد فحواها، لكنها تخضعوا لإرادة الإدارة خضوعا تاما، وقد رتب على ذلك أن انعدام إرادة الأفراد في مثل تلك الحالات، لا يؤدي إلى انعدام القرارات، ولكنه يؤدي إلى قابليتها للإلغاء.

وسماها الفقيه جيلنيك acte sbilatiraux (عمل ثنائي) ولكنها تتميز عن العقود، وكأنه أوجد طائفة ثالثة من الأعمال القانونية بين القرارات الفردية وبين العقود، وقد رتب على ذلك انعدام موافقة الفرد، يؤدي إلى بطلان القرار لا إلى مجرد كونه قابلا للإبطال. ولكن أغلبية الفقهاء وقضاء مجلس الدولة الفرنسي لا يقرها ولا يجعل هذه القرارات ذات طبيعة متميزة عن سائر القرارات الإدارية. ولتفصيل أكثر يرجى الرجوع إلى سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي ، مصر ،2007، ص240 و 241.

[3] عزاوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 170.

ملزمة بالموافقة على طلب الأشخاص، وحتى في حالة موافقتها على الطلب، فإنه يمكن لها أن تفرض على مقدم الطلب شروط أو احتياطات يكون ملزم على التقيد بها. فلم يعتبر الفقه هذه القرارات ذات طبيعة متميزة عن سائر القرارات الإدارية، ولم يجد فيها أي تأثير على خاصية الانفراد التي تميز كل القرارات الإدارية[1]، سوى أن المشرع قيّد الإدارة في إصدار مثل هذه القرارات على تقديم طلب من ذي المصلحة، بحيث لا تستطيع الإدارة إصدار مثل تلك القرارات إلا إذا قدم طلب بذلك[2]، كما أنه يمنع على الأشخاص ممارسة النشاط المقيد رغم توفر فيهم شروط مزاولته دون استصدار قرار الترخيص، وهذا تحت طائلة العقوبة الإدارية و/أو الجزائية، فلا يمكن للفرد مثلا الشروع في البناء أو الهدم دون استصدار قرار يرخص بذلك، أو حيازة سلاح من دون ترخيص.

3- الرخصة الإدارية صادرة عن سلطة إدارية: حتى يوصف عمل قانوني بأنه إداري، فمن الضروري أن يكون صادراً عن جهة إدارية. ولقد اعتمد المشرع الجزائري على المعيار العضوي في تحديد الأعمال الإدارية، وهذا طبقا لنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية[3]، والتي تولت إحصاء الهيئات الإدارية الخاضعة منازعتها للقضاء الإداري، والمادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلقة باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، والمعدلة بموجب المادة 02 من القانون العضوي رقم 11-13[4]. وعلى ضوء هاتين المادتين حددت السلطات الإدارية في الجزائر، والتي تتمثل في السلطات الإدارية المركزية، الولاية، البلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري. إلا أنه بالرجوع

[1] عصام نعمة إسماعيل، المرجع السابق، ص 153.

[2] د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 240.

[3] قانون رقم 08-09 مؤرّخ في 25 فبراير سنة 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية العدد 21، الصادرة في 23 أفريل 2008.

[4] قانون عضوي رقم 11-13 مؤرخ في 26 جويلية 2011، يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية العدد 43، الصادرة في 03 أوت2011.

إلى نص المادة 09 أعلاه، نلاحظ أن المشرع الجزائري لم يعتمد على المعيار العضوي بصفة مطلقة، إنما أضاف هيئات أخرى، والمتمثلة في الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية، وأخضع قراراتها ومنها قرار الاعتماد أو سحب الاعتماد إلى رقابة مجلس الدولة. كما استعان المشرع بالمعيار المادي في إضفاء الصفة الإدارية على بعض الرخص التي تصدر عن المؤسسات العمومية الاقتصادية، طبقاً لنص المادة 56 من القانون رقم 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية[1]، والتي جاء فيها: "عندما تكون المؤسسات العمومية الاقتصادية مؤهلة قانوناً لممارسة صلاحيات السلطة العامة، وتسلم بموجب ذلك، وباسم الدولة ولحسابها **ترخيصات**، وإنجازات، وعقود إدارية أخرى، فكيفيات وشروط حماية هذه الصلاحيات، وكذا تلك المتعلقة بالمراقبة الخاصة بها تكون مسبقاً موضوع نظام مصلحة يعد طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول به".

فواضح من خلال هذه المادة أن المؤسسات العمومية الاقتصادية عندما تستعمل صلاحيات السلطة العامة، فإن الرخص التي تصدر عنها تعد إدارية وتخضع منازعتها لاختصاص القضاء الإداري، بالرغم من أنها من أشخاص القانون الخاص.

4- الرخصة الإدارية سند رسمي: تعتبر الرخصة الإدارية سند رسمي، تصدر في شكل وثيقة من جهة رسمية، تخول المستفيد منها الحق في مباشرة الحرية أو النشاط الذي صدرت من أجل رفع الاعتراض عليه. كما أنها تعبر عن شرعية النشاط الذي يقوم به المرخص له، إذ يمكن لهذا الأخير استظهارها، بل والاحتجاج بها لاحقا في مواجهة كل من الإدارة والغير، سواء بالنسبة للإدارة المانحة أو الإدارات الأخرى المكلفة بالرقابة[2]، كشرطة العمران بالنسبة لرخصة البناء أو الهدم، وشرطة المناجم بالنسبة للرخص المنجمية.

---

[1] قانون رقم 88-01 مؤرخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية العدد 02، الصادرة في 13 جانفي 1988.

[2] عزاوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 172.

أما عن شكل الرخصة، فغالباً ما يحدد نموذجها بموجب مرسوم تنفيذي مثل رخص التعمير[1]، ورخص ممارسة نشاطات النقل البحري الحضري والنزهة البحرية[2]. وقد يحدد بقرار وزاري، ومثال ذلك، رخصة ممارسة نشاط الوكيل تاجر الجملة للخضر والفواكه[3]. أما عن أهم البيانات التي يجب أن تحتويها الرخصة فتتمثل في الجهة المصدرة لها، اسم المستفيد منها، الالتزامات التي يتقيد بها، مضمونها، تاريخ صدورها، مدة صلاحيتها، كما يجب أن توقع من الجهة المصدرة لها، النص على إمكانية سحبها أو إلغائها.

5- الرخصة الإدارية تتسم بالطابع التنفيذي: تصنف الرخصة الإدارية ضمن القرارات المنشئة للحقوق بالمعنى الواسع[4]، والقاعدة العامة أن خاصية النفاذ أو القوة التنفيذية هي وصف ملازم لكل قرار إداري بصفته هذه[5]، سواء كان منشئ لحق شخصي بالمعنى الدقيق، أو قرارات شرطية (أو ما يسمى بالرخص)، والتي لا يتولد عنها حق شخصي، أي حق مكتسب، وإنما تنشئ مركز قانوني عام للمرخص له، في حين ليس له أثار قانونية

[1] مرسوم تنفيذي رقم 15-19 مؤرخ في 25 جانفي 2015، يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية العدد 07، الصادرة في 12 فبراير 2015.

[2] المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 16-203 المؤرخ في 25 جويلية 2016، يحدد شروط وكيفيات ممارسة نشاطات النقل البحري الحضري والنزهة البحرية، الجريدة الرسمية العدد 44، الصادرة في 27 جويلية 2016.

[3] المادة 03 الفقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 13-111 المؤرخ في 18 أوت 2013، يحدد شروط ممارسة نشاط الوكيل تاجر الجملة للخضر والفواكه، الجريدة الرسمية العدد 16، الصادرة في 20 أوت 2013.

[4] تقسم القرارات الإدارية المنشئة للحقوق إلى الرخص والقرارات المنشئة للحقوق بالمعنى الضيق، والفرق بينهما هو أن الرخص لا تنشئ حقوقاً جديدة، وإنما هي تعمل حقوق هي موجودة من قبل ولكنها موقوفة التنفيذ بناءً على تحريم ذي صبغة عامة، بحيث تكون الرخصة بمثابة إلغاء لهذا التحريم بالنسبة للمرخص له فقط. أشار إلى ذلك، عصام نعمة إسماعيل، مرجع سابق، ص267.

[5] عصام نعمة إسماعيل، المرجع السابق، ص 219.

بالنسبة للغير، بحيث يتوقف أثاره على إزالة الموانع القانونية والتي تحول دون ممارسة النشاط التي يعتبر المشرع أن في ممارستها خطر على المجتمع[1].

وتبرز خاصية النفاذ بالنسبة للرخصة الإدارية في رفع الاعتراض القانوني على النشاط أو الحرية، وإخراجه من دائرة المنع والحظر إلى دائرة الإباحة والمشروعية، والأبعد من ذلك، رفع التجريم على النشاط الذي قد يرتبه المشرع على ممارسته من دون ترخيص.

ويجب التمييز بين نفاذ الرخصة وتنفيذها، فنفاذ الرخصة يكون من يوم صدورها بالنسبة للجهة الإدارية، ومن اليوم الذي سلمت فيه بالنسبة للمستفيد منها، بحيث يمكنه ممارسة النشاط المرخص به دون أن يترتب عن ذلك أي عقوبة إدارية أو جزائية. أما تنفيذ مضمون الرخصة، فإنه يتوقف على المستفيد منها، لأن المصلحة أو المنفعة التي قد تترتب على تنفيذها تعود على الشخص الذي استصدرها، دون أن تكون للجهة المصدرة لها مصلحة في تنفيذها، بل الأبعد من ذلك أن مصلحتها قد تتحقق في عدم تنفيذها، مثل رخصة التظاهر التي تتطلب اتخاذ اللإحتياطات الأمنية اللازمة لمنع التجاوزات التي قد تحدث أثناء التظاهر.

ما يلفت الانتباه هو أن الرخصة الإدارية وإن كانت تتسم بصفة النفاذ، إلا أنها لا تلحق الأذى بذاتها بالنسبة للمرخص له، فهي لا تؤثر سلباً في مركزه القانوني، وعليه فلا يجوز له الطعن في عدم شرعية الرخصة لمخالفة الإجراءات مثلا، وهذا لانعدام المصلحة. أما بالنسبة للغير يمكن أن يلحقه الأذى من الرخصة الإدارية، أي من شأنها إحداث ضرر له فتؤثر سلباً في مركزه القانوني، وبالتالي يجوز له رفع دعوى أمام القاضي

[1] ياسين بن بريح، الضبط الإداري في فكر القانون الوضعي والشريعة الإسلامية، مكتبة الوفاء، الطبعة الأولى، مصر، 2014، ص 70، 71.

الإداري ويطلب فيها إلغاء الرخصة، إذا كانت غير مشروعة. وفي هذا الشأن صدر قرار عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 26 نوفمبر 1976[1]، يقضي بإلغاء قرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية الجزائر يرخص بموجبه للسيدين إسماعيل الطاهر وبساي العسكري بفتح محل تجاري لممارسة نشاط بيع الأقمشة بجوار الشركة المسمات Société gentilhomme SARL وهو نفس نشاط هذه الشركة مما دفع هذه الأخيرة إلى رفع طعن أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا من أجل إلغاء قرار الترخيص وقد استجاب القاضي الإداري إلى طلبها، باعتبار أن قرار الترخيص سبب الأذى للشركة مباشرة.

6- الرخصة الإدارية هي استثناء من قاعدة عامة: فالترخيص إما أن يكون لممارسة نشاط غير محظور أصلا لكن مقتضيات حفظ النظام العام وحماية البيئة تقتضيه، كالترخيص باستغلال المشاريع الصناعية والتجارية والخدماتية الملوثة للبيئة أو الترخيص بالبناء، وإما أن يكون الترخيص بممارسة نشاط محظور في الأصل كالترخيص بتصريف المياه الصناعية والصحية وغيرها إلى مياه الأنهار[2]. والقاعدة العامة أن الرخصة الإدارية هي استثناء من الأصل العام وهو الحرية، أي أن الرخصة تتضمن قيد على الحرية، فمثلا ممارسة التجارة الأصل فيها هو الحرية، لكن اشتراط الحصول على رخصة لممارسة نشاط الوكيل تاجر الجملة للخضر والفواكه يشكل استثناء من هذه الحرية. كما قد تكون استثناء من حظر عام، وإن كان الحظر في حد ذاته يشكل استثناء من الأصل العام وهو الإباحة، فإن الرخصة في هذه الحالة تشكل استثناء الاستثناء، أي الإباحة الاستثنائية تميزاً لها عن الإباحة الأصلية، ولأن الرخصة الإدارية هي استثناء فإنها لا تتقرر أصلا إلاَّ بقانون أو بمقتضى قانون أو بناءً على قانون.

---

[1] أشار إليه عزاوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 188، 189.

[2] حسونة عبد الغني، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه علوم في الحقوق، جامعة بسكرة، الجزائر، سنة، 2013/2012، ص 43.

ثانيا: التميز بين الرخصة الإدارية والإجراءات المشابهة لها

تتداخل الرخصة الإدارية مع إجراءات الضبط الأخرى، خاصةً إجراء الإخطار لا سيّما عندما يكون مقترن بحق الإدارة في الاعتراض على النشاط، إذ يقترب الاعتراض على النشاط مع رفض منح الرخصة، كما يقترب عدم الاعتراض مع الموافقة، وهما موقفان تقابل الإدارة بأحدهما الطلبات المرفوعة إليها مع بقاء الفرق بين الإجراءين بين من حيث الطبيعة والنتيجة القانونية[1]. ولتحديد العلاقة بين الرخصة والإخطار، ينبغي علينا تحديد مفهوم الإخطار ثم أوجه التشابه والاختلاف بينهما.

1- مفهوم الإخطار: عرفه محمد الطيب عبد اللطيف بأنه وسيلة من وسائل تنظيم الحريات الفردية بقصد الوقاية مما قد ينشأ عنها من أضرار وذلك بتمكين الإدارة عند إعلامها بالعزم على نشاط معين من المعارضة فيه إذا كان غير مستوفٍ للشروط التي أو جبها القانون – سلفاً وبصفة موحدة – لشرعية مزاولته، ومن شأنه تقييد ممارسة النشاط المفروض بالقدر الذي يجعله متفقا مع الصالح العام[2].

وينقسم الإخطار إلى نوعين هما:

أ) الإخطار غير المقترن بحق الإدارة في الاعتراض: ويتمثل في الإجراء الذي يكون فيه الأفراد ملزمون فقط بإعلام الإدارة المختصة بالنشاط المزمع القيام به دون انتظار صدور موافقة منها، مع التزامها بتسليم وصل إلى المخطر، والهدف من ذلك، هو تمكين الجهة الضابطة من اتخاذ الإجراءات والاحتياطات من الأخطار التي يمكن أن تنجر عن ممارسة النشاط المصرح به، وتكون السلطة الإدارية في هذا النوع من الإخطار ملزمة

[1] عزاوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 208.

[2] أشار إليه، د. عادل السعيد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، مصر 2008، ص 220.

بتسجيل رغبة المخطر في ممارسة النشاط بعد التحقق من احترام الإجراءات القانونية، مع تسليمه وصل للاحتجاج به وإثبات مشروعية نشاطه.

ب) الإخطار المقترن بحق الإدارة في الاعتراض: وهو الإخطار الذي يكون فيه للإدارة الحق في الاعتراض على النشاط المزمع القيام به خلال مدّة زمنية محددة مسبقاً من قبل المشرع، ولا يجوز للمخطر ممارسته قبل مضي هذه الأجل ولكن يجوز له مباشرته بمجرد نهايته، لأن سكوت الإدارة خلال تلك المدة يعتبر عدم اعتراض على مزاولة النشاط[1]. وفي هذا النوع من الإخطار يمنح الوصل بطريقة مغايرة للنوع الأول، وهو ما حدا بالعديد من الشراح إلى القول بأن الإخطار في هذه الحالة يقترب كثيراً من نظام الترخيص الإداري المسبق[2].

2- المقارنة بين الرخصة والإخطار: نظراً لتقارب نظام الإخطار المقترن بحق الإدارة في الاعتراض ونظام الترخيص (الرخصة) خاصةً وأن في كل منهما يتعين على الإدارة اتخاذ موقف إيجابي من رسالة الإخطار أو طلب الحصول على الرخصة. ولكنهما يختلفان من حيث النتيجة القانونية المترتبة عن كل منهما وهو الأهم[3].

أ) أوجه الشبه: تشترك الرخصة مع الإخطار في كونهما إجراءين من إجراءات الضبط، ويشكلان قيد على الحريات الفردية، ويهدفان إلى تنظيم الأنشطة والحريات الفردية منها والجماعية، وكذا وقاية المجتمع مما قد ينجم عن مزاولتها من أخطار، وهما يشكلان الباعث الذي يدفع الإدارة إلى اتخاذ موقف إيجابي اتجاه رسالة الإخطار أو طلب الترخيص، ويخضع النظامان لرقابة القضاء الإداري، سواء في حالة

---

[1] د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 1992، ص 390.

[2] عزاوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 220.

[3] نفس المرجع، ص 226.

اعتراض الإدارة على ممارسة النشاط أو رفضها لطالب الترخيص، بحيث يبحث القاضي الإداري في مدى جدية الأسباب التي استندت إليها الإدارة في رفضها للطلب أو في اعتراضها عليه.

ب) أوجه الاختلاف: تبرز أوجه الخلاف بين الرخصة والإخطار من النواحي التالية

من حيث الطبيعة القانونية لكل منهما:

تدخل الرخصة الإدارية في نظام الضبط أي النظام الوقائي، وهي مقررة لحماية الدولة والأفراد من الأضرار التي قد تنشأ عن ممارسة الحقوق والحريات الفردية، أو لوقاية النشاط الفردي نفسه مما قد يعوق تقدمه فيما لو ترك بدون تنظيم، ولهذا السبب فهي تعتبر نظاماً ضرورياً[1]، ولكن رغم ضرورتها فهي تعتبر استثناء من الأصل العام وهو الحرية.

أما الإخطار فلقد اختلف الفقه في تحديد طبيعته، والسبب في ذلك، يرجع إلى اختلاف نظرتهم إلى الإخطار نفسه. فمن نظر إليه من زاوية الحريات والحقوق الفردية فقط، رأى أنه ليس عائقاً لممارستها، وبالتالي فهو ليس من الأنظمة الوقائية. أما من نظر إلى هذا النظام من زاوية الضبط الإداري فقد رأى أن للإدارة إزاءه سلطة المعارضة في ممارسة الحرية أو النشاط المخطر عنه وفرض ما تراه من الإجراءات والاحتياطات اللازمة للوقاية من خطره، وبالتالي فإنه نظام وقائي[2]، مقرر لحماية المجتمع من الأضرار التي تنتج حتماً عن ممارسة الحرية بغير احترام الشروط القانونية التي حددها المشرع مسبقاً.

[1] د. عادل السعيد أبو الخير، المرجع السابق، ص 224.

[2] عزاوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 226.

من حيث الموضوع[1]:

تختلف سلطة المشرع في تنظيم النشاط الفردي باختلاف نوع النشاط وأثره والغاية من تقييده بأحد النظامين، فإذا كان متصلا بالحرية المعنوية وجب الاقتصار في تقيدها على نظام الإخطار. أما إذا كان النشاط متصلا بالحريات والحقوق الفردية والتي تمس مباشرة وبصورة ظاهرة إحدى غايات الضبط الإداري فإن المشرع عندئذ يفرض على النشاط المذكور نظام الترخيص.

من حيث اتفاق كل منهما مع نظام الحرية:

يعتبر نظام الإخطار أكثر اتفاقا مع نظام الحرية من نظام الترخيص، وبناءً على ذلك، فإن نظام الإخطار هو أكثر الأنظمة اتفاقاً مع الديمقراطية في مجال الضبط الإداري، لذلك فإنه ينبغي على الدولة أن تقلل قدر الإمكان من الحالات التي تشترط فيها نظام الترخيص وتحل محله نظام الإخطار، غير أن هذه الرغبة لم تظهر بشكل ملموس لدى المشرع الجزائري، والأبعد من ذلك تم استبدل نظام الإخطار الذي كان يشترط من أجل ممارسة حرية التظاهر بنظام الترخيص[2]، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى الأوضاع والظروف التي عاشتها البلاد والتي أملت عليها ضرورة تقييد تلك الحريات بنظام الترخيص حتى تتمكن من السيطرة على الأوضاع خاصة الأمنية منها.

[1] د. عادل السعيد أبو الخير، المرجع السابق، ص 227.

[2] المادة 17 من القانون رقم 89-28 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989، يتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية العدد 04، الصادرة في 24 جابفي 1990، المعدل والمتمم بالقانون رقم 91-19، المؤرخ في 02 ديسمبر 1991، الجريدة الرسمية العدد 62، الصادرة في 04 ديسمبر 1991.

من حيث الناحية الإدارية والعلمية:

في ظل نظام الإخطار يستطيع الأشخاص أن يحددوا مقدماً بدء ممارسة النشاط المخطر عنه مادام يتوفر على الشروط التي يتطلبها القانون، ويرجع السبب في ذلك إلى أن سلطة الإدارة في المعارضة في الإخطار أضيق كثيراً من سلطتها في رفض الترخيص، أما في نظام الترخيص لا يستطيع الأشخاص معرفة تاريخ بدء ممارسة النشاط مقدماً، لأن الإدارة بما لها من سلطة تقديرية تستطيع تأخير نشاط معين عن الميعاد الذي يتوقعه مقدم الطالب، وذلك بجعل الموافقة على الطلب مرهونة باتخاذ احتياطات معينة واستيفاء اشتراطات خاصة قد لا يكون منصوص عليها بذاتها في القانون، وقد يستغرق القيام بهذه الاحتياطات والاشتراطات وقتاً طويلا لم يكن الطالب يتوقعه من قبل[1].

من حيث الشكل:

الرخصة الإدارية تصدر دائماً بموجب قرار إداري صريح ومكتوب من السلطة المختصة، وهي تمنح مقدم الطلب الحق في مزاولة النشاط الذي يرغب فيه، كما تمكنه من إثبات شرعية النشاط المرخص به أمام الجهات الإدارية المنوط بها مراقبة النشاط المنظم. أما بالنسبة للإخطار فإن الأمر يختلف لأن الشخص يكون ملزم بتقديم تصريح إلى الإدارة المختصة قصد إعلامها بالنشاط المزمع القيام حتى تمكن من اتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع تعرض النظام العام للاضطراب، والتي قد تترتب عن ممارسة هذا النشاط، مع التزام بتسلمه وصل، الذي يدل على أن الشخص قد استوفى الشروط القانونية التي تمكنه من مزاولة النشاط، دون أن يتوقف ممارسة هذا النشاط على صدور قرار من السلطة المخطرة.

[1] د.عادل السعيد أبو الخير، المرجع السابق، ص 228.

من حيث الآثار:

تختلف أثار الإخطار باختلاف نوعه، فإذا كان الإخطار غير مصحوب بحق الإدارة في الاعتراض، فإنه يمكن للمخطر أن يباشر النشاط بمجرد الإخطار. أما إذا كان الإخطار مصحوباً بحق الإدارة في الاعتراض، فإنه لا يجوز للمخطر مزاولة النشاط المرغوب فيه إلا بعد نهاية الأجل المحدد للإدارة من أجل استعمال سلطتها في الاعتراض، ويترتب على عدم المعارضة أن يصبح النشاط المخطر عنه نهائياً غير قابل للتعديل أو الإلغاء[1]، بمعنى يتحصن هذا النشاط في وجه السلطة المخطرة.

أما بالنسبة للرخصة الإدارية فإنها يجب أن تصدر بقرار إيجابياً وصريحاً لا سلبياً أو ضمنياً، ويترتب على ذلك أنه لا يجوز للأفراد الاكتفاء بتقديم طلب بالحصول على الترخيص واعتباره كافٍ لممارسة النشاط، حتى ولو حدد القانون مدة للرد على طلب الترخيص وسكتت الإدارة عن الرد في المدة المحددة، لأن الغاية في تحديد هذه المدة هو حث الإدارة على الإسراع في اتخاذ القرار سواء كان بالإيجاب أو السلب، دون أن يترتب على ذلك جواز ممارسة النشاط المطلوب[2].

[1] نفس المرجع، ص 221.

[2] نفس المرجع، ص 226.

المطلب الثاني:

شروط صحة الرخصة الإدارية

تعدّ الرخصة الإدارية من حيث طبيعتها قرار إداري، لذلك فإن إصدارها وتسليمها، إنما يتطلب ويستلزم توافر الأركان الشكلية والموضوعية اللازمة لصحة الأعمال القانونية بصفة عامة والقرارات الإدارية بصفة خاصة. على هذا الأساس سنعمل على توضيح الشروط الشكلية في الفرع الأول ، ثم الشروط الموضوعية في الفرع الثاني.

الفرع الأول:

الشروط الشكلية

تتمثل هذه الشروط في ركن الاختصاص الذي يشكل عنصر جوهري في كل عمل إداري إلى جانب ركن الشكل والإجراءات الذي يعتبر أحد القيود المفروضة حرية الإدارة.

أولا: ركن الاختصاص

يقصد بالاختصاص القدرة أو المكنة أو الصلاحية المخولة لشخص أو جهة إدارية للقيام بعمل معين على الوجه القانوني[1]. والقاعدة أن المشرع هو الذي يحدد صاحب الاختصاص، والأعمال التي يختص بها والنطاق المكاني والزماني كحدود لهذا للاختصاص.

ويعود الاختصاص في إصدار الرخصة الإدارية إلى عدة جهات وسلطات إدارية، وأخرى شبه إدارية.

[1] محمد الصغير بعلي، تسليم رخصة البناء في القانون الجزائري، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد الأول، المركز الجامعي الشيخ العربي التبسي، الجزائر، 2007، ص 141.

1- السلطات أو الجهات الإدارية: لقد وزع المشرع الاختصاص في منح الرخصة إلى جهات وسلطات إدارية متعددة مركزية ولامركزية، إقليمية منها أو مرفقيه، وذلك حسب نوع النشاط وأهميته المحلية أو الوطنية ودرجة خطورته على المجتمع.

أ) السلطات الإدارية المركزية: تتمثل السلطات الإدارية المركزية (سواء كانت إقليمية أو مرفقيه، تقليدية أو حديثة) المختصة في منح الرخصة وفقاً للقانون الجزائري في الأشخاص والهيئات التالية:

أ-1) الوزير الأول: قد ينص القانون في بعض الحالات على أن الترخيص لممارسة نشاط معين يتم بموجب مرسوم، وباعتبار أن الوزير الأول هو السلطة المكلفة دستورياً بإصدار المراسيم التنفيذية، فإنه في هذا النوع من الرخص يتولى الوزير الأول منحها، كما هو الحال بالنسبة لرخصة إنشاء و/أو استغلال شبكات عمومية أو منشآت المواصلات السلكية واللاسلكية وتوفير خدمات المواصلات السلكية واللاسلكية، التي تتم بموجب مرسوم[1]. وفي هذا الشأن صدر مرسوم تنفيذي رقم 04-106 المؤرخ في 13 أفريل 2004 يوافق على رخصة إقامة شبكة عمومية للمواصلات اللاسلكية عبر الساتل من نوع V.SAT واستغلالها وتوفير خدمات المواصلات اللاسلكية للجمهور لشركة أوراسكوم تيلكوم[2].

وفي مجال ممارسة النشاط السمعي البصري، يخضع إنشاء كل خدمة للاتصال السمعي البصري إلى ترخيص يتم بموجب مرسوم[3]. وللإشارة فأنه بموجب التعديل

---

[1] المادة 33 من القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية الجريدة الرسمية العدد 48، الصادرة في 06 أوت 2000.

[2] مرسوم تنفيذي رقم 04-106 المؤرخ في 13 أفريل2004 يتضمن الموافقة على رخصة إقامة شبكة عمومية للمواصلات اللاسلكية عبر الساتل من نوع V.SAT واستغلالها وتوفير خدمات المواصلات اللاسلكية للجمهور، الجريدة الرسمية العدد 23، الصادرة في 14 أفريل 2004.

[3] المادة 63، من القانون العضوي رقم 12-05، المؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية العدد 02، الصادرة في 15 جانفي 2012.

الدستوري الأخير تمّ تحرير حرية الصحافة من كل أشكال الرقابة القبلية[1]، وبناءً على ذلك، يمكن القول إنه إذا كان إنشاء خدمة للاتصال السمعي البصري يتوقف على ضرورة الحصول على رخصة مسبقة، فإن ممارسة النشاط السمعي البصري لا يتقيد بأي شكل من أشكال الرقابة القبلية.

أ-2) **الوزراء:** قد يخول القانون لبعض الوزراء بحكم مركزهم وطبيعة القطاع الذين يشرفون عليه سلطة منح الرخص في المجالات التي تدخل في اختصاصهم، وهذا تماشيا مع المفهوم الحديث لفكرة النظام العام والتي تخول كل وزير الحق في ممارسة الضبط - الضبط الخاص- على مستوى قطاعه بما يحقق القصد العام وهو الحفاظ على النظام العام بمختلف أبعاده التقليدية والحديثة. فيختص مثلا، الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية بمنح الاعتماد للأحزاب السياسية[2]، وتختص الوزارة المكلفة بالثقافة بتسليم رخصة تصوير الأفلام السينمائية على التراب الوطني[3]. ويختص الوزير المكلف بالتربية بتسليم رخصة إنشاء مؤسسة خاصة للتربية والتعليم[4].

أ-3) **السلطات الإدارية المستقلة:** ويطلق عليها سلطات الضبط أو السلطات الإدارية المتخصصة وهي عبارة عن هيئات أو سلطات وطنية ذات طبيعة إدارية مغايرة في بعض النواحي للهيئات الإدارية التقليدية، فهي لا تخضع لأية رقابة رئاسية كانت أم وصائية[5]

[1] المادة 50 من القانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية العدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016.

[2] المادة 30 من القانون العضوي 12-04، المرجع السابق.

[3] المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 13-276، المرجع السابق.

[4] المادة 02 الأمر رقم 05-07، المرجع السابق.

[5] ZOUAIMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique enalgérie, éditions Houma, Alger, 2005, p. 16.

فهي تخضع للرقابة القضائية فقط، ولم تظهر هذه السلطات في الجزائر إلا في بداية التسعينات، بعد انسحاب الدولة من النشاط الاقتصادي والمالي، وهو ما أدى إلى تطور وظيفتها من دولة مسيرة إلى دولة ضابطة، بوضع أشكال جديدة للضبط خاصة في المجال الاقتصادي. وقد خصها القانون بمجموعة من الاختصاصات، من ذلك سلطة إصدار قرارات، يعود اختصاصها الأصلي للسلطة التنفيذية[1]، مثل إصدار قرارات فردية تتضمن منح رخص أو اعتمادات، تمكن بها للأشخاص من ممارسة نشاط تختص بتنظيمه. ومن بين هذه السلطات نذكر:

– الوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية، التي تختص بمنح تراخيص البحث والاستغلال المنجميين[2].

– لجنة ضبط الغاز والكهرباء التي تختص بمنح رخصة استغلال منشآت إنتاج الكهرباء، وكذا الترخيص بممارسة نشاط الوكيل التجاري للغاز أو الكهرباء[3].

– مجلس المنافسة الذي كلف بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05–219[4]، بالرقابة على التجميعات الاقتصادية[5]، ومنح الترخيص إلى المؤسسات التي ترغب في ذلك.

---

[1] Ibid, P 12.

[2] المادة 63 من القانون 14–05، يتضمن قانون المناجم، المرجع السابق.

[3] قانون رقم 02–01، مؤرخ في 05 فبراير 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات الجريدة الرسمية العدد 08، الصادرة في 05 فبراير 2002.

[4] مرسوم تنفيذي رقم 05–219 مؤرخ في22 جوان 2005، يتعلق بالترخيص لعمليات التجميع، الجريدة الرسمية العدد 43، الصادرة في 22 جوان 2005.

[5] يعرف التجميع على أنه: ظاهرة اقتصادية تتم بنمو حجم المؤسسات من جهة وبانخفاض عدد المؤسسات التي تعمل في السوق من جهة أحرى. أشارت إليه، د. لينا حسن ذكي، قانون حماية المنافسة ومنع الاحتكار، دار النهضة العربية، مصر، 2006، ص 254.

ب) السلطات الإدارية اللامركزية: تتمثل السلطات الإدارية اللامركزية المكلفة بمراقبة نشاط الأفراد من أجل الحفاظ على النظام العام في الهيئات التالية:

ب-1) الوالي: أناط القانون الوالي باعتباره هو المسؤول الأول على الولاية بمجموعة من الصلاحيات خاصة في مجال الحفاظ على النظام العام، فبالإضافة إلى كون الوالي يمثل الهيئة الإدارية العليا والوحيدة القائمة على ممارسة سلطات الضبط الإداري العام على مستوى الولاية التابعة له، يعد أيضاً الهيئة المختصة بمباشرة سلطات الضبط الإداري الخاص[1]، ويمارس الوالي هذه السلطات خاصةً بواسطة منح الرخص الإدارية في مختلف الموضوعات، والتي تمكنه من مراقبة نشاطات الأفراد التي تؤدي ممارستها بدون مراقبة إلى الإخلال بالنظام العام أو تلحق أضرار بسكان الولاية.

ومن بين النشاطات التي أخضعها القانون لرقابة الوالي خاصة في مجال حماية البيئة، إقامة المنشآت المصنفة من الفئة الثانية، طبقاً للمادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198، الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة[2]، في إطار التنمية المستدامة والتي يقتضي إقامتها الحصول على رخصة مسبقة. بالإضافة إلى اختصاص الوالي بمنح تراخيص لاستغلال مقالع لمواد معدنية من نظام المقالع[3]. كما يختص في إطار الحفاظ على الأمن العام بتسليم رخصة التظاهر حسب نص المادة 17 من القانون رقم 91-19، المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، المشار إليه أعلاه.

---

[1] د. مكلكل بوزيان، الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر، دار الأصول للطباعة والنشر، الجزائر، 2014، ص 103.

[2] مرسوم تنفيذي رقم 06-198، مؤرخ في 31 ماي 2006، الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، الجريدة الرسمية العدد 37، الصادرة في 04 جوان 2006.

[3] المادة 63 / 2، من القانون رقم 14-05، المرجع السابق.

ب-2) رئيس المجلس الشعبي البلدي: أسند المشرع مهمة حفظ الأمن العام وسلامة المجتمع على المستوى البلدي على عاتق رئيس المجلس الشعبي البلدي، تأسيسا على نص المواد 88، 89، 94،95 والمادة 123 من قانون البلدية[1]، مما يمكنه من اتخاذ الإجراءات والاحتياطات الوقائية اللازمة لأداء وظيفته هذه، وتبرز سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الرقابة الوقائية في إطار وظيفة الضبط، عند منح رخصة البناء أو رخصة الهدم أو رخصة التجزئة، وعند تسليم رخصة إقامة المنشآت المصنفة من الفئة الثالثة حسبما جاء في المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المذكور أعلاه.

2- الجهات الشبه إدارية: وهي المنظمات المهنية، ويقصد بها المرافق التي تنشأ بهدف توجيه النشاط المهني ورعاية المصالح الخاصة بمهنة معينة[2]، وتدار بواسطة هيئات أعضائها ممن يمارسون المهنة، ويخولهم القانون بعض امتيازات السلطة العامة بما يمكنهم من تنظيم شؤونهم المهنية، وتخضع القرارات التي تصدر عنها ومنها قرار رفض الاعتماد لرقابة مجلس الدولة طبقاً للمادة 09 من القانون العضوي لمجلس الدولة رقم 98-01 المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13، ومن المنظمات المهنية الوطنية، منظمة المحامين، حيث يشترط القانون من أجل ممارسة مهنة المحاماة التسجيل في الجدول الخاص بالمنظمة، وفي هذا الصدد نصت المادة 32 من قانون تنظيم مهنة المحاماة على أنه:" لا يمكن أي شخص أن يتخذ صفة محام، ما لم يكن مسجلا في جدول المحامين، تحت طائلة العقوبات المقررة لجريمة انتحال صفة المنصوص عليها في قانون العقوبات[3]".

---

[1] قانون رقم 11-10، مؤرخ في 20 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد37، الصادرة في 03 جويلية 2011.

[2] علاء الدين عشري، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص 16.

[3] قانون رقم 13-07 مؤرخ في 29 أكتوبر 2013، يتضمن تنظيم مهنة المحاماة، الجريدة الرسمية العدد 55،الصادرة في 30 أكتوبر 2013.

إن التسجيل في الجدول المذكور يحمل في حقيقته نفس معنى وأثر قرار الترخيص الصادر عن أي سلطة إدارية حديثة أو تقليدية في الدولة[1]. فهذا الإجراء - التسجيل- يسمح للشخص الذي يرغب في مزاولة مهنة منظمة، من ممارستها واحترافها والاستفادة من الحقوق والتقيد بالالتزامات المترتبة عنها.

وإذا كانت هده السلطات هي المخولة قانوناً لإصدار الرخصة الإدارية، فعليها أن تلتزم باحترام حدود اختصاصها، من حيث الزمان والمكان والموضوع، حتى يكون قرارها المتضمن منح الرخصة مشروع، **فمن حيث الزمان** فإنه للفرد أو الهيئة الإدارية نطاق زمني يختص فيه للقيام بالأعمال الإدارية يبدأ من تاريخ تعينه في الوظيفة بصفة رسمية، وينتهي بفك العلاقة الوظيفية، بحيث لا يمكنه منح رخصة قبل أو بعد انتهاء المدة المحددة قانوناً لممارستها. **أما من حيث المكان** عندما يحدد نطاقاً جغرافياً للموظف أو الهيئة للعمل فيه، فلا يمكن تجاوزه؛ إذ لا يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي مثلا، أن يمنح رخصة لهدم بناية موجودة في بلدية أخرى. **أما من حيث الموضوع** فالأصل أن القانون يحدد الموضوعات التي يختص بها الموظف أو الهيئة، فلا يمكن أن تمنح الرخصة خارج تلك الموضوعات التي تدخل في اختصاصه. فالوزير المكلف بالثقافة مثلا، لا يمكنه أن يمنح رخصة إنشاء مدرسة خاصة لأنها تدخل في اختصاص الوزير المكلف بالتربية، ولا يمكن للوزير المكلف بالداخلية أن يمنح رخصة لتنظيم مظاهرة لأنها تدخل في اختصاص الوالي، وهذا الأخير لا يمكنه منح رخصة لتصوير فيلم داخل الولاية التي يشرف عليها، لأن هذه الرخصة تدخل في اختصاص الوزير المكلف بالثقافة. كما أنه لا يمكن الإدارة أن تتذرع بصفة غير قانونية بعدم اختصاصها لترفض اتخاذ قرار ما[2].

---

[1] عزاوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 250.

[2] CHARLES Debbasch et JEAN- CLAUDE Ricci, contentieux administratif,Dalloz, 8eédition, paris, 2001, p 789.

ثانيا: الشكل

يقصد به أن تتقيد الجهة الإدارية أو الشبه إدارية في إصدار الرخصة الإدارية بشكل معين، وأن تلتزم بإتباع الإجراءات التي يفرضها القانون، ويعتبر هذا الركن جوهرياً، وإن كان الأصل العام أن المشرع لا يلزم الجهات الإدارية على إتباع شكل معين في إصدار قراراتها، إلا أنه بالنسبة للرخصة الإدارية يجب أن تصدر مكتوبة، حتى يتمكن المستفيد منها من إثبات شرعية النشاط الممارس بمقتضاها، ويؤخذ ركن الشكل هنا بمفهومه الواسع، فهو يشمل الإجراءات أيضاً[1]. أما الشكل بالمعنى الضيق يختلف عن الإجراءات مما يستدعي تعريف كل منهما.

- **تعريف الإجراءات:** هي العمليات المختلفة التي تمر بها الرخصة الإدارية، والتي تبدأ من إيداع الطلب، إلى ما قبل صياغتها أو إفراغها في القالب أو الإطار الذي تظهر فيه.

-**تعريف الشكل:** يقصد بالشكل القالب الذي تظهر فيه الرخصة الإدارية، إي الإطار التي تم صياغتها فيه.

1- الإجراءات السابقة على إصدار الرخصة الإدارية: تلتزم الجهة الإدارية بالرد على كل طلبات المواطنين، استنادا إلى نص المادة 34 الفقرة الأولى من المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988[2] الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، والتي جاء فيها: "يجب على الإدارة أن ترد على كل الطلبات أو الرسائل أو التظلمات التي يوجهها المواطنون إليها". ومن بين هذه الطلبات، الطلب الذي يتضمن الحصول على رخصة، على أن تلتزم باحترام الإجراءات المقررة قانوناً منها:

---

[1] أحمية هنية، عيوب القرار الإداري (حالات تجاوز السلطة)، مجلة المنتدى، العدد الخامس، جامعة بسكرة، الجزائر 2008، ص51.

[2] مرسوم رقم 88-131 مؤرخ في 04 جويلية 1988 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية العدد 27، الصادرة في06 جويلية 1988.

أ) التحقيق في الطلب: تقوم الجهة الإدارية بالتحقيق أولاً في مدى مشروعية الطالب من حيث توفره على الشروط التي يتطلبها القانون، ويمكنها أن تطلب من المعني استكمال الوثائق القانونية الناقصة خلال مدة زمنية معينة، وفي حالة عدم إتمام الملف في المدة المحددة تصرف النظر على الطلب، أما إذا أستكمل الملف أو كان الطلب مستوفياً لكل الشروط، فإنها تنتقل إلى دراسة الطلب من الناحية التقنية، من خلال دراسة النشاط المطلوب مزاولته، وذلك بفحصه ووزن ظروفه والتي قد تختلف تبعاً للشخص والزمان والمكان ثم تقرير كيفية ممارسته على ضوء تقديرها لهذه الظروف ووزنها لأهمية الحرية التي تتصل بالنشاط المذكور[1]، وقد تتم دراسة الطلب من جهة غير الجهة التي تختص بإصدار الرخصة، كما هو عليه الحال بالنسبة للطلبات التي تتعلق بممارسة نشاطات قد يكون لها تأثير على البيئة. ويترتب على ذلك، أن الرخصة نظام يتفق مع طبيعة الوظيفة الإدارية للدولة، وذلك لأن تخويل الهيئات الإدارية سلطة فحص النشاط المطلوب ممارسته مقدماً وتدخلها في كيفيته ونطاقه، إنما هو لتحقيق الغاية الوقائية[2]. ولهذا السبب تم الاعتراف للإدارة بسلطة تقديرية في الموافقة على الطلب أو رفضه في حدود معينة، حتى لا يكون عملها آلياً[3]، لكن لا يجوز لها أن ترفض الطلب قبل أن تفحصه.

وتعتبر الاستشارة من أهم الإجراءات التي تفرض على الجهات المصدرة للرخصة، وهي تتماشى والغرض من فرض نظام الترخيص والذي يهدف إلى الوقاية من الأضرار التي قد تترتب من ممارسة النشاط المقيد بهذا الإجراء، ومن الرخص التي يتوقف صدورها على ضرورة إجراء تحقيق من هيئة مختصة، رخصة البناء والتي يشترط فيها

[1] د. عادل السعيد أبو الخير، المرجع السابق، ص 224.

[2] نفس المرجع، ص 224.

[3] عزاوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 256.

على الجهة الإدارية المختصة (رئيس المجلس الشعبي البلدي) أن ترسل الملف خلال 08 أيام إلى مصالح التعمير التابعة للبلدية.

وإذا كانت رخصة البناء تدخل في اختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالعمران يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي ملف الطلب مرفق برأي مصالح التعمير التابعة للبلدية إلى مصلحة الدولة المكلفة بالعمران قصد إبداء رأي مطابق، وهذا من أجل التحري والتدقيق في مدى توافق البناء مع المخطط التوجيهي ومخطط شغل الأراضي، ومطابقته للنصوص التشريعية والتنظيمية المتعلق بالبناء[1]. وفي مجال منح تراخيص البحث والاستغلال المنجميين فإن الوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية ملزمة بالحصول على رأي مبرر من الوالي المختص إقليميا[2]. ويلتزم الوزير المكلف بالثقافة بالأخذ برأي الوزارة المكلفة بالشؤون الخارجية قبل منح رخصة إلى منظمة أجنبية معتمد في الجزائر قصد تمكينها من عرض فيلم على الجمهور خارج بناياتها[3].

ب) البت في الطلب: بعد ما تنتهي الجهة الإدارية من فحص الطلب وإجراء الاستشارات اللازمة، تلتزم الجهة الإدارية المقدم إليها طلب الحصول على الرخصة بأن ترد صراحة، حسب مضمون المادة 34 الفقرة الأولى من مرسوم رقم 88-131 المشار إليه أعلاه، وبموجب قرار إداري تنفيذي، على هذا الطلب، سواء كان الرد إيجابياً وذلك بالموافقة عليه أو سلبياً برفض الطلب، وفي حالة عدم البت في الطلب حتى وإن كانت مقيدة بمدة زمنية محددة للفصل فيه، فلا يعتبر ذلك موافقة ضمنية على الطلب إلا إذا نص

[1] المواد 48، 49، 52 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 ، المرجع السابق.

[2] المادة 63 من القانون رقم 14-05، المرجع السابق.

[3] المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 13-276، المرجع السابق.

المشرع عكس ذلك، وفي حالة الرد السلبي الصريح أو الضمني يمكن للشخص إعادة تقديم طلب آخر بناءً على وقائع أو معطيات جديدة أو يرفع طعن إداري أو قضائي.

2- **الشكل الذي تظهر فيه الرخصة:** لمَّا كانت الرخصة مستند رسمي، تمكن الشخص الذي صدرت لمصلحته من استظهارها والاحتجاج بها في مواجهة الإدارة والغير، فإنها تحتوي على مجموعة من البيانات الضرورية تكون في الغالب محددة في القانون (قانون، مرسوم، قرار تنظيمي)، من ذلك، رخصة البناء، رخصة الهدم ورخصة التجزئة، المحددة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15–19، الذي يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها. وأيضاً المرسوم التنفيذي رقم04–414، الذي حدد مواصفات محتوى إجازات مستخدمو الطيران المدني وصلاحيتها في النموذج الملحق به، وقد ينص القانون على تحديد شكلها بموجب قرار تنظيمي، مثل رخصة ممارسة نشاط الوكيل تاجر الجملة للخضر والفواكه[1]. أما بالنسبة للرخص التي تتم بموجب مرسوم فإنها تصدر في الجريدة الرسمية، باعتبارها الوسيلة القانونية المقررة لإصدار القوانين والمراسيم. لكن ما يجب التنويه إليه هو أنه بالنسبة للرخصة التي تصدر بموجب مرسوم منشور في الجريدة الرسمية، لا يعفي الجهة الإدارية المانحة لها من تبلغ قرار الترخيص إلى الشخص الذي صدر لمصلحته، باعتباره قرار فردي، وما يؤكد ذلك، نص المادة 33 الفقرة ما قبل الأخيرة من القانون المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، التي جاء فيها:" يجب تبليغ قرار الموافقة على الرخصة في أجل ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ نشر المرسوم".

أما عن اللغة التي يجب أن تحرر بها الرخصة الإدارية، فإنه طبقاً لنص المادة 03 من الدستور التي نصت على أن اللغة العربية هي اللغة الوطنية الرسمية، فإنه يجب

[1] المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 13–111، المرجع السابق.

أن تحرر باللغة العربية[1]، على أن ذلك لا يمنع من أن تكتب بعض البيانات باللغة العربية واللغة الأجنبية.

الفرع الثاني:

الشروط الموضوعية

تتمثل الشروط الموضوعية اللازمة لصحة الرخصة الإدارية، في كل من السبب والمحل والغاية.

أولا: السبب

سبب أي قرار إداري عبارة عن الحالة الواقعية أو القانونية السابقة للقرار والدافعة إلى تدخل الإدارة لاتخاذه، فهو مبرر وسند خارجي لاتخاذه[2]، ويعتبر السبب دافع للإدارة لاتخاذ القرار دون أن يعني ذلك أن الإدارة ملزمة باتخاذه. وبالرجوع إلى الرخصة الإدارية فإن الدافع إلى إصدارها هو الطلب المقدم من الأفراد من أجل رفع الاعتراض القانوني على النشاط المراد ممارسته، إذ يشكل الطلب من الناحية القانونية الإجرائية السبب المباشر والدافع الذي يحرك الجهة الإدارية لإعمال إرادتها بشكل معين

---

[1] صدر قرار عن مجلس الدولة الجزائري بتاريخ 2002/02/11 تحت رقم 005951 والذي يؤيد فيه على ضرورة تحرير القرارات باللغة العربية وقد جاء القرار كالتالي: حيث أن النزاع يتعلق بطلب إلغاء قرار صادر عن منظمة المحامين لناحية وهران بتاريخ 1999/09/08 والذي رفض طلب المدعي أصلا المستأنف عليه في الالتحاق بسلك المحاماة.

وحيث أن القرار أو المقرر جاء غير مسبب في حين أن كل قرار جاء غير مسبب يكفي لإلغائه إضافة إلى كونه **محرراً باللغة الأجنبية** خلافاً لنص المادة 03 من الدستور وكذلك المادة 02 من القانون رقم 91-05 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية والمعدل والمتمم بالأمر 96-30.

وحيث إن قضاة الدرجة قد أصابوا لما قضوا بإلغاء القرار المطعون فيه إلا أنه كان عليهم مراعاة الجانب الجوهري والتحقق منه وهو عدم تسبيبه. وعليه يتعين تأييد القرار المستأنف. قرار مجلس الدولة رقم 005951 الصادر بتاريخ 2002/02/11، مجلس مجلة الدولة العدد 01 سنة 2002 ص 147،148.

[2] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق ص 134.

في مجال مراقبة وتوجيه ممارسة الأفراد لحقوقهم أوحريتهم، وهو يمثل بذلك عنصر السبب في إصدار الرخصة، بحيث لا يمكن للإدارة إصدارها إلا بناءً على طلب صريح من ذوي الشأن، على أن هذا الطلب لا يلزم الإدارة بإصدار قرار الترخيص، ولا يخول صاحب الطلب الحق في ممارسة النشاط قبل إعطاء الإدارة موافقتها بقرار صريح يصدر عنها. وفي هذا الخصوص نصت عليه المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 13-276، الذي يتعلق بالرخص والتأشيرات السينمائية على أنه:" تودع طلبات الحصول على رخصة ممارسة الأنشطة السينمائية لدى المديرية المركزية المكلفة بالسينما بوزارة الثقافة أو لدى المديرية الولائية للثقافة. يسلم وصل الإيداع بعد فحص الملف المقدم، **ولا يعتبر الوصل بمثابة رخصة ممارسة**"[1].

فلا يمكن للأفراد ممارسة النشاط بمجرد إيداع الطلب، واستلام الوصل، الذي يدل في الحقيقة على صحة وسلامة الوقائع التي تدفع الإدارة إلى اتخاذ قرار بشأن النشاط المرغوب في مزاولته. فالوصل يعني أن الطلب مستوفٍ للشروط والإجراءات التي يتطلبها القانون، ولا يعتبر بمثابة موافقة الإدارة على ممارسة النشاط، ولا يحل الوصل محل الرخصة التي يجب أن تصدر بقرار صريح، بعد فحص النشاط ووزن ظروفه، قصد اتخاذ الإجراءات والاحتياطات اللازمة.

ورغم أن الرخصة الإدارية تصنف ضمن القرارات الإدارية الفردية التي يتوقف صدورها على إرادة الأفراد، إلا أن ذلك لا يغير من الطبيعة الانفرادية التي تميز القرارات الإدارية ومنها الرخصة الإدارية، لأن اشتراط القانون تقديم طلب لمن يرغبون في ممارسة النشاطات المنظمة، يجعل سلطة الإدارة في هذه الحالة مقيدة من حيث أنها لا تستطيع إصدار تلك الرخصة إلا إذا توفر سببها والذي حدده المشرع سلفاً، والمتمثل

[1] المرسوم التنفيذي رقم 13-276، المرجع السابق.

في الطلب المقدم من أصحاب المصلحة. وإذا كان تقديم الطلب من ذوي الشأن إلى السلطة المختصة من أجل الحصول على رخصة لمزاولة النشاط المنظم، شرطاً لازماً لاستصدارها، فإن ذلك لا يشكل إلزاماً للإدارة على إصدارها والاستجابة للطلب المقدم إليها من المعني. فالقرارات الإدارية بما فيها الرخصة الإدارية، تبقى دائماً نتيجة إرادة واحدة، وأما إرادة الأفراد المعنيين بالقرار فهي ليست بأكثر من شرط مسبق لإصدار قرار إداري[1]، وهي عنصر خارجي عن القرار.

ولمَّا كان الطلب يشكل عنصر السبب في إصدار الرخصة الإدارية، فإنه يشترط حتى يكون قرار الترخيص مشروع، توفر فيه الشروط التالية:

– أن يكون السبب موجوداً: لا يمكن أن تصدر رخصة دون أن يقدم طلب من المعني أو ممثله، إلى الجهة الإدارية من أجل الترخيص له بممارسة النشاط الذي يرغب فيه، بحيث يرتبط قرار الترخيص مع الطلب وجوداً وينتفي بانعدامه، وقد صدر حكم عن المحكمة الإدارية العليا في مصر في مجال تراخيص البناء صادر لها في سنة 1986[2] تبين فيه ارتباط صدور قرار الترخيص بالطلب المقدم من المعني، وقد جاء في هذا الحكم ما يلي:" ... ولا يتأتى الحصول على هذا الترخيص إلا بناءً على طلب يقدمه صاحب الشأن أو من يمثله قانوناً مُرفقاً به البيانات والمستندات ... وإذا قدم طلب الترخيص على هذا النحو يتعين على الجهة الإدارية بحثه وإصدار قرار بشأنه في المواعيد المحددة في القانون ... أما إذا لم يقدم طلب الترخيص على النحو المتقدم ذكره فليست الإدارة في حاجة إلى البت فيه وإصدار قرار بشأنه، فإذ لم يقدم الطلب إطلاقاً لم يكن ثمة ما تقوم الإدارة ببحثه أو ما تكون قد امتنعت ببحثه ...".

---

[1] عصام نعمة إسماعيل، المرجع السابق، ص 154.

[2] أشار إليه، عزاوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 252.

– أن يكون السبب مشروعاً: بمعنى أن يكون الطلب مستوفيا للشروط والإجراءات المقررة قانوناً، سواء من حيث شكله أو مضمونه.

شكل الطلب: الأصل أنه ليس هناك نموذج أو شكل موحد الذي يجب أن يُقدم فيه الطلب إلى الإدارة من أجل استصدار الرخص، ويرجع السبب في ذلك إلى تنوّع وتعدّد مواضيع الرخصة الإدارية، لكن عندما تتضمن النصوص القانونية المنظمة للنشاط أو الحرية المقصودة أحكاماً تحدد الشكل النموذجي الذي يجب أن يُقدم فيه الطلب في شكل ملحق بأصل النص القانوني المنظم للنشاط المعني أو يحيل ذلك إلى النصوص التنفيذية له، أو يصدر بشأنه قرار من الوزير المختص[1]، ففي هذه الحالة يجب على المعني تقديم طلبه وفقاً للنموذج المحدد. ومن الطلبات التي تم تحديد شكلها بمراسيم تنفيذيه، تلك التي تتعلق بالرخص المنجمية[2]، وكذا المتعلقة بالحصول على رخص التهيئة والتعمير (البناء، الهدم، التجزئة) والمحددة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15–19 المشار إليه سلفاً.

أما في حالة عدم تحديد شكل الطلب فإنه يقدم الطلب في ورقة عادية على أن تشمل المعلومات الضرورية، كما يمكن للإدارة المعنية بتسليم الرخصة في إطار عمليات التنظيم أن تحدد الشكل الذي يقدم فيه طلب الحصول على الرخصة التي تدخل في اختصاصها.

مضمون الطلب: فضلا عن المعلومات التي يتطلب توفرها في الطلب فإنه يجب أن يرفق بكل المعلومات والوثاق التي يشترطها القانون والتي تختلف باختلاف النشاط المراد ممارسته، ومن النشاطات ما يشترط فيها القيام بإجراء معين قبل تقديم طلب الحصول على الرخصة النهائية، كالتسجيل في السجل التجاري، أين يكون صاحب الطلب مجبراً على تقديم

[1] عزاوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 253.

[2] مرسوم تنفيذي رقم 02–65 مؤرخ في 06 فبراير 2002، يحدد كيفيات منح السندات المنجمية وإجراءات ذلك، الجريدة الرسمية العدد 11، الصادرة في 13 فبراير 2002.

نسخة من السجل التجاري، وبالنسبة لرخصة البناء فإنه يشترط أن يتضمن الملف فضلا عن الوثائق الإدارية أي الوثائق التي تبين صفة الطالب مثل عقد الملكية وثائق تقنية تصدر من ذوي الاختصاص تبين مدى انسجام المشروع مع قواعد العمران.

وعموما فإن تقديم الطلب وفقاً للأشكال والإجراءات المقررة قانوناً يشكل الدافع الذي يحرك الإدارة من أجل إعمال سلطتها واتخاذ موقفها اتجاه هذا الطلب سواء بالإيجاب أو بالسلب.

ثانيا: المحل

كقاعدة عامة يجب أن يكون لكل تصرف قانوني محل معين، بمعنى أن الذي يميز التصرف القانوني ويحدد جوهره هو المحل، أي ذلك الأثر القانوني الذي يحدثه التصرف مباشرة، فيرتب الحقوق وينشئ الالتزامات.

يقصد بالمحل في القرار الأثر القانوني المترتب على إصداره حالا ومباشرة، إن المحل في أي قرار يكمن في موضوعه المتمثل في مركز قانوني عام أو خاص من حيث الإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، بما يترتب عن ذلك من حقوق والتزامات[1].

ويختلف المحل بحسب ما إذا كان القرار فردياً أو تنظيمياً، فهذا الأخير يحدث أثاراً قانونية عامة ومجردة، في حين أن القرار الفردي يرتب أثار قانونية خاصة بالشخص المخاطب بها.

وبما أن الرخصة الإدارية تصنف ضمن القرارات الفردية المنشئة للحقوق بالمعنى الواسع، فإن محلها يتمثل في إسناد مركز قانوني عام للمرخص له، والمتمثل في رفع الاعتراض القانوني الذي يحول دون ممارسة النشاط المرغوب فيه. كما تفرض عليه التزامات

[1] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 137.

ترتبط بالنشاط المرخص به وهي في العموم تهدف إلى عدم خروج النشاط عن الغاية التي من أجلها فرض نظام الترخيص.

ويشترط لصحة المحل في القرارات الإدارية عموماً توفر شرطان أساسيان هما:

– أن يكون المحل ممكناً: بمعنى أن يكون قرار الترخيص ممكناً وليس مستحيلا، فحتى يرتب أي قرار أثره القانوني، فإنه يجب أن يكون ممكنا من الناحية القانونية أو من الناحية الواقعية، حتى لا يستحيل تنفيذه.

ويكون محل الرخصة الإدارية مستحيلا من الناحية الواقعية، في حالة صدور قرار الترخيص وكان من المستحيل تنفيذه، ومثال ذلك، أنه لا يمكن إصدار رخصة الهدم، في حين أن البناء قد تهدم بفعل زلزال قبل صدورها، ولا يمكن إصدار قرار يرخص للشخص بممارسة نشاط منظم، إذا توفى الشخص قبل صدور الرخصة أو الاعتماد، لأنه يستحيل تنفيذه من الناحية الواقعية.

أما من الناحية القانونية، يكون قرار الترخيص مستحيلا، عندما ينعدم المركز القانوني الذي يرد عليه الأثر القانوني للرخصة، كأن يصدر قرار عن السلطة الإدارية ترخص لشخص باستغلال جزء من المال العام بينما هو مستغل من طرف شخص آخر بموجب رخصة سارية المفعول.

– أن يكون المحل جائزاً قانوناً: بمعنى أن يكون الأثر القانوني المترتب على إصدار قرار الترخيص جائزاً قانوناً من حيث اتفاقه وعدم تعارضه أو مخالفته للنظام القانوني السائد بالدولة، ضماناً لمبدأ المشروعية الذي يقتضي ضرورة خضوع كافة التصرفات إلى القانون بمختلف مصادره، وإلا كان قرار الترخيص معيباً في محله، سواء كانت المخالفة مباشرة للقانون، كأن تمنح رخصة التجزئة لغير المالك أو موكله فتخالف بذلك نص المادة 08

من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 الذي يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها. أو كانت غير مباشرة عن طريق التفسير الخاطئ للنص القانوني المنظم للنشاط.

ثالثا: الغاية

يقصد بركن الغاية أو الهدف في القرار الإداري النتيجة النهائية التي تهدف الإدارة العامة إلى تحقيقها من وراء إصدارها[1]، والهدف من القرارات الإدارية كافة يتمثل في تحقيق المصلحة العامة، لأن الإدارة هي المؤتمنة عليها في المجتمع[2]، فضلا عن الهدف المخصص إن وجد، أي عندما يعين القانون هدفا محددا طبقا لقاعدة تخصيص الأهداف فعلى رجل الإدارة أن يسعى بما يصدره من قرارات إلى تحقيق الهدف الذي قصد المشرع تحقيقه، وإذا لم يحدد هدفا معينا للقرار الإداري وجب عليه أن يهدف بإصداره إلى تحقيق الصالح العام بصفة عامة[3]، وإلا أصبح مشوب بعيب الانحراف بالسلطة، ولهذا فإن القاعدة أنه لا حرية في تحديد الغرض[4].

ويهدف قرار الترخيص بصفة عامة إلى تحقيق التوازن بين المصلحة العامة والتي تقتضي احترام الشروط القانونية التي يتطلبها المشرع من أجل وقاية المجتمع من الأضرار التي قد تنجم عن ممارسة النشاط، وحماية المصلحة الخاصة التي تقتضي تلبية حاجيات الأشخاص الطبيعية أو المعنوية بتمكينها من ممارسة النشاط أو الحرية المقيدة بنظام الترخيص.

---

[1] محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 178.

[2] قطيش عبد اللطيف، الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2013، ص 286.

[3] أحمية هنية، مرجع سابق، ص 59.

[4] د. علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2009، ص 108.

أي أن الهدف من الرخصة الإدارية، كقرار إداري، يتمثل في تحقيق غرض مشروع[1]، وهو تمكين طالب الرخصة من مزاولة النشاط الذي يرغب فيه، في إطار احترام النصوص القانونية والتنفيذية المنظمة لهذا النشاط، مع التقيد بالاحتياطات والالتزامات التي تفرض عليه من قبل الجهة المانحة وتضمَّنها قرار الترخيص والتي تهدف إلى وقاية المجتمع من الأضرار التي قد تترتب عن مزاولة هدا النشاط بما يحقق معه الصالح العام، بحيث لا يمكن أن يكون مزاولة النشاط على حساب المصلحة العامة، بمعنى إذا كان النشاط يهدد النظام العام ومنه الصالح العام، فإن المصلحة تقتضي عدم الترخيص.

والأصل أن كل قرار إداري يهدف إلى تحقيق هدف مشروع، ويفترض فيه ذلك، وعلى من يدعي خلاف ذلك الإثبات. وعيب الغاية هو عيب قصدي يتعلق بنية مصدر القرار، حيث يكون فيه قرار الترخيص بعيداً عن الغاية التي من أجلها فرض نظام الترخيص. وهو ملازم للسلطة التقديرية للإدارة الذي يترك فيه المشرع لهذه الأخيرة حرية منح أو رفض منح الرخصة الإدارية أو اختيار الوقت الملائم لمنحها، كما هو الحال بالنسبة لرخصة استغلال المال العام، وكذا الرخص التي تتعلق بممارسة نشاط محظور.

أما في مجال السلطة المقيدة لا يظهر فيها هذا العيب، لأن الإدارة تكون ملزمة على إصدار الرخصة طبقا للقانون، وفي حدود اختصاصها، وفي الشكل الذي رسمه لها المشرع، وبالاستناد إلى الطلب المقدم إليها، مع افتراض استهداف الغاية المحددة لها. فدور الإدارة مقصور – في هذه الحالة – على مجرّد تنفيذ القانون بطريقة آلية[2].

[1] محمد الصغير بعلي، تسليم رخصة البناء في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 137.

[2] مَايا محمد نزار أبودان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى، لبنان، 2011، ص 54.

المبحث الثاني:

النظام القانوني للرخصة الإدارية

يتضمن النظام القانوني للرخصة الإدارية امتيازات مهمة مقررة للجهة المصدرة لها، مثلما يحتوي على قيود ترد على حريتها وكذا التزامات تفرض عليها إلى غاية زوال مفعول الرخصة، بحيث لا تنتهي مهمتها الرقابية بإصدار قرار الترخيص، إنما تستمر في وظيفتها الرقابية إلى غاية انقضائه، وانتهاء معه النشاط الذي يشكل خطراً على المصلحة العامة. وعلى هذا الأساس سنعمل على تبيين سلطة الجهة الإدارية والشبه إدارية في إصدار الرخصة والآثار المترتبة على منحها في المطلب الأول، ثم نعمل على تبيين طرق نهايتها في المطلب الثاني.

المطلب الأول:

سلطة الجهة الإدارية أو الشبه إدارية في إصدار الرخصة والآثار المترتبة على منحها

ويقصد به سلطة الجهات المختصة في منح أو رفض منح الرخصة. بمعنى إذا كانت السلطات الإدارية ملزمة بالرد على طلبات المواطنين. فهل هي ملزمة بقبول الطلب إذا استوفى الشروط القانونية؟

وماهي الآثار التي تترتب عن صدور قرار الترخيص؟.

وللإجابة على ذلك، يحتم علينا الأمر توضيح سلطة الجهات الإدارية والشبه إدارية في قبول الطلب أو رفضه في الفرع الأول، وفي الفرع الثاني نوضح الأثر التي تترتب على إصدار قرار الترخيص.

الفرع الأول:

سلطة الجهة الإدارية أو الشبه إدارية في إصدار الرخصة

تختلف سلطة الجهات الضابطة للنشاط أو الحرية في إصدار الرخصة الإدارية باختلاف الحرية أو النشاط المنظم، وبحسب الفلسفة التي فرض على أساسها الترخيص الإداري المسبق. أي بحسب ما إذ كان طلب الترخيص متعلقاً باستثناء من حرية عامة أو من حظر عام، وحسب إرادة المشرع [1]، وهذا بإتباع أسلوبين: الأول أن تمارس اختصاصا مقيداً، والثاني يتمثل في ممارسة اختصاصا تقديرياً.

أولاً: الاختصاص المقيد

يقصد بالاختصاص المقيد أن يتحتم على الإدارة عند توافر شروط معينة إصدار قرار معين دون أن يكون لها الحرية في الامتناع عن اتخاذه. والقانون هو الذي يفرض على الإدارة الحل الذي عليها إتباعه، والاختصاص المقيد مرتبط بمبدأ المشروعية وهو يشكل تطبيقاً دقيقاً لَهُ، ذلك أن الإدارة تتخذ قراراتها بمقتضى القانون المطبق الذي ينص في آن معاً على المحتوى والضرورة[2].

وبناءً على ذلك، يكون الاختصاص المقيد للسلطة الإدارية أو الشبه إدارية في إصدار الرخصة عندما ترتبط بالحرية أو النشاط المنظم تنظيماً دقيقاً، بحيث تلتزم السلطة المختصة بمنحها إذ توفرت تلك الشروط المحددة في القانون، إذ يقتصر دورها على التأكد من مراعاة الشروط والإجراءات المقررة في القانون المنظم النشاط المراد مزاولته أو للحرية المرغوب في ممارستها، والتي يرى فيها المشرع أنها كفيلة بتحقيق الغاية التي من أجلها

[1] عزاوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 259.

[2] د. محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2007، ص 156.

فرض نظام الترخيص. لذلك هناك من يُكيّف مصلحة مقدم الطلب في الحصول على الترخيص في حالة السلطة أو الاختصاص المقيد بأنه حق للطالب يجب على السلطة الإدارية الوفاء به متى استوفى الشروط القانونية المطلوبة للحصول عليه[1].

وتكون سلطة الإدارة أكثر تقييداً عندما يلزمها القانون بفحص الطلب المقدم إليها والفصل فيه خلال مدة زمنية محددة، بحيث لا يمكن لها إصدار قرارها بشأن الطلب المقدم إليها في الوقت الذي تشاء. ومن بين الرخص التي قيد فيها المشرع السلطات المختصة بإصدار قراراتها في زمن محدد نذكر: المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 13–276، الذي يتعلق بالرخص والتأشيرات السينمائية، التي تلزم السلطة المختصة بتسليم رخصة ممارسة النشاط السينمائي في أجل لا يتعدى ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ إيداع الطلب[2]. وفيما يخص ممارسة حق البناء، نلاحظ أن المشرع يلزم السلطات المكلفة بمنح رخصة البناء بأن تصدر قرارها بخصوص الطلب المقدم إليها خلال أجل لا يتجاوز العشرين (20) يوما من إيداع الطلب، غير أنه إذا كان ملف الطلب ناقصاً، وبلغ المعني بهذا النقص من أجل استكمال الوثائق أو المعلومات الناقصة، فإن أجال العشرين (20) يوما تتوقف ابتداء من تاريخ هذا التبليغ، على أن يستمر سريانها من اليوم الذي يستكمل فيها الملف. وهو ما يستخلص من مضمون المادة 51 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19[3]، الذي يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، والتي تلزم رئيس المجلس الشعبي البلدي

[1] عزاوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 261.

[2] المرسوم التنفيذي رقم 13–276 المرجع السابق.

[3] تنص المادة 51 من المرسوم التنفيذي رقم 15–19، الذي يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها: على أنه:" يجب تبليغ القرار المتضمن رخصة البناء من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى صاحب الطلب بصفة إلزامية، في جميع الحالات، خلال العشرين (20) يوما الموالية لتاريخ إيداع الطلب".

عندما يكون ملف الطلب موضوع استكمال بالوثائق أو المعلومات الناقصة التي ينبغي على صاحب الطلب أن يقدمها، يتوقف الآجال المحدد أعلاه ابتداء من تاريخ التبليغ عن هذا النقص، ويسري مفعوله ابتداء من تاريخ استلام هذه الوثائق أو المعلومات." المرجع السابق".

بتبليغ قرار الترخيص قبل الآجال المشار إليها أعلاه، مما يعني بالضرورة أن الفصل في الطلب يكون قبل المدة المحددة لتبليغ قرار الترخيص.

وفي مجال ممارسة حرية التظاهر فإن القانون يلزم الوالي بالفصل في الطلب المقدم إليه كتابيا وفي أجل خمسة أيام على الأقل قبل التاريخ المقرر لإجراء المظاهرة، في حين يُشترط أن يُقدم طلب الحصول على الرخصة قبل ثمانية (8) أيام كاملة من التاريخ المحدد لإجراء المظاهرة، مما يعني أن الآجال التي تكون بين تقديم الطلب والفصل فيه قد لا تتجاوز ثلاثة (3) أيام[1]. لكن في حالة عدم رد الإدارة على الطلب، في الأجل المحدد لها لا يعتبر ذلك موافقة ضمنية على ممارسة النشاط إلا إذا نص المشرع على ذلك صراحةً. ومثال ذلك، ما قضت به المادة 42 الفقرة 02 من قانون المحاماة[2] والتي نصت على مايلي: "يبّت مجلس كل منظمة في طلبات التسجيل مرة واحدة كل سنة، ويعد عدم البَّت في الطلب قبولا له".

وبخصوص اعتماد الأحزاب السياسية، فقد اعتبر المشرع سكوت الإدارة عن الرد على طلب الاعتماد بعد انقضاء ستين (60) يوما، المتاحة لها للتأكد من مطابقة طلب الاعتماد لأحكام قانون العضوي المتعلق بالأحزاب بمثابة اعتماد للحزب[3]. لكن من حيث المبدأ أن عدم رد الإدارة على طلبات الأفراد لا يعتبر بمثابة موافقة أو ترخيص بممارسة الحرية أو النشاط المرغوب فيه، إلا إذا نص المشرع على ذلك صراحة.

ففي ظل الاختصاص المقيد تحدد النصوص القانونية الشروط الواجب توافرها لمنح الرخصة، ليقتصر دور الإدارة فيها على فحص العلاقة بين المركز الموضوعي للطالب

[1] المادة 17 من القانون رقم 89-28 المرجع السابق.

[2] القانون رقم 13-07، المرجع السابق.

[3] المادة 34 من القانون العضوي 12-04، المرجع السابق.

وهذه النصوص[1]، فإذا لم يثبت وجود أي تعارض بينها فإنه يتعين على الإدارة الالتزام بمنح الترخيص، وفي الآجال القانونية. ولهذا فقد ذهب البعض إلا أنه: "إذا كانت شروط إصدار التراخيص تجعل من اختصاص سلطة الضبط اختصاصا مقيداً، فإن الأمر لن يكون خطيراً، حيث يجب على سلطة الضبط في هذه الحالة منح الترخيص إجبارياً عندما يستوفي الطالب الشروط المحددة لذلك، وعندئذ نكون أقرب إلى التنظيم تنظيم النشاط منه إلى نظام الترخيص"[2].

وتبرز أهمية الاختصاص المقيد في الرقابة القضائية التي تفرض على السلطة الإدارية أو الشبه إدارية قي حالة امتناعها عن الاستجابة لطلب الأفراد سواء صدر منها قرار يقضي بالرفض الطلب أو لم يصدر عنها، وهذا باتخاذ موقف سلبي من الطلب، بحيث تكون رقابة القاضي الإداري في ظل هذا الاختصاص أكثر يُسر، حيث يراقب مدى توفر الشروط القانونية المطلوبة لمنح الترخيص، فيكون دوره أكثر سهولة في كشف مشروعية قرار الإدارة سواء كان هذا القرار صريحاً أو سلبياً[3]، على أن يراعي الغاية التي من أجلها فرض الترخيص ذاته، والأسباب التي دفعت بالإدارة إلى رفض الطلب. على أن تخضع هذه الأسباب لرقابة القاضي الإداري للتأكد من مشروعيتها. وإذا تبين

---

[1] عزاوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 265.

[2] د. عادل السعيد أبو الخير، مرجع سابق، ص 225.

[3] يقصد بالقرار السلبي: ذلك القرار الذي ينتج عن صمت الجهة الإدارية إزاء الطلب المقدم إليها، ولم تظهر إرادتها خارجيا بوسيلة واضحة. وحتى يكون هناك قرار سلبي يشترط ما يلي:

– أن يتضمن النص القانوني إلزام للإدارة بإصدار قرار إداري معين إزاء الطلب المقدم إليها سواء كان هذا النص دستورياً أو تشريعياً أو تنظيمياً. أي أن يكون مسلكها محدد قانوناً وهو ما يعرف بالاختصاص المقيد.

– أن تواجه الإدارة الإلزام القانوني بالامتناع، فرغم أن الإدارة التزمت الصمت ولم تصدر قرارها إلا أنها عبرت عن موقفها ولو بالامتناع. وبذلك فإن القرار السلبي يظهر لما تكون اختصاص الجهة الإدارية مقيدا، وتمتنع عن إصدار قرار إزاء الطلب المقدم إليها، أما في حالة الاختصاص التقديري والتزمت السلطة المختصة الصمت، فإن القرار الناتج عنها يسمى قرار ضمني.

للقاضي عدم مشروعية قرار الرفض فإنه يصدر حكم أو قرار، حسب الجهة المختصة، يقضي بإلغاء القرار الإداري، كما يمكنه بناءً على طلب المدعي أن يأمر الجهة الإدارية أو الشبه إدارية باتخاذ إجراء تنفيذي محدد، وخلال مدة زمنية محددة، كما يمكنه أن يأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها من أجل حمل الإدارة المدعى عليها على تنفيذ مضمون الحكم أو القرار القضائي، وهذا طبقاً لنص المادتين 978 و980 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ثانيا: الاختصاص التقديري

يقصد بالاختصاص التقديري تمتع الإدارة بقسط من الحرية في التصرف عند ممارسة النشاط الإداري، بحيث يكون للإدارة سلطة اتخاذ القرار أو التصرف أو الامتناع على إتحاده أو اتخاذه على نحو معين، أو اختيار الوقت الملائم لاتخاذه، بحيث يترك المشرع للإدارة في مجال السلطة التقديرية قدراً من الحرية للتصرف في موضوع ما، يكون ذلك أجدى وأنفع لتحقيق الصالح العام مما لو قيَّدها بتوقيت أو أسلوب معين للتصرف بشأنه. فالسلطة التقديرية تنحصر حسب الفقيه بونار في حرية التقدير التي يتركها القانون للإدارة لتحديد ما يصلح عمله، وما يصح تركه[1].

ولمَّا كان الهدف من السلطة التقديرية هو تحقيق الصالح العام، فإن المشرع قد يخول الجهة الإدارية أو الشبه إدارية، تبعا لكل حالة، قدراً من الحرية تمكنها من اختيار الوقت الملائم لإصدار قرار الترخيص أو تأجيله أو رفضه، وهذا بما يتماشى والغاية الوقائية لنظام الترخيص، ولهذا السبب بالذات كان من الواجب الاعتراف للإدارة بسلطة تقديرية تتفاوت ضيقاً واتسعا حسب درجة خطورة الأضرار التي قد يلحقها النشاط المرغوب فيه بالمجتمع، وذلك بموجب خبرتها وقدرتها على فحص النشاط المقدم بشأنه الطلب، ووزن ظروفه،

[1]BONNARD Pierre : résumé du droit administratif, Dalloz, Paris ,1970, p. 152.

وتقرير كيفية ممارسته على ضوء تقديرها لتلك الظروف ووزنها لأهمية الحرية التي تتصل بالنشاط.

وعليه، فإن مرجع تمتع الجهة المصدرة للرخصة الإدارية بالسلطة التقديرية هو القانون، بمعنى أنه إذا حدد القانون بدقة الشروط اللازمة لمنح الترخيص، بحيث تلتزم السلطة المختصة بمنحه إذا توفرت تلك الشروط، فتكون سلطتها في هذا الشأن سلطة مقيدة. أما إذا لم يحدد المشرع شروط الترخيص، فإن الأصل أن يكون لجهة الإدارة سلطة تقديرية، تترك لها قدرا من الحرية تزن بمقتضاها ملاءمة منح الترخيص أو رفض منحه[1]، على أن تلتزم بمبدأ المشروعية مع العمل على التوفيق بين الصالح العام والصالح الخاص.

وفي سبيل تطبيق الأحكام العامة للقانون على الحالات الخاصة[2]، تتولى سلطات الضبط وضع الإجراءات أو الاحتياطات اللازمة أو التكميلية لتطبيق الأحكام الكلية التي وضعها المشرع، بحيث يترتب على عدم احترامها رفض منح الترخيص. ويرجع ذلك إلى ضرورة تمكين الإدارة عند تطبيق القانون من أن توافق بين أحكام القانون والاعتبارات العمالية، مما يستوجب أحيانا إضافة قواعد جديدة للقانون[3]. ففي داخل هذا الإطار العام يكون للإدارة سلطة تقديرية، تخولها تبعاً لكل حالة على حدة، اختيار الوقت الملائم لإصدار قرار الترخيص وتحديد نطاقه ومدته وبيان مدى التزامات المرخص له ونوعها وتقيده بالقيام ببعض الاحتياطات والاشتراطات قبل الموافقة عليه أو بعدها، وبذلك يمكن القول بأن سلطة الإدارة مقيدة تقديرية[4]، ومثال ذلك، رخصة الاستعمال الخاص

[1] د. عادل السعيد أبو الخير، المرجع السابق، ص 225.

[2] عزاوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 268.

[3] نفس المرجع، ص 268.

[4] د. عادل السعيد أبو الخير، المرجع السابق، ص 225.

الاستثنائي للمال العام، فهي مقيدة بحق الطالب في الترشح للحصول على الترخيص[1]، ومقيدة بالمصلحة العامة من جهة، وحماية الملك العمومي نفسه من جهة أخرى. وتكون للإدارة السلطة التقديرية في منح أو عدم منح رخصة الاستعمال الفردي الاستثنائي للمال العام (رخصة الطريق أو رخصة الوقوف)؛ بحيث تزن الظروف قبل منحها الترخيص وتقدر أن هذا الاستعمال الخاص لن يضر بالغرض المخصص له أصلاً هذا المال العام[2]، فلها أن تقدر درجة الخطورة التي يتعرض لها الملك العمومي من جراء هذا الاستعمال. بناءً على ذلك يمكنها أن تُقيّد المنتفع بالشروط التي تضمن الاستعمال الحسن للملك العمومي والمحافظة عليه وعدم الإضرار بجمهور المستعملين من جهة أخرى، ولها أن تفرض دفع مقابل الانتفاع على المنتفع[3]، وتحديد مدة الانتفاع.

كما تملك الجهة الإدارية سلطة تقديرية في منح أو رفض منح رخصة البناء أو تقييد منحها على اشتراطات خاصة، إذا كان من شأن منحها المساس بالطابع أو بأهمية الأماكن المجاورة والمعالم والمناظر الطبيعية أو الحضرية، وهو ما نصت عليه المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175[4] الذي يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء والتي جاء فيها: "**يمكن** رفض رخصة البناء أو منحها مقيدة بأحكام خاصة، إذا كانت البنايات والمنشآت المزمع بناؤها، تمس بموقعها وحجمها أو مظهرها الخارجي بالطابع أو بأهمية الأماكن المجاورة والمعالم والمناظر الطبيعية أو الحضرية وكذا بالمحافظة

[1] عزاوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 269.

[2] محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2012، ص 701.

[3] ميساوي حنان، آليات حماية الأملاك الوطنية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، الجزائر 2015/2014، ص 197.

[4] مرسوم تنفذي رقم 91-175 مؤرخ في 28 ماي 1991، الذي يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، الجريدة الرسمية العدد 26، الصادرة في 01 جوان 1991.

على أفاق المعالم الأثرية". فباستقراء نص هذه المادة نلاحظ أن المشرع استعمل مصطلح يمكن والذي يعني إعطاء الإدارة سلطة الاختيار والتقدير في التصرف.

ومما لا شك فيه هو أن الاعتراف للإدارة بسلطة تقديرية في منح أو رفض منح الرخصة الإدارية يشكل خطراً على حقوق وحريات الأفراد، إذا ما استعملت الإدارة تلك السلطة لغير الصالح العام.

وقد ذهب جانب من الفقه إلى القول بأنه إذا كان الترخيص الإداري تقديرياً بحيث يكون من سلطة الإدارة أن تمنح أو تمتنع عن منح الترخيص، فإن هذا النوع من الترخيص يكون أشد خطورة على الحرية، وهو يقترب إلى حد كبير من نظام الحظر أو المنع[1].

ولمواجهة احتمال إساءة استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية تم إخضاعها لرقابة القضاء الإداري، وهذا في حالة ارتكابها خطأ فادحاً في تقديرها، وذلك بإخضاع الأسباب التي تتذرع بها الإدارة في رفض منح الرخصة إلى رقابة القاضي الإداري من حيث الوجود المادي للوقائع، ومن حيث تكييفها القانوني. وهو ما نص عليه المشرع صراحة في نص المادة 64 الفقرة الأولى من قانون الأملاك الوطنية والتي جاء فيها: " تتمثل الاستعمالات الخاصة لجزء من الأملاك الوطنية العمومية المخصصة لاستعمال الجميع والمرخص بها بعقد واحدي الطرف، في رخصة الطريق ورخصة الوقوف، وتمثل هذه الاستعمالات شغلا مؤقتا، **وتخضع للسلطة التقديرية للإدارة، وتكون قابلة للطعن في حالة الاستعمال التعسفي للسلطة...**"[2].

---

[1] دايم بلقاسم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة تلمسان الجزائر، 2004، ص 91.

[2] قانون رقم 90-30 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية العدد 52، الصادرة في 02 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 08-14 المؤرخ في 20 جولية 2008، الجريدة الرسمية العدد 44، الصادرة في 03 أوت 2008.

وإذا كان قرار الترخيص يشكل دائماً استثناء من قاعدة عامة، فإنه يجب التمييز بين ما إذا كان قرار الترخيص يرد على نشاط مباح أو على نشاط محظور في الأصل، لما لهذا التمييز من أهمية في معرفة سلطة الإدارة إزاء طلب الترخيص، ويكاد القضاء الإداري يستقر على أن سلطة الإدارة تكون مقيدة إذا كان الترخيص منصباً على نشاط غير محظور أصلا وتكون سلطة الإدارة تقديرية عندما يكون الترخيص منصباً على نشاط محظور[1].

الفرع الثاني:

الآثار القانونية التي تترتب عن الرخصة الإدارية

بعد أن تتحقق السلطة الضابطة من توفر الشروط الإجراءات المقررة قانوناً في طلب الترخيص، وبعد التأكد من أن النشاط لا يتعارض مع الغاية التي من أجلها تم تقييد النشاط، تصدر قرار تأذن من خلاله لمقدم الطلب بمزاولة النشاط المطلوب، مما يضعه في مركز مميز عن غيره ممن لم يرخص لهم، وعليه سنعمل على توضيح الآثار القانونية التي تترتب عن قرار منح الرخصة في إطار علاقة الجهة المانحة والمرخص له، وبعد ذلك ننتقل إلى الآثار التي تترتب عنها في إطار العلاقة بين المرخص له والغير.

أولا: الآثار القانونية المترتبة عن الرخصة الإدارية في إطار العلاقة بين المرخص له والجهة المانحة

إن العلاقة بين الجهة الإدارية أو الشبه إدارية المصدرة للرخصة والمرخص له، لا تنتهي بمجرد إصدار الرخصة وتسليمها لطالبها، وإنما تمتد إلى غاية نهايتها، ويرجع السبب في ذلك إلى أن الرخصة الإدارية فُرضت من أجل تحقيق التوافق بين الصالح العام

[1] عارف صالح مخلف، الإدارة البيئية . الحماية الإدارية للبيئة، دار اليازوري للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2007، ص 300.

وحقوق وحريات الأفراد، على أنه لا يمكن للسلطة المختصة إصدارها إلا بناءً على طلب من ذي مصلحة، ويترتب على منحها تمكين المرخص له من ممارسة النشاط وتقيُّده بالالتزامات المفروضة عليه، والتي تسهر السلطة المصدرة للرخصة على احترامها باعتبارها الهيئة المكلفة بمراقبة النشاط.

1- التزامات الجهة المصدرة للرخصة قبل المرخص له؛ من بين هذه الالتزامات نذكر:

أ) الالتزام بتسليم الرخصة الإدارية إلى المستفيد منها؛ الأمر الذي حدا ببعض الفقهاء إلى القول بأن الترخيص الإداري يجب أن يكون ويتم دائماً بعمل إيجابي[1]، أي أن يصدر بالترخيص قرارا إيجابيا وصريحاً لا سلبيا أو ضمنيا[2]، مما يترتب عنه أنه إذا لم ترد الإدارة على الطلب المقدم إليها حتى في الحالة التي تكون فيها مقيدة بمدة محددة للرد على الطلب، عدم إمكانية مباشرة النشاط. لكن إذا نص المشرع على أن سكوت الإدارة عن الرد على الطلب في الآجال المحددة يعتبر قبول له؛ ففي هذه الحالة يمكن للطالب مباشرة النشاط المرغوب، بالإستاد إلى وصل إيداع الطلب، الذي يثبت مسعاه في الحصول على الرخصة من جهة، ومن جهة أخرى يثبت نهاية المدة القانونية الممنوحة للإدارة لرفض الطلب.

ب) تمكين المرخص له من ممارسة الحرية أو النشاط موضوع الطلب؛ وهذا بإزالة العوائق الإدارية التي قد تحول دون القيام بالنشاط المراد مزاولته. فقد يجعل المشرع ممارسة نشاط معين يتوقف على الحصول على رخصة نهائية، ويشترط لاستصدارها القيام بإجراء إداري ضروري، الذي يتوقف بدوره على ضرورة الحصول على رخصة مؤقتة من الجهة التي يقدم إليها طلب استصدار الرخصة النهائية، تثبت موافقتها المبدئية على تمكين الطالب من مباشرة النشاط المرغوب فيه، فهنا تلتزم الجهة التي أصدرت

[1] عزاوي عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 274.

[2] د. عادل السعيد أبو الخير، مرجع سابق، ص 226.

الرخصة المؤقتة بتسليم المعني الرخصة النهائية لممارسة النشاط، وإلا ما الفائدة من تسليمه الرخصة المؤقتة إذا لم تسلم له الرخصة النهائية؟. ومثال ذلك، ممارسة نشاط إنتاج المزلقات[1] وتخزينها وتوزيعها بالجملة [2]، التي يشترط في ممارستها الحصول على رخصة مؤقتة قبل تمكين المعني من التسجيل في السجل التجاري والذي تقدم نسخة منه في طلب الحصول على الرخصة النهائية، حيث تدل الرخصة المؤقتة على موافقة السلطة المانحة لها، على تمكين الشخص الذي صدرت لمصلحته من مزاولة النشاط إذا أتم الإجراءات التي يتطلبها القانون.

لكن، يجب أن نشير أن اشتراط المشرع تقديم السجل التجاري للحصول على الرخصة النهائية، يدل على النشاط هنا هو نشاط تجاري مربح بطبيعته، ولكن يجب أن يمارس في ظل القانون الإداري والتجاري معاً[3].

ج) الالتزام بمنح المزايا التي يقررها القانون للمرخص له: القاعدة العامة أن القانون لا يرتب أي التزام قانوني على الجهة المرخصة اتجاه المرخص له، لكن استثناء قد يرتب القانون بعض الحقوق والمزايا للمستفيد من الرخصة، تلتزم الجهة الإدارية بمنحها إياه. ومثال ذلك، يستفيد المتعاملون المتحصلون على رخصة إنشاء و/أو استغلال شبكات المواصلات السلكية واللاسلكية من حق المرور على الأملاك العمومية ومن حق الارتفاقات على الملكيّات العمومية والخاصة. كما يستفيد صاحب الترخيص المنجمي من حق شغل الأراضي والحقوق الملحقة بها، منها إنجاز سكنات المستخدمين المعينين للقيام بالأشغال

[1] يقصد بالمزلقات المواد المكررة والمنتجة من مزيج الزيوت الأساسية المعدنية المشتقة من البترول الخام أو المجددة أو الزيوت الصناعية أو الثلاثة أنواع من الزيوت المضاف إليها مواد كيماوية تسمى المواد المضافة، وكما تشتمل على الزيوت النهائية والشحوم.

[2] المرسوم التنفيذي رقم 13–176 المؤرخ في 30 أفريل 2013 الذي يحدد شروط ممارسة نشاط إنتاج المزلقات وتخزينها وتوزيعها بالجملة وتجديد الزيوت المستعملة، الجريدة الرسمية العدد 25،الصادرة في 12 ماي 2013.

[3] عزاوي عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 277.

المرتبطة بالترخيص، إنجاز البنى التحتية اللازمة للتموين بالمياه والطاقة، بالإضافة إلى الارتفاقات القانونية المتعلقة بالدخول والمرور.

وفي الحقيقة أن هذه الحقوق والارتفاقات تتقرر في الغالب عندما تكون الرخصة مبنية على مزاد تنافسي ودفتر شروط، ويكون المستفيد من الرخصة ملزم بدفع أتاوى.

2. سلطات الجهة الإدارية أو الشبه إدارية في مواجهة المرخص له: تتمتع الجهة المانحة للرخصة، بسلطات وصلاحيات في مواجهة المرخص له، وتتدرج هذه السلطات في سياق دورها الرقابي على النشاط، والذي لا يقتصر على الرقابة الوقائية، أي التأكد من توفر الشروط القانونية قبل إصدار قرار الترخيص، بل يستمر دورها الرقابي إلى غاية نهاية الرخصة، وهذا قصد ضمان عدم خروج المرخص له عند ممارسته للنشاط مرخص به عن الغاية التي على أساسها فرض نظام الترخيص. وتتمثل هذه الرقابة عموماً في:

أ) الحق في طلب استظهار الرخصة: يحق للجهة المانحة للرخصة، وكذا الأعوان المكلفين بالرقابة مثل شرطة العمران في مجال رخص التهيئة والتعمير، وشرطة المناجم فيما يخص التراخيص المنجمية، وشرطة المياه فيما يخص استعمال الموارد المائية، أن يطلبوا من الأشخاص الذين يمارسون النشاط المقيد بنظام الترخيص باستظهار الرخصة الإدارية باعتبارها مستند رسمي تثبت رفع الاعتراض على هذا النشاط.

ب) سلطة مراقبة النشاط المرخص به: إن مراقبة السلطة الضابطة للنشاط المرخص به لا يشكل حق ولا امتياز وإنما هو اختصاص ينبغي عليها القيام به، من أجل وقاية المجتمع من الأضرار التي قد تترتب على ممارسة النشاط، بسبب عدم تقيد المرخص له بالالتزامات المفروضة عليه أو بسبب تغير الأوضاع التي على أساسها منحت الرخصة، مما يستدعي تدخلها من أجل إجبار المرخص له على احترام التزاماته، أو من أجل اتخاذ الإجراءات اللازمة في حالة تغير الأوضاع، وقد تصل هذه التدابير إلى حد الوقف النهائي للنشاط

إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك. وتكون هذه الرقابة أكثر اتساعا كلما كان النشاط المرخص به يشكل خطراً على النظام العام أوعلى البيئة، أو كان النشاط محظور في الأصل، أي عندما تكون الرخصة استثناء من حظر عام. وتمارس الإدارة رقابتها على النشاط المرخص به بإتباع طرقتين: إما عن طريق الفحص والتفتيش، وإما تلقي التقرير والمعلومات الدورية.

ب-1) الرقابة عن طريق الفحص والتفتيش (الرقابة المباشرة): يتم هذا النوع من الرقابة من خلال المعاينات والزيارات الميدانية التي تقوم بها الهيئات الإدارية وكذا الأعوان المؤهلون لهذا الغرض، من أجل الوقوف على مدى احترام المرخص له للقواعد القانونية والتنظيمية التي تضبط النشاط المرخص به، وفي حالة ثبوت المخالفة تتخذ السلطة الإدارية المختصة الإجراءات الضرورية، والتي تتمثل في الإعذار أو الوقف المؤقت أو النهائي للنشاط، وذلك حسب درجة جسامة المخالفة. وقد نص المشرع الجزائري على هذا النوع من الرقابة في العديد من النصوص القانونية، نذكر منها على سبيل المثال المادة 73 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدلة بموجب المادة 06 من القانون رقم 04-05[1]، التي جاء فيها مايلي:" **يجب** على رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الأعوان المؤهلون قانونا، زيارة كل البنايات في طور الإنجاز والقيام بالمعاينات التي يرونها ضرورية وطلب الوثائق التقنية الخاصة بالبناء والاطلاع عليها، في أي وقت". وللإشارة فإن هذه الزيارات والمعاينات كانت اختيارية قبل تعديل المادة أعلاه، أما بعد التعديل أصبحت إلزامية، وهذا حينما استعمل المشرع مصطلح **يجب** الذي يفيد الإلزام، بدل لفظ **يمكن** الذي يفيد الاختيار والتقدير.

[1] القانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004، يعدل ويتمم القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 2004، المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية العدد 51، الصادرة في 15 أوت 2004.

وفيما يخص رخصة إنشاء واستغلال المنشآت الرياضية المفتوحة للجمهور، فإن هذا النوع من المؤسسة التي تمارس فيها النشاطات البدنية والرياضية تخضع للرقابة والتفتيش يجريها، كل من مفتشو الرياضة فيما يخص شروط ممارسة الأنشطة الرياضية، مفتشو الصحة فيما يخص مقاييس النظافة والشروط الصحية، أما الشروط المتعلقة بالأمن تخضع لرقابة مصالح الحماية المدنية[1].

ب-2) تلقي التقارير من المرخص له (الرقابة غير المباشرة): نظراً لتشعُّب النشاطات الخاضعة لنظام الترخيص وتعقيدها[2]، فإنه قد يتعذر على السلطات الإدارية المكلفة بالرقابة من مراقبة كافة النشاطات المرخص بها عن طريق الفحص والتفتيش، لذلك يلجأ المشرع في كثير من الأحيان إلى طريقة ثانية للرقابة، وذلك عن طريق إلزام المرخص له بتقديم تقارير دورية إلى الجهة المرخصة، والهدف من هذه التقارير هو تمكين الجهة الإدارية من اتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة الأخطار التي يمكن أن تنجم عن النشاط المرخص به، وتظهر هذه التقارير بشكل أوسع عندما يتعلق الأمر بالنشاطات تشكل ممارستها خطراً كبيراً على المجتمع أو البيئة. ومن النصوص القانونية التي يُلزم فيها المشرع المرخص له بتقديم تقارير دورية، نذكر على سبيل المثال المادة 124 من قانون المناجم[3] والتي يلزم فيها المشرع صاحب الترخيص المنجمي بإرسال تقرير سداسي عن نشاطه المنجمي للوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية والمصالح غير الممركزة للإدارة المكلفة بالمناجم. والهدف من هذا التقرير تمكين السلطة المكلفة بالرقابة من حماية المال العام من سوء الاستغلال من جهة، وحماية البيئة من جهة أخرى. وكذا

---

[1] المرسوم التنفيذي رقم 91-416 المؤرخ في 02 نوفمبر 1991، يحدد شروط إحداث المنشآت الرياضية واستغلالها الجريدة الرسمية العدد 54، الصادرة في 03 نوفمبر 1991.

[2] عزاوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 291.

[3] القانون رقم 14-05، مرجع سابق.

المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 13–176[1] والتي تلزم صاحب رخصة ممارسة نشاط التوزيع السينمائي عند نهاية كل سداسي بإرسال كشفا إلى الوزير المكلف بالثقافة، يتضمن قائمة الأفلام الموضوعة في السوق الوطنية، الأفلام المتوقع تصديرها ومستغلي قاعة السينما الذين اقتنوا الأفلام التي تم توزيعها. العماليات الرئيسية المنجزة بغرض الترويج لإشهاري لكل فيلم تم وضعه في السوق. والغرض من ذلك هو إحكام الدولة سيطرتها على المجال الثقافي.

وتكون التقارير أكثر تفصيل عندما تتعلق الرخصة بنشاط محظور في الأصل. ومثال ذلك، نص المادة 09 من المرسوم رقم 07–228، الذي يحدد كيفيات منح الترخيص باستعمال المخدرات والمؤثرات العقلية لأغراض طبية أو علمية[2]، والتي تلزم الأشخاص الذين تحصلوا على الترخيص، أن يحرروا تقريرا سنويا يحددون فيه بالنسبة لكل مخدر أو مؤثر عقلي، الكمية التي تمّ تسلّمها، الكميات المستعملة في الإنتاج أو التحويل مع ذكر طبيعة وكمية المنتوج المتحصل عليه، الكمية التي تمّ التنازل عنها ووجهتها، مخزن آخر سنة بما فيها المتعلق بالمنتوج الذي يكون في طور التحويل. يوجه هذا التقرير الذي يغطي السنة المنصرمة، إلى الوزير المكلّف بالصحة في أجل لا يتعدى 15 فبراير من كل سنة.

[1] المرسوم التنفيذي رقم 13–276، مرجع سابق.

[2] المرسوم رقم 07–228 المؤرخ في 30 جويلية 2007، الذي يحدد كيفيات منح الترخيص باستعمال المخدرات والمؤثرات العقلية لأغراض طبية أو علمية، الجريدة الرسمية العدد 49، الصادرة في 05 أوت 2007.

ثانيا: أثار الترخيص في إطار علاقة المرخص له بالغير

الأصل أن الرخصة الإدارية ترتب مركز قانوني عام للمرخص له في حين أنه ليس لها آثار قانونية بالنسبة للغير، إلا أن هذا الأخير قد يتضرر من قرار الترخيص، مما يدفعه إلى الاعتراض على هذا القرار مستنداً في ذلك على أحد الأسباب التالية:

– أن الجهة المانحة للرخصة قد تخطته بدون وجه حق لتوفره هو الأخر على نفس الشروط المطلوبة للاستفادة من ممارسة النشاط أو الحرية المرخص بها.

– إذا أصابه ضرر فعلا، أو سيلحق به لا محالة بفعل ممارسة النشاط المرخص به[1].

ولفظ الغير نعني به ذلك الشخص الذي يلحقه ضرر من جراء تمكين المرخص له من ممارسة النشاط أو الحرية المطلوبة، مما يدفعه إلى الاعتراض على قرار الترخيص، في حين أن المرخص له يدافع عن حقه في ممارسة النشاط، بحيث يكون لكل منهم وسيلة قانونية للدفاع عن مصالحه.

1–بالنسبة للمرخص له: يدافع المرخص له عن مصالحه في مواجهة الغير المعترض باستعمال إحدى أنواع الدعاوى القضائية التالية:

أ) دعوى الحيازة: تكون أمام القضاء العادي وذلك في حالة الاعتداء المادي على المال العام الذي يشغله المرخص له، بموجب مستند قانوني رسمي، لذلك هو يتمتع بالحماية القضائية في مواجهة الغير للحفاظ على حقه ومركزه في شغل المال العام وفي مواجهتهم من خلال دعاوى الحيازة أو المسؤولية[2].

[1] عزاوي عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 294.

[2] نفس المرجع، ص 297.

فبإمكان الشخص الحاصل على رخصة استغلال المال العام (رخصة الطريق أو رخصة الوقوف) في حالة ما إذا تعرض له الغير تعرض مادي، أن يرفع دعوى منع التعرض، أو دعوى استرداد الحيازة في حالة ما إذا سلب منه المال المرخص به بالقوة.

ب) دعوى الإلغاء: يمكن للمستفيد من الرخصة، أن يرفع دعوى الإلغاء ضد قرار الإدارة الذي يرخص للغير باستعمال نفس الجزء من المال العام، إذا كانت رخصته لا تزال قائمة، وكذلك الأمر إذا كان قرار الترخيص يسمح للغير بمزاولة نفس النشاط الذي يمارسه صاحب الترخيص، كأن يرخص لأحد الأشخاص بأن يفتح صيدلية، بالقرب من الصيدلية التي يمارس فيها صاحب الترخيص الأول نشاطه دون مراعاة المسافة القانونية، وهو ما يتعارض مع قواعد المنافسة المشروعة.

2- بالنسبة للغير المعترض: إذا كان قرار الترخيص غير مشروع وألحق به أذى، فإن الوسيلة القانونية المتاحة له في الاعتراض على هذا القرار، تكمن في رفع دعوى تجاوز السلطة أمام القضاء الإداري ضد قرار الترخيص غير المشروع.

غير أن الطعن بالإلغاء لا يمنع المرخص له من ممارسة النشاط أو الحرية المرخص بها، ومرد ذلك إلى الطابع التنفيذي الذي يتمتع به القرار الإداري ومنه الرخصة الإدارية، وما ينتج عن ذلك من مبدأ الأسبقية وقرينة المشروعية المفترضة فيها حتى يثبت العكس، ولتفادي ذلك يمكن للغير المعترض رفع دعوى استعجاليه أمام قاضي الاستعجال من أجل وقف تنفيذ الرخصة الإدارية ومنها النشاط المرخص به، وهذا طبقا لنص المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، أو رفع دعوى وقف التنفيذ أمام محكمة الموضوع بتشكيلتها الجماعية طبقاً للمواد 833 إلى 837 من نفس القانون، بالنسبة للدعاوى التي تكون من اختصاص المحكمة الإدارية، والمادة 910 منه، بالنسبة للدعاوى التي تكون من اختصاص مجلس الدولة.

أما إذا كان قرار الترخيص مشروع ولكن ترتب على ممارسة النشاط إلحاق أضرار بالغير فإنه يمكن له رفع دعوى المسؤولية أمام القاضي المدني يطلب فيها تعويضه عن الأضرار التي لحقت به، حتى وإن لم يرتكب المرخص له أي خطأ، أو ما يعرف في فقه القانون المدني باضطراب الجوار غير العادية[1]، بحيث تؤسس المسؤولية هنا على أساس الضرر، لا على أساس الخطأ. وفي هذا الصدد صدر قرار رقم 404069 بتاريخ 2007/06/13 عن الغرفة العقارية بالمحكمة العليا يرتب المسؤولية المدنية على أساس مضار الجوار غير المألوفة – رخصة بناء– حيث جاء فيه: << لكن، ولما تبين لقضاة الموضوع استنادا لتقرير الخبرة، أن الجدار الذي شيده الطاعن قد تسبب في إلحاق ضرر بالغ بجيرانه إذ أدى إلى حجب النور والهواء عن مسكنهم، ولو تم ذلك طبقاً لرخصة البناء والتصميم، فإنه يعد من مضار الجوار غير المألوفة طبقاً لنص المادة 1/691 من القانون المدني علماً بأن رخصة البناء تسلم بشرط مراعاة حقوق الغير ويكون القضاة بقضائهم كما فعلوا قد طبقوا صحيح القانون[2]>>.

وبالاستناد على هذا القرار، فإنه يمكن القول أن صاحب الرخصة يكون ملزماً بدفع التعويض إلى الأشخاص الذين يلحقهم ضرر من جراء ممارسة هذا النشاط المرخص به، حتى ولو لم يرتكب أي خطأ مادام أن الضرر كان نتيجة ممارسة النشاط المرخص به.

[1] نفس المرجع، ص 300.

[2] قرار رقم 404069 صادر بتاريخ 06/13/ 2007، عن الغرفة العقارية بالمحكمة العليا، مجلة المحكمة العليا، العدد الأول 2008، ص 197، 198 و199.

المطلب الثاني:

نهاية الرخصة الإدارية

يقصد بنهاية الرخصة الإدارية زوال أو إزاحة أثرها القانوني، وبذلك تختفي من عالم القانون، وهي باعتبارها عمل قانوني إداري إرادي، على غرار القرارات الإدارية الأخرى، مؤقتة الأثر، فمهما طالت مدّة سريانها فإن لهذا السريان حد ينتهي فيه، وتتوقف على إثره الرخصة عن احدث أي أثر قانوني.

لكن يجب التنبيه منذ البدء أنه إذا كانت النتيجة القانونية البحتة واحدة بالنسبة لنهاية الرخصة الإدارية، وهي توقفها عن إنتاج أثارها القانونية واعتبارها من الماضي، فإن أسباب هذه النهاية وطريقتها والكيفية، وكذا الأداة التي تتم بها وتتحقق ليست واحدة[1]. فقد تكون نهاية عادية، لأسباب قانونية أو واقعية، وقد تكون نهاية غير عادية ترجع إلى الجهة المصدرة لها، وقد ترجع إلى جهة أخرى غير الجهة المصدرة لها. ولتحديد طرق وأسباب نهاية الرخصة الإدارية بطريقة واضحة، نتطرق إلى نهاية الرخصة دون تدخل الجهة المانحة لها في الفرع الأول، ثم إنهاء الرخصة الإدارية بتدخل الجهة المانحة في الفرع الثاني.

الفرع الأول:

نهاية الرخصة الإدارية دون تدخل الجهة المانحة لها

تنتهي الرخصة الإدارية نهاية خارجة عن إرادة الجهة الإدارية أو الشبه إدارية المصدرة لها، إما نهاية طبيعية، وإما بتدخل جهة أخرى غير الجهة المانحة لها، وهو ما نعمل على تبيينه على النحو التالي:

[1] عزاوي عبد الرحمن، مرجع السابق، ص 303.

أولا: نهاية الرخصة الإدارية نهاية طبيعية

تنتهي الرخصة الإدارية نهاية طبيعية حسب ما هو متوقع لها أن تنتهي به، مهما طالت مدّة سريانها في الحالات التالية:

1- **تنفيذ مضمونها:** فالرخصة الإدارية تنتهي بمجرد تنفيذها أو استنفاذ الغرض الذي صدرت من أجله. فرخصة الهدم مثلا تنتهي بمجرد إقدام المرخص له على تهديم البناء محل الترخيص. ورخصة التظاهر تنتهي بتنظيم المظاهرة.

2- انتهاء المدة المحددة لسريانها: تنتهي الرخصة الإدارية، بانتهاء المدة المحددة لها، إذ في الغالب ما تكون الرخصة محددة بمدة زمنية تنتهي بانتهائها، وتختلف هذه المدة من نشاط إلى أخر ومن حرية إلى أخرى، فرخصة الاستيراد أو التصدير تنتهي بعد مرور مدة ستة (6) أشهر من تاريخ تسليمها[1]، وتنقضي رخصة استغلال خدمات التصديق الإلكتروني بعد مرور خمس (5) سنوات[2] من تاريخ منحها.

3- زوال الحالة الواقعية أو القانونية التي يعلق عليها استمرار نفاذها: كما لو منحت الإدارة لأجنبي الترخيص بالإقامة لأنه يعمل في جهة أو مصلحة حكومية فإذا انتهت خدمته في هذه الجهة انتهى معها الترخيص له بالإقامة.

4- وفاة المرخص له: تعدّ الرخصة الإدارية من القرارات الإدارية الفردية، والقاعدة العامة أن هذه الأخيرة هي قرارات شخصية، يرتبط مصيرها بمصير الشخص المستفيد منها[3]، حيث تزول وتنقضي بوفاة من صدرت لمصلحته ولا تتعدى أثرها إلى ورثته، خاصة الرخص

---

[1] المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 15-306 المؤرخ في 06 ديسمبر 2015، يحدد شروط وكيفيات تطبيق أنظمة رخص الاستيراد والتصدير للمنتوجات والبضائع، الجريدة الرسمية العدد 66، الصادرة في 09 ديسمبر 2015.

[2] المادة 40 من القانون رقم 15-04، مرجع ساق.

[3] عزاوي عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 311.

الإدارية التي تمنح بناءً على القدرات والمؤهلات الشخصية مثل رخصة السياقة، رخصة الصيد، الاعتمادات الممنوحة لممارسة المهن المنظمة. أما بالنسبة للرخص التي لا تتوقف على قدرات خاصة بالشخص الذي صدرت لمصلحته، فقد يبيح القانون إمكانية تحوُّل الترخيص آليا لورثة صاحب الترخيص الهالك[1]، أوقد يجعل استمراره يتوقف على تقديم طلب من ذوي حقوق صاحب الترخيص خلال مدّة معينة. مثال ذلك، رخصة ممارسة نشاط النقل العمومي للبضائع التي تمكن ذوي حقوق صاحب الرخصة من أن يواصلوا استغلال هذا الرخصة، على أن يلتزموا بإبلاغ مدير النقل للولاية المختص إقليميا في أجل أقصاه شهران[2] من تاريخ وفاة صاحب الرخصة.

5- الهلاك المادي للشيء الذي يقوم عليه قرار الترخيص: ومثال ذلك، أن يصدر ترخيص لأحد الأفراد باستعمال جزء من المال العام استعمالا خاصاً، فإن هذا الترخيص ينتهي بزوال هذا الجزء من المال العام أو بفقده لصفة العمومية بإحدى الوسائل المقررة[3]، وتنتهي رخصة البناء إذا فقد المرخص له ملكية الأرض، بسبب صدور قرار نزع الملكية للمنفعة العامة.

6- الإهمال والترك: الأصل أن امتناع الأفراد على تنفيذ القرارات الإدارية لا يؤدي إلى انتهاء مفعولها، ولكن بالنسبة للقرارات التي تكون في مصلحة الشخص الذي صدرت في حقه، ومنها قرار الترخيص، الذي هو مُكْنَةً للمرخص له بفعل شيء أكثر من أن يرتب في ذمته التزاما قانونياً[4]، فإنه يجب التمييز بين حالتين:

---

[1] نفس المرجع، ص 312.

[2] المادة 44 الفقرة الأخيرة من المرسوم التنفيذي 04-415، المؤرخ في 20 ديسمبر 2004، الذي يحدد شروط تسليم رخص ممارسة نشاطات نقل الأشخاص والبضائع عبر الطرقات، الجريدة الرسمية العدد 82، الصادرة في 22 ديسمبر 2004.

[3] سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق ص 675.

[4] عزاوي عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 315.

– إذا كانت الرخصة الإدارية مقرونة بأجل للتنفيذ، بحيث لا يمكن للمستفيد منها أن يشرع في تنفيذها إلا في خلال المدة المقررة، كأن يصدر قرار بالترخيص لأحد الأفراد بممارسة نشاط أو حرية معينة خلال مدة زمنية محددة، فحينئذ ينقضي القرار بمجرد انقضاء المدة، وهذه حالة طبيعية[1]، أما إذا شرع في التنفيذ يستمر سريان مفعولها إلى غاية تنفيذ مضمونها أو نهاية أجلها. ومثال ذلك، ما نصت عليه المادة 06 الفقرة 02 من القانون رقم 08–15، الذي يحدد قواعد مطابقة البنايات وإتمام إنجازها[2]، والتي جاء فيها:" تصبح رخصة البناء غير صالحة إذا لم يشرع في البناء في أجل سنة (1) ابتداء من تاريخ تسليمها". وعليه، فإن رخصة البناء تنقضي بسبب إهمال صاحبها، وإذا أراد البناء بعد انقضاء تلك المدّة، يكون ملزم على استصدار رخصة جديدة. أما إذا شرع في البناء فلا تنتهي الرخصة إلا بحلول الأجل المحدد في قرار الترخيص.

– أما إذا لم تكن الرخصة الإدارية مقرونة بأجل للتنفيذ، فإنه يمكن للمستفيد منها، استعمالها أو عدم استعمالها، دون أن يترتب على ذلك سقوط حقه في ممارسة النشاط، إنما تبقى الرخصة منتجة لأثرها إلى غاية نهاية الآجال المقررة لنهايتها سواء أستعملها المعني أو لم يستعملها. ومثال ذلك، رخصة السياقة التي لا تنتهي إلى بانتهاء المدّة المحدّدة لسريانها، وكذلك جواز السفر الذي ينتهي بعد عشر سنوات من تاريخ إصداره سواء سافر الشخص أو لم يسافر.

7– تحقق الشرط الفاسخ: من الشروط الفاسخة أن تمنح الإدارة ترخيصا وتعلق استمرار نفاذه على بقاء حالة واقعية أو قانونية معينة. فإذا زالت تلك الحالة أنقضى أثر القرار[3].

---

[1] سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 677.

[2] القانون رقم 08–15،المؤرخ في 20 جويلية 2008، يحدد قواعد مطابقة البنايات وإتمام إنجازها الجريدة الرسمية العدد 44، الصادرة في 03 أوت 2008.

[3] سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق ص 521.

كشرط التزام المرخص له بالشروع في تنفيذ محل قرار الترخيص والاستمرار فيه[1]. فإذا لم يشرع في تنفيذه في الآجال المحددة له عُدَّ تاركاً له، فيسقط قرار الترخيص بذلك لتحقق واقعة عدم الشروع في التنفيذ[2]. ومثال ذلك، رخصة التجزئة تعتبر ملغاة تلقائيا إذا لم يتم الشروع في أشغال التهيئة في أجل مدّته ثلاث سنوات من تاريخ تبليغها إلى المرخص له[3]. ومن ذلك أيضاً، اعتبار رخصة حمل أو اقتناء أو حيازة السلاح باطلة عندما يفقد أصحابها الشروط اللازمة لمنحها[4].

8- اقتران قرار الترخيص بأجل فاسخ: إذا صدر قرار الترخيص وأقترن بأجل فاسخ، فإنه إذا حل هذا الأجل زال قرار الترخيص من تاريخ حلول الأجل، على خلاف الرخصة المعلقة على شرط فاسخ والتي يزول مفعولها بأثر رجعي، أي من تاريخ صدورها. ومثال ذلك، رخصة البناء تنتهي بحلول الأجل الذي تم تحديده من طرف السلطة المختصة من أجل استكمال المشروع، فإذا حل الأجل ولم ينتهي صاحب الرخصة من المشروع، لا يمكنه إتمامه، إذ تكون الرخصة في هذه الحالة ملغاة بقوة القانون[5]. ويتعين عليه إذا أراد إتمام البناء أن يطلب رخصة جديدة من أجل استكمال الأشغال، وإلا كان تصرفه غير مشروع.

---

[1] عزاوي عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 321.

[2] نفس المرجع، ص 321.

[3] المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، مرجع سابق.

[4] المادة 73 و96 من المرسوم التنفيذي رقم 98-96 المؤرخ في18 مارس 1998، يحدد كيفيّات تطبيق الأمر رقم 97- 06 المؤرخ في 21 حانفي 1997 والمتعلق بالعتاد الحربي والأسلحة والذخيرة، الجريدة الرسمية العدد 17، الصادرة في18 مارس 1998.

[5] نصت المادة 57 الفقرة الاولى من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 الذي يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، على أنه: " تعد رخصة البناء ملغاة إذا لم يستكمل البناء في الأجل المحدد في القرار المتضمن رخصة البناء. ويتم تحديد الأجل بعد تقييم السلطة المختصة اقتراح صاحب الدراسات الاستشارية حسب حجم المشروع".

ثانياً: نهاية الرخصة بتدخل سلطة أخرى

قد تنتهي الرخصة الإدارية بتدخل سلطة أخرى غير الجهة التي أصدرتها، ويكون ذلك بتدخل السلطة التشريعية أو بتدخل السلطة القضائية.

1- انتهاء الرخصة الإدارية بتدخل السلطة التشريعية: تلغى الرخصة الإدارية من طرف السلطة التشريعية، في حالة صدور قانون من المشرع يقضي بمنع مزاولة النشاط المرخص به، وينص بذلك على إلغاء الرخص السابقة على هذا الحظر. ومثال ذلك، ما جاء في القانون المصري رقم 63 لسنة 1976م في شأن حظر شرب الخمر[1]، والتي نصت المادة 04 منه، على أنه تلغى التراخيص الخاصة بتقديم الخمور الصادرة للمحال العامة. كما قد تنقضي صلاحيات الترخيص المتعلقة بالنشاطات التنموية تشريعياً وذلك بصدور قانون جديد يلغي الترخيص القديم[2].

2- نهاية الرخصة الإدارية عن طريق السلطة القضائية: تنتهي الرخصة الإدارية عن طريق القضاء في حالة صدور حكم أو قرار من القضاء الإداري يقضي بإنهاء قرار الترخيص، إما بسبب عدم مشروعيته، وإما بسبب إخلال المرخص له بالالتزامات المفروضة عليه، وكان إنهاء الرخصة من اختصاص القضاء.

أ) عدم مشروعة قرار الترخيص: يحق للشخص الذي له مصلحة في إلغاء الرخصة أن يرفع دعوى أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة، من أجل إبطال قرار الترخيص المشوب بعيب من عيوب المشروعية، وإنهاء مفعوله، وبما أن الرخصة الإدارية هي من القرارات الفردية المكسبة للحقوق، فإن صاحب المصلحة في إلغاء قرارات

[1] قانون حظر شرب الخمر، رقم 63 لسنة 1976، الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية، العدد 26، الصادرة في 24 جوان 1976.

[2] حسونة عبد الغني، مرجع سابق، ص 118.

الترخيص غير المشروعة هو الغير المتضرر من تنفيذ النشاط المرخص به. كأن ترخص السلطة الإدارية لأحد الأشخاص بالبناء على ممر أو فوق قنوات صرف المياه، ففي هذه الحالة يمكن للجار المتضرر أن يطعن في قرار الترخيص أمام المحكمة الإدارية.

ب) الإخلال بالالتزامات: قد يكون إنهاء قرار الترخيص من القضاء الإداري بناءً على طلب السلطة الإدارية المانحة للرخصة، في حالة ما إذا أخل صاحب الرخصة بالتزاماته، وكان إنهائها يتوقف على القضاء، بحيث تكون هذه الجهة الإدارية ملزمة باللجوء إلى القضاء المختص لإنهاء الترخيص. ومثال ذلك، حل الحزب السياسي، في حالة قيامه بنشاطات مخالفة لأحكام القانون العضوي المتعلق بالأحزاب، أو غير المنصوص عليها في القانون الأساسي للحزب، يتم عن طريق مجلس الدولة بناء على طلب يقدمه الوزير المكلف بالداخلية[1]. ويعتبر حل الحزب من الناحية القانونية بمثابة إنهاء قرار الاعتماد.

الفرع الثاني:

إنهاء الرخصة الإدارية بعمل من الجهة المانحة

تملك الجهة الإدارية أو الشبه إدارية سلطة إنهاء الرخصة الإدارية قبل نهايتها الطبيعية، حتى وإن كان قرار الترخيص مشروعاً، بحيث لا يمكن لهذا الأخير أن يكون عقبة أمام الصالح العام، بل يمكن إنهائه ووضع حد لآثاره القانونية بالنسبة للمستقبل، في حالة تحقق الشرط الفاسخ أو لضرورة المصلحة العامة أو بسبب إخلال المستفيد من الرخصة بالالتزامات المفروضة عليه.

[1] المادة 70 القانون العضوي رقم 12-04، مرجع سابق.

أولا: إنهاء الرخصة الإدارية دون مخالفة الالتزامات المترتبة عنها

تنتهي الرخصة الإدارية في هذه الحالة إما بناءً على موافقة المستفيد أو بسبب تغير الظروف أو لدواعي المصلحة العامة.

1- إلغاء الرخصة الإدارية بناءً على موافقة المستفيد: تعتبر الرخصة من القرارات التي يكون الدافع إلى إصدارها مصلحة الفرد، وحينئذ يكون من الجائز للإدارة إلغاؤها بالاتفاق مع صاحب الشأن[1]. بحيث يمكن لصاحب الرخصة إذا لم تعد تحقق له مصالحه، أن يطلب من الجهة المختصة بسحبها ووضع حد لها. ومثال ذلك، المرسوم التنفيذي رقم 15-12 المؤرخ في 21 جانفي 2015، الذي يتضمن الموافقة، بناءً على طلب المتعامل، على سحب رخصة إقامة شبكة عمومية للمواصلات الشخصية النقالة العالية عبر السواتل من نوع GMPCS واستغلالها وتوفير خدمات المواصلات اللاسلكية للجمهور، الممنوحة لشركة "الثريا للاتصالات الفضائية – الجزائر، شركة ذات أسهم[2].

2- تغير الظروف المادية التي على أساسها منحت الرخصة: قد يرد هذا الشرط صراحة في قرار الترخيص، فيعتبر تغير الظروف المادية، متى تحقق، من قبيل الشروط الفاسخة التي تنهي القرار نهاية طبيعية، ولكن تغير الظروف المادية التي على أساسها يصدر القرار، يخول للإدارة حق إلغائه في بعض الحالات حتى ولو لم ينص على ذلك صراحة في صلب القرار[3]، بحيث يكون هذا الظرف هو الدافع إلى منح الرخصة. ومثال ذلك، أن تسمح

[1] سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق ص 683.

[2] الجريدة الرسمية العدد 05، الصادرة في 08 فبراير 2015.

[3] سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق ص 684.

الإدارة لأحد الأفراد بفتح محل عام لأن المنطقة مأهولة بالسكان، فإذا ما هجرت تلك المنطقة بعد مدة معينة، فإنه يحق للإدارة أن تلغي ذلك الترخيص[1].

وقد يكون في بعض الحالات استمرار الحالة المادية شرطاً لسلامة الرخصة، فإذا منح أحد الأفراد ترخيصاً لتحقق الشرط وقت منحه، ثم فقد هذا الشرط الذي على أساسه منحت الرخصة، فإنه يحق للجهة المصدرة لها أن تلغيها. ومن ذلك سحب رخصة ممارسة أنشطة الاستغلال السينمائي في حالة تعرض صاحب الرخصة إلى إفلاس أو تسوية قضائية[2].

3-إلغاء الرخصة لدواعي الصالح العام: تملك السلطة الإدارية إلغاء الرخصة الإدارية لتعارضها مع مقتضيات المصلحة العامة. ودواعي الصالح العام التي يجوز من أجلها إلغاء الرخصة الإدارية عديدة؛ فقد تكون بقصد المحافظة على النظام العام بأهدافه التقليدية (الصحة العامة، الأمن العام، السكينة) أو الحديثة (الآداب والأخلاق العامة الاقتصاد القومي...) أو بغرض المحافظة على المال العام ...الخ، وفي حالة تعارض المصلحة العامة مع المصلحة الخاصة، يجب ترجيح المصلحة العامة، لأن القاعدة المسلم بها أنه عند التعارض ما بين الصالح العام والصالح الخاص يتعين التضحية بالأخير في سبيل الأول، وإن كان ذلك يتم وفق ضوابط خاصة[3]. على أن يكون الصالح العام الذي تستند فيه الإدارة في إنهاء الرخصة مخصصاً. فالترخيص لأحد الأشخاص بحمل السلاح يجوز سحبه، بهدف حماية الأمن العام، إذا كان ذلك يهدد النظام العام

[1] نفس المرجع، ص 684.

[2] المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 13-276، مرجع سابق.

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 331.

أو أمن الأشخاص[1]؛ بحيث تستطيع سلطة الضبط الإداري أن تسحب الترخيص أو تعدل فيه في أي وقت متى اقتضت المحافظة على النظام العام ذلك السحب أو التعديل[2].

وفي مجال استغلال المال العام، فإنه يمكن للجهة الإدارية إلغاء الرخصة الإدارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، وفي هذا الخصوص نصت المادة 74 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427، الذي يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة [3]على مايلي:" يمكن السلطة التي تسلم رخصة شغل المرفق شغلا خاصاً أن تقرر إلغاءه أو سحبه لسبب مشروع وفقاً للتشريع المعمول به...".

ومن بين الأسباب المشروعة التي يمكن للإدارة سحب الرخصة بالاستناد إليها، حسبما جاء في هذه المادة، القيام بالأشغال العمومية لمنفعة الملك العمومي المشغول أو لغرض تجميل الطرق أو تعديل محور الطريق العمومي الموجود، أو لكون نفقات أنابيب الماء والكهرباء والغاز تستهلك خلال فترة طويلة.

غير أن السحب المقصود هنا، على خلاف السحب في سياق النظرية العامة للقرارات الإدارية لا يسري بأثر رجعي، بل هو إلغاء ينصرف إلى المستقبل فقط لا إلى الماضي، إذ الرجعية صورية وليست حقيقية[4]، على اعتبار أن الرخصة الإدارية صدرت مشروعة وبالتالي لا يمكن أن يسري السحب بأثر رجعي، على خلاف السحب الذي يكون في حالة

---

[1] المادة 96 من المرسوم التنفيذي رقم 98-96، مرجع سابق.

[2] محمود عاطف البنا، مرجع سابق، ص 404.

[3] من المرسوم التنفيذي رقم 12-427 المؤرخ في 16 ديسمبر 2012 الذي يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، الجريدة الرسمية العدد 69، الصادرة في 19 ديسمبر 2012.

[4] عزاوي عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 332.

صدور قرار الترخيص غير مشروع، فهنا يكون السحب بأثر رجعي والذي يجب أن يتم في الميعاد القانوني.

ثانيا: إنهاء الرخصة الإدارية لمخالفة المستفيد لالتزاماته (كعقوبة إدارية)

في حالة عدم احترام المرخص له للشروط أو الالتزامات المفروضة عليه بمقتضى قرار الترخيص، فإن ذلك يخّول السلطة المانحة له حق إلغائه، ويعتبر السحب أخطر عقوبة توقع على المرخص له، في حالة مخالفته لتلك الالتزامات، فهي تمس بالمركز القانوني لصاحب الرخصة، وهذا بإعادته إلى دائرة الحظر، فيصبح ممنوعاً عليه ممارسة النشاط، فيفقد بذلك مركزه القانوني الذي يميزه عن غيره. لهذا فإنه لا يمكن للجهة الضابطة أن توقع عقوبة سحب الرخصة، إلا في الحالات التي ينص عليها القانون وبإتباع الإجراءات القانونية المقررة لذلك، وبهدف ضبط نشاط الأفراد بما يحقق المصلحة العامة[1].

1- الإجراءات القانونية التي تلتزم بها السلطة الضابطة عند توقيع جزاء السحب: تعتبر هذه الإجراءات بمثابة ضمانات مقررة للمرخص له، تحميه من تعسف السلطة المختصة عند توقيعها للعقوبات الإدارية، وفي الحقيقة ليس هناك إجراءات موحدة تتبع عند توقيع جزاء السحب، لكن يمكن استخلاص أهمها من مصادر القانون المكتوبة، والمبادئ العامة للقانون التي أرساها القضاء الإداري في مجال الجزاءات الإدارية والتي تتمثل في:

أ) الإعذار: وهو إثبات قانوني لحالة مخالفة المرخص له تنفيذ التزاماته. ويهدف إلى إثبات عدم تَقَيُّد المرخص له بالتزاماته من الناحية القانونية، وهو أمر منطقي تفرضه قواعد العدالة، حتى ينبه المستفيد من الرخصة إلى المخالفة التي قد تضر بالنظام العام أو المال العام،

[1] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى مصر، 2008، ص 12.

ومن ثمة يمكن له إصلاح هذه المخالفة، كما أنه يعني إنذار المرخص له بتوقيع الجزاء الذي تراه الإدارة مناسبا إذا استمر في المخالفة.

وتكون الإدارة ملزمة بإنذار صاحب الرخصة في حالة إخلاله بالتزاماته من أجل استدراك مخالفته، إذا نص القانون على ذلك صراحةً. ومثال ذلك، نص المادة 35 الفقرة الأولى من القانون المتعلق بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية والتي جاء فيها:" في حالة عدم احترام المتعامل المستفيد من رخصة إنشاء واستغلال شبكات عمومية، للشروط المقرّرة بموجب النّصوص التّشريعيّة والتنظيمية، تعذره سلطة الضبط بالامتثال للشّروط المحدّدة في هذه الرّخصة في أجل ثلاثين (30) يوما"[1].

ويشترط هذا الإجراء أيضا قبل سحب الاعتماد النهائي من وكلاء المركبات الجديدة في حالة مخالفتهم للأحكام التنظيمية والالتزامات الواردة في دفتر الشروط، بحيث يلزم القانون السلطة المختصة بتوجيه إنذار إلى الوكيل المخل بالتزاماته، من أجل تسوية وضعيته في أجل تسعين (90) يوما، ابتداء من تاريخ تبليغ الإعذار. فإذا لم يلتزم الوكيل بالالتزامات المفروضة عليه بعد انقضاء تلك المدة يتم سحب الاعتماد النهائي[2].

ب) احترام مبدأ حق الدفاع: يعتبر حق الدفاع من المبادئ الأساسية المكفولة دستوريا، ومعنى ذلك أنه ليس للسلطة المختصة أن تسحب الرخصة من صاحبها إلا بعد اطلاعه على المخالفة المنسوبة إليه وتمكينه من تحضير وسائل دفاعه، فحق الدفاع في هذا المجال هو حق أصيل، أي حق دستوري[3]، بمعنى أن لكل فرد الحق في أن يتمسك

[1] القانون رقم 2000-03، مرجع سابق.

[2] المادتان 41 و 42 من المرسوم التنفيذي رقم 15-58 المؤرخ في 08 فبراير 2015، يحدد شروط كيفيات ممارسة نشاط وكلاء المركبات الجديدة، الجريدة الرسمية العدد 05، الصادرة في 08 فبراير 2015.

[3] أي منصوص عليه في الدستور وبالتحديد نص المادة 169 من القانون رقم 16-01، مرجع سابق.

به حتى ولو لم ينص على ذلك في القانون المنظم للنشاط أو الحرية محل قرار الترخيص، أما إذا نص عليه فإن ذلك يعتبر بمثابة تأكيد على هذا الحق. ومثال ذلك، رخصة السياقة لا يتم سحبها إلا بعد استدعاء المعني من طرف اللجنة المختصة للمثول أمامها، وإعلامه بالمخالفة المنسوبة إليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه.

ج) تسبيب قرار سحب الرخصة: تلتزم الجهة الإدارية أو الشبه إدارية بتسبيب قرار السحب الذي تتخذه كجزاء ضد المرخص له المقصر في تنفيذ التزاماته، لأن هذا القرار يشكل عقوبة ويمس بمركز المستفيد من الرخصة. حيث نص المشرع الجزائري في المادة 11 من قانون مكافحة الفساد على ضرورة تسبيب القرارات الإدارية التي تصدر في غير صالح المواطنين، وبذلك تكون السلطة التي أصدرت قرار سحب الترخيص ملزمة بتسبيبه، وإلا كان قرار السحب مخالفاً للقانون ومعرضاً للإلغاء من طرف القاضي الإداري.

2- السلطات المختصة بتوقيع عقوبة سحب الرخصة الإدارية في القانون الجزائري: تتمتع الجهة الإدارية أو الشبه إدارية باعتبارها الهيئات المكلفة بمراقبة النشاط الذي يدخل في اختصاصها بسلطة سحب الترخيص أو الاعتماد في حالة مخالفة الالتزامات أو الشروط المقررة بموجب النّصوص التّشريعيّة والتنظيمية. وسنحاول إعطاء بعض الأمثلة عن سلطة كل من الجهة الإدارية التقليدية والحديثة وكذا الشبه إدارية في توقيع عقوبة سحب الرخصة.

أ) سحب الترخيص من طرف السلطات الإدارية التقليدية: تختص السلطات الإدارية التقليدية بسحب الرخصة التي منحتها للمرخص له من أجل ممارسة النشاط المكلفة بمراقبته في حالة مخالفته للالتزامات المفروضة عليه. بحيث يختص الوزير المكلف بالصحة مثلا، بسحب الترخيص باستعمال المخدرات والمؤثرات العقلية لأغراض طبية أو علمية؛ في حالة عدم احترام النصوص التشريعية والتنظيمية، وهو ما قضت به المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 07-228 الذي يحدد كيفيات منح الترخيص باستعمال المخدرات والمؤثرات

العقلية لأغراض طبية أو علمية[1] والتي جاء فيها مايلي:" يتم سحب الترخيص من قبل الوزير المكلف بالصحة في حالة عدم احترام أحكام هذا المرسوم أو بسبب الحكم على المعني بسبب جريمة من الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم 04-18...". كما يختص الوزير المكلف بالثقافة بالسحب النهائي لرخصة ممارسة النشاط المتعلق بالاستغلال السينمائي، في حالة عرض فيلم دون الحصول على التأشيرة[2].

ب) توقيع جزاء السحب من طرف السلطات الإدارية المستقلة: خوّل المشرع الجزائري بموجب النصوص القانونية المنظمة لهذه السلطات، من أجل ضبط النشاط الذي تشرف عليه، سلطة توقيع العقوبات على المتعامل الاقتصادي الذي يثبت قيامه بمخالفة الأنظمة والقوانين المنظمة للنشاط، وتصنف هذه العقوبات إلى صنفين حسب درجة جسامة المخالف، والتي تتمثل في العقوبات المالية، وعقوبات سالبة للحقوق تطبق على الأشخاص الطبيعيين أو على المتعاملين بصفتهم أشخاص اعتبارية وتتجلى هذه العقوبات غالبا في سحب الترخيص[3]. وفي هذا الخصوص تملك سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية سلطة سحب الرخصة في حالة عدم الاحترام المستمر والمؤكّد لصاحبها، للالتزامات الأساسية المنصوص عليها في القانون، أو في حالة عدم دفع الحقوق أو الرسوم أو الضرائب المترتب عليها[4].

---

[1] المرسوم التنفيذي رقم 07-228، مرجع سابق.

[2] المرسوم التنفيذي رقم 13-276، مرجع سابق.

[3] بوجلمين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادات الماجستير في الحقوق فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2007/2006، ص 179.

[4] المادة 37 من القانون رقم 2000-03 مرجع سابق.

وفي المجال المصرفي يمكن للجنة المصرفية سحب الاعتماد من البنك في حالة الإخلال بالالتزامات. وقد سبق لها وأن سحبت الاعتماد من بنكين تابعين للقطاع الخاص، وهما بنك الخليفة، والبنك التجاري والصناعي الجزائري[1].

ج) سحب الاعتماد من طرف الجهة الشبه إدارية: تختص المنظمة المهنية بتوقيع عقوبات على أعضائها الذين يرتكبون أخطأ مهنية، وقد تصل هذه العقوبة إلى حد الشطب النهائي من جدول الهيئة الوطنية أو المنظمة المهنية، ويتم هذا الشطب بقرار إداري مضاد لقرار التسجيل. ومثال ذلك، الشطب النهائي من جدول منظمة المحامين الذي يصدر من المجلس التأديبي للمنظمة ضد المحامي المرتكب للخطأ[2]. ويعتبر قرار الشطب من جدول المنظمة بمثابة إنهاء لقرار الاعتماد.

[1] ZOUAIMIA Rachid , op. Cit. P. 94.

[2] المادة 119 من قانون تنظيم مهنة المحاماة، مرجع سابق.

الفصل الثاني:

مجالات الرخصة الإدارية وآليات الرقابة القضائية عليها

يتضمن القانون الجزائري الكثير من التطبيقات التي تتعلق بالرخصة الإدارية. وهي تتنوّع وتتعدّد، بتنوّع وتعدّد المجالات التي تتدخل فيها الدولة، من أجل ضبط نشاطات الأفراد التي من شأنها أن تلحق أضراراً بالمجتمع.

وقصد تحقيق التوفيق بين حقوق الأفراد في ممارسة تلك الأنشطة من جهة وحماية المجتمع من الأضرار التي قد تنتج عنها من جهة أخرى، تمّ الاعتماد على الرخصة الإدارية، باعتباره الوسيلة القانونية المناسبة لتحقيق تلك التوازن والتوافق، مع إخضاعها إلى رقابة القضاء لحماية حقوق وحريات الأفراد من تعسّف السلطات المختصة في الامتناع عن منحها أو منحها بطريقة غير مشروعة، وحماية المجتمع من الأخطار التي قد تترتب على ممارسة النشاط دون استصدارها أو مخالفة مضمونها، على هذا الأساس سنتطرق إلى مجالات الرخصة في المبحث الأول، وفي المبحث الثاني إلى آليات الرقابة القضائية على الرخصة.

المبحث الأول:

مجالات الرخصة الإدارية

أصبحت الدولة في الوقت الحالي تتدخل في المجال الاقتصادي والسياسي والاجتماعي والثقافي، معتمدة في ذلك على الرخصة الإدارية، كآلية تمكِّنها من ضبط تلك المجالات بما يتماشى مع السياسة المنتهجة من طرفها وكذا الوظيفة المنوط بها، وهذا من خلال إلزام الأفراد بضرورة الحصول على رخصة مسبقة تمنحها الدولة أو الهيئات التابعة لها، أو هيئات أخرى مكلفة بمراقبة ذلك النشاط، قصد تمكينهم من ممارسة الحريات الفردية أو الجماعية التي يرغبون فيها، لذا يصعب حصر كل الأنشطة التي تخضع لهذا النظام. لكن رغم ذلك، سنحاول أن نتناول الرخص الأكثر طلبا وفي مجالات مختلفة، بالتطرّق إلى الرخص الإدارية في مجال ممارسة الحريات الاقتصادية والسياسية في المطلب الأول، ثم الرخص المتعلق بحقوق الملكية (رخص التهيئة والتعمير) في المطلب الثاني.

المطلب الأول:

الرخصة الإدارية في مجال ممارسة الحريات الاقتصادية والسياسية

بعد تعديل دستور 1989 وتغير النظام السياسي والاقتصادي في الجزائر بتبني نظام الاقتصاد الموجه، والتعددية الحزبية، تمّ فتح المجال أمام الأفراد من أجل ممارسة الحريات الاقتصادية والسياسية، ونظراً لما قد يترتب عن ذلك من أخطار وأزمات اقتصادية وسياسية تهدد النظام العام في حالة ممارستها بطريقة غير منتظمة، تمّ الاعتماد على نظام الرخص كآلية من آليات ضبط تلك الحريات ومراقبتها. على هذا الأساس سنتطرق إلى تطبيقات الرخصة في مجال ممارسة الحريات الاقتصادية في الفرع الأول، وفي الفرع الثاني نتطرق إلى الرخصة في مجال ممارسة الحريات السياسية.

الفرع الأول:

الرخصة الإدارية في مجال ممارسة الحريات الاقتصادية

يقصد بالحريات الاقتصادية النشاط الاقتصادي للفرد بمختلف أنواعه[1]، فهي تشمل حرية الصناعة والتجارة، وحرية العمل (إقامة المشروعات المخصّصة وإدارتها)، وحرية المنافسة، وغيرها من الأنشطة الاقتصادية، لكن ترك تلك الأنشطة للمبادرة الفردية قد يعرّض الدولة إلى أزمات اقتصادية واجتماعية، وبهدف درء هذه الأخطار كان لابد على الدولة من إخضاع النشاطات التي يمكن أن تحدث اضطرابا في المجتمع إلى نظام الترخيص. واستنادا إلى ذلك، سنحاول إعطاء بعض التطبيقات على الرخصة الإدارية في المجال الاقتصادي منها رخصة ممارسة النشاط الصناعي ورخصة استغلال المال العام، نظراً لأهميتهما.

أولا: الرخصة الإدارية في مجال ممارسة النشاط الصناعي

نظراً لأهمية النشاط الصناعي في تطوير الاقتصاد الوطني من جهة، وخطورته على البيئة من جهة أخرى خاصة في ظل التطور التكنولوجي واستخدام المواد الصناعية والكيماوية المؤثّرة على البيئة، كان من الضروري إخضاع ذلك النشاط لرخصة مسبقة باعتبارها أكثر آليات الضبط تحكّماً ونجاعةً في تحقيق التوازن بين حقوق الأفراد في ممارسة النشاط الصناعي وحماية أفراد المجتمع من المخاطر التي تترتّب عن ممارسة هذا النشاط. لذا سنحاول توضيح كيفية الحصول على هذه الرخصة وكذا الرخص الأخرى التي تترتّب عنه لا سيما طلب الحصول على رخصة رمي النفايات الصناعية.

[1] عروس مريم، مرجع سابق، ص 50.

1- رخصة إنشاء المنشآت المصنفة: يقصد بالمنشآت المصنّفة في القانون الجزائري[1] تلك المنشآت الصناعية أو التجارية، والتي قد تتسبّب في أخطار بصفة مباشرة أو غير مباشرة فورا أو لاحقاً، على الصحة العمومية والنظافة والأمن والفلاحة والأنظمة البيئية والموارد الطبيعية والمواقع والمعالم والمناطق السياحية، أو قد تتسبّب في المساس براحة الجوار.

وقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 98-399[2]، قائمة المنشآت المصنّفة التي تخضع لنظام الترخيص المسبق. أما عن شروط وإجراءات الحصول على الرخصة فهي محددة في المرسوم التنفيذي رقم 06-198[3]، كما يلي:

أ) إجراءات الحصول على رخصة استغلال المنشآت المصنّفة: نظراً لخطورة هذا النشاط على الصحة العمومية والبيئة بصفة عامة، يُلزم القانون الشخص الذي يرغب في الحصول على تلك الرخصة أن يتّبع مجموعة من الإجراءات والشروط ، تتمثل في:

- دراسة التأثير على البيئة: وهي وثيقة يتم إعدادها وفقاً للشروط التي تحددها الأحكام التشريعية المتعلقة بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة[4].

- إجراء تحقيق عمومي، ودراسة الخطر الذي يمكن أن يطرأ بفعل ممارسة النشاط المرغوب فيه، والذي من شأنه إحداث مخاطر تمسّ الأشخاص أو البيئة.

---

[1] قانون رقم 03-10، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية العدد 43، الصادرة في 20 جويلية 2003.

[2] مرسوم تنفيذي رقم 98-399 مؤرخ في 03 نوفمبر 1998، يضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها، الجريدة الرسمية العدد 82، الصادرة في 03 نوفمبر 1998.

[3] مرسوم تنفيذي رقم 06-198، مرجع سابق.

[4] المادة 04 الفقرة 5 من القانون رقم 14-05، مرجع سابق.

والهدف من هذه الدراسة هو معرفة المخاطر المباشرة وغير المباشرة التي تعرّض الأشخاص والممتلكات والبيئة للخطر من جراء نشاط المؤسسة، بما يسمح له من اتخاذ التدابير التقنية للتقليل من احتمال وقوع الحوادث والتخفيف من آثارها في إطار رقابتها الوقائية على الأنشطة الخطيرة، منعا لوقوع تلك الأضرار المحتملة أو للتقليل منها.

ب) إيداع ملف طلب الحصول على الرخصة: تمنح رخصة إنشاء المؤسسات المصنفة إثر الإجراء المتضمن المراحل الآتية:[1]

* المرحلة الأولية لإيداع الطلب: يتمّ إيداع ملف طلب الحصول على الرخصة لدى اللجنة الولائية للمنشئات المصنّفة، ويشمل هذا الملف بالإضافة إلى الوثائق التي تتعلّق بدراسة التأثير والخطر، وكذا التحقيق العمومي، التي يلزم القيام بها قبل تقديم الطلب. الهوية الكاملة لصاحب المشروع، وإذا تعلّق الأمر بشخص معنوي فإنه يجب أن يذكر اسم الشركة شّكلها القانوني عنوان مقرّها وكذا صفة موقّع الطلب. طبيعة وحجم النشاطات التي اقترح صاحب المشروع ممارستها وكذا فئة أو فئات قائمة المنشآت المصنّفة التي تصنّف المؤسسة ضمنها. مناهج التّصنيع التي ينفذها والمواد التي يستعملها والمنتجات التي يصنعها، لكن عند الاقتضاء إذا رأى صاحب المشروع أن ذلك يمس بأسرار المهنة التي يريد ممارستها، فإنه يمكن له أن يقدم ذلك في ظرف منفصل. تحديد موقع المؤسسة في خريطة يتراوح مقياسها بين 1/25.000 و1/50.000. مخطّط وضعي مقياسه 1/2500 على الأقل لجوار المؤسسة إلى غاية مسافة تساوي على الأقل عشر(1/10) مساحة التعليق المحدّدة في قائمة المنشئات المصنّفة دون أن تقل عن مائة (100) متر. تحدّد على هذا المخطط جميع البيانات مع تخصيصاتها وطرق السكّة الحديدية والطرق العمومية ونقاط الماء وقنواته وسواقيه. مخطط إجمالي مقياسه 1/200 على الأقل، يبيّن الإجراءات التي تزمع المؤسسة

[1] المادتان 06 و08 من مرسوم تنفيذي رقم 06-198، مرجع سابق.

المصنّفة القيام بها إلى غاية خمسة وثلاثين (35) مترا على الأقل من المؤسسة، تخصيص البنايات والأراضي المجاورة وكذا رسم شبكة الطرق المختلفة الموجودة. وبعد إيداع الملف كاملا تصدر اللجنة موافقتها على المشروع في أجل ثلاث(3) أشهر من تاريخ إيداع الملف.

* المرحلة النهائية: في هذه المرحلة تقوم اللجنة بزيارة الموقع بعد إتمام إنجاز المؤسسة المصنّفة، قصد التأكد من مطابقتها للوثائق المقدّمة في الملف، وبعد ذلك تتولى إعداد مشروع قرار رخصة استغلال المؤسسة المصنّفة وإرسالها إلى السلطة المؤهّلة للتوقيع.

وتسليم رخصة الاستغلال حسب الحالة[1]، إما بموجب قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالبيئة والوزير المعني بالنسبة للمؤسسات المصنّفة من الفئة الأولى وإما بموجب قرار من الوالي المختص إقليميا بالنسبة للمؤسسات المصنّفة من الفئة الثانية، وإما بموجب قرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا بالنسبة للمؤسسات المصنّفة من الفئة الثالثة وهذا تبعاً لدرجة خطورة النشاط على الأشخاص والبيئة. على أن تلتزم السلطة المختصة بتسليم رخصة الاستغلال إلى طالبها في أجل ثلاثة (03) أشهر ابتداء من تاريخ تقديم الطلب عند نهاية الأشغال.

2- رخصة إدارة وتسيير النفايات: يقصد بالنفايات في مفهوم القانون[2] كل البقايا الناتجة عن عمليات الإنتاج أو التحويل أو الاستعمال وبصفة عامة كل مادة أو منتوج وكل منقول يقوم المالك أو الحائز بالتخلّص منه أو قصد التخلص منه، أو يلزم بالتخلص منه أو بإزالته.

وتعتبر مسألة معالجة النفايات والتخلص منها مسألة في غاية الأهمية والحساسية، وذلك بالنظر للأضرار الخطرة التي يمكن أن تلحقها بالصحة العمومية والبيئة عند معالجتها

[1] المادة 20 من مرسوم تنفيذي رقم 06-198، نفس المرجع.

[2] المادة 03 من القانون رقم 01-19 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، الجريدة الرسمية العدد 77، الصادرة في 15 ديسمبر 2001.

أو التخلّص منها[1]. لهذا يُلزم القانون كل شخص يرغب في معالجة النفايات أو التخلّص منها، أن يحصل على رخصة مسبقة من السلطة المختصة بذلك، وتتمثل هذه الرخص في:

أ) رخصة نقل النفايات الخاصة الخطرة: يقصد بالنفايات الخاصة الخطرة كل النفايات الخاصة التي بفعل مكوّناتها وخاصية المواد السامة التي تحتويها يحتمل أن تضرّ بالصحة العمومية و/أو بالبيئة[2]، لذلك يخضع نقلها لرخصة مسبقة يسلّمها الوزير المكلف بالبيئة بعد استشارة الوزير المكلف بالنّقل[3]، وهي تثبت تأهيل النّاقل بنقل النفايات الخاصة الخطرة، لذا يلتزم بتقديمها عند كل مراقبة للسلطات المؤهّلة لهذا الغرض[4].

ب) رخصة تصدير وعبور النفايات الخاصة: يقصد بالنفايات الخاصة كل النفايات الناتجة عن النشاطات الصناعية والزراعية والعلاجية والخدمات وكل النشاطات الأخرى والتي بفعل طبيعتها والمكوّنات والمواد التي تحتويها لا يمكن جمعها ونقلها ومعالجتها بنفس الشروط مع النفايات المنزلية وما شابهها والنفايات الهامدة[5]. ويتم اللجوء إلى تصدير النفايات في الحالة التي لا يمكن فيها التخلص منها في بلد المنشأ بسبب عدم وجود آليات للتخلّص منها، أو بسبب تكلفة معالجتها. وقد منع المشرع الجزائري منعاً باتا استيراد هذا النوع من النفايات[6]، في حين أخضع تصديرها إلى ترخيص مسبق يسلّمه

---

[1] حسونة عبد الغني، مرجع سابق، ص 50.

[2] المادة 05/03 من القانون رقم 19.01، المرجع السابق.

[3] المادة 24 الفقرة الاولى ، نفس المرجع.

[4] المادتان 13 و14 من المرسوم التنفيذي رقم 04-409، المؤرخ في 14 ديسمبر 2004، يحدد كيفيات نقل النفايات الخاصة الخطرة، الجريدة الرسمية العدد 81، الصادرة في 19 ديسمبر 2004.

[5] المادة 04/03 من القانون رقم 01-19، المرجع السابق.

[6] المادة 25، نفس المرجع.

الوزير المكلف بالبيئة، وبعد الحصول على موافقة خاصة ومكتوبة من الدولة المستوردة لهذه النفايات.

أما عن الشروط التي يجب توفرها في الأشخاص للحصول على رخصة التصدير، فتتمثل في مايلي:[1]

- احترام قواعد ومعايير التوضيب والوسم المتفق عليه دوليا.
- تقديم عقد مكتوب بين المتعامل الاقتصادي المصدر ومركز المعالجة.
- تقديم عقد تأمين يشتمل على كل الضمانات المالية اللازمة.
- تقديم وثيقة حركة موقع عليها من طرف الشخص المكلف بعملية النقل على الحدود.
- تقديم وثيقة تبليغ موقع عليها تثبت الموافقة المسبقة للسلطة المختصة في البلد المستورد.

ج) رخصة تصريف النفايات الصناعية السائلة: يقصد بتصريف النفايات الصناعية السائلة كل تدفق وسيلان وقذف وتجمع مباشر أو غير مباشر لسائل ينجم عن نشاط صناعي[2]. وقد تم إخضاع رمي كل الإفرازات التي لا تشكل خطر تسمم أو إضرارا بالأملاك العمومية في الماء، إلى ترخيص[3] يسلّمه الوزير المكلف بالبيئة بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالري.

---

[1] المادة 26، نفس المرجع.

[2] المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 06- 141 المؤرخ في 19 أفريل 2006، الذي يضبط القيم القصوى للمصبات الصناعية السائلة، الجريدة الرسمية العدد 26، الصادرة في 20 أفريل 2006.

[3] المادة 44 من القانون رقم 05- 12 المؤرخ في 04 أوت 2005، المتضمن قانون المياه، الجريدة الرسمية العدد 60، الصادرة في 04 سبتمبر 2005.

ومما سبق يتضح أن مبرر تدخل الإدارة في تنظيم النشاط الصناعي، إذن، يكمن في تحاشي الأضرار التي قد تنتج عن استثمار بعض الصناعات ووجوب تلافي نتائجها السيئة قدر الإمكان[1].

ثانيا: رخص استغلال المال العام

إن الترخيص بالاستعمال الخاص للمال العام يختلف في مداه وفيما يخوله للأشخاص من حقوق على الملك العمومي بحسب ما إذا كان هذا الانتفاع عادياً أو غير عاد، ويكون الانتفاع عادياً إذا كان متّفقا مع الغرض الأصلي الذي خصّص المال العام من أجله[2]، ويكون الانتفاع غير عادي إذا لم يكن متّفقاً مع الغرض الأصلي الذي خصّص له المال العام.

1- الترخيص بالانتفاع بجزء من المال العام المخصّص لاستعمال الجمهور: يعني ذلك انفراد شخص -معين بالذات- بالانتفاع بجزء من المال العام انتفاعاً يخرج عن حدود الغرض الذي خصص له هذا المال بحسب الأصل، وتتّخذ رخصة استعمال الأملاك العمومية، استعمال غير عادي، إحدى الصورتين إمّا رخصة الوقوف، أو رخصة الطريق[3].

أ) رخصة الوقوف: تتمثل رخصة الوقوف في الترخيص بشغل قطعة من الأملاك العمومية المخصّصة[4] لاستعمال الجميع، شغلا خاصاً دون إقامة مشتملات على أرضيتها،

---

[1] نعيم المغبغب، الجديد في الترخيص الصناعي والبيئي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2006، ص 18.

[2] د. خالد عبد الفتاح محمد، د. حسن محمود سيد أحمد، المشكلات العملية للتراخيص، دار الكتب القانونية، مصر، 2004، ص 476.

[3] د. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010، ص 436.

[4] أغفل المشرع ذكر لفظ المخصصة في النص المحرر باللغة العربية، بينما تمّ ذكره في النص المحرر باللغة الفرنسية.

وتسلّم لمستفيد معيّن اسميا[1]. ومن أمثلة هذا الاستعمال الخاص وضع صاحب مقهى الكراسي والموائد على الرصيف. أو الرخصة التي تمكن أحد الباعة من عرض سلعته في كشك مقام على الرصيف.

وتسلّم رخصة الوقوف من طرف السلطة الإدارية المكلّفة بأمن المرور عبر مرفق الأملاك العمومية المعني[2].

ويسلّمها رئيس المجلس الشعبي البلدي بقرار، إذا تعلّق الأمر بالطرق الوطنية أو الولائية الواقعة داخل التجمعات السكنية وكذلك الطرق البلدية، سواء كانت واقعة داخل تجمع سكني أو خارجه. أما إذا كان الطريق الوطني أو الولائي خارج التجمّعات السكنية، فإن الوالي المختص إقليميا هو الذي يسلّمها.

ب) رخصة الطريق: تتمثل رخصة الطريق في الترخيص بشغل قطعة من الأملاك العمومية المخصصة لاستعمال الجميع، شغلا خاصاً مع إقامة مشتملات على أرضيتها، وتسلّم لفائدة مستعمل معين، كما تنجر عنها أشغال تغير أساس الأملاك المشغولة[3]. ومن أمثلة ذلك، الترخيص لأحد الأشخاص بإقامة محطة لتوزيع البنزين في حافة الطريق العام.

وتسلّم هذه الرخصة من طرف السلطة المكلفة بتسيير الأملاك العمومية، لأن رخصة الطريق على عكس رخصة الوقوف التي تعتبر من أعمال الضبط، فهي من أعمال التسيير[4]، ويسلّمها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي بقرار إذا كان تسيير مرفق

---

[1] المادة 71 الفقرة الاولى من المرسوم التنفيذي رقم 12-427، مرجع سابق.

[2] ميساوي حنان، مرجع سابق، ص 195.

[3] المادة 72 الفقرة الاولى من المرسوم التنفيذي رقم 12-427.

[4] ميساوي حنان، مرجع سابق، ص 196.

الأملاك العمومية المعني لا تتولاه سلطة إدارية أخرى. ويحق للإدارة أن تطلب من المستفيد من رخصة الطريق أن يقوم على نفقته بتغيير مواقع قنوات الماء والغاز والكهرباء أو الهاتف، بسبب متطلبات تقنية أو أمنية أو لدعم الطريق العمومي[1].

2- الترخيص بالانتفاع بجزء من المال العام المخصص للاستعمال الخاص: هو الترخيص الذي يكون متّفقاً مع ما خصّص له المال العام، فيتحقق النفع العام عن طريق تحقّق النفع الخاص[2].

ويتم الترخيص باستعمال جزء من الأملاك الوطنية العمومية المخصص للاستعمال الخاص من طرف السلطة الإدارية المنوط بها الإشراف على المال العام، ويصطبغ الترخيص في هذا الحالة بصبغة العقد الإداري وتحكمه الشروط الواردة فيه والقواعد القانونية التي تنظّم هذا النوع من الانتفاع[3]، ويكون ذلك خاصة في القطاعات الإستراتجية جداً. ومثال ذلك، رخصة استغلال المجال الجوي، ورخص التنقيب عن المناجم. وترتّب هذه الرخص للمنتفع من المال العام حقوقا تختلف في مداها وقوتها بحسب طبيعة الانتفاع وطبيعة المال المقرّرة عليه، على أنها تتّسم في جملتها بطابع من الاستقرار في نطاق المدة المحددة في قرار الترخيص.

ويلاحظ بهذا الشأن، أن الإدارة لا تملك سلطة تقديرية في منح الترخيص أو منعه، وفي الإبقاء عليه أو إلغائه؛ حيث أن كل ذلك رهن بمدى توفر الشروط الموضوعية مسبقاً للاستعمال الخاص العادي للمال العام[4].

---

[1] المادة 64 من القانون رقم 08-14، المعدل والمتمم القانون رقم 3090 مرجع سابق.

[2] د. خالد عبد الفتاح محمد، د. حسن محمود سيد أحمد، مرجع سابق، ص 477.

[3] نفس المرجع، ص 477.

[4] د. حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص 434.

ولقد أخضع المشرع استغلال الموارد والثروات الطبيعية التابعة للأملاك الوطنية العمومية، للتشريعات الخاصة التي تطبّق على كل منها، ومن بينها استغلال الموارد الغابية، ونظراً لكون أن الأملاك الغابية تتميّز ببعض الخصوصيات ونظراً لمنافعها الكثيرة[1]، فإنها موضوع له خصوصيات فريدة في القانون الجزائري، يكاد يخالف في بعض قواعده الاستعمال المتعارف عليها في الأملاك العمومية التقليدية، فالاستعمال في الغابات الجزائرية يكون على شكل استعمال غابي كما يكون على شكل استعمال اقتصادي وهو الاستغلال الغابي[2]، إذ تعدّ الغابات وسيلة من وسائل تحقيق المردودية الاقتصادية[3].

أ) رخصة الاستعمال الغابي: نص عليها المشرع في المواد 34، 35 و36 من القانون رقم 84-12، المتضمن النظام العام للغابات[4]، حيث نصت المادة 34 على مايلي:" يتمثل الاستغلال[5] داخل الأملاك الغابية الوطنية بالنسبة للسكان الذين يعيشون داخلها أو بالقرب منها في استخدام هذه الأخيرة وبعض منتجاتها لحاجاتهم المنزلية وتحسين ظروف معيشتهم". الملاحظ من خلال نص هذه المادة أن المشرع حصر استعمال الأملاك الغابية على الأشخاص الذين يعيشون داخلها أو بالقرب منها، وبغرض تلبية حاجاتهم المنزلية.

---

[1] حسونة عبد الغني، مرجع سابق، ص 61.

[2] نصر الدين هنوني، الوسائل القانونية والمؤسساتية لحماية الغابات في الجزائر، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 2001، ص 36،37.

[3] عايلي رضوان، مرد ودية الأملاك الوطنية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر(1)، الجزائر، 2015/2014، ص 105.

[4] قانون رقم 84-12 مؤرخ في 23 جوان 1984، يتضمن النظام العام للغابات، الجريدة الرسمية العدد 26، الصادرةفي 23 جوان 1984، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 91-20 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991، الجريدة الرسمية العدد 62، الصادرة في 02 ديسمبر 1991.

[5] بالرجوع إلى نص المادة باللغة الفرنسية نلاحظ أن المشرع أستعمل مصطلح **usage** والذي يعني الاستعمال، في حين الاستغلال بالفرنسية يعني **exploitation**.

أما عن نطاق رخصة الاستعمال الغابي، فتشمل حسب نص المادة 35 من القانون رقم 84-12، عدّة أصناف منها على الخصوص تلك المتعلقة بالمنشآت الأساسية للأملاك الغابية الوطنية، منتوجات الغابة، المراعي، بعض النشاطات الأخرى الملحقة والمرتبطة بالغابة ومحيطها المباشر، تثمين أراضي جرداء أو ذات طبيعة سبخية عن طريق تطوير الأنشطة غير الملوّثة المعلن عن أولويتها في المخطط الوطني.

يظهر من خلال هذا التعداد أن محل الاستعمال واسع خاصة أنه جاء على شكل أصناف، أي كل صنف يمكنه أن يشمل تفريعات من الاستعمال قد يجعل ضبطه من الإدارة أمراً صعباً[1]، فالمنشآت الأساسية للأملاك الغابية الوطنية تضمّ مثلا الغابات، والأراضي ذات الطابع الغابي، التكوينات الغابية الأخرى. كما أن الأصناف السابقة جاءت على سبيل المثال لا الحصر، وهو ما يفهم من نص المادة 35 من القانون المشار إليه أعلاه، وهذا عندما استعمل المشرع مصطلح على الخصوص في تحديد الأصناف التي يخضع استعمالها للترخيص.

ب) رخصة الاستغلال الغابي: وهي الرخصة التي تسمح للمستفيد منها باستغلال الغابات وبيع الحطب المقطوع منها ومنتجاته، ونص عليها المشرع في المادتين 45 و46 من القانون رقم 84-12، محيلا في الأولى تحديد قواعد القلع ورخص الاستغلال ونقل المنتوجات إلى التنظيم، ويحيل في الثانية إلى التنظيم كيفيات تنظيم المنتجات الغابية وبيعها[2].

بالفعل صدر هذا التنظيم في شكل المرسوم 89-170 المؤرخ في 05 سبتمبر 1989 يتضمن الموافقة على الترتيبات الإدارية العامة والشروط التقنية لإعداد دفاتر

[1] نصر الدين هنوني، مرجع سابق، ص 42.

[2] نفس المرجع، ص 44.

الشروط المتعلقة باستغلال الغابات وبيع الحطب المقطوع منها ومنتوجاته، حيث نصّ هذا المرسوم على رخصة الاستغلال التي ترفق بدفتر الشروط[1].

ويعود الاختصاص في منح رخصة الاستغلال الغابي إلى إدارة الغابات، باعتبارها الهيئة المنوط بها الإشراف على هذا المال، والتي تقوم ببعض الترتيبات الإدارية العامة ويشاركها في ذلك الوالي وإدارة أملاك الدولة، وهي تتمتع بسلطات واسعة قبل وأثناء وبعد نهاية رخصة الاستغلال، فتحدّد الأشجار التي تقطع، وكذلك تحدّد وقت وظروف وموقع القطع، ولها أن تأمر المرخّص له بتنقية المكان المقطوع وتنظيفه ويتم ذلك طبقاً لدفتر الشروط.

وما يمكن ملاحظته هو أن رخصة الاستغلال الغابي تظهر في شكل عقد إداري، باعتبار أن الغابات أعدّت بطبيعتها لينتفع بها الأفراد انتفاعا خاصاً بصفة مستقرة وشروط معينة، فبالتالي الترخيص باستغلالها يتم من الجهة الإدارية المكلّفة بالإشراف عليها. ولا يمكن للمشتري أن يشرع في عمله إلا بعد تسلّمه للرخصة.

[1] نفس المرجع، ص 45.

الفرع الثاني:

الرخصة الإدارية في مجال ممارسة الحريات السياسية

تعززت الحريات السياسية في الجزائر من حيث الممارسة، خاصة بعد صدور دستور 1989، والذي تبنّت الدولة من خلاله التوجه الديمقراطي، بإقرار العديد من الإصلاحات السياسية، أبرزها التعددية والاعتراف الدستوري ببعض الحقوق والحريات والتي تقتصر على المواطنين دون الأجانب، منها حرية المعارضة، التي تتجسد في حق إنشاء الأحزاب السياسية، وحرية التعبير والاجتماع، بحيث أصبح يمكن للمواطنين ممارسة هذه الحريات وبصفة مشروعة. إلاّ أنّ الإقرار بالحريات السياسية وكفالتها، لا يعني أنها حريات مطلقة بل يتعين مع ذلك تدخل المشرع من أجل تنظيمها، وهذا تفاديا للتعارض المحتمل بين بعض الحريات عند ممارستها، ومن ذلك تعارض حرية استخدام الطريق العمومي مع حرية التظاهر. لذا فقد يلجأ المشرع إلى أسلوب الترخيص من أجل ضبط تلك الحريات، ومنها حرية التظاهر وتأسيس الأحزاب، مما يستوجب علينا أن نتطرق لهما بنوع من التفصيل.

أولا: رخصة التظاهر

تعتبر حرية التظاهر فرعا من حرية الرأي والتعبير التي تمارس من خلال التجمّع السلمي ما بين مواطنين تلاقت إرادتهم على هدف معيّن بغية الضغط على السلطة الحاكمة لتحقيقه، وقد تكون هذه الأهداف سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية، وهذا بالخروج إلى الشارع للتعبير عن حالة عدم الرضا بالسياسة المنتهجة من طرف الدولة. ونظرا لأهمية هذه الحرية، باعتبارها وسيلة من وسائل التعبير الجماعي عن الرأي والدفاع عن المصالح المشترك للأشخاص من جهة، ونظراً لخطورة ممارستها على استقرار النظام

العام من جهة أخرى، سعت أغلب الدول إلى وضع إطار قانوني لها، من خلال إقرارها دستوريا، ووضع شروط وإجراءات ممارستها بموجب قوانين خاصة.

ورغم أن الدساتير الجزائرية نصّت على حرية التعبير، وحرية الاجتماع إلا أنّها لم تنصّ على حرية التظاهر صراحة، وإنما كانت تدرجها ضمن حرية التعبير، والاجتماع، وهو ما يمكن استخلاصه من القانون رقم 89-28، الذي يتعلّق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية. حيث أنّ هذا القانون صدر بناءً على نصّ المادة 39 من دستور 1989م[1]، ممّا يعني أن المشرع ألحق حرية التظاهر بحرية الاجتماع، من خلال الاعتماد على أساس دستوري واحد، رغم الاختلاف الموجود بينهما والذي أقرّه المشرع عند تحديده للمفهومين.

وقد عرّف المشرع الجزائري المظاهرات في نص المادة 15 من القانون رقم 91-19 المعدل والمتمم للقانون رقم 89-28 كمايلي:" المظاهرات العمومية هي المواكب والاستعراضات، أو تجمّعات الأشخاص، وبصورة عامة جميع التظاهرات التي تجري على الطريق العمومي". في حين عرف الاجتماع في نص المادة 02 من نفس القانون كالتالي:" الاجتماع العمومي تجمع مؤقت لأشخاص، متّفق عليه، ينظم خارج الطريق العمومي وفي مكان مغلق يسهل لعموم الناس الالتحاق به قصد تبادل الأفكار أو الدفاع عن مصالح مشتركة".

فالمظاهرات تختلف عن الاجتماع، من حيث أن هذا الأخير يتم خارج الطريق العمومي وفي مكان مغلق.

غير أنه وبموجب التعديل الدستوري الأخير[2]، تم إدراج حرية التظاهر السلمي ضمن الحريات المنصوص عليها دستورياً وذلك حين ما نصّا عليها المشرع صراحة وفي مادة

[1] دستور 23 فبراير 1989، الجريدة الرسمية العدد 09، الصادرة في 01 مارس 1989.

[2] قانون رقم 16-01، مرجع سابق.

مستقلة عن تلك التي تتضمن حرية التعبير والاجتماع، وهي المادة 49 التي جاء فيها ما يلي:" حرية التظاهر السلمي مضمونة للمواطن في إطار القانون الذي يحدد كيفيات ممارستها".

أما بالنسبة للقانون الذي يطبق حاليا على حرية التظاهر هو القانون رقم 89-28 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 91-19، حيث أن هذا الأخير أخضع التظاهر إلى الحصول على رخصة مسبقة، طبقاً لنص المادة 15 الفقرة 02 منه.

1- كيفية استصدار رخصة التظاهر: لقد نصت المادة 17 من القانون رقم 91-19، على كيفية الحصول على رخصة التظاهر والمتمثلة في:

أ) تقديم الطلب: يقدم طلب الترخيص للوالي المختص إقليميا ويجب أن يكون التاريخ الذي يفصل بين تقديم الطلب والموعد المحدد لإجراء المظاهرة ثمانية (8) أيام كاملة على الأقل. ويشترط لصحة الطلب أن يبين فيه ما يلي:

- أسماء وألقاب المنظمين الرئيسيين وعناوينهم، على أن يوقع الطلب من ثلاثة منهم يكون متمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية، مع تحديد الهدف من المظاهرة، عدد الأشخاص المتوقع حضورهم والأماكن القادمين منها، اسم الجمعية أو الجمعيات المعنية ومقرها، ويوقع هذه المعلومات رئيس كل جمعية أو كل ممثل مفوض قانوناً.

- المسلك الذي تسلكه المظاهرة.

- اليوم والساعة اللذان تجري فيهما، والمدة التي تستغرقها.

- الوسائل المادية المسخرة لها.

- الوسائل المقررة لضمان سيرها منذ انطلاقها إلى غاية تفرق المتظاهرين.

ب) تسليم وصل الإيداع: يلتزم الوالي بتسليم وصل إيداع طلب الترخيص إلى مقدمه فوراً، ويجب عليه إبداء قراره بقبول أو رفض هذا الطلب كتابيا، وفي أجل خمسة (5) أيام قبل

التاريخ المقرر لإجراء المظاهرة والمحدد في الطلب. لكن في حالة سكوت الوالي عن الرد على طلبات الترخيص، فإن هذا السكوت يجب أن يُفَسَّرَ على أنه رفض[1]. وتجدر الإشارة أنه يمكن للوالي طبقاً لنص المادة 18 من القانون رقم 89-28 أن يطلب من المنظمين تغير مسلك المظاهرة مع اقتراح مسلك أخر يسمح بالسير العادي لها. غير أن هذه المادة لم تبين لنا ما هي الحالات التي يمكن فيها للوالي اللجوء إلى طلب تغير المسلك، ومدى إلزامية هذا الاقتراح خاصة في حالة رفض المنظمين ذلك. لكن الذي نراه في هذا الخصوص أنه إذا كان اقتراح تغيير المسلك بداعي الحفاظ على النظام العام، فيكون التغيير إلزاميا، أما أذا كان من أجل السير العادي للمظاهرة، فلا يمكن إلزام المنظمين بذلك، باعتبار أن المكان يمثل أحد أهم الأساليب التي يعول عليها المنظمون لاستيعاب عدد كبير من المتظاهرين، ويكون في الغالب اختيار المسلك على أساس رمزيته التاريخية أو لاتساعه أو لإستراتجيته وسهولة وصول وسائل الإعلام إليه.

2- رخصة استعمال الأجهزة الصوتية أثناء التظاهر: نظراً لما تسببه الأجهزة الصوتية من إزعاج ومضايقات للغير، فإن استعمالها يخضع إلى رخصة مسبقة مستقلة عن رخصة التظاهر، حيث نصت المادة 20 مكرر2 من القانون رقم 91-19 في هذا الخصوص على ما يلي:" يخضع تركيب أو استعمال الأجهزة الصوتية الثابتة، المؤقتة أو النهائية، إلى رخصة مسبقة يمنحها الوالي.

تمنع الأجهزة الصوتية الثابتة بقرب المؤسسات التعليمية المستشفيات".

في حين نصت المادة 20 مكرر3 من نفس القانون على أنه:" دون الإخلال بأحكام الفقرة الثانية من المادة 20 مكرر2، يخضع استعمال الأجهزة الصوتية المتنقلة، ومكبرات الصوت التي يمكن أن تزعج راحة السكان، إلى رخصة مسبقة يمنحها الوالي".

[1] عزاوي عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 264.

ويرجع سبب تقييد المتظاهرين بضرورة الحصول على رخصة مسبقة من أجل استعمال الأجهزة الصوتية، إلى حماية النظام العام في شقه المتعلق بالسكينة العامة، بحيث لا يمكن للمتظاهرين ممارسة حريتهم على حساب المواطنين.

ثانيا: الرخصة كشرط مسبق لإنشاء الأحزاب السياسية

لقد تبنت الجزائر التعددية الحزبية في دستور 1989[1]، وتجسيداً لذلك صدر القانون رقم 89-11 المؤرخ في 05 جويلية 1989 والذي يتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، حيث أخضع المشرع تأسيس الأحزاب إلى نظام التصريح[2]، غير أنه تخلى عن نظام التصريح، وتمّ استبداله بنظام الترخيص، الذي كرس بموجب الأمر رقم 97-09 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية[3]، الذي ألغى القانون رقم 89-11 السابق الذكر، كما أبقى المشرع على نظام الترخيص حين إصداره للقانون العضوي رقم 12-04 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية[4]، الذي حل محل الأمر رقم 97-09 أعلاه، ويهدف المشرع من تقيد حرية إنشاء الأحزاب إلى تفادي التجاوزات والإنزلاقات في الممارسات الحزبية.

[1] نص المادة 40 من دستور 1989 على ما يلي:" حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به، ولا يمكن التذرع بهذا الحق، لضرب الأساسية، والوحدة الوطنية، والسلامة الترابية، واستقلال البلاد، وسيادة الشعب".

[2] المادة 11 من صدر القانون رقم 89-11 المؤرخ في 05 جويلية 1989 يتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، الجريدة الرسمية العدد 27، الصادرة في 05 جويلية 1989.

[3] الأمر رقم 97-09 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية الجريدة الرسمية العدد 12، الصادرة في 06 مارس 1997.

[4] القانون العضوي رقم 12-04، مرجع سابق.

وبالرجوع إلى القانون العضوي رقم 12-04 السالف الذكر فإنه يتعين، طبقا لنص المادة 16 منه على الأشخاص الذين يريدون استصدار قرار اعتماد حزب سياسي معين، المرور عبر ثلاث خطوات وهي كتالي:

1- التصريح بتأسيس حزب سياسي؛ يتم ذلك بتقديم ملف لدى وزارة الداخلية، ويتكون هذا الملف من[1]:

- طلب تأسيس حزب سياسي يوقعه ثلاثة (3) أعضاء مؤسسين، يذكر فيه اسم وعنوان مقر الحزب السياسي وكذا عناوين المقرات المحلية، إن وجدت.

- تعهد مكتوب يوقعه عضوان(2) مؤسسان على الأقل عن كل ولاية، منبثقة عن ربع (4/1) ولايات الوطن على الأقل، يتضمن هذا التعهد، احترام أحكام الدستور والقوانين المعمول بها، عقد المؤتمر التأسيسي في أجل أقصاه سنة ابتداء من تاريخ إشهار قرار الترخيص في يوميتين إعلاميتين وطنيتين.

- مشروع القانون الأساسي للحزب في ثلاثة (3) نسخ.

- مشروع تمهيدي للبرنامج السياسي.

- التزام الأعضاء المؤسسين بتقديم مستخرجات من عقود ميلاد، صحيفة السوابق القضائية رقم 03، شهادة الجنسية والإقامة.

يتحقق الوزير المكلف بالداخلية وبحضور الأعضاء المؤسسين من توفر هذه الشروط في الملف المقدم إليه، ويلتزم في المقابل بتسليمهم وصل إيداع التصريح.

[1] المادة 19 من نفس المرجع.

2- صدور قرار الترخيص بعقد المؤتمر التأسيسي: بعد استلام الوزير المختص ملف التصريح وتسليمه وصل الإيداع، يُمنح له أجل ستون (60) يوما للتأكد من مطابقة التصريح بتأسيس الحزب السياسي، حيث يقوم خلال هذه المدة بالتحقق من محتوى التصريحات، ويمكنه أن يطلب استبدال أو سحب أي عضو لا تتوفر فيه الشروط القانونية[1].

وفي حالة ما إذا كان التصريح مطابقا للقانون أو قام أعضائه المؤسسين باستكمال الملف أو استبدال العضو الذي لا تتوفر فيه الشروط القانونية، يلتزم الوزير بإصدار قرار الترخيص بعقد المؤتمر التأسيسي، خلال أجل الستين(60) يوما المتاحة له والمشار إليها أعلاه، أما إذا تبين له أن التصريح غير مطابق للقانون، يصدر قرارا معللا يرفض فيه الترخيص بعقد المؤتمر، الذي يكون قابلا للطعن أمام مجلس الدولة في أجل ثلاثين (30) يوما من تاريخ التبليغ.

إن الترخيص بعقد المؤتمر التأسيسي لا يعتد به أمام الغير، باعتباره قرارا فرديا، إلا بعد إشهاره في يوميتين إعلاميتين وطنيتين على الأقل، ويسمح هذا النشر للأعضاء المؤسسين بعقد المؤتمر التأسيسي للحزب السياسي في أجل أقصاه سنة ابتداء من تاريخ الإشهار، وإلا أعتبر الترخيص لاغياً، على أنه يمكن للوزير المكلف بالداخلية بناءً على طلب المعنيين أن يمدد هذه الآجال في حالة القوة القاهرة، دون أن يتجاوز هذا التمديد مدة ستة (6) أشهر.

ما يلفت الانتباه هو أن المشرع لم يحدد المدة التي يجب فيها إشهار قرار الترخيص، وما إذا كان هو كذلك يسقط بمرور سنة من إصداره، أو أن ذلك يخضع للسلطة التقديرية للإدارة. كما أن المشرع اعتبر سكوت الإدارة بعد انقضاء أجل الستين (60) يوما المتاحة لها للتأكد من مطابقة التصريح، وإصدار قراراها بقبول أو رفض الترخيص،

[1] المادة 20، نفس المرجع.

بمثابة ترخيص[1]، أي قرار ضمني يرخص للأعضاء المؤسسين بعقد المؤتمر التأسيسي، مع العلم أن هذا الأخير لا يمكن أن ينعقد إلا بعد إشهار قرار الترخيص، ففي هذه الحالة كيف يمكن إشهار قرار الترخيص الضمني خاصة وأن وصل الإيداع لا يمكن اعتباره قرارا إداريا؟.

3- قرار اعتماد الحزب السياسي: يتم إيداع ملف طلب الاعتماد لدى الوزير المكلف بالداخلية، خلال الثلاثين (30) يوما التي تلي تاريخ انعقاد المؤتمر التأسيسي، من طرف العضو الذي تم تفويضه صراحة من أجل القيام بذلك، ويسلَّم وصل استلام حالا[2].

يتكون ملف طلب الاعتماد من طلب خطي للاعتماد، نسخة من محضر عقد المؤتمر التأسيسي، القانون الأساسي للحزب السياسي في ثلاث نسخ، برنامج الحزب السياسي في ثلاث نسخ، قائمة أعضاء الهيئات القيادية المنتخبين قانوناً مرفقة بالوثائق التي يتطلبها القانون، النظام الداخلي للحزب[3].

للوزير المكلف بالداخلية أجل ستين (60) يوما من أجل دراسة الملف والتأكد من مطابقة طلب الاعتماد مع أحكام القانون، وإصدار قراره بمنح الاعتماد، أو رفض منحه مع الالتزام بتعليل قرار الرفض. ويعدّ سكوت الإدارة بعد انقضاء هذا الآجال بمثابة اعتماد الحزب السياسي، يلتزم الوزير بتبليغه لهيئاته القيادية وينشره في الجريدة الرسمية[4].

وإذا كان اعتماد الحزب السياسي يتوقف على القرار الصادر عن الوزير المكلف بالداخلية الذي يجب تبليغه إلى هيئاته القيادية، فإن هذا القرار لا يرتب آثاره، ولا يمنح

---

[1] المادة 23، نفس المرجع.

[2] المادة 27، نفس المرجع.

[3] المادة 28، نفس المرجع.

[4] المادة 34، نفس المرجع.

الحزب الشخصية المعنوية والأهلية القانونية إلا من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية[1]، مما يحتم دائما ضرورة صدور قرار صريح من الوزير المكلف بالداخلية حتى يحصل الحزب على الاعتماد، سوء كان ذلك خلال المدة المحددة للرد على الطلب، أو بعد نهايتها، أو بصدور قرار قضائي يلغي قرار الوزير الرافض لمنح الاعتماد.

ما يمكن ملاحظته مما سبق هو أن المشرع الجزائري ينص على شروط وإجراءات معقدة، للحصول على رخصة ممارسة الحريات السياسية، وهو ما من شأنه التشديد والتضييق على الأفراد في ممارسة تلك الحريات، مما يتعارض مع ما هو معمول به في الدول الديمقراطية.

[1] المادة 32، نفس المرجع.

المطلب الثاني:

الرخصة الإدارية في مجال التهيئة والتعمير

عرفت سياسة التهيئة والتعمير في الجزائر اهتمام السلطة منذ الاستقلال إلى يومنا هذا قصد ضبط قواعد البناء بالنظر إلى التوسع العمراني الهائل[1]، وتجسيداً لذلك صدر القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، والمراسيم التنفيذية المطبقة له، والّذي يعدّ بداية لمرحلة جديدة فعلية وحاسمة لتطبيق توجّه جديد يضبط قواعد النشاط العمراني بوضع قواعد وآليات للرقابة القبلية على هذا النشاط، من خلال فرض تراخيص إدارية على جميع الأنشطة العمرانية، وذلك قصد تحقيق التوازن بين المصالح الخاصة للأفراد من خلال مشاريع أعمال البناء والهدم[2]، والمصلحة العامة التي تقتضي المحافظة على الطابع الجمالي والفن المعماري، وحماية الأراضي الفلاحية. إذ تعتبر رخص التعمير استثناء من حرية عامة، وهي حرية ممارسة حق الملكية وتحديداً حق الاستعمال الذي يخضع لرقابة السلطة الإدارية. ونظراً لأهمية الرخص الإدارية في مجال العمران سنتطرق إلى رخصة البناء في الفرع الأول، ثم ننتقل في الفرع الثاني إلى دراسة رخصة التجزئة وكذا رخصة الهدم.

---

[1] حوحو رمزي، رخصة البناء وإجراءات الهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر العدد الرابع، جامعة بسكرة، الحزائر، 2009، ص 218.

[2] عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر العدد الثالث، جامعة بسكرة، الجزائر، 2008، ص 10.

الفرع الأول:

رخصة البناء

لقد وضع المشرع الجزائري قواعد قانونية عديدة تلزم الأشخاص قبل إقامة أي بناء الحصول على رخصة من السلطة الإدارية المختصة، باعتبارها ضابطاً من الضوابط القانونية والتنظيمية لاستعمال حق الملكية[1]، وذلك قصد تفادي إقامة البناءات على أراضي فلاحيه أو في مناطق محمية، وكذا التصدي للبناء الفوضوي الذي يشوه الطابع الجمالي والفن المعماري والاستغلال العقلاني للعقار. لذا اشترط المشرع ضرورة استصدار رخصة قبل تشييد أي بناء سواء في المناطق العمرانية، أو في المناطق الخاصة.

أولا: رخصة البناء في المناطق العمرانية

نص المشرع الجزائري في المادة 52 الفقرة الاولى من قانون التهيئة والتعمير على أنه:" تشترط رخصة البناء من أجل تشييد البنايات الجديدة مهما كان استعمالها ولتمديد البنايات الموجودة، ولتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المفضية على الساحات العمومية ولانجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج".

ونظراً للأهمية التي تكتسيها مراقبة أعمال البناء فإن المشرع وسع من دائرة الأعمال المعنية بالحصول على الرخصة وذلك بموجب المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 التي تنص على مايلي:" يشترط كل تشييد لبناية جديدة أو كل تحويل لبناية تتضمن أشغالها تغيير مشتملات الأرضية والمقاس والواجهة والاستعمال أو الوجهة والهيكل الحامل للبناية والشبكات المشتركة العابرة للملكية، حيازة رخصة البناء ...".

[1] عزاوي عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 583.

وإذا كان المشرع قيَّدَ الأشخاص بضرورة الحصول على رخصة مسبقة من أجل ممارسة حق البناء، فإن ذلك يقتضي منهم تقديم الطلب إلى الجهة الإدارية المختصة، التي تقرر منح الرخصة أو ترفض منحها، بعد الانتهاء من دراسة الطلب والتحقيق في الملف [1]. لذا سنحاول التعرض لهذه الإجراءات بنوع من التفصيل على النحو الآتي:

1- تقديم طلب الحصول على الرخصة: يعتبر الطلب هو السبب الدافع إلى إصدار رخصة البناء، وهو إجراء ضروري لمنح الرخصة، بحيث يتعذر الحصول عليها دون تقديم طلب من ذوي الشأن مما يستدعي توضيح من له الحق في تقديم الطلب.

أ) صفة طالب الرخصة: حتى يكون الطلب مقبولا يجب أن يقدّم حسب نص المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 إما من المالك أو موكله أو المستأجر لديه المرخص له من المالك، أو من الهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناية، كما خوَّلت هذه المادة الشخص الذي يملك سند حيازي (شهادة حيازة) مسجل ومشهر لدى المحافظة العقارية من الحصول على رخصة البناء.

ب) مضمون الطلب: للحصول على رخصة بناء يجب على المعني فضلا عن تقديم نسخة من المستند الذي يثبت صفته صاحب الطلب (نسخة من عقد الملكية، أومن شهادة الحيازة، أو الوكالة أو من العقد الإداري الذي ينص على تخصيص قطعة الأرض أو البناية)[2]، أن يرفق هذا الطلب بالملفات الآتية[3]:

- ملف إداري يتضمن مرجع رخصة التجزئة بالنسبة للبنايات المبرمجة على قطعة أرضية مخصصة للسكنات أو لغرض آخر، وشهادة قابلية الاستغلال، وإذا كان البناء يتعلق

[1] عزري الزين، مرجع سابق ، ص 19.

[2] المادة 41 من مرسوم تنفيذي رقم 15-19، مرجع سابق.

[3] المادة 43، نفس المرجع.

بإنشاء أو توسيع مؤسسات صناعية وتجارية مصنفة في فئات المؤسسات الخطيرة وغير الصحية والمزعجة، يجب أن يرفق الطلب بقرار السلطة المختصة الذي يرخص بذلك.

– ملف يتعلق بالهندسة المعمارية يحتوي على مخطط الموقع على سلّم مناسب يسمح بتحديد موقع المشروع. مخطط الكتلة على سلّم يختلف باختلاف مساحة القطعة الأرضية تبين فيه (حدود ومساحة القطعة الأرضية، نوع طوابق البنايات المجاورة أو ارتفاعها أو عددها، ارتفاع البنايات الموجودة والمبرمجة على القطعة الأرضية أو عدد طوابقها وتخصيص المساحات المبنية وغير المبنية، بيان شبكة التهيئة الموصولة بالقطعة الأرضية). تصميم معد على سلّم يختلف بدوره باختلاف مساحة مشتملات البنايات للتوزيعات الداخلية لمختلف مستويات البناية والمحلات التقنية، مذكرة تتضمن الكشف الوصفي والتقديري للأشغال وآجال إنجاز ذلك.

– ملف تقني: يتضمن دراسة الهندسة المدنية وهذا من خلال تقرير يُعِدّه و يوقعه مهندس معتمد في الهندسة المدنية، يوضح تحديد وصف الهيكل الحامل للبناية وأبعاد المنشآت والعناصر التي تكوّن الهيكل، تصاميم الهياكل على نفس سلّم تصاميم ملف الهندسة المعمارية. وفيما يخص مشاريع البنايات التي لا تتعلق بالسكنات الفردية يجب أن ترفق المذكرة بالرسوم البيانية الضرورية وتتضمن بيانات تخص عدد العمال وطاقة استقبال كل محل، طريقة بناء الأسقف ونوع المواد المستعملة، وصف مختصر لأجهزة التموين بالكهرباء والغاز والتدفئة والتوصيل بالمياه الصالحة للشرب والتطهير والتهوية، تصاميم شبكات صرف المياه المستعملة، الوسائل الخاصة بالدفاع والنجدة من الحرائق.

يودع طلب رخصة البناء والملفات مرفقة به، في جميع الحالات، لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي لمحل وجود القطعة الأرضية، وهو ما جاء في نص المادة 61 من القانون رقم 90–29 وأكدته أحكام المرسوم التنفيذي رقم 15–19 لا سيما المادة 45 منه، وبعد

أن يتحقق رئيس المجلس الشعبي البلدي من الوثائق الضرورية يسلم في نفس اليوم صاحب الطلب وصل يذكر فيه بالتفصيل نوع الوثائق المقدمة، وكذا تاريخ إيداع الطلب.

2- كيفية إصدار القرار المتعلق برخصة البناء: إذا أودع المعني طلبه المتمثل في الحصول على رخصة البناء وفقاً للشروط القانونية، فإن الجهة الإدارية تكون ملزمة بفحص الملف وإصدار قرارها بشأنه. لذا ينبغي علينا تحديد الجهة المختصة بإصدار القرار، وطريقة دراسة الملف والتحقيق فيه، وإصدار قرارها النهائي.

أ) الجهة المختصة بمنح قرار رخصة البناء[1]: يرجع الاختصاص في إصدار الرخصة طبقاً للقانون الجزائري إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير، وذلك حسب حجم ودرجة أهمية مشروع البناء على النحو التالي:

- رئيس المجلس الشعبي البلدي: يسلم كل الرخص التي تتعلق بمشاريع البناء، وهذا إما باعتباره ممثلا للبلدية وإما ممثلا للدولة[2].

* بصفته ممثلا للبلدية بالنسبة لجميع مشاريع البناءات الواقعة في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي، باستثناء تلك التي تدخل في اختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير على أن يوافي رئيس المجلس الشعبي البلدي الوالي بنسخة من الرخصة وهذا في إطار الرقابة الوصائية. ومن بين هذه الرخص تلك التي تتعلق بمشاريع البنايات الخاصة بالسكنات الفردية، وكذا مشاريع السكنات الجماعية التي يساوي أو يقل عدد سكناتها عن مائتي (200) وحدة سكنية.

[1] المادة 49، نفس المرجع.

[2] المادة 65، نفس المرجع. والمادة 95 من القانون رقم 11-10، مرجع سابق.

* بصفته ممثلا للدولة في حالة غياب مخطط شغل الأراضي، بعد الاطلاع على الرأي الموافق للوالي قبل اتخاذ القرار، لأنه في هذه الحالة يكون خاضعا للسلطة الرئاسية.

– الوالي: يختص بمنح رخص البناء المتعلقة بمشاريع التجهيزات العمومية أو الخاصة ذات المنفعة المحلية، مشاريع السكنات الجماعية التي يفوق عدد سكناتها مائتي (200) ويقل عن الستمائة (600) وحدة سكنية.

– الوزير المكلف بالتعمير: يختص بمنح رخص البناء الخاصة بالتجهيزات العمومية أو الخاصة ذات المنفعة الوطنية، مشاريع السكنات الجماعية التي يساوي أو يتعدى عدد السكنات فيها الستمائة (600) وحدة سكنية، الأشغال والبنايات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة الأجنبية أو المنظمات الدولية ومؤسساتها العمومية وأصحاب الامتياز، المنشآت المنتجة والناقلة والموزعة والمخزنة للطاقة.

ب) التحقيق في الطلب[1]: بعد إيداع طلب رخصة البناء، لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص، يقوم هذا الأخير بإرسال نسخة من الملف إلى مصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى الولاية وإذا كان الطلب يتعلق بتشييد بنايات ذات استعمال صناعي أو تجاري أو كانت مخصصة لاستقبال الجمهور، ترسل نسخة كذلك لمصالح الحماية المدنية.

يتم إرسال نسخة من ملف الطلب إلى الجهات المعنية بالاستشارة من خلال ممثليها في الشباك الوحيد في أجل الثمانية (8) أيام التي تلي تاريخ إيداع الطلب، ويفصل الشباك الوحيد للبلدية في طلبات رخص البناء في أجل خمسة عشر(15) يوما التي تلي تاريخ إيداع الطلب. وعندما يكون تسليم الرخصة من اختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالعمران، يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي ملف الطلب مرفقاً برأي مصالح التعمير التابعة للبلدية في سبع (7) نسخ، إلى مصالح الدولة المكلفة بالعمران قصد إبداء رأي مطابق وذلك

[1] المواد 47، 48، 49، نفس المرجع.

في أجل الثمانية (8) أيام الموالية لتاريخ إيداع الطلب، ويتم تحضير الملف من الشباك الوحيد للولاية[1]، الذي يفصل في الطلب في أجل خمسة عشر(15) يوما من تاريخ إيداعه، وهذا بعد إرسال نسخة من الملف إلى المصالح المستشارة من خلال ممثليها[2].

ج) صدور القرار المتعلق برخصة البناء: بعد الانتهاء من دراسة الملف والتحقق فيه تصدر الجهة الإدارية المختصة قرارها، بتسليم الرخصة أو ترفض تسليمها أو تؤجل الفصل فيها، كما قد تلتزم الصمت إزاء الطلب الموجه إليها.

– قرار تسليم رخصة البناء: إذا كان الطلب مستوفياً للشروط المنصوص عليها في القانون، فإن الجهة الإدارية تصدر قرارها بالموافقة على منح الرخصة، وتبليغه إلى المعني من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، مرفقاً بنسخة من الملف خلال العشرين (20) يوما الموالية لتاريخ إيداع الطلب. ويتم إعلام الجمهور بالقرار المتضمن منح رخصة البناء من خلال نشر نسخة منه بمقر المجلس الشعبي البلدي قصد تمكين أي شخص من الاطلاع على الوثائق البيانية لملف الطلب، ويدوم هذا النشر سنة وشهر، حسب ما جاء في نص المادة 56 من المرسوم التنفيذي رقم 15–19.

– صدور قرار برفض الطلب: ترفض رخصة البناء إذا كان المشروع مخالفاً لمخطط شغل الأراضي، المصادق عليه أو في طور المصادقة، والذي تجاوز مرحلة التحقيق العمومي، أو كان سيقام على أرضي مجزأة وكان مخالفاً لأحكام رخصة التجزئة.

كما لها أن ترفض منح الرخصة إذا قدّرت أن مشروع البناء غير مطابق لتوجيهات مخطط التهيئة والتعمير و/أو للتوجيهات المنصوص عليها تطبيقاً للأحكام المحددة

[1] تم فتح الشباك الوحيد للبلدية والشباك الوحيد للولاية وتحديد أعضائهما، بموجب المادتان 58 و59 من مرسوم تنفيذي رقم15–19، مرجع سابق.

[2] المادتان 48 و49، نفس المرجع.

في القواعد العامة للتهيئة والتعمير، بالنسبة للبلديات التي لا تملك مخطط شغل الأراضي أو الوثائق التي تحل محله. على أن تلتزم في جميع الحالات بتعليل قرارها الرافض لمنح الرخصة.

– تأجيل الإدارة البت في طلب رخصة البناء: يمكن للجهة الإدارية أن تؤجل الفصل في طلب رخصة البناء، إذا كانت القطعة الأرضية المعنية بالبناء داخلة ضمن مساحة لدراسة التهيئة والتعمير، على أن تفصل فيه خلال سنة على الأكثر[1].

– حالة سكوت الإدارة عن الرد: لم ينص المشرع الجزائري صراحة عن الآثار التي تترتب في حالة سكوت الإدارة عن إصدار القرار بشأن الطلب المقدم إليها خلال المدة المحددة لها، لكن بالرجوع إلى نص المادة 51 الفقرة الاولى والمادة 56 من المرسوم التنفيذي رقم 15–19، نلاحظ أنه تمّ إلزام رئيس المجلس الشعبي البلدي بتبليغ صاحب الطلب في جميع الحالات بالقرار المتضمن رخصة البناء ونشر نسخة منه بمقر المجلس. نستخلص من ذلك أن قرار الترخيص يكون دائما قراراً صريحاً ومكتوبا، بما يمكن معه القيام بهذه الإجراءات، خاصة وأن إجراء النشر يتعلق بحق الغير في الاطلاع على الملف.

ثانيا: رخصة البناء في المناطق الخاصة

نظراً لاعتبارات خاصة قد تكون طبيعية أو ثقافية أو تاريخية أو حضارية أو سياحية أو فلاحية أو اقتصادية، تصنف بعض المواقع والمساحات ضمن المناطق المحمية، والتي توضع لها قوانين خاصة من أجل حمايتها، من ذلك ضرورة الحصول على ترخيص مسبق من الجهات المختصة، قبل الشروع في أشغال البناء. ومن بين المناطق المحمية التي تشترط إجراءات خاصة لمنح رخصة البناء نذكر:

[1] المادة 64 من القانون رقم 90–29 مرجع سابق. المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 15–19، مرجع سابق.

1- رخصة البناء في الأراضي الفلاحية والأراضي ذات الوجهة الفلاحية: عرفها المشرع الجزائري في نص المادة 04 من القانون رقم 90-25، المتعلق بالتوجيه العقاري [1]، على أنها: " ... كل أرض تنتج بتدخل الإنسان سنوياً أو خلال عدة سنوات إنتاجا يستهلكه البشر أو الحيوان أو يستهلك في الصناعة استهلاكا مباشراً أو بعد تحويله".

وتصنف الأراضي الفلاحية طبقاً للمواد من 05 إلى 09 من القانون رقم 90-25 أعلاه، إلى أربعة أصناف هي: الأراضي الخصبة جدا، الأراضي الخصبة، الأراضي الفلاحية المتوسطة الخصب، الأراضي الفلاحية الضعيفة الخصب.

ويعتبر المشرع الأراضي الخصبة جدا والأراضي الخصبة، أراضي محمية ولا يجوز البناء عليها. لكن استثناء، وطبقاً للمواد 33، 34 و35 من نفس القانون، يمكن أن يرخص بإنجاز بنايات ضرورية وحيوية للاستغلال الفلاحي، والبنايات ذات الاستعمال السكني، إذا كان ذلك يؤدي إلى رفع الطاقة الإنتاجية في المستثمرات الفلاحية. أما عن كيفية منح رخصة البناء، فتحيلنا المادة 34 إلى الأحكام التشريعية المتعلقة بالتعمير وحق البناء، أي القانون رقم 90-29 لاسيما المادتان 48 و49 منه، وكذا المرسوم التطبيقي له.

أ) في حالة وجود مخطط شغل الأراضي؛ تمنح الرخصة في هذه الحالة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا طبقا للمادة 48 التي نصت على مايلي:" تنحصر حقوق البناء بالأراضي ذات المردود الفلاحي العالي أو الجيد كما يحددها التشريع الساري المفعول في البناءات الضرورية الحيوية الاستغلالات الفلاحية والبناءات ذات المنفعة العمومية، ويجب عليها في جميع الأحوال أن تتدرج في مخطط شغل الأراضي".

[1] القانون رقم 90-29 المؤرخ في 18نوفمبر1990، يتضمن التوجيه العقاري، الجريدة الرسمية العدد 49، الصادر 18 في نوفمبر 1990.

ب) في حالة عدم وجود مخطط شغل الأراضي؛ يمنح رخصة البناء رئيس المجلس الشعبي البلدي، بعد استشارة مصلحة الدولة المكلفة بالفلاحة على مستوى الولاية[1]، في إطار أحكام المادة 49 القانون رقم 90-29 والتي نصت على أنه:" يمكن في حالة غياب مخطط شغل الأراضي المصادق عليه، وذلك بعد استشارة الوزارة المكلفة بالفلاحة الترخيص بـ:

- البنايات والمنشآت اللازمة للري والاستغلال الفلاحي.
- البنايات والمنشآت ذات المصلحة الوطنية أو اللازمة للتجهيزات الجماعية.
- التعديلات في البنايات الموجودة ".

ولقد خَصَّ المشرع الأراضي الفلاحية بأحكام متميزة تتعلق بتسليم رخصة البناء، واعتمد مقاييس خاصة تختلف باختلاف الغرض من البناء وإمكانية الأرض،[2] فميز بين البنايات المعدة للتجهيز، وتلك المعدة للسكن. ففي ما يخص البناءات المعدة للتجهيز[3] يجب أن لا تتجاوز مساحة القطعة الأرضية التي تنشأ فوقها البنايات الضرورية لمنشآت التجهيز المرتبطة بالاستغلال الزراعي، بواحد من خمسين (1/50) من مساحة الملكية، عندما تكون هذه الأخيرة أقل من خمس (5) هكتارات، وترفع هذه المساحة بخمسين مترا مربعا (50م^2) لكل هكتار إضافي.

أما البناءات المعدة للسكن فتحدد مساحة القطعة الأرضية التي يمكن الترخيص بإقامة بنايات معدة للسكن عليها، على النحو التالي[4]: إذا كانت المساحة الكلية للمستثمرة

---

[1] المادة 47 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19.

[2] عفاف حبة، دور رخصة البناء في حماية البيئة والعمران، مجلة المفكر العدد السادس، بسكرة، الجزائر، 2010، ص 328.

[3] المادة 03 من قرار وزاري مشترك مؤرخ في 13 سبتمبر1992 بين وزير الفلاحة والسكن، والمتعلق بحقوق البناء المطبقة على الأراضي الواقعة خارج المناطق العمرانية للبلديات، الجريدة الرسمية العدد 86، مؤرخة في 06 ديسمبر 1992.

[4] المادتان 05 و06، نفس المرجع.

أقل من خمس (5) هكتارات، تحدد مساحة الوعاء المخصص لاستقبال البناء المعد للسكن بواحد من مائتين وخمسين (1/250) من المساحة الإجمالية. يضاف عشرون مترا مربعا (20م^2) للمساحة المخصصة للبناء لكل هكتار إضافي، إذا كانت المساحة الكلية للمستثمرة تتراوح ما بين خمسة(5) وعشرة(10) هكتارات. أما إذا كانت المساحة الإجمالية للمستثمرة تفوق عشرة(10) هكتارات يضاف إليها عشرة أمتار مربعة(10م^2) لكل هكتار.

ويهدف المشرع من ذلك إلى حماية الأراضي الفلاحية وخاصة الأراضي الخصبة جدا، والأراضي الخصبة، من خطر الغزو العمراني، نظراً لأهميتها الاقتصادية والاجتماعية.

2- رخصة البناء في الأراضي الغابية: نظراً لأهمية المحافظة على الثروة الغابية، فإن البناء في الأملاك الغابية الوطنية أو بالقرب منها، يخضع إلى الحصول على رخصة مسبقة من الوزارة المكلفة بالغابات، ويخص هذا القيد كل أنواع البناء سواء كان لمزاولة نشاط أو للسكن[1]، فلا يجوز إقامة أي ورشة لصنع الخشب أو مخزن لتجارة الخشب أو المنتجات المشتقة منه داخل الأملاك الغابية الوطنية أو على بعد 500 متر إلا برخصة من الإدارة المختصة[2]، كما لا يجوز إقامة فرن للجير أو الجبس أو مصنع للآجر أو القرميد أو فرن لصنع مواد البناء أو أية وحدة أخرى قد يكون نشاطها مصدرا للحرائق داخل الأملاك الغابية الوطنية أو على بعد يقل عن كيلومتر واحد منها دون رخصة من الوزارة المكلفة بالغابات[3]، ولا يجوز إقامة أي مصنع لنشر الخشب داخل الأملاك الغابية الوطنية أو على بعد يقل عن كيلومترين منها دون رخصة من الوزارة[4].

---

[1] نصر الدين هنوني، مرجع سابق، ص 62.

[2] المادة 27 من القانون رقم 84-12، مرجع سابق.

[3] المادة 28 ، نفس المرجع.

[4] 30 المادة ، نفس المرجع.

بالإضافة إلى إنجاز البناءات المخصصة للإدارات المكلفة بحماية الغابة، والمنشآت التي من شأنها رفع الطاقة الإنتاجية للغابة[1]، والتي تتم بموجب ترخيص مسبق من الوزارة المكلفة بالغابات، على أن تمنح رخصة البناء طبقاً للقواعد العامة المنصوص عليها في القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير والتنظيم المتعلق به، أي المرسوم التنفيذي رقم 15-19، حيث نصت المادة 31 من القانون رقم 84-12 المتعلق بالغابات، على أنه:"يتم البناء والأشغال في الأملاك الغابية الوطنية بعد ترخيص من الوزارة المكلفة بالغابات وطبقا للتنظيم الجاري العمل به".

يسعى المشرع إلى توفير حماية أكبر للثروة الغابية، من خلال اشتراط الحصول على إذن مسبق قبل تقديم طلب الحصول على رخصة البناء في الأملاك الغابية الوطنية أو بالقرب منها، وجعل تسليمه يقتصر على السلطة المركزية ممثلة في الوزارة المكلفة بالغابات.

الفرع الثاني:

رخصة التجزئة ورخصة الهدم

إن المحافظة على الطابع الجمالي والفن المعماري لا يقتصر على تقييد الأشخاص باستصدار رخصة البناء، إنما ذلك يمتد إلى كل من رخصة التجزئة التي تسمح بإقامة نسيج عمراني متوازن من حيث النسق الجمالي للبناء والتعمير والجانب الصحي. ولحماية المناطق المعمارية والسياحية والثقافية، أخضع المشرع أعمال إزالة البناء في هذا المناطق إلى رخصة مسبقة. وعليه سنتطرق إلى كل من رخصة التجزئة ورخصة الهدم على التوالي.

[1] عفاف حبة، المرجع السابق، ص. 329.

أولا: رخصة التجزئة

هي وثيقة إدارية تصدر بموجب قرار إداري[1] فردي من السلطة المختصة، تشترط لكلّ عملية تقسيم ملكية عقارية واحدة أو عدّة ملكيات مهما كان موقعها، إلى قطعتين أو عدّة قطع إذا كان يجب استعمال إحدى القطع الأرضية الناتجة عن هذا التقسيم أو عدّة قطع أرضية لتشييد بناءات جديدة. ويشترط القانون إتباع إجراءات محددة من أجل استصدار رخصة التجزئة، تتمثل في تقديم الطلب من صاحب الصفة إلى الجهة الإدارية المختصة التي تصدر قرارها إزاء هذا الطلب بعد التحقق فيه. وهو ما نوضحه في مايلي:

1- طلب الحصول على الرخصة: إن طلب الحصول على رخصة التجزئة يقتصر على المالك أو موكله، ويجب أن يثبت صاحب الطلب صفته بتقديم نسخة من عقد الملكية أو الوكالة، على أن يرفق الطلب بملف يضم الوثائق التالية[2]:

- تصميم للموقع، يعد على سلّم مناسب يسمح بتحديد موقع القطعة الأرضية.

- التصاميم الترشيدية المعدّة على سلّم 200/1 أو 500/1، التي تشتمل على بيانات تتعلق بحدود القطعة الأرضية ومساحتها، منحنيات المستوى وسطح التسوية مع خصائصها التقنية الرئيسية ونقاط وصل شبكة الطرق المختلفة، تحديد القطعة الأرضية المبرمجة مع رسم شبكة الطرق وقنوات التموين بالمياه الصالحة للشرب والحريق وصرف المياه المستعملة وكذا شبكات توزيع الغاز والكهرباء والهاتف والإنارة العمومية، مواقع مساحات توقف السيارات والمساحات الحرة ومساحات الارتفاقات الخاصة، مواقع البنايات المبرمجة وطبيعتها وشكلها العمراني.

---

[1] زردوم صورية، دور رقابة القضاء الإداري في منازعات التعمير والبناء، مجلة الحقوق والحريات، عدد تجريبي، جامعة بسكرة، 2013، ص 391.

[2] المادة 08 و09 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، مرجع سابق.

– مذكرة توضح التدابير المتعلقة بطرق المعالجة المخصصة لتنقية المياه الراسبة الصناعية من جميع المواد المضرة، وتصفية الدخان والغازات من المواد الضارة، وإذا كانت الأرض المجزأة مخصصة للاستعمال الصناعي يحدد مستوى الضجيج والطفيليات الكهرومغناطيسية.

– مذكرة تشتمل على بيانات تخص، قائمة القطع الأرضية المجزأة ومساحة كل قطعة منها، نوع مختلف أشكال شغل الأرض مع توضيح عدد المساكن ومناصب الشغل والعدد الإجمالي للسكان المقيمين، الاحتياجات في مجال الماء والغاز والكهرباء والنقل وكيفيات تلبيتها، طبيعة الارتفاقات والأضرار المحتملة، دراسة جيوتقنية.

– برنامج الأشغال الذي يوضح الخصائص التقنية للمشاريع والشبكات والتهيئة المقرر إنجازها وشروط تنفيذها مع تقدير تكاليفها وتوضيح مراحل الإنجاز وآجال ذلك.

– دفتر شروط يحدد الالتزامات والارتفاقات الوظيفية وذات المنفعة العامة المفروضة على الأراضي المجزأة، وكذا الشروط التي تنجز بموجبها البنايات.

يودع طلب رخصة التجزئة والوثائق المرفقة به، في جميع الحالات، في خمس(5) نسخ لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي لمحل وجود القطعة الأرضية، الذي يسلّم مقدّم الطلب وصلا بذلك في نفس اليوم، يحدد فيه تاريخ الإيداع والوثائق المقدمة بالتفصيل، طبقاً للمادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 15–19.

2– كيفية إصدار القرار المتعلق برخصة التجزئة: إذا أودع المعني طلبه المتمثل في الحصول على رخصة التجزئة طبقاً للقانون، فإن الجهة الإدارية تكون ملزمة بفحص محتوى الملف وإصدار قرارها المتعلق بهذا الطلب. وللوصول إلى القرار النهائي المتعلق برخصة التجزئة، ينبغي تحديد السلطة المختصة بمنحها، وكيفية التحقيق في الملف، وإصدار قرارها النهائي.

أ) الجهة المختصة بتسليم الرخصة[1]: يعود الاختصاص في إصدار رخصة التجزئة لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتصرف باعتباره ممثلا للبلدية أو للدولة في حالة وجود مخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو الذي تجاوز مرحلة التحقيق العمومي. وتكون من اختصاص الوالي في حالة عدم وجود مخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو تجاوز مرحلة التحقيق العمومي، وكذا المشاريع ذات الأهمية المحلية. في حين يختص الوزير المكلف بالتعمير بتسلم رخصة التجزئة التي تتعلق بالمشاريع ذات الأهمية الوطنية.

ب) دراسة الملف: يتم دراسة الملف على مستوى الشباك الوحيد للبلدية وبنفس الأشكال التي تخضع لها رخصة البناء، عندما تكون رخصة التجزئة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي سواء بصفته ممثلا للبلدية أو للدولة وعلى مستوى الشباك الوحيد للولاية عندما تكون الرخصة من اختصاص الوالي أو الوزير. وفي هذه الحالة يرسل الشباك الوحيد المكلف بدراسة الملف أربع(4) نسخ منه إلى الهيئة المختصة في أجل شهر ابتداء من إيداعه على مستوى البلدية.

تتأكد المصلحة المكلفة بتحضير الملف من مدى مطابقة مشروع الأراضي المجزّأة لتوجيهات مخطط شغل الأراضي، وفي حالة انعدام ذلك، لتعليمات المخطط التوجيهات للتهيئة والتعمير أو التوجيهات التي تضبطها القواعد العامة للتهيئة والتعمير، ودراسة الانعكاسات التي يمكن أن تنجر عن إنجاز الأراضي المجزأة، فيما يخص النظافة والملائمة الصحية وطابع الأماكن المجاورة أو مصالحها وحماية المواقع أو المناظر الطبيعية أو الحضرية، وكذا الانعكاسات في ميدان حركة المرور والتجهيزات العمومية ومصالح المنفعة العامة ومالية البلدية[2].

[1] المادتان 14 و15، نفس المرجع.

[2] المادة 11، نفس المرجع.

ج) صدور القرار المتعلق برخصة التجزئة: تلتزم الجهة الإدارية بإصدار قرارها إزاء الطلب المقدم إليها سواء بالموافقة عليه أو رفضه أو تأجيل البت فيه.

– قرار الموافقة بمنح الرخصة: إذا كانت الأرض المجزأة مُوَّافِقة لمخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو تجاوزت مرحلة التحقيق العمومي، تسلم رخصة التجزئة في شكل قرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي المختص إقليميا أو عن الوزير المكلف بالعمران، حسب الحالة. ويبلغ القرار المتضمن رخصة التجزئة إلى صاحب الطلب في غضون شهرين(2) من تاريخ إيداع الطلب إذا كانت من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية أو للدولة، وفي ظرف ثلاثة(3) أشهر في الحالات الأخرى، وتنشر السلطة التي وافقت على التجزئة القرار المتضمن رخصة التجزئة بمكتب الحفظ العقاري وعلى نفقة صاحب الطلب خلال الشهر الذي يلي تاريخ تبليغه[1].

– صدور قرار برفض الطلب: ترفض رخصة التجزئة إذا كانت غير مُوَّافِقة لمخطط شغلا لأراضي المصادق عليه أو تجاوزت مرحلة التحقيق العمومي، أو كان غير مطابق لوثيقة التعمير التي تحلّ محلّه. كما يمكن للسلطة المختصة أن ترفض منحها إذا كانت الأرض المجزأة غير مطابقة لتوجيهات لمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو للتوجيهات التي تحددها القواعد العامة للتهيئة والتعمير.

– تأجيل البت في الطلب: طبقاً لنص المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 15–19، فإن طلب رخصة التجزئة يمكن أن يكون محل تأجيل عندما تكون أداة التهيئة والتعمير في حالة الإعداد، على أن يصدر قرار تأجيل الفصل الذي يجب أن يكون معلّلا خلال المدة المحددة لتحضير، ودون أن تتجاوز آثاره سنة.

[1] المادة 22 الفقرة الأخيرة، نفس المرجع.

ثانيا: رخصة الهدم

يقصد بها القرار الإداري الصادر من الجهة المختصة، والتي تمنح بموجبه للمستفيد حق إزالة البناء كليا أو جزئياً متى كان هذا البناء واقعا ضمن مكان مصنّف أو في طريق التصنيف[1].

أما عن نطاق رخصة الهدم، فإنه طبقاً لنص المادة 60 من القانون رقم 90-29، والمادة 70 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19[2]، نلاحظ أن المشرع لم يجعلها لازمة في كل عملية هدم بل جعلها مقتصرة على المناطق المحمية، فالأصل أن الأفراد يتمتعون بكامل الحرية في تهديم بناياتهم، إلا إذا كانت البناية موجودة ضمن مناطق محمية، فهنا يشترط الحصول مسبقا على رخصة تمكّنهم القيام بعملية الهدم. ومن أجل استصدار قرار متعلق برخصة الهدم، فإن ذلك لا يختلف عن تلك التي تتعلق برخصة البناء، من حيث تقديم الطلب والتحقيق فيه وكذا إصدار قرار بشأنه، وسنوضح ذلك على النحو الآتي:

1- طلب الحصول على الرخصة[3]: للحصول على رخصة الهدم ينبغي على المالك أو موكله أو الهيئة العمومية المخصصة لها البناية الآيلة للهدم، تقديم طلب بذلك، ويرفق عند الاقتضاء بالوثائق التالية:

- وثائق إدارية تثبت صفة صاحب الطلب (نسخة من عقد الملكية أو شهادة حيازة أو الوكالة أو العقد الإداري الذي يثبت تخصيص البناية المعنية).

---

[1] عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 22.

[2] تنص المادة 70 على أنه:" ... لا يمكن القيام بأي عملية هدم، جزئية أو كلية، لبناية دون الحصول مسبقاً على رخصة الهدم، وذلك عندما تكون هذه البناية محمية بأحكام القانون رقم 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي".

[3] المادة 72 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، مرجع سابق.

– وثائق تقنية مؤشر عليها من طرف المهندس المعماري والمهندس المدني، والتي تتمثل في تصميم الموقع، على السلّم المناسب الذي يسمح بتحديد موقع المشروع، وكذا مخططا للكتلة معد على سلّم 500/1 أو200/1 من البناية الآيلة للهدم، تقريراً وتعهداً على القيام بعملية الهدم في مراحل والوسائل المستعملة بصفة لا تعكر استقرار المنطقة، ومخطط مراحل الهدم وآجالها، وإذا كان الهدم جزئي يرفق الملف بمخطط على سلّم 100/1 للبناية يحدد فيه الجزء الذي يتعين هدمه والجزء المراد الاحتفاظ به.

يودع طلب رخصة الهدم والوثائق المرفقة به في ثلاث(3) نسخ لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي لمحل وجود البناية الآيلة الهدم، مقابل وصل يسلم إلى صاحب الطلب في نفس اليوم يبين فيه تاريخ الإيداع، ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإلصاق الوصل في مقر المجلس خلال كامل فترة تحضير رخصة الهدم، قصد تمكين كل مواطن من الاعتراض كتابياً على مشروع الهدم أمامه ولا يقبل هذا الاعتراض إذا لم يكن مبرراً أو مدعماً بوثائق قانونية. وقد حدد المشرع أجل شهر لتحضير الملف يبدأ من تاريخ إيداع الطلب.

2– إصدار القرار المتعلق برخصة الهدم: يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي صاحب الاختصاص الحصري في منح رخصة الهدم[1]، والذي يصدر قراره بشأن الطلب المقدم له من صاحب المصلحة، بعد تحضيره على مستوى الشباك الوحيد للبلدية بنفس الأشكال التي تحضر فيها رخصة البناء، إما بالموافقة أو بالرفض.

أ) القرار المتضمن منح الرخصة: بتوافر الشروط القانونية في الطلب يصبح رئيس المجلس الشعبي البلدي ملزما بمنح رخصة الهدم، ولا يمكن له رفض تسليمها إذا كان الهدم

[1] المادة 68 من القانون رقم 90–29، مرجع سابق.

هو الوسيلة الوحيدة لوضع حد لانهيار البناية، وقد يصدر قرار الموافقة مع تحفظات خاصة، في هذه الحالة يجب أن يكون القرار معللا.

ب) القرار المتضمن رفض منح الرخصة: يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي منح رخصة الهدم، إذا لم تتوفر الشروط المنصوص عليها قانوناً في الطلب، على أن يلتزم بتعليل قرار الرفض وتبليغه إلى المعني، ويمكن لهذا الأخير الذي لم يرضه الرد الذي تم تبليغه به أو في حالة سكوت الإدارة عن الرد على الطلب في الآجال المحددة أن يودع طعنا مقابل وصل استلام لدى الولاية، والتي لها مهلة خمسة عشر(15) يوماً من أجل إصدار قرارها بالتسليم أو الرفض المبرر، وفي حالة انقضاء هذه المدة دون أن يبلغ بأي رأي، يمكنه أن يرفع طعنا لدى الوزير المكلف بالعمران، في هذه الحالة تأمر مصالح الوزارة مصالح التعمير بالولاية، بالرد بالإيجاب أو بالرفض المبرر في أجل خمسة عشر(15) يوماً، من تاريخ إيداع الطعن. مع العلم أن القرار الذي يقبل الطعن فيه أمام الوزير يقتصر على القرار الضمني الصادر عن الولاية دون أن يمتد إلى قرار الرفض المبرر[1]. كما خول المشرع صاحب الطلب الحق في اللجوء إلى القضاء المختص، دون أن يبين مدى إلزامية احترام الطعن الإداري لقبول الطعن القضائي.

[1] المادة 82 من المرسوم التنفيذي رقم 15–19، مرجع سابق.

المبحث الثاني:

آليات الرقابة القضائية على الرخصة الإدارية

لمّا كانت الرخصة الإدارية هي الوسيلة القانونية لتحقيق التوازن بين حقوق الأفراد في ممارسة الحريات العامة وحماية المجتمع من الاضطرابات التي قد تترتب على ممارسة تلك الحريات، كان لابد من إخضاعها لرقابة القضاء باعتباره الهيئة المخوّلة دستوريا لحماية الأفراد والمجتمع، طبقاً لنص المادة 157 من الدستور والتي جاء فيها:" تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات، وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية".

وبما أن الرخصة الإدارية هي تصرف إداري، فإن القاضي الإداري هو المكلف بحماية حقوق الأفراد من تعسّف الإدارة (المطلب الأول). ولمّا كانت الرخصة قيدا فرضه المشرع على الحريات العامة لمصلحة المجتمع، فإن القاضي الجزائي هو الذي يحمي المجتمع، في حالة ممارسة الأفراد لتلك الحريات بطريقة مخالفة لما هو منصوص عليه قانونا (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

رقابة القاضي الإداري على الرخصة الإدارية

إن القاضي الإداري هو الحامي للحقوق والحريات الفردية والمجسد لمبدأ سيادة القانون في علاقة الإدارة بالأفراد، وباعتبار أن الرخصة الإدارية هي قيد ترد على الحريات وجب أن يخضع هذا القيد إلى رقابة القضاء، للحد من احتمال تعسف السلطة المختصة، في منحها أو رفض منحها (الفرع الأول) ويجب أن تخضع لذات الرقابة في حالة سحبها (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرار المتعلق بطلب الحصول على الرخصة

لقد خوّل المشرع الجزائري الأفراد حق اللجوء إلى القضاء لمخاصمة القرارات الإدارية غير المشروعة، وذلك عن طريق رفع دعوى الإلغاء. وبالرجوع إلى القرار المتعلق بطلب الحصول على الرخصة، فإن الجهة الإدارية إما أن تصدر قرارها بالموافقة على الطلب وقد يؤثر ذلك سلبا على حقوق الغير، وإما أن ترفضه وهو ما يعني منع الطالب من ممارسة الحرية المرغوب فيها. فيتعين على المتضرر من قرار الجهة الإدارية أو الشبه إدارية أن يلجأ إلى القضاء لحماية مصالحه.

أولا: رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرار المتضمن منح الرخصة

رغم أن القاضي الإداري الجزائري هو القاضي الطبيعي للإدارة في كل ما تتخذه من تصرفات في إطار ممارسة نشاطها الضبطي[1]، إلا أنه لا يتدخل من تلقاء نفسه، إنما يقتضي الأمر تقديم دعوى من أصحاب المصلحة. ومن هنا يمكننا التساؤل عن صاحب المصلحة في مخاصمة القرار المتضمن منح الرخصة الإدارية، وما هي الضمانات المتاحة له للدفاع عن مصالحه؟.

1- صاحب المصلحة في مخاصمة القرار الإداري المتضمن منح الرخصة: لا تكون دعوى الإلغاء مقبولة إلا بتوفر شروطها، ومن بين هذه الشروط أن يكون للطاعن مصلحة في إلغائه، ولما كانت الرخصة الإدارية تصنف ضمن القرارات الإدارية الفردية التي ترتب مزايا للشخص الذي صدرت في حقه، فإنه لا يمكن لهذا الأخير الطعن فيها، حتى وإن كانت مشوبة بعيب عدم المشروعية. أما بالنسبة للغير الذي يتضرر من تنفيذ الرخصة الإدارية،

[1] سكاكني باية، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم تخصص: القانون، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2011، ص 109.

يكون له مصلحة مباشرة وشخصية في إلغائها، وبالتالي يجوز له رفع دعوى أمام القضاء الإداري يطلب فيها إبطال الرخصة الإدارية إذا كانت غير مشروعة، لأن القاضي الإداري لا يمكننه مراقبة تصرفات الإدارة من تلقاء نفسه وإنما ينتظر حتى يرفع الأمر إليه عن طريق الدعوى[1]، ليمارس اختصاصه المتمثل في رقابة مشروعية أعمال الإدارة. ومثال ذلك، الطعن في رخصة البناء قد يكون من الجار صاحب المصلحة، حيث صدر في هذا الصدد قرارا عن مجلس الدولة الجزائري الغرفة الثالثة تحت رقم 03639 بتاريخ 2002/10/01[2] والذي جاء فيه:" وحيث أن المجلس بالرجوع إلى وثائق الطرفين والقرار المعاد يتضح بأن المسألة تتعلق بشرعية رخصة البناء، وأنه لتسليم هذه الرخصة أن الملكية ضرورية لكنها ليست كافية، لأن منح الرخصة يتطلب شروطا أخرى لم تتوافر في قضية الحال وهي عدم الإضرار بالجيران...".

2-حالات رفع دعوى الإلغاء من الغير المتضرر من قرار الترخيص: تتمثل هذه الحالات في أوجه إلغاء الرخصة الإدارية والتي لا تختلف عن أوجه دعوى الإلغاء عموماً. فقد يطعن في الرخصة من النواحي التالية:

أ) خرق قواعد الاختصاص؛ حيث يكون هناك عدم اختصاص عندما لا يملك مصدر القرار السلطة القانونية لاتخاذه، وتكون هذه الصلاحية عائدة لسلطة أخرى[3]. كأن يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة البناء الخاصة بمشاريع السكنات الجماعية التي يفوق عدد سكناتها مائتي (200) وحدة سكنية، بينما المادة 49 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، جعلت اختصاص إصدارها يعود للوالي.

---

[1] علي الشيح إبراهيم ناصر المبارك، المصلحة في دعوى الإلغاء، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2009، ص 1.

[2] أشار إليه، عمار بوضياف، منازعات التعمير في القانون الجزائري، رخصة البناء والهدم .، مجلة الفقه والقانون، العدد الثالث، جانفي 2013، ص 33.

[3] GUSTAVE Peiser, contentieux administratif, Dalloz, 12^e^édition, paris, 2001,p 213.

ب) عيب الشكل؛ يتحقق هذا العيب عندما تهمل الإدارة الأشكال أو تقوم بها بطريقة غير قانونية[1]، وهو يشمل الشكل بالمعنى الضيق والإجراءات. ومن التطبيقات القضائية لهذا العيب فيما يخص الرخصة الإدارية نذكر[2]:

– بطلان الرخصة لمخالفة الشكليات المقررة قانوناً، في هذا الصدد صدر قرار مجلس الدولة الغرفة الثالثة رقم 03594 الصادر بتاريخ 2001/01/14، قضى فيه مجلس الدولة بتأييد القرار المستأنف فيه والذي قضى بإلغاء رخصة البناء التي سلمت للمستأنف نظرا إلى أنها مشوبة بعيب في الشكل كون أن رخصة البناء موقعة من النائب الثاني لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

– بطلان الرخصة لمخالفة الإجراءات، ومن ذلك أن تمنح الرخصة إلى طالبها دون استشارة المصالح المختصة، إذا كانت الاستشارة إلزامية. ونذكر في هذا الخصوص قرار مجلس الدولة رقم 417 الصادر بتاريخ 2001/07/16، والذي يقضي بتأييد قرار الغرفة الإدارية بمجلس قضاء الجزائر والقاضي بإلغاء رخصة البناء، كونها لا تحتوي على رأي إحدى اللجان الاستشارية، إذ جاء في منطوقة:"... حيث أن القرار محل الاستئناف قد ذكر بأنه لا يظهر من رخصة البناء أنه تم اتخاذ رأي الهيئات الاستشارية.

حيث أن رأي المصالح المختصة واجب في البنايات ذات الاستعمال الصناعي والتجاري.

وبالنتيجة أيد مجلس الدولة القرار المطعون فيه".

ج) عيب مخالفة القانون؛ ويتحقق هذا العيب عندما تصدر الجهة المختصة الرخصة الإدارية بشكل مخالف لقاعدة قانونية، سواء كانت هذه المخالفة مباشرة أو كانت نتيجة غلط قانوني أو غلط مادي. ولقد ألغت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا قرار رئيس المجلس

[1] Ibid, P 218.

[2] عمار بوضياف ، مرجع سابق، ص 32.

الشعبي البلدي لبلدية الجزائر، والذي يرخص بموجبه للسيدين إسماعيل الطاهر وبسَّاي العسكري بفتح محل تجاري لممارسة نشاط تجاري وهو بيع الأقمشة في نفس المكان الذي تمارس فيه شركة gentilhomme SARL نشاطها، لمخالفته قواعد المنافسة المشروعة[1].

د) عيب إساءة استعمال السلطة: يعتبر هذا العيب من العيوب القصدية في السلوك الإداري[2]، ويتحقق عندما تستخدم الإدارة سلطتها من أجل تحقيق أغراض غير مشروعة، سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة، أو تكون قد أصدرت الرخصة بباعث لا يمت لتلك المصلحة التي فرضت على أساسها.

ومن بين القرارات القضائية التي تم فيها إلغاء الرخصة الإدارية بسبب عيب انحراف السلطة نذكر:" قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية EPOUX Lebourcher بتاريخ 1979/07/20 الذي ألغى القرار الصادر من محافظ Sarthe القاضي بمنح تراخيص بناء مراكز تجارية لبعض الشركات، حيث تبين للمجلس أن قرار المحافظ يستهدف تحقيق مصالح فردية معينة وهو لهذا يعتبر مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة.

وقرر المجلس أيضا بتاريخ 1974/05/03 في قضية Barthes إلغاء قرار كان قد أصدره المحافظ بمنح أحد الأفراد ترخيص مبان لا تتوفر فيها الشروط التي يتطلبها القانون، ذلك أن المحافظ قد اتخذ قراره لأسباب بعيدة عن المصلحة العامة، فهو لذلك مشوب بعيب الانحراف بالسلطة"[3].

---

[1] للتفصيل أكثر يرجى الرجوع إلى عزاوي عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 298.

[2] د. خالد عبد الفتاح محمد، الشامل في مختلف أنواع التراخيص، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، مصر، 2010، ص 285.

[3] د. عادل السعيد أبو الخير، مرجع سابق، ص 467.

هذه هي أهم العيوب التي يمكن أن تشوب الرخصة الإدارية، وتجعلها غير مشروعة والتي يرتكز عليها المدعي في مخاصمته لها أمام الجهة القضائية المختصة قصد إلغائها.

ثانيا: رقابة القاضي الإداري على قرار رفض منح الرخصة الإدارية

يقصد بالقرارات الرافضة هو رفض الإدارة إجابة أصحاب الشأن إلى طلباتهم سواء بدت إرادتها في ذلك صريحة أم استخلصت ضمناً[1]. ويكون القرار الإداري الرافض لمنح الرخصة الإدارية، قابلا للطعن أمام القاضي الإداري من طرف طالب الترخيص الذي لم يرض بالرّد الصريح أو الضمني[2] الصادر عن الجهة الإدارية أو الشبه إدارية، إذ تعدّ دعوى الإلغاء هي الوسيلة الوحيدة لرقابة مشروعية القرارات الإدارية الإيجابية منها والسلبية بالرفض. لكن، التساؤل الذي يثار، هو مدى قدرة القاضي الإداري على إلزام الإدارة بمنح الرخصة لطالبها، في حالة إصداره حكما يقضي بعدم مشروعية قرار الرفض، وهل يمكن وقف تنفيذ قرار رفض منح الرخصة؟.

1- دعوى إلغاء القرار الإداري الرافض لمنح الرخصة وإمكانية طلب وقف تنفيذه

يمكن لطالب الرخصة أن يطعن في قرار رفض منح الرخصة، إذا كان هذا الرفض بغير حق مما يجعل قرار الرفض غير مشروع ومعرضا للإلغاء، وهذا لحماية الأفراد من تعنت الإدارة وتعسفها بحقوقهم. وتجسيداً لذلك نصّت المادة 919 الفقرة الأولى من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه:" عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض، ويكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي، يجوز لقاضي الاستعجال، أن يأمر بوقف تنفيذ

[1] جروني فائزة، طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق تخصص قانون عام، جامعة بسكرة الجزائر، 2011/2010،ص 194.

[2] يبرر القضاء سبب نشؤ قرار ضمني قابل للطعن عن سكوت الإدارة، بالقول أنه ثمة قاعدة قانونية عامة تقرر حقاً أو مركزاً قانونياً لإكساب هذا الحق أو المركز القانوني بحيث يكون تدخل الإدارة لتقريره أمراً واجباً عليها متى طلب منها، فيكون تخلفها عنه بمثابة امتناع عن أداء هذا الواجب بما يشكل مخالفة قانونية. عصام نعمة إسماعيل، مرجع سابق، ص 121.

هذا القرار أو وقف آثار معينة منه متى كانت ظروف الاستعجال تبرّر ذلك، ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار".

وباستقراء نص هذه المادة نلاحظ أن المشرع أعطى إمكانية للقاضي الإداري أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري الضمني متى توافرت فيه شرط الاستعجال والجدية.

إذ يعتبر رفض الإدارة أو امتناعها عن الرد على طلبات الأفراد، فيه تمرّد على تطبيق النظام القانوني السائد، سواء تعلق الأمر بتمتعها باختصاص مقيّد أو تقديري[1]، مما يعطي لطالب الترخيص الحق في أن يطعن في قرار الرفض. ويهدف المشرع من إقرار الرقابة القضائية على قرار الرفض الصريح أو الضمني إلى حماية حقوق الأفراد من تعسّف الإدارة في استعمال سلطاتها، وحتى لا تتهرب من إصدار قرارات ترى أنه من مصلحتها ألا تصدرها، وكذا وضع حد لإهمالها وعدم مبالاتها بطلبات الإفراد.

2- سلطة القاضي الإداري في إلزام الجهة الإدارية والشبه إدارية بمنح الرخصة لطالبها

لم يعد دور القاضي الإداري يقتصر على إلغاء القرار الإداري، إنما أصبح يتعدى ذلك إلى تضمين منطوق الحكم أو القرار القضائي أوامر لإلزام الإدارة بالتنفيذ، والخضوع للقانون. على أنه لا يمكن للقاضي الإداري أن يوجه الأمر إلى الجهة الإدارية إلا بناءً على طلب المدعي، ويكون ذلك في منطوق الحكم، وهو ما قضت به المادة 978 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي نصت على ما يلي:" عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار، إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذ معينة، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك، في نفس الحكم القضائي، بالتدبير المطلوب مع تحديد أجل للتنفيذ، عند الاقتضاء".

[1] جروني فائزة، مرجع سابق، ص 48.

كما قد يكون الأمر لاحقا للحكم أو القرار القضائي، في هذا الصدد نصت المادة 979 من نفس القانون على أنه:" عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار، إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذ معينة، لم يسبق أن أمرت بها بسبب عدم طلبها في الخصومة السابقة، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك، بإصدار قرار إداري جديد في أجل محدد".

فالقاضي الإداري إما أن يوجه أمرا إلى الجهة الإدارية أو الشبه إدارية الرافضة للترخيص، هذا الأمر يقضي باتخاذ إجراء تنفيذي محدد، وإما أن يوجه لها أمرا بإجراء تحقيق جديد، ويكون ذلك بناء على متغيرين أساسيين في الشروط الموضوعية وهما[1]: سبب الإلغاء، وطبيعة اختصاص الإدارة.

فإذا كان سبب الإلغاء هو عيب من عيوب المشروعية الخارجية، فعلى القاضي إحالة الملف مجدداً للإدارة لإعادة فحصه خلال مدة محددة، لأن عدم المشروعية هذه قابلة للتصحيح، أوفي حالة إلغاء القرار الإداري لاعتقاد الإدارة أن الطلب لا يدخل في اختصاصها، حيث يحكم القاضي الإداري باختصاصها ويوجه لها أمرا بفحص الطلب. أما إذا كان سبب الإلغاء هو عيب من عيوب المشروعية الداخلية، فهنا تختلف سلطة القاضي الإداري في توجيه الأمر باختلاف سلطة الإدارة في البت في الطلب، ففي حالة الاختصاص التقديري لا يمكن للقاضي سوى أن يأمرها بإعادة فحص الملف مجددا، لاتخاذ قرار جديد خلال مدة محددة، وعلى الإدارة أن تلتزم بذلك، مع مراعاة تغير الظروف القانونية والواقعية التي يتم على أساسها منح الرخصة. أما في حالة الاختصاص المقيد يمكن للقاضي أن يأمرها بإجراء تنفيذي محدد، خلال مدة محددة، ويجب على الإدارة

[1] يعيش تمام أمال، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق تخصص قانون عام، جامعة بسكرة، الجزائر، 2012/2011، ص 282.

أن تلتزم بذلك الإجراء. وفي هذا الخصوص نذكر قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية السيد Bourezak في 1997/07/14[1]، **التي تتلخص وقائعها في رفض منح القنصل العام لفرنسا بالجزائر لهذا السيد الجزائري الجنسية تأشيرة الدخول لفرنسا، للالتحاق بزوجته المقيمة بها، والحاصلة على مستند الإقامة لمدة 10 سنوات، وقد أُيد قرار القنصل بقرار من وزير الشؤون الخارجية الفرنسي، الذي استند في ذلك على أن "حضوره يشكل تهديدا للنظام العام"، فتقدم المعني وزوجته بعريضة لمجلس الدولة يطالبان فيها بإلغاء قرار رفض منح التأشيرة، كونه يمثل اعتداءا على حياته العائلية التي ضمنتها المادة 08 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وطالب بتوجيه أمر للإدارة بمنحه تأشيرة الدخول إلى فرنسا، للإقامة مع زوجته، والحكم بغرامة تهديدية بمبلغ 10 آلاف فرنك عن كل يوم تأخير، فقضى المجلس له بمايلي:**

- إلغاء قرار رفض منح التأشيرة، لكونه اعتداءا على احترام الحياة العائلية المكفولة بالمادة 08 من الاتفاقية.

- بالنسبة للطلب الخاص بتوجيه أمر للإدارة لمنحه التأشيرة، قام المجلس بتحقيق إضافي، ومن خلال إجابات أطراف النزاع ثبت له أنه لم يحدث أي تغيير في المركز القانوني، أو الواقعي للطاعن، منذ صدور القرار الملغي، لذا وجه أمر للسلطة المختصة بمنحه التأشيرة خلال شهر واحد فقط، غير أنه لم يقرن أمره بغرامة تهديدية.

أما في حالة الاختصاص المقيد للإدارة فإن سلطة القاضي الإداري تكون أوسع بحيث يمكنه أن يأمرها باتخاذ إجراء تنفيذي محدود، وخلال مدة محددة، على أن تلتزم الإدارة باتخاذه ذلك الإجراء وفي الميعاد المحدد لها. ومثال ذلك، ما **قضت به محكمة Lyon** [2] **إثر قضية رفعت من الشركة المدنية العقارية pegaz طالبة الحصول**

[1] نفس المرجع، ص 287 و288.

[2] نفس المرجع، ص 290.

على ترخيص لبناء مجمع تجاري على أرض مملوكة لها، إلا أن العمدة رفض منحها الترخيص، على أساس أن هذا لم يكن ضمن خطة التعمير بالمنطقة، ولا بالرسم التخطيطي للتنظيم الخاص بها، فطعنت الشركة أمام المحكمة الإدارية، طالبة إلغاء قرار العمدة برفض منحها الترخيص، وطالبت بصفة أصلية توجيه أمر للإدارة بتسليمه الرخصة، وبصفة احتياطية توجيه أمر للعمدة بإعادة فحص طلبها خلال مدة 3 أشهر من إعلان الحكم له، تحت غرامة تهديدية مقدرة بـ ألف فرنك عن كل يوم تأخير، فقضت المحكمة بإلغاء قرار رفض منح الترخيص، من العمدة، غير أن هذا لا يعني إلزامه بمنحه، لذا رفضت توجيه أمر له بمنح الشركة هذا الترخيص، لكنها أمرته بفحص الطلب مجدداً خلال مدة 3 أشهر من إعلان الحكم له.

وفي الأخير يجب الإشارة إلى أنه في جميع الحالات يمكن أن يرفق القاضي الإداري تلقائيا التدبير الذي اتخذه، بالغرامة التهديدية وهذا طبقا للمادة 980 من قانون الإجراءات المدنية والتي نصت على أنه: "يجوز للجهة القضائية الإدارية، المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ وفقا للمادتين 978 و979 أعلاه، أن تأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها".

الفرع الثاني:

رقابة القاضي الإداري على مشروعية قرار إنهاء الرخصة الإدارية

يترتب على القرار الإداري المتضمن إنهاء الرخصة الإدارية قبل الآجال المحددة لها، تغيير في الوضعية القانونية للمستفيد منها، مما يقتضي إخضاعه لرقابة القاضي للحد من احتمال استعمال الإدارة سلطتها في إنهاء الرخصة لغير الصالح العام، سواء كان هذا الإنهاء بدافع النفع العام أو لمخالفة المرخص له للالتزامات المفروضة عليه. وهوما سنعمل على توضحه تبعا.

أولا: رقابة القاضي الإداري على مشروعية قرار إنهاء الرخصة الإدارية لضرورة المصلحة العامة

الأصل أنه يمكن للسلطة الإدارية إنهاء الرخصة في أي وقت متى اقتضت المصلحة العامة ذلك، ولا يحدها في ذلك سوى إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها بعيداً عن غايات الصالح العام[1] بحيث لا يجوز في هذه الحالة الطعن في قرار السحب قبل الآجال أو مع مراعاة الشروط المقررة إلا لعيب إساءة استعمال السلطة[2]. ولا يقتصر عيب الانحراف بالسلطة على الحالات التي تتخذ فيها الإدارة قرار السحب لأغراض بعيدة عن الصالح العام، فهو يتحقق كذلك إذا اتخذت الإدارة قرارها لتحقق أغراض غير التي قصدها المشرع من منحها تلك السلطة حتى ولو كانت هذه الأغراض تتصل بالصالح العام[3]، وهذا استنادا إلى قاعدة تخصيص الأهداف، والتي لا يجوز للإدارة مخالفتها وإلا تعرض قرارها للإلغاء من طرف القاضي الإداري لعدم مشروعيته. أما إذا كان السحب تم لمقتضيات الصالح العام، أو بقصد الحفاظ على النظام العام حتى وإن لم يتم من الجهة الإدارية المصدرة له فيكون قرار السحب مشروع. ومن بين التطبيقات القضائية التي أقر فيها القاضي بشرعية قرار السحب نذكر:

– قرار مجلس الدولة الفرنسي صادر بتاريخ 18 ديسمبر1959[4] في قضية لوتسيا Lutetia والتي تعود وقائعها إلى عام 1954 حين أصدر رئيس بلدية نيس عدة قرارات تمنع

[1] د. خالد عبد الفتاح محمد، مرجع سابق ص 289.

[2] د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق ص 669.

[3] د. عادل السعيد أبو الخير، مرجع سابق، ص 467.

[4] د. حمدي القبيلات، القانون الإداري، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، الأردن، 2008، ص 234 و235، الهامش 5.

– كما أشار إلى ذلك، يامة إبراهيم، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، الجزائر، 2015/2014، ص 88 و89.

عرض بعض الأفلام التي حصلت على ترخيص بالعرض من الوزير المختص، فطعنت الشركة المنتجة لتلك الأفلام في هذه القرارات، فقضى مجلس الدولة الفرنسي بحق سلطات الضبط المحلي في التدخل لمنع عرض فيلم سبق له الحصول على ترخيص من السلطة المركزية، إذا كان من شأنه خدش القيم الأخلاقية، ويترتب على عرضه إثارة الشغب والإخلال بالنظام العام، حيث قرر أن منع عرض مثل هذه الأفلام مشروع، لأن عرضها كان يهدد النظام العام وبسبب الصفة غير الأخلاقية لتلك الأفلام والظروف المحلية.

– كما أقرت محكمة القضاء الإداري المصري في حكمها الصادر بتاريخ 1990/11/15 قرار الإدارة العامة بإلغاء ترخيص بيع الخمور لأحد المحلات لما فيه من ضرر واضح على المتعاطين وأسرهم وتعدى ذلك إلى تهديد الأمن العام[1].

غير أنه في حالة عدم ثبوت المصلحة العامة التي تدعيها الإدارة يلغي القاضي الإداري القرار المتضمن إنهاء الرخصة الإدارية. ومثال ذلك، "ما قضت به الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قرارها رقم 22236 الصادر بتاريخ 11 جويلية 1981[2] في قضية (أ.ر) ضد والي ولاية الجزائر ورئيس دائرة بئر مراد رايس، حيث أقدم قضاة الغرفة الإدارية المذكورة على إلغاء قرار رئيس دائرة بئر مراد رايس الصادر في 29 ماي 1979 والذي منع بموجبه السيد (أ.ر) من إتمام بناء سور فيلته الكائن ببئر خادم 03 نهج الإخوة جيلالي، بحجة أن بناء هذا السور يخل بالنظام العام عن طريق الإخلال بالأمن العام، بالرغم من أن السيد (أ.ر) صاحب الفيلا المذكور كان قد تحصل على رخصة بناء السور من رئيس بلدية بئر خادم بتاريخ 28 أكتوبر 1978. وبموجب قرار صادر من نفس البلدية يتضمن رخصة البناء مؤرخ في 16 جانفي 1979، فطعن السيد (أ.ر) في قرار رئيس دائرة

[1] د. عادل السعيد أبو الخير، مرجع سابق، ص 443.

[2] أشار إليه، د.عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، نظرية الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزء *الثاني*، الجزائر، 2005، ص560.

بئر مراد رايس بالإلغاء أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا (المجلس الأعلى سابقا) بتاريخ 29 نوفمبر 1979، وبعد التحقيق أصدرت الغرفة الإدارية قرارها بتاريخ 11 جويلية 1981 يقضي بإلغاء قرار رئيس دائرة بئر مراد رايس لأن هذا القرار غير مؤسس ومستند إلى وقائع غير ثابتة وصحيحة تبرر اتخاذه، حيث لا توجد وقائع الإخلال بالأمن العام من جراء بناء أو اتخاذه السور."

وبناءً على ما تقدم يمكن القول أنه إذا كانت الإدارة في الأصل تملك حرية وزن مناسبات العمل وتقدير النتائج التي تترتب على الوقائع الثابت قيامها، إلا أنه حينما تختلط مناسبة العمل الإداري بمشروعيته، ومتى كانت هذه المشروعية تتوقف على حسن تقدير الأمور خصوصا فيما يتعلق بالحريات العامة[1]، وجب أن يكون قرار السحب لازما لمواجهة حالات معينة من أجل دفع خطر جسيم يهدد الأمن والنظام العام، باعتبار هذا الإجراء هو الوسيلة الوحيدة لمنع هذا الضرر، بحيث يكون للقضاء حق الرقابة على قيام الصالح العام أو انعدامه، فإذا ثبت للقاضي قيام هذا المسوغ كان قرار السحب مشروع، أما إذا لم يكن فيها ما يسوغ التدخل كان السحب غير مشروع ومعرضا للإبطال.

ثانيا: رقابة القاضي الإداري على قرار سحب الرخصة كعقوبة إدارية

بالرغم من الإيجابيات العديدة التي تنطوي عليها العقوبة الإدارية أو الجزاء الإداري من حيث السرعة والفعالية، لإدراك السلطة الإدارية لحقيقة المخالفات الإدارية بحكم اتصالها اليومي بالواقع الإداري[2]، بما يمكّنها من حماية المصلحة العامة. إلا أنّه لا يمكن للجهة الإدارية والشبه إدارية أن تمارس سلطاتها في توقيع الجزاء على المرخص له المخل بالتزاماته كما تشاء، ودون معقب بل أنها تخضع في ذلك لرقابة القضاء، وفي فرض تلك

[1] د. محمد بكر حسين، الحقوق والحريات العامة، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، مصر، 2008، ص 71.

[2] عزاوي عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 364.

الرقابة تعتبر ضمان لصاحب الرخصة ضد تعسف السلطة الضابطة وضد أي أخطاء أو تعدي على حقوق المرخص لهم أو مخالفتها للقانون، بحيث تتسع رقابة القاضي الإداري لتشمل مشروعية قرار الإدارة بتوقيع جزاء السحب، باعتبار أن قرار سحب الرخصة يمكن أن يشوبه عيب من العيوب المقررة في القانون للقرار الإداري سواء في الاختصاص أو الشكل أو المحل أو السبب أو الغاية، كما يشمل رقابة الملاءمة وهذا بفحص مدى تناسب عقوبة السحب والخطأ المرتكب من المرخص له. ومن التطبيقات القضائية الخاصة بمراقبة مشروعية قرار السحب الذي تتخذه الإدارة كعقوبة ضد الأشخاص الذين يخالفوا أحكام الرخصة، نذكر قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2003/06/23[1] في قضية السيد (ك.ع) ضد والي ولاية قسنطينة ومن معه والتي تتعلق بسحب رخصة استغلال المحلات المتواجدة في سوق الخضر والفواكه بسبب تغيير النشاط ، وقد جاء تسبيبه كما يلي :" حيث أن هذه اللجنة للسوق قامت بتوجيه إنذارات للمستأنف وتجار آخرين طالبة منهم تغيير نشاطهم غير الملائم مع طبيعة السوق ومنحت لهم أجلا كافيا للكف عن المخالفات المرتكبة وأمام تعنتهم قامت الإدارة باتخاذ الإجراءات اللازمة ثم أخذ القرار محل السحب، الذي يعد مشروعا وقانونيا ".

ويكون قرار سحب الرخصة كعقوبة إدارية قابلا للطعن أمام القاضي الإداري سواء نص المشرع على ذلك صراحة أو لم ينص على ذلك. ومن الحالات التي نص فيها المشرع صراحة على إمكانية الطعن في قرار سحب الاعتماد من الوسطاء في عمليات البورصة الذي تتخذه الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وهو ما نصت عليه المادة 57 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 والمعدلة بموجب المادة 18 من القانون رقم 03-04 والتي جاء فيها: " تعدّ قرارات الغرفة الفاصلة في المجال

[1] مجلس الدولة، الغرفة الأولى، قرار رقم 010834، مؤرخ في 2003/06/23، قضية (ك.ع) ضد والي ولاية قسنطينة ومن معه، مجلة مجلس الدولة، العدد 04، الجزائر،2003، ص 84 و85.

التأديبي قابلة للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة، خلال أجل شهر(1) واحد من تاريخ تبليغ القرار موضوع الاحتجاج.

يحقق ويبتّ في الطعن خلال أجل ستة(6) أشهر من تاريخ تسجيله[1]".

وللإشارة فإن المشرع قد ينصّ على أن سحب الرخصة يتم بموجب مرسوم كما هو الشأن بالنسبة لسحب رخصة استغلال شبكات المواصلات السّلكيّة واللاسلكية[2] وكذا سحب السند المنجمي[3]، بمعنى أنه في حالة مخالفة المرخص له الالتزامات المفروضة عليه، فإن سحب الترخيص يتم بموجب مرسوم تنفيذي فردي. مما يدفعنا إلى التساؤل عن مدى قابليته للطعن؟.

يرى بوجادي عمر[4]في هذا الخصوص أن المراسيم التنفيذية لا تخضع لرقابة القضاء. والدليل على ذلك، عدم وجود أي حكم قضائي يتناول مرسوما تنفيذيا بالرقابة، لا بالإلغاء، ولا التفسير، ولا فحص مدى المشروعية، وربما يعود ذلك حسبه إلى تصنيف المراسيم، سواء كانت رئاسية، أو حكومية، في خانة الأعمال السيادية، التي تعتبر من أخطر امتيازات الإدارة على الإطلاق.

---

[1] يلاحظ على هذه المادة أنها جعلت ميعاد الطعن في قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي أقصر بكثير عن ميعاد الطعن أمام مجلس الدولة المحددة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وهو أربعة أشهر من تاريخ تبليغ القرار. كما حددت هذه المادة مهلة ستة أشهر للمجلس من تاريخ تسجيل الطعن للفصل فيه.

[2] المادة 36 من القانون رقم 2000-03، مرجع سابق.

[3] تنص المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 02-65 على ما يلي:" يعلن سحب السند المنجمي، ... بمرسوم تنفيذي بعد تقديم الوزير المكلف بالمناجم الملف الذي يقترحه مجلس إدارة الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والمعدّ على أساس تقرير الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية لما يتعلق الأمر بامتياز منجمي" . مرجع سابق.

للإشارة فإن الوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية حلت محل الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، في حين حلت وكالة المصلحة الجيولوجيا للجزائر محل الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية وهذا طبقا للمادة 188 من القانون رقم14-05، مرجع سابق.

[4] بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2011، ص 254.

غير أننا لا نوافق هذا الرأي باعتبار أن المراسيم التنفيذية هي قرارات إدارية تقبل الطعن أمام القضاء الإداري متى توفرت فيها شروط الطعن، وأن عدم وجود أي حكم قضائي يتناول مرسوما تنفيذيا بالرقابة، لا يعني بالضرورة أن المرسوم من أعمال السيادة ولا يخضع للطعن، إنما ذلك يمكن أن يرجع إلى عدم إقدام الأفراد على الطعن في المراسيم التنفيذية، كما أنه لو كان القضاء يعتبر المراسيم من أعمال السيادة لا وجدت أحكام تقضي بذلك. بالإضافة إلى ذلك، فإن المرسوم التنفيذي رقم 02-65 المحدد لكيفيات منح السّندات المنجميّة اعترف صراحة لصاحب السّند بحق الطعن أمام القضاء، إذ نصت المادة 42 منه على مايلي:" تبلغ الوثيقة التي تتضمن سحب السّند المنجمي لصاحبها شهرين(2)، بعد انقضاء المدة الخاصة بتعليق النشاط.

لصاحب السند المبعد الحق في الطعن أمام الجهات القضائية الإدارية."

أما بخصوص طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المتضمن سحب الرخصة الإدارية كعقوبة، فإن ذلك ممكن متى توافر ركنان متلازمان يتصل أولهما بمبدأ المشروعية[1] وهو ركن الجدية، والآخر يتعلق بحالة الاستعجال[2]، باعتباره من القرارات الإدارية الصريحة التي تغيّر من الوضع السابق للمرخص له، سواء كان ذلك أمام قاضي الإلغاء، طبقاً للمواد 833 إلى 837 والمادة 910 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أو أمام قاضي الاستعجال طبقا للمادة 919 من نفس القانون. فالمشرع استهدف من خلال منح القاضي الإداري سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها، تلافي النتائج الخطيرة التي تترتب على تنفيذها، مع الحرص في الوقت نفسه على مبدأ افتراض سلامة القرارات الإدارية وقابليتها للتنفيذ[3]، فينبغي على القاضي ألا يلغي قرار سحب الرخصة إلا إذا شابه عيب

[1] د. محمد بكر حسين، مرجع سابق، ص 74.

[2] يقصد بركن الجدية وجود أسباب جدية يرجح معها إلغاء القرار المطعون فيه، أما ركن الاستعجال يقصد به أن يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها.

[3] د. خالد عبد الفتاح محمد، مرجع سابق ص 42.

من عيوب المشروعية وألاّ يوقف تنفيذه إلا إذا تبيّن له بحسب الظاهر ومن الأوراق ودون المساس بأصل طلب الإلغاء، وجود شك جدي حول مشروعية القرار المطلوب وقف تنفيذه وكان من شأن تنفيذه إحداث أضرار يتعذر تداركها، خاصة إذا كان سحب الترخيص يتعلق بممارسة نشاط يمثل مصدر رزق للمرخص له.

وفي هذا الخصوص صدر قرار عن مجلس الدولة بتاريخ 2002/04/30[1] يقضي بوقف تنفيذ مقرر وزير العدل إلى غاية الفصل في موضوع النزاع لوجود وسيلة جدية، المتمثلة في خرق المقرر لحق من حقوق الدفاع، والذي جاء تسبيبه كما يلي :" حيث أن المدعية تلتمس وقف تنفيذ مقرر العزل الذي اتخذه وزير العدل اتجاهها.

حيث أنها تثير خرق الإجراءات الشكلية بما أنها لم تستلم استدعاء اللجنة التأديبية إلا بتاريخ 2001/02/14 من أجل حضور جلسة 2001/02/22.

حيث أنها تُقدم للنقاش شهادة من قابض البريد والمواصلات التي يتبيّن منها أنه تم التأشير على الرسالة يوم 2001/02/13 وتم تسليمها يوم 2001/02/14. حيث ودون الحاجة إلى فحص الأوجه المثارة، فإن النظام الداخلي لغرفة الموثقين ينص على أن تاريخ الاستدعاء للمثول أمام اللجنة التأديبية لا يمكن أن يقل عن 12 يوما كاملا.

حيث أن هذه القاعدة تعتبر من النظام العام وعدم احترامها يعد خرقا لحق الدفاع المضمون دستوريا وبالتالي يبرّر وقف التنفيذ ".

[1] أشارت إليه جروني فائزة، مرجع سابق، ص 80.

المطلب الثاني:

رقابة القاضي الجزائي على الرخصة الإدارية

يقوم النظام القانوني على التوازن بين الحقوق والحريات من جهة وبين المصلحة العامة من جهة أخرى، وهو ما يتحقق بالتناسب بين حماية كل منهما. لذلك فإن المشرع الجزائي في مقام حمايته للحقوق والحريات، يراعي التوازن بين مقتضيات هذه الحماية وبين ما يتمتع به الغير من حقوق وحريات، وكذا التوازن بين هذه الحماية وبين المصلحة العامة المتمثلة في النظام العام. ولمَّا كان الغرض من تقييد بعض الحقوق والحريات بنظام الترخيص هو حماية النظام العام والمال العام، كان لابد من تدعيم هذا القيد بنصوص قانونية ردعية، للحدّ من المخالفات والتجاوزات التي يرتكبها الأفراد، لإلزامهم على احترام القيود المفروضة عليهم بما يحقق الحماية التي تقتضيها الضرورة الاجتماعية، في هذا الإطار يتعيّن علينا تحديد الدور الذي يمكن للقاضي الجزائي أن يلعبه للحدّ أو على الأقل التقليل من الانتشار المتزايد لجرائم مخالفة الرخصة الإدارية، وما يمكن أن يترتّب عنه من إضرار بمصالح المجتمع.

فالقاضي الجزائي يلعب دوراً مهما وحاسما في مهمة الردع وقمع الجرائم، ومنها الجرائم التي تترتب على مخالفة أحكام الرخصة. لذا سنعمل على تبيين الهيئات المكلّفة بمعاينة تلك المخالفات في الفرع الأول ثم نتطرق إلى صور هذه المخالفات في الفرع الثاني.

الفرع الأول:

الهيئات المكلفة بمعاينة المخالفات المتعلقة بالرخصة

يختص بمعاينة الجرائم التي تتعلق بالرخصة الإدارية هيئات الضبط القضائي ذات الاختصاص العام التي يتمتع أفرادها بصلاحيات معاينة كل الجرائم، وهيئات الضبط القضائي ذوي الاختصاص الخاص والتي ينحصر دورها فقط في معاينة الجرائم التي تدخل في نطاق اختصاصها القطاعي[1].

أولا: هيئات الضبط القضائي ذات الاختصاص العام

يعتبر من هيئات الضبط القضائي ذات الاختصاص العام الأشخاص المؤهلين لمعاينة كل الجرائم الواردة في قانون العقوبات والقوانين المكملة له، بما فيها الجرائم التي تترتب عن مخالفة الرخصة الإدارية، وقد صنّف المشرع الجزائري هيئات الضبط القضائي ذات الاختصاص العام إلى فئتين هما:

الفئة الأولى: ضباط الشرطة القضائية، ويمكن تقسيمهم إلى نوعين[2]:

1- الأشخاص الذين يتمتعون بصفة الضبطية القضائية بقوة القانون، وهم: قضاة النيابة، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، ضباط الدرك الوطني، الموظفون التابعون للأسلاك الخاصة للمراقبين، ومحافظي وضباط الشرطة للأمن الوطني.

2- الأشخاص الذين يتمتعون بصفة الضبطية القضائية بصدور قرار، وهم: ذوو الرتب في الدرك، ورجال الدرك الذين أمضوا في سلك الدرك الوطني ثلاث سنوات على الأقل والذين تم تعيينهم بموجب قرار مشترك صادر عن وزير العدل ووزير الدفاع الوطني، بعد موافقة لجنة خاصة.

---

[1] حسونة عبد الغني، مرجع سابق، ص 103.

[2] المادتان 12 و15 من الأمر 66-155 المؤرخ في 05 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية العدد 48، الصادرة في 10 جوان 1966، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 15-02، المؤرخ في 23 جويلية 2015، الجريدة الرسمية العدد 40، الصادرة في 23 جويلية 2015.

– الموظفون التابعون للأسلاك الخاصة للمفتشين وحفاظ وأعوان الشرطة للأمن الوطني الذين أمضوا ثلاث سنوات على الأقل بهذه الصفة والذين تم تعيينهم بموجب قرار مشترك صادر عن وزير العدل ووزير الداخلية والجماعات المحلية، بعد موافقة لجنة خاصة.

– ضباط وضباط الصف التابعين للمصالح العسكرية للأمن الذين تم تعيينهم خصيصا بموجب قرار مشترك صادر عن وزير الدفاع الوطني ووزير العدل.

الفئة الثانية: أعوان الضبط القضائي وقد حدّدهم المشرع في نص المادة 19 من قانون الإجراءات الجزائية والتي جاء فيها:" يعد من أعوان الضبط القضائي موظفو مصالح الشرطة وذوو الرتب في الدرك الوطني ورجال الدرك ومستخدمو مصالح الأمن العسكري الذين ليست لهم صفة ضباط الشرطة القضائية ".

ثانيا: هيئات الضبط القضائي ذوي الاختصاص الخاص

لقد منح المشرع الجزائري صفة الضبطية القضائية لموظفي وأعوان الإدارات والمصالح العمومية، وذلك بموجب قوانين خاصة، وقد نصت المادة 27 من قانون الإجراءات الجزائية على ذلك، إذ جاء فيها:" يباشر الموظفون وأعوان الإدارات والمصالح العمومية بعض سلطات الضبط القضائي التي تناط بهم بموجب قوانين خاصة وفق الأوضاع وفي الحدود المبينة بتلك القوانين". وتسمى هذا الهيئات بالشرطة الإدارية الخاصة، تمييزا لها عن الشرطة الإدارية العامة[1] من جهة وعن الشرطة القضائية من جهة أخرى.

[1] يقصد بالشرطة الإدارية العامة، مجموع الأنشطة الإدارية التي تمارسها السلطة الإدارية، والرامية إلى اتخاذ قرارات تنظيمية أو فردية، بهدف حماية النظام العام بمدلولاته الأساسية. أما الشرطة الإدارية الخاصة، فيقصد بها مجموع الاختصاصات والصلاحيات التي يخولها القانون لجهة أو هيئة معينة في ميدان محدد، وهي تفترق عن الشرطة الإدارية العامة إمّا بنظامها الخاص وإمّا لأنها تتيح التدخل في مواد غير الأمن والطمأنينة والسلامة الصحية. للتفصيل أكثر يرجى الرجوع إلى، جورج فوديل، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدارسات والنشر والتوزيع، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، لبنان،2001، ص 506 وما يليها.

– ميساوي حنان، مرجع سابق، ص 291.

وفي هذا الإطار تختلف الهيئات المكلَّفة بمعاينات المخالفات التي تتعلق بالرخصة الإدارية، باختلاف النشاط التي تتولى مراقبته، سواء كان الغرض من ذلك هو حماية النظام العام أو المال العام. وسنحاول التطرّق إلى أهم الهيئات الإدارية المنوط بها معاينة مخالفات نظام الترخيص.

1- الأعوان المكلفين بمعاينة المخالفات المتعلقة بالمال العام؛ من بين هذه الهيئات نذكر:

أ) شرطة المناجم: تنصّ المادة 144 من القانون رقم 14-05 المتعلق بالمناجم على مايلي:" علاوة على ضباط وأعوان الشرطة القضائية، يؤهل أعوان شرطة المناجم المنشأة بموجب المادة 41[1] أعلاه، بالبحث ومعاينة المخالفات لأحكام هذا القانون.

ويؤهل أعوان شرطة المناجم، أثناء ممارسة مهامهم، لطلب تسخير القوة العمومية".

ففي حالة القيام بأشغال التنقيب أو الاستكشاف المنجميين دون تراخيص، أو ممارسة النشاط بطريقة مخالفة لما هو منصوص عليه في القانون، يحرّر أعون شرطة المناجم محضرا يسرد فيه العون المحرر بدقة الوقائع المثبتة، وكذا التصريحات التي يجمعها، ثم يوقع عليه من طرف العون المحرر ومرتكب المخالفة وإذا رفض المخالف التوقيع يذكر ذلك في المحضر، على أن يرسله في أجل لا يتجاوز خمسة أيام من تاريخ الإعداد إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا، باعتباره هو الهيئة المختصة بتحريك الدعوى العمومية.

ب) شرطة المياه: لقد استحدث المشرع الجزائري شرطة المياه، بموجب المادة 159 من قانون المياه والتي نصت على أنه:" تنشأ شرطة للمياه تتكون من أعوان تابعين للإدارة المكلفة بالموارد المائية". وهذا قصد البحث والتحري عن جرائم استغلال المياه، والتي تتمثل في استغلال المياه بطريقة غير مشروعة، ومن ذلك إنجاز أبار أو حفر لاستخراج المياه

[1] تنص المادة 1/41 من القانون رقم 14-05 على ما يلي:" تنشأ شرطة المناجم المشكلة من سلك مهندسي المناجم التابعين للوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية ".مرجع سابق.

الجوفية، إنجاز منشآت التنقيب عن المنبع، وكذا إقامة المنشآت أو الهياكل لاستخراج المياه الجوفية أو السطحية بدون رخصة.

وفي سبيل البحث والتحري عن جرائم استغلال المياه، منح المشرع شرطة المياه صلاحيات واسعة لا تقتصر على معاينة المخالفات والتحقيق فيها، إنما تصل إلى حد تقديم الشخص المتلبّس بتهمة المساس بالأملاك العمومية للمياه، أمام وكيل الجمهورية أو ضابط الشرطة القضائية المختص، إلا إذا شكّلت مقاومة مرتكب المخالفة خطرا كبيرا عليهم، وفي هذه الحالة، يذكر تمرد المخالف في محضر المعاينة[1].

ج) شرطة الغابات: يتمتع رجال الضبط الغابي بصفة الضبط القضائي، وهو ما نصّ عليه قانون الغابات[2]، وكذا قانون الإجراءات الجزائية في نص المادة 21 منه، والتي جاء فيها:" يقوم رؤساء الأقسام والمهندسون والأعوان الفنيّون والتقنيون المختصون في الغابات وحماية الأراضي واستصلاحها بالبحث والتحري ومعاينة جنح ومخالفات قانون الغابات وتشريع الصيد ونظام السير وجميع الأنظمة التي عيّنوا فيها بصفة خاصة وإثباتها في محاضر ضمن الشروط المحددة في النصوص الخاصة ".

وقد كلّف المشرع رجال الضبط الغابي بالبحث والتحري في جنح ومخالفات قانون نظام الغابات وتشريع الصيد وجميع الأنظمة التي عيّنوا فيها بصفة خاصة، وإثباتها في محاضر[3]. ومنها حالة استغلال المنتجات الغابية أو نقلها، أو استخراج أو رفع رمال أو معادن أو تراب في الأملاك الغابية الوطنية لأغراض الاستغلال دون رخصة، أو في حالة القيام بعملية الحرث أو الزرع في الأملاك الغابية الوطنية بدون رخصة،

---

[1] المادة 164 من القانون رقم 05-12، مرجع سابق.

[2] المواد من 62 إلى 62 مكرر1 من القانون رقم 84-12، المعدل بموجب القانون رقم 91-20، مرجع سابق.

[3] المادة 62 مكرر2، نفس المرجع.

أو في حالة ممارسة الصيد دون رخصة. ففي هذه الحالات يحرّر رجال الضبط الغابي محضرا ويرسل إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا قصد المتابعة القضائية للمخالف.

2- الأعوان المكلفين بمعاينة المخالفات المتعلقة بالنظام العام، من بين أهم هذه الهيئات نذكر:

أ) شرطة العمران: تم إنشاء شرطة العمران في الجزائر نتيجة عدّة عوامل أهمها، كثرة البناءات الفوضوية، وذلك بموجب قرار صادر عن المديرية العامة للأمن الوطني، الذي يتضمن تأسيس شرطة العمران وحماية البيئة[1] على مستوى بعض الولايات ذات التعدد السكاني الكبير[2].

غير أنه تمّ تجميد نشاط هذه الوحدات سنة 1991، نظرا للظروف التي عاشتها الجزائر آنذاك، وتمّ إدماج أعوان شرطة العمران وحماية البيئة في المصالح الولائية للأمن العمومي[3]، وتنفيذا لتعليمات وزارة الداخلية تمّ إعادة تنشيط هذه الوحدات من جديد تدريجيا ابتداء من سنة 1997[4].

وتتمثل مهام شرطة العمران في البحث ومعاينة مخالفات أحكام قانون التعمير، حيث نصت المادة 76 مكرر من قانون التهيئة والتعمير على أنه:" علاوة على ضباط وأعوان الشرطة القضائية المنصوص عليهم في التشريع المعمول به، يخوّل للبحث ومعاينة مخالفات، أحكام هذا القانون، كل من: مفتشي التعمير، أعوان البلدية المكلفين بالتعمير، موظفي إدارة التعمير والهندسة المعمارية "[5].

---

[1] ميساوي حنان، مرجع سابق، ص 294 و295.

[2] حسونة عبد الغني، مرجع سابق، ص 107.

[3] ميساوي حنان، مرجع سابق، ص 295.

[4] حسونة عبد الغني، مرجع سابق، ص 107.

[5] المادة 76 مكرر مضافة بموجب المادة 08 من القانون رقم 04-05، المعدل والمتمم للقانون رقم 90-29، مرجع سابق.

ومن بين تلك المخالفات القيام بأشغال البناء أو الهدم بدون رخصة، أو القيام بها بطريقة مخالفة لمضمون الرخصة، أو إنشاء مجموعة سكنية دون رخصة تجزئة. ففي هذه الحالة يقوم العون المؤهل قانونا بتحرير محضر يتضمن بالتدقيق وقائع المخالفة، وكذا التصريحات التي تلقاها من المخالف، ويوقّع عليه العون المحرر ومرتكب المخالفة، وفي حالة رفض المخالف التوقيع، يدوّن ذلك في المحضر[1]، هذا الأخير يكتسي في كل الحالات حجية قاطعة ولا يجوز الطعن فيه إلا بالتزوير.

يرسل محضر معاينة المخالفة إلى الجهة القضائية المختصة (وكيل الجمهورية)، كما يتم إرسال نسخة منه إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين في أجل لا يتعدى اثنين وسبعين(72) ساعة، من تاريخ المعاينة[2].

ب) مفتشو البيئة: خوّلهم المشرع سلطة البحث ومعاينة المخالفات التي تضرّ بالبيئة، والمنصوص عليها في قانون البيئة[3]، ومن ذلك، ممارسة النشاطات التي قد تشكّل أخطارا تضرّ بصحة الأشخاص أو تمسّ البيئة من دون رخصة[4]، بالإضافة إلى بحث ومعاينة مخالفات القوانين ذات الصلة بالبيئة، منها قانون تسيير النّفايات ومراقبتها وإزالتها[5]، ومن بين تلك المخالفات، إنشاء منشأة لمعالجة النفايات دون رخصة من السلطة المختصة.

وللإشارة فإنه بالنسبة لحجّيّة المحاضر المحرّرة من طرف هيئات الضبط القضائي ذات الاختصاص الخاص لها قوة إثبات قطعية، وما يقال فيها من معلومات وتصريحات

---

[1] المادة 76 مكرر2 مضافة بموجب المادة 10 من القانون رقم 04-05، نفس المرجع.

[2] المادتان 76 مكرر4 والمادة 76 مكرر5، نفس المرجع.

[3] المادة 111 من القانون رقم 03-10، مرجع سابق.

[4] المواد 72، 73، 74، نفس المرجع.

[5] المادة 53 من القانون رقم 01-19، مرجع سابق.

ووقائع هي الحقيقة ولا يمكن الطعن فيها إلا بالتزوير، على عكس محاضر هيئات الضبط القضائي ذات الاختصاص العام التي يأخذها القاضي على سبيل الاستدلال[1].

الفرع الثاني:

الجرائم التي تترتب عن ممارسة النشاط المقيد بنظام الترخيص والعقوبات المقررة له

بعد ما تطرقنا إلى الهيئات التي تتولى البحث عن الجرائم التي تترتب عن مخالفات الأشخاص للقوانين المنظمة للحرية أو النشاط المقيّد بنظام الترخيص يتعيّن علينا أن نبين صور هذه الجرائم والعقوبات المقرّرة لها.

أولا: صور الجرائم التي ترتبط بالنشاط الخاضع للترخيص الإداري

تتمثل هذه الجرائم في ممارسة النشاط المنظّم أو الحرية المقيّدة دون الحصول على رخصة مسبقة من الجهة الإدارية المنوط بها مراقبة النشاط، أو ممارسته بطريقة مخالفة لمضمون الرخصة والقوانين المنظمة لها، وهذه الجرائم يمكن أن تكون إما جرائم وقتية مثل إقامة منشأة بغير ترخيص أو جرائم مستمرة مثل استغلال النشأة بالمخالفة لأحكام الترخيص[2].

1- جريمة ممارسة النشاط أو الحرية دون رخصة: لقد سبق وأن أشرنا بأن الرخصة الإدارية الأصل فيها ترد على نشاط مباح، واستثناء يمكن أن ترد على نشاط محظور، وفي هذه الحالة فإن النشاط يشكل في حدّ ذاته جريمة، وبالتالي كل شخص يقوم به من دون رخصة مسبقة أو بعد نهاية مدّتها يتعرّض للجزاء المقرّر لذلك الفعل. ومثال ذلك، جريمة حيازة أو بيع أو تصدير أو استيراد المخدّرات والتي قد تصل عقوبتها

[1] تنص المادة 215 من قانون الإجراءات الجزائية على أنه:" لا تعتبر المحاضر والتقارير المثبتة للجنايات أو الجنح إلا مجرد استدلالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".

[2] سعيدان علي، حماية البيئة من التلوث، بالمواد الإشعاعية والكيماوية في القانون الجزائري، دار الخلدونية، الطبعة الأولى الجزائر، 2008، ص 312.

المؤبد[1]، ومن ذلك أيضا حمل أو حيازة السلاح، إذ يشكّل هذا الفعل جريمة يعاقب عليها القانون.

أما في حالة ما إذا كانت الرخصة استثناء من إباحة عامة، فإن النشاط لا يعتبر في حد ذاته جريمة، إنما الجريمة تترتب عن عدم احترام الشخص الإجراءات المقررة قانونا لممارسة النشاط أو الحرية والتي تتمثل في الحصول على الرخصة. فيكون الشخص مرتكبا لجريمة ممارسة النشاط من دون رخصة، فيصدر الحكم على أساس مخالفة الرخصة، كأن يرتكب الشخص جريمة البناء دون ترخيص. وقد يؤدي غياب الرخصة في بعض الحالات إلى تغير التكييف القانوني للفعل، وفي هذا الصدد نجد أن المشرع الجزائري اعتبر كل مظاهرة تجري من دون ترخيص تجمهرا[2] وتفرق طبقاً لأحكام المادة 97 من قانون العقوبات[3]. وبخصوص ممارسة المهن المنظّمة، منها مهنة المحامي والموثق ومهنة المهندس والطبيب وما شابها من المهن الحرة التي يمارسها الأفراد كل واحد لحسابه الخاص، فإنه إذا ثبت أن هناك شخص استعمل لقب أو صفة محامي، أو لقب أو صفة موثق مثلا وأخذ يمارس أعمال المحاماة أو أعمال التوثيق دون أن يستوفي الشروط اللازمة قانونا لممارسة هذه المهنة[4] ومنها شرط الاعتماد فإنه يكون قد ارتكب جريمة انتحال صفة وتطبق عليه العقوبات المقررة لجريمة انتحال صفة والمنصوص عليها في قانون العقوبات.

وتعتبر جريمة ممارسة النشاطات المقيّدة دون الحصول على رخصة مسبقة، أو بعد انتهاء الرخصة من الجرائم العمدية.

---

[1] المادة 19 من القانون رقم 04-18 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004، يتعلق بالوقاية من المخدرات والمؤثرات العقلية وقمع الاستعمال والاتجار غير المشروعين بها، الجريدة الرسمية العدد 83، الصادرة في 26 ديسمبر 2004.

[2] المادة 19 من القانون رقم 91-19، مرجع سابق.

[3] المادة 22 من القانون رقم 89-28، مرجع سابق.

[4] عبد العزيز سعد، جرائم الاعتداء على الأموال العامة والخاصة، دَار هومة، الجزائر، 2005، ص 206.

2- جريمة ممارسة النشاط بطريقة مخالفة لمضمون الرخصة: على خلاف الجريمة السابقة، فهنا الشخص يحصل على رخصة مسبقة من الجهة المكلفة بمراقبة النشاط المطلوب مزاولته، لكنه لا يتقيّد بالالتزامات المفروضة عليه بمقتضى القوانين المنظمة للنشاط المرخص به. ومثال ذلك، إخلال صاحب الترخيص المنجمي بالالتزامات المفروضة عليه، منها امتناعه عن إرسال تقارير دورية إلى السلطة الإدارية المختصة، سواء تعلق الأمر بتقرير الأشغال المنجزة[1] أو تلك التي تخص نشاطه المنجمي[2]، وفي هذا الشأن نص المادة 148 من قانون المناجم على أنه:" يعاقب كل صاحب ترخيص لم يرسل إلى السلطة الإدارية المختصة التقرير المفصل المنصوص عليه في المادة 85 أعلاه، والمتضمن الأشغال المنجزة خلال نشاطاته المنجمية، وتقارير النشاطات المنصوص عليه في المادة 124 أعلاه،... بغرامة من 100.000 دج إلى500.000 دج".

ومن ذلك أيضا عدم إنجاز البناية في الآجال المحددة في رخصة البناء، أو كان البناء منجزا بطريقة مخالفة لمضمون الرخصة الإدارية، وفي هذه الحالة أي عدم مطابقة البناء لرخصة البناء المسلّمة، يحرّر العون المؤهل محضر معاينة المخالفة ويرسله إلى الجهة القضائية المختصّة للبت في الدعوى العمومية، والتي تقرر إمّا القيام بمطابقة البناء للرخصة أو هدمه جزئيا بما يحقق مطابقة البناء مع ما تضمّنته رخصة البناء أو كلّيا في أجل معيّن يحدّده القاضي الجزائي، وفي حالة امتناع المخالف الامتثال لذلك تقوم الإدارة تلقائيا بتنفيذ الأشغال المقررة من طرف القاضي، على نفقة المخالف[3].

وتنقضي الدعوى العمومية في جريمة ممارسة النشاط بدون رخصة أو بطريقة مخالفة لأحكامها، بمرور عشر سنوات من يوم ارتكاب أخر فعل من الأفعال

---

[1] المادة 85 الفقرة الأخيرة من القانون رقم 14-05 مرجع سابق.

[2] المادة 124 الفقرة 6، نفس المرجع.

[3] المادة 76 مكرر5 من القانون رقم 90-29، مرجع سابق.

المكوّنة للجريمة، إذا كان الفعل يعتبر جناية، وبمرور ثلاث سنوات إذا كان الفعل يعتبر جنحة، وبمضيّ سنتين إذا كان الفعل يشكّل مخالفة. ومثال ذلك، جريمة البناء دون رخصة، فهي تسقط بمرور ثلاث سنوات من تاريخ إقامة آخر أعمال البناء باعتبارها جنحة، بصرف النظر عن استمرار وجود البناء المخالف[1]. لأن جريمة البناء بدون رخصة هي جريمة وقتية متتابعة الأفعال[2]وليست مستمرة[3]، فلا عبرة ببقاء البناء بعد إنشائه، لأن ذلك أثر من آثار تشييده وليس امتداد لإرادة الإنشاء. وبذلك يبدأ تاريخ احتساب مدة تقادم الدعوى العمومية من تاريخ تمام المخالفة، ويلزم هنا إثبات هذا التاريخ حتى يكون الدفع بانقضائها مقبولا، ويمكن أن يثبت واقعة إتمام البناء بفواتير الكهرباء والمياه والصرف الصحي.

ومن التطبيقات القضائية التي تضمنت أحكام تقضي فيها، بانقضاء الدعوى العمومية بمرور المدة القانونية، فيما يخص ممارسة الحق دون رخصة، نذكر القرار رقم 602345 الصادر عن الغرفة الجنائية بالمحكمة العليا بتاريخ 2009/12/17[4]، الذي يقضي بتقادم جنحة زواج عسكري بدون رخصة، بمرور ثلاث سنوات من يوم اقترافها، باعتبارها جنحة فورية. وقد جاء فيه:

---

[1] عبد الوهاب عرفة، شرح قوانين البناء والهدم، ديوان المطبوعات الجامعية، مصر، 2005، ص 430.

[2] جريمة البناء بدون ترخيص جريمة متتابعة الأفعال تقوم على نشاط إجرامي واحد، والاعتداء فيه مسلط على حق واحد وأن تكررت هذه الأعمال وتعاقبت دون أن يقطع بينها فارق زمني يوحي بانفصالها، وبناء عليه فإن صدور الحكم في أي منها يكون جزاء لكل الأفعال التي وقعت في تلك الفترة حتى ولو لم يكتشف أمرها إلا بعد صدور الحكم. لتفصيل أكثر يرجى الرجوع إلى:

– سمير عبد السميع الأودن ، المسؤولية الجنائية في البناء والهدم، مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية، مصر، 2000، ص 176.

– عبد الوهاب عرفة، المرجع السابق، ص 433.

[3] نفس المرجع، ص 431.

[4] قرار رقم 602345 صادر بتاريخ 2009/12/17 عن الغرفة الجنائية بالمحكمة العليا، مجلة المحكمة العليا، العدد الأول 2009، ص 273 و274.

<< بالقول أنه تزوج سنة 2000 وأنجب ولدين (أ) في 2000/11/04 و(ذ) في 2004/03/24 وأن المتبعة انطلقت خلال سنة 2008 لذا فإن الدعوى العمومية متقادمة ولا يجوز متابعته طبقا للمادة 07 من قانون الإجراءات الجزائية.

حيث أن واقعة الزواج بدون رخصة من السلطة المختصة وقتية يبدأ التقادم فيها من يوم حدوثها وأن قانون القضاء العسكري يحيل في مادته 69 على المواد 6 إلى 9 من قانون الإجراءات الجزائية فيما يخص تقادم الدعوى العمومية .....

حيث أن تقادم الدعوى من النظام العام وتجوز إثارته ولو لأول مرة أمام محكمة النقض الأمر الذي يوجب نقض الحكم المطعون فيه ...>>

ثانيا: العقوبات الجزائية التي يمكن أن تترتب عن مخالفة الرخصة الإدارية

تصنف الجرائم في قانون العقوبات إلى جنايات، جنح ومخالفات[1]، وفي ما يخص جريمة ممارسة النشاطات دون ترخيص أو بطريقة مخالفة له يلاحظ بشكل عام عدم وجود جزاءات جنائية إلاّ إذا كانت الرخصة استثناء من حظر عام، وكان الفعل المحظور يشكّل جناية (مثل جريمة استيراد المخدرات دون ترخيص). أما فيما يخص العقوبات التي يوقّعها القاضي الجزائي على الشخص المخالف، فإنّها تتمثل طبقا للأحكام العامة المطبقة على الأشخاص والواردة في قانون العقوبات في العقوبات الأصلية والعقوبات التكميلية[2].

1- العقوبات الأصلية: تتمثل العقوبة الأصلية في العقوبة السالبة للحرية والعقوبة المالية، على أنه يمكن الحكم بهاتين العقوبتين معا. وعليه فإنه في حالة ارتكاب

[1] المادة 27، من الأمر 66-156، المؤرخ في 08 جوان 1966، الذي يتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية العدد 49، الصادرة في 11 جوان 1966.

[2] المادتان 05 و09، نفس المرجع.

الشخص جريمة ممارسة النشاط بدون رخصة أو مخالفة أحكامها، تطّبق عليه هاتين العقوبتين معا أو احدهما فقط وذلك حسب درجة جسامة الضرر الذي يلحق بالمصلحة الاجتماعية؛ فإذا كان النشاط الممارس دون رخصة يشكل استثناء من حظر عام، فإن الفعل المرتكب يمكن أن يشكل جناية، قد تصل عقوبته المؤبد، ومن ذلك ما جاء في نص المادة 19 من القانون رقم 04-18، المتعلق بالوقاية من المخدرات والمؤثّرات العقلية وقمع الاستعمال والاتجار غير المشروعين بها، والتي نصّت على أنه:" يعاقب بالسجن المؤبد كل من قام بطريقة غير مشروعة بتصدير أو استيراد مخدّرات أو مؤثّرات عقلية ". غير أنه وحسب مضمون المادة 04 من نفس القانون، يمكن تسليم ترخيص للقيام بتلك العمليات المنصوص عليها في المادة 19 أعلاه، إذا كانت موجهة لأهداف طبية أو علمية، أما في حالة انعدام الترخيص، يخضع المخالف لتلك العقوبة، حتى وإن كانت لأغراض طبية أو علمية. وإذا كان مرتكب الفعل المحظور شخصاً معنوياً فإن العقوبة تكون دائما غرامة مالية طبقا للمادة 25 الفقرة الأولى من القانون المذكور أعلاه.

أما إذا كانت الرخصة هي استثناء من إباحة عامة، فإن أغلب الجرائم التي ترتبط بها تشكل جنح أو مخالفات، معاقب عليها في قانون العقوبات أو القوانين الخاصة المنظمة لتلك النشاط أو الحرية.

فبالنسبة للمهن المنظمة فإن ممارستها بدون ترخيص تعتبر طبقا لقانون العقوبات جنحة معاقب عليها، حيث جاء في نص المادة 243 منه على أنّه:" كل من استعمل لقبا متصلا بمهنة منظمة قانونا أو شهادة رسمية أو صفة حددت السلطة العمومية شروط منحها أو أدعى لنفسه شيئا من ذلك بغير أن يستوفي الشروط المفروضة لحملها يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنتين وبغرامة من 500 إلى 5.000 دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين".

أما فيما يخص العقوبات التي تتعلق بالرخص الأخرى، سواء تلك التي تتعلق بالنظام العام أو المال العام، فإنها تختلف باختلاف درجة خطورتها.

أ) العقوبات المقررة في حالة مخالفة الرخص المتعلقة بالنظام العام: تعد جرائم البناء بدون رخصة أو بكيفية مخالفة لأحكامها هي أكثر الجرائم انتشارا، بالإضافة إلى جريمة التظاهر دون رخصة، لذا سيتم التطرق إلى الجزاءات العقابية المقررة لهما.

– العقوبات المطبقة على جريمة مخالفة رخصة البناء؛ لقد اعتبر المشرع هذا النوع من الجريمة جنحة، وقرّر لها عقوبة مالية تتراوح ما بين 3.000 دج و300.000 دج، وهذا في حالة الإخلال بأحكام رخصة البناء من حيث الالتزامات والتحفّظات وقواعد المخططات التقنية المصادق عليها، وفي حالة العود يمكن الحكم على المخالف بالحبس من شهر إلى ستة أشهر، وهذا طبقا للمادة 77 من قانون التهيئة والتعمير[1].

لكن بالرجوع إلى القانون رقم 08–15 المتعلق بمطابقة البنايات وإتمام إنجازها، فقد حدد المشرع العقوبات المقرّرة على مخالفة رخصة البناء بنوع من التفصيل وذلك على النحو التالي:

– يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين وبغرامة مالية تتراوح بين 100.000 دج و1.000.000 دج كل من ينشئ مجموعة سكنية دون رخصة تجزئة، ويعاقب بالغرامة وحدها الشخص الذي يشيِّد بناية داخل تجزئة لم يتحصل لها على رخصة تجزئة، وفي حالة العود تضاعف العقوبة[2]. وقد وسّع المشرع في هذا النوع من المخالفة، من الأشخاص الذين تشملهم العقوبة، بتطبيقها على المقاول الذي أنجز الأشغال والمهندس

[1] القانون رقم 90–29، مرجع سابق.

[2] المادتان 74 و75 من القانون رقم 08–15، مرجع سابق.

المعماري والمهندس والطوبوغرافي أو كل صاحب دراسة أعطى أوامر تسببت في المخالفة[1].

– يعاقب بغرامة من 50.000 دج 100.000 دج، كل من يشيِّد أو يحاول تشييد بناية دون رخصة، وفي حالة العود يعاقب المخالف بالحبس من ستة أشهر إلى سنة، وتضاعف الغرامة[2].

– يعاقب بغرامة من 50.000 دج 100.000 دج، كل من لا ينجز البناية في الأجل المحدد في رخصة البناء[3].

العقوبة المقررة على مخالفة رخصة التظاهر: قد تؤدي المظاهرة إلي الإخلال بكل من الأمن العام والنظام العام، تعطيل مصالح المواطنين، قطع الطرق أو المواصلات، تعطيل حركة المرور أو الاعتداء على الأشخاص أو الممتلكات أو حرية العمل، ولمواجهة هذه الأخطار فرض المشرع على الراغبين في تنظيمها الحصول على رخصة مسبقة من السلطة المختصة، واعتبر أن مخالفة هذا الإجراء (الرخصة) يشكّل جريمة، ونصَّ على معاقبة كل من يشارك في مظاهرة بدون ترخيص بالحبس من ثلاثة أشهر إلى ستة أشهر وبغرامة 3.000 دج 15.000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين[4].

ب) العقوبات المقررة في حالة مخالفة الرخص المتعلقة بالمال العام: تحظى الأملاك الوطنية بحماية جزائية، بحيث لا يمكن استغلالها إلا بموجب موافقة السلطة المختصة التي تكون بموجب عقد أو رخصة إدارية وهو ما يهمّنا في هذا الدراسة.

---

[1] المادة 76، نفس المرجع.

[2] المادة 79، نفس المرجع.

[3] المادة 78، نفس المرجع.

[4] المادة 23 من القانون رقم 91–19، مرجع سابق.

ونظرا للأهمية التي تكتسيها الأملاك الغابية وكذا الأملاك الوطنية المائية وخاصة أنهما يعتبران من أكثر الأملاك الوطنية المعرضة للاعتداء من قبل الأشخاص وبشكل مستمر، لأمر الذي دفع المشرع إلى تقرير حماية خاصة لهما وذلك بفرض عقوبات جزائية على مستغلي تلك الأملاك بدون رخصة أو بكيفية مخالفة لها. ففي ما يخص الأملاك الغابية يتعرض الشخص الذي يقوم بالبناء في الأملاك الغابية الوطنية أو بالقرب منها إلى غرامة من 1.000 دج إلى 50.000 دج وفى حالة العود، يمكن الحكم بالحبس من شهر واحد إلى ستة (6) أشهر[1]. ويتعرض الشخص الذي يقوم باستغلال المنتجات الغابية أو نقلها دون رخصة إلى عقوبة الحبس من عشرة أيام إلى شهرين[2].

أما بالنسبة الأملاك المائية فهي تحظى بحماية دستورية[3]، وقد رتب المشرع الجزائري عقوبات جزائية على استعمال الموارد المائية بدون ترخيص، وهذا بفرض عقوبات سالبة للحرية في حالة الإخلال بهذا الإجراء. إذ يعاقب كل شخص يقوم بأعمال تتضمن إنجاز أبار أو حفر لاستخراج المياه الجوفية، أو إنجاز منشآت التنقيب عن المنبع، أو إقامة المنشآت أو الهياكل لاستخراج المياه الجوفية أو السطحية بدون رخصة بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين، وبغرامة مالية من 100.000 دج إلى 500.000 دج[4].

[1] المادة 75 من القانون رقم 84-12، مرجع سابق.

[2] المادة 77 من القانون رقم 84-12، مرجع سابق.

[3] المادة 19 من القانون رقم 16- 01 مرجع سابق.

[4] المادة 174 من القانون رقم 05-12، مرجع سابق.

كما يعاقب الشخص الذي يقوم برمي الإفرازات أو تفريغ أو إيداع كل أنواع المواد التي لا تشكل خطر تسمم أو ضررا بالأملاك العمومية للماء بدون رخصة بغرامة من 10.000 دج إلى 100.000 دج[1]. على أن تضاعف هذه العقوبات في حالة العود.

2- العقوبات التكميلية: فضلا عن العقوبات التكميلية التي يمكن للقاضي الجزائي تطبيقها على مرتكب الجريمة والمنصوص عليها في قانون العقوبات[2]، فإنه قد ينص المشرع في القوانين الخاصة المنظمة للنشاط أو الحرية المقيدة بنظام الترخيص على عقوبات تكمليه تطبق على الأشخاص الذين يمارسون تلك الحرية أو النشاط دون احترام ذلك الإجراء، ومن بين هذه العقوبات نذكر:

- مصادرة الوسائل محل الجريمة أو إتلافها وكذا المنع من طلب الحصول على الرخصة لمدة معينة. ومثال ذلك، أنه في حالة إنشاء أو استغلال شبكة عموميّة للمواصلات السّلكيّة واللاّسلكيّة دون رخصة يجوز للمحكمة فضلا على الحكم بالعقوبة الأصلية، أن تأمر بمصادرة المعدّات والمنشآت المشكّلة للشّبكة أو التي تسمح بتقديم الخدمة، كما يجوز لها الأمر بإتلافها على نفقة المخالف والحكم بمنع طلب منح رخصة أو ترخيص جديد مدة سنتين[3].

- الغلق المؤقت أو النهائي للمؤسسة التي يملكها الشخص المخالف، أو المنع من مزاولة النشاط المهني أو الاجتماعي محل المخالفة. وقد نص المشرع الجزائري على إمكانية

---

[1] المادة 171، نفس المرجع.

[2] المادة 18 مكرر من الأمر رقم 66-156، مرجع سابق.

[3] المادتان 133 و134 من القانون رقم 2000-03، مرجع سابق.

تطبيق هذه العقوبة على الشخص الذي يقوم ببناء أو استغلال منشأة إنتاج كهربائي أو خطّ مباشر للكهرباء أو قناة مباشرة للغاز دون رخصة[1].

كما نصت المادة 40 من القانون رقم 04-08، الذي يتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية[2]، على أن يحكم القاضي بغلق المحل التجاري الذي يمارس فيه نشاط أو مهنة مقنّنة خاضعة للتسجيل في السجل التجاري دون استفاء شرط الرخصة أو الاعتماد المطلوبين، فضلا عن الغرامة التي تعتبر عقوبة أصلية. ومن النشاطات المقننة التي تخضع لتسجيل في السجل التجاري قبل الحصول على الاعتماد النهائي، نذكر على سبيل المثال، ممارسة نشاط وكيل المركبات الجديدة[3]، وكذا ممارسة نشاط إنتاج الأفلام السينمائية وتوزيعها واستغلالها[4].

[1] المادتان 151 و153 من القانون رقم 02-01، مرجع سابق.

[2] قانون رقم 04-08 مؤرخ في 14 أوت 2004، يتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، الجريدة الرسمية العدد 52 الصادرة في 18 أوت 2004.

[3] المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 15-58، مرجع سابق.

[4] المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 13-276، مرجع سابق.

الخاتمة

من خلال ما تمّ عرضه تبين لنا أن الرخصة الإدارية هي آلية من آليات ضبط النشاطات والحريات الفردية، التي تعتمد عليها السلطة الضابطة في القيام بالتزامها القانوني المتمثل في ضرورة التوفيق بين مقتضيات حماية النظام العام والمال العام من جهة، وضرورة صيانة حقوق وحريات الأفراد من جهة أخرى، فهي بذلك من أهم الوسائل التي اعتمد عليها المشرع للتقليل من حدة الصدام والصراع القائم بين ضرورات النشاط الإداري ونشاطات الأشخاص الواجب احترامها في ظل العلاقة الجدلية بين السلطة والحرية.

ولمّا كانت الرخصة الإدارية وإن تعددت التسميات التي يستعملها المشرع تندرج ضمن الأعمال الإدارية الانفرادية، فإنها تتميز بنفس الخصائص التي تميز القرارات الإدارية فضلا عن الصفات التي تميزها باعتبارها من الأعمال الإدارية السلبية، لذلك يشترط لصحتها أن تتوفر فيها نفس الأركان التي تشترط لصحة القرارات الإدارية بصفة عامة.

أما بخصوص النظام القانوني للرخصة الإدارية، توصلنا من خلال هذه الدراسة إلى أن سلطة الإدارة في إصدار الرخصة الإدارية تختلف باختلاف الحرية أو النشاط المنظم. أي بحسب ما إذ كان طلب الترخيص متعلقاً باستثناء من حرية عامة أو من حظر عام، فإذ كان الطلب منصباً على نشاط غير محظور أصلا تكون سلطتها مقيدة، أما إذ كان الطلب منصباً على نشاط محظور فتكون سلطتها تقديرية. وفي كل الأحوال يجب على السلطة الضابطة أن تسعى في تعاملها مع طلبات الترخيص إلى تحقيق التوازن بين الصالح العام والصالح الخاص لطالبي الرخصة من خلال التعامل مع الآثار القانونية المترتبة عن منحها في إطار العلاقة الثلاثية بين الجهة المانحة والمرخص والغير الذي قد يتضرر من منحها. وبما أن الرخصة الإدارية قرار إداري، فإنها مؤقتة الأثر،

بحيث تتوقف عن إنتاج أثارها مهما طالت مدة سريانها، وإن اختلفت أسباب هذه النهاية وطريقتها والكيفية التي تنقضي بها، سواء كانت نهاية خارجة عن إرادة الإدارة أو بإرادتها وذلك بداعي الصالح العام أو كجزاء لمخالفة المرخص له الأحكام التشريعية والتنظيمية المنظمة لها.

وفيما يخص مجالات الرخصة الإدارية فقد ركزنا على المجال الاقتصادي والسياسي وذلك بإعطاء نماذج عن كل مجال، كما تطرقنا إلى رخص التعمير باعتبارها الأكثر طلبا، وقد لاحظنا من خلال هذه الدراسة بأن الإجراءات والشروط التي يطلبها المشرع من أجل ممارسة الحريات السياسية تكون أكثر تعقيدا. أما بالنسبة لممارسة الحريات الاقتصادية وإن كانت أقل تعقيد من الحريات السياسية إلا أنها تختلف باختلاف درجة خطورة النشاط على المجتمع.

ومن أجل الحفاظ على التوازن الذي تسعى الرخصة الإدارية إلى تحقيقه تمّ إخضاعها إلى رقابة القضاء، حيث أقر المؤسس الدستوري للأفراد حق اللجوء إلى القاضي الإداري، باعتباره الهيئة المكلّفة بحماية الحريات والمطالبة بإلغاء القرار المتعلق بالرخصة الإدارية إذا شابه عيب من عيوب المشروعية، سواء كان هذا القرار يتضمن منحها أو رفض منحها أو سحبها. وقصد تفادي الأخطار التي قد تترتب عن ممارسة الأفراد تلك الحريات دون استصدار الرخصة أو ممارستها بكيفية مخالفة لمضمونها، رتب المشرع على ذلك عقوبات جزائية التي يختص القاضي الجزائي بتوقيعها على المخالف باعتباره الهيئة المكلفة دستوريا بحماية المصلحة الاجتماعية في حالة الاعتداء عليها. وعلى العموم، فإنه من خلال هذه الدراسة تمكّنا من استخلاص النتائج التالية:

– أن الرخصة الإدارية، هي عمل قانوني إداري إرادي انفرادي تدرج ضمن الأعمال الإدارية السلبية التي تهدف إلى الحفاظ على النظام العام، لذا فهي تتوفر على كافة الخصائص

التي يتصف بها القرار الإداري، بالإضافة إلى الخصائص التي تميزه باعتبارها إجراء من إجراءات الضبط الإداري.

– الرخصة الإدارية تشكل على الدوم استثناء من قاعدة ما، سواء استثناء من إباحة عامة وهو الأصل أو استثناء من حظر عام، لذلك فهي لا تتقرر إلا بموجب نص قانوني.

– كلما كانت إجراءات الحصول على الرخصة لممارسة نشاط مقيد معقدة، وذلك باشتراط كم هائل من البيانات والوثائق لصحة طلب الترخيص كان النشاط أقرب إلى الحظر.

– إن الهدف الرئيسي والنهائي من فرض الرخصة الإدارية في قوانين كل الدول الديمقراطية هو تحقيق التوفيق والتوازن بين حقوق وحريات الأفراد من جهة وحماية النظام العام والمال العام من جهة أخرى؛ فهي تتقرر لحماية النظام العام الاقتصادي أو السياسي أو الاجتماعي أو الثقافي.

– إن مبرر تدخل الإدارة في نشاطات الأفراد عن طريق الرخصة الإدارية يكمن في تحاشي الأضرار التي قد تترتب عن تلك الأنشطة، ووجوب تلافي نتائجها السلبية قدر الإمكان.

– إن الرخصة الإدارية بما ترتبه من مزايا أو حقوق للمستفيد منها، تسلم دائما تحت شرط ضمني هو عدم الإضرار بالغير.

– لا يعتبر سكوت الإدارة عن الرد على الطلب المقدم إليها بمثابة ترخيص ضمني، حتى ولو كان المشرع يلزمها بالرد على الطلب في أجل معين، إلا إذا نص المشرع على ذلك صراحة. على أن قيام قرينة الترخيص الضمني بفوات المدة المحددة التي أقامها المشرع على انقضاء أجل معيَّن من تاريخ تقديم طلب الترخيص لا يكتمل كيانها إلا إذا ثبت أن طلب الترخيص كان موافقاً لحكم القانون مستوفياً لكل ما يفرضه القانون من شروط وإجراءات.

– يمكن للقاضي الإداري فضلا عن إلغاء قرار رفض منح الرخصة غير المشروع سواء كان قرار الرفض صريحاً أو ضمنياً أن يوجه بناء على طلب المدعي أمرا إلى الجهة الإدارية أو الشبه إدارية الرافضة للترخيص، يقضي إما باتخاذ إجراء تنفيذي محدد، إذا كانت سلطتها في إصدار الرخصة مقيدة، وإما بإجراء تحقيق جديد، إذا كانت سلطتها في إصدار الرخصة تقديرية. وفرض غرامة تهديدية عليها لحملها على تنفيذ تلك الأوامر، مما يعزز دور القاضي الإداري في حماية الحريات العامة للأفراد.

– يلاحظ من خلال استقراء النصوص القانونية التي تتضمن رقابة قبلية على الحريات العامة خاصة في المجال السياسي أنها تعرف تقهقر بسبب تراجع المشرع عن نظام الإخطار كآلية لتنظيم ممارسة هذه الحريات؛ فبعد ما كان يكتفي بنظام الإخطار في تأسيس الأحزاب السياسية وممارسة حرية التظاهر، أصبح يشترط ضرورة الحصول على رخصة مسبقة من السلطة الضابطة، وهذه الأخيرة تعد إجراء أكثر تشديد من نظام الإخطار، وهو ما يتعارض مع ما هو معمول به في الدول الديمقراطية التي تكتفي بنظام الإخطار. في حين عرفت حرية الصحافة قفزة نوعية بتحريرها من كل أشكال الرقابة القبلية بموجب التعديل الدستوري الأخير.

أما فيما يخص ممارسة الحريات الاقتصادية وتحديدا حرية التجارة والصناعة فإنها عرفت نقلة نوعية وهو ما تجسد في حرية الاستثمار، التي استبدل فيها المشرع نظام الترخيص بنظام الإخطار. كما عرفت ممارسة الحقوق التي ترتبط بحق الملكية هي كذلك تطورا ملحوظاً، هذا من خلال تقليص الآجال الممنوحة للإدارة في الفصل في طلب الحصول على رخص التعمير.

في ظل النتائج المتوصل إليها ارتأينا إدراج بعض التوصيات أو الاقتراحات التالية:

– ندعو المشرع عند تقيده للحريات العامة بأن لا ينال من النشاط أو الحرية محل الحماية الدستورية وذلك بالانتقاص منها أو إهدارها، إنما يجب أن يقوم النص القانوني المقيّد للحرية على أسباب وأسس تدعم الحرية، لاتحدّ منها أو تقضي عليها، وذلك من خلال تبسيط للإجراءات والابتعاد عن التعقيدات التي تشجع على البيروقراطية الإدارية وتدفع الأفراد إلى النفور والتنازل عن ممارسة حريتهم.

– كما أننا ندعو المشرع عند صياغته للنصوص القانونية المقيدة للحريات العامة بنظام الترخيص، الابتعاد عن استخدام المصطلحات الغامضة والعبارات المبهمة، التي قد يترتب عنها سوء تفسير الإدارة لتلك القاعدة القانونية، وهذا بإعطائها معنى مغاير للمعنى الذي قصده المشرع، مما ينعكس سلبا عن الحريات العامة.

– ينبغي على السلطة الضابطة قصد الحفاظ على التوازن الذي تصبوا إليه الرخصة الإدارية، أن تطبق القوانين المنظمة للحريات العامة، تطبيق سليم بعيداً عن الازدواجية والمحاباة، لأن تحقيق التوازن والحفاظ النظام العام لا يقتصر على وجود القانون وحده وإنما يمتد إلى آليات تطبيقه أيضا ومدى سريان مبدأ سيادة القانون على الجميع بما فيهم الدولة نفسها، مما يقتضي معه التزام السلطة الضابطة حدود القانون عند ممارس وظيفتها الرقابية على النشاطات الأفراد، دون إفراط ولا تفريط.

– ما يلاحظ في الواقع الانتشار الواسع لمخالفات الرخصة الإدارية، خاصة تلك المتعلقة بممارسة الحريات السياسية، فبالنسبة للأحزاب السياسة أصبحت الأحزاب تمارس نشاطها ومنتدياتها السياسية بمجرد تقديم طلب الاعتماد ودون انتظار صدور قرار الترخيص من وزير الداخلية، في حين أن المطلوب منها احترام سيادة القانون خاصة وأن هدفها هو السعي للوصول إلى الحكم مما يستوجب عليها أن تكون هي القدوة في احترام قوانين الدولة. أما في ما يخص ممارسة حق التظاهر، فإن الأفراد أصبحوا يتظاهرون من دون

استصدار رخصة التظاهر، والأبعد من ذلك أن الدولة أصبحت تتفاوض معهم وتستجيب لمطالبهم. بالإضافة إلى الانتشار الواسع لجريمة البناء بدون رخصة، وللحد من الانتشار الكبير لممارسة الأنشطة والحريات العامة بدون رخصة، يتعين على الدولة التطبيق الصارم للعقوبات المنصوص عليها في القانون المنظم للنشاط أو الحرية أو تلك المنصوص عليها في قانون العقوبات.

– تثقيف الأفراد على ضرورة احترام الرخصة وتنبيههم بالأخطار التي قد تنجر عن عدم احترامها والتي تضر بالنظام العام، وكذا تذكيرهم بالعقوبات التي تترتب عن مخالفتها.

قائمة المراجع

الكتب

1- جورج فوديل، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، لبنان،2001.

2- حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2011.

3- د. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010.

4- حمدي القبيلات، القانون الإداري، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، الأردن، 2008.

5- خالد عبد الفتاح محمد، الشامل في مختلف أنواع التراخيص، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، مصر، 2010.

6- خالد عبد الفتاح محمد وحسن محمود سيد أحمد، المشكلات العملية للتراخيص، دار الكتب القانونية، مصر، 2004.

7- سعيدان علي، حماية البيئة من التلوث، بالمواد الإشعاعية والكيماوية في القانون الجزائري، دار الخلدونية، الطبعة الأولى الجزائر، 2008.

8- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، مصر،2007.

9- سمير عبد السميع الأودن، المسؤولية الجنائية في البناء والهدم، مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية، مصر، 2000.

10- د. عادل السعيد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، مصر 2008.

11- عارف صالح مخلف، الإدارة البيئية. الحماية الإدارية للبيئة، دار اليازوري للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2007.

12- عبد العزيز سعد، جرائم الاعتداء على الأموال العامة والخاصة، دَار هومة، الجزائر، 2005.

13- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى مصر، 2008.

14- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية، الصورة والنفاذ ووقف التنفيذ في فقه وقضاء مجلس الدولة، دار محمود للنشر والتوزيع، مصر 2007.

15- عبد الوهاب عرفة، شرح قوانين البناء والهدم، ديوان المطبوعات الجامعية، مصر، 2005.

16- د. عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرارات الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2009.

17- علاء الدين عشري، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010

18- د. عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، الجزائر، 1990.

19- علي الشيح إبراهيم ناصر المبارك، المصلحة في دعوى الإلغاء، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2009.

20- د. علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2009.

21- د. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، نظرية الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزء *الثاني*، الجزائر، 2005.

22- د. لينا حسن ذكي، قانون حماية المنافسة ومنع الاحتكار، دار النهضة العربية، مصر،2006.

23- مايا محمد نزار أبودان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى، لبنان، 2011.

24- محمد بكر حسين، الحقوق والحريات العامة، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، مصر، 2008.

25- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.

26- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2012.

27- د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 1992.

28- د. محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2007.

29- د. مكلكل بوزيان، الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر، دار الأصول للطباعة والنشر، الجزائر، 2014.

30- قطيش عبد اللطيف، الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2013.

31- نصر الدين هنوني، الوسائل القانونية والمؤسساتية لحماية الغابات في الجزائر، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 2001.

32- نعيم المغبغب، الجديد في الترخيص الصناعي والبيئي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2006.

33- ياسين بن بريح، الضبط الإداري في فكر القانون الوضعي والشريعة الإسلامية، مكتبة الوفاء، الطبعة الأولى، مصر، 2014.

الكتب باللغة الأجنبية

1) BONNARD Pierre : résumé du droitadministratif, Dalloz, paris ,1970.

2) GUSTAVE Peiser, contentieux administratif, Dalloz, 12e édition, paris, 2001.

3) CHARLES Debbasch et JEAN-CLAUDE Ricci, contentieux administratif, Dalloz, 8eédition, paris, 2001.

4) ZOUAIMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en algérie, éditions Houma, Alger, 2005.

الرسائل والمذكرات

1- بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2011.

2- بوجلمين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادات الماجستير في الحقوق فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2007/2006.

3- تواتي نصيرة، ضبط سوق القيم المنقولة الجزائري دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص: القانون، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2013.

4- جروني فائزة، طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق تخصص قانون عام، جامعة بسكرة الجزائر، 2011/2010.

5–حسونة عبد الغني، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، أطروحة مقدمة نيل درجة دكتوراه علوم في الحقوق، جامعة بسكرة، الجزائر، سنة 2013/2012.

6– دايم بلقاسم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة تلمسان الجزائر، 2004.

7–سكاكني باية، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم تخصص: القانون، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2011.

8–عايلي رضوان، مردودية الأملاك الوطنية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر(1)، الجزائر، 2015/2014.

9– عروس مريم، النظام القانوني للحريات العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 1999.

10– عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر،2007.

11–ميساوي حنان، آليات حماية الأملاك الوطنية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، الجزائر، 2015/2014.

12–يامة إبراهيم، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، الجزائر، 2015/2014.

14–يعيش تمام أمال، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق تخصص قانون عام، جامعة بسكرة، الجزائر، 2012/2011.

المقالات

1- أحمية هنية، عيوب القرار الإداري (حالات تجاوز السلطة)، مجلة المنتدى، العدد الخامس، جامعة بسكرة، الجزائر 2008.

2- حوحو رمزي، رخصة البناء وإجراءات الهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر العدد الرابع، جامعة بسكرة، الجزائر، 2009.

3- زردوم صورية، دور رقابة القضاء الإداري في منازعات التعمير والبناء، مجلة الحقوق والحريات، عدد تجريبي، جامعة بسكرة، 2013.

4- عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر العدد الثالث، جامعة بسكرة، الجزائر، 2008.

5- عزري الزين، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية، العدد الثامن ، جامعة بسكرة الجزائر، 2005.

6- عفاف حبة، دور رخصة البناء في حماية البيئة والعمران، مجلة المفكر العدد السادس، بسكرة، الجزائر، 2010.

7- عمار بوضياف، منازعات التعمير في القانون الجزائري، - رخصة البناء والهدم-، مجلة الفقه والفانون، العدد الثالث، جانفي 2013.

8- محمد الصغير بعلي، تسليم رخصة البناء في القانون الجزائري، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد الأول، المركز الجامعي الشيخ العربي التبسي، الجزائر، 2007.

النصوص القانونية

1- الدساتير

1- دستور 23 فبراير 1989، الجريدة الرسمية رقم 09 المؤرخة في 01 مارس 1989.

2- دستور 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية رقم 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996، معدل بالقانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أفريل 2002، الجريدة الرسمية رقم 25، الصادرة في 14 أفريل 2002، والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية رقم 63، الصادرة في 16 نوفمبر 2002، والقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية رقم 14، الصادرة في 07 مارس 2016.

2- القوانين العضوية

1-القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011، يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلقة باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية العدد 43، الصادرة في 03 أوت2011.

2- القانون العضوي 12-04 المؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية العدد 02، الصادرة في15 جانفي 2012.

3- القانون العضوي رقم 12-05، المؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية العدد 02، الصادرة في 15 جانفي 2012.

3- القوانين

1-القانون رقم 84-12 المؤرخ في 23 جوان 1984، يتضمن النظام العام للغابات، الجريدة الرسمية العدد 26، الصادرة في 23 جوان 1984، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 91-20 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991، الجريدة الرسمية العدد 62، الصادرة في 02 ديسمبر 1991.

2- القانون رقم 89-11 المؤرخ في 05 جويلية 1989 يتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، الجريدة الرسمية العدد 27، الصادرة في 05 جويلية 1989.

3- القانون رقم 89-28 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989، يتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية العدد 04، الصادرة في 24 جانفي 1990.

4- القانون رقم 90-29 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، يتضمن التوجيه العقاري، الجريدة الرسمية العدد 49، الصادر 18 في نوفمبر 1990.

5-القانون رقم 90-29 المؤرخ في أول ديسمبر1990،يتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية العدد 52، الصادرة في 02 ديسمبر سنة 1990.

6-القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية العدد 52، الصادرة في 02 ديسمبر 1990.

7- لقانون رقم 91-19، المؤرخ في 02 ديسمبر 1991، يعدل ويتمم القانون رقم 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية العدد 62، الصادرة في 04 ديسمبر 1991.

8- القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية الجريدة الرسمية العدد 48، الصادرة في 06 أوت 2000.

9- القانون رقم 01-19 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، الجريدة الرسمية العدد 77، الصادرة في 15 ديسمبر 2001.

10- القانون رقم 02-01 المؤرخ في 05 فبراير 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية العدد 08، الصادرة في 06 فبراير 2002.

11- القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فبراير 2003، الذي يعدل ويتمم المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية العدد 11، الصادرة في 19 فبراير 2003.

12- القانون رقم 03-10، المؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية العدد 43، الصادرة في 20 جويلية 2003.

13- القانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004، يعدل ويتمم القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 2004 والمتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية العدد 51، الصادرة في 15 أوت 2004

14- القانون رقم 04-08 المؤرخ في 14 أوت 2004، يتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، الجريدة الرسمية العدد 52، الصادرة في 18 أوت 2004.

15- القانون رقم 04-18 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004، يتعلق بالوقاية من المخدرات والمؤثرات العقلية وقمع الاستعمال والاتجار غير المشروعين بها، الجريدة الرسمية العدد 83، الصادرة في 26 ديسمبر 2004.

16- قانون رقم 05-07 مؤرخ في28 أفريل 2005، يتعلق بالمحروقات، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادرة في19 جويلية 2005.

17- القانون رقم 05- 12 المؤرخ في 04 أوت 2005، يتضمن قانون المياه، الجريدة الرسمية العدد 60 المؤرخة في 04 سبتمبر 2005.

18- القانون رقم 08-11 المؤرخ في 25 جوان 2008، يتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها وتنقلهم فيها، الجريدة الرسمية العدد 36، الصادرة في 02 جويلية 2008.

19- القانون رقم 08-13 المؤرخ في 20 جوان 2008، يعدل ويتمم القانون رقم 85-05 المؤرخ في 16 فبراير 1985، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، الجريدة الرسمية العدد 44، الصادرة في 03 أوت 2008.

20- القانون رقم 08-14 المؤرخ في 20 جولية 2008، الذي يعدل ويتمم القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يتضمن قانون الإملاك الوطنية، الجريدة الرسمية العدد 44، الصادرة في 03 أوت 2008.

21- القانون رقم 08-15، المؤرخ في 20 جويلية 2008، يحدد قواعد مطابقة البنايات وإتمام إنجازها الجريدة الرسمية العدد 44، الصادرة في 03 أوت 2008.

22- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد37، الصادرة في 03 جويلية 2011.

23- القانون رقم 13-07 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013، يتضمن تنظيم مهنة المحاماة، الجريدة الرسمية العدد 55، الصادرة في 30 أكتوبر 2013.

24- القانون رقم 14-05 المؤرخ في 24 فبراير سنة 2014، يتضمن قانون المناجم، الجريدة الرسمية العدد18، الصادرة في 30 مارس 2014.

25- القانون رقم 15-04، المؤرخ في أول فبراير سنة 2015، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، الجريدة الرسمية العدد 06، الصادرة في 10 فبراير 2015.

26- قانون حظر شرب الخمر، رقم 63 لسنة 1976، الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية، العدد 26، الصادرة في 24 جوان 1976.

4- الأوامر

1-الأمر 66-155 المؤرخ في 05 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية العدد 48، الصادرة في 10 جوان 1966، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 15-02، المؤرخ في 23 جويلية 2015، الجريدة الرسمية العدد 40، الصادرة في 23 جويلية 2015.

2- الأمر 66-156، المؤرخ في 08 جوان 1966، الذي يتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية العدد 49، الصادرة في 11 جوان 1966.

3- الأمر رقم 77-03،المؤرخ في 19 فبراير 1977، يتعلق بجمع التبرعات، الجريدة الرسمية العدد 16، الصادرة في 23 فبراير 1977.

4- الأمر رقم 05-07، المؤرخ في 23 أوت سنة 2005، يحدد القواعد العامة التي تحكم التعليم في مؤسسات التربية والتعليم الخاصة، الجريدة الرسمية العدد 59، الصادرة في 28 أوت 2005.

5- الأمر رقم 97-09 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية الجريدة الرسمية العدد 12، الصادرة في 06 مارس 1997.

6- الأمر رقم 15-02، المؤرخ في 23 جويلية 2015، الجريدة الرسمية العدد 40، الصادرة في 23 جويلية 2015.

5- المراسيم

1- المرسوم الرئاسي رقم 05-117، المؤرخ في 11 أفريل 2005، الذي يتعلق بتدابير الحماية من الإشعاعات المؤينة، الجريدة الرسمية العدد 27، الصادرة في 13 أفريل 2005.

2- المرسوم رقم 88-131، المؤرخ في 04 جويلية 1988، الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية العدد 27، الصادرة في 06 جويلية 1988.

3- المرسوم التنفيذي رقم 91-175، المؤرخ في 28 ماي 1991، الذي يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، الجريدة الرسمية العدد 26، الصادرة في 01 جوان 1991.

4- المرسوم التنفيذي رقم 91-416، المؤرخ في 02 نوفمبر 1991، يحدد شروط إحداث المنشآت الرياضية واستغلالها الجريدة الرسمية العدد 54، الصادرة في 03 نوفمبر 1991.

5- المرسوم التنفيذي رقم 98-96، المؤرخ في18 مارس 1998، يحدد كيفيّات تطبيق الأمر رقم 97-06، المؤرخ في 21 حانفي 1997، المتعلق بالعتاد الحربي والأسلحة والذخيرة، الجريدة الرسمية العدد 17، الصادرة في 18 مارس 1998.

6- المرسوم التنفيذي رقم 98-399، المؤرخ في 03 نوفمبر 1998، يضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها، الجريدة الرسمية العدد 82، الصادرة في 03 نوفمبر 1998.

7- المرسوم التنفيذي رقم 02-65، المؤرخ في 06 فبراير 2002، يحدد كيفيات منح السندات المنجمية وإجراءات ذلك، الجريدة الرسمية العدد 11، الصادرة في 13 فبراير 2002.

8- المرسوم التنفيذي رقم 04-106، المؤرخ في 13 أفريل 2004 يتضمن الموافقة على رخصة إقامة شبكة عمومية المواصلات اللاسلكية عبر الساتل من نوع V.SAT واستغلالها وتوفير خدمات المواصلات اللاسلكية للجمهور، الجريدة الرسمية العدد 23، الصادرة في 14 أفريل 2004.

9- المرسوم التنفيذي رقم 04-409، المؤرخ في 14 ديسمبر 2004، يحدد كيفيات نقل النفايات الخاصة الخطرة، الجريدة الرسمية العدد 81، الصادرة في 19 ديسمبر 2004.

10- المرسوم التنفيذي رقم 04-414، المؤرخ في 20 ديسمبر 2004، يتعلق بشروط وكيفيات ممارسة الوظائف التي يقوم بها مستخدمو الطيران المدني، الجريدة الرسمية العدد 82، الصادرة في 22 ديسمبر 2004.

11- المرسوم التنفيذي 04-415، المؤرخ في 20 ديسمبر 2004، الذي يحدد شروط تسليم رخص ممارسة نشاطات نقل الأشخاص والبضائع عبر الطرقات، الجريدة الرسمية العدد 82، الصادرة في 22 ديسمبر 2004.

11- المرسوم التنفيذي رقم 05-219 المؤرخ في22 جوان 2005، يتعلق بالترخيص لعمليات التجميع، الجريدة الرسمية العدد 43، الصادرة في22 جوان 2005.

12- المرسوم التنفيذي رقم 06- 141، المؤرخ في 19 أفريل 2006، الذي يضبط القيم القصوى للمصبات الصناعية السائلة، الجريدة الرسمية العدد 26، الصادرة في 20 أفريل 2006.

13- المرسوم التنفيذي رقم 06-198، المؤرخ في 31 ماي 2006، الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، الجريدة الرسمية العدد 37، الصادرة في 04 جوان 2006.

14- المرسوم رقم 07-228، المؤرخ في 30 جويلية 2007، الذي يحدد كيفيات منح الترخيص باستعمال المخدرات والمؤثرات العقلية لأغراض طبية أو علمية، الجريدة الرسمية العدد 49، الصادرة في 05 أوت 2007.

15- المرسوم التنفيذي رقم 13-111، المؤرخ في 18 أوت 2013، يحدد شروط ممارسة نشاط الوكيل تاجر الجملة للخضر والفواكه، الجريدة الرسمية العدد 16، الصادرة في 20 أوت 2013.

16- المرسوم التنفيذي رقم 13-176، المؤرخ في 30 أفريل 2013، الذي يحدد شروط ممارسة نشاط إنتاج المزلقات وتخزينها وتوزيعها بالجملة وتجديد الزيوت المستعملة، الجريدة الرسمية العدد 25، الصادرة في 12 ماي 2013.

17- المرسوم التنفيذي رقم 13-276، المؤرخ في 29 جويلية 2013، يتعلق بالرخص والتأشيرات السينمائية، الجريدة الرسمية العدد 40، الصادرة في 04 أوت 2013.

18- المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المؤرخ في 25 جانفي 2015، يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها الجريدة الرسمية العدد 07، الصادرة في 12 فبراير 2015.

19- المرسوم التنفيذي رقم 15-58، المؤرخ في 08 فبراير 2015، يحدد شروط كيفيات ممارسة نشاط وكلاء المركبات الجديدة، الجريدة الرسمية العدد 05، الصادرة في 08 فبراير 2015.

20- المرسوم التنفيذي رقم 15-169، المؤرخ في 23 جوان 2015، يحدد كيفيات الاعتماد لممارسة نشاط استيراد الذهب والفضة والبلاتين الخام نصف المصنعة أو المصنعة ونشاط استرجاع المعادن الثمينة وتأهيلها، الجريدة الرسمية العدد 36، الصادرة في 01 جويلية 2015.

21- المرسوم التنفيذي يرقم 15-306، المؤرخ في 06 ديسمبر 2015، يحدد شروط وكيفيات تطبيق أنظمة رخص الاستيراد والتصدير للمنتوجات والبضائع، الجريدة الرسمية العدد 66، الصادرة في 09 ديسمبر 2015.

22- المرسوم التنفيذي رقم 16-203، المؤرخ في 25 جويلية 2016، يحدد شروط وكيفيات ممارسة نشاطات النقل البحري الحضري والنزهة البحرية، الجريدة الرسمية العدد 44، الصادرة في 27 جويلية 2016.

-القرارات

1- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 13 سبتمبر1992 بين وزير الفلاحة والسكن، والمتعلق بحقوق البناء المطبقة على الأراضي الواقعة خارج المناطق العمرانية للبلديات، الجريدة الرسمية العدد 86، الصادرة في 06 ديسمبر 1992.

2- قرار وزاري مشترك بين وزير الداخلية والجماعات المحلية، وزير الدفاع الوطني، ووزير الطاقة والمناجم ووزير الصناعة، مؤرخ في 01 أوت 2004، يحدد شروط وكيفيات اقتناء المواد والمنتوجات الكيمائية الخطرة من السوق الخارجية، الجريدة الرسمية العدد 73، الصادرة في 17 نوفمبر 2004.

- الدوريات

1- قرار رقم،010834 صادر بتاريخ 2003/06/23، عن الغرفة الأولى بمجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، العدد 04، 2003.

2- قرار رقم 602345 صادر بتاريخ 2009/12/17 عن الغرفة الجنائية بالمحكمة العليا، مجلة المحكمة العليا، العدد الأول 2009.

3- قرار رقم 005951 الصادر بتاريخ 2002/02/11 مجلة مجلس الدولة، العدد 01، سنة 2002

4 - قرار رقم 404069 صدر بتاريخ 2007 /06/13 الغرفة العقارية بالمحكمة العليا، مجلة المحكمة العليا، العدد الأول 2008.

الفهرس

الموضوع	الصفحة
مقدمة	
الفصل الأول: الإطار القانوني للرخصة الإدارية	07
المبحث الأول: ماهية الرخصة الإدارية	08
المطلب الأول: مفهوم الرخصة الإدارية	09
الفرع الأول: المدلول القانوني للرخصة الإدارية	09
أولا: تعريف الرخصة الإدارية	09
ثانيا: تنوع تسميات الرخصة الإدارية في القانون الجزائري	12
الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للرخصة الإدارية	17
أولا: خصائص الرخصة الإدارية	18
ثانيا: التميز بين الرخصة الإدارية والإجراءات المشابهة لها	25
المطلب الثاني: شروط صحة الرخصة الإدارية	31
الفرع الأول: الشروط الشكلية	31
أولا: ركن الاختصاص	31
ثانيا: الشكل	38
الفرع الثاني: الشروط الموضوعية	42
أولا: السبب	42
ثانيا: المحل	46
ثالثا: الغاية	48
المبحث الثاني: النظام القانوني للرخصة الإدارية	50
المطلب الأول: سلطة الجهة الإدارية أو الشبه إدارية في إصدار الرخصة والآثار المترتب على منحها	50
الفرع الأول: سلطة الجهة الإدارية أو الشبه إدارية في إصدار الرخصة	51

أولاً: الاختصاص المقيد	51
ثانيا: الاختصاص التقديري	55
الفرع الثاني: الآثار القانونية التي تترتب عن الرخصة الإدارية	59
أولا: آثار القانونية المترتبة عن الرخصة الإدارية في إطار العلاقة بين المرخص له والجهة المانحة	59
ثانيا: أثار الترخيص في إطار علاقة المرخص له بالغير	66
المطلب الثاني: نهاية الرخصة الإدارية	69
الفرع الأول: نهاية الرخصة الإدارية دون تدخل الجهة المانحة لها	69
أولا: نهاية الرخصة الإدارية نهاية طبيعية	70
ثانياً: نهاية الرخصة بتدخل سلطة أخرى	74
الفرع الثاني: إنهاء الرخصة الإدارية بعمل من الجهة المانحة	75
أولا: إنهاء الرخصة الإدارية دون مخالفة الالتزامات المترتبة عنها	76
ثانيا: إنهاء الرخصة الإدارية لمخالفة المستفيد لالتزاماته (كعقوبة إدارية)	79
الفصل الثاني: مجالات الرخصة الإدارية وآليات الرقابة القضائية عليها	84
المبحث الأول: مجالات الرخصة الإدارية	85
المطلب الأول: الرخصة الإدارية في مجال ممارسة الحريات الاقتصادية والسياسية	85
الفرع الأول: الرخصة الإدارية في مجال ممارسة الحريات الاقتصادية	86
أولا: الرخصة الإدارية في مجال ممارسة النشاط الصناعي	86
ثانيا: رخص استغلال المال العام	92
الفرع الثاني: الرخصة الإدارية في مجال ممارسة الحريات السياسية	98
أولا: رخصة التظاهر	98
ثانيا: الرخصة كشرط مسبق لإنشاء الأحزاب السياسية	102
المطلب الثاني: الرخصة الإدارية في مجال التهيئة والتعمير	107
الفرع الأول: رخصة البناء	108
أولا: رخصة البناء في المناطق العمرانية	108

ثانيا: رخصة البناء في المناطق الخاصة	114
الفرع الثاني: رخصة التجزئة ورخصة الهدم	118
أولا: رخصة التجزئة	119
ثانيا: رخصة الهدم	123
المبحث الثاني: آليات الرقابة القضائية على الرخصة الإدارية	126
المطلب الأول: رقابة القاضي الإداري على الرخصة الإدارية	126
الفرع الأول: رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرار المتعلق بطلب الحصول على الرخصة	127
أولا: رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرار المتضمن منح الرخصة	127
ثانيا: رقابة القاضي الإداري على قرار رفض منح الرخصة الإدارية	131
الفرع الثاني: رقابة القاضي الإداري على مشروعية قرار إنهاء الرخصة الإدارية	135
أولا: رقابة القاضي الإداري على مشروعية قرار إنهاء الرخصة الإدارية لضرورة المصلحة العامة	136
ثانيا: رقابة القاضي الإداري على قرار سحب الرخصة كعقوبة إدارية	138
المطلب الثاني: رقابة القاضي الجزائي على الرخصة الإدارية	143
الفرع الأول: الهيئات المكلفة بمعاينة المخالفات المتعلقة بالرخصة	144
أولا: هيئات الضبط القضائي ذات الاختصاص العام	144
ثانيا: هيئات الضبط القضائي ذوي الاختصاص الخاص	145
الفرع الثاني: الجرائم التي تترتب عن ممارسة النشاط المقيدة بنظام الترخيص والعقوبات المقررة له	150
أولا: صور الجرائم التي ترتبط بالنشاط الخاضع للترخيص الإداري	150
ثانيا: العقوبات الجزائية التي يمكن أن تترتب عن مخالفة الرخصة الإدارية	154
الخاتمة	160
قائمة المراجع	167
الفهرس	181