المحورالثالث: خصوصيات النشاط العام في المسائل الاقتصادية

يلاحظ من خلال دراسة خصوصية القانون العام الاقتصادي أن أساليب الضبط الاقتصادي هي الأساليب التقليدية للإجراءات الإدارية حيث تنظم الإدارة وتحظر،وتأمر،وتمنح الإعانات من خلال إجراءات انفرادية.

لم تختف هذه الأساليب الكلاسيكية للعمل الإداري،ولكن ظهرت إلى جانبها أساليب أخرى، حصل بعضها على أسماء أصبحت كلاسيكية **الاقتصاد المدبر**،والتي لا تزال تشكل السمة المميزة للإدارة الاقتصادية اليوم في العديد من الدول.

وتجدر الإشارة أيضًا إلى أن العديد من هذه الأساليب تنطبق على مجالات أخرى،على سبيل المثال المجال الاجتماعي أو الملكية العقارية .

علاوة على ذلك فإن هذه الأساليب ليست هي السمات المميزة للإدارة الاقتصادية الحالية لأنها تضاف إلى بعض الأساليب الأخرى التي رأيناها سابقًا،على سبيل المثال ميل الدولة إلى التفويض في كثير من الأحيان إلى الهيئات الخاصة من أجل تنفيذ قراراتها التدخلية.

الفرع الأول: عوامل خصوصية قانون النشاط العام في المسائل الاقتصادية

توضح العديد من الدراسات أن محتوى القانون العام الاقتصادي، خاصة في جوانبه الإدارية، يختلف إلى حد ما عن محتوى القانون العام.

وهذا ناتج عن حداثة العمل الاقتصادي للدولة،الى جانب تنوع الحلول وتكيفها وخصوصيتها في المادة الاقتصادية في حد ذاتها.

أولا: حداثة النشاط الاقتصادي للدولة

بمناسبة دراسة التطور التاريخي لقانون الاقتصاد العام يلاحظ بالفعل أن العمل الاقتصادي للدولة وبشكل أعم الأشخاص العامين قد تجلى بالفعل قبل الحرب الأولى وأنه تم ممارسته في إطار قانون عام اقتصادي تضمن حلوله ونظرياته وقواعده وممارساته،دون اعتباره قانونًا اقتصاديًا عامًا وبشكل أساسي فيما يتعلق بالامتيازات والصفقات.

لقد سبق أن ذكرنا عن هذا النمط الجديد للإدارة والذي تميز بالميل إلى إشراك الأطراف المعنية في صياغة وتنفيذ أهداف السياسة الاقتصادية من خلال تطوير تقنيات التشجيع والاستشارة والتفضيل الممنوح لهذه التقنيات على الوسائل المعتادة من الشكل الأحادي للعمل الإداري.

هذه الخصائص للإستراتيجية الإدارية الحالية في الشؤون الاقتصادية لها تأثير أيضًا على القانون الإداري للاقتصاد فهي من ناحية تساعد في المطالبة بمرونة كبيرة لهذا القانون،ومن ناحية أخرى فهي تشير إلى محو معين للإجراءات القانونية للقانون العام في مسائل النشاط الاقتصادي لصالح إجراءات أقرب إلى القانون الخاص،أو مستوحاة،أو حتى مستعارة منه. "الخصخصة النسبية لأنماط تدخل السلطة العامة في الشؤون الاقتصادية" لها تأثير كبير على قانون هذه الأنماط من التدخل[1].

ثانيا: الخصائص المحددة للمادة الاقتصادية

يقدم الاقتصاد بعض المقاومة لنشاط الدولة والقانون،تعود هذه المقاومة في المقام الأول إلى حقيقة أن الظواهر الاقتصادية تفلت إلى حد كبير من قبضة الإرادة البشرية.

[1] Delvolvé Pierre, *op. cit.*, p.30

كما يشرح النائب جوديميت تمامً "قبل أن يخضع للقواعد القانونية يخضع النشاط الاقتصادي للقوانين الطبيعية التي ، بدون صرامة تلك التي تحكم العالم المادي ولا حتى وضوحها.

يبدو أن الاقتصاديين الليبراليين في القرن الماضي ملزمين بما يكفي لدرجة أن الإدارة ملزمة بأخذها في الاعتبار حتى لو كانت تنوي تغيير اللعبة.

وبالتالي لا يمكن إنشاء التنظيم الإداري الاقتصادي بحرية مثل قواعد الضبط الاداري أو نظام الأشغال العامة لأنه يواجه قوانين طبيعية يجب أن يأخذها في الاعتبار .

لا شك أن القوانين الاقتصادية أقل صرامة من القوانين الفيزيائية وتترك مجالًا للإجراءات الإدارية،لكنها على الأقل تمنح اللوائح الإدارية طابعًا أصليًا لا يمكن أن تتطور بحرية كما هو الحال عندما تنظم بشكل صارم نشاط المواطنين.

لها هامش محدود من التدخل بقدر ما يمكن أن يتظاهر بالتأثير على لعبة القوانين الاقتصادية مع احترامها،وبالتالي ستكون المرونة سمة أصلية للقانون الإداري،وهناك أيضًا إجراءات أخرى مرتبطة أيضًا بخصائص الأمور الاقتصادية[2].

إن المعرفة بالآليات الاقتصادية لم تتطور بعد بشكل كافٍ في جميع المجالات لضمان تدخل القانون والدولة دائمًا لتحقيق النتائج المرجوة، علاوة على ذلك أحيانًا ما تكون التقنيات معقدة وحساسة بدرجة كافية.

ولقد ساهمت هذه العوامل المختلفة من جهة في تكييف الحلول القانونية للعمل العام في المسائل الاقتصادية، ومن جهة أخرى في خصوصية بعض هذه الحلول.

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

الفرع الثاني: تكييف الحلول القانونية للنشاط العام في المادة الاقتصادية

يتسم تكييف القانون العام مع إجراءات الدولة في الشؤون الاقتصادية بشكل عام بمرونة الحلول المعتمدة وتوجد هذه الخاصية أيضًا في فروع أخرى من القانون الاقتصادي.

وبسبب خصائص بيئته الخاصة،ولاسيما الموضوع الذي يهتم يطمح قانون الاقتصاد للتحرك في إطار المفاهيم والقواعد والنظريات الأقل جمودًا والأقل صرامة والأقل ثباتًا مقارنة بالقوانين الأخرى[3].

هذه الخصوصية واضحة تمامًا في الواقع فيما يتعلق بالقانون الإداري للاقتصاد بشرط أنه في هذا القانون إلى جانب مظاهر المرونة المنصوص عليها بوضوح في القانون الوضعي يتوافق كذلك مع اتجاهات أخرى،أو مفاهيم أو نظريات قدمها الفقه وهو ما يعكس ذلك في تنوع الحلول وفي تنقلها[4].

أولا: تنوع الحلول

في كثير من حالات التدخل الاقتصادي ولم تفقد أيضا المرافق العامة الصناعية والتجارية أهميتها إن تنوع الحلول القانونية المطبقة على النشاط الاقتصادي للدولة يتعلق بطبيعة القانون ذاتها ، وبطبيعة الوسائل المستخدمة،والصلاحيات التي تمارسها المحاكم المختصة.

ذلك أن القانون المعمول به ليس القانون العام حصرا إن التمييز المشار إليه بالفعل بين تدخل الإدارة والتدخل الإداري يتوافق تقريبًا مع القانون الخاص والقانون

[3] Delvolvé Pierre, *op. Cit.* p50.

[4] De Laubadère André, *Traité élémentaire de droit administratif*, Tome 3 «Les grands services publics administratifs», volume 2 «L'administration de l'économie», Paris, LGDJ, 2ème édition, 1971, p.473

العام حيث تخضع الأنشطة الصناعية والتجارية للجماعات العامة في الواقع من حيث المبدأ ، منذ الحكم الصادر عن Bac d'Eloka بتاريخ 22 يناير 1921 للقانون الذي تتدرج فيه هذه الأنشطة عادةً عندما تمارس من قبل الشركات الخاصة،أي القانون الخاص.

إن تدخل الإدارة في حد ذاته لا يفلت من حركة "**الخصخصة**" ليس فقط من خلال اللجوء إلى المنظمات الخاصة،ولكن من خلال استخدام إجراءات القانون الخاص ، خصوصا في المسائل التعاقدية،لذا لا يمنع تطبيق القانون العام بالكامل[5].

أما بالنسبة لأشكال التدخل الأخرى فهي تحتوي على جزء كبير من حلول القانون العام.

بعضها كلاسيكي كما رأينا فيما يتعلق بالامتيازات والصفقات،البعض الآخر لكونه جديدًا لا يتناسب بدرجة أقل مع نظام القانون العام المهيمن.

كما أنها تنطوي على مجموعة متنوعة من الوسائل،سواء كانت اجراءات أو أشكالا من التصرفات.

أما بالنسبة للإجراءات فإن المثال النموذجي للبحث عن قانون يتلاءم مع المجال الاقتصادي هو اللجوء المتكرر إلى العملية التعاقدية للحصول على دعم المعنيين بالإجراءات المتخذة،ومع ذلك لم تستبعد الاجراءات الأحادية الجانب في هذا السياق.

هذا ولا تقتصر الإجراءات القانونية في الأمور الاقتصادية على العمل الانفرادي والعقد،بل تكمن أيضًا في أنواع التصرفات التي يُنظر إليها من جانب طابعها الإلزامي وثراءها ومرونتها.

[5] ibid.

من الواضح أن الأشكال الجديدة من التصرفات التي تتميز بقوة قانونية أقل من تلك الخاصة بالأعمال الإدارية التقليدية هي نتيجة للاحتياجات الخاصة بالتصرف الاقتصادي للدولة.

وهكذا في المقام الأول الخطة،أو مرة أخرى كما سنرى بعض أعمال تنفيذ الخطة،أو حتى "التوجيهات" سنعود فيما بعد إلى المشكلة التي تطرحها الطبيعة الحقيقية لهذه الأعمال[6].

سنرى أننا لا نستطيع أن نعتبر أنه تم حلها بشكل قطعي،ولكن على أية حال فإن هذه الأعمال موجودة ومن الصعب الاختلاف حول طابعها القانوني عندما تكون قوتها أقل من قوة الإجراءات القانونية المعتادة من جميع النواحي،وهناك مرة أخرى مظهر من مظاهر تكييف القانون الكلاسيكي.

إن السلطات العامة هي نفسها سلطات متنوعة وتظل في بعض الحالات محصورة في حدود ضيقة ناتجة، إما عن النصوص التي تحكمها، أو عن الرقابة التي يمارسها القاضي.

ولكن غالبًا ما تتمتع الإدارة بسبب غموض القواعد التي تم سنها أو التحفظ الذي يفرضه القاضي بحرية تقدير التي هي من خصائص السلطة التقديرية.

يمكن بسهولة تفسير هذا الغموض المتعمد بالصعوبة التي يواجهها القانون

من زاوية الظواهر الاقتصادية والرقابة عليها، وهذه الصعوبة لا تمنع اللوائح الاقتصادية من أن تكون متعددة في جميع الموضوعات، لكنها تلهم الاعتراف للسلطات الإدارية بحرية تقدير واسعة للغاية في قرارات معينة.

[6] [6] Delvolvé Pierre, *op. Cit.* p.51.

وغالبًا ما يمنحهم القانون إمكانية ممارسة "جزئية"، بحيث يمكن أن تكون القرارات أكثر ملاءمة للواقع، وكثيراً ما يُقال إن القانون العام الاقتصادي هو قانون "واقعي" أو حقيقي "

كثيرا ما تعززت حرية التصرف التي تُركت للسلطة الإدارية بأساليب قانونية أخرى على سبيل المثال، القوة الملزمة للقواعد التي تفرضها النصوص العامة (القوانين واللوائح)

وقد دفعت هذه الخصوصيات الاجتهاد إلى البحث عن صيغ تسمح للقاضي بممارسة رقابة منازعات الإدارة الاقتصادية، لأن صلاحياته من المرجح أن يترتب عنها مخاطر التعسف والتمييز[7].

لكن هذه الجهود لا يمكن أن تهدف إلا إلى البحث عن توازن دون الوصول إلى مبدأ مرونة القانون ذاته والمتمثل هنا في المكانة المخصصة للسلطات التقديرية للإدارة.

أخيرًا إن تنوع القانون المعمول به يتوافق مع تنوع المحاكم المختصة بالفصل في المنازعات المتعلقة بالتدخل الاقتصادي.

المحاكم العادية مختصة بمعرفة من يخضعون للقانون الخاص (المرافق الصناعية والتجارية العامة، أعمال وأنشطة القانون الخاص بالنسبة للإدارة).

والمحاكم الإدارية تنظر في المسائل التي تخضع للقانون العام،علاوة على ذلك غيرت بعض الأحكام التشريعية إلى حد ما هذا التوزيع ،خاصة في مجال المنافسة

[7] ***B. JOBERT et P. MULLER,*** L'État en action, Les politiques publiques, ***P.U.F. 1994 ; Y. MENY et J.C, THOENIG,*** Politiques publiques, ***P.U.F. 1989.***p44.

والبورصة من خلال تكليف المحاكم العادية،ولاسيما محكمة الاستئناف في باريس بالنظر في بعض النزاعات التي تحمل في الأساس طابعا إداريا.[8]

لذا لم يساهموا في توحيد المنازعات الاقتصادية (على عكس ما قيل) بل في تشويهها.

على الرغم من بعض المقترحات بهذا المعنى لا يوجد اختصاص قضائي متخصص في الأمور الاقتصادية،سواء داخل أحد الأنظمة القانونية الموجودة مسبقًا،أو حتى خارجها.

ثانيا: تنقل الحلول وخصوصيتها

تتجلى مرونة القانون الاقتصادي العام بشكل أكبر في المساحة الممنوحة لإمكانيات تغيير وتكييف القواعد أو الإجراءات أو المواقف القانونية. قابلية التغيير، المرونة، التنقل أو المرونة أو القانون المتغير، يتم استخدام هذه التعبيرات لوصف أحد جوانب وليس أقلها مرونة القانون الاقتصادي العام[9].

مما لا شك فيه لا ينبغي اعتبار هذا الشكل من أشكال التكيف مرادفًا لنوع من عدم الاستقرار الأساسي في المسائل الاقتصادية وقواعد القانون والأوضاع القانونية التعاقدية أو التنظيمية.

لكننا نعني أنه من ناحية في المسائل الاقتصادية يستخدم القانون العام على نطاق واسع بشكل خاص إجراءات التغيير التي يعرفها القانون عمومًا،ومن ناحية أخرى يتضمن أحيانًا قواعد أو ممارسات أو مفاهيم محددة تشكل أدوات معينة للتنقل.

[8] Valette Jean-Paul, *op.cit.p.*12-14

[9] Ibid.

نقتصر على تقديم بعض الأمثلة على هذه الأساليب المتنوعة للتعديل،أو التكيف القانوني،والتي لن يتم تحديد دورها بشكل كافٍ إذا كنا مقتنعين بالقول أن القانون العام الاقتصادي هو قانون "**متغير**"[10] .

وفي حاجته إلى التنقل يلجأ القانون العام الاقتصادي أولاً إلى إجراءات تعديل القواعد التي يمر بها القانون عادةً نلاحظ على سبيل المثال وتماشيا مع المرونة أنها تتميز بمصادر تنظيمية.

وهكذا وكما هو الحال بالفعل في القانون الإداري الكلاسيكي نظرياته الخالصة حول عدم القدرة على التنبؤ،والتي تجعل من الممكن أن تأخذ في الاعتبار عند تنفيذ العقود الاضطرابات التي قد تنتج عن تقلبات الوضع الاقتصادي لمراجعة أو تغيير الأسعار في العقود العامة.

وهكذا فإن مفهوم التخطيط المرن الذي يسمح لتعديلات وتكييفات الخطة أثناء تنفيذها.

ثالثا: خصوصية بعض الحلول

لقد أدى البحث عن حلول تتكيف مع التدخل الاقتصادي إلى ظهور حلول جديدة لم تكن معروفة حتى الآن والتي تساعد على الكشف عن خصوصية معينة للقانون الاقتصادي العام.

يتعلق بعضها بالمفاهيم القانونية نفسها، والبعض الآخر يتعلق بالنظام القانوني، فيما يتعلق بالمفاهيم ركزت التجديدات على مؤسسات معينة وأفعال معينة.

[10] Bernard Sébastien, *Droit public économique*, Paris, Litec, 2009, p.13.

وفيما يخص بالمؤسسات كان مفهوم المؤسسات العمومية الاقتصادية هو الأكثر حداثة في البحث عن حل يعطي الأنشطة العامة الصناعية والتجارية وضعًا مناسبًا لانتمائهم إلى القطاع العام على الرغم من الصعوبات التي نواجهها في فهم هذه الفكرة[11].

وبالنسبة للتصرفات كان مفهوم التوجيه هو أهم ابتكار حيث ظهر بشكل أساسي مع التخطيط الذي بخلاف توقعات التنمية الاقتصادية يسعى من ناحية إلى التأثير على مسار الأشياء، ومن ناحية أخرى لا ينطوي على أي التزام سواء فيما يتعلق بالنتائج أو حتى فيما يتعلق بالوسائل.

تم تطبيقه على الخطة نفسها والتصرفات المستمدة منها وعقود الخطة، وبعض الأعمال المتعلقة بتخطيط استخدام الأراضي[12].

إن مفهوم التوجيه وهو تصرف غير مباشر من حيث أنه لا يكون له تأثير إلا من خلال تدابير تنفيذه،وهو تصرف وسيط من حيث أنه لا يصف الحل تمامًا (إنه ليس ملزما) ولكن لا يمكن تجاهله أيضًا (ليس رغبة خالصة).

في الآونة الأخيرة ظهر مفهوم أخر"رأي سلطة استشارية... حول تفسير أو تطبيق معيار" والذي أوضح تجلياته هو حكم سوق الأوراق المالية الذي وضعته لجنة عمليات البورصة وبالتالي فهو يساهم في خصوصية القواعد القانونية المطبقة في الشؤون الاقتصادية.

وهل هذا كافٍ لتشكيل قانون عام للاقتصاد كنظام مستقل؟.

[11] Farjat Gérard,op.cit,p152.
[12] *R. MOULIN*, DROIT PUBLIC DES ACTIVITES économiques ,https://www.academia.edu.