

OPEN ACCESS

Submitted: 01/04/2019

Accepted: 24/05/2019

مقالة بحثية

## الطبيعة القانونية للتراخيص السياحية في دولة قطر في ضوء قانون تنظيم السياحة رقم 20 لسنة 2018

مهند مختار نوح

أستاذ القانون العام، كلية القانون - جامعة قطر

mouhannad.nouh@qu.edu.qa

### ملخص

يتطرق هذا البحث الى الطبيعة القانونية للتراخيص السياحية في دولة قطر، وذلك من خلال الذاتية القانونية والوظيفية لهذه التراخيص، فعلى مستوى الذاتية القانونية تعد هذه التراخيص قرارات إدارية ذات طبيعة رضائية، فلا تقوم قانوناً إلا على أساس إطار اجرائي معين حدده المشرع، ويتجسد ذلك من خلال الطلب المقدم من صاحب الشأن، وموافقة الإدارة المختصة على هذا الطلب، إلا أن هذه الرضائية التي يقوم عليها اصدار القرار بالتراخيص لا تعد من قبيل طبع العلاقات الإدارية بالطابع التعاقدي، كما تبرز الذاتية القانونية للتراخيص السياحية من خلال كونها قرارات إدارية صريحة تتعلق بأنشطة مختلفة.

أما على مستوى الذاتية الوظيفية للتراخيص السياحية، فيلاحظ أن الترخيص له دور وظيفي يتمثل في كونه أحد الوسائل المستخدمة في تنظيم قطاع السياحة بحسبانه قطاعاً اقتصادياً خاضعاً للتنظيم، وهو ما يعني أن الترخيص السياحي عبارة عن قرار إداري يتخذ في إطار التنظيم الاقتصادي، وهو ما ينتج عنه نتيجة هامة وهي أن الإدارة المختصة بمنح التراخيص السياحية ليست إلا منظماً عاماً، والمرخص له يعد عاملاً في السوق الاقتصادية السياحية.

**الكلمات المفتاحية:** القرار الإداري، الترخيص السياحي، الضبط الإداري، التنظيم الاقتصادي،

تفويض المرفق العام

للاقتباس: مختار نوح م، "الطبيعة القانونية للتراخيص السياحية في دولة قطر في ضوء قانون تنظيم السياحة رقم 20 لسنة 2018"،  
المجلة الدولية للقانون، المجلد 2019، العدد الخاص بمؤتمر "القانون في مواكبة النشاط السياحي: محدداته وآفاقه"

<https://doi.org/10.29117/irl.2019.0082>

© 2020، مختار نوح، الجهة المرخص لها: دار نشر جامعة قطر. تم نشر هذه المقالة البحثية بواسطة الوصول الحر ووفقاً لشروط  
Creative Commons Attribution license CC BY 4.0. هذه الرخصة تتيح حرية إعادة التوزيع، التعديل، التغيير، والاشتقاق من  
العمل، سواء أكان لأغراض تجارية أو غير تجارية، طالما ينسب العمل الأصلي للمؤلفين.

Research Article

## The Legal Nature of Tourist Licenses in the State of Qatar According to the Tourism Regulation act. No. 2018 - 20

Mohannad Moukthar

Professor of Public Law, College of Law, Qatar University

mouhannad.nouh@qu.edu.qa

### Abstract

This research focuses on the legal nature of tourism licenses in the State of Qatar; through studying their legal and functional characters. At the level of legal particularity, these licenses are administrative decisions of a consensual nature. They are legally built on a specific procedural framework defined by the legislator. This is achieved through the demand by the concerned party, and the consent of the competent administration to this demand. However, the consensual basis of the decision to license does not make them of contractual nature.

As for the functional level of tourist licenses, it is noted that the license has a functional role, which is one of the means used in organizing the tourism field as an economic sector subject to regulation. This means that the tourist license is an administrative decision taken within the framework of economic regulation importantly resulting in that the competent authority to grant tourist licenses is merely a public organizer, but the license is an element in the tourism economic market.

**Keywords:** Administrative decision; Tourist licenses; Mandate of the public service; Police license; Economic regulation

للاقتباس: مختار نوح م، "الطبيعة القانونية للتراخيص السياحية في دولة قطر في ضوء قانون تنظيم السياحة رقم 20 لسنة 2018"،  
المجلة الدولية للقانون، المجلد 2019، العدد الخاص بمؤتمر "القانون في مواكبة النشاط السياحي: محدداته وآفاقه"

<https://doi.org/10.29117/irl.2019.0082>

© 2020، مختار نوح، الجهة المرخص لها: دار نشر جامعة قطر. تم نشر هذه المقالة البحثية بواسطة الوصول الحر ووفقاً لشروط  
Creative Commons Attribution license CC BY 4.0. هذه الرخصة تتيح حرية إعادة التوزيع، التعديل، التغيير، والاشتقاق من  
العمل، سواء أكان لأغراض تجارية أو غير تجارية، طالما ينسب العمل الأصلي للمؤلفين.

## مقدمة

صدر القانون 20 لسنة 2018 في دولة قطر، وكان الغرض من هذا القانون إعادة تنظيم القطاع السياحي في الدولة<sup>1</sup>، باعتباره واحدًا من أهم القطاعات الاقتصادية، التي يمكن أن تدر ريعًا اقتصاديًا كبيرًا، في ظل سعي دولة قطر إلى التنمية الاقتصادية، وتنويع مصادر الإيرادات العامة، وقد أعطى المشرع القطري اهتمامًا ملحوظًا للتراخيص السياحية، مما يمكن القول معه: إن التراخيص السياحية تمثل أحد المحاور الجوهرية فيه.

وإذا كان الأمر كذلك فإن هناك تساؤلًا قانونيًا حول النظام القانوني للتراخيص السياحية، في سبيل التوصل إلى ماهيتها القانونية. فالتراخيص السياحية تعد تصرفات قانونية إدارية، تتمتع بذاتية قانونية خاصة، فهي لا يمكن أن تقوم قانونًا دون مبادرة من يصدر القرار لمصلحته، وتتمثل هذه المبادرة في الطلب، ولا يقوم القرار بالتراخيص المطلوب إلا بالقبول من جانب الإدارة، وهنا تُطرح أسئلة قانونية حول الماهية القانونية لهذا الطلب، والسلطة المختصة بالبت به، والإطار الإجرائي للبت به.

وإذا كان الأمر كذلك، فإن السؤال القانوني الهام الذي يطرح نفسه، هو ذلك المتعلق بالطبيعة الرضائية لهذا النمط من التصرفات، وهل من شأنه أن يطبع التصرف بالطابع التعاقدي، في إطار ما يشهده القانون الإداري المعاصر من تحولات تتعلق بطبع تصرفات الإدارة العامة بالطابع التعاقدي، كبديل عن التصرفات القانونية الانفرادية، أم يظل التصرف في دائرة القرارات الإدارية الفردية، في الحقيقة إن هذه المقاربة ستؤدي إلى نتيجة هامة مؤداها أن التراخيص الصادر في هذا المجال يظل في دائرة القرارات الإدارية الفردية، التي لا تصدر إلا بشكل صريح، ولا يمكن أن تصدر بشكل ضمني أو سلمي. وهي تتعلق بأنشطة مختلفة، وهذا طبيعي نظرًا لتعدد الأنشطة السياحية المستهدفة بالتنظيم من قبل المشرع.

وإذا كانت التراخيص السياحية في حقيقتها قرارات إدارية فردية، إلا أنها تخضع بموجب قانون تنظيم السياحة القطري إلى عدد من القيود، وتتمثل في: الاعتبار الشخصي، والمدة، والمقابل المالي.

وكما يتمتع القرار الصادر بالتراخيص بذاتية قانونية، تميزه عن غيره من القرارات، فإنه يتمتع أيضًا بذاتية وظيفية، فهو يصدر في إطار وظيفة التنظيم الاقتصادي للدولة، وبالتحديد في إطار التنظيم الاقتصادي للقطاع السياحي، وبحسبان أن التنظيم الاقتصادي يهدف إلى تحديد القواعد التي تحكم سلوكيات الممارسين لهذا النشاط ضمن القطاع، وتحقيق أغراض تتعلق بالمصلحة العامة، لذلك فإن إصدار التراخيص السياحية يؤدي من حيث النتيجة إلى تحريك السوق السياحية، التي لا يمكن أن

1 كان القانون رقم 6 لسنة 2012، هو الذي ينظم قطاع السياحة في دولة قطر، وقد تم إلغاؤه صراحة بموجب المادة 44 من القانون 20 لسنة 2018.

تكون قائمة قانوناً إلا من خلال منح هذه التراخيص. وهذا يعني من حيث النتيجة أن التراخيص السياحية تؤدي إلى إنشاء رابطة قانونية ذات طابع اقتصادي بين الإدارة بحسابها (منظماً) والمُرخص له بحسابه (عاملاً في السوق السياحي)، وهو ما يتطلب دراسة ماهية التنظيم الاقتصادي وأغراضه، والعلاقة بين التنظيم والتراخيص السياحية، وتحليل العلاقة الدستورية بين التراخيص التنظيمية الصادرة في المجال السياحي من جهة، والحريات الاقتصادية من جهة أخرى.

وإن النتيجة الرئيسية التي تترتب على الدور الوظيفي الذي يقوم به الترخيص السياحي بحسابه أحد الوسائل الرئيسية للتنظيم الاقتصادي في القطاع السياحي، هو ذلك المتعلق بالتمايز بين هذا النمط من التراخيص من جهة، والتراخيص الأخرى التي تمنح في إطار تفويض المرفق العام والضبط الإداري من جهة أخرى.

ولا بد أن ننوه إلى أن الخوض في غمار هذا البحث لم يكن سهلاً، حيث تم إعداده، ولم يمض على صدور قانون تنظيم السياحة القطري الجديد سوى ربح بسيط من الزمن<sup>1</sup>، كما أنه على حد علمنا لم يسبق لأحد من الفقه أن تطرق بالتأصيل والتحليل للتراخيص السياحية حتى في الأنظمة القانونية المقارنة، وفي العموم فإن الأبحاث العلمية المتعلقة بالتراخيص الإدارية تعد نادرة في فقه القانون الإداري.

وبناء على ما تقدم، فإن دراستنا ستكون على محورين: نعالج في أولها الذاتية القانونية للتراخيص السياحية، وفي ثانيها الذاتية الوظيفية للتراخيص السياحية، وذلك كما سيأتي:

### المطلب الأول: الذاتية القانونية

إذا كان الترخيص الذي يصدر في مجال القطاع السياحي في دولة قطر يعد قراراً إدارياً، إلا أنه يتمتع بخصوصية قانونية، وتنتج هذه الخصوصية القانونية من خلال الطبيعة الرضائية له، حيث يبرز العامل الرضائي للمُرخص له بشكل واضح، مما يطرح العديد من التساؤلات الإجرائية والموضوعية، لذلك سيكون عنوان الفرع الأول من هذا المطلب: (الترخيص السياحي قرار إداري ذو طبيعة رضائية)، ومن جانب آخر فإن هذا القرار لا يمكن إلا أن يكون قراراً إدارياً فردياً صريحاً، وهو يصدر متعلقاً بمجالات سياحية متعددة، لذلك سيكون عنوان الفرع الثاني من هذا المطلب: (الترخيص السياحي قرار إداري صريح يتعلق بأنشطة مختلفة)، وإذا كان الترخيص الصادر في القطاع السياحي قراراً إدارياً في حقيقته، إلا أن وجوده القانوني مرتبط بقيود قانونية متعددة، لذلك سيكون عنوان الفرع الثالث: (الترخيص السياحي قرار إداري مشروط)، وذلك على النحو التالي:

1 صدر قانون تنظيم السياحة بتاريخ 2018 / 11 / 4، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد 19، السنة التاسعة والخمسون، تاريخ 2018 / 12 / 12، ص 3.

## الفرع الأول: التراخيص السياحية قرارات إدارية ذات طبيعة رضائية

لقد عرفت محكمة التمييز القطرية القرار الإداري بأنه: إفصاح عن إرادة الإدارة، في الشكل الذي يتطلبه القانون، عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين، يكون ممكنًا وجائزًا قانونًا، ابتغاء مصلحة عامة<sup>1</sup>.

ويلاحظ من هذا التعريف التقليدي الذي أخذ به القضاء والفقهاء العربيين عمومًا<sup>2</sup>، أن القرار الإداري إنما هو تعبير انفرادي أو أحادي عن إرادة الإدارة، بحيث لا تشارك إرادة أخرى في إصداره. بيد أن الترخيص الذي يصدر عن الإدارة في المجال السياحي، وإن كان في حقيقته تعبير عن إرادة الإدارة في سبيل إحداث آثار قانونية معينة، إلا أن إرادة الإدارة لا تكفي لتكوينه، حيث إن المشرع القطري أوجد دورًا لإرادة المرخص له في تكوين هذا القرار، بحيث لا يمكن للإدارة المختصة أن تصدر قرارًا بالترخيص إلا إذا تدخلت إرادة المرخص له:

**أولاً - الطلب:** تتجلى إرادة المرخص له في تكوين القرار بالترخيص في ضرورة تقديم طلب (La demande) من قبله، فالطلب هو العنصر المحرك لإصدار مثل هذا القرار<sup>3</sup>، ويقدم الطلب وفقًا للقانون القطري من قبل أي شخص طبيعي أو اعتباري يرغب بممارسة أي من الأنشطة السياحية المباحة قانونًا، بيد أن هناك فرقًا من هذه الناحية، فالطلب المقدم من أجل القيام بالمهرجانات أو الفعاليات السياحية، يجب أن يقدم أساسًا من جانب أحد مكاتب تنظيم المهرجانات والفعاليات السياحية؛ أي أن مقدم هذا الطلب يجب أن يكون حائزًا أساسًا على ترخيص آخر، وهو الترخيص بإنشاء مكتب متخصص لقيام بمثل هذا النشاط السياحي، في حين أن الطلب المقدم من أجل إنشاء منشآت سياحية أو فندقية أو إدارتها أو استغلالها، قد يكون من غير العاملين في القطاع السياحي أساسًا<sup>4</sup>. ويتقدم بطلب للقيام به عن طريق إنشاء المنشأة السياحية أو الفندقية أو المكتب السياحي، وعلى هذا الأساس فقد أوجب المشرع القطري أن يتقدم صاحب الشأن بطلب إلى الإدارة المختصة، لدى المجلس الوطني للسياحة، من أجل الحصول على الترخيص بممارسة الأنشطة ضمن القطاع السياحي<sup>5</sup>. وذهب المشرع في نفس الوقت إلى إخضاع هذا الطلب إلى أشكال معينة، إذ يجب أن يقدم على النموذج المعد لهذا الغرض، مشتملاً على البيانات، وفي تقديرنا أن مخالفة هذه الشكلية لا تؤدي إلى بطلان الطلب، وذلك

1 محكمة التمييز القطرية، الدائرة المدنية والتجارية، الحكم رقم 66 لسنة 2013، قضائية، تاريخ 21/5/2013، وحكمها رقم 224، لسنة 2014 قضائية، تاريخ 21/1/2014. منشوران في موقع الميزان: <http://www.almeezan.qa>. تاريخ الزيارة: 15/12/2018.

2 فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2000، ص 15.

عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص 76 وما بعدها.

3 Benoit Plessix, *Droit administratif général*, (1<sup>ère</sup> édition, LexisNexis, Paris, 2016) 1064.

4 المادة 9 من القانون 20 لسنة 2018.

5 المادة 3 من القانون 20 لسنة 2018.

لأن الشكلية لا تعد جوهرية في هذه الحالة، بل لأن الطلب في حد ذاته لا يعد تصرفاً قانونياً حتى يقال ببطلانه، ومن ثم فإن عدم مراعاة هذه الشكلية تعطي الحق للإدارة في تقديرنا بعدم الالتفات للطلب وبحثه، بحكم أنه يعد بحكم غير المقدم قانوناً، وإن كان في رأينا أيضاً أن يبادر المشرع إلى تلافي هذه الثغرة التشريعية، والأخذ بما هو معمول في فرنسا حالياً بالنسبة لكل الطلبات، بحيث تلتزم الإدارة بتبنيه مقدم الطلب بالعيوب الشكلية التي تشوب طلبه، وتعطيه مهلة لتلافيها<sup>1</sup>. وإلى جانب هذه الشكلية، يلتزم صاحب الطلب بتحقيق الشروط الموضوعية التي تفرضها النصوص التشريعية، من أجل إصدار القرار بالترخيص، والتي تختلف باختلاف النشاط الذي ينصب عليه الطلب<sup>2</sup>.

وإذا تم تقديم الطلب إلى الإدارة المختصة، فهنا يُثار التساؤل بطبيعة سلطة الإدارة، حين تتولى البت في الطلب المقدم إليها بشأن الترخيص في مجال من المجالات السياحية، وهل تعد في هذه الحالة تقديرية أو مقيدة؟

من المعلوم أن النشاط المقيد يعني ضرورة اتخاذ القرار في حال توافر كافة الظروف والمعطيات التي يشير إليها نص قانوني معيّن، وعندئذٍ يتحتم على الإدارة أن تقوم باتخاذ القرار، حيث يقع على عاتقها الالتزام باتخاذ القرار على حد تعبير الأستاذ جين فالين<sup>3</sup>.

وعلى هذا الأساس، إذا استوفى مقدم الطلب كافة المتطلبات القانونية للحصول على الترخيص في مجال سياحي محدد، فإن سلطة الإدارة تعد مقيدة، ويرتب على عاتقها الالتزام بإصدار قرار الترخيص المطلوب. كما لا بد من القول: إن هناك حقاً يتمتع به مقدم الطلب، وهو الحق في أن تتلقى الإدارة المختصة طلبه، وأن تنظر به<sup>4</sup>، متى ما استوفى الموجبات القانونية المشار إليها، وذلك على الرغم من عدم وجود نص صريح بذلك في قانون تنظيم السياحة رقم 20 لسنة 2014، إلا أن الروح العامة للقانون المذكور تفصح عن ذلك، كما أن هذا الحق تفرضه نصوص الدستور القطري، المتعلقة بالمساواة وتكافؤ الفرص<sup>5</sup>.

ثانياً – السلطة المختصة بالبت في الطلب: لقد أعطى المشرع القطري صلاحية البت بطلب الترخيص (للإدارة المختصة)<sup>6</sup>، وهو ما يطرح التساؤل عن مدى تعارض ذلك مع ما نصت عليه نصوص تشريعية أخرى، بشأن اختصاص الأمين العام للمجلس الوطني للسياحة بالإشراف على العمليات

1 وذلك بموجب المادة ل. 114-2 من تقنين العلاقة بين الإدارة والشعب. راجع:

Pierre Serrand, *Droit administratif*, (2<sup>ème</sup> édition, P.U.F., Paris, 2017) 202.

2 راجع: المادة 3 من القانون 20 لسنة 2018، بشأن تنظيم السياحة في دولة قطر.

3 Jean Waline, *Droit administratif*, (édition 26, Dalloz, Paris, 2016) 443.

4 Didier Truchet, *Droit administrative*, (6<sup>ème</sup> édition, P.U.F., Paris, 2015) 226.

5 المادتان 34 و35 من الدستور القطري.

6 المادة 4 من القانون 20 لسنة 2018.



المتعلقة بالترخيص التي يختص بها المجلس الوطني للسياحة<sup>1</sup>، وإن كان في رأينا يمكن رفع التعارض بتفسير الإشراف الذي يختص به الأمين العام، على أنه من قبيل الرقابة على ما تقوم به الإدارة المختصة بشأن البت في طلبات الترخيص، تطبيقاً للقواعد العامة التي تحكم السلطة الرئاسية، وإن كان هذا التبرير غير كاف في تقديرنا أيضاً؛ لأن مسألة البت في الترخيص هي مسألة جوهرية في إطار تنظيم قطاع السياحة، كما سنرى في موضعه، لذلك نرى أنه كان بإمكان المشرع القطري أن يسلك إحدى طريقتين: إما أن يعطي صلاحية البت بطلبات الترخيص للأمين العام، أو حتى لمجلس إدارة المجلس الوطني للسياحة ذاته، أو أن يرسم آلية للعلاقة بين الأمين العام بحسابه المشرف على عمليات الترخيص من جهة، والإدارة المختصة بحسابها الجهة التي تبت بطلبات الترخيص من جهة أخرى.

ثالثاً - الإطار الإجرائي للبت في طلب الترخيص: لقد فرق المشرع القطري من حيث الإطار الإجرائي الذي يجب أن تبت الإدارة المختصة خلاله بطلب الترخيص، حيث رسم إطاراً إجرائياً بسيطاً لبعض التراخيص، وإطاراً معقداً لبعضها الآخر، وذلك حسب نوع النشاط الذي ينصب عليه طلب الترخيص، وبناء على ذلك، فإذا كان طلب الترخيص يتعلق بإقامة مهرجان، أو فعالية سياحية، ففي هذه الحالة تقوم الإدارة المختصة بالبت في طلب الترخيص، وذلك مع ضرورة إخطار صاحب الشأن بالقرار الذي توصلت إليه، بوسائل الإخطار التي نص عليها القانون: "تسليم الإخطار في موطن صاحب الشأن، أو في مركز أعماله، أو بأي وسيلة أخرى تفيد علم طالب الترخيص"<sup>2</sup>، وبالتالي فإن المشرع لم يلزم الإدارة بأسلوب معين لتسليم الإخطار لصاحب الشأن في موطنه أو في مركز أعماله، فقد يكون التسليم شخصياً، أو بالبريد، كما أنه فتح الوسائل التي يمكن اتباعها في هذا الشأن، حيث أجاز أن يرسل الإخطار لصاحب الشأن بأي وسيلة أخرى غير التسليم من شأنها أن تفيد علم صاحب الطلب، ودون شك، تأتي الوسائل الإلكترونية الحديثة في مقدمة هذه الوسائل.

وحدد القانون في هذه الحالة إطاراً زمنياً معيناً للبت في طلب الترخيص، بحيث تلتزم الإدارة بالبت في الطلب خلال أسبوع من تاريخ تقديمه، ويعني الأسبوع هنا سبعة أيام بما فيها أيام العطل الرسمية، بحكم أن المشرع لم يقيّد هذه المدة بأيام العمل، وفي تقديرنا أن المشرع القطري كان موفقاً في إيراد هذا الحكم القانوني؛ لأن من شأنه زيادة تقييد اختصاص الإدارة اتجاه طلب الترخيص، حيث لم يترك للإدارة إمكانية الاستفادة من السلطة التقديرية غير العادية، والتي تنشأ من خلال ممارسة الإدارة للاختصاص المقيّد<sup>3</sup>. إذ أن القانون يقيّد مسلك الإدارة حين يفرض عليها اختصاصاً مقيداً،

1 الفقرة الثامنة من المادة 14 من القرار الاميري رقم 75 لسنة 2018، بإنشاء المجلس الوطني للسياحة.

2 المادة 4 من القانون 20 لسنة 2018.

3 PY Pierre, « Pouvoir discrétionnaire, compétence liée, pouvoir d'injonction », In *recueil*, Dalloz, N°37 (2000) 565.

ولكن مع ذلك يبقى لها مجال للسلطة التقديرية تمارسه، وذلك إذا لم يحدد لها القانون اللحظة التي يجب عندها اتخاذ القرار، ومادامت الإدارة تتمتع بسلطة تحديد الوقت الذي يجب ممارسة الاختصاص المقيّد عند حلوله، لذلك فإن حقوق الأفراد الذين يمس هذا النمط من القرار مراكزهم القانونية تظل بلا فعالية، إذا لم تتدخل الإدارة، وتصدر هذا القرار، ففي هذه الحالة يوجد حق في القيام بالتصرف (Droit à l'acte)، قرره القانون لمصلحة الأفراد، إلا أن هذا الحق موقوف على تقدير الإدارة من ناحية اختيار اللحظة التي تتدخل فيها، وتصدر القرار الذي يقيد القانون اختصاصها في إصداره<sup>1</sup>، وهذا يعني أن المشرع القطري لم يتح للإدارة إمكانية الاستفادة من السلطة التقديرية الموجودة ضمن السلطة المقيّدة، عند منح هذا النمط من التراخيص السياحية.

أما بالنسبة للإطار الإجرائي المعقد، فقد قرره المشرع القطري، إذا كان موضوع طلب الترخيص يتعلق ب: إنشاء، أو إقامة، أو استغلال، أو إدارة منشأة فندقية، أو سياحية، أو مكتب تنظيم مهرجانات وفعاليات سياحية، حيث يتم البت في الطلب على مرحلتين:

1- مرحلة الموافقة المبدئية: وتعطى هذه الموافقة المبدئية على أساس المعطيات الأولية التي يتقدم بها طالب الترخيص، وذلك في إطار الشروط التي تتضمنها التشريعات النافذة، للحصول على هذه الموافقة المبدئية<sup>2</sup>، وهي لا تعد في حد ذاتها ترخيصاً لمزاولة النشاط السياحي المطلوب، بل تعد في حقيقتها ترخيصاً لإنجاز الإنشاءات والتجهيزات اللازمة لممارسة النشاط المطلوب. ويكيف هذا الترخيص (المبدئي) من الناحية القانونية على أساس كونه من القرارات المعلقة على شرط فاسخ (La condition résolutoire)<sup>3</sup>، بحيث يزول إذا لم يقيم طالب الترخيص بإنجاز الإنشاءات والتجهيزات التي يجب أن ينجزها وفقاً للشروط التشريعية الموضوعية، وحسب نمط النشاط المطلوب ترخيصه، ويكون الزوال من تاريخ صدور القرار بالموافقة المبدئية.

وتعطى هذه الموافقة المبدئية لمدة محدودة، يلتزم خلالها صاحب الطلب بإنجاز الإنشاءات والتجهيزات اللازمة، وأعطى القانون للإدارة المختصة السلطة التقديرية في تمديد هذه المدة في حال عدم إتمام الإنشاءات والتجهيزات اللازمة لممارسة النشاط، بحيث يمكن منح طالب الترخيص مهلة إضافية أو أكثر. وهو ما يعني - من حيث النتيجة - إمكانية رفض تمديد

1 Ibid., p.565.

وراجع باللغة العربية: مهند نوح، "القاضي الإداري والأمر القضائي"، مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية والاقتصادية، المجلد 20، العدد الثاني، 2004، ص 221.

2 المادة 5 من القانون 20 لسنة 2018.

3 Constantin Yannakopoulos, *La notion des droits acquis en droit administratif français*, (L.G.D.J., 1<sup>ère</sup> édition, Paris, 1997) 105.

وراجع باللغة العربية: محمد الحسين ومهند نوح، القانون الإداري، عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية، منشورات جامعة دمشق، دمشق، 2012، ص 212.



المهلة الممنوحة لطالب الترخيص، حيث لم يحدد القانون أسباباً لهذا الرفض، أي لم يقيد سلطة الإدارة في مجاله، وفي كل الحالات يتم الرفض إذا لم تتم الأعمال المطلوبة<sup>1</sup>.

2- مرحلة الترخيص النهائي: يمنح الترخيص النهائي بممارسة النشاط السياحي، إذا أتم طالب الترخيص الإنشاءات والتراخيص المطلوبة، وتعد سلطة الإدارة في هذه الحالة مقيدة، حيث أوجب المشرع على الإدارة المختصة إصدار القرار بالترخيص متى ثبت تمام هذه الإنشاءات<sup>2</sup>. إلا أن هذه السلطة المقيدة ليست كاملة، حيث تنطوي على جانب من سلطة تقديرية، وذلك نظراً لتمتع الإدارة المختصة بصلاحيه التقدير الفني (للإنشاءات والتجهيزات الكاملة)، وهو ما يعني أنها لا تصدر قرارها بالترخيص النهائي، إلا إذا انصب تقديرها على اكتمال الإنشاءات والتجهيزات اللازمة.

ويقع على الإدارة المختصة الالتزام بالتحقق من إتمام الإنشاءات والتجهيزات خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم الطلب الثاني<sup>3</sup>، فإن تحققت من إتمامها، قامت بإصدار الترخيص النهائي، وهنا يلاحظ أن المشرع القطري، لم يعط للإدارة امتياز اختيار اللحظة أيضاً؛ لأنه قيدها من حيث الإطار الزمني الذي يجب أن تتدخل خلاله بإصدار القرار بالترخيص النهائي.

ويستتج مما سبق أن الترخيص في نطاق المنشآت الفندقية والسياحية والمكاتب السياحية، يتم من خلال ما يسمى في القانون الإداري بالعملية الإدارية المركبة (opération juridique complexe)، والتي يشترط لإنجازها قانوناً إصدار عدد من القرارات الإدارية، وإنجاز عدد من الأعمال المادية، وإن البطالان الذي يشوب أحد القرارات الداخلة في تكوين هذه العملية يؤدي إلى بطلان العملية برمتها<sup>4</sup>. وعلى هذا الأساس فإنه إذا كان القرار الصادر بالترخيص الأولي باطلاً قانوناً، فإن القرار الصادر بالترخيص النهائي، يعد باطلاً أيضاً.

رابعاً - الطبيعة الرضائية للقرار الصادر في مجال التراخيص السياحية: تبين مما تقدم أن الترخيص للممارسة النشاط السياحي يقوم على أساس إجرائي قانوني قوامه الطلب وقبول الطلب، ومن هنا يمكن التساؤل فيما إذا كان ذلك يشكل إيجاباً وقبولاً تعاقديين<sup>5</sup>. ومن ثم يمكن تكييف

1 المادة 5 من القانون 20 لسنة 2018.

2 المادة 5 من القانون 20 لسنة 2018.

3 المادة 5 من القانون 20 لسنة 2018.

4 يتحدد مفهوم العملية القانونية الإدارية من خلال ما يلي:

(أ) العملية الإدارية توجد في سبيل إنجاز عمل إداري معين.

(ب) العملية الإدارية تتضمن مجموعة من القرارات والأعمال المادية.

(ج) في سبيل إنجاز العملية الإدارية، لا يجوز استخدام إلا الوسائل المادية والقانونية الضرورية.

راجع:

Charles Hubert, *Actes rattachables et actes détachables en droit administratif français*, (1<sup>ère</sup> édition, L.G.D.J., Paris, 1968) 5 et s.

5 André de Laubadère, Franck Moderne, Pierre Delvolvé, *Traité des contrats administratifs*, (L.G.D.J., Paris, 1983, T. 1) 165.

Benoit Plessix, *op. cit.*, p. 1001.

التراخيص السياحية بحُسابها تصرفات تدخل في إطار ما يسمى في القانون الإداري المعاصر بتعاقدية (La contractualisation) العلاقات الإدارية؟ وذلك بحُساب أن التعاقدية تشكل في وقتنا الحالي فلسفة جديدة، ووسيلة مفضلة للإدارة الحكومية<sup>1</sup>، وتعطي ترجمة قانونية للمقاربة الرضائية والتعددية للعمل العام؛ لأنها تضمن علاقات قانونية قائمة على أساس الاتفاق الإرادي<sup>2</sup>، وليس على أساس الانفرادية (L'unilatéralité)، من جانب الجهة الإدارية القائمة على الإكراه (La contrainte)، وهو ما يفترض بدوره وجود أطراف فاعلة ومستقرة (الإدارة و الفرد)، يسعون إلى التعاون عن طريق التفاوض، في سبيل الوصول إلى تحديد، وتعريف مفاهيم العمل العام<sup>3</sup>. ومن ثم فإن القانون الإداري المعاصر يتضمن اتجاهًا واسعًا نحو رضا المواطنين في سبيل بناء العلاقات الحكومية معهم، مما دفع بعض الفقه الفرنسي إلى القول: إن الطابع التعاقدية للعلاقات الحكومية من شأنه إيجاد تكييف للقانون العام مع الحداثة<sup>4</sup>.

ولكن لا بد من الإشارة إلى أن العلاقات الحكومية لا تعد تعاقدية، حيث تستخدم التقنية التعاقدية بشكل معتاد، وضمن المجالات التقليدية التي تستخدم بها<sup>5</sup>، بمعنى أنه لیتم الحديث عن علاقة سلطة عامة ذات طابع تعاقدية، يجب أن تستبدل التقنية التعاقدية بالقرار الفردي في مجال قانوني محدد يحكم علاقات الإدارة العامة، وإن مثل هذا الاستبدال لا يتم إلا بالتفاوض الذي يؤدي إلى إنشاء التزامات<sup>6</sup>، مما يعني أن الالتزامات التي كان يمكن أن تنشأ بشكل انفرادي (في حلة القرار الفردي التقليدي)، تنشأ بشكل تعاقدية<sup>7</sup>.

وبناء على ما تقدم، لا يمكن الحديث عن علاقات سلطة عامة قائمة على التعاقدية بدلاً من الانفرادية، إلا إذا تم استبدال التصرف العقدي بالقرار الفردي، وبشكل قائم على التفاوض بين الإدارة وصاحب العلاقة من جهة، ومن جهة أخرى فإنه يجب أن يؤدي هذا التفاوض إلى إنشاء الالتزامات، التي كانت ستتبع عن القرار الإداري الفردي، فيما لم يتم الأخذ بالتقنية التعاقدية. وهو الأمر غير

1 *Ibid.*, p. 997.

2 Jacques Chevallier, « Contractualisation(s) et action publique », {2018} RFDA 209.

Grégory Kalflèche, « Contractualisation et interventionnisme économique », {2018} RFDA 214.

3 Jacques Chevallier, *op. cit.*, p. 209.

وقد عبر مجلس الدولة الفرنسي عن التعاقدية في الحياة العامة كما يلي: (إن التعاقدية تجسد نموذجًا جديدًا للنشاط العام والإداري، وهي تقوم على التفاوض والرضا أكثر مما تقوم على ممارسات السلطة)، راجع:

C.E., Rapport public, 2008, Le contrat, mode d'action publique et de procédure des normes, EDCE, n° 70, 2008, p. 15.

4 Grégory Kalflèche, *op. cit.*, p. 214.

5 Mathias Amilhat, « Contractualisation, négociation, consensualisme : nouvelles approches du droit public » {2018} RFDA 2.

6 *Ibid.*, p. 3.

Benoit Plessix, *op. cit.*, p. 997.

7 Mathias Amilhat, *op. cit.*, p. 3.

Grégory Kalflèche, *op. cit.*, p. 214.

المتوافر بالنسبة للتراخيص السياحية وفقاً للقانون القطري، ويعود ذلك لعدة أسباب: فالترخيص السياحي يعطى كما سوف نرى في معرض عملية تنظيم اقتصادي، والتنظيم في حد ذاته يثير بطبيعته الصيغة التقليدية للنشاط العام، ومن ثم فإنه يتعارض مع التعاقدية، بحكم أنه يتعلق بتأطير ممارسة اقتصادية محددة، استناداً إلى وضعية خارجية وفوقية (position d'extériorité et de supériorité)، وذلك عن طريق استخدام سلطات الجبر والإكراه المحددة قانوناً<sup>1</sup>.

وإضافة إلى ما تقدم، فإن الترخيص في القطاع السياحي لا يعطى كما رأينا بعد عملية تفاوضية بين الإدارة ومقدم الطلب، بل تبت به الإدارة بشكل انفرادي، بل إن الإدارة المختصة ذاتها لا تتمتع بصلاحيحة التفاوض في هذا المجال؛ لأن القانون قيد سلطتها كما مر معنا في قبول أو عدم قبول الطلب، كما أن الآثار القانونية الناجمة عن الترخيص لا تنشأ عن التفاوض الذي يقود إلى رضا طرفي العلاقة القانونية في هذه الحالة؛ لأن القانون هو الذي حدد آثار العلاقة القانونية المتعلقة بالتراخيص السياحية، وهو الأمر الذي يقودنا إلى نتيجة هامة جداً، وهي أن المركز القانوني لكل من الإدارة والمرخص له هو مركز نظامي، وأن نمط العلاقة القانونية الذي جمع بين الطرفين هو نمط العلاقة النظامية، وليس التعاقدية.

ومما ينفي التكييف التعاقدية عن العلاقة بين المرخص له والإدارة، أن العلاقة بين هذين الطرفين قائمة على الرضا (Le consentement)، دون التبادل (La réciprocité)، على حد تعبير مجلس الدولة الفرنسي في معرض تبنيه للمعيار المادي بين العقد والقرار الإداري، فالعلاقة العقدية تنشأ من خلال الرضا والتبادل، وهذا الأخير يعني نشوء الالتزامات المتبادلة عن الرضا. ومن ثم فإن وجود الرضا دون التبادل لا يؤدي إلى قيام الحالة التعاقدية<sup>2</sup>، وهو ما يوجد في إطار التراخيص السياحية المنظمة بالقانون 20 لسنة 2018، حيث يوجد عامل رضائي يتمثل في الطلب المقدم من المرخص له، وقبول من جانب الجهة إدارية المختصة، إلا أن الالتزامات الناشئة عن هذه العلاقة، غير ناجمة عن الرضا المتبادل.

وإذا كان الترخيص السياحي لا يصب في إطار علاقات السلطة العامة ذات الطابع التعاقدية، فإنه في نفس الوقت لا يعد قراراً إدارياً انفرادياً بلا خصوصية قانونية، بل يعد في هذه الحالة من قبيل القرارات الإدارية ذات الصفة الرضائية<sup>3</sup>، تلك القرارات التي تقف في رأينا موقفاً وسطاً بين العلاقات التعاقدية الحكومية من جهة، والعلاقات القانونية القائمة على الطابع الانفرادي البحث من جهة أخرى، ورضا المرخص له المتمثل في الطلب يعد عنصراً في عملية إدارية كلية، كما عبر مجلس

1 Jacques Chevallier, *op. cit.*, p. 219.

2 C. E., Sect, 11-2-1972, OPHLM du Calvados et caisse franco-néerlandaise de cautionnement, R. P135, A.J.D.A., 1972, p.245, Concl. G.L. Guillaume.

3 Héléne Hoepffner, *Droit des contrats administratifs*, (1<sup>ère</sup> édition, Dalloz, Paris, 2016) 50.

الدولة الفرنسي<sup>1</sup>. وهو ما يعني أن الرضا الصادر عن طالب الترخيص يعد عنصرًا في هذه العملية الإدارية اللازمة لاتخاذ القرار، بحيث لا يمكن أن تتم هذه العملية الإدارية إلا بوجود هذا الرضا<sup>2</sup>. وهذه العملية هي التي أطلق عليها الأستاذ موريس هوريو من زمن طويل تسمية العملية ذات الإجراء (L'opération à procédure)<sup>3</sup>.

وبناء على ما تقدم، يمكن القول: إن القرار الصادر بالترخيص السياحي يصنف في عداد القرارات الإدارية المتوسلة (Les actes sollicités)؛ لأن الشخص القانوني يطلب من الإدارة التصرف باتخاذ قرار بناء على الطلب المقدم منه، وعلى نحو ما ينص عليه القانون، وهو ما أطلق عليه قديمًا العلامة غاستون جيز تسمية القرارات الإدارية المثارة (Les décisions provoquées)<sup>4</sup>. والقرار الذي يتم توسله في هذا السياق لا يمكن إلا أن يكون انفراديًا، ولا يمكن وضعه في عداد التصرفات العقدية<sup>5</sup>. والطلب الذي يقوم بتقديمه الشخص القانوني لا يعد إجبارًا تعاقديًا، إنما يعد ممارسة للحق في المبادرة (L'exercice d'un droit d'initiative)، وامتيازًا ممنوحًا للأشخاص القانونيين من قبل القانون<sup>6</sup>.

وبالمقابل إذا لم يكن الطلب في حقيقته إجبارًا تعاقديًا، إلا أنه يلعب دورًا فنيًا قانونيًا في بناء القرار الصادر بالترخيص، ويتمثل هذا الدور الفني في بناء السبب الذي يقوم عليه القرار الصادر بالترخيص، وفي هذه الحالة لا يجوز للإدارة أن تصدر القرار إلا إذا قام سببه الذي عينه المشرع، وهو طلب ذي المصلحة، على حد تعبير العميد سليمان الطماوي<sup>7</sup>؛ لأن الطلب يعد في هذه الحالة من قبيل الوقائع التي تدفع الإدارة إلى اتخاذ قرارها بشأنه، تعبيرًا عن إرادتها المنفردة، وبغض النظر عن إرادة من تقدم بالطلب<sup>8</sup>. ويكون لعيوب الرضا التي تشوب إرادة مقدم الطلب أثرها في سلامة القرار الصادر بالترخيص<sup>9</sup>، وذلك ليس لأنه إجبارًا عقديًا؛ بل لأن السبب الذي قام عليه القرار يعد غير صحيح، بحكم عدم صحة الواقعة المتعلقة بتقديم الطلب، وإذا قام مقدم الطلب بالعدول عن طلبه

1 C.E., 9-5-1980, Cnne de champagne-de-banzac, R. p. 122. A.J.D.A., 1981, p. 103. Note. M. Bélanger.

2 لذلك ذهب الأستاذ دي لوباديير إلى القول: إن رضا المخاطب بالقرار يعد تهيئة إجرائية للقرار (Aménagement procédural d'un acte unilatéral)، ومن ثم يعد الطلب المقدم في حالة الترخيص من قبيل هذه التهيئة الإجرائية إذا استندنا إلى تعابير هذا الفقيه الكبير. راجع:

- André de Laubadère, Franck Moderne, Pierre Delvolvé, *op. cit.*, p. 64.

3 Maurice Hauriou, *Principes de droit public*, (1<sup>ère</sup> édition, Sirey, Paris, 1916) 136.

وراجع باللغة العربية: مهني نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013، ص 167.

4 مهني نوح، المرجع نفسه، ص 167.

5 Benoit Plessix, *op. cit.*, p. 1001.

Hélène Hoepffner, *op. cit.*, p. 50.

6 Benoit Plessix, *op. cit.*, p. 1001.

7 سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مطبعة جامعة عين شمس، 1991، ص 236.

8 سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، الجزء الثاني، ص 653.

9 سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 238.

قبل أن تتخذ الإدارة القرار بشأنه<sup>1</sup>، فلا يجوز للإدارة أن تصدر القرار، وإن أصدرته عُدم معيَّبًا، لعدم قيامه على سببه.

ولكن ما هو الوضع القانوني إذا كان الطلب بالترخيص قائمًا على معلومات غير صحيحة؟ في الحقيقة لم يعالج القانون هذه الحالة، وإن كان في رأينا أنه يمكن أن تعالج في ضوء قواعد القرارات الصادرة بناء على غش. ومن ثم فإنه إذا كان صاحب الشأن سيئ النية، وقدم طلبًا يقوم على معلومات غير صحيحة، فإن ذلك يجعل القرار الصادر بالترخيص منعدمًا، ويمكن للإدارة أن تسحبه في أي وقت، بحكم أنه لا يمكن أن تنشأ حقوق مكتسبة عن قرار صدر على أساس الغش، ولكن إذا كانت المعلومات التي يستند عليها الطلب خاطئة، إلا أن صاحب الشأن كان حسن النية، وتم إصدار القرار، فإن القرار الصادر بالترخيص يعد معيَّبًا في سببه وباطلاً، وإن عدم قيام الإدارة المختصة بسحبه خلال ميعاد دعوى الإلغاء، يؤدي - من حيث النتيجة - إلى حصانته من السحب<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: التراخيص السياحية قرارات إدارية صريحة تتعلق بأنشطة مختلفة

وفقًا للقانون القطري، فإن هذا النمط من القرارات لا يتعلق بنشاط سياحي محدد بعينه، إنما بأنشطة ذات طبيعة مختلفة، ومن ناحية أخرى لا يمكن أن يتخذ القرار بالترخيص السياحي إلا بشكل صريح. ومن ثم لا يمكن أن يتخذ ضمن وضع قانوني آخر، وهو ما سنوضحه من خلال البندين التاليين:

#### أولاً - التراخيص السياحي قرار إداري يتعلق بأنشطة مختلفة:

هناك العديد من الأنشطة السياحية التي يمكن أن تكون محلاً للترخيص السياحي، وفقاً لما بينه المشرع القطري في القانون 20 لسنة 2018، وهذه الأنشطة تختلف من حيث استدامتها: فمنها ما يستمر لفترة طويلة، ومنها ما ينفذ خلال فترة قصيرة، ويمثل نشاطاً عارضاً ومؤقتاً، وذلك بحكم طبيعة النشاط محل الترخيص، ومنها ما يكون محل وزن إنتاجي هام في السوق السياحية، ومنها ما يكون وزنه الاقتصادي محدوداً، الأمر الذي يجعل التراخيص مختلفة في قيمها الاقتصادية، وفي كل الحالات فإن الأنشطة السياحية التي تعد محلاً للترخيص السياحي محددة على سبيل الحصر، من قبل المشرع:

1 - إنشاء أو إقامة أو استغلال أو إدارة منشأة فندقية أو سياحية<sup>3</sup>: ويلاحظ أولاً من ناحية الصياغة اللغوية لهذا النشاط، أنه لا فرق بين الإقامة والإنشاء، فكلاهما يدلان على معنى واحد، مما

1 المرجع السابق نفسه.

2 Constantin Yannakopoulos, *op. cit.*, p. 105.

3 المادة 2 من القانون 20 لسنة 2018.

لا يخدم النص القانوني دلاليًا، كما أن المشرع لم يفرق بين الاستغلال والإدارة، إلا أنه عرف المنشأة الفندقية بأنها: الفنادق والمتجعات السياحية، والشقق الفندقية، والمخيمات السياحية، والفنادق العائمة، وغيرها من الأماكن المعدة لإقامة السياح، ولم يكتف المشرع بهذا الوصف للمنشأة الفندقية، وأي منشأة أخرى يصدر باعتبارها من المنشآت الفندقية قرار من رئيس مجلس إدارة المجلس الوطني للسياحة، وذلك بناء على اقتراح الأمين العام للمجلس<sup>1</sup>، وربما الذي دفع المشرع إلى إعطاء رئيس مجلس الإدارة هذه الصلاحية، هو رغبة المشرع في مراعاة المستجدات على صعيد الصناعة الفندقية التي يمكن أن تأتي بجديد في هذا النطاق، مما لم يستوعبه حصر المشرع، وينبغي أن نلاحظ هنا أن الصلاحية المعطاة لرئيس مجلس الإدارة هي صلاحية لائحية؛ لأن القرار الذي يصدره رئيس إدارة المجلس سيتضمن في هذه الحالة قواعد عامة مجردة. لذلك يمكن القول: إن رئيس مجلس إدارة المجلس يعد من قبيل السلطات اللائحية المكلفة بإصدار القرارات اللائحية لتنفيذ القانون 20 لسنة 2018، وهو ما يدفع للتساؤل عن مدى انسجام ذلك مع ما نصت عليه المادة 43 من القانون 20 لسنة 2018 ذاته من اختصاص مجلس إدارة المجلس الوطني للسياحة بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون والقرارات اللازمة لتنفيذه، لا سيما أن المادة 43 تتضمن التعبير الأخير عن إرادة المشرع حول هذه المسألة.

كما عرف القانون المنشآت السياحية بأنها: الأماكن المعدة أساسًا لاستقبال السياح، أو تقديم الخدمات الترفيهية المتنوعة لهم، كمدن الترفيه الدائمة والمؤقتة، والنوادي السياحية، ومكاتب السياحة، ومكاتب النقل السياحي، ومكاتب الإرشاد السياحي، ومكاتب اقتسام الوقت، والمطاعم السياحية. وكما هو الحال بالنسبة للمنشآت الفندقية، فقد أجاز لرئيس مجلس إدارة المجلس الوطني للسياحة أن يدخل منشآت أخرى في عداد المنشآت السياحية<sup>2</sup>، وهو الأمر الذي تنطبق عليه ذات الملاحظة التي أوردناها على هذا الاختصاص في مجال المنشآت الفندقية. وفي كلتا الحالتين فإن اقتراح الأمين العام هام؛ لأنه إذا أصدر الرئيس قرارًا باعتبار أي منشأة من قبيل المنشآت السياحية أو الفندقية، دون هذا الاقتراح، فإن قراره في هذه الحالة يكون باطلًا ليعيب في الإجراءات.

2- المهرجانات أو الفعاليات السياحية أو الأنشطة السياحية: عرف القانون المهرجانات السياحية بأنها: حدث يكون الغرض الأساسي منه جذب السياح من خارج الدولة، وتحقيق فوائد اقتصادية واجتماعية وثقافية، على المستوى الوطني، وتقام فيه مختلف الفعاليات، والأنشطة السياحية، والترفيهية، خلال فترة معينة<sup>3</sup>.

1 المادة 1 من القانون 20 لسنة 2018.

2 المادة 1 من القانون 20 لسنة 2018.

3 المادة 1 من القانون 20 لسنة 2018.



أما الفعاليات السياحية فهي الأنشطة والفقرات الترفيهية والسياحية التي تنظم لغايات جذب السياح، وقد تقام منفردة، أو ضمن مهرجانات، أو فعاليات كبرى<sup>1</sup>.

ويلاحظ أن كلاً من الفعالية والمهرجان يشتركان في فكرة جذب السياح، وفي التأقيت، أي أن كلاً منهما يقام خلال فترة محددة، إلا أن الفرق بينهما أنه يعول في المهرجان على تحقيق فوائد اقتصادية واجتماعية وثقافية على المستوى الوطني، وهو ما لا يشكل غاية للفعالية، وهذا الأمر هام جداً، في معرض منح الترخيص؛ لأنه ينطوي على سلطة تقديرية ضمن السلطة المقيدة، فإذا كانت اختصاص الإدارة مقيداً في معرض منح الترخيص لإقامة المهرجان، بحيث إذا تحققت الفوائد الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الوطني، وملزمة برفض الترخيص إذا لم تتحقق هذه الفوائد، إلا أنها تتمتع بهامش من التقدير يتعلق في تحديد مدى تحقق هذه الفوائد فيما لو أقيم المهرجان، وهذا الهامش التقديري لا تتمتع به، في حال الترخيص بالفعالية؛ لأن المشرع لم يتطلب تحقيق هذه الفوائد في حال كان الترخيص متعلقاً بها.

ومن ناحية أخرى، يمكن أن تقام الفعالية منفردة أو ضمن مهرجانات أو فعاليات كبرى، فإن ذلك يدفع للتساؤل - باستخدام مفهوم المخالفة - فيما إذا كانت هناك مهرجانات أو فعاليات صغرى، لا يمكن أن تدخل الفعالية ضمنها، مما يحول دون الترخيص بها؟ بحكم أن الفعالية التي تدخل ضمن مهرجان أو فعالية أخرى، والتي يمكن أن تكون محلاً للترخيص، هي تلك الداخلة فقط ضمن مهرجانات أو فعاليات كبرى، كما يمكن التساؤل في هذا السياق أيضاً عن جدوى الترخيص، فيما لو كانت الفعالية جزءاً من المهرجان الكبير أو الفعالية الكبرى، وتم الحصول على ترخيص لهذين الأخيرين. إن هذه التساؤلات تدفعنا إلى الاقتراح بإعادة النظر في تعريف الفعاليات السياحية الوارد أعلاه.

ولا يقتصر الترخيص على المهرجانات أو الفعاليات السياحية، بل فرض القانون الترخيص في حال إنشاء مكاتب تنظيم المهرجانات والفعاليات السياحية المذكورة<sup>2</sup>. وإذا كان القانون 20 لسنة 2018 لم يعرف تلك المكاتب ضمن جملة ما أورده من تعاريف، إلا أنه من الواضح أن هذه المكاتب هي تلك التي تحترف إقامة وتنظيم تلك المهرجانات والفعاليات السياحية.

أما الأنشطة السياحية فتتمثل في نشاط النقل السياحي، وما يرتبط به من وسائل النقل المخصصة لنقل السياح، من رحلات: برية، أو بحرية، أو جوية، ونشاط الإرشاد السياحي، أو نشاط اقتسام الوقت، ونشاط تنظيم المهرجانات والفعاليات السياحية، وكذلك كما هو الحال في مجال المنشآت السياحية والفندقية، ويعد نشاطاً سياحياً أي نشاط يراه رئيس مجلس

1 المادة 1 من القانون رقم 20 لسنة 2018.

2 المادة 2 من القانون 20 لسنة 2018.

إدارة المجلس الوطني، بناء على اقتراح الأمين العام للمجلس، وينطبق على هذا الحكم ذات الملاحظة لتي سبق أن أوردناها في معرض الحديث عن اختصاص الرئيس في التوسع في مفهوم المنشأة السياحية والفندقية.

3- النشاط السياحي الترفيهي للمجمعات التجارية: لقد حظر المشرع القطري على المجمعات التجارية ممارسة ممارسة النشاط السياحي والترفيهي، وتنظيم واستضافة المهرجانات قبل الحصول على ترخيص بذلك من المجلس<sup>1</sup>. وفي تقديرنا أن هذا النمط من الترخيص قد يتعلق بالأنشطة السياحية والترفيهية الدائمة، التي تمارس في المجمع التجاري، مما يعني أن الترخيص الخاص بها يتمتع باستقرار نسبي، ويمنح لمدة طويلة نسبياً، في حين يمنح الترخيص المتعلق باستضافة المهرجانات والفعاليات السياحية، لكل حالة على حدة، ويتعلق بمدة المهرجان، أو الفعالية ذاتها.

4- الإرشاد السياحي: وفقاً للقانون القطري لا يجوز ممارسة مهنة الإرشاد السياحي قبل الحصول على ترخيص بذلك. والإرشاد السياحي هو المهنة المتعلقة بإرشاد السياح والشرح لهم، في المناطق السياحية أو المتاحف، مقابل أجر، وقد اشترط القانون إضافة إلى الحصول على ترخيص المجلس بممارسة مهنة الإرشاد السياحي، أن يكون المرشد مسجلاً في قائمة المرشدين السياحيين لدى المجلس، وهو ما يعني أن مجرد الترخيص لا يكفي للبدء في ممارسة المهنة<sup>2</sup>.

#### ثانياً - الترخيص السياحي قرار إداري صريح:

لقد ألزم القانون رقم 20 لسنة 2014 الإدارة المختصة بالبت في الطلب المقدم إليها لترخيص أي عمل من أعمال السياحة خلال إطار زمني محدد كما رأينا، وهذا الإطار الزمني هو أسبوع من تاريخ تقديم الطلب في حال كان الترخيص يتعلق بإقامة المهرجانات أو الفعاليات السياحية، وخمسة عشر يوماً من تاريخ إخطار الإدارة باكتمال التجهيزات، والإنشاءات في حال الترخيص المتعلق بـ: إنشاء، أو استغلال، أو إدارة منشأة فندقية، أو سياحية، وفي كلتا الحالتين، فإن إصدار القرار بالترخيص يجب أن يكون صريحاً، ولا يمكن أن يكون ضمناً، في حين أن القرار بالرفض من الممكن أن يكون صريحاً أو ضمناً.

فلا توجد مشكلة قانونية فيما لو قدم طلب للإدارة بالترخيص لأحد الأعمال السياحية، ومن ثم صدر القرار الإداري بالترخيص خلال المدة المحددة قانوناً، حيث يعد الترخيص في هذه الحالة قائماً قانوناً ومستوفياً موجباته القانونية، ولا توجد مشكلة أيضاً، فيما لو ردت الإدارة بالرفض، في هذه

1 المادة 26 من القانون رقم 20 لسنة 2018.

2 المادة 27 من القانون رقم 20 لسنة 2018.

الحالة لا يقوم الترخيص، وتكون الإدارة قد عبرت عن إرادتها بذلك صراحة أيضاً، ويصنف في عداد القرارات الصريحة. ولكن المشكلة فيما لو تم تقديم طلب الترخيص، ولم تقم الإدارة بالرد، بل لاذت بالصمت، في هذه الحالة دون شك نكون أما حالة القرار الضمني<sup>54</sup> (La décision implicite)، الذي أقرت محكمة التمييز القطرية وجوده في عالم القانون<sup>1</sup>.

وضمن هذه المعطيات، فإن الطلب الذي يقدم للإدارة يلعب دوراً جوهرياً؛ لأنه هو الذي يحدد محتوى ونتائج السكوت الإداري، وهو الذي يضع الإدارة في حالة البت في القرار، ويتطلب من الإدارة القيام بمبادرة محددة<sup>2</sup>.

وقد سار المشرع القطري في اتجاه الإقرار بوجود قرار ضمني في حالة سكوت الإدارة عن طلب يقدم لها بالترخيص في المجال السياحي، إلا أن ذلك لم يشمل كل أنماط السلوك المطلوب ترخيصها وفقاً للقانون 20 لسنة 2018، بل شمل فقط الطلبات المتعلقة بالترخيص لإقامة فعاليات أو مهرجانات سياحية، فإذا لم ترد الإدارة المختصة على طلب يقدم لها صراحة بالقبول أو بالرفض، على الطلب المقدم لها، فعندئذ يتولد قرار إداري ضمني بالرفض، وحيث إن القرار الإداري الضمني لا ينشأ إلا بانقضاء مدة محددة<sup>3</sup>، فإن المشرع وضع لذلك إطاراً زمنياً محدداً، وحيث لا ينشأ القرار الضمني بالرفض إلا بعد مرور سبعة أيام من تاريخ تقديم الطلب<sup>4</sup>. إلا أن المشرع القطري لم يتبن آلية القرارات الضمنية صراحة بالنسبة للتراخيص المتعلقة: بإنشاء، وإدارة، واستغلال منشأة فندقية، أو سياحية، أو مكتب للفعاليات السياحية، وكل ما نص عليه هو التزام الإدارة بالتحقق من إتمام الإنشاءات والتجهيزات اللازمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ قيام صاحب الشأن بإخطارها بذلك<sup>5</sup>، ولم يترتب على سكوت الإدارة صدور قرار إداري ضمني بالرفض على غرار الحالة الأولى.

في الحقيقة لا يمكن القول: إن قرار الإدارة في هذه الحالة يتضمن معنى القبول أو الرفض؛ لأنه لا توجد في قطر قاعدة عامة تنص على تفسير معنى سكوت الإدارة في كل الحالات، كما هو الحال مثلاً في فرنسا، التي يُفسر فيها سكوت الإدارة على أنه قبول في كل الحالات، وكمبدأ عام<sup>6</sup>.

1 ذهبت محكمة التمييز القطرية صراحة إلى القول: إن القرارات الإدارية، قد تكون صريحة وقد تكون ضمنية، راجع حكم محكمة التمييز القطرية، الدائرة المدنية، رقم 66 لسنة 2012، تاريخ 2013/5/21. وراجع حول هذه الفكرة في القانون القطري: عبد الحفيظ الشيمي - مهند نوح، القانون الإداري في ضوء القانون القطري، منشورات جامعة قطر، 2017، ص 381.

2 Mireille Monnier, *Les décisions implicites d'acceptation de l'administration* (1<sup>ère</sup> édition, L.G.D.J., Paris) 5.

3 Pierre Serrand, *op. cit.*, p. 201.

4 المادة 4 من القانون 20 لسنة 2018.

5 المادة 5 من القانون 20 لسنة 2018.

6 وذلك وفقاً لمقتضى المادة ل. 231-1 من تقنين العلاقة بين الإدارة والشعب، الصادر بمقتضى القانون رقم 2016-1321 تاريخ 2015/10/7، وبمقتضى الأمر رقم 2015-1342 تاريخ 2015/10/23، وبمقتضى المرسوم رقم 2015-1342 تاريخ 2015/10/23، وراجع في الفقه الفرنسي:

Pierre Serrand, *op. cit.*, p. 202.

وفي رأينا أن المشرع القطري قد أورد ذلك لغايات عملية، إذ ليس من المعقول أن ينشأ قرار إداري ضمنى بالرفض في حالة الترخيص بالمنشأة الفندقية أو السياحية أو المكتب السياحي، والتي يحشد فيها طالب الترخيص إمكانيات فنية واقتصادية ضخمة، في سبيل الظفر بالترخيص، وفي نفس الوقت لا يمكن أن نقول: إن سكوت الإدارة يرتب القبول؛ لأنه لا يمكن ترتيب القبول إلا بنص صريح يعطى هذا المعنى الإيجابي لسكوت الإدارة<sup>1</sup>.

لذلك وفي تقديرنا، طالما أن المشرع لم يحدد بالنسبة لهذا النمط من التراخيص معنى معيناً لسكوت الإدارة، فقد اتجه قصده إلى عدم إيجاد قرار ضمنى أساساً، ولكن عدم وجود القرار الضمني بالقبول أو بالرفض ضمن هذه المعطيات، لا يمنع من البحث عن الحل القانوني في التشريعات القطرية، فقد وضعت المادة 5 ذاتها من القانون 20 لسنة 2018، حكماً هاماً، مقتضاه تقييد سلطة الإدارة بإصدار الترخيص، طالما ثبت إتمام المنشآت والتجهيزات اللازمة للممارسة النشاط، وهو ما يعني أن إتمام هذه الإنشاءات أو التجهيزات يمثل سبباً للقرار بالترخيص بمعنى الحالة القانونية، ومن ثم فإنه متى ما ثبت قيام هذه الحالة القانونية المتعلقة بإتمام المنشآت والتجهيزات، تلتزم الإدارة المختصة بإصدار القرار بالترخيص، ومن حيث النتيجة تصبح الإدارة أمام قرار يجب عليها إصداره وفقاً للقانون، وإن امتناعها عن إصداره من شأنه أن يؤدي إلى نشوء قرار إداري سلبي يمكن الطعن به أمام القضاء الإداري، والمطالبة بإلغائه، والتعويض عما تسبب به من ضرر<sup>2</sup>.

وقد وضع المشرع القطري التزاماً بالتسبب على عاتق الإدارة في حالة صدر قرارها صريحاً برفض الترخيص في مجال الفعاليات السياحية والمهرجانات، وهو ما لم يلزم الإدارة به بالنسبة للحالة المتعلقة بترخيص المنشآت الفندقية أو السياحية والمكاتب، في حال صدر القرار برفض الترخيص صريحاً، مع أن هذه الحالة الأخيرة أولى بتوافر هذه الضمانة الهامة المتعلقة بشفافية العمل الإداري<sup>3</sup>، وهو ما قد يقود إلى التفسير بأن المشرع التزم جانب الشفافية في الحالة الأولى، وجانب السرية في الحالة الثانية، مما يطرح تساؤلات على مستوى الانسجام التشريعي في هذا المجال.

1 زكي النجار، المرجع السابق، ص 71.

2 لقد تبنى المشرع القطري فكرة القرار الإداري السلبي صراحة في المادة 4 من القانون رقم 7 لسنة 2007، بشأن الفصل في المنازعات الإدارية، والتي نصت على ما يلي: "ويعتبر في حكم القرارات الإدارية، رفض السلطات الإدارية أو اتناعها عن اتخاذ قرار كان الواجب عليها إصداره وفقاً للقوانين واللوائح".

كما تبنت محكمة التمييز القطرية هذا المفهوم صراحة: (.. القرار الإداري السلبي هو يعبر عن موقف سلبي للإدارة، فهي لا تعلن عن إرادتها للسير في اتجاه أو آخر بالنسبة لموضوع الأمر الواجب عليها اتخاذ موقف بشأنه، وإن كانت في نفس الوقت تعلن عن إرادتها الصريحة في الامتناع عن إصدار قرار كان يتعين عليها إصداره..). حكم محكمة التمييز القطرية - تمييز مدني، رقم 33 لسنة 2013 تاريخ 16/4/2013، ورقم 66 لسنة 2013، تاريخ 21/5/2013. منشور في موقع الميزان: <http://www.almeezan.qa>. تاريخ الزيارة 15/12/2018.

وراجع: عبد الحفيظ الشيمي، مهند نوح، المرجع السابق، ص 384.

3 Jean Waline, *op. cit.*, p. 449.

وراجع باللغة العربية: محمد عبد اللطيف، تسبب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية القاهرة، 1996، ص 36 وما بعدها.

وإذا أوجب المشرع القطري على الإدارة المختصة في الحالة المتعلقة بإصدار قرار للفعاليات السياحية والمهرجانات، أن تقوم بتسبيب قرارها في حال صدر صريحًا بالرفض، إلا أنه لم يلزمها بالتسبيب فيما إذا كان القرار الصادر بالرفض ضمنيًا، مع أن الحالة الأخيرة أولى بالمراعاة؛ لأن الصمت في حد ذاته حالة من حالات انعدام الشفافية الإدارية، وربما كانت الحجة التي منعت المشرع من اشتراط التسبيب في حالة صدور قرار ضمني بالرفض، هي تلك التي يسوقها جانب من الفقه، والمتعلقة بافتراض الكتابة في حال فرض الالتزام بالتسبيب قانونًا، في حين أن القرار الضمني غير مكتوب<sup>1</sup>.

وفي تقديرنا أنه يجب تسبيب الرفض، سواء أكان القرار ضمنيًا أم صريحًا، وذلك بالنظر إلى الأهمية الاقتصادية للتراخيص السياحية. وهنا نقترح أن يؤخذ بما أخذ به المشرع الفرنسي في قانون العلاقة بين الشعب والإدارة الصادر مؤخرًا، من إمكانية إعلام الأفراد بأسباب القرار الصادر بالرفض ضمن فترة محددة، أي بشكل لاحق على صدور القرار، فيما إذا صدر ولم يكن مسببًا، وشريطة تقديم طلب بذلك للإدارة<sup>2</sup>. وإن كان يمكن أن يكون هناك حل في القانون القطري بالنسبة للرفض الضمني للتراخيص للفعاليات، والمهرجانات المنصوص عليه في المادة 4 من القانون رقم 20 لسنة 2018، وذلك استنادًا إلى المادة 40 من القانون ذاته، والتي أجازت لصاحب الشأن التظلم من القرارات الصادرة تطبيقًا لأحكامه، وعلى أن يتم رفع التظلم إلى الرئيس أو من يفوضه، خلال ثلاثين يومًا من تاريخ إخطار صاحب الشأن بالقرار، أو من تاريخ انقضاء الميعاد المقرر للبت بالترخيص دون رد.

وعلى هذا الأساس يستطيع صاحب الشأن الذي صدر في مواجهته قرار ضمني برفض الترخيص، أن يتظلم للرئيس أو من يفوضه، وفي حال الرد على التظلم، فإنه غالبًا ما تفصح الجهة المختصة به عن أسباب الرفض، مما يؤدي إلى اتصال صاحب العلاقة بهذه الأسباب بشكل غير مباشر، وإن كان هذا الحل يضعفه في تقديرنا ما جاء به المشرع في المادة 40 ذاتها، حين لم يوجب على السلطة المختصة البت بالتظلم صراحة، بل أجاز لها أن تبت به ضمناً، بحيث يعد انقضاء خمسة عشر يوم عمل دون البت بالتظلم رفضًا ضمنيًا له، مما يعني عدم إمكانية علم صاحب الشأن بأسباب القرار مرة أخرى، على الرغم من كل هذا الثقل الإجرائي. وهو الأمر الذي يدفعنا بدوره، إلى اقتراح تعديل القانون 20 لسنة 2018، وفرض تسبيب القرار الصريح الصادر بالرفض في حالة التراخيص المتعلقة بالمنشآت السياحية والفندقية من جهة، والقرار الإداري الضمني الصادر برفض الترخيص في حالة التراخيص بالمهرجانات والفعاليات من جهة أخرى.

وخلاصة القول: إن القرار الصادر بالتراخيص في المجالات السياحية بناء على القانون 20 لسنة 2018، يجب أن يكون صريحًا وإيجابيًا دائمًا، ولا يمكن أن يكون ضمنيًا؛ لأنه إذا كان القرار الصادر عن

1 Pierre Serrand, *op. cit.*, p. 159.

2 راجع: المادة ل. 211-6 من تقنين علاقة الإدارة مع الشعب.

الإدارة ضمناً، فإن المشرع عده قراراً بمعنى الرفض، مما يحول دون إصدار الترخيص، وهذا كله في نطاق الترخيص للفعاليات والمهرجانات. أما في حالة الترخيص بالمنشآت الفندقية والسياحية والمكاتب السياحية، فإن سكوت الإدارة على طلب الترخيص، خلال الفترة المحددة قانوناً، على الرغم من اكتمال المنشآت والتجهيزات، ففي هذه الحالة يترتب قرار سلبي بالامتناع عن إصدار قرار الترخيص، وهي بدورها حالة من حالات عدم قيام القرار بالترخيص.

### الفرع الثالث: الترخيص السياحي قرار إداري مشروط

هناك عدد من العوامل تشكل قيوداً على الإدارة، حين تعبر عن إرادتها، وتصدر القرارات المتعلقة بالتراخيص السياحية، وهذه العوامل نص عليها القانون، ولا يجوز التنازل عنها، ولا التغيير في مضمونها القانوني، وهي تتمثل في: المقابل المالي، والاعتبار الشخصي، ومدة الترخيص:

أولاً- المقابل المالي: فرض المشرع القطري على طالب الترخيص ضرورة دفع مقابل مالي لقاء الحصول على الترخيص، وأناط بمجلس إدارة المجلس الوطني للسياحة صلاحية تحديد مقدار هذه الرسوم<sup>1</sup>، وذلك بناء على اقتراح الأمين العام، ومن ثم فإن هذا الاختصاص الممنوح للمجلس يدخل ضمن كتلة الاختصاصات اللائحية الممنوحة له<sup>2</sup>. وفي تقديرنا أنه لا يوجد إشكال دستوري في هذه الحالة؛ لأنه وفقاً للدستور القطري تقع الضرائب فقط في مجال القانون، ومن ثم لا يمكن معالجة الأحكام الضريبية بشكل لائحي، في حين أن ذلك لم يشمل الرسوم، ومن ثم يمكن معالجة بعض الأحكام المتعلقة بالرسوم بشكل لائحي، كما فعل المشرع القطري في هذه الحالة<sup>3</sup>.

ولم يحدد المشرع التوقيت الذي تدفع خلاله هذه الرسوم، ولكن في اعتقادنا أن مثل هذا الرسم يعد من موجبات الترخيص، بحيث لا يمكن أن يصدر القرار المتعلق به إلا إذا تم السداد، وهو ما يستشف من القانون 20 لسنة 2018؛ ذلك لأن القانون المذكور حين تحدث عن تجديد الترخيص، أجاز ذلك بعد دفع الرسم المقرر<sup>4</sup>، ودون شك، فإن ذلك ينطبق من باب أولى على الترخيص الأصلي؛ لذلك لا يمكن للإدارة المختصة أن تصدر الترخيص السياحي المطلوب إلا إذا تحققت من السداد بشكل مؤيد بالمستندات.

وعلى أساس مما تقدم، يمكن القول: إن سداد الرسم المقرر يدخل في نطاق الظروف القانونية التي يستند عليها القرار الصادر بالترخيص، فلا يكفي الطلب وحده لإصدار القرار، مع استيفاء الشروط الفنية المطلوبة، بل لا بد أن يتضافر ذلك مع ظرف قانوني آخر، وهو سداد الرسوم المقررة.

1 راجع المادة 38 من القانون رقم 20 لسنة 2018.

2 راجع المادة 43 من القانون 20 لسنة 2018، التي أعطت مجلس إدارة المجلس الوطني للسياحة صلاحية وضع اللائحة التنفيذية للقانون، وصلاحية وضع القرارات اللازمة لتنفيذه.

3 المادة 43 من الدستور القطري.

4 المادة 6 من القانون رقم 20 لسنة 2016.



ويعد المقابل المالي المدفوع لقاء الحصول على الترخيص، من قبيل الرسوم بالمعنى الذي تقرره أحكام المالية العامة، بحسابه مبلغًا نقدياً يدفعه الشخص القانوني جبراً إلى الدولة، أو إلى إحدى هيئاتها العامة، مقابل نفع خاص يحصل عليه، بجانب نفع عام يعود على المجتمع كاملاً<sup>1</sup>. ومن ثم فإنه لا يعد من قبيل الضرائب؛ لأنه، وإن كان يتشابه مع الضريبة في عنصر الإجبار، إلا أنه يختلف عنها في ناحية هامة، تتمثل في فرضه لقاء خدمة معينة، يطلبها الشخص الراغب في الترخيص، ويحصل عليها<sup>2</sup>.

ثانياً- مدة الترخيص: لا يمنح الترخيص بشكل دائم، بل يمنح لفترة معينة، وهو بالتالي ليس دائم المدة، بل محدد المدة، وقد فرق المشرع القطري بشأن مدد التراخيص السياحية حيث حدد مدة الترخيص في مجال المنشآت الفندقية والسياحية ومكاتب تنظيم المهرجانات والفعاليات السياحية بخمس سنوات<sup>3</sup>. في حين حدد مدة الترخيص للمهرجانات والفعاليات السياحية والمدن الترفيهية المؤقتة، بما يتناسب مع طبيعة المهرجان أو الفعالية أو المدينة؛ أي وفقاً لما تتطلبه الفعالية أو المدينة أو المهرجان من مدة، فتناسب المدة طردياً مع ماهية الفعالية أو المهرجان أو المدينة الترفيهية المؤقتة، ويستتج مما تقدم، أن سلطة الإدارة تعد مقيدة في الحالة الأولى، بحيث لا يجوز لها منح الترخيص بما يتجاوز مدة خمس سنوات، وذلك تحت طائلة بطلان الترخيص لمخالفته للقانون. في حين أنها تعد تقديرية في الحالة الثانية؛ لأن الإدارة المختصة هي التي تقدر المدة اللازمة لإقامة المهرجان أو الفعالية أو المدينة الترفيهية المؤقتة، ووفقاً لما يطلبه صاحب الشأن، وإن كان ما يطلبه ليس ملزماً لها في رأينا، حيث إنها يمكن أن تقرر المدة اللازمة في هذه الحالة بمعزل عن طلب صاحب الشأن الذي تطرحه للاستئناس فقط، ومع مراعاة عدم الانحراف بالسلطة.

ومن ناحية أخرى، فإن التمعن في مقدار المدة المنصوص عليها في مجال الترخيص للمنشآت السياحية والفندقية، يطرح التساؤل عن مدى تناسب هذه المدة مع الأهمية الاقتصادية للمنشآت السياحية والفندقية والمكاتب السياحية التي تتطلب في تقديرنا مُدداً أطول، وهو الأمر الذي تفرضه ضرورات الأمن القانوني من ضرورة وجود استقرار معين للمراكز القانونية (Certain stability des situations juridiques)<sup>4</sup>.

ولا تتعلق مشكلة استقرار المراكز القانونية في حالة التراخيص في مجال المنشآت الفندقية والسياحية

1 سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2017، ص 101.

2 المرجع السابق، ص 111 وما بعدها.

3 المادة 6 من القانون 20 لسنة 2018.

4 Carole Nivard, « L'ambivalence du traitement jurisprudentiel de la sécurité juridique », {2010} DA étude 3, n°2.

والمكاتب فقط في المدة ذاتها، إنما تتعلق أيضاً بالمرحلة القانونية التي تلي هذه المدة، والتي تتعلق بالتجديد، حيث تعد سلطة الإدارة المختصة عندئذٍ تقديرية وليست مقيدة؛ لأن النص جاء بصيغة الجواز. مع ملاحظة أن التجديد قد ينصب على مدة أو مُدد مماثلة، وهو ما يعني أن الحد الأقصى للتجديد لا يجوز أن يتجاوز خمس سنوات، ويمكن أن يتكرر التجديد لعدد غير محدود من المرات<sup>1</sup>. أما بالنسبة للطبيعة القانونية للقرار الصادر بالتجديد، فهو في اعتقادنا، يتمتع بذات الطبيعة القانونية للترخيص الأساسي، فالترخيص الأساسي ينتهي قانوناً بزوال مدته بحسبانه قراراً ذا طبيعة زمنية، ينتهي بانتهاء مدته<sup>2</sup>. ومن ثم فإن نشاط المرخص له يحتاج لاستمراره قانوناً إلى ترخيص جديد، وهذا الترخيص هو الذي يمثل التجديد كما أشار إليه القانون، وهو يحتاج من جانبه إلى طلب جديد، ففي رأينا، ونظراً لطبيعة القرارات الصادرة في مجال التراخيص، فإن الإدارة لا يمكن أن تصدر القرار بالتجديد، دون تقديم طلب جديد من قبل المتعاقد.

ولم يبين المشرع الآثار القانونية التي تترتب في حال سكوت الإدارة إزاء طلب التجديد المقدم من المتعاقد، فيما إذا كان ذلك يعد رفضاً أم قبولاً ضمنياً، ولا سيما أن سلطة الإدارة في هذه الحالة تقديرية، مما لا يسمح بنشوء قرار إداري سلبي، وهنا نقترح أن يعد السكوت منتجاً للقبول، حماية للمراكز القانونية، ومساهمة في استقرار، وشفافية القطاع السياحي.

ثالثاً - الطبيعة الشخصية: إن التراخيص الإدارية عموماً تقوم على مبدأ الاعتبار الشخصي *L'intuitus personae*، فهي تأخذ الناحية الشخصية في طالب الترخيص بالحسبان<sup>3</sup>، وهو ما نلاحظه في إطار الترخيص الممنوح في المجالات السياحية، وقد تجلّى هذا الطابع الشخصي للتراخيص السياحية من خلال حالتين نص عليهما القانون رقم 20 لسنة 2018:

1- التنازل عن الترخيص: لم يجز المشرع التنازل عن الترخيص الممنوح، إلا بعد الحصول على موافقة كتابية من الإدارة المختصة، كما هي القاعدة في إطار التراخيص الإدارية عموماً<sup>4</sup>، على أن تتحقق في التنازل له شروط الترخيص المنصوص عليها في القانون، ولائحته التنفيذية، وكل القرارات التي تصدر لتنفيذه<sup>5</sup>، مما يعني أن التنازل يتطلب قراراً يصدر عن الإدارة بهذا المعنى، ولم يحدد القانون الجهة المختصة بإصدار القرار بقبول التنازل، وإن كان في تقديرنا يمكن أن يطبق في هذه الحالة مبدأ الاختصاص المتوازي، بحيث يمكن القول: إن السلطة التي تمنح الترخيص، هي التي تقبل بإنهائه ونقله إلى مستفيد آخر.

1 المادة 6 من القانون 20 لسنة 2018.

2 محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 433.

3 Philippe Yolka, *Droit des contrats administratifs*, (1<sup>ère</sup> édition, L.G.D.J., Paris, 2013) 44.

4 *Ibid.*, p. 44.

5 المادة 19 من القانون 20 لسنة 2018.

وفي تقديرنا أنه في حال التنازل، لا بد من تقديم طلب مشترك من صاحب الشأن والمتنازل له، بحكم أن هذا النمط من القرارات ذو طبيعة رضائية كما رأينا. ومن ثم لا يصح التنازل إلا إذا أعرب المتنازل له عن إرادته الصريحة بذلك في مواجهة الإدارة. وهكذا فإن التنازل يتم في إطار عملية إدارية، والتي يمكن تثمر في الحقيقة عن قبول للتنازل من جانب الإدارة، ومن ثم صدور ترخيص جديد من جانبها للمتنازل له.

وتعد سلطة الإدارة تقديرية في هذا المجال، حيث يمكن أن تقوم بقبول التنازل أو رفضه، وينصب تقديرها في هذه الحالة على مدى استيفاء المتنازل له للشروط المطلوبة للترخيص على نحو ما ينص عليه القانون ولائحته التنفيذية، والقرارات الصادرة تنفيذاً له. ولم يلزم القانون الإدارة بالتسبب في حال رفض التنازل، وهذه من الضمانات التي كان يجب على المشرع في تقديرنا أن ينص عليها، نظراً للقيمة الاقتصادية للترخيص التي تجعله قابلاً للتداول في السوق بين المستثمرين في القطاع السياحي.

ومن الملفت للانتباه أن المشرع القطري لم يرتب نتائج قانونية في حال سكوت الإدارة بعد تقديم طلب التنازل لها؛ أي أنه لم يرتب أي نتائج على السكوت الإداري في هذه الحالة. ومن ثم لا يمكن القول: إن سكوت الإدارة في هذه الحالة يعني قبولاً أو رفضاً، كما لا يوجد في المنظومة القانونية القطرية نصّ عام يحدد نتائج السكوت الإداري كما رأينا، كما أنه لا ينشأ ضمن نفس الحالة قرار إداري سلبي؛ لأن محكمة التمييز القطرية اشترطت لنشوء القرار الإداري السلبي، أن تكون الإدارة في موقف الاختصاص المقيّد؛ أي يقع عليها التزام قانوني بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو الغائه<sup>1</sup>. وهو ما ليس متوافقاً ضمن هذه الفرضية.

وكذلك من اللافت للانتباه في الأحكام القانونية المتعلقة بالتنازل، أن المشرع في القانون 20 لسنة 2018، لم يرتب صراحة أي مقابل مالي لقاء إتمام عملية التنازل. ومن ثم لا يترتب لا على المتنازل ولا على المتنازل له أي رسوم. ولكن إذا كَيْفْنَا التنازل على أنه ترخيص جديد للمتنازل له لممارسة النشاط محل التنازل كما ذكرنا، فيمكن القول: عندها إن هناك رسوماً للتنازل على هدى المادة 38 التي تحدثت عن رسوم يجب دفعها في حال الترخيص وتجديد الترخيص، وحيث إن المطلق يجري على إطلاقه، فيمكن هنا أن تمتد رسوم إصدار الترخيص لتشمل الترخيص الأساسي، والترخيص في حال التنازل.

2- وفاة المرخص له: إذا توفي المرخص له بإقامة منشأة فندقية أو سياحية أو إدارتها أو استغلالها، فإن القانون أوجب على ورثته القيام بإخطار الإدارة المختصة لدى المجلس الوطني للسياحة

1 محكمة التمييز القطرية، الدائرة المدنية والتجارية، الحكم رقم 224، لسنة 2014، تاريخ 21/1/2014، والحكم رقم 33 لسنة 2013، تاريخ 16/4/2013. منشوران في موقع الميزان: <http://www.almeezan.qa>. تاريخ الزيارة 15/12/2018.

خلال ثلاثة أشهر من تاريخ الوفاة، وموضوع الإخطار يتعلق بأسمائهم، وباسم من ينوب عنهم، ويكون هذا النائب مسؤولاً عن تنفيذ الالتزامات التي تفرضها أحكام قانون تنظيم السياحة ولائحته التنفيذية، والقرارات الصادرة تنفيذاً له، وعليه اتخاذ الإجراءات اللازمة لنقل الترخيص باسم الورثة، أو باسم أحدهم، خلال المدة التي تحددها الإدارة المختصة، وذلك تحت طائلة الغاء الترخيص<sup>1</sup>.

ويتضح مما تقدم أن هذا الحكم التشريعي خاص بالشخص الطبيعي، فيما إذا كان مرخصاً له، كما يتضح اتجاه إرادة المشرع القطري إلى اعتبار الترخيص ضمن هذه الفرضية جزءاً من تركته، لذلك ينتقل إلى الورثة كما تنتقل عناصر التركة كلها، وذلك انسجاماً مع الأحكام القانونية العامة ذات الصلة في دولة قطر<sup>2</sup>. وكذلك من الواضح أن المشرع قصر الانتقال إلى الورثة على التراخيص الصادرة في مجال المنشآت السياحية والفندقية والمكاتب السياحية. ومن ثم فإن التراخيص الممنوحة في مجال الأنشطة السياحية الأخرى لا تنتقل إلى الورثة، بمعنى أنها لا تعد جزءاً من تركة المرخص له، مما يعني من حيث النتيجة انقضاءها بحكم القانون، لتعلقها بشخص من منحت له، وهو ما نقترح أن يتم تبنيه من قبل المشرع.

وأوجب القانون كما هو واضح على الورثة أن يعينوا نائباً عنهم، ولم يشترط في نفس الوقت أن يكون هذا النائب من الورثة أنفسهم، لذلك ونظراً لإطلاق النص يمكن أن يكون هذا النائب من الأعيان كأن يكون محامياً مثلاً. وفي حال وقع اختيار الورثة على هذا النائب، فإن القانون رتب عليه التزاماً بمراعاة الالتزامات التي تقع على عاتق المرخص له، فيما يتعلق بالنشاط السياحي الذي يمارسه، كما رتب عليه التزاماً يتعلق بضرورة اتخاذ الإجراءات اللازمة لنقل الترخيص باسم الورثة، أو باسم أحدهم، ولم يبين القانون ماهية هذه الإجراءات. إلا أنه في رأينا لا يؤدي مثل هذا النقل إلى إصدار قرار جديد بالترخيص، إنما يظل القرار القديم بالترخيص قيد السريان قانوناً.

وتختلف هذه الحالة عن التنازل في ماهية السلطة الممنوحة للإدارة في كلتا الحالتين، ففي حالة الوفاة لا تتمتع الإدارة بالسلطة التقديرية في قبول أو رفض انتقال الترخيص إلى الورثة، خاصة أن القانون لم يقرن انتقال الترخيص إلى الورثة، بوجود صفات معينة فيهم، ومن ثم يتم الانتقال بحكم القانون شريطة مراعاة الإجراءات التي وردت في النص، وذلك على خلاف التنازل الذي تتمتع الإدارة بشأنه بسلطة تقديرية كما رأينا.

وتؤدي هذه الفرضية أيضاً إلى قيام رابطة عقدية بين الورثة من جهة، والنائب من جهة أخرى،

1 المادة 21 من القانون 20 لسنة 2018.

2 تنص المادة 241 من القانون رقم 22 لسنة 2006، بشأن قانون الأسرة القطري على ما يلي: "التركة هي ما يتركه المتوفى من أموال ومنافع وحقوق مالية".

تلك العلاقة القانونية التي تعد في حقيقتها من قبيل الوكالات الخاصة المنصوص عليها في القانون المدني القطري<sup>1</sup>. وهو ما يعني بدوره ضرورة تقييد هذا النائب بكل التزامات الوكيل التي نص عليها هذا القانون الأخير<sup>2</sup>.

وإضافة إلى هذه الرابطة القانونية التي يمكن أن تثمر عنها وفاة المرخص له، فإن هناك رابطة أخرى يمكن أن تقوم، وهي تلك التي يتفق من خلالها ورثة المرخص له على استئثار أحدهم بالترخيص الذي آل إليهم من مؤرثهم، مع ملاحظة أن المشرع القطري حين تحدث عن هذه الحالة أشار إلى إمكانية نقل الترخيص لاسم الورثة أو أحدهم، ولم يشير إلى إمكانية نقل الترخيص لبعضهم، ونعتقد أن هذه ثغرة في النص ناجمة عن الصياغة ونقترح تلافياً.

ورتب المشرع جزاء في حال عدم نقل الترخيص لأسماء الورثة أو لاسم أحدهم، خلال المدة التي حددها الإدارة المختصة، ويتمثل هذا الجزاء في إلغاء الترخيص. وهو موقف حميد للمشرع في تقديرنا؛ لأنه لم يرتب السحب كجزاء، بحكم أن القرار الصادر أساساً بالترخيص للمتوفي يعد في حكم القرارات الإدارية المشروعة، والمنتجة لحق مكتسب، مما لا يصلح محلاً للسحب أساساً تطبيقاً للقواعد العامة. وفي هذه الحالة تلتزم الإدارة بإلغاء الترخيص؛ أي أنه ليس لها سلطة تقديرية في هذا المجال، ولا تستطيع الإبقاء على الترخيص، ولو لمدة إضافية محدودة؛ لأن النص لم يعط الإدارة الصلاحية في تجديد المدة المذكورة، بل أعطاها صلاحية تحديد مقدار المدة، وهو الأمر الذي يجب أن يكون محل عناية في التطبيق العملي، بحيث تعطى كل حالة على حدة المدة التي تناسبها، وفقاً للظروف والمعطيات المحيطة بالترخيص، والاستثمارات المرتبطة به.

ولكن من ناحية أخرى، ماذا يكون العمل فيما لو كان المستفيد من الترخيص شخصاً اعتبارياً، ثم زال قانوناً، لأسباب زوال الشركات المحددة في قانون الشركات القطري<sup>3</sup>. وهو ما يطرح السؤال حول إمكانية إلغاء الترخيص بحكم القانون في حال انقضاء الشركة التي تعد مرخصاً له من منظور القانون 20 لسنة 2018، وفي تقديرنا فإن ذلك يعد ثغرة قانونية، نقترح تلافياً. وإن كنا نقترح في ظل الفراغ التشريعي الحالي أن تتم التفرقة بين وضعين: الوضع الأول يتعلق بانقضاء الشركة كلياً وفقاً للفقرات الخمس الأولى من المادة 291 من قانون الشركات القطري. وفي هذه الحالة يلغى الترخيص بحكم القانون لزوال المرخص له من عالم الوجود القانوني؛ إذ ليس من المعقول أن يزول صاحب

1 المادة 721 من القانون المدني القطري.

2 وهي الالتزامات التي نصت عليها المواد من 721-828 من القانون المدني القطري، المنشور في الجريدة الرسمية، في العدد رقم 11، بتاريخ 2004/8/8.

3 المادة 291 من قانون الشركات القطري رقم 11 لسنة 2015، وراجع في أسباب زوال الشركات في القانون القطري:

ياسين الشاذلي، الوجيز في قانون الشركات القطري الجديد رقم 11 لسنة 2015، ليكسيس نيكسس Lexis Nexis - باريس، 2017، ص 159 وما بعدها.

الترخيص، ويبقى الترخيص نافذاً قانوناً، وفي تقديرنا أنه عندئذٍ يجب على الإدارة أن تصدر قراراً كاشفاً بهذا المعنى، أما الوضع الثاني، فيتعلق بزوال الشركة بسبب الاندماج، سواء أكان اندماجاً عن طريق الضم (Par absorption)<sup>1</sup>، أم عن طريق المزج والاتحاد<sup>2</sup>، ففي هذه الحالة فإن الترخيص السياحي ينتقل إلى الشركة الداخلة في حال الضم، أو إلى الشركة الجديدة في حال المزج أو الاتحاد، وذلك على أساس أحكام التنازل المنصوص عليها في المادة 19 من القانون 20 لسنة 2018، وعندئذٍ يجب على الشركة الداخلة الحصول على ترخيص بالتنازل من الإدارة المختصة، وهو نفس الالتزام الذي يقع على الشركة الجديدة الناشئة عن المزج أو الاتحاد.

### المطلب الثاني: الذاتية الوظيفية

التنظيم مهمة من المهام الجديدة للإدارة العامة في الدولة، يقوم بها جهاز حكومي، وهي تتضمن تحديد القواعد التي تحكم السلوكيات في قطاع اقتصادي محدد<sup>3</sup>، وللقيام بهذه الوظيفة التنظيمية، فإن الجهاز الحكومي القائم على التنظيم يحتاج لوسائل متعددة، وأبرزها الترخيص، لذلك يمكن القول: إن الترخيص الذي يصدر عن السلطة الإدارية المختصة له دور وظيفي محدد، هو المساهمة في تنظيم قطاع السياحة بحسبانه قطاعاً اقتصادياً خاضعاً للتنظيم، لذلك سيكون عنوان الفرع الأول من هذا المطلب: (الترخيص السياحي قرار يتخذ في إطار التنظيم الاقتصادي)، ومن جهة أخرى إذا كان الترخيص يلعب هذا الدور الوظيفي، مما يمنحه ذاتية وظيفية خاصة به، فإن لذلك آثاراً تجعل هذا الترخيص متميزاً عن التراخيص الأخرى، لذلك سيكون عنوان الفرع الثاني من هذا المطلب: (الأثر المترتب على العلاقة بين الترخيص السياحي والتنظيم)، وذلك كما يلي:

### الفرع الأول: التراخيص السياحية هي قرارات إدارية تتخذ في إطار التنظيم

أولاً - ماهية التنظيم: يعد التنظيم إحدى وسائل الدولة التي تهدف إلى بناء توازن بين أغراض وأهداف ذات قيمة اقتصادية وغير اقتصادية، ويمكن أن تكون متناقضة، وذلك في إطار سوق تنافسي (Un marché concurrentiel)<sup>4</sup>، ويفرض التنظيم على كل من يعمل في سوق محددة بوسائل قانونية محددة<sup>5</sup>، ويعد أحد وسائل تنظيم المنافسة ضمن هذه السوق<sup>6</sup>. ويطلق على الجهاز الحكومي القائم على التنظيم تسمية المنظم (Le régulateur).

1 الاندماج عن طريق الضم يعني أن تندمج شركة في شركة أخرى، وتسمى الأولى الشركة المندمجة والثانية الشركة الداخلة، وعندئذٍ تنتق ذمتها المالية بما عليها من التزامات وما لها من حقوق إلى الشركة الداخلة، والتي تظل بدورها محتفظة بشخصيتها الاعتبارية، راجع: ياسين الشاذلي، المرجع السابق، ص 171.

2 وفي هذه الحالة يتم مزج شركتين أو أكثر في شركة جديدة تحت التأسيس تحمل محل الشركات المندمجة في حقوقها والتزاماته، راجع: ياسين الشاذلي، المرجع السابق، ص 172.

3 Jean-Philippe Colson, Pascale Idoux, *Droit public économique*, (7<sup>ème</sup> édition, L.G.D.J., Paris, 2014) 430.

4 Claudie Boiteau, « L'entreprise régulée » {2018} RFDA 469.

5 Gérard Marcou, « La notion juridique de régulation » {2006} A.J.D.A., 350.

6 Jean-Pierre Duprat, « La soumission de régulateur à régulation », {2004} A.J.D.A., 1203.



ويعد التنظيم وظيفة جديدة للسلطة العامة إلى جانب الضبط الإداري والمرفق العام<sup>1</sup>، وهو يحمل فلسفة جديدة لدور الدولة الاقتصادي، حيث كان يوجد تعارض بين التدخلية (Interventionnisme) من جهة والتحريرية (Libéralisme) من جهة أخرى، وذلك بدءاً من ثمانينات القرن العشرين. إلا أن التنظيم الاقتصادي أعطى للدولة موقفاً وسطاً بين الدولة الموجهة والقائمة على التدخل التقليدي وتوجيه الاقتصاد (L'État dirigiste)، والدولة الليبرالية<sup>2</sup> (L'État liberal).

ويعد التنظيم ضرورياً؛ لأن القطاعات الاقتصادية - ومنها السياحة - لا يمكن أن تترك للتنظيم التلقائي (Autorégulation)؛ لأن التنظيم التلقائي يتكون اتفاقياً بين مجموعة العاملين في سوق محددة، لتحقيق أغراض تتعلق بمصلحة أطراف الاتفاق أنفسهم، في حين أن التنظيم يتوخى كما سنلاحظ أغراضاً تصب في إطار المصلحة العامة<sup>3</sup>.

لذلك يمكن القول بالمعنى العام: إن التنظيم يتضمن تاطيراً للسلوكيات (L'encadrement général des conduites)؛ لأنه يهدف إلى التوفيق بين مجموعة المصالح الموجودة، لأجل تأمين النظام الاجتماعي، ولأجل أن يكون أعضاء الجماعة في وضع أفضل، أما في الإطار الاقتصادي، فإن التنظيم ينصب على سوق محددة، لذلك فإنه يؤطر كل السلوكيات ضمن هذه السوق، وذلك عن طريق سن القواعد التي تحمي المصالح المشروعة، وتطبيق الجزاءات على من يخالفها<sup>4</sup>.

ويفترض التنظيم منهجاً براغماتياً (Pragmatique)، لأنه يقوم في الحقيقة على مقارنة غائية (Approche finaliste) للعمل العام، ولأنه يفترض استخدام مجموعة من الوسائل المتغيرة والمرنة بشكل كاف، وذلك في سبيل تحقيق الفعالية الأمثل ضمن القطاع المشمول بالتنظيم، لذلك فإنه لا يتقيد بوسيلة محددة للتدخل، بل تتعدد وسائل التدخل في سبيل تحقيق غايات التنظيم في قطاع محدد، وهو ما يترتب عليه منطقياً تعدد وسائل التدخل لدى السلطة القائمة على التنظيم، فيلاحظ أنها تتمتع بسلطة وضع القواعد العامة المجردة التي تحكم السلوكيات في القطاع، وبسلطة إبداء الرأي، وإمكانية الحث (Incitation)، وإمكانية فرض الجزاء حين انحراف سلوكيات العاملين في القطاع محل التنظيم عن القواعد التي تحكم القطاع، وكل هذه الوسائل تستخدم من قبل السلطة القائمة على التنظيم معاً، فلا تتقدم وسيلة على أخرى<sup>5</sup>.

كما أن المنهج البراغماتي للتنظيم يجعل الغايات التي تتوخاها الجهة القائمة على التنظيم، إنما تتمثل في الوقاية، والتدخل السريع لتصحيح عدم التوازن الناشئ في القطاع محل التنظيم، والذي يمكن أن

1 Gérard Marcou, *op. cit.*, p. 351.

2 Sophie Nicinski, *Traité de droit administratif, intervention économique et régulation* (1<sup>ère</sup> édition, Dalloz, Paris, 2011, T. 2) 120.

3 Gérard Marcou, *op. cit.*, p. 351.

4 Jean-Philippe Colson, Pascale Idoux, *op. cit.*, p. 433.

5 *Ibid.*, p. 433.

يؤثر على تحقيق الأنشطة المتوخاة من نشاط هذا القطاع، لذلك فإن الوسائل التي تتمتع بها السلطة القائمة على التنظيم تعد من خصائص البراغمية التنظيمية<sup>1</sup>.

ثانياً - أغراض التنظيم: إذا كان التنظيم يهدف إلى بناء توازن بين أغراض اقتصادية وأغراض غير اقتصادية، فإن بناء الأغراض ذات القيمة الاقتصادية يفترض فتح باب المنافسة ضمن قطاع محدد للنشاط الاقتصادي - والسياحة من هذه القطاعات - وذلك مع احترام التزامات المصلحة العامة من جانب كل من يدخل ليمارس نشاطاً اقتصادياً ضمن هذا القطاع، ووفقاً للقواعد المفروضة في هذا الشأن. وذلك كله على أساس قاعدة المساواة بين كل من يمارس النشاط الاقتصادي محل التنظيم، ودون تمييز بينهم، حتى لو كان أحد الممارسين للنشاط الاقتصادي يعد من قبيل المنظمات الحكومية<sup>2</sup>.

ولا يهدف التنظيم فقط إلى بناء التوازن في العلاقات الاقتصادية ضمن قطاع اقتصادي معين، إنما يهدف بشكل جوهري إلى تحقيق مصالح، وقيم غير اقتصادية (les valeurs non économiques)، وهي تتمثل في أربعة أغراض: حماية المستهلكين، وتحقيق الحقوق الأساسية، والخدمة العامة (المرفق العام) بالمعنى الواسع، وأغراض المصلحة العامة المتعلقة بالتنمية المستدامة (Développement durable)<sup>3</sup>:

1 - حماية المستهلكين: تعد حماية المستهلكين - في وقتنا الحالي - هدفاً غير اقتصادي، وفي زماننا لم يعد المستهلك قوة فاعلة في السوق<sup>4</sup>، بل إن التشريعات المعاصرة تنظر إليه من زاوية الحماية، لا الفعالية الاقتصادية. لذلك نجد أن هذه التشريعات تنظم الشروط التعاقدية في السوق، بما يكفل إلى حد كبير الأمن القانوني للمستهلك بحسبانه صاحب الطلب الفردي (La demande individuelle)<sup>5</sup>.

2 - حماية الحقوق الأساسية: يهدف التنظيم إلى حماية الحقوق الأساسية ضمن القطاع محل التنظيم، وبحيث لا تصادر ممارسة حق أساسي معين بسبب الأنشطة الاقتصادية التي تمارس ضمن قطاع اقتصادي محدد، وتعمل الجهة القائمة على التنظيم على تحقيق هذا الغرض، فلا يجوز مثلاً لنشاط اقتصادي معين أن يؤدي إلى مصادرة الحق في: الاتصال، أو الانتقال، أو حرية التعبير للأفراد<sup>6</sup>.

3 - الخدمة العامة (المرفق العام): إن الخدمة العامة أو المرفق العام تمثل أهم الأغراض غير الاقتصادية للتنظيم، ولهذا السبب فإن جانباً من الفقه الفرنسي يرى أن مفهوم المرفق العام التقليدي تم تجاوزه في وقتنا الحالي<sup>7</sup>. بحكم أن مفهوم المرفق العام في فرنسا حالياً لا يعد

1 Ibid., p. 435.

2 Ibid., p. 430.

3 Gérard Marcou, *op. cit.*, p. 351.

4 Claudie Boiteau, *op. cit.*, p. 469.

5 Gérard Marcou, *op. cit.*, p. 351.

6 Ibid., p. 351.

7 Salim Ziani, *Du service public à l'obligation de service public*, (1<sup>ère</sup> édition, L.G.D.J., Paris, 2015) 53.

مفهومًا عضويًا، ومن ثم فإن إشباع الحاجات الجماعية يمكن أن يتم من خلال السوق الذي تنهض به قوى اقتصادية خاصة، إلا أن ذلك لا يمكن أن يتم دون تدخل السلطة العامة، لذلك فإن التنظيم يتضمن تدخل السلطة العامة في سبيل ضمان تقديم الخدمة العامة (المرفق العام)، من خلال عمل السوق ضمن قطاع اقتصادي معين، وفي هذه الحالة فإن معيار المرفق العام لا يطرح من خلال السيطرة على إدارته (La maîtrise de sa gestion)، بل من خلال تنظيم وضبط العرض (L'offre) في القطاع الاقتصادي محل التنظيم، ولا يكون ذلك إلا بقيام السلطة العامة المختصة بالتنظيم بتحديد خصائص الخدمة المضمونة من خلال عمل سوق محددة، وتحديد الشروط التي تؤدي هذه الخدمة استنادًا إليها، ومن خلال هذه الوسيلة فإن السلطة العامة المختصة بالتنظيم تحدد مستوى إشباع الحاجات (Le niveau de satisfaction des besoins)، الذي يعد أساسيًا وجوهريًا في قطاع اقتصادي معين، وهي تحدد مقدار تدخلها وفقًا لما يتطلبه ذلك؛ أي أن السلطة العامة المختصة بالتنظيم تتدخل دوماً من أجل ضمان هذا الحد الجوهري من الاحتياجات الخدمية (المرفقية)<sup>1</sup>. وهذا يدفع للقول: إن مفهوم المرفق العام تغير من مفهوم عضوي إلى مفهوم وظيفي ونوعي (Fonctionnel et générique)، وبناء عليه فإن التنظيم لا يتعارض مع المرفق العام، بل على العكس إن التنظيم يعد أسلوبًا جديدًا للسلطة العامة يمكنها من ضمان تحقق المرفق العام ضمن قطاع اقتصادي محدد، لذلك فإنه يعبر عن المسؤولية النهائية للحكام من جهة مستوى إشباع حاجات أساسية معينة<sup>2</sup>.

4- أغراض التنمية المستدامة: تفرض قواعد التنظيم على كل من يعمل في قطاع اقتصادي معين التزامات قانونية تتعلق بحماية البيئة والاستخدام الأمثل للموارد، وكذلك استخدام الطاقات المتجددة من أجل حماية البيئة<sup>3</sup>.

ويستتج مما تقدم أن هناك غايات ذات طبيعة صارمة تفرض على عاتق الممارسين للأنشطة الاقتصادية في السوق محل التنظيم، وهذه الغايات تكون على الدوام محلاً للإلزام، والحث من جانب السلطة القائمة على التنظيم<sup>4</sup>.

ثالثًا - التنظيم والتراخيص السياحية: يستهدف التنظيم الاقتصادي الأسواق المختلفة بحسبانها قطاعات اقتصادية مختلفة، ويلاحظ أن هناك نوعين من الأسواق المستهدفة: فهناك من جهة الأسواق التنافسية بشكل كامل (Pleinement concurrentiels)، وهناك من جهة أخرى أسواق تسود فيها التنافسية الناقصة (Cun déficit concurrentiels)، وهذا النمط من الأسواق كان ذا طابع احتكاري،

1 Gérard Marcou, *op. cit.*, p. 351.

Jean-Philippe Colson, Pascale Idoux, *op. cit.*, p. 435.

2 Gérard Marcou, *op. cit.*, p. 351.

3 *Ibid.*, p. 351.

4 Jean-Philippe Colson, Pascale Idoux, *op. cit.*, p. 434.

تفرد بالنشاط فيه جهة واحدة، غالبًا ما تكون أحد أشخاص القانون العام العاملة في أغلب الأحيان بصيغة المؤسسات العامة، وفي هذه الحالة يكون الغرض الجوهري من التنظيم الترخيص لجهات اقتصادية جديدة بالدخول إلى القطاع الاقتصادي، إلى جانب الجهة التي تنتمي إلى القطاع العام<sup>1</sup>.

وبالنظر إلى السوق السياحية المنظمة، التي تُعطى لأجل تنظيمها التراخيص السياحية وفقًا للقانون 20 لسنة 2018 في دولة قطر، يمكن القول: إن هذه السوق تعد من قبيل الأسواق التنافسية الكاملة في الدولة. وتُعطى التراخيص تلبية لتحقيق هذا المفهوم التنافسي الكامل للسوق السياحية في دولة قطر، ولا تعد السوق السياحية من قبيل الأسواق ذات التنافسية الناقصة؛ لأن القطاع السياحي لم يكن محتكرًا من قبل شخص من أشخاص القانون العام قبل صدور القانون 20 لسنة 2018. ومن ثم لا تُعطى التراخيص من أجل القضاء على الاحتكار الاقتصادي، وإيجاد حالة تنافسية في هذا القطاع الاقتصادي.

ويفترض التنظيم التدخل، وقد يكون التدخل عامًا (General)، وقد يكون قطاعيًا (Sectoriel)، ويفرض التدخل العام على كل من يمارس الأنشطة الاقتصادية المختلفة؛ أي أنه لا يتعلق بنشاط اقتصادي محدد، ويفرض عن طريق الإجراءات العامة وغير الشخصية؛ أي عن طريق القوانين واللوائح. وهذا التدخل العام قد يتعلق في الأنظمة القانونية المعاصرة بحماية الصيغة التنافسية للسوق أيضًا، والتمكن من ممارسة الحريات الاقتصادية، كما هو الحال في إطار القوانين التي تنظم ذلك. وعلى العموم، فإن الدولة تضمن عن طريق التنظيم العام السير الجيد للسوق بشكل شامل.

أما بالنسبة للتدخل القطاعي، فهو التدخل الأكثر فعالية؛ لأنه يتعلق بقطاع اقتصادي معين<sup>2</sup>، وتسمى عملية التنظيم المرتبطة به بالتنظيم القطاعي (La régulation sectorielle)، وتقوم فكرته على تقسيم الحياة الاقتصادية إلى قطاعات مختلفة، وبحيث ينصب التنظيم على كل قطاع على حدة، ويكون لكل قطاع سلطة تنظيمية خاصة به، وذلك من أجل النهوض بعبء الشؤون الفنية ضمنه<sup>3</sup>، وذلك كله بقصد إيجاد التوازن بين المصالح في قطاع معين<sup>4</sup>، وبما يؤدي إلى إيجاد نمط من السلامة الاقتصادية (La fluidité économique)<sup>5</sup>، والمشرع هو الذي يحدد شروط تسيير سوق محددة قطاعيًا، والمنزلة التي تحتلها سلطة التنظيم في هذا السوق؛ أي هو الذي يحدد دور سلطات التنظيم القطاعي وآثار قراراتها وتوصياتها<sup>6</sup>، ومن ثم يمكن القول: إن التنظيم السياحي الذي أتى به القانون 20

1 Sophie Nicinski, *op. cit.*, p. 133.

2 *Ibid.*, p. 118.

3 Stéphane Braconnier, « La régulation des services publics », [2001] RFDA 47.

4 Jacques Chevallier, *op. cit.*, p. 219.

5 Sophie Nicinski, *op. cit.*, p. 130.

6 Jean-Pierre Duprat, *op. cit.*, p. 203.

لسنة 2018 في دولة قطر، يدخل في إطار التنظيم القطاعي، لا التنظيم العام، وإن التراخيص السياحية الصادرة في هذه الحالة هي إحدى وسائل التنظيم القطاعي.

ويتعلق التنظيم القطاعي بكل المراحل المختلفة للنشاط الاقتصادي محل التنظيم، ومن ثم فإن السلطة المختصة بالتنظيم تتدخل في بداية النشاط الاقتصادي عن طريق تنظيم الدخول إلى سوق محددة، فلا تجيز الدخول إلى السوق إلا لمن يحمل أوصافاً مهنية خاصة، لذلك يفرض القانون نظام التراخيص، وبحيث لا تُعطى تراخيص الدخول إلى سوق معينة، أو قطاع اقتصادي محدد، إلا لمن يتمتع بالأوصاف المحددة قانوناً<sup>1</sup>، وهو ما يعني من حيث النتيجة أن التراخيص السياحية التي تصدر وفقاً للقانون 20 لسنة 2018 لها دور وظيفي، يتمثل في تمكين شخص قانوني معين من الدخول إلى القطاع الاقتصادي السياحي، متى ما تمتع بالأوصاف المحددة قانوناً، وهو ما يكسبه صفة العامل الاقتصادي (L'opérateur économique) في السوق السياحية.

وكذلك تتدخل السلطة العامة تنظيمياً بعد الدخول إلى السوق أو القطاع، أي بعد منح التراخيص، لأجل الإشراف على القطاع، وفرض رقابة مباشرة على سلوك الذي يارسون النشاط الاقتصادي الخاص بالسوق أو القطاع محل التنظيم<sup>2</sup>، وذلك بغرض تقييم سلوكهم وتقويمه، وإذا استلزم الأمر، فرض الجزاءات المترتبة على مخالفة القواعد التي تحكم ممارسة النشاط ضمن القطاع محل التنظيم<sup>3</sup>. وهو الأمر الذي نص عليه المشرع القطري بوضوح في مجال السياحة، حيث أناط بسلطة التنظيم المتمثلة بالمجلس الوطني للسياحة<sup>4</sup>، صلاحية الإشراف والرقابة على جميع أوجه النشاط السياحي<sup>5</sup>، وفرض الجزاءات الإدارية<sup>6</sup>، والقيام بالملاحقة الجنائية<sup>7</sup>، لكل من يخالف الالتزامات التي نص عليها قانون تنظيم السياحة<sup>8</sup>. وكل هذه الأحكام تتعلق بتنظيم السياحة بحسبانها سوقاً وقطاعاً اقتصادياً، يخضع لها المرخص لهم (العاملون الاقتصاديون)، بعد حصولهم على التراخيص التي نص عليها القانون.

1 Sophie Nicinski, *op. cit.*, p. 119.

2 Claudie Boiteau, *op. cit.*, p. 469.

3 Stéphane Braconnier, *op. cit.*, p. 47.

4 المادة 2 من القرار الأميري رقم 75 لسنة 2018. المتعلق بإنشاء المجلس الوطني للسياحة.

5 الفقرة الأولى من المادة 3 من القرار الأميري رقم 75 لسنة 2018، المتعلق بإنشاء المجلس الوطني للسياحة.

6 المادة 32 من القانون 20 لسنة 2018.

7 تنص المادة 41 من القانون 20 لسنة 2018 على ما يلي: "يكون لموظفي المجلس الذين يصدر بتحويلهم صفة الضبط القضائي، قرار من النائب العام بالاتفاق مع الرئيس، ضبط وإثبات الجرائم والمخالفات التي ترتكب بالمخالفة لهذا القانون ولائحته التنفيذية والقرارات الصادرة تنفيذاً له...".

8 راجع: المواد من 11-14 من القانون 20 لسنة 2018، والمتعلقة بالتزامات المرخص له، والمواد من 23-25 من القانون ذاته وهي المتعلقة بتصنيف الفنادق والمنشآت السياحية، والمواد من 27-29 من نفس القانون والمتعلقة بتحديد قواعد الإرشاد السياحي، والمادتين 30 و31 وهي متعلقة بتنشيط الفعاليات والمهرجانات السياحية.

وللتدخل وسائل مختلفة، فقد يكون انفرادياً، وقد يكون تعاقدياً<sup>1</sup>، بالنسبة للتدخل الانفرادي، فقد يأخذ صيغة القوانين واللوائح، التي من شأنها أن تضع القواعد العامة المجردة التي تحكم قطاعاً اقتصادياً معيناً، وهو ما يسمى التدخل الاقتصادي العام، وهناك بالمقابل التدخل الانفرادي الشخصي، وهو تدابير للتدخل التنظيمي تتخذها السلطة العامة المختصة بالتنظيم على مستوى الحالات المحددة بالذات، ومن أهمها على الاطلاق إصدار القرارات للترخيص بالدخول إلى قطاع اقتصادي معين، في سبيل ممارسة النشاط ضمنه، وهي تسمى أنظمة الترخيص المسبق (Les régimes d'autorisation préalable)، وقد تتمثل هذه التدابير في صيغ التصريح المسبق (Les formalités de déclaration préalable)، وهي تعني وقف ممارسة نشاط معين على إعلام السلطة المختصة بالتنظيم بذلك، دون انتظار ترخيصها. أما التدخل التعاقدية، فيتمثل في تدخل الدولة اقتصادياً عن طريق عقود مبرمة مع فعاليات اقتصادية، بهدف التوصل إلى أهداف تتطابق مع سياستها الاقتصادية، وهو ما يسمح للسلطات العامل بالتدخل في قطاع اقتصادي معين بناء على التزامات عقدية<sup>2</sup>.

وعلى أساس ما تقدم يمكن القول: إن التراخيص التي تمنح في المجال السياحي، وفقاً للقانون القطري رقم 20 لسنة 2018، ما هي إلا صيغة للتدخل التنظيمي الانفرادي ذي الطبيعة الشخصية، تسمح لحامل الترخيص بالدخول إلى قطاع اقتصادي محدد، هو قطاع السياحة، وبمجرد إصدار هذا القرار بالترخيص يصبح المرخص له خاضعاً لكل الالتزامات التي تحكم السلوكيات الاقتصادية، والموضوعة بمقتضى القوانين والأنظمة.

رابعاً - البعد الدستوري للتراخيص السياحية: وإذا كان الترخيص وسيلة من وسائل التنظيم الاقتصادي، إلا أنه في حقيقته يمثل قيماً على الدخول إلى قطاع أو نشاط اقتصادي معين، وهو ما ينطبق على التراخيص السياحية التي تصدر تطبيقاً للقانون رقم 20 لسنة 2018 في دولة قطر. لذلك لا بد من إدراك أن هذا القيد يدخل ضمن اختصاصات المشرع فقط، فهو الذي يقرره، ويضع الأحكام الخاصة به، وليس السلطة التنفيذية عن طريق لوائح تصدر في هذا الشأن، وذلك كله لأن حرية التجارة والصناعة تصنف في عداد الحريات العامة<sup>3</sup>. وهو ما أخذ به مجلس الدولة الفرنسي بشكل صريح، حيث لم يجز تقييد النشاط الاقتصادي بأي صيغة كانت إلا استناداً إلى نصوص قانونية تميز ذلك<sup>4</sup>.

1 Sophie Nicinski, *op. cit.*, p. 119.

2 *Ibid.*, p. 118.

3 ولكن هذه الحريات لا تعد مطلقة، بل إن القانون يورد عليها حدوداً، إلا أن هذه الأخيرة تظل استثناءات على القاعدة، علماً أن بعض الفقه الفرنسي، يرى أخذ كل من مفهوم حرية العمل وحرية التجارة والصناعة على سبيل الترادف، راجع: Jean-Bernard Blaise, *Droit des affaires*, (7<sup>ème</sup> édition, , L.G.D.J., Paris, 2013) 281.

وقد ذهب المجلس الدستوري الفرنسي الى القول: بأن حرية التجارة والصناعة من قبيل المبادئ الدستورية من زمن طويل: C. C., 16-1982, n°81-132, R. 1982, p. 18.

4 وذلك استناداً إلى المادة 34 من الدستور الفرنسي والتي تعطي للقانون المجال المتعلق بتحديد القواعد المتعلقة بالحقوق المدنية والضمانات الأساسية التي يتمتع بها المواطنون، راجع:

C. E. ASS. 16-12-1988, Association des pêcheurs aux filets et engins, Garonne, Isle et des Dordogne maritimes,, R.P. 447.



إن ما تقدم يثير التساؤل حول انسجام النظام القانوني للتراخيص الإدارية الصادرة مع المتطلبات الدستورية في دولة قطر؛ وذلك لأن المادة 25 من الدستور القطري أقرت مبدأ حرية النشاط الاقتصادي القائم على أساس العدالة الاجتماعية، والتعاون المتوازن بين القطاع العام والخاص، وفقاً للقانون، مما يستفاد منه أن النشاط الاقتصادي يخضع للتنظيم، وللقيد التنظيمية بأداة قانونية، وليس بأداة تشريعية أخرى (اللوائح)، ولما كانت التراخيص في طليعة القيود التنظيمية الواقعة على حرية التجارة في إطار السوق السياحي، فقد تم تنظيم هذه التراخيص عن طريق القانون بشكل دقيق. كما رأينا في المطلب الأول، مما يستتج منه أن الأحكام التشريعية الخاصة بالتراخيص، كانت ضمن المجال التشريعي الذي حدده الدستور القطري.

خامساً - التحديد الكمي للتراخيص في السوق السياحية: يمكن للسلطة المختصة بالتنظيم أن تحدد الحد الأقصى للعاملين الاقتصاديين في سوق محددة<sup>1</sup>، وعندئذ فإنه لا يمكن التراخيص إلا لعدد محدد من العاملين الاقتصاديين في هذه السوق، فإن تم بلوغ هذا العدد المحدد، توقفت الإدارة المختصة بالتنظيم عن منح التراخيص.

وفي تقديرنا يتحتم على الإدارة المذكورة أن تقرر الحد الأقصى للتراخيص، بموجب قواعد عامة مجردة، بما لها من سلطة لائحية، يتم بموجبها منح التراخيص بموجب قواعد التجرد والحياد، وفي هذه الحالة، فإن شروط منح التراخيص تتطلب صفات مهنية أعلى من الحالة التي لا يتم فيها تحديد الحد الأقصى من التراخيص التي يمكن منحها.

وقد ذهب المشرع القطري في قانون تنظيم السياحة رقم 20 لسنة 2018 مذهباً قريباً، حين أجاز لرئيس مجلس إدارة المجلس الوطني للسياحة، بناء على اقتراح الأمين العام، أن يوقف إصدار تراخيص المنشآت السياحية والفندقية، والأنشطة السياحية لاعتبارات المصلحة العامة، على أن لا يتجاوز الوقف سنتين من تاريخ إصدار القرار بالوقف<sup>2</sup>.

ومن الملاحظ أولاً أن الوقف يتم لاعتبارات المصلحة العامة التي يقدرها رئيس المجلس، وفي تقديرنا أن طبيعة اعتبارات المصلحة العامة التي يمكن أن تملي هذا الموقف القانوني، إنما تتمثل في متطلبات تنظيم السوق السياحية، ويلاحظ ثانياً أن سلطة الرئيس في تقرير الوقف هي سلطة لائحية، حيث يقرر الوقف في هذه الحالة وفقاً لقواعد عامة مجردة، ومن ثم لا يعد هذا القرار فردياً، بيد أن هذه الصلاحية المقررة للرئيس في هذه الحالة مقيدة قانونياً من الناحية الزمنية، بحيث لا يجوز أن تتجاوز مدة هذا الوقف أكثر من سنتين، حيث يتحتم بعدها فتح السوق السياحية لتراخيص

1 Sophie Nicinski, *op. cit.*, p. 133.

2 المادة 10 من القانون رقم 20 لسنة 2017.

جديدة، وبالشكل الذي يؤدي إلى دخول عاملين اقتصاديين جدد إلى هذه السوق، وفي كل الحالات، فإن وقف منح التراخيص بناء على المادة العاشرة سالفه الذكر، من شأنه أن يؤدي إلى حصر السوق بفاعلين اقتصاديين محددين بشكل مؤقت لا نهائي، بحكم السقف الزمني الذي يقيد صلاحية الرئيس في هذا النطاق.

ولم يُبح القانون 20 لسنة 2018، ذلك التصرف الذي يمكن أن يقيد التراخيص الممنوحة في قطاع اقتصادي معين بشكل نهائي، فلا يطرح في السوق إلا عدد محدد من التراخيص، وهو الوضع الذي أجازه مثلاً المشرع الأوروبي، بموجب توجيه الخدمات الصادر بتاريخ 12/12/2006، والذي أجاز تقييد عدد التراخيص الممنوحة في قطاعات اقتصادية معينة بشكل نهائي، حسبما يرى المشرع الوطني في كل دولة على حدة، إلا أن المشرع الأوروبي وازن ذلك بمتطلب من متطلبات الشفافية، إذ يجب أن يتم ذلك ضمن إجراء تنافسي، قائم على معايير واضحة، لاختيار الفاعلين الاقتصاديين الذين يمكن أن يمنحوا التراخيص للدخول إلى القطاع الاقتصادي المشمول بهذا التدبير، وذلك من بين مجموعة من المرشحين للدخول إلى هذا القطاع<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: الأثر الناجم عن العلاقة بين التنظيم والتراخيص السياحية

إن التراخيص السياحية كما نص عليها القانون القطري، إنما تصدر عن المجلس الوطني للسياحة استناداً إلى صلاحيات التنظيم التي تمنح للمجلس الوطني للسياحة في دولة قطر، وإن الدور الوظيفي الذي يلعبه الترخيص في هذه الحالة يتمثل في تمكين المرخص له من دخول السوق السياحية والخضوع للأحكام التي تنظم النشاط الاقتصادي بها، مما يؤدي إلى اكتسابه لصفة (العامل الاقتصادي) بمفاهيم القانون العام الاقتصادي، ومن ثم العلاقة التي تنشأ بين المرخص له من جانب والمجلس الوطني من جانب آخر بموجب الترخيص، إنما هي علاقة بين منظم وعامل اقتصادي. وهو ما يجعل الترخيص ذاتية وظيفية تجمع له متميزاً عن غيره من التراخيص التي تمنح في مجالات أخرى: (تفويض المرفق العام، والضبط الإداري):

أولاً- التمايز بين التراخيص التنظيمية الصادرة في المجال السياحي والتراخيص التفويضية: إن تفويض المرفق العام، هو نقل إدارة المرفق العام إلى غيره، ولا سيما إذا كان هذا الشخص من الأشخاص القانونية الخاصة<sup>2</sup>، ويتم تفويض المرفق العام، من حيث الأصل على أساس التقنية التعاقدية<sup>3</sup>، إلا أن العقد لا يعد الوسيلة الوحيدة لتفويض المرفق العام، حيث يمكن للإدارة أن تفوض إدارة مرفق عام

1 Sophie Nicinski, *op. cit.*, p. 136.

2 Laurent Richer, *Droit des contrats administratifs*, (9<sup>ème</sup> édition, L.G.D.J., Paris, 2014) 467.

3 Stéphane Braconnier, *Droit des services publics*, (7<sup>ème</sup> édition, PUF, Paris, 2007) 475.  
Laurent Richer, *op. cit.*, p. 467.

إلى شخص عن طريق إصدار قرار إداري يتضمن الترخيص بذلك<sup>1</sup>. وقد أجاز مجلس الدولة الفرنسي إمكانية تفويض المرفق العام عن طريق إصدار قرار إداري بالترخيص، استثناء من الأصل التعاقدي، وشريطة أن ينص القانون على ذلك بشكل واضح<sup>2</sup>.

ويترتب أثر هام على التفرقة بين التفويض التعاقدي والتفويض بناء على ترخيص، حيث يخضع التفويض التعاقدي إلى التزامات المنافسة والعلانية عند إبرام العقد، في حين لا يخضع التفويض بناء على ترخيص إلى هذه الالتزامات، وذلك كما ذهب الفقه<sup>3</sup>، والقضاء الإداري في فرنسا<sup>4</sup>.

نستنتج مما سبق أن الترخيص الصادر في مجال تفويض المرفق العام، يختلف في ماهيته القانونية عن الترخيص الذي يعطى في المجال التنظيمي؛ لأن الغرض من الترخيص في مجال المرفق العام يتمثل في نقل وإدارة مرفق عام إلى شخص، ومن ثم تقديم الخدمة مباشرة إلى جمهور المتفاعلين من قبل المفوض اليه، وهو ما يفترض أساساً وجود مرفق عام، يكون محلاً لذلك<sup>5</sup>، أما الغرض من الترخيص الممنوح في إطار تنظيم قطاع اقتصادي معين - كما هو حال التراخيص السياحية محل الدراسة - فيتمثل في أغراض ذات طبيعة تنظيمية للقطاع المذكور، بحيث لا يتم العمل ضمن القطاع، والخضوع للالتزامات التنظيمية التي تحكم القطاع، إلا لمن يُرخص لهم بذلك، ومن ثم فإن إصدار هذه التراخيص، لا يقتصر مع وجود مرفق عام يحتم على الإدارة إيجاد طريقة لإدارته؛ لأن الغرض منه لا يتعلق بنقل إدارة مرفق عام إلى غير المالك.

ويختلف الترخيصان من حيث الأثر، إذ أن إصدار ترخيص تفويض المرفق العام من شأنه أن يؤدي إلى وجود علاقة قانونية بين الإدارة بصفتها مفوضاً (Délégante)، وغيرها بصفتها مفوضاً إليه (Délégataire)، في حين أن الترخيص الصادر في مجال التنظيم الاقتصادي من شأنه إنتاج علاقة قانونية بين الإدارة بصفتها منظمًا اقتصاديًا (Le régulateur économique) من جهة، والمرخص له

1 Gilles J. Guglielmi, Geneviève Koubi, Martine Long, *Droit du service public*, (4<sup>ème</sup> édition, L.G.D.J., Paris, 2016) 768.

Laurent Richer, *op. cit.*, p. 488.

2 C.E. Avis, 28-9-1995, *Habilitation unilatérale en matière de distribution et de transport de gaz et d'énergie hydraulique*, EDCE, n° 47, p. 402.

3 Stéphane Braconnier, *Droit des services publics*, *op. cit.*, p. 476.

François Lichère, *Droit des contrats publics*, (2<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 2014) 42.

Laurent Richer, *op. cit.*, p. 489.

4 C.E., 3-5-2004, *Fondation Assistance aux Animaux*, B.J.C.P., 2004, p. 464, concl. Glaser. E.

ولكن يلاحظ من جهة أخرى أن محكمة العدل الأوروبية لم تقر بهذا الاتجاه، حيث ذهبت إلى القول: بأن تفويض المرفق العام يجب أن يتم بناء على إجراءات الشفافية (المنافسة والعلانية)؛ وذلك لأن الأحكام القانونية الأوروبية ذات الصلة لم تقرن تطبيق هذه الأحكام بوجود عقد يتم بموجبه تفويض المرفق العام. راجع:

Laurent Richer, *op. cit.*, p. 489.

5 Stéphane Braconnier, *Droit des services publics*, *op. cit.*, p. 473.

François Lichère, *op. cit.*, p. 42.

بوصفه عاملاً اقتصادياً (L'opérateur économique) ضمن هذا القطاع من جهة أخرى، ومن ثم فإن الحقوق والالتزامات المتعلقة بالحالة الأولى تتعلق بكيفية تسيير وإدارة المرفق العام، ورقابة الإدارة على ذلك، وإعادة الأموال المتعلقة بالمرفق بعد انتهاء مدة التفويض<sup>1</sup>، في حين أن الحقوق والالتزامات المتعلقة بالحالة الثانية تتعلق بضبط سلوك المرخص له، عند ممارسته لأنشطته في القطاع الاقتصادي الذي يعمل ضمنه بموجب الترخيص، مما يضمن توازن القوى الاقتصادية وفعاليتها ضمن هذا القطاع، وبما يؤدي إلى تحقيق أهداف أخرى غير ذات طابع اقتصادي - كما رأينا - تتعلق بالخدمة العامة وحماية المستهلكين، والتنمية المستدامة.

ثانياً - التمايز بين التراخيص التنظيمية الصادرة في المجال السياحي والتراخيص الضبطية: تعد تراخيص الضبط الإداري قرارات إدارية تصدر من الإدارة الضبطية المختصة للسماح بممارسة نشاط معين<sup>2</sup>، وتقوم الإدارة في هذه الحالة بإخضاعه إلى كافة الشروط التي تؤدي إلى تحقيق أغراض الضبط الإداري المعروفة<sup>3</sup>، فالترخيص الضبطي - كما هو واضح - يقتضي خضوع نشاط الأفراد إلى موافقة صادرة عن الإدارة<sup>4</sup>، وهو ما يجعل الترخيص الضبطي قائماً على فلسفة وقائية (Préventive)، ومؤدى هذه الفلسفة عدم ممارسة النشاط الخاضع للترخيص، بشكل يؤدي إلى الإضرار بالنظام العام<sup>5</sup>، ومن ثم فإن الترخيص - بهذا المعنى - لا يعطي للشخص إمكانية ممارسة نشاط يدخل في اختصاصات السلطة العامة، بل يقتصر فقط على إجازة ممارسة إحدى الحريات التي يستفيد منها أساساً بشكل طبيعي، إلا أن هناك خطراً عاماً يوقفها ويعلق ممارستها على الموافقة المسبقة للإدارة المختصة<sup>6</sup>.

ويمكن القول: إن التفرقة دقيقة جداً بين الترخيص الصادر في مجال الضبط الإداري، والترخيص الصادر في إطار التنظيم الاقتصادي، حيث إنهما يتفقان في أن كليهما عبارة عن قرار إداري فردي من حيث التكييف القانوني<sup>7</sup>، كما أن كليهما يتمتع بالطبيعة المؤقتة، وكذلك يتشابه كلا الترخيصين في خضوعهما لمبدأ عدم التمييز عند المنح<sup>8</sup>، وكذلك يشترط في كلا الترخيصين أن لا يتم التجاوز على

1 Etienne Fatôme, « Le statut des biens des délégations de service public, Après l'arrêt Commune de Douai » [2013] A.J.D.A. 724.

2 محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012، ص 215.

3 سليمان الطاوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثالث، أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977، ص 89.

4 Didier Truchet, *op. cit.*, p. 302.

5 George Dupuis, Marie-José Guédon, Patrice Chrétien, *Droit administratif*, (8<sup>ème</sup> édition, Armand Colin, Paris, 2002) 481.

6 Bertrand Seiller, *Droit administratif*, (Champs université, Paris, T. 2, 2014) 105.

7 Jean Waline, *op. cit.*, p. 376.

8 Bertrand Siller, *op. cit.*, p. 105.

Benoit Plessix, *op. cit.*, p. 796.

الحريات العامة الاقتصادية<sup>1</sup>. بل إن مجلس الدولة الفرنسي طبع الترخيص الضبطي بطابع اقتصادي يتعلق بالمنافسة في السوق<sup>2</sup>.

أما بالنسبة لنقاط الاختلاف بين الترخيصين، فهي عديدة، حيث يختلفان في الدور الوظيفي، حيث يعد الترخيص التنظيمي وسيلة من وسائل التنظيم الاقتصادي ضمن قطاع محدد، في حين أن الترخيص الضبطي يعد وسيلة للضبط الإداري، وهو ما يترتب عليه اختلاف من حيث الغايات، وهو أن غاية الترخيص التنظيمي، هي الغاية التي يسعى إليها التنظيم الاقتصادي، في حين أن غاية الترخيص الضبطي، هي غاية الضبط الإداري ذاته، وهي الحفاظ على النظام العام بعناصره المعروفة<sup>3</sup>.

وإذا كان يشترط أن ينص القانون على ضرورة منح الترخيص في إطار التنظيم الاقتصادي - كما رأينا - فإن الأمر كذلك في مجال الترخيص الضبطي<sup>4</sup>، لذلك فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي منذ زمن طويل، بأنه إذا كان يمكن ممارسة بعض الحقوق والحريات عن طريق أنظمة الترخيص المسبق، فإن المشرع هو المختص الوحيد بفرض ذلك القيد<sup>5</sup>. ومن ثم لا يمكن للسلطة الإدارية الضبطية أن تفرض هذا القيد الوقائي بناء على مبادرتها الذاتية، بل لا بد أن يرخص المشرع بذلك<sup>6</sup>.

إلا أنه على الرغم من ذلك فإن الترخيص يعد أسلوباً أصلياً يلجأ إليه المشرع في إطار التنظيم الاقتصادي، فلا يمكن القيام بتنظيم قطاع اقتصادي معين دون منح تراخيص للعاملين الاقتصاديين ليمارسوا أنشطتهم الاقتصادية ضمنه، وإلا عُدَّ القطاع برمته بحكم غير الموجود، في حين يعد الترخيص أسلوباً استثنائياً في إطار الضبط الإداري، يلجأ إليه المشرع في حالات ضيقة، بحكم أنه يقيد الحرية بشكل جسيم<sup>7</sup>؛ لذلك ذهب بعض الفقه الفرنسي إلى القول: إن سلطات الضبط لا تمارس صلاحية

1 Bertrand Siller, *op. cit.*, p. 106.  
Benoit Plessix, *op. cit.*, p. 796.  
Sophie Nicinski, *op. cit.*, p. 133.

2 حيث ذهب مجلس الدولة الفرنسي في واحد من أهم أحكامه في هذا المجال إلى عدم التزام الإدارة عند إصدارها للتراخيص الضبطية بمراعاة الحريات الاقتصادية فحسب، بل يجب أن تأخذ بالحسبان أيضاً أثر الإجراءات الضبطية على قواعد المنافسة، بحيث إنه إذا اتخذت الإدارة إجراءً ضبطياً ذا علاقة بأنشطة توزيع وإنتاج السلع والخدمات، فإن هذا التدبير يجب ألا يؤدي إلى إنشاء مركز مهيمن في السوق، والذي يقود بدوره إلى تعسف صاحب المركز المهيمن ضمن هذه السوق. راجع:

C.E., Sect. Avis, 22-11-2000, Société L et publicité SARL, R. p. 526, concl. Astry.

3 André de Laubadère, Jean-Claude Venezia, Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif* (L.G.D.J., Paris, 1999, T. 1) 848.  
Jean Waline, *op. cit.*, p. 375.  
Didier Truchet, *op. cit.*, p. 302.  
Bertrand Siller, *op. cit.*, p. 104.

4 George Dupuis, Marie-José Guédon, Patrice Chrétien, *op. cit.*, p. 486.

وارجع باللغة العربية، محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 215.

5 C.E. Ass., 22-6-1951, Daudigance, R.P. 362, D, 1951, P589. Note J. Carbonnier.

6 Benoit Plessix, *op. cit.*, p. 796.

7 A. De Laubadère, J. C. Venezia, Y. Gaudemet, *op. cit.*, p. 846.

Benoit Plessix, *op. cit.*, p. 795.

إصدار التراخيص من حيث الأصل، بل يقتصر ذلك على بعض مجالات الضبط الإداري الخاص،  
وبنص صريح<sup>1</sup>.

وكذلك يختلف الترخيص المتعلق بالتنظيم الاقتصادي عن الترخيص الضبطي، في أن هذا الأخير  
يستند إلى مبدأ الوقتية (La précarité)؛ لأنه شأن كل التدابير المتخذة في إطار الضبط الإداري، لا ينتج  
حقوقاً مكتسبة لصالح من صدر لمصلحته<sup>2</sup>، ولا سيما تلك الحقوق المتعلقة بالحفاظ على الترخيص  
الممنوح، بل إن المتطلبات الوقائية للنظام العام تمكن الإدارة من سحب هذا الترخيص في أي وقت<sup>3</sup>  
ودون أن يرتب ذلك مسؤوليتها بأي شكل كان، كما ذهب مجلس الدولة الفرنسي<sup>4</sup>.

أما بالنسبة للترخيص المتعلق بالتنظيم الاقتصادي، فإنه، وإن كان محدد المدة - وهو الحال في حالة  
التراخيص السياحية في دولة قطر كما مر معنا، إلا أنه ينشئ حقاً مكتسباً؛ لأنه - كما رأينا - يُمكن  
المُرخص له من العمل، ضمن قطاع اقتصادي محدد، قد يسخر لأجله إمكانيات اقتصادية ضخمة،  
كما هو الحال في قطاع السياحة خصوصاً، وليس من المعقول في هذه الحالة أن يكون الترخيص قابلاً  
للسحب في أي وقت، على أساس أنه لا ينشئ حقوقاً مكتسبة، مما يحول تأمين مركز قانوني مستقر  
للمُرخص له.

وأخيراً يلاحظ أن الترخيص الضبطي لا يقبل التنازل إلى شخص، وهو الأمر الذي برره المجلس  
الدستوري الفرنسي، استناداً إلى أسس دستورية، فقد رأى أن هناك تعارضاً بين الطبيعة الخاصة لسلطة  
الضبط، وخصائصها المتعلقة بمهام ذات طبيعة سيادية من جهة، وإمكانية التنازل عن التراخيص  
الضبطية بقصد الربح من جهة أخرى<sup>5</sup>. علماً أن مجلس الدولة الفرنسي أخذ بذلك من زمن طويل<sup>6</sup>.

أما بالنسبة للتراخيص الممنوحة في إطار التنظيم الاقتصادي، فهي وإن كانت تقوم على الاعتبار  
الشخصي من حيث الأصل، إلا أن فكرة الاعتبار الشخصي في هذه الحالة لا تطبق على نحو مطلق،  
كما هو الحال في التراخيص الضبطية، حيث يمكن أن يتم التنازل عنها، ووفقاً للضوابط التي ينص  
عليها القانون، والحالات التي يقررها، وذلك - كما رأينا - بالنسبة للتراخيص السياحية الصادرة  
تطبيقاً للقانون 20 لسنة 2018 في الموضوع المناسب.

وقد كان المشرع القطري مدركاً للطبيعة التنظيمية لا الضبطية للتراخيص، فقد ذهب في القانون 20

1 Bertrand Seiller, *op. cit.*, p. 103.

2 George Dupuis, Marie-José Guédon, Patrice Chrétien, *op. cit.*, p. 487.

3 Benoit Plessix, *op. cit.*, p. 795.

Constantin Yannakopoulos, *op. cit.*, p. 107.

4 C.E., 20-1-1989, Syndicat national des polices et professionnels d'U.L.M., R. P. 449.

5 C.C., 24-6-2011, n°2011-141-R., P. 304. R.J.E.P., 2012, comm. 6 note V. Loy.

6 C.E., 10-5-1989, n°73146, Munoz, R. P. 675.



لسنة 2018، إلى أنه يجوز للأمين العام أن يقوم بإلغاء الترخيص الممنوح في أي من المجالات السياحية التي مرت معنا، إذا خالف المرخص له النظام العام أو الآداب العامة<sup>1</sup>، وفي هذه الحالة، فإن ما يصدر عن الأمين العام ليس تدبيراً ضابطياً، يتمثل بسحب ترخيص صادر على أساس مقتضيات النشاط الضبطي، بل إن هذا الإلغاء يمثل جزءاً إدارياً تم إيقاعه نتيجة مخالفة التزامات إدارية محددة مفروضة على عاتق المرخص له<sup>2</sup>، كما يلاحظ أن المشرع تحدث في هذه الحالة عن إلغاء، ولم يتحدث عن سحب للقرار الصادر بالترخيص، وهو إقرار ضمنى منه بالمحافظة على الحقوق المكتسبة التي ترتبت في الماضي على القرار الصادر بالترخيص، وهو ما يؤكد أن الترخيص السياحي الممنوح استناداً إلى القانون القطري إنما يعد ترخيصاً تنظيمياً وليس ترخيصاً ضابطياً.

## خاتمة

بعد الانتهاء من هذا البحث بعون الله تعالى نستطيع أن نستنتج أن التراخيص التي تمنح في المجال السياحي هي في حقيقتها قرارات إدارية فردية، على الرغم من أنها تقوم قانوناً على أساس طلب يقدم من أحد الأشخاص القانونية من جهة، وقبول لهذا الطلب من جانب الإدارة المختصة من جهة أخرى، إلا أن هذه الآلية الرضائية لإصدار القرار يجب ألا تقودنا إلى القول: إن العلاقة القانونية في هذه الحالة ذات طابع تعاقدى، وإنما تدخل في إطار طبع علاقات السلطة العامة بالطابع التعاقدى، بدلاً من قيامها على أساس انفرادى؛ وذلك لأنه لا يوجد تفاوض بين الإدارة ومتعاقدتها من جهة، ولأن الآثار القانونية الناجمة عن هذه العلاقة القانونية بين الإدارة و المرخص له لا تعد وليدة العمل الإرادي لطرفي العلاقة من جهة أخرى. بل هي مقررة بموجب النص القانوني، لذلك لا يعد الطلب المقدم من قبل صاحب الشأن إيجاباً تعاقدياً، بل هي واقعة تسهم في البناء القانوني لسبب القرار الصادر بالترخيص، حيث لا يجوز إصدار القرار بالترخيص في حال عدم تحققها.

وقد أثقل المشرع القطري الطلب المقدم للحصول على الترخيص بأشكال معينة، وإن عدم مراعاة هذه الأشكال التي قررها المشرع من الممكن أن تفقد الطلب قيمته القانونية، ويكون من حق الإدارة عدم الالتفات إليه، وذلك لأن المشرع لم يلزم الإدارة المختصة بلفت نظر صاحب الطلب بوجوب إعادة تقديم الطلب مع مراعاة الأشكال أو أي من النواقص القانونية التي تراها، وهو ما يجعلنا نقترح أن يعدل القانون 20 لسنة 2018، بحيث تلتزم الإدارة بلفت نظر مقدم الطلب إلى ضرورة مراعاة النواقص القانونية، ولا سيما الشكلية منها، مع إعادة تقديم الطلب وذلك خلال فترة معينة تمنح له. وقد أعطى المشرع القطري في القانون 20 لسنة 2018 الإدارة المختصة الاختصاص بالبت في

1 الفقرة السابعة من المادة 22 من القانون 20 لسنة 2018.

2 Mattias Guyomar, *Les sanctions administratives*, (L.G.D.J. Paris, 2014) 41 et s.

الطلبات التي تقدم إليها بشأن التراخيص السياحية، وهو ما طرح التساؤلات القانونية حول مدى توافر الضمانات القانونية الجديدة للبحث في الطلب والبت فيه، إذا كان الاختصاص بالبت منعقدًا للإدارة المختصة، وفيما إذا كانت هذا الاختصاص الممنوح للإدارة المختصة منسجمًا مع ما ذهب إليه القرار الأميري رقم 75 لسنة 2018، من اختصاص الأمين العام للمجلس الأعلى للسياحة بالإشراف على عمليات منح التراخيص الصادرة بناء على القانون 20 لسنة 2018، إن هذه التساؤلات هي التي تجعلنا نقترح أن يتم تعديل القانون 20 لسنة 2018، بحيث يتم إسناد هذا الاختصاص لمجلس إدارة المجلس الوطني للسياحة، وتعديل القرار الأميري رقم 75 لسنة 2018 بما ينسجم مع ذلك؛ لأن التشكيل الجماعي للمجلس، والذي يعد أعلى جهة إدارية ضمن المجلس المذكور في نفس الوقت، من شأنه أن يوفر أعلى درجات الضمان والشفافية عند منح التراخيص. وفي أضعف الأحوال فإننا نقترح أن يتم تعديل القانون 20 لسنة 2018، بحيث يتم تحديد إطار العلاقة بين الأمين العام للمجلس بحسابه المختص بالإشراف على عمليات منح التراخيص من جهة، والإدارة المختصة في المجلس بحسابها المختصة بإصدار القرارات المتعلقة بهذه التراخيص من جهة أخرى.

وقد وضع المشرع القطري في القانون 20 لسنة 2018 إطارًا إجرائيًا للبت في الطلب. ولاحظنا أن التعقيد الإجرائي مختلف في مستوياته بين التراخيص الصادرة في مجال إنشاء وإدارة واستغلال المنشآت الفندقية والسياحية، وإنشاء المكاتب السياحية من جهة، والقيام بالمهرجانات والفعاليات السياحية من جهة أخرى، بحيث يكون هذا الإطار الإجرائي أكثر تعقيدًا في الحالة الأولى، وذلك طبيعي نظرًا للأهمية الاقتصادية والسياحية الكبيرة للمنشآت السياحية والفندقية والمكاتب السياحية، بحسابها العناصر المحركة الرئيسية للنشاط السياحي في الدولة.

وقد رتب المشرع القطري أثرًا قانونيًا في حال تقديم طلب اقترن بسكوت الإدارة ضمن المدة القانونية التي قررها المشرع. وهذا الأثر القانوني يتمثل في نشوء قرار إداري ضمني بالرفض، وذلك فيما إذا كان الطلب متعلقًا بإقامة مهرجان سياحي أو فعالية، في حين أنه لم يرتب أي أثر قانوني على سكوت الإدارة في معرض قيامها بالبت النهائي بالترخيص في حالة إقامة المنشآت الفندقية أو السياحية أو المكاتب السياحية، وذلك بعد قيامها بإعطاء موافقتها المبدئية، وبعد إخطارها من قبل صاحب العلاقة بإنهاء الإنشاءات والتجهيزات اللازمة، وبعد مرور المدة المقررة قانونًا من تاريخ الإخطار، وإن كان ذلك قد يؤدي - من حيث النتيجة - إلى نشوء قرار إداري سلبي يمكن الطعن به أمام القضاء الإداري في دولة قطر، وطلب التعويض عن الضرر الذي أحدثه، بحكم أن الإدارة في موقف الاختصاص المقيد، مع ملاحظة أن طلب التعويض في هذه الحالة يتسم بالطابع الجدي، نظرًا لتوافر العناصر المادية للضرر بشكل واضح، إذ يكون المدعي في حالة إنجاز للمنشآت والتجهيزات الخاصة بالمنشأة الفندقية أو السياحية أو المكتب السياحي، إلا أن الإدارة لم تحدد موقفها اتجاه طلبه بالترخيص،

مع كل ما يؤدي إليه ذلك من تعطيل للعناصر الاقتصادية المتعلقة بالمشروع السياحي محل الترخيص، والجاهزة للتوظيف في السوق.

وإذا أصدرت الإدارة المختصة قرارها الصريح برفض الترخيص، في حالة كان طلب الترخيص منصباً على القيام بمهرجان أو فعالية سياحية، فإن المشرع في القانون 20 لسنة 2018، ألزمها بتسيب قرارها، وهو الأمر الذي لم يلزم الإدارة المختصة به، إذا أصدرت قراراً صريحاً برفض الترخيص، في الحالة الأخرى المتعلقة بإقامة المنشآت الفندقية والسياحية والمكاتب السياحية. مما يطرح تساؤلات حول إلزام المشرع للإدارة المختصة بمتطلبات الشفافية الإدارية في الحالة الأولى، وعدم إلزامها بتلك المتطلبات في الحالة الثانية، وهو الأمر الذي يدفعنا في نفس الوقت إلى اقتراح تعديل المادة الخامسة من القانون 20 لسنة 2018، والتزام الإدارة بتسيب قرارها الذي يتضمن الرفض بإعطاء الموافقة المبدئية من جهة، وقرارها الصادر بالرفض الصريح لمنح الترخيص النهائي من جهة أخرى.

ووضع المشرع القطري قيوداً قانونية على القرارات الصادرة بالتراخيص السياحية، حيث إن هذه القرارات تعد مقيدة بمدة محددة، إلا أن المشرع لم يجعل هذا القيد موحداً في كل أنماط التراخيص السياحية، حيث فرق بين التراخيص المتعلقة بإقامة منشأة فندقية أو سياحية أو مكتب سياحي، وهنا يمنح الترخيص لخمس سنوات هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن القرارات الصادرة بالتراخيص في مجالات الفعاليات، والمهرجانات السياحية، ترتبط بمدة المهرجان والفعالية ذاتها، ووفقاً لماهيتها، وهو ما يعني وجود سلطة مقيدة للإدارة في الحالة الأولى، وتقديرية في الحالة الثانية، مع التساؤل عن مدى كفاية السنوات الخمس في الحالة الأولى المتعلقة بالتراخيص للمنشآت السياحية والفندقية، وتناسبها مع الإمكانيات الاقتصادية الموضوعة في هذه الحالة، ومدى تجاوبها مع ضرورات التحفيز الاستثماري.

وإذا أتاح المشرع إمكانية تجديد التراخيص الصادرة في مجال المنشآت السياحية والفندقية والمكاتب السياحية، وذلك كحل موازن لتحديد مدة هذه التراخيص بخمس سنوات، إلا أنه لا بد من ملاحظة أن التجديد في هذه الحالة، هو عبارة عن ترخيص جديد، يحتاج لطلب جديد، وهو في كل الحالات موقوف على السلطة التقديرية للإدارة، التي بإمكانها أن ترفض ذلك، علماً أن المشرع لم يراع في هذه الحالة متطلبات الشفافية التي تقضي بتسيب القرار الصادر برفض التجديد، كما لم يحدد أثراً لسكوت الإدارة اتجاه الطلب بالتجديد، وفيما إذا كان ينشأ عنه قرار بالرفض أو بالقبول. وهو الأمر الذي يدفعنا لاقتراح تعديل المادة 6 من القانون 20 لسنة 2018، بحيث يتم تسيب القرار الصادر برفض التجديد، وترتيب أثر قانوني لسكوت الإدارة، فيما لو قدم إليها طلب التجديد ولاذت بالصمت. مما يجعلنا هنا نقترح أن يكون السكوت منتجاً للقبول، حماية للمراكز القانونية، ومساهمة في استقرار وشفافية القطاع السياحي.

كما تعد هذه التراخيص مقيدة من حيث إمكانية التنازل عنها، نظراً لقيامها على مبدأ الاعتبار

الشخصي، بحيث لا يمكن أن يتم التنازل إلا بموافقة الإدارة كما ذهب المشرع القطري، وعلى الرغم من أن المشرع لم يصرح بذلك، إلا أن موافقة الإدارة تفسر في هذه الحالة بحسبانها قرارًا يتضمن ترخيصًا جديدًا للمتنازل له، كما أنه على الرغم من أن المشرع لم يصرح عن ضرورة دفع رسم في هذه الحالة، إلا أنه - في تقديرنا - يترتب على التنازل دفع رسم؛ لأن التنازل يعد بحكم الترخيص الجديد الخاضع بدوره للرسوم، شأن أي ترخيص، وإذا المشرع لم ينص على الآثار القانونية المترتبة في حال صمت الإدارة إزاء طلب التنازل، فإننا نقترح تعديل المادة 19 من القانون 20 لسنة 2018، ليصار إلى اعتبار صمت الإدارة قبولاً، وذلك خلال ميعاد قصير ينص عليه المشرع، استجابة للمقتضيات التجارية للسوق السياحية، وتنشيطاً لتداول القيم الاقتصادية فيها.

وقد نظم المشرع القطري الوضع القانوني الذي يؤول إليه الترخيص الصادر في مجال المنشآت الفندقية والسياحية والمكاتب السياحية، وذلك في حال وفاة المرخص له، بحيث يؤول الترخيص إلى الورثة، بحسبانه داخلياً في تركة المرخص له، وضمن التنظيم الذي وضعه المشرع، للعلاقات القانونية المتعلقة بذلك، إلا أنه لم يبين مصير الترخيص الصادر في المجالات السياحية الأخرى في حال وفاة المرخص له، وقد استنتجنا أن الترخيص ينقضي بحكم القانون لتعلقه بشخص المرخص له، ولكن المشرع لم يفصح عن ذلك، وهو ما يجعلنا نقترح تعديل المادة 21 من القانون 20 لسنة 2018، وتضمينها ما يبين ذلك.

كما أن المشرع لم يبين ماذا يكون عليه الوضع القانوني في حال كان المرخص له شركة - وهو الوضع الغالب - وتم انقضاؤها، الأمر الذي يدعونا لاقتراح تعديل المادة 21 من القانون 20 لسنة 2018 من أجل تلافيه، على الرغم من أنه بين في متن البحث الحل القانوني الذي يمكن اتباعه في هذه الحالة.

وكما يتمتع الترخيص في المجال السياحي بذاتية قانونية، فإنه يتمتع بذاتية وظيفية؛ أي له وظيفة قانونية محددة، حيث إن السياحة قطاع اقتصادي، وهو يحتاج لتدخل السلطة العامة من أجل القيام بعبء تنظيمه، وتحقيق الأغراض المطلوبة من وراء هذا التنظيم الاقتصادية وغير الاقتصادية، ويعد الترخيص الممنوح في هذا المجال من أهم وسائل التنظيم، إذ دون هذا الترخيص لا يمكن قيام القطاع السياحي أصلاً، وعن طريقه تدخل الأشخاص القانونيين إلى هذا القطاع للقيام بالأنشطة الاقتصادية فيه، وتترتب نتيجة هامة وظيفياً على منح التراخيص السياحية، هي وجود المجلس الوطني للسياحة المانح لهذه التراخيص (كمنظم عام)، ووجود المرخص له (كعامل اقتصادي) في السوق السياحية، مما يعني أن الترخيص السياحي وظيفياً، هو علاقة بين هذين الطرفين. وتصدر هذا الترخيص في إطار القطاع السياحي الذي يعد سوقاً ذات تنافسية كاملة في دولة قطر، ويعد التنظيم في هذه الحالة من قبيل التنظيم القطاعي.

وإذا كان لتدخل السلطة العامة في سبيل التنظيم الاقتصادي نمط تعاقدي، وآخر انفرادي، فإن

التراخيص السياحية تصب في نطاق التدخلات الفردية ذات الطابع الانفرادي، وليس في نطاق التدخلات ذات الطابع التعاقدية.

ولا يقتصر دور المجلس الوطني للسياحة على إصدار التراخيص اللازمة لممارسة النشاط السياحي بأنماطه المختلفة في الدولة، بل يمتد دوره إلى مرحلة ما بعد إصدار التراخيص، حيث يشرف ويراقب عمل المرخص لهم بحسبانهم عاملين اقتصاديين في السوق السياحية، في سبيل ضبط سلوكياتهم بما يتوافق مع قواعد تنظيم السوق السياحية، كما حددها القانون، وله أن يستخدم كافة الوسائل القانونية لأجل تحقيق ذلك، وعلى رأسها الجزاءات الإدارية، والقيام بالملاحقة الجنائية.

وإذا كان الترخيص يعد قيداً على حرية النشاط الاقتصادي في السوق السياحية، ولما كانت حرية النشاط الاقتصادي مقررة صراحة في المادة 25 من الدستور القطري وفقاً للقانون، فإنه من المفروض أن يكون مقررًا في جوهره القانوني عن طريق السلطة التشريعية، أي يجب أن ينظم بقانون، وليس بعمل لائح صادر عن السلطة التنفيذية، وهو ما قام به المشرع القطري، حين وضع هذا القيد ونظمه بالأداة القانونية، وليس عن طريق الأداة اللائحية.

وإذا كانت متطلبات تنظيم السوق تعطي الصلاحية لسلطة التنظيم أن تحدد الحد الأعلى للتراخيص التي يمكن أن تصدر لصالح العاملين الاقتصاديين في السوق، إلا أن المشرع القطري لم يأخذ بهذا الاتجاه في معرض تنظيمه للقطاع السياحي استنادًا إلى القانون 20 لسنة 2018، بل أخذ باتجاه قريب منه، حيث أجاز لرئيس مجلس إدارة المجلس الوطني للسياحة أن يوقف إصدار تراخيص المنشآت الفندقية والسياحية والأنشطة السياحية بشكل مؤقت ولمدة لا تتجاوز الستين، والقرار الذي يصدر كما لاحظنا يعد ذا طبيعة لائحية. الأمر الذي يطرح التساؤل عن مدى انسجام ذلك مع ما نصت عليه المادة 43 من قانون تنظيم السياحة، من اختصاص مجلس إدارة المجلس الوطني للسياحة بوضع اللائحة التنفيذية للقانون 20 لسنة 2018، والقرارات اللازمة لتنفيذه، وحتى لو تجاهلنا ذلك، فإنه في اعتقادنا من الأفضل أن يتم إسناد هذا الاختصاص لمجلس الإدارة وليس للرئيس، وذلك بحثًا عن أعلى مستوى للضمان عند اتخاذ هذا القرار الهام جدًا في إطار تنظيم السوق. مع ملاحظة أن وقف منح التراخيص يعد من قبيل الاختصاصات التقديرية، حيث لم يحدد المشرع أسبابًا لذلك، وهو ما قد يكون له منعكسات اقتصادية ضمن السوق السياحية، تتمثل في ارتفاع القيمة الاقتصادية للتراخيص الممنوحة عند التنازل، استنادًا إلى قانون العرض والطلب.

وإذا كانت التراخيص السياحية من قبيل وسائل تنظيم السوق السياحية من الناحية الوظيفية، فإن النتيجة القانونية المترتبة على ذلك والبالغة الأهمية، أن التراخيص الصادر في المجالات السياحية، يعد مختلفًا عن التراخيص الصادرة في مجال تفويض المرفق العام والضبط الإداري، ومرد هذا الاختلاف بشكل رئيسي إنما يعود للدور الوظيفي الذي تقوم به التراخيص السياحية.

## المراجع

### أولاً: المراجع العربية

- زكي النجار، القرار الضمني بالقبول، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، الجزء الثاني.
- سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مطبعة جامعة عين شمس، 1991.
- سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثالث، أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977.
- سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2017.
- عبد الحفيظ الشيمي ومهند نوح، القانون الإداري في ضوء القانون القطري، منشورات جامعة قطر، 2017.
- عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009.
- فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2000.
- محمد الحسين ومهند نوح، القانون الإداري، عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية، منشورات جامعة دمشق، دمشق، 2012.
- محمد عبد اللطيف، تسبب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية القاهرة، 1996.
- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012.
- مهند نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013.
- مهند نوح، "القاضي الإداري والأمر القضائي"، مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية والاقتصادية، المجلد 20، العدد الثاني، 2004.
- ياسين الشاذلي، الوجيز في قانون الشركات القطري الجديد رقم 11 لسنة 2015، ليكسيس نيكسس Lexis Nexis، باريس، 2017.

### ثانياً: باللغة الفرنسية:

- André de Laubadère, Franck Moderne, Pierre Delvolvé, *Traité des contrats administratifs*, T. 1, Paris, L.G.D.J., 1983.
- André de Laubadère, Jean-Claude Venezia, Yves Gaudemet, *Traité de droit administrative*, T. 1, Paris, L.G.D.J., 1999.
- Benoit Plessis, *Droit administratif général*, Paris, LexisNexis, 2016.
- Bertrand Seiller, *Droit administratif*, Paris, Champs université, T. 2, 2014.
- C.E., Rapport public, 2008, Le contrat, mode d'action publique et de procédure des normes, EDCE, n° 70, 2008.
- Carole Nivard, *L'ambivalence du traitement jurisprudentiel de la sécurité juridique*, 2010, DA étude 3, n° 2.
- Charles Hubert, *Actes rattachables et actes détachables en droit administratif français*, Paris, L.G.D.J., 1968.
- Claudie Boiteau, *L'entreprise régulée*, RFDA, 2018.



- Constantin Yannakopoulos, *La notion des droits acquis en droit administratif français*, Paris, L.G.D.J., 1997.
- De laubadère A., Delvolvé P., Moderne F., *Traité des contrats administratifs*, T. 1, Paris, L.G.D.J., 1983.
- Didier Truchet, *Droit administratif*, Paris, P.U.F., 2015.
- Jean-Pierre Duprat, *La soumission de régulateur à régulation*, A.J.D.A., 2004.
- Etienne Fatôme, *Le statut des biens des délégations de service public, Après l'arrêt Commune de Douai*, A.J.D.A., 2013.
- François Lichère, *Droit des contrats publics*, 2<sup>ème</sup> édition,, Dalloz, Paris, 2014.
- George Dupuis, Marie-José Guédon, Patrice Chrétien, *Droit administratif*, Paris, Armand Colin, 2002.
- Gérard Marcou, *La notion juridique de régulation*, A.J.D.A., 2006.
- Gilles J. Guglielmi, Geneviève Koubi, Martine Long, *Droit du service public*, L.G.D.J., Paris, 2016.
- Grégory Kalflèche, *Contractualisation et interventionnisme économique*, RFDA, 2018.
- Hélène Hoepffner, *Droit des contrats administratifs*, Dalloz, Paris, 2016.
- Jacques Chevallier, *Contractualisation(s) et action publique*, RFDA, 2018.
- Jean Waline, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 2016.
- Jean-Bernard Blaise, *Droit des affaires*, L.G.D.J., Paris, 2013.
- Jean-Philippe Colson, Pascale Idoux, *Droit public économique*, L.G.D.J., 2014.
- Jean-Pierre Duprat, *La soumission de régulateur à régulation*, A.J.D.A., 2004.
- Laurent Richer, *Droit des contrats administratifs*, Paris, L.G.D.J., 2014.
- Mathias Amilhat, *Contractualisation, négociation, consensualisme : nouvelles approches du droit public*, RFDA, 2018.
- Mattias Guyomar, *Les sanctions administratives*, L.G.D.J., Paris, 2014.
- Maurice Hauriou, *Principes de droit public*, Siery, Paris, 1916.
- Mireille Monnier, *Les décisions implicites d'acceptation*, Paris, L.G.D.J., 1992.
- Philippe Yolka, *Droit des contrats administratifs*, Paris, L.G.D.J., 2013.
- PY Pierre, « Pouvoir discrétionnaire, compétence liée, pouvoir d'injonction », In *recueil*, Dalloz, N° 37 (2000).
- Pierre Serrand, *Droit administratif*, Paris, P.U.F., 2017.
- Salim Ziani, *Du service public à l'obligation de service public*, Paris, L.G.D.J., 2015.
- Sophie Nicinski, *Traité de droit administratif*, Tome 2 : *Intervention économique et regulation*, Paris, Dalloz, 2011.
- Stéphane Braconnier, *Droit des services publics*, Paris, P.U.F., 2007.
- Stéphane Braconnier, *La régulation des services publics*, RFDA, 2001.