

المحور الأول: التطور التاريخي لتدخل السلطات العامة في المجال الاقتصادي

بما أن القانون العام الاقتصادي هو في الأساس كما قلنا قانون التدخل من قبل السلطة العامة في الاقتصاد، فقد ارتبط التكوين التاريخي لهذا القانون ارتباطاً وثيقاً بتطوير هذه التدخلات.

وهي ليست فقط أهمية هذا التطور بقدر توسعها، لذلك فإن تنوع التدخلات وتطور خصائصها هو الذي يفسر كما سنرى تشكيل قانون عام اقتصادي، خاصة إذا كنا نقصد به كقانون له خصائصه وخصوصياته.

لذلك يجب اتباع هذا المسار المزدوج بالتوازي مسار التدخل الاقتصادي للدولة ومسار القانون العام الاقتصادي.

ومن نافلة القول مع ذلك أنه من خلال تتبع تطور التدخلات العامة فسوف نعمل ذلك فقط لشرح نتائجها القانونية، وبالتالي ليست مسألة تقديم تاريخ متعمق لنشاط الدولة في المسائل الاقتصادية، ولكن فقط الكشف من خلالها عن عوامل تشكيل وتطور القانون العام الاقتصادي.

المطلب الأول: التدخلات الاقتصادية للأشخاص العامة قبل الحرب العالمية الأولى

على ضوء مذهب التجار الدولة كانت بعيدة عن المركزية ولا تتدخل في العلاقات الاقتصادية، وبشكل عام فإن مصلحة الدولة، أو فائدة الدولة بالنسبة للاقتصاد هي قديمة جداً، ومع ذلك ومع تعزيز النظام الملكي الذي تجلى بشكل

كامل في العصور الوسطى ظهرت في القرن الخامس عشر نظرية المذهب التجاري في أوروبا مما أدى الى اجتماع الأمراء تحت سلطة الملك¹.

إن النزعة التجارية الفرنسية تدافع عن النزعة، وبالتالي البحث عن وسائل لتحقيق هذا الهدف وكان ذلك عن طريق شراء أكبر قدر من الثروة المادية الناتجة عن تراكم المعادن النفيسة، وهذه الاهداف تم التنظير لها من قبل العديد من الفقهاء الفرنسيين في مقدمتهم جون بودان، وهذا من أجل المساهمة في دعم الملك.

وتلقت هذه السياسة إسم هذا الأخير حيث تم اعتماد هذه النزعة التجارية، والتي شكلت الأسس الأولى والحديثة لتدخل الدولة في الاقتصاد، وشكلت كذلك مرجعا للحكومات الى غاية قرب الثورة الفرنسية.

ولقد تم تطبيق هذه المبادئ من أجل تطوير الصناعة والتجارة في عهد هنري الرابع، وتم تطويرها في عهد لويس الرابع عشر مع سياسة وزير الاقتصاد والمالية، ثم سياسة كولبير جان باتيست².

¹Valette Jean-Paul, *Droit public économique*, Paris, Hachette, coll. Les Fondamentaux, 2002, pp.12-14.

²في هذا العرض التاريخي: التدخلات الاقتصادية من قبل الدولة، المصممة وفقاً لتأثير هذه التدخلات على القانون العام الحديث، نأخذ كنقطة انطلاق فترة الليبرالية الاقتصادية التي انتصرت في القرن التاسع عشر وركز عليها نشير فقط إلى أن هذه الليبرالية نفسها سبقتها في الماضي مفاهيم مختلفة تماماً.

في هذا الصدد، لا يمكننا إغفال ذكر هذا العنصر التاريخي المعروف والأهم الذي كان في ظل نظام Ancien Régime، في فرنسا، Colbertism، النسخة الفرنسية من المذهب التجاري.

كانت الفكرة الرئيسية للمذهب التجاري هي أنه من أجل تطوير ثروة الدولة إلى أقصى حد والتي تعتمد في حد ذاتها على السيطرة على المعادن الثمينة، كان من الضروري وضع سياسة تدخلية تستند إلى ضبط التجارة والصناعة، والرقابة الجمركية والبحث عن منافذ.

أدت الظروف الخاصة بفرنسا هناك إلى السياسة التجارية لتوجيه عمل الدولة نحو الإنتاج الزراعي والصناعي. في هذا الإجراء ركز كولبير على الصناعة من خلال تطوير تدخل الدولة في التنظيم الصناعي، وتشجيع الصناعات الخاصة وتوجيهها وأخيراً إنشاء مؤسسات عامة حقيقية.

وفي هذه الفترة تم اعتماد هياكل اقتصادية مثل الشركات وتحقق ذلك عن طريق جمعيات الحرفيين، أو التجار هذه التجمعات كانت وظيفتها وضع القواعد للوصول للمهن والدفاع عن مصالح أعضائها وحمايتها من البطالة.

ومن أجل تحقيق هذه الأغراض وبسبب المنافسة وارتفاع الأسعار كانوا يمارسون الصلاحيات التنظيمية وسلطة فرض العقوبات، وهذا تحت مراقبة السلطة العامة، حيث يمكن الغاء تصرفاتهم.

ولقد انتعش عمال المصانع بسبب سياسة كولبير وهذا في محاولة لتحسين ظروف عملهم خاصة عمال المستشفيات والمصانع .

وهذه القطاعات أصبح تنظيمها أكثر صرامة منذ القرن السابع عشر، أين تم إنشاء مفتشية للعمال المصانع تراقب مدى احترام التنظيمات الملكية، كما تم وضع محكمة خاصة بهم عهد بها الى رؤساء البلديات وأعضاء مجلس محلي للفصل في المخالفات الحاصلة.

الشركات الاستعمارية والخاصة بالنقل البحري كانت لها إغانات كبيرة من الدولة، شركات النقل البحري هي أولى محاولات تطبيقات تقنية الاقتصاد المختلط، حيث الجمع بين أموال الدولة، والأموال الخاصة بالمساهمين من القطاع الخاص³.

يمكننا أن نعتبرها سابقة للتدخل ويمكننا أن نعتقد أن سياسة Colbertism تركت بصمة عميقة على التوجه الفرنسي للتدخل الاقتصادي.

³ Valette Jean-Paul, op.cit, p36.

إن المذهب التجاري هو أساس تقاليد الاقتصاد الفرنسي، وفي الحقيقة يتميز الاقتصاد الفرنسي بأقدمية الدعم المباشر من قبل الدولة لعدد كبير من الأنشطة الاقتصادية، بل بشكل أكثر تحديدا الصناعة.

يمكن القول أن العديد من الأنشطة الصناعية والتجارية قد تم ربطها تاريخيا بالوظائف السيادية للدولة .

لقد سيطرت الليبرالية الاقتصادية قبل الحرب العالمية الأولى على مسألة التدخل العام في الاقتصاد وبدون شك لا يمكن للمرء دون الفروق الدقيقة تقليل موقف الدولة الليبرالية من عدم التدخل.

لا يسعنا إلا أن نقول أن المبدأ هو امتناع الدولة والجماعات المحلية عن التدخل، ولكن هناك بعض الاستثناءات لأسباب مختلفة.

فيما يتعلق بالأنشطة الاقتصادية الخاصة تمارس الدولة عددًا معينًا من التدخلات لغرض الضبط الاقتصادي (التحقق من الأوزان والمقاييس، وقمع الاحتيايل) أو الحماية الاقتصادية (الرسوم الجمركية) وتنظيم بعض الأنشطة والمهن.

بالإضافة إلى ذلك تتولى الدولة نفسها وظائف اقتصادية (سك العملات المعدنية) وتدير بنفسها عددًا معينًا من المؤسسات الصناعية، بعضها من بقايا Colbertism (المصانع) إلى جانب أخرى ضريبية (التبغ والكبريت) أو (PTT ، والسكك الحديدية، وأسلحة الحرب)، بينما لا يزال البعض الآخر يعتمد على مبررات محددة (المطبعة الوطنية ، الترسانات مصانع الأسلحة).

من جانبها تقدم السلطات المحلية، ولا سيما البلديات خدمات التوزيع التي يميل تقدمها الفني إلى زيادة عددها (الماء، الغاز، الكهرباء) أو النقل الحضري (الترام).

هذه التدخلات الاقتصادية من قبل الأشخاص العامة هي مع ذلك تعد استثناء.

علاوة على ذلك بقدر نطاقها المحدود يمكن أن يلاحظ فيما يتعلق بأساليبها القانونية تنوعها المحدود.

خلال هذه الفترة أيضاً بنى القضاء الإداري النظريات ووضع القواعد في الأساس قانون إداري يتعلق بالصفقات والامتيازات تم تأسيسه بالفعل في نهاية الحرب العالمية الأولى.

من ناحية أخرى فإن القانون الإداري للاقتصاد، بمعنى القانون الذي يتميز بقواعده ومفاهيمه ومؤسساته الخاصة غير موجود بالنسبة للتدخلات الاقتصادية من قبل السلطات العامة بسبب طبيعتها الاستثنائية وتنوعها الضعيف ليست هناك حاجة لقانون آخر غير القانون المطبق على المهام الإدارية التقليدية للدولة والأشكال الكلاسيكية لتنظيم المرافق العامة، أي القانون الإداري⁴.

المطلب الثاني: تطور وتنوع التدخلات في الفترة ما بين الحربين

ظهرت خلال هذه الفترة حركة عامة للأفكار التي دون أن تذهب إلى حد نبذ الليبرالية الاقتصادية تدعو إلى التشكيك في "استبدادها"، وأضيفت إليها ظروف الحرب والأزمات، وفي عام 1936 الحقائق السياسية أفرزت تجديدات في الأمور الاقتصادية، ولا شك أن حرب عام 1914 "لم تترك أي نتائج مباشرة"⁵.

إن الأزمة الاقتصادية لعام 1929 كانت قبل كل شيء العامل الرئيسي وراء سياسة التدخل ومنذ عام 1930 نتحدث عن اقتصاد مُوجه العديد من التدخلات الاقتصادية ظهرت من الأزمة.

⁴ Delvolvé Pierre, *op. Cit.* p24.

⁵ Delvolvé Pierre, *op. Cit.* p25.

أما فيما يتعلق بالاقتصاد المختلط المكون من مزيج من رأس المال العام والخاص داخل الشركات كانت الفترة بين الحربين أكثر أهمية لأنها ولدت هذه الصيغة كان من المقرر أن تمر عبر تاريخ متقلب بعد ذلك تميزت بفترات متناوبة بين الرضا والتنازع، ثم برزت إحدى المجالات كواحدة من أكبر المجالات المختارة للاقتصاد المختلط، وهي النقل، إما لأسباب تنظيمية أو لأسباب ظرفية⁶.

وبلاحظ في الفترة ما بين الحربين لا يمكن للتجديدات التي ميزت التدخلات العامة في الاقتصاد بين الحربين والتي تم ذكرها للتو أن يكون لها تأثير على تشكيل قانون عام اقتصادي، حتى لو كان نادرا ما يستخدم هذا التعبير⁷.

تؤدي الأهمية الجديدة جدًا للعمل الاقتصادي للدولة إلى إنشاء ضمن السلطات العامة أجهزة كان القانون الدستوري يتجاهلها حتى ذلك الحين، وهكذا في عام 1925 ظهر المجلس الاقتصادي الوطني.

لكن يمكن ملاحظة المستجدات بشكل خاص في القانون الإداري.

فهي تتصل أولاً وقبل كل شيء بمؤسسات وأنواع الهيئات التي لم يعترف بها القانون الإداري العام بلا شك "الدواوين" على الرغم من هذا الاسم الأصلي وهو في الواقع مجرد مرجع، لا يشكل أي شيء آخر غير المؤسسات العامة، لكن شركات الاقتصاد المختلط هي بلا شك مؤسسة من نوع جديد خاص بالقانون الاقتصادي⁸.

كما أن المرافق العامة الصناعية والتجارية هي التي أدت إلى التجديد الكبير في الفترة ما بين الحربين: من عام 1921 (TC 22 Jan. 1921، Colonie de la Côte d'ivoire، ما يسمى بحكم عبارة Eloka).

⁶ Delvolvé Pierre, *op. Cit.* p26.

⁷ Delvolvé Pierre, *op. Cit.* p26.

⁸ Colson Jean-Philippe, Idoux Pascale, *Droit public économique*, LGDJ, 2010, coll. Manuel, 5ème édition, p.814.

يفصل الاجتهاد القضائي لمحكمة التنازع ومجلس الدولة النظام القانوني ونظام منازعات المرافق العامة ذات الهدف الصناعي والتجاري عن المرافق الأخرى العامة (المرافق العامة الإدارية) حيث تدخل المرافق العامة الصناعية والتجارية ضمن اختصاص القضاء العادي ، فيما يتعلق بالمنازعات أما القواعد الموضوعية ، "القانون الخاص" ، بينما تخضع المرافق العامة الأخرى للاختصاص القضاء الإداري والقواعد الموضوعية للقانون الإداري⁹.

وبهذا فإن كل جزء من قانون التدخل العام في الاقتصاد، الذي يشكله القطاع العام نفسه يتمتع بإدارة مختلفة عن تلك الخاصة بالمرافق العامة الأخرى.

في تاريخ تشكيل قانون إداري للاقتصاد يشكل ظهور هذا الاجتهاد القضائي مرحلة ذات أهمية كبيرة.

المطلب الثالث: فترة ما بعد الحرب

لم تؤد الأزمات الاقتصادية والبطالة والتضخم في البداية الى تحول هام في أشكال التدخلات العامة هناك مزيج بين الليبرالية والتوجيهية ،وإذا كانت الازمة لم تشكل انشاقا، أو قطيعة للقانون العام الاقتصادي، إلا أن التغير السياسي لسنة 1981 في فرنسا قد جلب أو حمل عناصر جديدة، فمن الناحية الايديولوجية، الايديولوجية الاقتصادية الليبرالية تبدأ للعمل من أجل السيطرة على وظيفة الدولة.

وتغيرت أشكال التدخل، بمعنى أن التنمية الاقليمية أصبحت تقوم بها الجماعات المحلية ،ووسائل التدخل تغيرت من جانب إزالة التنظيم ،مثل التخفيض الكمي للنصوص التي تطبق على الاقتصاد، وهو نمط جديد من انتاج القواعد المكلفة لتنظيم

⁹ Tribunal des conflits, du 22 janvier 1921, 00706, publié au recueil Lebon.

الانشطة الاقتصادية من قبل السلطات الإدارية المستقلة ويمكن القول بأن هذا التوجه هو المسيطر حالياً.

أما عمل الدولة على الاقتصاد لم يتغير بأي شكل من الأشكال حيث وجد أساساً في المعطيات التي أصبحت دائمة، وفي مقدمتها الضغط الشديد الذي يمارسه الرأي العام حتى تضمن الدولة أقصى تنمية للاقتصاد.

وهكذا تم دفع السلطات العامة إلى تحمل المزيد من المسؤولية عن السياسة الاقتصادية. وهكذا جعلت الدولة من نفسها محفزاً للتنمية الاقتصادية مما يمنحها مهمة نشطة عامة جداً فيما يتعلق بالاقتصاد وتطوره¹⁰.

كما أن هناك عاملاً آخر يشجع هذا الموقف للسلطات العامة يكمن في التخطيط حيث يغطي التخطيط جميع القطاعات الاقتصادية ويقدم تبريراً منطقيًا لعمل عام للدولة كمشرف وقائد.

1. J. Y. CHEROT, « Les évolutions du droit public économique », *Rev. dr. prosp.*, 1991.53.