

الإطار القانوني لإلزامية التقييم المسبق لآثار مشروعات القوانين في فرنسا

الدكتور

سامي محمد محمد فرج خليل

مدرس بقسم القانون العام

بكلية الحقوق بجامعة المنوفية

Egypte1211@yahoo.com

ملخص البحث

يمثل تقييم الأثر المسبق لمشروعات القوانين إحدى أبرز الآليات الإجرائية التي اعتمدها المشرع الفرنسي في سياق تحديث المنظومة التشريعية وتعزيز فعاليتها. وقد تعزز هذا التوجه الإصلاحية من خلال إدراج هذا الالتزام ضمن الإطار الدستوري بموجب التعديل الدستوري الصادر سنة ٢٠٠٨، حيث نصت الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي على وجوب أن تُرفق مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة بدراسة تبين آثارها المتوقعة.

وفي هذا الإطار، صدر القانون الأساسي بتاريخ ١٥ أبريل ٢٠٠٩، الذي حدد على نحو تفصيلي عناصر الدراسة الإلزامية، وألزم الحكومة بتقديم تحليل للآثار القانونية، والمالية، والاجتماعية، والبيئية المترتبة على النصوص المقترحة.

يُجسد هذا الإطار القانوني رغبة السلطات العامة في فرنسا في إرساء ثقافة تشريعية جديدة تقوم على أسس المعرفة المسبقة والتوقع العلمي والفعالية القانونية، بما يعزز من جودة السياسات التشريعية. ومع ذلك، فقد كشفت الممارسة العملية عن عدد من التحديات والاختلالات، سواء من حيث التفاوت في جودة الدراسات أو محدودية الرقابة على محتواها أو تراجع الأثر الفعلي لها في بعض الأحيان.

وتبعاً لذلك، تطرح هذه التجربة تساؤلات مشروعة حول مدى إمكانية الاستفادة منها في السياق المصري، في ضوء الحاجة الملحة إلى تحديث آليات إعداد التشريعات في مصر وضمان توافقها مع أولويات التنمية، والحد من التضخم التشريعي. ومن ثم، فإن إعادة قراءة النموذج الفرنسي لا تقتصر على رصد عناصره القانونية فقط، بل تتعداها إلى تحليل فرص استلهامه بما يتلاءم مع النظام القانوني المصري.

الكلمات الرئيسية بالبحث: التقييم المسبق، دراسة الأثر، تحليل آثار التشريعات، مشروعات القوانين، الرقابة البرلمانية، الرقابة الدستورية.

Research Summary

The ex-ante impact assessment of draft legislation represents one of the most prominent procedural mechanisms adopted by the French legislator in the context of modernizing the legislative system and enhancing its effectiveness.

This reform-oriented approach was reinforced by incorporating the obligation into the constitutional framework through the 2008 constitutional amendment, whereby Article 39, paragraph 4 of the French Constitution requires that government-sponsored draft laws be accompanied by an assessment outlining their anticipated impacts.

In line with this, the Organic Law of April 15, 2009, was enacted to define, in detail, the mandatory components of such assessments, obligating the government to provide a thorough analysis of the legal, financial, social, and environmental effects of the proposed texts.

This legal framework reflects the French authorities' intent to establish a new legislative culture based on prior knowledge, scientific forecasting, and legal effectiveness, thereby improving the quality of legislative policies.

However, practical implementation has revealed a number of challenges and shortcomings, including disparities in the quality of the assessments, limited oversight over their content, and at times, a diminished impact on the legislative process.

Accordingly, the French experience raises legitimate questions regarding the extent to which it can be adapted and utilized in the Egyptian context, given the urgent need to modernize legislative drafting mechanisms in Egypt, ensure alignment with national development priorities, and curb legislative inflation.

Thus, reassessing the French model should not be limited to identifying its legal components but should also involve analyzing the opportunities for its adaptation in a manner consistent with the Egyptian legal system.

Research Keywords:Ex-ante evaluation, Impact assessment, Legislative impact analysis, Draft legislation, Parliamentary oversight, Constitutional review.

مقدمة عامة

تُعد إلزامية إجراء تقييم وتحليل مسبق لتأثير التشريعات قبل صدورهما إحدى الآليات التي تم إقرارها ضمن التعديلات الدستورية الفرنسية بتاريخ ٢٣ يوليو ٢٠٠٨، وذلك في إطار سعي المشرع الدستوري الفرنسي إلى تحسين جودة النصوص القانونية، والحد من التضخم التشريعي، وتعزيز دور البرلمان في العملية التشريعية. وقد كرس هذا الالتزام بموجب القانون الأساسي (القانون العضوي) الصادر بتاريخ ١٥ أبريل ٢٠٠٩^١، تنفيذاً لما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة ٣٩ من الدستور^٢، والتي اشترطت أن تُرفق غالبية مشاريع القوانين التي تُحال إلى البرلمان بوثيقة تحليلية تتضمن تقديراً شاملاً لآثار المشروع المقترح.

وتُعرف هذه الوثيقة بـ"دراسة الأثر étude d'impact"، وهي آلية تهدف إلى فحص أولي لمختلف نتائج ومضاعفات المشروع التشريعي المقترح من الحكومة، بما يسمح بتقديم رؤية استباقية مبنية على معطيات علمية وواقعية، تمكن من تقدير العواقب المحتملة للتشريع المزمع اعتماده^٣. وفقاً لنص الفقرة الأولى من المادة ٣٩ من الدستور، تسند مبادرة اقتراح القوانين (حق المبادرة التشريعية) في النظام الدستوري الفرنسي بشكل متوازٍ إلى كل من رئيس الحكومة وأعضاء البرلمان. وبناءً على ذلك، قد يكون مصدر النصوص القانونية إما من الحكومة، وفي هذه الحالة يطلق عليها "مشاريع قوانين"، أو من أحد أعضاء البرلمان، حيث تُعرف حينها بـ"مقترحات قوانين". وبعد تقديم النصوص، يتولى البرلمان التصويت عليها، من خلال آليات محددة تشمل كلاً من غرفتي البرلمان (مجلسي البرلمان): الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ.

¹ "Loi organique n° 2009-403 du 15 / ٠٤ / 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution", JORF n°0089 du 16 / ٠٤ / 2009.

2008", JORF n°0171 du 24 / ٠٧ / ٢ "La loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 / ٠٧ / 2008, texte n°2 : ٢٢٤ الصادر في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨، المتعلق بتحديث مؤسسات الجمهورية الخامسة. وقد تضمن هذا التعديل إدخال تغييرات جوهرية على المادة ٣٩ من الدستور، من أبرزها إلزام الحكومة بإرفاق كل مشروع قانون بتقييم وتحليل مسبق لآثاره المحتملة (دراسة أثر)، وذلك كشرط أساسي لقبوله من قبل مؤتمر رؤساء المجلس البرلماني الذي يُعرض عليه المشروع في المرحلة الأولى.

³ Bertrand-Léo Combrade, "l'obligation d'étude d'impact des projets de loi ", Dalloz, Collection: "Nouvelle Bibliothèque de Thèses ", 2017, p.٢٢.

وعليه، فإن تقديم الحكومة لمشروع قانون يتطلب بالضرورة إرفاقه بمسوغات واضحة وأدوات إقناعية كافية تسمح بإقناع البرلمان بأهمية التصديق عليه، وذلك من خلال وثائق تبريرية وتحليلية تهدف إلى توضيح خلفيات المشروع وتقدير نتائجه المحتملة¹.

من بين الوثائق الأساسية التي تُرفق بمشاريع القوانين المقدمة من الحكومة إلى البرلمان، تبرز وثيقتان محوريّتان نصت عليهما المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي، وهما: عرض أهداف النصوص التشريعية المقترحة والتحليل التمهيدي الأولي لآثار القانون المزمع إصداره. وتتمثل هذه الآلية الأخيرة (تحليل آثار القانون قبل صدوره) - والمعروفة تقليدياً في الدستور والقانون الفرنسي بـ"دراسة الأثر étude d'impact" - في تقرير مفصل يشمل تحليلاً موضوعياً لتأثيرات النصوص المقترحة على مختلف المستويات القانونية، والاجتماعية، والاقتصادية، والبيئية.

وتُعد آلية دراسة آثار النصوص القانونية قبل إقرارها وسيلة تهدف إلى تحسين نوعية السياسات التشريعية، من خلال تحليل أثر التشريع قبل صدوره، أي قبل أن يدخل حيز التنفيذ. ويُنتظر من هذه الأداة أن تمكن المشرع من اتخاذ قرار مستنير قائم على معطيات واقعية ودراسات معمقة².

كما تمثل آلية الدراسة الأولية لمشاريع القوانين قبل إصدارها أداة تواصل بين الحكومة والمجتمع، إذ تشترط القيام بمشاورات موسعة مع الجهات المعنية من القطاعين العام والخاص، والسلطات والهيئات الإدارية المستقلة، وذلك بهدف جمع البيانات، وتقييم البدائل المتاحة، وتحليل السيناريوهات المحتملة، مما يعزز من الشفافية ويُضفي على النص التشريعي بعداً واقعياً وعملياً³.

ومن خلال هذا التقدير التحليلي والتقييم المسبق لمدى فائدة التشريع، يتم عرض مجموعة من الاختيارات الممكنة لمعالجة المشكلة المطروحة، إلى جانب تحليل مزايا وعيوب كل منها، وصولاً إلى اقتراح الخيار الأنسب من الناحية القانونية والاجتماعية والمالية.

لا تقتصر وظيفة هذا التقييم المسبق لمشاريع القوانين على مجرد دعم القرار السياسي داخل الحكومة، بل تمتد لتسهيل مهمة البرلمان ذاته، عبر تزويده بكافة المعلومات الضرورية حول خلفيات

¹ Guillaume Drago, "La loi organique du 15 avril 2009: étude d'impact et rationalisation du travail législatif", in Pouvoirs, n° 132, 2010, p. 117.

² Bertrand-Léo Combrade, "l'obligation d'étude d'impact (...)", op. cit., p. 1٤.

³ Benjamin Monnery, "Qualité des études d'impact et travail parlementaire", Revue d'économie politique, 2022, n°132, p.113.

المشاريع وأهدافها وآثارها المتوقعة¹. وبهذا المعنى، تتحول هذه الوثيقة إلى عنصر حاسم في النقاش البرلماني، بما تتيحه من أدوات للمساءلة الموضوعية ولتوجيه النقاش التشريعي نحو أبعاده الواقعية. فالنائب، حين يتوفر لديه تقييم موثوق لجودة وجدوى التشريع، يكون في موقع أفضل لتحديد موقفه من النص، سواء من حيث القبول أو التعديل أو حتى الرفض².

من ناحية أخرى، يُعتبر هذا النهج - أي تحليل الآثار المحتملة للنص قبل دخوله حيز التنفيذ - مظهراً من مظاهر الانتقال من سن قوانين مبنية على ظروف مؤقتة، إلى إعداد قوانين مدروسة تستند إلى بيانات علمية وتعد بمشاركة مختلف الجهات المعنية. فهو لا يهدف فقط إلى ضمان سلامة النص قانونياً، بل يسعى إلى تجنب الدولة الوقوع في تداعيات غير محسوبة، سواء على المستوى الاقتصادي أو الاجتماعي أو القانوني.

لذلك، أصبح هذا النوع من التحليل شرطاً شبه إلزامي في عملية التشريع الحديثة في معظم الدول، ويُنظر إليه اليوم كأحد معايير تحسين جودة التشريع ومواجهة التضخم التشريعي في الدولة³. وقد نشأ هذا النهج في فرنسا في سياق تأثرها بالتحويلات الكبرى التي عرفتھا السياسات التشريعية منذ سبعينيات القرن العشرين، لا سيما مع بروز ثقافة التقييم والقياس، وضمن توجهات الاتحاد الأوروبي التي أولت أهمية متزايدة لتحسين جودة التشريع. كما أن فرنسا استلهمت هذا المسار من تجارب عدد من الدول الرائدة، مثل الولايات المتحدة، وكندا، والمملكة المتحدة، والدنمارك، التي سبقتها في اعتماد آليات لتقييم الأثر في العملية التشريعية⁴.

يجدر التنبيه في هذا السياق إلى أن دوافع اعتماد هذا النوع من التحليل تختلف من بلد إلى آخر. ففي حين ارتبط اللجوء إلى تحليل تأثير القانون قبل صدوره، وتقييم نتائجه مسبقاً (أي دراسات الأثر) في الدول الأنجلوسكسونية، وعلى رأسها الولايات المتحدة وكندا، بدوافع ذات طابع اقتصادي وبيئي، من خلال التركيز على قياس الانعكاسات المالية والتنظيمية للتشريعات على القطاعات الإنتاجية والبيئية، فإن فرنسا قد تبنت هذا النهج بدافع مختلف، تمثل أساساً في السعي إلى تحسين

¹ Hutier Sophie, "Un cafouillage parlementaire« sanctionné »", RFDC, janvier 2013, n°93, p.180.

² Ibidem (نفس المرجع السابق), p.181.

³ Mathilde Philip-Gay et Dominique Turpin, "Les études d'impact accompagnant les projets de loi", LGDJ, Paris, 2012, p.37.

⁴ Benjamin Monnery, op. cit., p. 114.

جودة الصياغة التشريعية، وضمان الانسجام الداخلي للنصوص، وتعزيز قابليتها للتطبيق العملي، وذلك في إطار مواجهة ظاهرة التضخم التشريعي وتحسين كفاءة النصوص القانونية¹.

وقد عبرت السلطات الفرنسية عن هذا التوجه في وقت مبكر، حيث شهدت البلاد خلال العقود الأخيرة محاولات متعددة لإرساء آلية "دراسة الأثر" كإجراء منهجي يسبق اعتماد النصوص التشريعية، بهدف التأكد من جدوى التشريع قبل إقراره. وقد اعتُبرت هذه الآلية أداة أساسية لتحسين جودة النصوص القانونية والحد من ظاهرة التضخم التشريعي، وهي الظاهرة التي لطالما أثارت نقاشاً واسعاً في الفقه الفرنسي، بالنظر إلى ما تخلفه من آثار سلبية على فعالية النظام القانوني ووضوحه، وعلى علاقة المواطن بالقانون².

ويُفهم من هذا المصطلح - التضخم التشريعي - ليس فقط التزايد العددي في النصوص القانونية، بل أيضاً التعقيد المتنامي في محتواها، وتضخم مضمونها، وتكرار تعديلها، ما أفضى إلى حالة من الإرهاق القانوني والاجتماعي، وصعب على الأفراد فهم النصوص وإدراك أثرها الفعلي، فضلاً عن عرقلة سلاسة تطبيقها³.

ولم يكن هذا التضخم التشريعي حالة طارئة في السياق الفرنسي، بل يعود في جذوره إلى تطور دور الدولة وتوسع تدخلها في ميادين جديدة لم تكن من صميم اختصاص المشرع في السابق، كالتنظيم البيئي، والرقابة الاقتصادية، والمسائل الاجتماعية المستحدثة. وقد أدى هذا التوسع إلى سن مكثف للنصوص القانونية، كثير منها جاء دون انسجام قانوني أو مراعاة فعلية لإمكانيات استيعاب المواطن العادي، وهو ما ساهم في خلق ما يشبه "الفوضى التشريعية"، التي أضعفت من فاعلية القاعدة القانونية نفسها⁴.

في مواجهة هذا الواقع، تحركت السلطات الدستورية والقضائية في فرنسا لمعالجة الظاهرة، من خلال تكريس مبادئ ذات طابع دستوري تهدف إلى ترشيد التشريع وضمان احترام مبدأ الأمن

¹ Verpeaux Michel, "La codification devant le Conseil constitutionnel", AJDA, 2004, n° 3, p.1849.

² Jean-Éric Schoettl, "Une inflation normative préjudiciable à l'État de droit ", RFAP, n°147, 2013, p. 507.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق), p. 509.

⁴ Manel Benzerafa-Alilat, "De l'inflation normative à l'amplification des lois dans le processus parlementaire", RFAP, n° 182, 2022, p. 541.

القانوني. فقد أقر المجلس الدستوري الفرنسي، في سوابقه القضائية، أن من شروط احترام الحقوق والحريات، كما وردت في إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة ١٧٨٩، أن تكون النصوص القانونية واضحة، وممكنة الوصول والفهم بالنسبة إلى المخاطبين بها. وكرس المجلس مبدأ "الوضوح وإمكانية الوصول إلى القانون" كأحد الشروط الجوهرية للشرعية والفعالية القانونية، وهو ما عبر عنه تحديداً في حكمه الشهير رقم ٩٩-٤٢١ DC الصادر في عام ١٩٩٩^١.

كما التحق مجلس الدولة الفرنسي بهذا الاتجاه، معتبراً أن وضوح النصوص القانونية يشكل حجر الزاوية في تكريس "الأمن القانوني" الذي يُعد بدوره شرطاً أساسياً لبناء علاقة ثقة بين الدولة والمواطن^٢. وانطلاقاً من هذا التصور، اعتُبرت دراسات الأثر بمثابة إصلاح فني ومنهجي، يهدف إلى تنظيم العملية التشريعية من خلال تقييم مسبق للتداعيات المتوقعة للنصوص المقترحة، وتقادي التسرع في سن القوانين، وضمان جودة الصياغة وفعالية التطبيق.

وعليه، فإن ظاهرة التضخم التشريعي في فرنسا تعكس أزمة مركبة تتجاوز الجانب الكمي لتلامس أبعاداً عميقة تتعلق ببنية النصوص، ومدى وضوحها وتماسكها، وقابليتها للتطبيق في الواقع. وهو ما يستدعي اعتماد آلية لإصلاح العملية التشريعية، تركز على أدوات تحليلية، كدراسات الأثر، وتعيد الاعتبار إلى المبادئ الأساسية للديمقراطية القانونية، وفي مقدمتها وضوح القاعدة القانونية، وأمنها، وقدرتها على تنظيم السلوك الاجتماعي بشكل عادل وفعال^٣.

في امتداد لهذا التوجه الإصلاحية، شهدت فرنسا منذ تسعينيات القرن الماضي محاولات متزايدة لترسيخ آلية تحليل الأثر المسبق للنصوص القانونية، كخطوة ضرورية لضمان اتساق القاعدة القانونية وفعاليتها التطبيقية. وقد شكلت سنة ١٩٩١ لحظة مفصلية في هذا المسار، حين وجه مجلس الدولة الفرنسي تحذيراً بالغ الدلالة في أحد تقاريره، مفاده أن "حين يثرثر القانون، لا يصغي

¹ Cons. const., 99-421 DC, 16/١٢/ 1999, JORF du 22 /١٢/1999, p.19041.

² Conseil d'État, "Rapport public2006", Fiche réalisée le 15/03/2006, La Documentation française, "Collection: Études et documents du Conseil d'État", p.63.

³ Jean-Éric Schoettl, op. cit., p. 510.

إليه المواطن إلا بفتور"^١. وقد عكست هذه العبارة القلق العميق من تآكل سلطة القانون نتيجة التضخم التشريعي، وأسست لنقاش مؤسسي حول ضرورة إدماج أدوات منهجية لتحليل تداعيات النصوص القانونية قبل إقرارها.

وفي هذا الإطار، أشار تقرير حكومي لاحق إلى أن الغموض الذي يكتنف العديد من القواعد القانونية يؤدي إلى تقليص فعاليتها، وقد يترتب عليه شعور متزايد بانعدام الأمن القانوني لدى المواطن. ففي حالات كثيرة، يتحول النص القانوني من أداة حماية إلى مصدر تهديد، بسبب تعقيدته أو عدم وضوح أهدافه، مما يخل بالعلاقة المفترضة بين الدولة والأفراد. واستناداً إلى هذا التشخيص، أوصى التقرير بضرورة إقرار شكل من التقييم التمهيدي لآثار التشريع قبل صدوره، بحيث يُعتبر جزءاً إلزامياً من عملية إعداد القوانين، وقد يصل الأمر إلى حد اعتبار غياب هذا الإجراء مبرراً للطعن ببطالان النص التشريعي المقترح أمام القضاء المختص^٢.

وقد تمحورت هذه التقييمات التمهيدية لمشاريع القوانين، أو ما بات يُعرف في الفقه الفرنسي بـ"دراسة الأثر Études d'impact"، حول مواجهة التضخم التشريعي الذي أضحى، في نظر العديد من الفقهاء والممارسين، أحد أبرز التهديدات الموجهة للأمن القانوني وتعطيل المبادرات الاقتصادية. ومنذ منتصف التسعينيات، عبرت السلطات الفرنسية عن وعيها بهذا التوجه، حيث تضمن المنشور الدوري الصادر عن الحكومة في نوفمبر ١٩٩٥ توجيهات وتعليمات صريحة تدعو إلى تعميم استخدام دراسة تقييم الأثر، باعتباره وسيلة أساسية لتمكين الحكومة من صياغة نصوص تشريعية ولاتحية أكثر كفاءة، استناداً إلى فهم دقيق لنطاق تطبيقها، والآثار المحتمل أن تترتب عليها، والجدوى المرجوة من مضمونها وأهدافها^٣.

ورغم ما تضمنه المنشور الحكومي الصادر في نوفمبر ١٩٩٥ من توجيهات واضحة نحو تعميم استخدام دراسة تقييم الأثر كأداة منهجية في إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية (اللائحية)،

¹ Conseil d'État, "Rapport public 1991", La Documentation française, "Collection: Études et documents du Conseil d'État", p.63.

² Jean Picq, Rapport présenté au Premier ministre sur la qualité de la législation et les enjeux de sa lisibilité, La Documentation française, Paris, édition officielle, 1995. p.٢٣.

³ Mathilde Philip-Gay et Dominique Turpin, op. cit., p. ٤١.

إلا أن غياب أي جزاءات قانونية تترتب على عدم الالتزام بهذا التوجيه حول هذا الإجراء إلى مجرد توصية غير ملزمة. وقد استمر هذا الوضع رغم صدور منشورات لاحقة عن رئيس الوزراء، شددت بدورها على أهمية إخضاع مشاريع القوانين لتحليل تمهيدي لأثرها المتوقع¹. ومع ذلك، ظل غياب الطابع الإلزامي والتقني لهذه الدراسة يمثل عائقاً أمام تفعيلها الفعلي في عمل الوزارات.

في هذا السياق، لم تكن الإخفاقات المتكررة في إجراء دراسة تقييم الأثر نتيجة سبب مؤقت أو تردد عابر من الإدارات، بل كانت ناتجة عن خلل أعمق في طريقة إعدادها وتنظيمها داخل الجهاز الحكومي. فبعد الحماسة الأولية التي أبدتها السلطات الفرنسية في منتصف التسعينيات، بدأت تتخفّض تدريجياً طموحاتها في هذا المجال، واتجهت إلى تقليص نطاق الدراسة عبر منشور لاحق فوض إلى الاجتماعات الوزارية المشتركة اتخاذ القرار بشأن الحاجة إلى إجراء دراسة للأثر، وتحديد شكلها وشروطها.

وقد أدى هذا التوجه إلى إضعاف فعالية الدراسة وتقليص دورها، ما نتج عنه فتور مؤسسي واضح وتراجع ملحوظ في استخدامها الفعلي².

ومع تراكم التقارير والملاحظات حول آثار غياب هذه الدراسة، بدأ يظهر وعي جديد بضرورة إصلاح المسار التشريعي، فتم إطلاق مسار إصلاحي يهدف إلى مواجهة التشريع المتسرع وتحسين جودة القواعد القانونية، من خلال إعادة تنظيم آلية إعداد النصوص على أسس أكثر دقة وكفاءة. وقد توجّه هذا المسار الإصلاحي بالتعديل الدستوري الفرنسي الصادر في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨، الذي سعى إلى تحسين جودة القانون وتعزيز دور البرلمان، من خلال إدراج إلزامية دراسة أثر القوانين قبل إصدارها ضمن نصوص الدستور، وبالتحديد في الفقرة الثالثة من المادة ٣٩³.

¹ Bertrand-Léo Combrade, "l'obligation d'étude d'impact (...)", op. cit., p. ٦٤.

² Manel Benzerafa-Alilat, op. cit., p. 54٣.

³ Cette exigence a été consacrée par l'article 15 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23/07/ 2008, op. cit., ce texte a modifié l'article 39 de la Constitution, en y introduisant notamment l'obligation pour le Gouvernement de joindre à tout projet de loi une "étude d'impact", sous peine d'irrecevabilité par "la Conférence des présidents de l'assemblée saisie". Il s'agit là d'un tournant

وقد نصت هذه الفقرة على أن يتولى قانون عضوي (قانون أساسي) تحديد شروط ومضمون هذه الدراسة، وهو ما تحقق في القانون العضوي الصادر في ١٥ أبريل ٢٠٠٩. وبموجب هذا النص، أصبحت الحكومة ملزمة بإرفاق معظم مشاريع القوانين بدراسة أثر شاملة توضح أهداف المشروع ومبرراته، والبدائل الممكنة دون اللجوء إلى تشريع جديد، وتقييم الآثار القانونية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية والمالية المتوقعة^١.

إشكالية البحث:

رغم الجهود التي بذلها النظام القانوني الفرنسي منذ أوائل التسعينيات لإرساء دراسة الأثر لمشروعات القوانين كآلية قانونية تُرافق العملية التشريعية، والتي تقوم على تحليل أولي يسبق إقرار النصوص القانونية ويُعنى بتقدير آثارها المحتملة على المستويات القانونية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية، لا تزال هذه الأداة محل جدل واسع بشأن فعاليتها، وحدود أثرها، وطبيعة دورها ضمن المنظومة التشريعية.

فعلى الرغم من الطابع الإلزامي الذي أُضيف على هذه الآلية بموجب قانون عام ٢٠٠٩، إلا أن التطبيق العملي أبان عن قصور واضح في فعاليتها، حيث يُلاحظ أن هذه الدراسات تُتجزأ في كثير من الأحيان بطريقة شكلية لا تعبر عن فحص موضوعي معمق لآثار التشريع. ويبدو أن الفجوة لا تزال قائمة بين الأهداف المعلنة من اعتماد هذه الأداة - كتحسين جودة النصوص ومكافحة التضخم التشريعي - وبين النتائج الفعلية المحققة على مستوى مضمون التشريعات^٢.

ويُعزى هذا القصور، في جانب منه، إلى انفراد الجهة الحكومية المقترحة للمشروع بإعداد دراسة الأثر، دون إشراك فعال للسلطة التشريعية، مما يثير إشكالات تتعلق بمدى حيادية هذه الوثائق

majeur dans le processus législatif, visant à renforcer la transparence et la qualité normative.

¹ La loi organique n° 2009-403 du 15 / ٠٤ / 2009, op. cit., précise, notamment à ses articles 7 et 8, les exigences de contenu de "l'étude d'impact" accompagnant les "projets de loi", en détaillant les objectifs poursuivis, les justifications du recours à un texte législatif, ainsi que les conséquences juridiques, économiques, sociales et environnementales des mesures envisagées.

² Benjamin Monnery, op. cit., p. ١٢٠.

ومصادقيتها. كما أن مساهمة الدراسة في تحسين شروط ممارسة الوظيفة التشريعية تبقى محدودة، إذ لا تُقدم دعماً حقيقياً أثناء ممارسة الحق في التعديل البرلماني، حيث لا تخضع التعديلات المقترحة لأي تحليل مسبق للآثار، ما يُضعف من فرص إدماجها في النقاشات البرلمانية بطريقة علمية ومدروسة، ويؤثر سلباً على جودة التشريع في صيغته النهائية¹.

وإذا كانت دراسة الأثر تهدف في الأصل إلى تعزيز رقابة البرلمان على العمل التشريعي وإثراء النقاش بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإن ذلك يظل متوقفاً علمستوى التفاعل الحقيقي مع هذه الدراسة ومدى استقلالية الجهة المعدة لها.

في ضوء هذه المعطيات، تتبلور الإشكالية الأساسية لهذا البحث في السؤال التالي: إلى أي مدى تمثل دراسة الأثر لمشروعات القوانين في النظام الفرنسي أداة فعالة لتحسين جودة العملية التشريعية، وتعزيز دور البرلمان، وتحقيق الأمن القانوني؟ وهل استطاعت أن تتحول من إجراء شكلي إلى آلية ديمقراطية تضمن كفاءة أكبر في سن القوانين؟

وانطلاقاً من هذه الإشكالية الأساسية، ينبثق عنها عدد من التساؤلات الفرعية التي يهدف هذا البحث إلى معالجتها، ومنها:

- ما هو الإطار القانوني الذي يحكم هذه الآلية؟ وما مدى إلزاميتها؟
- ما هي الأهداف القانونية والسياسية التي صاحبت نشأة وتطور دراسة الأثر في فرنسا؟
- ما الجهات المسؤولة عن إعداد هذه الدراسات، وما الآليات المتاحة لمراقبتها وضمان جودة محتواها؟
- إلى أي حد ساهمت دراسة الأثر في مكافحة التضخم التشريعي وتحسين كفاءة وجودة النصوص القانونية؟
- إلى أي مدى يشمل نطاق دراسة الأثر النصوص التنظيمية كالمراسيم والأوامر؟
- وأخيراً، هل تُعد دراسة الأثر مجرد وسيلة في يد السلطة التنفيذية، أم أنها أداة تمكن السلطة التشريعية من ممارسة رقابة حقيقية على مقترحات الحكومة في مجال التشريع؟

¹ Hutier Sophie, "Un cafouillage parlementaire« sanctionné »", op. cit., p. 181.

أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى تحقيق مجموعة من الغايات العلمية والتحليلية التي من شأنها الإسهام في توضيح أبعاد دراسة الأثر المرافقة لمشروعات القوانين في النظام القانوني الفرنسي، ويمكن إجمال هذه الأهداف فيما يلي:

(١) تحديد طبيعة دراسة الأثر والغرض منها داخل العملية التشريعية من خلال تتبع نشأة هذه الآلية وتطورها داخل السياق الفرنسي، واستجلاء أدوارها المختلفة في العملية التشريعية، بما يتيح فهماً معمقاً لطبيعتها كأداة لتوجيه العمل التشريعي.

(٢) تحديد الإطار القانوني المنظم لدراسة الأثر لا سيما بعد التعديلات الدستورية الفرنسية لعام ٢٠٠٨، وصدور القانون الأساسي رقم ٢٠٠٩-٤٠٣ لعام ٢٠٠٩ الذي أقر الطابع الإلزامي لهذه الدراسة في سياق عرض مشروعات القوانين الحكومية، مع تحليل ما تضمنه من متطلبات شكلية وموضوعية.

(٣) تقييم فعالية دراسة الأثر في تحسين جودة النصوص القانونية عبر بحث مدى مساهمتها في الحد من ظاهرة التضخم التشريعي، وتعزيز الانسجام التشريعي، وتقليص العيوب القانونية الناتجة عن الصياغة المتسرفة أو غير المدروسة.

(٤) تسليط الضوء على العلاقة بين دراسة الأثر والعمل البرلماني، وذلك من خلال الوقوف على مدى إسهام هذه الدراسة في إثراء المداولات البرلمانية، وتحسين نوعية النقاشات داخل اللجان، بما يعزز الطابع التشاركي والرقابي في سن القواعد القانونية.

(٥) تقديم قراءة نقدية مقارنة بين الدور الذي يُفترض أن تنهض به دراسة الأثر وفق الإطار النظري وما تنص عليه القواعد القانونية من أهداف ووظائف لهذه الآلية، وبين ما تكشفه الممارسة العملية من تفاوت في التطبيق، حيث يعترها أحياناً طابع شكلي يفتقر إلى المضمون العملي، مما يحد من فعاليتها كأداة لتحسين جودة التشريع وتحقيق الغايات المرجوة منها.

(٦) تقديم آليات عملية لتطبيق دراسة الأثر بشكل أكثر فاعلية، سواء من حيث كيفية إعدادها، أو تأهيل الجهات المكلفة بها، أو من خلال تطوير القواعد التي تنظم تنفيذها. ويُراد من ذلك تعزيز مبدأ الأمن القانوني، وترسيخ تشريع أكثر كفاءة، قائم على التقييم المسبق للآثار المحتملة للنصوص القانونية.

وانطلاقاً من غياب دراسات قانونية وفقهية متخصصة تُعالج بشكل معمق موضوع دراسة الأثر المرافقة لمشروعات القوانين في السياق المصري، جاء هذا البحث ليُقدم إسهاماً علمياً متواضعاً يُسلط من خلاله الضوء على أحد أبرز التجارب المقارنة، ممثلة في النموذج الفرنسي، وذلك تمهيداً لنقل هذا النقاش إلى الإطار القانوني المصري، وبيان الأهمية البالغة لاعتماد هذه الآلية في تحسين جودة العملية التشريعية وتعزيز فعاليتها.

منهجية البحث

يعتمد هذا البحث على تحليل موضوع دراسة الأثر لمشروعات القوانين في النظام الفرنسي، باعتبارها أداة تحليلية تُستخدم في مرحلة ما قبل صدور التشريعات، وتهدف إلى تقييم مضمون النصوص المقترحة والتنبؤ بتأثيراتها المحتملة على المستويات القانونية والاجتماعية والاقتصادية، والبيئية. في سبيل الإحاطة الشاملة بآلية تقييم الأثر في أبعادها النظرية والعملية، تبنت هذه الدراسة منهجية متنوعة الأبعاد، تركز على التحليل القانوني للنصوص القانونية المنظمة لتقييم الأثر، وعلى المنهج النقدي التطبيقي لرصد مواطن القوة ومواطن الخلل في الممارسة المؤسسية، فضلاً عن توظيف المنهج التفسيري في تحليل الاجتهادات القضائية ذات الصلة. وقد تم ذلك ضمن رؤية متكاملة تأخذ بعين الاعتبار السياقين الدستوري والتشريعي المحيطين بهذه الآلية.

في المرحلة الأولى، تم الاعتماد على المنهج التحليلي الوصفي، من خلال دراسة النصوص الدستورية والتشريعية التي أرست إطار هذه الآلية، وعلى رأسها المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي، والقانون الأساسي (القانون العضوي) رقم ٢٠٠٩-٤٠٣ الصادر في ١٥ أبريل ٢٠٠٩، فضلاً عن المنشورات الحكومية التي توضح كيفية تطبيق تحليل الأثر لمشروعات القوانين.

وقد تم استخدام هذا المنهج لشرح موقع دراسة الأثر ضمن المسار التشريعي، وتحديد أهدافها ونطاق تطبيقها، مع تحليل التزامات الجهات الفاعلة، خصوصاً الحكومة والبرلمان، في إعداد هذه الوثيقة والالتزام بمحتواها القانوني.

إلى جانب ذلك، تستعين الدراسة بالمنهج النقدي لتقييم مدى فاعلية دراسة الأثر في الواقع العملي. ويسعى هذا المنهج إلى إبراز مكان القوة والقصور في تطبيق هذه الآلية، والبحث فيما إذا كانت قد تحولت إلى مجرد إجراء شكلي، أو ظلت وفيه لوظيفتها الأصلية كأداة لتحسين جودة

التشريع ومكافحة التضخم التشريعي وتعزيز الرقابة البرلمانية. كما يُسهم هذا المنهج في تقييم أوجه التفاعل بين الحكومة، البرلمان، والهيئات الرقابية، وفي مقدمتها مجلس الدولة والمجلس الدستوري، ولا سيما فيما يتعلق بمدى قيام السلطة التنفيذية باحترام المتطلبات الشكالية والموضوعية التي يتعين توافرها في محتوى دراسة الأثر.

كما يستند البحث إلى منهج تفسيري-تأويلي في تحليل السوابق القضائية الصادرة عن المجلس الدستوري الفرنسي، بهدف فهم التوجهات القضائية في تفسير مدى إلزامية الدراسة وتحديد عناصرها الجوهرية. ويستند هذا التحليل أيضاً إلى مجموعة من الدراسات الفقهية، وتقارير مجلس الدولة الفرنسي، فضلاً عن التقارير البرلمانية والإدارية التي تناولت هذه الآلية، ولا سيما في ضوء ما فرضه الإصلاح الدستوري لسنة ٢٠٠٨ من إعادة تنظيم للعلاقة بين البرلمان والحكومة في مجال التشريع.

ولاستكمال الإحاطة بجوانب الموضوع، تم الاستئناس بالمنهج المقارن بهدف استكشاف الأثر العام الذي مارسه بعض النماذج الأجنبية، ولا سيما التجارب الأوروبية والدول الإسكندنافية، في توجيه تطور آلية دراسة الأثر في فرنسا، سواء من حيث المفهوم أو من حيث منهجيات التطبيق.

تقسيم البحث:

سوف نتناول هذه البحث في سياق الخطة التالية:

الفصل الأول: الإطار العام لدراسة الأثر لمشروعات القوانين في النظام القانوني الفرنسي

المبحث الأول: التحول التدريجي نحو تبني دراسات الأثر في فرنسا

المطلب الأول: الإطار التاريخي لدراسات تقييم الأثر في النظم الأنجلوسكسونية والأوروبية

المطلب الثاني: محاولات تقنين دراسة تقييم الأثر في فرنسا منذ التسعينيات

المطلب الثالث: تقنين إلزامية دراسات الأثر في النظام الفرنسي بعد ٢٠٠٩

المطلب الرابع: دور المنشورات المصلحية الدورية في تفعيل إلزامية دراسات الأثر بعد قانون عام

٢٠٠٩

المطلب الخامس: أهداف دراسة تقييم الأثر في فرنسا

المبحث الثاني: نطاق تطبيق دراسة الأثر لمشروعات القوانين

المطلب الأول: الاستثناءات من الالتزام العام بإجراء دراسة الأثر في القانون الفرنسي

المطلب الثاني: نحو تكريس التقييم المسبق للقرارات الإدارية التنظيمية (اللوائح)

المطلب الثالث: غياب إلزامية دراسة الأثر بالنسبة لمقترحات القوانين البرلمانية

المبحث الثالث: محتوى دراسة الأثر لمشروعات القوانين

المطلب الأول: الإطار العام لمحتوى دراسة الأثر لمشروعات القوانين

المطلب الثاني: الإطار التحليلي لمحتوى دراسة الأثر لمشروعات القوانين العادية

المطلب الثالث: الآثار المطلوب تضمينها في دراسة تقييم الأثر

المطلب الرابع: دور الجهات الإدارية المختلفة في إعداد محتوى دراسات الأثر

الفصل الثاني: الرقابة على دراسة الأثر لمشروعات القوانين في النظام القانوني الفرنسي

المبحث الأول: رقابة مجلس الدولة على دراسات الأثر لمشروعات القوانين

المطلب الأول: تطور دور مجلس الدولة في الرقابة على مشروعية دراسة تقييم الأثر

المطلب الثاني: أثر دراسات تقييم الأثر على صياغة آراء مجلس الدولة في مشاريع القوانين

المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية على حق قبول مشاريع القوانين في ضوء الفقرة ٤ من المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي

المطلب الأول: حدود رقابة مؤتمر رؤساء المجلس النيابي على آلية دراسة تقييم الأثر من حيث الشكل والإجراءات

المطلب الثاني: ضعف الأثر الردعي للجزاء المترتب على مخالفة متطلبات دراسة تقييم الأثر

المبحث الثالث: الرقابة الدستورية على دراسة تقييم الأثر من خلال المجلس الدستوري

المطلب الأول: حق البرلمانين في الطعن على دراسات تقييم الأثر أمام المجلس الدستوري

المطلب الثاني: رقابة المجلس الدستوري على دراسات تقييم الأثر في ضوء المادة ٦١ من الدستور

الفصل الأول

الإطار العام لدراسة الأثر لمشروعات القوانين

في النظام القانوني الفرنسي

أدى التحول التدريجي في فلسفة التشريع داخل النظام القانوني الفرنسي إلى إبراز أهمية إخضاع مشروعات القوانين لتحليل تمهيدي يُمكن من تقدير آثارها المحتملة قبل دخولها حيز التنفيذ. وقد أدى هذا التوجه، الذي تعزز بشكل واضح منذ مطلع القرن الحادي والعشرين، إلى بروز الحاجة إلى أدوات منهجية قادرة على تنظيم العملية التشريعية وضبط مراحلها. وفي هذا الإطار، برزت دراسة الأثر كأحدى الأدوات المحورية في مسار إصلاح إعداد النصوص القانونية، مدفوعة بجملة من التحديات الفعلية، من أبرزها التضخم التشريعي، وتراجع جودة الصياغة¹.

ولم يكن هذا التحول مجرد اعتماد رمزي أو شكلي لهذه الآلية، بل جاء نتيجة مسار تراكمي من الإصلاحات الهادفة إلى تكريسها داخل النظام القانوني الوطني². سوف نتناول في هذا الفصل الجوانب الرئيسية المرتبطة بتكريس دراسة الأثر في فرنسا، وذلك من خلال تتبع مسار تطورها التدريجي (المبحث الأول)، واستعراض نطاق تطبيقها (المبحث الثاني)، وتحليل طبيعة محتواها (المبحث الثالث). وتمثل هذه العناصر في مجموعها مدخلاً ضرورياً لفهم الإطار العام الذي تعمل ضمنه هذه الآلية في سياق العملية التشريعية.

¹ Jean-Éric Schoettl, op. cit., p. 51٦.

² Mathilde Philip-Gay et Dominique Turpin, op. cit., p. ٢١.

المبحث الأول

التحول التدريجي نحو تبني دراسات الأثر

في فرنسا

في ظل تزايد الحاجة إلى تشريعات أكثر كفاءة وفعالية، برزت دراسات الأثر لمشروعات القوانين كأداة محورية لتحسين جودة النصوص القانونية وتجويد مراحل إعدادها. لقد مثل التحول نحو اعتماد دراسات الأثر استجابة لتحديات حقيقية، من أبرزها التضخم التشريعي، وتزايد التكاليف غير المحسوبة للنصوص، وغياب الرؤية الاستباقية في التقدير الشامل للآثار القانونية والاقتصادية والاجتماعية لمشاريع القوانين¹.

وقد نشأ هذا التوجه بدايةً في الدول الأنجلوسكسونية، لا سيما في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة، حيث استُخدمت دراسات الأثر كوسيلة لتقييم الجدوى الاقتصادية والاجتماعية للتشريعات المقترحة. ثم ما لبثت هذه الممارسة أن انتقلت تدريجياً إلى أوروبا، مدفوعة بتوصيات منظمات دولية مثل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، لتتحول إلى إحدى الركائز الأساسية لإصلاح جودة التشريع وتحقيق فعالية السياسات التشريعية² (المطلب الأول).

وفي هذا السياق، جاءت التجربة الفرنسية متأخرة نسبياً في تبني هذه الآلية، إذ اقتصر في بداياتها، خلال تسعينيات القرن الماضي، على محاولات إدارية غير مُلزِمة استهدفت تشجيع المصالح الحكومية على إدراج دراسات أولية ضمن مسار إعداد مشاريع القوانين والقرارات التنظيمية، دون أن ترقى إلى مستوى الإلزام القانوني أو التحول إلى ممارسة مؤسسية ممنهجة³ (المطلب الثاني). غير أن الضغوط المرتبطة بإصلاح الدولة، والرغبة في تحقيق فاعلية تشريعية أكبر، دفعت السلطات الفرنسية إلى اتخاذ خطوات أكثر جذرية في هذا المجال. وقد شكل الإصلاح الدستوري لعام ٢٠٠٨ ثم الإصلاح القانوني الذي شهدته فرنسا سنة ٢٠٠٩ نقطة تحول حاسمة، حيث تم تكريس إلزامية دراسة الأثر المصاحبة لمشاريع القوانين الحكومية، من خلال قانون عضوي جديد (قانون

¹ Susan Rose-Ackerman et Thomas Perroud, "Les études d'impact et l'analyse "coûts-avantages": modèles américains et traditions juridiques françaises", RFAP, 2014/1 N° 149, p.105.

² Ibidem (نفس المرجع السابق), p.107.

³ Ioannis Lianos, "Études d'impact et production normative", RFAP, n°149, 2014, p. 196.

أساسي) نص على ضرورة إرفاق كل مشروع قانون بدراسة مفصلة لآثاره المتوقعة^١ (المطلب الثالث). ورغم أن هذا القانون، الصادر في ٢٠٠٩، قد كرس إلزامية إرفاق مشاريع القوانين بدراسات أثر، فإن غياب نصوص تشريعية وتنظيمية مكملـة—سواء على شكل قوانين عادية أو لوائح تنفيذية—أدى إلى غموض نسبي في تحديد نطاق تطبيق هذه الالتزامات. ونتيجة لذلك، أصبحت المنشورات المصلحية الدورية، التي تصدر في الغالب عن رئاسة الحكومة، الأداة المرجعية الأساسية لتوضيح كيفية تطبيق دراسة الأثر وتحديد أبعادها (المطلب الرابع)^٢.

ولا تكتمل ملامح هذا التحول إلا بقراءة الأهداف التي تسعى السلطات الفرنسية إلى تحقيقها من خلال هذه الآلية؛ إذ لم تُصمم دراسات الأثر فقط كوسيلة لضبط التكاليف الاقتصادية، بل أيضاً كأداة لحوكمة التشريع، وتعزيز اعتبارات المساواة والتنمية المستدامة في صياغة القاعدة القانونية (المطلب الخامس).

المطلب الأول

الإطار التاريخي لدراسات تقييم الأثر

في النظم الأنجلوسكسونية والأوروبية

تعد دراسات تقييم الأثر من أبرز الأدوات المعاصرة التي سعت الأنظمة الديمقراطية إلى توظيفها من أجل تعزيز فاعلية السياسات التشريعية. وقد انطلقت هذه الممارسة في سياق اقتصادي محض، لا سيما في البلدان الأنجلوسكسونية، وتحديداً في الولايات المتحدة الأمريكية خلال سبعينيات القرن العشرين، في إطار ظهور ما يُعرف بثقافة التقييم العام^٣.

وقد جاءت كرد فعل على تصاعد الضغوط الممارسة من قبل الفاعلين الاقتصاديين احتجاجاً على تزايد الأعباء التنظيمية الناتجة عن التشريعات البيئية والصحية والمرتبطة بسلامة العمال وحماية المستهلك. استجابت الحكومة الفيدرالية آنذاك لتلك الضغوط من خلال إطلاق برنامج مراجعة جودة الحياة Quality of Life Review سنة ١٩٧١ في عهد إدارة نيكسون، الذي أتاح ولأول مرة تقدير العواقب التنظيمية بشكل منهجي على المؤسسات الاقتصادية.

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق) p.198.

² Susan Rose-Ackerman et Thomas Perroud, op. cit., p. 109.

³ Andrea Renda, "Law and Economics in the RIA World", PhD dissertation, Erasmus University Rotterdam, 7 Apr. 2011, p.10.

وقد عززت إدارة فورد هذه الآلية بإقرار تقييم تأثير التضخم Inflation Impact Assessment، الذي ألزم الوكالات التنظيمية بتقييم الأثر الاقتصادي للتشريعات المقترحة على معدل التضخم، عبر اعتماد مقارنة تحليل التكاليف والفوائد كإطار معياري¹. هذا التحليل القائم على المقارنة بين كلفة التشريع والعوائد المحتملة منه، أضحي لاحقاً المعيار المعتمد في الدراسات الأمريكية، خصوصاً بعد إصدار المرسوم الرئاسي سنة ١٩٨١ في عهد رونالد ريغان، والذي كرس الطابع المؤسساتي لدراسات الأثر، المعروفة آنذاك بتحليل الأثر التنظيمي Regulatory impact analysis².

وتمثلت الفكرة في تقديم معطيات كمية موضوعية لصانع القرار، تمكنه من المقارنة بين السيناريوهات المختلفة، سواء في سياق الإصلاح أو الحفاظ على الوضع القائم³. وتقوم هذه المنهجية، من الناحية العملية، على تحديد الوضع المرجعي، وتقدير الآثار المباشرة وغير المباشرة للتعديل المزمع، ثم ترجمتها إلى وحدات نقدية تسمح بإجراء مقارنات دقيقة بين الفوائد والتكاليف المتوقعة. وقد تطورت هذه المقاربة لاحقاً لتشمل تحليل "الفعالية-الكلفة" في المجالات التي يصعب فيها التقدير النقدي كالصحة والسلامة⁴.

وبالتوازي مع هذه التجربة، بدأت أوروبا، تحت تأثير منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، في تبني هذه الأداة خلال تسعينيات القرن الماضي، ولكن لأهداف مغايرة⁵. فإذا كانت الغاية الأمريكية

¹ Olivier Vardakoulis, "Simplified Guide for a Cost-Benefit Analysis of Local Climate Change Adaptation Projects", New Economics Foundation, Jan. 2014. This guide outlines a basic framework for evaluating the efficiency of local adaptation strategies through cost-benefit analysis (CBA), helping local authorities and NGOs assess which interventions yield the highest returns relative to invested resources, with a special focus on community-based climate adaptation in developing contexts.

² Andrea Renda, op. cit., p. ١٤.

³ Olivier Vardakoulis, loc. cit.

⁴ Farrow Scott, "Principles and Standards for Benefit-Cost Analysis", Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2013, p. 79.

⁵ Mihaly Fazekas, "Le patchwork de la pratique des études d'impact en Europe : proposition de taxinomie", RFAP, 2014/1 N° 149, 2014, p. 29.

ذات طبيعة اقتصادية^١، فإن الطموح الأوروبي كان مؤسساتياً بالدرجة الأولى، يهدف إلى تحسين جودة القانون وتكريس مبدأ الشفافية التشريعية، إضافة إلى تعزيز المراقبة البرلمانية على العمل التنفيذي^٢. وقد جاء التأثير الأوروبي عبر بوابة المملكة المتحدة، التي تبنت منذ عام ١٩٨٥ نظاماً خاصاً يُعرف باسم تقييم تكلفة الامتثال Compliance Cost Assessment، ركز أساساً على قياس كلفة الالتزام بالتشريع على المؤسسات.

إلا أن تقييم هذه التجربة أظهر محدودية هذه المقاربة، مما دفع بحكومة توني بلير إلى إدخال تعديلات جوهرية سنة ١٩٩٨، من خلال تعميم إلزامية الدراسات على كل المبادرات التشريعية والتنظيمية ذات الأثر المجتمعي أو المؤسسي، وإدراج تحليل التكاليف والفوائد كمنهج رسمي لدراسة البدائل^٣.

وتُعتبر المملكة المتحدة، وفقاً لتقارير منظمة التعاون والتنمية، من بين الدول الرائدة في تأسيس آلية تقييمات الأثر التشريعية، خاصة بفضل اتساع نطاق المواضيع التي تشملها الدراسة، والتي تمتد من التكاليف الاقتصادية، إلى الجوانب البيئية، الاجتماعية، الحقوقية، والعادلة. كما أن المملكة المتحدة من بين الدول القليلة التي وسعت نطاق الدراسات لتشمل التوجيهات الأوروبية، بهدف ضمان حسن تنفيذها في النظام القانون الوطني (وذلك قبل انسحابها من الاتحاد الأوروبي).

وكان لهذه التجربة تأثير مباشر على السياسات الأوروبية، إذ تم إنشاء أول نظام أوروبي لتقييم الأثر سنة ١٩٨٦ خلال الرئاسة البريطانية لمجلس الجماعة الاقتصادية الأوروبية، تحت اسم تقييم تأثير الأعمال Business Impact Assessment.

وقد تم تبني هذا النظام على أساس النموذج البريطاني، لكنه وُوجه بانتقادات عديدة، الأمر الذي أدى إلى تراجع واعتماد نموذج جديد سنة ٢٠٠٢ تحت اسم "التقييم المتكامل للأثر"^٤.

بالتوازي، لعبت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية دوراً مركزياً في نشر ثقافة تقييم الأثر، خصوصاً منذ منتصف التسعينيات، حيث أصدرت توصيات سنة ١٩٩٥ وتقريراً محورياً سنة ١٩٩٧ تحت عنوان "تحليل الأثر التنظيمي: أفضل الممارسات في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية"، أكدت فيه ضرورة اعتماد تقييم الأثر كشرط أساسي لتحسين جودة النصوص والقرارات

¹ Farrow Scott, op. cit., p.81.

² Andrea Renda, op. cit., p.49.

³ Mihaly Fazekas, op. cit., p.36.

⁴ Andrea Renda, op. cit., p.58.

الأوروبية^١. وقد استند تأثير المنظمة إلى أدوات عدة، من أبرزها الدعم التقني والفني للدول الأعضاء، إعداد تقارير مقارنة، توفير التدريب، وتعزيز الحوار السياسي بين الحكومات. وكان لهذا الجهد أثر واضح في دول أوروبا الوسطى والشرقية من خلال "مشروع سيغما SIGMA"، الذي أطلقتته المنظمة بالشراكة مع الاتحاد الأوروبي، لدعم إصلاح المؤسسات العامة، وقد أدى إلى تبني أنظمة لتقييم الأثر في عدة دول مرشحة للانضمام إلى الاتحاد مثل المجر، إستونيا، والتشيك^٢.

وقد ربطت منظمة التعاون والتنمية بين دراسات الأثر وضرورة تحسين نوعية السياسات العامة، مخالفة بذلك المنهج الأنجلوسكسوني الذي يرى في تضخم التشريعات واللوائح أصل الخل. ففي حين تركز التجربة الأمريكية على تقليص التشريعات وتقليل الأعباء، سعت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية إلى رفع جودة النصوص عبر تعزيز الشفافية، وتحقيق الاتساق بين الأهداف، وتحسين الكفاءة المؤسسية، وهو ما جعل من دراسة الأثر أداة قانونية وإدارية أكثر منها تقنية محاسبية^٣.

أما على المستوى الأوروبي، فقد كان التحول الجوهرى في العام ٢٠٠٢ حين أطلقت المفوضية الأوروبية النظام الأوروبي المتكامل لتقييم الأثر، الذي مثل تجاوزاً لنموذج Business Impact Assessment المحدود، نحو مقارنة أكثر شمولاً تتناول الآثار الاقتصادية والاجتماعية

¹ In his 2004 working paper prepared for the Joint Center for Regulatory Studies, Ragnar E. Löfstedt examines the evolving regulatory landscape in Europe, advocating for a departure from the traditional reliance on the precautionary principle. He promotes Regulatory Impact Analysis as a more systematic and evidence-driven tool for shaping public policy. Löfstedt underscores how broader considerations such as competitiveness, sustainable development, and improved governance frameworks contribute to the demand for better regulation. His findings are referenced in a 2011 comparative study by the European Parliament analyzing the objectives, scope, and methodologies of impact assessments across EU member states (European Parliament, 453.179).

^٢ برنامج "سيغما"، الذي تشرف عليه منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية منذ عام ١٩٩٢، يُعد من أبرز المبادرات الداعمة لإصلاح الإدارة العامة وتعزيز الحوكمة في الدول الشريكة، ولا سيما الدول المرشحة لعضوية الاتحاد الأوروبي أو المجاورة له. ويهدف البرنامج إلى تقوية القدرات الإدارية، وتشجيع صياغة سياسات عامة وتشريعية فعالة، إضافة إلى دعم تبني أنظمة لتقييم الأثر، بما يُسهم في تحسين جودة التشريعات وفعاليتها تنفيذها.

³ Susan Rose-Ackerman et Thomas Perroud, op. cit., p. 116.

والبيئية. وقد بُني هذا النظام على تقرير مجموعة ماندلكيرن groupe Mandelkern التي اقترحت استراتيجية للتنظيم الأفضل، وقدمت في عام ٢٠٠١ خطة عمل تم بموجبها إدماج جميع التقييمات السابقة في نظام موحد^١.

وأصبح هذا النموذج حجر الزاوية في السياسة التشريعية الأوروبية، وأدرج ضمن الاتفاقات المؤسسية منذ ٢٠١٦. وتشمل الدراسة الأوروبية الآن كل المقترحات التشريعية والتنظيمية والمبادرات ذات الأثر الكبير، وتخضع لتقييم المعايير كالتناسب، والجدوى، ومبدأ التبعة.

كما يتم إخضاع هذه الدراسات لتدقيق من لجنة مراجعة متخصصة، دون أن يكون لهذه الأخيرة صلاحية الإيقاف، بل يُطلب من المفوضية تبرير الاستمرار في التقدم بالمقترح في حال إصدار رأي سلبي^٢.

وتتضمن هذه الدراسات، بيانات دقيقة حول الأثر البيئي والاجتماعي والاقتصادي، مع تحليل خاص للأثر على الشركات الصغيرة والمتوسطة والقدرة التنافسية. كما أنها تخضع لنقاش عام وتُنشر علناً، وتُحال إلى كل من البرلمان الأوروبي ومجلس الاتحاد، مع حثهما على إجراء تقييمات إضافية في حال إدخال تعديلات جوهرية على النصوص المقترحة^٣.

إضافة إلى اعتماد نموذج متكامل لتقييم الأثر داخل الاتحاد الأوروبي، تقوم المفوضية الأوروبية، بوصفها الهيئة التنفيذية الأساسية للاتحاد، بإعداد أغلب هذه التقييمات في المرحلة الأولية من عملية التشريع. بعد الانتهاء من صياغة تقرير الأثر، يتم عرض الدراسة على هيئة مستقلة تُعرف بمجلس التدقيق التنظيمي (Regulatory Scrutiny Board)، الذي يصدر رأيه بشأن جودة التقرير ومدى التزامه بالمنهجية المعتمدة.

وعلى الرغم من أن هذا المجلس لا يتمتع بسلطة قانونية تمكنه من عرقلة المقترحات في حال وجود اختلالات في الدراسة، فإن إصدار رأي سلبي يلزم المفوضية بتقديم مبررات علنية حول

¹ "Mandelkern Group on Better Regulation", Final Report, 13 November 2001, European Commission. Available at:

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/mandelkern_report.pdf.

² Ibidem (نفس المرجع السابق).

³ نفس المرجع السابق

استمرارها في المضي بالمقترح، مما يعزز مبدأ الشفافية والمساءلة داخل العملية التشريعية الأوروبية¹.

وخلال هذه المرحلة التحضيرية، تتيح المفوضية للأطراف المعنية - من جمعيات، ومواطنين، ومؤسسات - فرصة التعليق على مسودة تقييم الأثر، ليتم نشر النص النهائي لاحقاً للعموم عبر البوابة القانونية للمفوضية.

وُحال بعد ذلك الدراسة إلى المشرعين الأوروبيين، أي البرلمان والمجلس، اللذين يُلزمان منذ اتفاق أبريل ٢٠١٦ بين المؤسسات، بإعطاء الاعتبار الكامل لهذه التقييمات عند فحصهم المقترحات التشريعية. ويمكن لهاتين المؤسستين أيضاً إجراء تقييمات أثر برلمانية إضافية في حال إدخال تعديلات جوهرية على النص الأصلي المقدم من المفوضية، وذلك لضمان استمرار التقييم في مرافقة النصوص التشريعية في جميع مراحلها².

وتتصح المفوضية الأوروبية الدول الأعضاء بوضع أنظمة وطنية لتقييم الأثر متناسقة قدر الإمكان مع النموذج الأوروبي، من حيث المجالات التي تشملها الدراسات، كالاقتصاد، والبيئة، والمجتمع. ويعد هذا التوجه بالغ الأهمية بالنسبة للدول التي لم تبادر مسبقاً إلى إدماج تقييمات الأثر في عملياتها التشريعية، مثل فرنسا وإيطاليا، كما هو الشأن أيضاً بالنسبة لدول أوروبا الوسطى والشرقية. ويشمل تأثير المفوضية حتى الدول المرشحة أو الطامحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي،

¹ Jean-Louis Cabrespines, "Étude d'impact : mieux évaluer pour mieux légiférer", CESE, JORF, 3 sept. 2019, Étude n° 2019-21, Mandature 2015-2020, p.16.

² The European Commission considers impact assessments a key tool in its strategy for better law-making. They help ensure that new EU laws are based on clear objectives, real evidence, and effective policy options. The process starts with a brief outline called an inception impact assessment, open to early feedback from the public. This is followed by broader consultations during a full impact assessment. After the proposal is finalized, the public has another chance to comment before lawmakers in the EU consider it. See: European Commission, "Impact Assessments – Better Law-Making", available at: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_en.

حيث تُشجع على تبني نموذج تقييم الأثر بغية تقارب تشريعاتها مع المعايير الأوروبية. وتُتابع المفوضية التقدم المحرز في هذا المجال عبر تقارير مرحلية وتوصيات سنوية¹. في فرنسا، وعلى الرغم من أن الدراسات التمهيدية للأثر ظهرت بشكل أولي في التسعينيات، فإنها لم تأخذ طابعاً إلزامياً ومؤسسياً إلا بعد ٢٠٠٩.

فقد تم اعتماد تقييمات الأثر بين ١٩٩٥ و ٢٠٠٣ على نحو غير إلزامي عبر نشر مجموعة من المنشورات والدوريات الحكومية التي تحث على استخدامها، دون أن تُدمج بشكل فعلي في المسار التشريعي^٢. وقد جاءت هذه الدعوات في سياق وطني متأثر بالتحولات الدولية، وبروز ما يُعرف بثقافة التقييم داخل العمل الإداري الفرنسي، بالإضافة إلى تنامي الدعوات إلى تبسيط الإجراءات والتشريعات.

وقد ساهمت محاولات سابقة لتبسيط الإدارة وتعزيز العلاقة بين الدولة والمواطن منذ سبعينيات القرن العشرين، خصوصاً مع حكومة بيير ميسمر Pierre Messmer سنة ١٩٧٢، في خلق تربة مؤسسية ملائمة لتقبل ثقافة تقييم الأثر، التي تُعزز من مبدأ التحليل المسبق لمشروعات القوانين. غير أن غياب إطار قانوني صارم في تلك الفترة، إضافة إلى محدودية الحافز السياسي والإداري، حال دون توسيع هذه الممارسة أو إضفاء طابع الاستمرارية عليها^٣.

لذلك، تطلب الأمر انتظار إصلاحات دستورية وإدارية لاحقة حتى يتم تقنين هذه الأداة ضمن القانون العضوي الصادر سنة ٢٠٠٩، والذي فرض إلزامية إرفاق مشاريع القوانين الحكومية بتقارير تقييم أثر شاملة، تُعرض أمام البرلمان وتُراقب من قبل مجلس الدولة^٤.

وعليه، يمكن القول إن النموذج الأوروبي لتقييم الأثر، الذي يستند إلى تعددية منهجية ويعزز الانفتاح على المشاركة العمومية ويكرس الرقابة المؤسسية، قد لعب دوراً محورياً في إقناع النخب السياسية والإدارية الفرنسية بضرورة تبني هذه الأداة ضمن مقاربة تشريعية تتسم بمزيد من الشفافية والكفاءة.

¹ Jean-Louis Cabrespines, op. cit., p. 15.

² Pierre-Yves Gahdoun, "L'étude d'impact : un instrument encore imparfait du travail législatif", RFDC, n° 104, 2015, p. 779.

³ Alain Ménémenis, "Quelques remarques sur le rapport Picq", Revue administrative, n° 283, janv.-fév. 1995, p. 13.

⁴ Pierre-Yves Gahdoun, op. cit., p. 781.

فقد شهدت دراسات تقييم الأثر تطوراً ملحوظاً، حيث انتقلت من كونها أداة فنية ضيقة النطاق في الأصل الأمريكي، إلى مقارنة متعددة الأبعاد في السياق الأوروبي، تركز على مبادئ تحسين جودة التنظيم، وتفعيل الشفافية، وتدعيم عملية اتخاذ القرار على أسس معرفية وعلمية دقيقة^١. وقد انعكس هذا التحول مباشرة في التجربة الفرنسية، التي بادرت إلى اعتماد الإطار القانوني الخاص بدراسات تقييم الأثر منذ عام ٢٠٠٩، وسعت إلى تكيفه مع الديناميكيات والتوجهات المتقدمة المعتمدة في السياق الأوروبي^٢.

في هذا الإطار، تأثر النظام التشريعي الفرنسي بوضوح بالديناميكية الأوروبية، إذ أقر العمل بالزامية إرفاق مشاريع القوانين الحكومية بدراسات تقييم أثر شاملة، تغطي الأبعاد المالية، والاجتماعية، والبيئية، والقانونية، والقانونية.

وترمي هذه الدراسات إلى توضيح مبررات الإصلاحات المقترحة، وتقييم مدى اتساق الوسائل التشريعية مع الأهداف المعلنة، وتحليل البدائل الممكنة، فضلاً عن تحديد الأطراف المعنية والمتأثرة بالإصلاح^٣. وقد استدعى ذلك تأسيس بنية مؤسسية متخصصة للإشراف على إعداد ومتابعة هذه الدراسات، تتولى مهامها الأمانة العامة للحكومة، مع إشراك هيئات أخرى كالمجلس الدستوري والبرلمان ومجلس الدولة.

المطلب الثاني

محاولات تقنين دراسة تقييم الأثر

في فرنسا منذ التسعينيات

رغم التأثير المتصاعد الذي مارسه المنظمات الدولية، كمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والاتحاد الأوروبي، في نشر ثقافة دراسات الأثر، فإن التجربة الفرنسية ظلت لفترة طويلة متأخرة نسبياً، حيث لم يتم اعتماد هذه الأداة كآلية مؤسسية ملزمة إلا في وقت متأخر.

في النصف الثاني من التسعينيات، بدأت فرنسا في تطبيق تقييمات الأثر بشكل خجول وغير مُلزم من خلال مجموعة من المنشورات الدورية التي أصدرها رئيس الوزراء، والتي شجعت

¹ Olivier Vardakoulis, loc. cit.

² Jean-Louis Cabrespines, op. cit., p. ١٧.

³ Susan Rose-Ackerman et Thomas Perroud, op. cit., p. 118.

على إدخال هذه الدراسات في مراحل صياغة النصوص التشريعية، لكنها لم ترقَ إلى مستوى الإلزام القانوني أو الإدماج المنهجي في المسار التشريعي¹.

جاء هذا التوجه ضمن دعوات وطنية تدعو إلى تبسيط الإجراءات وتحسين فعالية السياسات التشريعية الوطنية، وهو ما تكرر من خلال التأكيد المتزايد على ضرورة ترسيخ ثقافة التقييم داخل العمل الحكومي². وقد برزت الحاجة إلى تجاوز التعقيد الإداري وتحقيق الفعالية القانونية ابتداءً من السبعينيات، خصوصاً في ظل التغير في علاقة الإدارة بالمواطن.

ومنذ حكومة Pierre Messmer سنة ١٩٧٢، تعددت المبادرات الحكومية الرامية إلى إصلاح المنظومة الإدارية، فيما أصبح التبسيط أحد المحاور الأساسية في إصلاح الدولة والتشريع³. وفي السياق ذاته، تطور مفهوم تقييم السياسات التشريعية تدريجياً بطريقة واضحة خلال الثمانينيات والتسعينيات، حيث أضحى التقييم التشريعي، خصوصاً بعد تقرير Rapport de Patrick Viveret⁴، أداة تحليلية تُعنى بتقييم آثار السياسات العامة والتشريعية للحكومة وليس مجرد فحص امتثالها للقواعد القانونية.

وساهمت حكومة Gouvernement Rocard في ترجمة هذا المفهوم سياسياً عبر عدد من الآليات، منها المنشور الحكومي الوزاري لسنة ١٩٨٩⁵، وتأسيس المجلس العلمي للتقييم سنة

¹ Andrea Renda, op. cit., p. ٥٢.

² Sur l'évolution des relations entre l'administration et les usagers depuis les années 1970, voir : Jean-Michel Eymeri-Douzans et Xavier Bioy, "La relation administrative. Usagers et agents publics dans les transformations de l'action publique", Paris, LGDJ, 2012, p.47.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق), p.53.

⁴ Patrick Viveret, "L'évaluation des politiques et des actions publiques, rapport au Premier ministre", La Documentation Française, 1989, P.25.

⁵ "Circulaire du 23 /٠٢/ 1989 relative au renouveau du service public", publiée au Journal officiel du 24 /٠٢/ 1989, posant les principes directeurs d'une modernisation de l'administration fondée notamment sur l'évaluation, la qualité de service et la responsabilisation des acteurs publics.

١٩٩٠، إضافة إلى التقييمات التي صاحبت قانون الحد الأدنى للإدماج الاجتماعي ١٩٨٨-١٩٩٢ loi expérimentale du revenu minimum d'insertion^٢.

في إطار موازٍ، ظهرت في فرنسا ابتداءً من النصف الثاني من السبعينيات، دراسات الأثر البيئي، التي طبقت على مشاريع التنمية التي قد يكون لها تأثير كبير على البيئة. وقد تطورت هذه الدراسات لاحقاً بفضل القوانين الوطنية كقانون loi Grenelle II du 12 juillet 2010^٣، وكذلك تحت تأثير التشريع الأوروبي، خاصة التوجيه الأوروبي رقم 2001/42/CE، الذي وسع نطاق التقييم ليشمل البرامج والخطط الوطنية التي تتخذ شكل قوانين^٤.

وفي إطار هذا التراكم، صدر تقرير rapport Picq لسنة ١٩٩٤، وهو أول تقرير فرنسي يدعو رسمياً إلى إدخال دراسات الأثر في المسار التشريعي^٥.

وقد تبع ذلك منشور دوري لرئيس الوزراء في ٢٦ يوليو ١٩٩٥، الذي نص على ضرورة إنجاز دراسات أثر حقيقية، وأوصى بمرافقة كل مشروع قانون بإلغاء قرارات إدارية تنظيمية (لوائح) مكافئة في الحجم والمستوى، في محاولة لمواجهة التضخم التشريعي^٦.

^{1 21} Le Conseil scientifique de l'évaluation, institué par l'arrêté du 13 / ١١ / 1990 (JORF n°291 du 15 / ١١ / 1990), fut chargé d'impulser une dynamique d'évaluation des politiques publiques fondée sur des critères analytiques dépassant le simple respect des normes juridiques, dans le prolongement des orientations fixées sous le gouvernement Rocard.

² Jean-Louis Cabrespines, op. cit., p. 21.

³ Susan Rose-Ackerman et Thomas Perroud, op. cit., p. 110.

⁴ Directive 2001/42/CE relative à "l'évaluation environnementale de certains plans et programmes", transposée en droit français à travers L.122-4 du Code de l'environnement.

⁵ Alain Ménéménis, op. cit., p. ١٥.

⁶ Circulaire du 26 / ٠٧ / 1995 sur la réforme de l'État et des services publics, JORF n°174 du 28 / ٠٧ / 1995:

وقد جرى تأكيد هذا التوجه لاحقاً من خلال منشور حكومي آخر في ٢٦ يوليو ٢٠١٧، الذي رسخ قاعدة ٢ مقابل ١، إذ اشترط عدم إحداث أي قاعدة تنظيمية جديدة دون إلغاء قاعدتين قائمتين على الأقل، وذلك بهدف الحد من التضخم التشريعي وضبط تدفق النصوص التنظيمية بما يضمن تقليص الأثر التراكمي للقواعد على النشاط الإداري والاقتصادي. راجع:

وتواصلت هذه الجهود مع منشور دوري جديد في ٢١ نوفمبر ١٩٩٥، الذي وسع إلزامية إجراء دراسات الأثر لتشمل مشاريع القوانين والمراسيم الصادرة عن الحكومة بعد التشاور مع مجلس الدولة، مع تحديد منهجية دقيقة تشمل المحاور التي يجب تغطيتها، مع التأكيد على ضرورة إنجاز الدراسة قبل الصياغة النهائية للنصوص.

إلا أن تقييماً لهذه التجربة نُشر في يناير ١٩٩٨ كشف عن وجود عدة أوجه قصور، ليصدر على إثره كتاب دوري جديد يهدف إلى تثبيت الإجراءات وإدخال تعديلات عليه لتحسينه^١. لكن وعلى الرغم من هذه المبادرات المتتالية لتفعيل دراسات تقييم الأثر ضمن الإطار المؤسسي الفرنسي منذ التسعينيات، إلا أن هذه الجهود لم تحقق أهدافها المرجوة وظلت محدودة في آثارها، ولم تتجح في فرض هذا النهج بشكل ممنهج داخل آلية إعداد التشريع.

فقد تبين، خلال أوائل الألفية الثالثة، من خلال تقييمات متوالية، أن ممارسة دراسات الأثر ظلت غير متماسكة وغير فعالة. وقد سلط تقرير ماندلكيرن rapport Mandelkern لعام ٢٠٠٢ الضوء على هذا القصور، مشيراً إلى أن هذه الدراسات، وإن أُنجزت شكلياً، فإن جودتها وتماسكها المعرفي ظل متفاوتاً، كما أنها غالباً ما كانت تُتجزأ بعد اتخاذ القرار السياسي بدلاً من أن تُوجهه فعلاً^٢.

وتكررت هذه الملاحظات في تقرير برونو لاسير rapport Lasserre لسنة ٢٠٠٤، الذي وجه إلى رئيس الوزراء بشأن جودة التشريع وأشار إلى غياب البُعد الاقتصادي الحقيقي في محتوى دراسات الأثر، ما أفقدها قيمتها كأداة تحليلية داعمة للقرار العمومي^٣.

اعتبر تقرير برونو لاسير rapport Lasserre أن دراسة الأثر يجب ألا تُفهم فقط كأداة للمساعدة على اتخاذ القرار، بل بوصفها آلية لتغيير الطريقة التي تُصاغ بها القواعد القانونية نفسها.

Circulaire relative à "la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact", 26 / ٠٧ / 2017, JORF n°0175.

¹ Pierre-Yves Gahdoun, op. cit., p.78٢.

² Thomas Perroud, "Les études d'impact dans l'action publique en France : perspective critique et propositions", Politiques et management public, Vol 35/3-4, 2018, p.215.

³ Bruno Lasserre, "Pour une meilleure qualité de la réglementation, rapport au Premier ministre", La documentation française, Paris, 2004, p.24.

وفي هذا الإطار، حاول التقرير إحياء هذه الآلية التشريعية من خلال اقتراح معايير موضوعية للخضوع لدراسة الأثر، تستند إلى طبيعة النصوص ومداها، مثل تلك التي تتجاوز كلفتها المالية ٥٠ مليون يورو أو تمس أكثر من مليون مستفيد بطريقة مباشرة^١.

وقد أعاد مجلس الدولة، من جانبه، في تقريره الصادر في ١٥ مارس ٢٠٠٦، تأكيد الحاجة إلى تقنين منهجي لدراسات الأثر، وأكد مجدداً دعوته إلى «التقنين الأقل، ولكن الأفضل»، مستنكراً في الآن ذاته ما وصفه بانهييار المكانة الرمزية للقانون الفرنسي، الذي كان يوماً ما يُعد نموذجاً عالمياً بفضل دقته ولغته الواضحة ومنطقه المتماسك.

وأشار المجلس إلى أن الاعتماد المفرط على المنشورات الإدارية لتنظيم آلية دراسة تقييم الأثر لم يعد كافياً، داعياً بوضوح إلى تبني نظام قانوني صريح يكرس إلزامية هذه الدراسة خلال مرحلة إعداد مشاريع القوانين^٢.

في هذا السياق، شكل تقرير ورسمان Warsmann الصادر سنة ٢٠٠٩ خطوة إضافية نحو إرساء الطابع المؤسسي لدراسة الأثر، حيث أوصى بدمج دراسات وتقييمات أولية لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة خلال المراحل المبكرة من الفحص داخل مجلس الدولة^٣.
لخص تقرير ورسمان لسنة ٢٠٠٩ أسباب الإخفاق السابقة لدراسة تقييم الأثر في ثلاث نقاط رئيسية:

أولاً، الطابع غير الملزم للمنشورات والتعليمات الإدارية المتعلقة بدراسة تقييم الأثر، حتى تلك الصادرة عن رئيس الوزراء؛
ثانياً، غياب تعريف دقيق ومستقر لمفهوم دراسة تقييم الأثر، ما أدى إلى تباين في تأويله وتطبيقه؛

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق) p.27.

² Conseil d'État, Rapport public 2006, op. cit., p.45.

³ Jean-Luc Warsmann, "Simplifions nos lois pour guérir un mal français, Rapport au Premier ministre", La Documentation française, 2009, p.121.

وثالثاً، غياب ثقافة مؤسسية خاصة بدراسات الأثر التشريعي، وافتقار الإدارات المركزية للهيكلة والإعداد الداخلي الكافي لتبني هذه الأداة. وقد أُضيف إلى ذلك ضعف الخبرات المتخصصة داخل الإدارات، مما صعب إنجاز تقييمات ذات مصداقية في وقت وجيز^١.

في هذا السياق، ظهرت دعوات متزايدة إلى اعتماد آلية قانونية أكثر إلزاماً لضمان تنفيذ هذه الدراسات بشكل ممنهج. وهو ما كان تجسد فعلياً سابقاً في توصيات تقرير مجلس الدولة لسنة ٢٠٠٦، الذي اقترح إدراج شرط تقييم الأثر ضمن النصوص التشريعية ذات الطبيعة العضوية، مستنداً إلى تعديل مقترح للمادة ٣٩ من الدستور.

هذه الفكرة وجدت صداها لاحقاً في توصيات لجنة بالأدور comité Balladur سنة ٢٠٠٧، والتي اقترحت بدورها إمكانية الطعن في مشروعية مشاريع القوانين أمام المجلس الدستوري إذا لم تكن مرفقة بتقييم أثر تشريعي ذي جودة، بل واقترحت أن يُعتبر مشروع القانون كأن لم يُودع إذا لم يُستوف هذا الشرط^٢.

وبالفعل، جاءت التعديلات الدستورية سنة ٢٠٠٨ لتفتح الباب أمام تقنين دراسات الأثر بشكل فعلي، عبر تعديل المادة ٣٩ من الدستور التي تنص في فقرتها الثالثة على أن تقديم مشاريع القوانين للبرلمان يجب أن يتم وفق شروط تُحددها قوانين تشريعية عضوية تصدر من البرلمان^٣. وقد استلهم المشرع من مختلف التقارير السابقة والخبرات المتراكمة، ليطلق في النهاية مساراً إصلاحياً مؤسسياً بهدف محاصرة التسرع التشريعي، ومواجهة التضخم التشريعي، والارتقاء بجودة القواعد القانونية، من خلال إعادة بناء النصوص التشريعية على أسس اقتصادية واجتماعية. وتم لاحقاً إصدار القانون العضوي رقم ٢٠٠٩-٤٠٣ بتاريخ ١٥ أبريل ٢٠٠٩، والذي جعل مرافقة مشاريع القوانين بدراسات أثر لتقييم الجدوى التشريعية لهذه المشروعات شرطاً إلزامياً منذ لحظة إحالتها إلى مجلس الدولة وحتى لحظة إيداعها لدى أي من غرفتي البرلمان^٤.

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق) p.129 ; Thomas Perroud, op. cit., p.216.

² Bertrand Mathieu, "Le "comité Balladur", ses travaux, son rapport : Vues intérieures", RFDC, n°2, 2008. p.19.

³ Susan Rose-Ackerman et Thomas Perroud, op. cit., p. 112.

⁴ Voir: "LOI organique n° 2009-403 du 15/04/ 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, JORF n°89 du 16 /04/ 2009".

وقد هدف هذا الإجراء إلى تحسين جودة التشريع، وتوجيه القرار السياسي بناءً على معطيات تحليلية واقعية، والحد من التضخم التشريعي.

لاشك، أن هذا التحول لآلية دراسة تقييم الأثر من ممارسة إدارية اختيارية إلى واجب قانوني ملزم، مثل خطوة مفصلية في تاريخ التقييم المسبق لمشروعات القوانين في فرنسا. ومع ذلك، ورغم إدماجها رسمياً في العملية التشريعية، فإن النقاش ما يزال قائماً حول فعاليتها الفعلية، ومدى احترام متطلباتها المنهجية، ومساهمتها النوعية في تحسين جودة السياسات التشريعية¹.

المطلب الثالث

تقنين إلزامية دراسات الأثر

في النظام الفرنسي بعد ٢٠٠٩

مثلت سنة ٢٠٠٩ نقطة تحول مفصلية في مسار دراسات تقييم الأثر في فرنسا، حيث انتقلت هذه الأخيرة من مجرد ممارسة إدارية اختيارية إلى التزام دستوري وقانوني ملزم. فقد أقرت التعديلات الدستورية بتاريخ ٢٣ يوليو ٢٠٠٨ إدراج فقرة ثالثة في المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي، تقضي بضرورة تلبية مشاريع القوانين لمتطلبات قانون عضوي يُحدد شروط تقديمها إلى البرلمان. وقد فُعلت هذه المقتضيات من خلال القانون العضوي الصادر في ١٥ أبريل ٢٠٠٩، والذي نص صراحة على إلزامية إرفاق مشاريع القوانين بدراسة أثر تغطي الجوانب القانونية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية، سواء أثناء عرض المشروع على مجلس الدولة، أو أثناء إيداعه في إحدى غرف البرلمان².

هذا الترتيب التشريعي منح لدراسة الأثر مكانة مزدوجة: فهي من جهة وثيقة تقنية يجب أن تفي بمتطلبات المنهجية والدقة التحليلية؛ وهي من جهة أخرى وثيقة سياسية تساهم في الإقناع وصياغة الخطاب العمومي حول غايات الإصلاح.

¹ Pierre-Yves Gahdoun, op. cit., p.786.

² Voir: LOI organique n° 2009-403, loc. cit ;

وتُطلب من هذه الدراسة أن تُظهر، بشكل واضح، أهداف النص المقترح وخلفياته الاجتماعية والسياسية، مع استعراض البدائل الممكنة والتكاليف المالية المصاحبة، مما يُحوّلها إلى عنصر تأسيسي في البناء التشريعي المعاصر^١.

لقد جاءت نصوص القانون العضوي الصادر في ١٥ أبريل ٢٠٠٩ بصيغة مزدوجة من الإلزام، حيث نصت المادة الثامنة من هذا القانون على وجوب إعداد دراسة تقييم أثر وعرض نتائجها في وثيقة مرفقة بشكل رسمي مع النص التشريعي المقترح. إن هذا الالتزام المزدوج يشمل من جهة، إعداد تحليل شامل للأثر المنتظر للن (obligation de méthode)، ومن جهة أخرى، تقديم نتائج هذا التحليل بصورة واضحة وموثقة (obligation d'information)^٢.

وتضمنت نص المادة الثامنة من قانون عام ٢٠٠٩ في هذا الصدد تفاصيل دقيقة بشأن عناصر ومكونات هذه الدراسة، أبرزها تحديد أهداف المشروع، وبيان مدى التناسق مع التشريعات الأوروبية، بالإضافة إلى رصد آثار النص المقترح على المستويات الاقتصادية، المالية، البيئية والاجتماعية، مع تحديد صريح للجهات المتأثرة به من إدارات وأشخاص طبيعيين أو اعتباريين^٣.

وتطلب نفس المادة عرض الدراسة أمام كل من مجلس الدولة خلال مراجعته لمشروع القانون، وكذلك أمام أول مجلس برلماني يُحال عليه المشروع، كما تُنشر علناً عبر مواقع المؤسسات التشريعية ومنصة "Légifrance"، ما يكرس الطابع الشفاف لهذه الآلية^٤.

وفي هذا السياق، لم تعد دراسات تقييم الأثر مجرد وثائق داخلية تُتجزّز ضمن غرف مغلقة، بل أصبحت جزءاً من النطاق العام للتداول التشريعي، بما يسمح بإخضاعها للنقاش العمومي والمساءلة البرلمانية^٥.

ومن الناحية الرقابية، تم تعزيز البعد الإجرائي لهذه الآلية عبر تعديل المادة ٣٩ من الدستور، الذي يقضي بعدم إمكانية إدراج مشاريع القوانين في جدول أعمال البرلمان إذا تبين أن الشروط التي حددها القانون العضوي لم يتم احترامها.

¹ Jean-Louis Cabrespines, op. cit., p. 2٣.

² Ioannis Lianos, op. cit., p. 197.

³ Article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009.

⁴ Thomas Perroud, op. cit., p. 219.

⁵ Ibidem (نفس المرجع السابق), p. 221.

وفي حال حدوث خلاف بين الحكومة ورئاسة المجلس البرلماني حول مدى التزام المشروع بهذه الشروط، يمكن اللجوء إلى المجلس الدستوري للبت في المسألة خلال مدة ثمانية أيام^١. وقد شكلت هذه الرقابة المؤسسية استثناءً مهماً عن النمط التقليدي الذي ظل يعتبر الدراسة وثيقة ملحق رمزية، لا تمتلك سوى أثر معنوي.

لقد أظهر البرلمان، بمجلسيه، بوادر واضحة نحو التزام الحكومة بتقديم دراسات أثر، حيث أصبح النواب والمستشارون، على نحو متزايد، يولون أهمية لمضمون دراسة تقييم الأثر أثناء مناقشة مشاريع القوانين^٢. وقد تجلّى هذا الاستيعاب من خلال تكيف هيكل البرلمان الداخلية، ولا سيما لجانه المختصة، مع هذه الأداة الجديدة، بحيث أصبحت دراسة تقييم الأثر تدرج ضمن الوثائق المرجعية الأساسية في أعمال اللجان، خصوصاً تلك المكلفة بالشؤون الاجتماعية، والمالية، والشؤون الدستورية.

وقد ساهمت جهود التدريب والتوعية والدعم المؤسساتي في تعزيز وعي النواب بأهمية هذه الوثيقة، ليس فقط كشرط شكلي، وإنما كمصدر للمعلومة الفنية، والبيانات المقارنة، والتقديرات المالية، التي تسمح بفهم أفضل لمغزى النص المقترح وتداعياته المحتملة^٣.

ولم يقتصر الأمر على الوعي النظري، بل تركز أيضاً عبر التطبيق العملي، حيث بات البرلمان يعبر، في مناسبات متعددة، عن ملاحظاته النقدية بشأن جودة دراسات الأثر التشريعية المقدمة من طرف الحكومة.

وتمثل هذا النقد تارة في رفض مضمون الدراسة، وتارة في التنبيه إلى غموضها أو افتقارها إلى المعطيات الكمية، كما حدث في حالة مشاريع القوانين ذات الطابع الاجتماعي أو الأمني. وعلى

¹ Selon l'article 39, alinéa 4 de la Constitution française, lorsqu'un différend oppose "la Conférence des présidents et le Gouvernement" quant à la régularité ou à la complétude d'une étude d'impact requise par la loi organique du 2009, le Conseil constitutionnel peut être saisi par "le président de l'assemblée concernée ou le Premier ministre", et doit rendre sa décision dans un "délai de huit jours".

² Gicquel Jean-Éric, "La loi et la procédure parlementaire", RFDA, septembre-octobre 2013, n°5, p.927.

³ Ioannis Lianos, op. cit., p.197.

الجانب المقابل، اعترف البرلمان أحياناً بجودة بعض الدراسات، لا سيما حينما تتسم بالوضوح والدقة، مما يدل على أن آلية دراسة الأثر بدأت تدمج تدريجياً في منطق الرقابة البرلمانية^١.

وبناءً عليه، يمكن القول إن إدماج الدراسة التأثيرية ضمن المسار التشريعي قد مكن البرلمان من توسيع هامش تدخله، سواء من حيث فهم النصوص المقترحة أو من حيث مساءلة الحكومة بشأن خلفياتها وتقديراتها.

ورغم أن هذه الأداة لم تغير جذرياً في ميزان القوى التقليدي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فإنها وفرت للبرلمان فرصة لاستعادة دور رقابي جزئي، من خلال استثمار مضمون الدراسة كمدخل لمساءلة السياسات العامة للحكومة في مراحلها الأولى^٢.

رغم ذلك، تشير بعض التقييمات البرلمانية إلى تباين كبير في مستوى الجودة والعمق المنهجي بين دراسة وأخرى، إذ لا تزال بعض الوثائق تفقر إلى التحليل الكمي أو تتضمن تقديرات غامضة، لا ترقى إلى مستوى التقييم العقلاني الشامل. كما لا يبدو أيضاً أن إلزامية الدراسة كانت كافية لكبح "الغريزة التشريعية" للسلطة التنفيذية، التي ما تزال تُمارس نزعة إنتاج النصوص بكثافة، في ظل غياب ثقافة تقييم راسخة داخل بعض الدوائر الحكومية^٣.

المطلب الرابع

دور المنشورات المصلحية الدورية

في تفعيل إلزامية دراسات الأثر بعد قانون عام ٢٠٠٩

على الرغم من صدور القانون العضوي بتاريخ ١٥ أبريل ٢٠٠٩، الذي أرسى مبدأ إلزامية الدراسات التقييمية المصاحبة لمشاريع القوانين، إلا أن هذا النص لم يتبعه إصدار قوانين عادية أو مراسيم تنفيذية تفصيلية توضح بدقة نطاق تطبيقه.

وفي غياب هذه القوانين التكميلية، شكلت المنشورات المصلحية الدورية، الصادرة أساساً عن رئاسة الحكومة، الوسيلة الرئيسية لتفسير وتحديد أبعاد هذه الآلية الجديدة في العمل التشريعي والإداري^٤.

¹ Pierre-Yves Gahdoun, op. cit., p.78٩.

² Gicquel Jean-Éric, "La loi et la procédure parlementaire", op. cit., p. 9٢٩.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق), p.٩٣٦.

⁴ Thomas Perroud, op. cit., p.217.

ومن أبرز هذه النصوص، نشير إلى المنشور الحكومي الصادر في ١٥ / ٠٤ / ٢٠٠٩، المتعلق بتنفيذ التعديلات الدستورية، حيث يوضح أن الغرض من دراسات الأثر التقييمية هو تحسين جودة مشاريع القوانين، وتتوير البرلمان بشكل أفضل حول مدى الإصلاحات التي يقترحها عليه الجهاز التنفيذي^١.

ويتميز هذا التحديد بوضوحه في التفريق بين الدراسة الأثر التقييمية étude d'impact وبين مجرد عرض الأسباب l'exposé des motifs accompagnant un projet de loi، حتى وإن كان هذا العرض مفصلاً أو مدعماً، إذ تعتبر دراسة الأثر التقييمية أداةً للتقدير واتخاذ القرار، وينبغي إعدادها ابتداءً من المراحل الأولى للتفكير في مشروع الإصلاح. كما يؤكد المنشور ذاته على أن الوزير المعني بالمشروع يتحمل المسؤولية الكاملة عن الدراسة، بمساعدة أمانة الحكومة العامة (Secrétariat Général du Gouvernement)، مما يعكس أهمية التكامل المؤسسي في هذه المرحلة التحضيرية^٢.

وفي سياق زمني لاحق، صدر منشور حكومي آخر بتاريخ ١٢ / ١٠ / ٢٠١٥ عن الوزير الأول، يؤكد فيه على أهمية التقييم الأولي للنصوص القانونية، وجودة التشريع، مشيراً بوضوح إلى المنشور السابق بتاريخ ١٧ / ٠٧ / ٢٠١٣، الذي كان يهدف إلى الحد من التضخم التشريعي وتبسيط الأعباء المرتبطة بالنصوص التشريعية والتنظيمية^٣.

ونظراً لقصور فعالية آلية التقييم الأولي، أصبح اللجوء إليها إلزامياً، حيث يُشترط إرفاق مشاريع النصوص التي تؤثر على الإدارات المحلية بدراسة أثر تشريعية منهجية، مع استشارة المجلس الوطني لتقييم المعايير Conseil national d'évaluation des normes كما يجب إعداد بطاقة تقييم أثر تتضمن تقديراً مالياً دقيقاً، يُعرض على أمانة الحكومة العامة لإبداء الرأي قبل

¹ Circulaire du 15/04/2009 "relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle", JORF n°0089 du 16 /04/ 2009, Texte n° 5.

² Ibidem (نفس المرجع السابق): Instrument d'analyse défini par la loi organique, "l'étude d'impact" doit être initiée dès "la phase préparatoire" et suivie par le ministre en charge, en coordination avec le secrétariat général du Gouvernement pour en fixer "les modalités et mobiliser les expertises" utiles.

³ Circulaire du 12/١٠/ 2015, relative à l'amélioration de la qualité normative et à la systématisation "de l'évaluation préalable", émise par le Premier ministre.

المضي قدماً في المشروع. وتُناط بالقطاعات الوزارية مسؤولية تقدير الأثر الفعلي لمشاريعها، من حيث مدى تأثيرها على النصوص القانونية والتنظيمية، مع توسيع نطاق هذا التقييم ليشمل مشاريع المعايير التي من شأنها التأثير على تنظيم ومهام الإدارات المحلية بالدولة¹. ويهدف هذا التوسيع إلى التأكد من تحقيق التوازن بين الأهداف المرجوة من الإصلاحات والوسائل والتعقيدات الواقعية التي تواجهها تلك المصالح.

ولغرض دعم هذا التوجه وضمان انسجام السياسات التشريعية مع قدرات ومصالح الإدارات المحلية، تم اعتماد أداة تحليلية تُعرف باختبار **ATE** (Administration territoriale de l'État)، وهي أداة نابعة من القرار رقم ١١ الصادر عن اللجنة الوزارية لتحديث العمل العام بتاريخ ٢١ / ٠٤ / ٢٠١٣.

ويقضي هذا القرار بأن تُخضع جميع النصوص التشريعية والتنظيمية، التي تُعنى بمهام أو تنظيم مصالح الإدارات المحلية، سواء على المستوى المحافظات أو الأقاليم أو البلديات، لدراسة أثر مسبقة على غرار اختبار المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. كما يقتضي أيضاً إجراء دراسة أثر **ATE** على التعليمات والمنشورات المصلحية الدورية الموجهة إلى كل الإدارات المحلية، بما يتيح تقييم أثرها المحتمل وضمان ملائمتها للواقع الميداني.

وقد تم إدراج هذا الاختبار ضمن مجموعة من الأدوات التقنية المتاحة عبر المنصة الداخلية الخاصة بأمانة الحكومة، بهدف تسهيل عملية التقييم ودعم اتخاذ القرار على أسس واقعية وموضوعية².

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق).

² "Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique", Décision n° 21 du 2 / ٠٤ / 2013, relative à l'adoption de dispositifs visant à simplifier les procédures administratives:

يتعلق القرار رقم ٢١ الصادر في ٢ أبريل ٢٠١٣ عن اللجنة الوزارية لتحديث العمل والخدمات العامة بمجموعة من التدابير الهادفة إلى تبسيط الإجراءات الإدارية وتيسير تعامل المواطنين مع الإدارات. وقد حدد القرار ثلاث آليات عملية: إتاحة المداوولات عن بُعد للهيئات الإدارية المحلية، تمكين الأفراد من مخاطبة الإدارة عبر البريد الإلكتروني أو المنصات الرقمية، وتجريب آلية تواصل ملاحظات الجهات المختصة مع مقدمي الطلبات لتعديل مشاريعهم وتفادي الرفض. ويقضي هذا القرار أيضاً بضرورة إخضاع النصوص القانونية والتنظيمية والمنشورات والتعليمات الدورية الخاصة بالإدارات المحلية لدراسة أثر مسبقة.

في سياق مواصلة ضبط تدفق النصوص التنظيمية والحد من تعقيد المنظومة القانونية، صدرت أحدث منشورات رئاسة الحكومة بتاريخ ٢٦ / ٠٧ / ٢٠١٧، تحت عنوان "التحكم في النصوص التنظيمية وأثرها". وقد أدخل هذا المنشور الحكومي مبدأً جديداً أطلق عليه اسم قاعدة "٢" مقابل "١"، والتي تقضي بضرورة أن تقوم الوزارات، عند اقتراح أي نص تنظيمي جديد، بحذف نصين تنظيميين سابقين *deux anciens textes réglementaires*^١.

في الواقع، تقوم الأمانة العامة للحكومة بدور محوري في تطبيق هذا النهج، إذ تُشترط موافقتها على أي مشروع مرسوم يدخل ضمن نطاق هذا الإجراء، وتُقيده باعتماد إجراءات متوازيين يتمثلان في إلغاء قاعدتين تنظيميتين قائمتين أو، عند الاقتضاء، تبني تدبيرين لتبسيط القرارات التنظيمية، وفق ما يُعرف بقاعدة "٢" مقابل "١".

ويشترط أن تكون هذه التدابير التعويضية ذات أثر معادل للعبء التنظيمي الذي سيُحدثه المرسوم الجديد، وأن تنتمي إلى نفس المجال الوزاري أو السياسة العمومية التي تصدر فيها القاعدة الجديدة، لا سيما إذا كانت موجهة إلى السلطات المحلية.

وبذلك، تضطلع الأمانة العامة للحكومة بدور رقابي، عبر فحص مشاريع المراسيم التي تفرض التزامات لائحية جديدة دون أن تتضمن تدابير تعويضية مقابلة، وذلك قبل إحالتها إلى مجلس الدولة أو نشرها في الجريدة الرسمية^٢.

ويستند هذا التوجه إلى ملاحظة أساسية مفادها أن محاولات التحكم في سيل النصوص التنظيمية في الماضي لم تحقق النتائج المرجوة، حيث إن التراكم التشريعي أصبح عائقاً أمام تنافسية المؤسسات الاقتصادية، ومعرقلاً للإدارات المحلية، كما أدى إلى تعقيد مهام مصالح المحافظات والأقاليم والبلديات، بل وانعكس سلباً على الحياة اليومية للمواطنين^٣.

لذلك، وبهدف إعطاء هذا المبدأ مرونة واقعية، تم النص في هذا المنشور الحكومي على أنه في حال قيام عائق مؤكد يحول دون إلغاء قاعدة تنظيمية عند إصدار قاعدة جديدة، يتعين، كحد أدنى، العمل على تبسيط أو مراجعة قاعدتين تنظيميتين ساريتي المفعول، وذلك تحقيقاً لمبدأ التخفيف من تضخم النصوص التشريعية والتنظيمية. غير أن هذا التوجه لم يكن بمنأى عن الانتقادات. حيث أعرب بعض أعضاء البرلمان، خلال جلسة استماع برلمانية، عن شكوكهم حيال فعالية هذا الإجراء؛

¹ Circulaire 2017 relative à "la maîtrise du flux des textes réglementaires", loc. cit.

² Ibidem (نفس المرجع السابق).

³ Manel Benzerafa-Alilat, op. cit., p. 546.

وذلك على أساس أن حذف معيارين ثانويين لا يعوض بالضرورة إقرار قاعدة تنظيمية جديدة ذات نطاق واسع، مما لا يحقق فعلياً الهدف من الحد من التضخم التشريعي¹. وقد دُع بالمقابل الأعضاء إلى اعتماد آلية تقييم دوري للمعايير القائمة لدراسة تقييم الأثر، بهدف ملاءمتها مع التطورات التشريعية والإدارية.

أما الهدف الثاني الذي يرمي إليه هذا المنشور الحكومي، فيتمثل في تطوير منهجيات قياس وتقييم الأثر للنصوص التنظيمية (اللائحة) *mesure de l'impact de la réglementation* على أرض الواقع، وذلك لتفادي إنتاج قيود مفرطة من حيث التكلفة أو التعقيد. ولهذا الغرض، طُلب من الوزارات تحسين التقدير الكمي لآثار النصوص المقترحة من خلال *les fiches d'impact* التي تعد وتجمع على مستوى أمانة الحكومة العامة، ليتسنى لها إعداد تقارير نصف سنوية تتابع تطور الأعباء والتكاليف أو الوفورات الناتجة عن الإنتاج التنظيمي الجديد².

رغم ذلك، يُستثنى من تطبيق الإجراء المنصوص عليه في المنشور الحكومي الصادر بتاريخ ٢٦ / ٠٧ / ٢٠١٧، عدد من مشاريع المراسيم التي لا تترتب عنها، بطبيعتها، إنشاء قرارات تنظيمية إضافية على المجتمع المدني.

من بين هذه المشاريع: النصوص المتعلقة بالإجراءات الجنائية، أو بتنظيم الإدارات المركزية، أو بالأحكام النظامية الخاصة بموظفي الدولة، أو تلك ذات الطبيعة المالية. كما تُستثنى كذلك المراسيم التي تصدر لأول مرة لتطبيق قانون أو أمر تشريعي قائم³.

في إطار توسعة نطاق الدراسات التقييمية ليشمل البعد الاجتماعي، اعتمدت الحكومة الفرنسية سلسلة من منشورات مصلحة دورية إضافية ابتداءً من عام ٢٠١٢ تهدف إلى إدماج مبادئ عدم التمييز في إعداد النصوص القانونية والتنظيمية. وشملت هذه المنشورات قضايا المساواة بين الجنسين، وحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، والشباب.

نص المنشور الحكومي الصادر في ٢٣ / ٠٨ / ٢٠١٢ على ضرورة إدراج بُعد المساواة بين النساء والرجال ضمن التقييم الأولي لمشاريع القوانين، سواء من خلال تحليل الأثر المباشر أو غير

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق), p. 549; Gicquel Jean-Éric, "La loi et la procédure parlementaire", op. cit., p. 932.

² SGG, "Le guide méthodologique pour la rédaction des études d'impact", édition 2022, p.2.

³ Circulaire 2017 relative à "la maîtrise du flux des textes réglementaires", loc. cit.

المباشر على الحقوق المرأة، أو من خلال اقتراح تدابير تصحيحية عند وجود أثر سلبي¹. كما تم تطوير دليل منهجي من قبل مصلحة حقوق المرأة والمساواة، وتم توفير برامج تكوينية للمكلفين بإعداد دراسات الأثر التقييمية، إلا أن غياب بيانات إحصائية مصنفة حسب الجنس يظل عائقاً أمام جودة هذه الدراسات².

في السياق ذاته، صدر منشور حكومي بتاريخ ٤ / ٠٩ / ٢٠١٢ رقم 5602/SG n° يدعو إلى دمج قضايا الإعاقة في كل مشروع قانون ذي صلة، حيث يتعين أن تشمل دراسة تقييم الأثر الآثار المحتملة في مجالات متعددة، من بينها التعليم، التدريب، سوق العمل، التنقل، السكن، الدخل، المشاركة الاجتماعية، البحث والابتكار، والرعاية الصحية.

وتعدّ "بطاقة تشخيص الإعاقة" الأداة المركزية لهذه الدراسة، حيث يتم إعدادها من قبل كبار الموظفين المعنيين بالإعاقة في الوزارات، وتُدمج ضمن دراسة الأثر التقييمية العامة³. وإذا تبين أن مشروع النص لا يشمل تدابير محددة تخص الإعاقة، وجب أن يُذكر ذلك صراحة مع تبرير هذا الاختيار، إذ إن المبدأ الأساس هو شمولية قضايا الإعاقة في جميع السياسات العامة والتشريعية للدولة.

أما بالنسبة لفئة الشباب، فقد نص المنشور الحكومي الصادر في ٢ / ٠٥ / ٢٠١٦ على ضرورة تضمين تقييم الأثر على الشباب ضمن دراسات الأثر لمشاريع القوانين، مع التأكيد على مفاهيم العدالة بين الأجيال والمساواة وعدم التمييز في الوصول إلى الحقوق والخدمات العامة⁴. كما دعا المنشور إلى اعتماد منظور استشرافي، نظراً لأن آثار التشريعات الحالية تمتد أيضاً إلى الأجيال المستقبلية. حيث تطلب المنشور ألا تقتصر دراسة الأثر على آثار التشريعات على

¹ Circulaire du 23 / ٠٨ / 2012, intégrant la dimension de "l'égalité femmes-hommes" dans l'élaboration des textes législatifs et réglementaires, JORF n°196, 24 / ٠٨ / 2012.

² Ibidem (نفس المرجع السابق).

³ Circulaire du 4 / 09 / 2012 "relative à la prise en compte du handicap dans les projets de loi", JORF n°0206 du 5/09/2012, Texte n° 2.

⁴ Circulaire N° 5857/SG du 2 / 05 / 2016 relative à "l'évaluation de l'impact sur la jeunesse des projets de lois et de textes réglementaires",
Publié le: 02/05/2016.

الشباب الحالي فقط، بل أيضاً على الأجيال الشابة المقبلة، بما يعكس بعداً زمنياً طويل الأمد في التقييم^١.

المطلب الخامس

أهداف دراسة تقييم الأثر

في فرنسا

أدرجت دراسات الأثر في النظام القانوني الفرنسي كمكون مؤسسي يهدف إلى تعزيز جودة التشريع، وتوجيه السياسات العامة نحو مزيد من الكفاءة والفعالية. ويأتي ذلك في إطار محاولة معالجة مفارقة مزمنة أشار إليها الفقيه Alain Viandier سنة ١٩٨٦، حيث لاحظ أن تحضير مشاريع القوانين في فرنسا ظل "بدائياً كما في الأصل"، يتم بدون دراسات جدوى أو تقييم للآثار، رغم النشاط التشريعي الكثيف للحكومة تحت الجمهورية الخامسة^٢.

وقد جاءت هذه الآلية (دراسة الأثر) لتُصلح اختلالاً بنيوياً كان يعكس خللاً في أدوات سنالنصوص القانونية، وتوسعاً غير مضبوط في حجم القوانين.

تهدف دراسات الأثر إلى ضمان اتخاذ العمل القانوني بناءً على تحليل موضوعي للخيارات المتاحة والآثار المحتملة. وقد نصت المادة الثامنة من القانون العضوي الصادر في ١٥ أبريل ٢٠٠٩ على أن وثائق دراسة الأثر يجب أن توضح الأهداف المرجوة من مشروع القانون، وتحدد البدائل المتاحة التي لا تستلزم إدخال قواعد قانونية جديدة، وتشرح الدوافع التي تبرر سن تشريع جديد. هذه المقاربة تُكرس مبدأ عدم اللجوء إلى القانون إلا عندما يكون ذلك مبرراً وضرورياً، وهو ما يُسهم في تجنب التضخم التشريعي وتحقيق قدر أكبر من الرشادة القانونية^٣.

¹ "La clause d'impact jeunesse", 6 mai 2016, DALLOZ Etudiant – Actualité.

² Alain Viandier, "La crise de la technique législative", Revue française de théorie juridique, 4, 1986, p. 79.

³ Manel Benzerafa-Alilat, op. cit., p.544.

بمعني آخر تهدف دراسات الأثر التشريعي، في جوهرها، إلى تحسين جودة النصوص القانونية، من خلال تقديم تحليل شامل ومسبق للبدائل والآثار المتوقعة¹. وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي دراسات وتقاريره السنوية أن إدخال آلية دراسة تقييم الأثر لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة يسعى صراحة إلى كبح "السيّل التشريعي" والحد من "ثرثرة القانون"، على اعتبار أن التضخم التشريعي يفقد القانون هيئته، ويجعل المواطن أقل اهتماماً به².

فحين يصبح القانون متضخماً ومتشعباً، يفقد وضوحه وتأثيره، وهو ما يُقوّض من فاعلية الدولة القانونية. لذلك، تُعد دراسات الأثر بمثابة أداة لضمان ألا يُسن تشريع جديد إلا عندما يكون ضرورياً ولا يمكن تحقيق الهدف ذاته بوسائل أخرى غير قانونية³.

تهدف دراسة الأثر كذلك إلى إضاءة القرار السياسي من خلال عرض تحليلي لمختلف البدائل الممكنة، مع مراعاة طبيعة الإشكاليات المطروحة والمصالح المتعارضة التي قد تتأثر بالتدخل التشريعي. فبالإضافة إلى الغاية التشريعية، تسعى دراسات الأثر إلى تحقيق كفاءة أكبر للسياسات العامة، عبر الحد من الأعباء التشريعية على الفاعلين الاجتماعيين والاقتصاديين، وتحقيق توازن أفضل بين التدخل القانوني وواقع المجتمع⁴.

إن الغاية الأساسية لدراسة الأثر المسبق لمشروعات القوانين هي توفير معطيات دقيقة للحكومة والبرلمان تمكنهم من تقييم مدى ملاءمة التشريع المقترح من حيث الضرورة والتناسب، مع النظر في التبعات الاجتماعية والاقتصادية والقانونية والتكاليف الإدارية المحتملة على جميع الفاعلين المعنيين. وبالتالي، فهي أداة لتقييم مدى تناسب الحل القانوني مع طبيعة المشكلات المطروحة، في ضوء التكاليف والفوائد⁵.

أما الهدف الثالث لدراسات الأثر، فيتجلى في تحسين جودة النقاش العام وتعزيز شفافيته. حيث تُعد الشفافية وإعلام المواطنين من الأهداف الأساسية لدراسات الأثر التشريعي لمشروعات القوانين، إذ إنها تساهم في تعزيز فهم الجمهور للأهداف والسياسات الكامنة وراء مشروع القانون،

¹ Andrea Renda, op. cit., p. 48; Mihaly Fazekas, op. cit., p.32.

² Conseil d'État, Rapport public 2006, op. cit., p. ٤٦.

³ Susan Rose-Ackerman et Thomas Perroud, op. cit., p. 1١٤.

⁴ Jean-Michel Eymeri-Douzans et Xavier Bioy, op. cit., p. ٥٣; Farrow Scott, op. cit., p.84.

⁵ Olivier Vardakoulis, loc. cit.

وثُرسخ مبادئ النقاش الديمقراطي والمساءلة^١. غير أن الممارسة العملية أظهرت أن هذه الغاية لا تتحقق دائماً بشكل فعال، خصوصاً في ظل ضعف التفاعل البرلماني مع هذه الدراسات وغياب النقاش العام حولها، مما يفقدها جزءاً من وظيفتها الموضوعية، ويحصرها في دور شكلي يُستخدم في بعض الأحيان كأداة لتبرير مشروع قانون معين، بدلاً من أن تكون أرضية لنقاش فعلي حول جدوى الإصلاح^٢.

فضلاً عن ذلك، على الرغم من إتاحة دراسات الأثر التشريعي عبر منصات مثل "Légifrance"^٣ و"Parlement & Citoyens"، فإن التفاعل المجتمعي معها يظل محدوداً. فالمساهمات التي يقدمها المواطنون نادراً ما تُدمج بفعالية في مسار النقاش، مما يُضعف من طابعها التشاركي. كما أن بعض الدراسات تُصاغ بلغة تقنية يصعب على غير المتخصصين استيعابها، ما يحد من قدرتها على التأثير في الرأي العام^٤.

¹ Thomas Perroud, op. cit., p.221.

² Mihaly Fazekas, op. cit., p.33; Manel Benzerafa-Alilat, op. cit., p.5٥١.

^٣ في السياق الفرنسي، لا تشير منصة "البرلمان والمواطنين" إلى نظام موحد، بل تعبر عن مجموعة من الآليات الرقمية التي تهدف إلى تعزيز المشاركة العامة في العمل البرلماني. من ذلك، استخدام منصات إلكترونية تتيح تشكيل لجان مشتركة بين النواب والمواطنين الذين يتم اختيارهم عن طريق القرعة للمساهمة في النقاشات التشريعية. كما تعتمد بعض المؤسسات، مثل محكمة الحسابات الفرنسية، على منصات مخصصة لاستقبال بلاغات المواطنين بشأن المخالفات المالية.

⁴ Jean-Louis Cabrespines, op. cit., p. ٦٠.

المبحث الثاني

نطاق تطبيق دراسة الأثر

لمشروعات القوانين

تنص المواد ٨ و ١١ من القانون العضوي رقم ٢٠٠٩-٤٠٣ الصادر في ١٥ أبريل ٢٠٠٩ على إلزام الحكومة بإعداد دراسة أثر تشريعي مرافقة لأي مشروع قانون يتم تقديمه للبرلمان. وتُعتبر هذه الدراسة جزءاً أساسياً من المسار التشريعي، تهدف إلى تحليل الأبعاد القانونية والاقتصادية والاجتماعية للنصوص المقترحة، وضمان الشفافية وجودة التشريع. يشمل نطاق هذا الالتزام الفئات التالية من مشروعات القوانين^١:

- مشروعات القوانين الأساسية (القوانين العضوية)؛
- مشروعات القوانين العادية؛
- مشروعات قوانين البرمجة^٢ Projets de loi de programmation، باستثناء تلك المتعلقة ببرمجة الماليات العامة؛

^١ SGG, "Guide de légistique", 3^e édition, "Fiche 1.1.2 – Etudes et fiches d'impact", mise à jour 28/12/٢٠٢٣, La Documentation française, p.4.

^٢ تُعد قوانين البرمجة في النظام الفرنسي أدوات تشريعية تهدف إلى تحديد التوجهات والأهداف الإستراتيجية للدولة على المدى المتوسط أو الطويل، لا سيما في مجالات المالية العامة والدفاع. فهي تضع إطاراً زمنياً متعدد السنوات يضبط تطور النفقات والإيرادات العمومية، وتُرسى قواعد لضمان استدامة المالية العامة من خلال تحديد أهداف تتصل بالتوازن المالي وتخفيض الدين العمومي. وفي المجال الدفاعي، تبرز هذه القوانين في شكل "قانون البرمجة العسكرية"، الذي يرسم معالم السياسة الدفاعية للدولة، سواء من حيث الموارد البشرية أو تحديث العتاد أو دعم البحث والتطوير. ورغم أن هذه القوانين لا تكتسي طابعاً إلزامياً من الناحية القانونية، فإنها تظل ضرورية ومفيدة، كونها تُوفر حداً أدنى من الرؤية والاستقرار لصناع القرار، وتُرغم الحكومة سياسياً على تقديم تبريرات في حال الإخلال بأهدافها أو الانحراف عن مساراتها. ويبرز هذا البعد بشكل جلي في رأي المجلس الأعلى للمالية العامة الصادر بتاريخ ٨ أكتوبر ٢٠٢٤ بشأن مشروع قانون المالية وقانون تمويل الضمان الاجتماعي لسنة ٢٠٢٥، حيث اعتبر أن قانون البرمجة للمالية العامة للفترة ٢٠٢٣-٢٠٢٧، رغم أنه لم يُمضِ على صدره سوى أقل من عام، لم يعد يشكل مرجعاً صالحاً بسبب التدهور الكبير في وضع المالية العامة خلال عامي ٢٠٢٣ و ٢٠٢٤، ما يُبرز هشاشة الالتزام العملي بهذه البرمجة رغم قيمتها التوجيهية. راجع باللغة الفرنسية:

- بعض النصوص غير المالية الواردة في مشروعات قوانين المالية وتمويل الضمان الاجتماعي، وهي نصوص خاصة يطلق عليها مسمي: « Dispositions dites « non exclusives » des projets de loi de finances »؛
- مشروعات القوانين الهادفة إلى التصديق أو الموافقة على المعاهدات أو الاتفاقيات الدولية، وذلك تطبيقاً لأحكام المادة ٥٣ من الدستور، وفقاً لشروط خاصة.
- في المقابل، توجد فئات من مشروعات القوانين مستثناة من هذا الالتزام (دراسة تقييم الأثر)، وهي^١ :
 - مشروعات القوانين الدستورية؛
 - مشروعات قوانين التصديق على الأوامر التشريعية التفويضية، ما لم تتضمن نصوصاً جديدة تتجاوز مجرد تصحيح الأخطاء المادية أو التعديلات الشكلية المتعلقة بالاتساق القانوني ajustements de cohérence juridique^٢؛
 - مشروعات قوانين المتعلقة ببرمجة الماليات العامة؛
 - مشروعات قوانين التسوية (التي تتعلق بحسابات تنفيذ الميزانية)؛
 - مشروعات القوانين المتعلقة بتمديد حالات الأزمات.
- ومن الجدير بالذكر أن الفقرة الثالثة من المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي، التي تحدد شروط تقديم مشروعات القوانين، لا تنص على إلزامية إعداد دراسة أثر بالنسبة إلى الاقتراحات البرلمانية أو التعديلات المقدمة من الحكومة أو البرلمان، ولا بالنسبة إلى مشاريع الأوامر التشريعية المنصوص عليها في المادتين ٣٨ و ٧٤-١ من الدستور.
- في ضوء ما سبق، يمكن القول إن المبدأ العام المتعلق بإلزامية إرفاق كل مشروع قانون بدراسة أثر تشريعي تسبق إيداعه لدى البرلمان لم يخلُ من استثناءات، حيث أقر النظام القانوني الفرنسي بوجود نظامين استثنائيين يحدان من نطاق تطبيق دراسة الأثر وفق ما تمليه اعتبارات وظيفية أو تنظيمية خاصة.

Haut Conseil des finances publiques, "Avis n° HCFP-2024-3 du 8 octobre 2024 relatif aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2025."

^١ SGG, "Guide de légistique", (...) Etudes et fiches d'impact, op. cit., p.5.

^٢ مشروعات قوانين التصديق على الأوامر التي لا تُدخل تعديلات جوهرية أي التصديق الجاف ratification sèche

ويتمثل النظام الاستثنائي الأول في الإعفاء الكلي لبعض مشروعات الإصلاح من إعداد دراسة الأثر، سواء لاعتبارات تتعلق بطبيعتها الفنية أو بارتباطها بمسائل تنظيمية بحتة. أما النظام الاستثنائي الثاني، فيقوم على تطبيق معدل لدراسة الأثر، وفق مقارنة مبسطة أو جزئية تختلف عن النموذج الكامل المعتمد عادةً في مشاريع القوانين.

وسنخصص المطلب الأول لتحليل هذين النظامين الاستثنائيين، وبيان كيفية تطبيقهما وآثارهما على فاعلية دراسة الأثر^١.

وفي سياق مواز، برز توجه حديث في فرنسا نحو توسيع نطاق دراسة الأثر ليشمل القرارات التنظيمية أو اللائحية، رغم أنها لا تخضع لهذا الالتزام بموجب نصوص القانوني العضوي الصادر في ١٥ / ٠٤ / ٢٠٠٩. فغالباً ما تُستكمل القوانين بمراسيم أو قرارات تنظيمية تُفصل كيفية تطبيقها، دون أن تكون خاضعة لتقييم مسبق لأثرها.

إلا أن الدعوات المتزايدة لترشيد القرارات التنظيمية (اللوائح) وضبط كلفته، دفعت الحكومة نحو تبني تقييمات ودراسات أثر لهذه القرارات الإدارية التنظيمية. وقد تجسد هذا التوجه في اعتماد ما يُعرف بـ"بطاقة تقييم الأثر" la fiche d'impact، التي باتت تُرفق بمشاريع المراسيم التنظيمية ذات الأهمية الكبيرة، في إطار ما يمكن اعتباره ضبطاً للأثر التشريعي خارج الالتزامات القانونية الصريحة. وسيتم تناول هذا الاتجاه المستحدث ضمن المطلب الثاني من خلال دراسة الخلفية القانونية والإدارية له، وتحليل مضمونه الإجرائي ومجالات تطبيقه^٢.

أما في المطلب الثالث، فسيُسلط الضوء على إحدى الثغرات اللافتة في نظام تقييم الأثر في فرنسا، والمتمثلة في غياب الإلزام القانوني لإرفاق مقترحات القوانين البرلمانية بدراسات أثر مسبقة. فعلى الرغم من أن الفقرة الثالثة من المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي تنص على خضوع مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة لمتطلبات دراسة الأثر وفق ما يحدده القانون العضوي، إلا أن هذا الإطار الدستوري لم يمتد ليشمل مقترحات القوانين التي يتقدم بها النواب أو أعضاء مجلس الشيوخ، وهو ما أحدث تمايزاً ملحوظاً بين النصوص التشريعية من حيث شروط إعدادها^٣.

¹Guillaume Protière, "L'exception à l'obligation d'études d'impact, Communication Dans Un Congrès 2012", Centre de droit constitutionnel, p. 5, available at : <https://hal.science/hal-00823912>. (Conslté, 4/2025).

² Pierre-Yves Gahdoun, op. cit., p. 7٩١.

³ Gicquel Jean-Éric, "La loi et la procédure parlementaire", op. cit., p. 9٢٩.

المطلب الأول

الاستثناءات من الالتزام العام بإجراء دراسة الأثر

في القانون الفرنسي

يمكن القول بالرغم من الطابع الإلزامي العام لدراسة تقييم الأثر، كما نص عليه الفقرة الأولى من المادة الثامنة من القانون العضوي الصادر في ١٥ أبريل ٢٠٠٩، والتي تُطبق كقاعدة على جميع مشروعات القوانين، فإن النظام القانوني الفرنسي يقر بوجود نظامين استثنائيين على هذه القاعدة العامة.

يتمثل النظام الاستثنائي الأول في الإعفاء الكلي لبعض مشروعات الإصلاح من إعداد دراسة الأثر، وهو ما يهدف إلى تسهيل المسار التشريعي في بعض الحالات ذات الطبيعة الخاصة أو الطارئة (الفرع الأول).

أما النظام الاستثنائي الثاني، فيقوم على تطبيق نظام معدل لدراسة الأثر، بحيث يُسمح بإجراء دراسة أثر مبسطة أو غير مكتملة، وذلك بحسب طبيعة المشروع وظروف تقديمه (الفرع الثاني).¹

الفرع الأول

الإعفاء الكلي لبعض مشروعات القوانين

من إعداد دراسة الأثر

رغم الطابع الإلزامي العام لإعداد دراسة تقييم الأثر، فإن مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة تستفيد من إعفاء صريح أو ضمني من هذا الالتزام. ويُستند في ذلك إلى نصوص القانون العضوي رقم ٢٠٠٩-٤٠٣ الصادر في ١٥ أبريل ٢٠٠٩، حيث تم النص على بعض الإعفاءات صراحةً في المادة ١١ من هذا القانون (أولاً). في حين تتجم إعفاءات أخرى عن الصمت التشريعي أو الغموض النصي بهذا القانون (ثانياً).

¹ Thomas Perroud, op. cit., p.2٢٥.

أولاً: - الإعفاءات الصريحة من دراسة الأثر

تنص الفقرة الأولى من المادة ١١ من القانون العضوي المشار إليه على إعفاء ثلاث فئات من مشروعات القوانين من إلزامية إعداد دراسة أثر، وهي ثلاثة أنواع:

١. مشروعات القوانين الدستورية:

تُستثنى مشروعات تعديل الدستور من إلزامية دراسة الأثر، ويُعزى ذلك إلى خصوصية المسار الدستوري لتعديل النص الأساسي، حيث تتبع المبادرة عادة من رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح من الوزير الأول، وليس من الوزير الأول مباشرة. ورغم هذا التبرير الإجرائي، فإن هذا الإعفاء يظل محل تساؤل بالنظر إلى الطبيعة السامية للنصوص الدستورية في النظام القانوني الداخلي.

فعلى سبيل المثال، كان من المفترض أن تحظى مراجعة كبرى مثل اعتماد فترة رئاسية من خمس سنوات بدراسة أثر منهجية ومنظمة^١. فمشروعات مراجعة الدستور، بما تمثله من تحول جوهري في النظام السياسي، تستحق على الأقل ما يُقدّم لمشروعات القوانين العادية من تحليل وتقييم قبل التشريع^٢.

٢. مشروعات قوانين المتعلقة ببرمجة المالية العامة *les projets de loi de programmation des finances publiques*

تُستثنى مشروعات المتعلقة ببرمجة المالية العامة أيضاً من الالتزام بإعداد دراسة الأثر، وهي قوانين لا تخضع لمبدأ القوة الملزمة للنصوص القانونية *échapper à l'exigence de normativité de la loi*.

^١ يمكن الإشارة، على سبيل المثال، إلى الإصلاح الدستوري الذي أقر نظام الخمس سنوات لولاية رئيس الجمهورية (القانون الدستوري رقم ٢٠٠٠-٩٦٤ الصادر في ٢ أكتوبر ٢٠٠٠ بشأن مدة ولاية رئيس الجمهورية، والمنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية بتاريخ ٣ أكتوبر ٢٠٠٠، ص. ١٥٥٨٢)، والذي تم اعتماده دون إجراء دراسة تقييم أثر رسمية، وهو ما يثير تساؤلات مشروعة لآثار القانونية والمؤسسية لإصلاح على هذا القدر من الأهمية الدستورية.

^٢ إن المكانة التي يحتلها الدستور في إطار مبدأ تدرج القواعد القانونية وسموه على كافة هذه القواعد تقتضي، في الحد الأدنى، إخضاع مشاريع تعديل الدستور لتقييم يُضاهي، من حيث الدقة والصرامة، ذلك المعتمد في مشاريع القوانين العادية.

وقد تم إدراج هذه الفئة ضمن المادة ٣٤ (الفقرة ٢٠) من الدستور الفرنسي في التعديل الدستوري الذي تم في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨، لتحل محل ما كان يُعرف سابقاً بقوانين البرنامج^١. ونظراً لغياب تعريف دقيق لهذه القوانين، فإنها قد تُستخدم كوسيلة من قبل الحكومة للتحايل على إلزامية دراسة الأثر. حيث يمكن مثلاً إضافة عبارة "برمجة مالية" إلى عنوان مشروع قانون لتجنب الامتثال للالتزامات التقديرية المرافقة له. إلا أن الجهات الرقابية قد لا تكتفي بالعنوان عند فحص مدى التزام المشروع بالقواعد الدستورية^٢.

رغم ذلك، عندما تتضمن قوانين البرمجة، إلى جانب الأهداف المالية، نصوصاً تشريعية ملزمة *dispositions normatives*، فإن هذه النصوص تُخضع لدراسة أثر تشريعي دقيق ومفصل؛ وذلك بموجب المادة ٨ من القانون العضوي لعام ٢٠٠٩.

ويقتضي ذلك تنظيم دراسة الأثر بحيث تُعالج آثار كل نص تشريعي، أو مجموعة من المواد، بصورة مستقلة، وألا يُكتفى بالإشارة إليها ضمن اعتبارات عامة أو تحليل شمولي^٣. فضلاً عما سبق، في سياق إعداد مشاريع القوانين المالية المرتبطة بقوانين البرمجة، يُشترط تضمين رأي مجلس المالية العامة الأعلى *Haut Conseil des finances publiques* حول الفرضيات الاقتصادية الكلية *macroéconomiques* التي يقوم عليها المشروع. وينطبق هذا على مشاريع قوانين المالية السنوية، وقوانين المالية التعديلية، وقوانين تصفية الحسابات المالية^٤. ويُرفق رأي المجلس بالمشروع عند تقديمه إلى الجمعية الوطنية، ويتم نشره للعموم عند هذا التقديم. ويقوم المجلس أيضاً بتقييم مدى اتساق المادة التمهيدية من مشروع القانون مع التوجهات متعددة السنوات الخاصة بالتوازن الهيكلي ونفقات الإدارات العامة، وفقاً لما ورد في المادة الأولى مكرراً القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية^٥.

¹ Révision constitutionnelle du 23 / ٠٤ / 2008, art. 34 alinéa 20 de la Constitution.

² Alemanno Alberto, "Le juge et les études d'impact", RFAP, 2014/1 N° 149, 2014. p.179.

³ Susan Rose-Ackerman et Thomas Perroud, op. cit., p. 1١٨.

⁴ "Loi organique n° 2001-692 du 1 / ٠٨ / 2001 relative aux lois de finances", available at : ECOX0104681L.

⁵ Ibidem (نفس المرجع السابق).

كما يقيّم المجلس مدى واقعية التقديرات الخاصة بالإيرادات والنفقات الواردة في المشروع، وفق الفقرتين الرابعة والخامسة من المادة ٦١ من نفس القانون.

٣. مشروعات قوانين تمديد حالات الأزمات les projets de loi prorogeant les états de cris

تُغفَى أيضاً مشروعات القوانين المتعلقة بتمديد حالات الأزمات من شرط تقديم دراسة الأثر. ورغم الانتقادات البرلمانية التي وُجّهت أثناء مناقشة القانون العضوي لسنة ٢٠٠٩، فإن مجال تطبيق هذه النصوص ليس غامضاً^١.

فالمادة ١١ من القانون العضوي تُشير تحديداً إلى مشروعات تمديد الأوضاع الاستثنائية، سواء بموجب المادة ٣٦ من الدستور المتعلقة بحالة الحصار، أو بموجب المادة الأولى من قانون ٣ أبريل ١٩٥٥ المرتبط بحالة الطوارئ^٢.

ويُبرر هذا الإعفاء بالطابع الاستعجالي لهذه الحالات، الذي لا يتماشى مع المسار التحضيري المعقد المرتبط بدراسات الأثر. ومع ذلك، يمكن التفكير في تقديم تقييم أولي مختصر يوضح الأهداف والمخاطر المتوقعة من تلك المشروعات، بما يضمن الحد الأدنى من الرقابة التشريعية ويقلل من مخاطر التعسف.

ثانياً: الإعفاء الضمني لمشروعات القوانين من دراسة تقييم الأثر

لا يقتصر الإعفاء من إعداد دراسة الأثر على ما نص عليه القانون العضوي لسنة ٢٠٠٩ بطريقة صريحة، بل يتسع ليشمل حالات أخرى مستثناة ضمناً، بسبب غياب النص أو سكوت القانون عنها. وتتمثل هذه الحالات في مبادرات تشريعية مصدرها الحكومة، لكنها لا تندرج شكلياً ضمن نطاق "مشروعات القوانين" بالمعنى الضيق، وتشمل^٣: الاقتراحات النيابية ذات المصدر

¹ Guillaume Protière, op. cit., p.7: Sur les échanges parlementaires ayant entouré l'adoption de l'article 11 de la loi organique du 2009, portant sur le champ d'application des textes régissant les états d'exception.

² Sur les fondements juridiques des régimes d'exception en droit français, voir l'article 36 de la Constitution relatif à "l'état de siège", ainsi que l'article premier de la loi du 3 / ٠٤ / 1955 instituant le régime de "l'état d'urgence".

³ Jean-Louis Cabrespines, op. cit., p. ٥١; Alemanno Alberto, op. cit., p.193.

الحكومي(١)، التعديلات الحكومية على النصوص التشريعية أثناء النقاش البرلماني، ومشروعات القوانين المعروضة للاستفتاء الشعبي(٢).

١. استبعاد الاقتراحات النيابية ذات الطابع الحكومي من نطاق دراسة الأثر

في إطار الإصلاحات التشريعية التي أقرها القانون العضوي الفرنسي في عام ٢٠٠٩، تم فرض إلزامية دراسة تقييم الأثر لمشاريع القوانين الحكومية، بهدف تحسين جودة النصوص القانونية وتعزيز الشفافية التشريعية. غير أن هذا الإصلاح، على أهميته، ظل قاصراً من ناحيتين: استثناء الاقتراحات النيابية ذات الطبيعة أو الدافع الحكومي من الالتزام بهذه الدراسة، وفشل تفعيل التقييم المسبق للتعديلات البرلمانية. ويتضح أن هذا القصور أثر سلباً على فعالية البرلمان، سواء في مبادراته التشريعية أو في ممارسته لحق التعديل^١.

(أ) تهميش الاقتراحات النيابية ذات الطابع الحكومي من دراسة الأثر وأثره على فعالية التشريع:

كما تم بيانه سابقاً، لا تخضع الاقتراحات التشريعية المقدمة من نواب البرلمان، حتى وإن كانت مدفوعة بمبادرة من الحكومة، لمتطلب إعداد دراسة الأثر. ويُعزى ذلك إلى أن البرلمان لا يقع تحت سلطة الوزير الأول، وهو ما انعكس في المنشورات المصلحية الدورية الصادرة عن الحكومة والمتعلقة بدراسات الأثر التشريعي منذ عام ١٩٩٥، والتي لم تلزم بتقديم أي دراسة مسبقة لتلك الاقتراحات. بلا شك، استبعاد الاقتراحات النيابية التي تُقدم بتنسيق أو بدفع مباشر من الحكومة من الخضوع لدراسة تقييم الأثر يمثل ثغرة واضحة في منظومة تحسين جودة التشريع^٢.

وقد أفرز هذا الوضع ممارسة سياسية تُعرف باسم الاقتراحات ذات المبادرة الحكومية propositions d'initiative gouvernemental، حيث يُقدم نائب من الأغلبية اقتراح قانون في حين أن محتواه وتفاصيله تُعدّ بتوجيه مباشر من الحكومة.

¹ Denolle Anne-Sophie, "Les études d'impact : une révision manquée ?" , RFDC , 2011/3 n° 87, 2011. p.499.

² Ibidem (نفس المرجع السابق).

وتُوظف هذه الممارسة للتحايل على الالتزامات القانونية، مثل تجنب عرض النص على مجلس الدولة أو الإفلات من إلزامية دراسة الأثر، فضلاً عن نفي المسؤولية السياسية عن إجراءات غير شعبية¹.

وقد وُجّهت اتهامات مماثلة للحكومة خلال النقاش حول قانون عقد التضامن المدني le pacte civil de solidarité، حيث اعتُبر أن تقديمه على شكل اقتراح برلماني كان غرضه الالتفاف على وجوب إجراء دراسة أثر.

واستمر هذا النهج حتى بعد صدور القانون العضوي لسنة ٢٠٠٩، كما يتجلى في اقتراح القانون المتعلق بتبسيط وتحسين جودة التشريع، المقدم بتاريخ ٧ أغسطس ٢٠٠٩، دون إرفاقه بأي دراسة أثر، على الرغم من الدور المحوري الذي أدته الحكومة في صياغته².

(ب) دراسة الأثر كآلية داعمة (لا مقيدة) لحق التعديل البرلماني:

رغم ما يُثار من مخاوف في الأوساط القانونية حول احتمال تحول دراسات الأثر إلى قيد على حرية البرلمان في ممارسة حقه الدستوري في التعديل، إلا أن الممارسة البرلمانية في فرنسا أظهرت عكس ذلك. فالطبيعة القانونية لدراسة الأثر تجعلها غير ملزمة، شأنها في ذلك شأن المذكرة التفسيرية أو تقارير اللجان، حيث تُعد وثيقة معلوماتية تهدف إلى إنارة النقاش التشريعي دون أن تحد من سلطة البرلمان.

وقد كرس المجلس الدستوري هذا الفهم حين أكد أن النصوص التشريعية التي يتم إدخالها بموجب تعديلات برلمانية لا تُشترط لها دراسة أثر مسبقة، ولا يشكل غيابها سبباً في عدم دستورية النصوص المعنية. لذلك، تبقى المؤسسة البرلمانية حرة في اعتماد أو تجاهل ما تتضمنه هذه الدراسات من تقييمات، مما يعزز من استقلالية البرلمان في المبادرة التشريعية³.

علاوة على ذلك، كثيراً ما استخدم النواب دراسة الأثر كوسيلة لتعزيز حججهم عند تقديم تعديلات تشريعية. ففي مناسبات متعددة، تم الاستناد إلى ثغرات محددة في الدراسة لتبرير تعديل معين، سواء من خلال اقتراح حذف مادة أُدرجت في المشروع الحكومي دون تقييم كافٍ، أو من

¹ Bertrand-Léo Combrade, "L'impact de l'étude d'impact", RFDC, 2018/4 N° 116, 2018, p.889.

² Gicquel Jean-Éric, "La loi et la procédure parlementaire", op. cit., p. 93٦.

³ Cons. const., n° 2010-618 DC du 9 /١٢/ 2010, JORF du 17 /١٢/ 2010, p. 22181.

خلال المطالبة بإعداد تقارير تكميلية بعد دخول النصوص حيز التنفيذ. ومن الأمثلة الدالة على ذلك ما حدث أثناء مناقشة مشروع قانون تحديث العمل العام المحلي في ٢٠١٣، حيث أقدمت لجنة القوانين في مجلس الشيوخ على حذف مادة تتعلق بـ "ميثاق الحوكمة الإقليمية"، مستندة إلى عدم اقتناعها بالمبررات التي قدمتها دراسة الأثر بشأن مدى توافق تلك المادة مع مبدأ عدم الوصاية بين الإدارات المحلية^١.

وفي حالات أخرى، شكل غياب بعض المؤشرات أو البيانات عن دراسة الأثر دافعاً لتقديم تعديلات تطلب إعداد تقارير لاحقة تقييم الجوانب المهملة. مثال ذلك ما حصل أثناء مناقشة مشروع قانون تقسيم الأقاليم عام ٢٠١٤، حين اقترح أحد النواب تضمين النص التزاماً بإعداد تقرير بعد ستة أشهر من دخول القانون حيز التنفيذ، لتقييم تأثير الإصلاح الإداري على التوظيف في القطاع العام، وهو جانب لم تتناوله الدراسة الأصلية بما يكفي^٢.

وحين تكون دراسات الأثر محكمة الصياغة وشاملة الجوانب القانونية والاجتماعية والاقتصادية، فإنها تلعب دوراً محفزاً في إثراء العمل التشريعي، من خلال تزويد النواب بالبيانات التحليلية التي تساعدهم على تطوير مقترحات بديلة.

وقد ظهر ذلك خلال مناقشة مشروع قانون التنوع البيولوجي عام ٢٠١٤، حيث تم اقتراح إدراج مبدأ "عدم التراجع" في حماية البيئة استناداً إلى مضمون دراسة الأثر التي فسرت أسباب غياب هذا المبدأ من النص الحكومي^٣.

ورغم أن التعديل لم يُعتمد في النهاية، فإنه يُظهر القيمة الإجرائية والفكرية التي يمكن أن تضيفها دراسة الأثر إلى النقاش البرلماني.

وفي بعض الحالات، ساهمت دراسة الأثر بشكل مباشر في اعتماد تعديلات برلمانية جوهرية. على سبيل المثال، خلال مناقشة مشروع قانون يتعلق بالوقاية من العود إلى الجريمة عام ٢٠١٣، اقترحت لجنة القوانين في مجلس الشيوخ تعديلاً لإلغاء بعض القيود المفروضة على تعديل

¹ Sénat, Commission des lois, "rapport n° 580 (2012-2013)" présenté par R. Vandierendonck concernant le "projet de loi relatif à la modernisation de l'action publique territoriale et à l'affirmation des métropoles", 15 mai 2013, p. 47.

² Sénat, Rapport n° 641 sur le "projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales."

³ Jean-Claude Zarka, "La loi « biodiversité »", LPA 30 Août, 2016, n° 120b7, p.7.

العقوبات السالبة للحرية. وقد استندت اللجنة إلى ما جاء في دراسة الأثر من أن تلك القيود قد تُفضي إلى ارتفاع عدد الأحكام غير القابلة للتعديل بمقدار ٥٠٠٠ حكم سنوياً، الأمر الذي اعتُبر مقلقاً في ظل وضعية الاكتظاظ التي تعاني منها السجون الفرنسية^١. وقد تم اعتماد هذا التعديل لاحقاً في النص النهائي من قبل اللجنة المختلطة المشتركة بين مجلسي البرلمان.

(ت) فشل تفعيل التقييم المسبق لتعديلات البرلمان: تعذر تفعيل آلية التقييم المسبق على تعديلات البرلمان لمشروع القانون المقدم من الحكومة وذلك لعدة أسباب رئيسية، أبرزها:

- غياب تطبيق فعلي للمادة ١٥ من القانون العضوي لعام ٢٠٠٩:

في محاولة لتوسيع نطاق دراسة الأثر، أدرج المشرع في المادة ١٥ من القانون العضوي لعام ٢٠٠٩ إمكانية تقييم تعديلات البرلمان بشكل مسبق، عبر آلية تنظيمية تُترك للبرلمان. غير أن هذه الآلية ظلت حبراً على ورق^٢.

في الجمعية الوطنية، ورغم إدراج المادة ٩٨-١ من النظام الداخلي آلية للتقييم المسبق عبر لجنة التقييم والمراقبة، إلا أنها لم تُفعل فعلياً قط، باستثناء محاولة واحدة أثناء مناقشة قانون يتعلق بفتح قطاع الألعاب والمراهقات. وقد رفضت تلك المحاولة بدعوى عدم احترام الآجال الإجرائية المنصوص عليها في القانون العضوي. أما في مجلس الشيوخ، لم يتم حتى النقاش بشأن إدراج هذه الآلية في النظام الداخلي، سواء في إصلاحات ٢٠٠٩ أو ٢٠١٥، مما يُظهر افتقاراً واضحاً للإرادة السياسية في تفعيل هذا المسار^٣.

• المعوقات البنيوية والإجرائية:

إن فشل تفعيل هذه الآلية لا يعود فقط إلى غياب الإرادة، بل أيضاً إلى^٤:

(١) القصور الإداري: البرلمان لا يمتلك حالياً البنية الإدارية أو الموارد الفنية اللازمة لإجراء دراسات تقييم دقيقة لتعديلات قد تُقدّم بالعشرات يومياً.

¹ Denolle Anne-Sophie, op. cit., p. ٥٠١.

² Bertrand-Léo Combrade, "L'impact de l'étude d'impact", op. cit., p.8٩٢.

³ Guillaume Protière, op. cit., p.٣.

⁴ Thomas Perroud, op. cit., p.2٢٣.

(٢) الضغط الزمني: طبيعة النقاش التشريعي، خاصة أثناء دراسة القوانين في اللجان أو الجلسات العامة، لا تسمح بالتوقف لإجراء تقييم موضوعي مسبق لكل تعديل.

(٣) الثقافة المؤسسية: لا تزال الأوساط البرلمانية تنتظر بعين الريبة إلى تقييم التعديلات، وتخشى أن يُستخدم كذريعة للحد من حق النواب في التعديل، وهو ما أثير صراحة أثناء مناقشات القانون العضوي في ٢٠٠٩.

• ضعف الإلزامية والتقييم المسبق كعائق أمام جودة القانون:

إن تهميش التقييم المسبق للتعديلات، سواء بشكل قانوني (عبر عدم فرضه) أو عملي (عبر تعطيله)، يؤدي إلى عدة نتائج سلبية^١:

أولاً، يُفرغ الإصلاح التشريعي من مضمونه، ويجعل جودة القوانين رهينة للإرادة السياسية المسيطرة في البرلمان.

ثانياً، يُضعف من شفافية النقاش العام حول القوانين، ويقوض قدرة المعارضة على مساءلة السلطة التنفيذية.

ثالثاً، يُكرس غياب التكافؤ بين الحكومة والبرلمان، خاصة أن الحكومة، بحكم التزامها بإجراء دراسة أثر، تكون في موقع قوة مقارنة بالبرلمان الذي يفتقر إلى أداة معادلة.

نستخلص مما سبق، أنه يتبين بوضوح أن تطبيق مبدأ دراسة تقييم الأثر في فرنسا، ورغم طابعه الإلزامي الشكلي بالنسبة لمشاريع القوانين الحكومية، لا يزال يعاني من قصور مزدوج: استثناء غير مبرر للاقتراحات النيابية ذات الدافع الحكومي، وفشل تفعيل التقييم المسبق لتعديلات البرلمان. ونتيجة لذلك، يظل الحق البرلماني في التعديل ممارساً في مناخ مؤسسي غير متوازن، حيث تُتاح للحكومة أدوات تقدير مسبق لا تتاح بالمثل للنواب.

وإذا أُريد لهذا الحق أن يُمارس ضمن شروط عادلة وفعالة، فلا بد من مراجعة جذرية للنظام الحالي تشمل:

- (١) فرض تقييم موضوعي ومبسط على الاقتراحات النيابية ذات البعد التنفيذي؛
- (٢) تفعيل آلية التقييم المسبق لتعديلات البرلمان من خلال دعم إداري وفني مستقل؛
- (٣) إعادة توجيه الثقافة البرلمانية نحو اعتبار دراسة الأثر أداة دعم وليس أداة تقييد.

٢. استثناءات التعديلات الحكومية والاستفتاء الشعبي من دراسة الأثر

¹ Pierre-Yves Gahdoun, op. cit., p. 7٩٤.

رغم الأهمية المتزايدة لدراسة تقييم الأثر كأداة لضمان جودة القوانين وفعاليتها، إلا إن بعض مشروعات القوانين، بطريقة ضمنية، لا تخضع لهذا الإجراء. ومن بين أبرز هذه الحالات، يُلاحظ استبعاد التعديلات الحكومية المقدمة أثناء النقاش البرلماني (أ)، وكذلك مشروعات القوانين التي تُعرض مباشرة على الاستفتاء الشعبي (ب)، من إلزامية دراسة الأثر.

(أ) استبعاد التعديلات الحكومية من شرط دراسة الأثر

يمكن للحكومة تجاوز شرط دراسة الأثر عن طريق إدخال تغييرات مباشرة على النصوص قيد المناقشة داخل البرلمان، عبر تقديم تعديلات تشريعية. ولا تُلزم هذه التعديلات بأي دراسة أثر تشريعية مسبقة، رغم ما قد تحمله من تعديلات جوهرية على التشريع محل النقاش¹. وقد حاولت المادة ١٤ من القانون العضوي لسنة ٢٠٠٩ منح جمعيات البرلمان صلاحية تنظيم كيفية إخضاع التعديلات الحكومية لدراسات الأثر، إلا أن المجلس الدستوري اعتبر ذلك تفويضاً تشريعياً غير مشروع، وأعلن بطلان هذه المادة بسبب تسلب المشرع من اختصاصه². ونتيجة لذلك، تبقى الحكومة حرة في تمرير تعديلات تحتوي على نصوص جديدة ذات تأثير كبير، من دون الالتزام بتقديم تحليل منهجي لها. من الأمثلة البارزة على ذلك، التعديل الذي أدخل ائتمان الضريبة على التنافسية والتوظيف ضمن قانون المالية التصحيحي لسنة ٢٠١٢، والذي قُدم إلى البرلمان في ٢٧ نوفمبر من ذات العام، دون أي دراسة أثر تشريعية مرافقة³.

¹ Manel Benzerafa-Alilat, op. cit., p.5٥٣.

² Cons. const., 2009-579 DC, 09/04 /2009, JORFdu 16/04/2009, p.6530: censurant l'article 14 de la loi organique pour incompétence négative.

³ Guillaume Protière, op. cit., p.6 : Un amendement gouvernemental introduisant le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) dans le projet de loi de finances rectificative pour 2012 a été adopté sans qu'aucune "étude d'impact" ne l'accompagne.

(ب) استبعاد مشروعات القوانين الاستثنائية من نطاق دراسة الأثر

تُغفى أيضاً مشروعات القوانين المعروضة على الشعب للاستفتاء بموجب المادة ١١ من الدستور الفرنسي من شرط دراسة الأثر، وذلك لغياب أي إشارة لها في القانون العضوي لسنة ٢٠٠٩. فهذه النصوص لا تُعرض على البرلمان طبقاً للمادة ٣٩ فقرة ٣ من الدستور، وبالتالي لا تقع ضمن نطاق التطبيق الإلزامي للإصلاحات المتعلقة بدراسة الأثر^١.

ويثير هذا الوضع مفارقة قانونية لافتة، إذ أن الاستفتاء يُعد من أعلى صور المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار، ما يفرض وجوب تقديم الحد الأدنى من المعلومات للمواطنين حول أهداف المشروع وآثاره المحتملة. لكن الصمت القانوني في هذه الحالة يترك الناخب أمام نص غامض، من دون أدوات تحليلية تعينه على اتخاذ موقف واعٍ ومدروس.

تُظهر هذه الثغرات في تطبيق الإلزام بدراسة الأثر قدرة السلطة التنفيذية على تفادي متطلبات الرقابة البرلمانية، سواء عبر الاستفادة من الصمت القانوني، أو من خلال ما تمنحه بعض الأنظمة الاستثنائية من مرونة في التطبيق^٢.

الفرع الثاني

تطبيق آلية دراسة تقييم الأثر

من خلال نظام خاص مخفف

تُعد إلزامية إجراء دراسة تقييم الأثر من المتطلبات الأساسية التي تنطبق على جميع مشروعات القوانين التي تتدرج ضمن نطاق تطبيق القانون العضوي الصادر في ١٥ أبريل ٢٠٠٩. غير أن بعض فئات مشروعات القوانين تستفيد من نظام خاص يخفف من القواعد الشكلية المرتبطة بعرض هذه الدراسة، ما يدل على وجود نوع من المرونة التشريعية الموجهة نحو تحقيق التوازن بين ضرورة التقييم التشريعي المسبق للنصوص القانونية وبين متطلبات السرعة أو الخصوصية التي تفرضها طبيعة بعض مشروعات القوانين.

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق): Les textes législatifs soumis au référendum échappent à la procédure de dépôt prévue à l'alinéa 3 de l'article 39 de la Constitution, laquelle encadre habituellement l'examen parlementaire des projets de loi.

² Susan Rose-Ackerman et Thomas Perroud, op. cit., p. ١١٣.

في هذا السياق، تنص بعض النصوص القانونية على تخفيف إجراءات إعداد دراسة الأثر بالنسبة لبعض أنواع مشروعات القوانين (أولاً)، في حين أن تخفيفاً آخر في هذا المجال ينبع من التأويلات التي قدمها المجلس الدستوري للنصوص القانونية العضوية ذات الصلة (ثانياً)¹.

أولاً: - إدخال مرونة خاصة بدراسة الأثر لبعض مشروعات القوانين

لم تَسع القاعدة العامة المنصوص عليها في القانون العضوي الصادر في ١٥ أبريل ٢٠٠٩ إلى فرض إلزامية موحدة لدراسة الأثر على جميع مشروعات القوانين، بل تم استحداث نظام خاص يأخذ بعين الاعتبار الطبيعة المميزة لبعض هذه المشروعات. فبينما تستوجب النصوص العادية التزاماً صارماً بتقديم دراسة تقييم الأثر، فإن بعض المشروعات، لطابعها الخاص أو لخصوصية مجالها، خضعت لنظام مخفف أو جزئي، يعكس رغبة المشرع في المواءمة بين ضرورة الإحاطة المسبقة بالمضمون التشريعي وبين متطلبات الواقعية الإجرائية².

تم إدخال قدر من المرونة في إلزامية دراسة تقييم الأثر بالنسبة لبعض مشروعات القوانين، وذلك بالنسبة للحالات التالية:

١. المرونة الخاصة بمشروعات قوانين التفويض بالتشريع عن طريق الأوامر

في إطار تطبيق المادة ٣٨ من الدستور الفرنسي، يجيز المشرع للحكومة، بموجب قوانين تفويض، أن تتخذ عن طريق الأوامر التشريعية أو التنظيمية (ordonnance) (اللوائح التفويضية) تدابير تدخل بطبيعتها ضمن المجال التشريعي، وذلك لمدة محدودة سلفاً. وتُعد هذه الإجراءات الاستثنائية من الآليات المهمة التي تمكن السلطة التنفيذية من الإسراع في تنفيذ برنامجها التشريعي في حالات تتطلب سرعة التحرك أو وجود ظروف خاصة تستدعي المرونة التنظيمية.

تُعد مشروعات القوانين التي تخول الحكومة إصدار أوامر تشريعية استثنائية حالة نموذجية لعدم ملائمة فرض دراسة أثر تقليدية. فالتقديم المسبق لدراسة أثر تشريعي عند مرحلة طلب

¹ Jean-Louis Cabrespines, op. cit., p. ٤١.

² Ibidem (نفس المرجع السابق), p. 42.

التفويض يكون سابقاً لأوانه، نظراً لغياب مشروع القانون ذاته في تلك اللحظة، كما أن تقديم الدراسة عند التصديق على الأمر التشريعي يكون متأخراً بطبيعته، لأن النص قد دخل حيّز التنفيذ فعلياً^١. ولمواجهة هذه الإشكالية، نص القانون العضوي الصادر في ١٥ أبريل ٢٠٠٩ في مادته ١١ الفقرة الثانية على تقييد نطاق دراسة الأثر المطلوبة، فاستبعد على وجه الخصوص ضرورة تحليل الآثار الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، مكتفياً بعناصر تحليلية محدودة. وأكد المجلس الدستوري هذا التوجه من خلال سوابقه القضائية، حيث اعتبر أن اشتراط تقديم دراسة أثر تفصيلية ضمن مشروع قانون التفويض لا ينبغي أن يفسر على نحو يلزم الحكومة بالإفصاح للبرلمان عن محتوى الأوامر المزمع إصدارها بموجب التفويض، إذ من شأن ذلك أن يُخل بمقتضيات المادة ٣٨ من الدستور^٢. وبالتالي، لا تكون الحكومة ملزمة بوضع مؤشرات لقياس الأثر عند تقديم مشاريع القوانين المتضمنة طلبات التفويض بالتشريع بموجب الأوامر (اللوائح التفويضية)، مما يوفر هامشاً واسعاً للسلطة التنفيذية^٣.

وتزداد هذه المرونة وضوحاً حين تلجأ الحكومة إلى إدخال طلب التفويض في صورة تعديل برلماني، إذ لا تخضع في هذه الحالة لأحكام الفقرة الثانية من المادة ١١ من القانون الصادر في ١٥ أبريل ٢٠٠٩. أما فيما يتعلق بالأوامر التشريعية، أي اللوائح التفويضية، بعد إصدارها، فقد تم إلغاء المادة ١١ الفقرة الثالثة المتعلقة بدراستها نظراً لتعارضها مع منطوق الدستور، كونها تتعلق بنصوص نافذة فعلاً لا بإصلاحات مستقبلية. ورغم ضعف الإطار القانوني المنظم لهذا النوع من التشريع، لجأ رئيس الوزراء إلى إصدار منشور إداري يلزم بتقييم أولي لهذه النصوص، دون أن يرقى ذلك إلى إلزام قانوني، مما يفتح الباب أمام دعوات لتشديد المتطلبات، وجعل دراسة الأثر إلزامية بالنسبة للوائح التفويضية^٤.

¹ Levade Anne, "Conseil constitutionnel et ordonnances: l'in vraisemblable revirement !", La Semaine juridique. Édition générale, 29 / ٠٦ / 2020, n° 26, p. 1185.

² Ibidem (نفس المرجع السابق), p. 1187.

³ Bertrand-Léo Combrade, "L'impact de l'étude d'impact", op. cit., p. 8٩٦.

⁴ Alemanno Alberto, op. cit., p. ١٨٦; Jean-Louis Cabrespines, op. cit., p. 72.

٢. المرونة الخاصة بمشروعات المصادقة أو الإقرار على المعاهدات

تُعامل مشروعات القوانين المتعلقة بالمصادقة أو الإقرار على الاتفاقيات الدولية، والمندرجة تحت المادة ٥٣ من الدستور، بنظام دراسة أثر تشريعي مبسط. فالمرجع رأى أن الطبيعة الخاصة لهذه النصوص، التي تندرج ضمن التزامات الدولة الدولية، تستدعي تخفيف المتطلبات الشكلية^١. أكد المشرع هذا التبسيط من خلال الإعفاء من بعض الالتزامات الشكلية، مثل وجوب تقديم تحليلات معمقة للآثار المترتبة على تبني الاتفاقية محل الدراسة.

ومن بين النقاط الجدلية في هذا الإطار، مسألة تقديم التحفظات أو التصريحات التفسيرية التي قد تُرفق باتفاقية معينة، حيث أثار الأمر تساؤلات دستورية تتعلق بمدى إلزام الحكومة بعرض هذه التفاصيل ضمن دراسة تقييم الأثر. ولقد تدخل المجلس الدستوري ليؤكد حرية الحكومة في التصرف بشأنها، سواء تعلق الأمر بإبدائها أو التراجع عنها أو حتى سحبها بعد المصادقة^٢.

رغم ما سبق، فإنه يجدر الإشارة إلى أن الفقرة الأخيرة من المادة ١١ من القانون العضوي لعام ٢٠٠٩ أكدت على ضرورة تضمين دراسات الأثر لمضمون خاصوعدة عناصر رئيسية، وذلك عندما يتم تقديم مشاريع قوانين استناداً إلى المادة ٥٣ من الدستور.

وتهدف هذه الدراسات إلى دعم اتخاذ القرار على أسس موضوعية ومنهجية. في هذا السياق، ينبغي أن تشمل دراسة الأثر العناصر التالية^٣:

- عرض الحالة المرجعية: أي تقديم وصف دقيق للوضع القائم قبل إبرام الاتفاقية، بهدف تحديد الحاجات أو المشكلات التي تسعى الاتفاقية إلى معالجتها؛
- استعراض التاريخ التفاوضي: من خلال تلخيص أهم المراحل التي مرت بها المفاوضات منذ انطلاقها وحتى الوصول إلى النص النهائي؛

¹ Denolle Anne–Sophie, op. cit., p. ٥٠٦.

² Cons. const., 2009–579 DC, 09 /04 / 2009, op. cit., p.6530 : Selon la décision du Conseil constitutionnel, l'exigence d'une étude d'impact ne s'applique pas aux projets de loi d'habilitation dans la mesure où elle ne saurait contraindre le Gouvernement à révéler par avance au Parlement le contenu détaillé des ordonnances qu'il prévoit. Par conséquent, l'élaboration d'indicateurs d'évaluation n'est pas requise pour ces textes.

³ Jean–Louis Cabrespines, op. cit., p. ٤٢.

- تحديد أهداف الاتفاقية بشكل واضح ومحدد، مما يسمح بتقييم مدى اتساقها مع السياسات الوطنية والأولويات الاستراتيجية للدولة؛
 - تقدير النتائج المتوقعة: عبر تحليل الآثار المحتملة لتنفيذ الاتفاقية، سواء على الصعيد القانوني، أو الاقتصادي، أو الاجتماعي، أو البيئي؛
 - بيان وضعية التوقيع والتصديق: من خلال تحديد عدد الدول الموقعة والدول التي أتمت إجراءات التصديق، لتوضيح السياق الدولي العام.
- يُظهر هذا التكييف القانوني توازناً بين متطلبات الشفافية البرلمانية وضرورات السياسة الخارجية، إلا أنه لا يخلو من إشكاليات، خاصة في ظل تنامي تأثير القانون الدولي في النظام القانوني الفرنسي، وهو ما يطرح تساؤلاً مشروعاً حول مدى كفاية الإطار البرلماني الحالي في مراقبة مضامين الاتفاقيات الدولية والتأكد من اتساقها مع المبادئ الدستورية والالتزامات الوطنية^١.

٣. المرونة الخاصة بمشروعات القوانين المالية

تشكل مشروعات قوانين المالية حالة استثنائية، حيث تم استثنائها صراحة من تطبيق القواعد العامة لدراسة الأثر بموجب الفقرة الأولى من المادة ١١ من القانون العضوي الصادر في ١٥ أبريل ٢٠٠٩. ومع ذلك، فإن هذا الإعفاء لا يشمل النصوص غير المالية الواردة ضمن هذه المشروعات، والتي تُخضع بدورها لما يُعرف بالتقييم المسبق، أي دراسة أثر مبسطة تشمل بعض العناصر الجوهرية فقط، على غرار ما تنص عليه الفقرات العشر الأخيرة من المادة ٨ من نفس القانون^٢. حيث قامت المادة ١٢ من القانون العضوي لعام ٢٠٠٩ بتعديل القانون العضوي رقم ٢٠٠١-٦٩٢ الصادر في ١ أغسطس ٢٠٠١ المتعلق بقوانين المالية، بحيث أضاف إلى الوثائق الإلزامية المرفقة بمشاريع قوانين المالية السنوية وقوانين المالية التعديلية، وثيقة تقييم أولي (évaluation préalable) يجب أن تشتمل على المستندات المنصوص عليها في الفقرات العشر الأخيرة من المادة ٨ من نفس القانون العضوي، وذلك بالنسبة لكل نص تشريعي من شأنه التأثير على موارد السنة المالية، أو الذي يندرج ضمن المجال الاختياري غير الحصري لقوانين المالية، كما هو

¹ Mihaly Fazekas, op. cit., p.3٩.

² Derosier Jean-Philippe, "L'impact toujours plus faible des études d'impact", Constitutions, n°2018-3, p. 379.

منصوص عليه في الفقرة الثانية من البند الأول للبند السابع من الفقرة الثانية من المادة ٣٤ من القانون العضوي الصادر في ٢٠٠١ المتعلق بقوانين المالية الفرنسية^١.

وقد تم تثبيت هذا الالتزام ضمن المادتين ٥١ و ٥٣ من القانون العضوي الصادر في ٢٠٠١ المتعلق بقوانين المالية، فيما يخص مشاريع قوانين المالية الأولية والتعديلية على التوالي، إلا أن هذا الالتزام لا يشمل جميع أحكام النصوص المالية، بل يقتصر على فئات محددة منها، وهي^٢:

(١) جميع النصوص المتعلقة بموارد الدولة، ولا سيما النصوص الضريبية التي وردت ضمن الفقرة ٢ من ١ من المادة ٣٤ من قانون عام ٢٠٠١ المتعلق بقوانين المالية؛

(٢) النصوص الضريبية التي لا تؤثر بشكل مباشر على موارد الدولة؛ فبالرغم من أن إمكانية إدراجها ضمن قوانين المالية تستند منذ تعديل ٢٨ ديسمبر ٢٠٢١ إلى الفقرة ٣ من ١ من المادة ٣٤، والتي لم تذكر ضمن المواد ٥١ و ٥٣، فإن غياب الإحالة إليها يُعتبر خللاً تنسيقياً غير مقصود، ولذلك لا يزال من الضروري تقديم تقييم أولي بشأنها، كما كان الحال سابقاً؛

(٣) النصوص الواردة في الجزء الثاني من القانون، والتي تدخل ضمن المجال الاختياري والمشارك، وفقاً لما جاء في الفقرة ٧ من ١ من المادة ٣٤ من قانون عام ٢٠٠١ المتعلق بقوانين المالية.

وعلى العكس من ذلك، لا يشمل نطاق التقييم الأولي الإلزامي^٣:

(١) النصوص الداخلة ضمن المجال الإلزامي والحصري لقوانين المالية، مثل تلك المتعلقة بشروط التوازن المالي العام (مادة التوازن)، وتقديرات الإيرادات، أو تفويضات الإنفاق؛

(٢) النصوص التي تندرج ضمن المجال الاختياري الحصري لقوانين المالية.

ورغم أن المادتين ٥١ و ٥٣ من القانون العضوي لعام ٢٠٠١ المتعلق بقوانين المالية لا تحيلان صراحة إلى الفقرة الأولى من المادة ٨ من القانون العضوي لسنة ٢٠٠٩، التي تنص على وجوب إرفاق المستندات منذ إحالة المشروع إلى مجلس الدولة، فإنه من المستحسن تطبيق هذه الفقرة كذلك على النصوص المالية الخاضعة للتقييم الأولي، سواء في مشاريع قوانين المالية أو قوانين تمويل الضمان الاجتماعي^٤.

¹ Denolle Anne-Sophie, op. cit., p. ٥١٠.

² Michel Bouvier, Les finances publiques, LGDJ, 12e édition, 2021, p. 415.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق), p. 41٨.

⁴ Ibidem (نفس المرجع السابق), p. ٢٠٤; Derosier Jean-Philippe, op. cit., p. 385 : Bien que les articles 51 et 53 de la LOLF n'établissent pas de lien explicite avec

ونظراً للتنوع الكبير في طبيعة المواد التي تحتويها مشاريع قوانين المالية، فإن الأسلوب العملي المتبع هو إعداد بطاقات تقييم منفصلة (fiches d'impact) تغطي كل مجموعة مترابطة من المواد، أو في بعض الأحيان مادة واحدة فقط.

أما إذا تضمن المشروع إصلاحاً شاملاً في المجال الضريبي أو المالي، فإن التقييم يُقدم في وثيقة واحدة متكاملة أو في فصل مستقل، وذلك على غرار ما يُتبع مع مشاريع القوانين المستقلة^١.

إلى جانب مشروعات قوانين المالية، تبرز أيضاً مشروعات قوانين تمويل الضمان الاجتماعي *projets de loi de financement de la sécurité sociale* باعتبارها نموذجاً خاصاً في ميدان التشريع، حيث لا تخضع، بدورها، لمتطلبات دراسة الأثر الكاملة المنصوص عليها في القانون العضوي لعام ٢٠٠٩. إلا أن المشرع حرص على فرض شكل خاص من التقييم الأولي *l'évaluation préalable*، وذلك وفقاً لما ورد في المواد ٤-١١١، ٤-١١١ و ٣-٤-١١١ من قانون الضمان الاجتماعي، مما يؤكد على أهمية الموازنة بين خصوصية هذه النصوص والحاجة إلى الحد الأدنى من التحليل المسبق لمضامينها^٢.

وينحصر هذا التقييم الأولي المسبق في النصوص التي تدخل ضمن النطاق الاختياري والمشارك بين الحكومة والبرلمان، كما تم تعريفه في الفقرة ٧ من المادة ٣-١١١، وكذلك في المواد من ٦-٣-١١١ إلى ٨-٣-١١١ من نفس القانون^٣.

ويُستثنى من هذا الإلزام، بطبيعة الحال، كل ما يدخل ضمن المجال الإلزامي الحصري لمشروعات قوانين الضمان الاجتماعي، ما يعكس توجهاً تشريعياً متدرجاً في تطبيق تقييم الأثر بحسب نوعية المادة القانونية.

أما فيما يتعلق بمشروعات قوانين التمويل التصحيحي للضمان الاجتماعي *les projets de loi de financement rectificative de la sécurité sociale*، فإن المادة ١١١-٣ من

l'article 8, alinéa 1er, de la loi organique du 2009, la logique d'évaluation préalable impose l'application de cette exigence aux textes budgétaires et sociaux concernés.

¹ SGG, "Guide de légistique", (...) Etudes et fiches d'impact, op. cit., p.18.

² Ibidem (نفس المرجع السابق), p.19.

^٣ نفس المرجع السابق

نفس القانون تُحدد الشروط الخاصة بتقييمها الأولي، مع التأكيد على ضرورة الرجوع إليها في كل حالة يُعتمد فيها تعديل الإطار المالي المرتبط بالحماية الاجتماعية أثناء السنة المالية الجارية^١. يتبين من ذلك أن النظام القانوني الفرنسي قد رسّخ تمييزاً دقيقاً بين دراسة الأثر الكاملة والتقييم الأولي المبسط والمرن، تبعاً لطبيعة النصوص، ومجالها، وأثرها المالي والاجتماعي، وهو ما ينسجم مع مبدأ التناسب الذي اعتمده المجلس الدستوري، كما يعبر عن رغبة المشرع في عدم إعاقة ديناميكية العمل التشريعي في مجالات تنسم بالتعقيد التقني والحساسية الزمنية، كالقانون المالي وقانون الضمان الاجتماعي^٢.

وقد دعم المجلس الدستوري هذا التوجه عبر إرسائه لمبدأ نسبية دراسة الأثر principe de proportionnalité de l'étude d'impact، الأمر الذي يرسخ فكرة التكيف حسب طبيعة كل نص ومجاله^٣.

ثانياً: تأويلات المجلس الدستوري في إلزامية دراسة الأثر لبعض مشروعات القوانين

في إطار تنظيم دراسات الأثر المرافقة لمشروعات القوانين، لم تقتصر تدخلات المشرع على استثناءات موضوعية لبعض المشروعات ذات الطبيعة الخاصة، بل أقر أيضاً مبدأ عاماً يقوم على إمكانية تكيف مضمون دراسة الأثر وفقاً لمحتوى المشروع وطبيعته. رغم أن المشروع الأولي للقانون العضوي الصادر في ٢٠٠٩ نص على مبدأ التناسب بين حجم التقييم وطبيعة الإصلاح، إلا أن هذا المبدأ تم التخلي عنه لاحقاً تجنباً للغموض^(١).

غير أن المجلس الدستوري أعاد تفعيل هذا المبدأ من خلال تفسير مرّن لمضمون المادة ٨ من قانون عام ٢٠٠٩ في أحكامه القضائية^(٢). تبرز أهمية هذا التفسير بصفة خاصة في مشروعات قوانين اللازمة لتحقيق أهداف ونتائج التوجيهات الأوروبية في النظام القانوني الوطني^(٣). رغم ضرورة هذا التفسير فإنه يثير إشكاليات على مستوى مصداقية الشفافية البرلمانية، إذ يُفرغ في بعض الحالات دراسة الأثر من بعدها الرقابي^(٤).

¹ Michel Bouvier, op. cit., p. ٤٣٩.

² Derosier Jean-Philippe, op. cit., p. 387.

³ Levade Anne, op. cit., p. 1187.

⁴ Ibidem (نفس المرجع السابق).

١. الأصل في مبدأ التناسب وتخلي المشرع العضوي عنه

استند مشروع القانون العضوي لعام ٢٠٠٩، في بداياته، إلى بعض المنشورات المصلحية الوزارية الصادرة خلال تسعينيات القرن الماضي، والتي نادى بإعمال مبدأ التناسب بين حجم دراسة الأثر وبين مدى أهمية أو تعقيد الإصلاح المقرر، وذلك تجنباً لإرهاق السلطة التنفيذية بإعداد دراسات مُفطرة في الحجم حين لا يكون المشروع محللاً ذا أثر كبير^١.

إلا أن المشرع العضوي تخطى عن النص على هذا المبدأ، تحسباً من الطابع الذاتي والتقديري الذي قد يُفتح بسببه الباب أمام تلاعب الحكومة في تقدير نطاق الدراسة المطلوبة^٢.

٢. تكريس المبدأ من قبل المجلس الدستوري بصيغة تفسيرية مرنة

رغم حذف هذا المبدأ من النصوص التشريعية، فإن المجلس الدستوري الفرنسي أعاد إدراجه ضمناً من خلال احتكامه إلى منطق التكيف المرن لدراسة تقييم الأثر. ففي حكمه الصادر بتاريخ ٩ أبريل ٢٠٠٩، أكد المجلس أن الفقرات المنصوص عليها في المادة ٨ من القانون العضوي لا تُدرج في دراسة الأثر إلا بقدر ما تكون قابلة للتطبيق بالنظر إلى موضوع النص محل الدراسة^٣.

وتعزز هذا الاتجاه لاحقاً في حكمه الصادر في عام ٢٠١٤، حيث وسع المجلس نطاق هذا التفسير، معتبراً أن الهدف من المشروع هو المعيار المعتمد لتحديد مدى لزوم تضمين بيانات معينة في الدراسة^٤. وبهذا، أصبح للحكومة هامش واسع في تقرير ما يجب إدراجه فعلياً في دراسة الأثر، بل ويتاح لها نظرياً تفادي التزام تحليلي معين، فقط بعدم التصريح بهدف معين للمشروع^٥.

(ثالثاً) التطبيق الخاص في مشروعات القوانين التنفيذية للتوجيهات الأوروبية في النظام القانوني الوطني

تبرز أهمية هذا التكيف أيضاً في حالة مشروعات القوانين المتعلقة بتطبيق أهداف ونتائج التوجيهات الأوروبية في النظام القانوني الداخلي. فرغم أن القانون العضوي لعام ٢٠٠٩ لم يُفرد لهذه

¹ Bertrand Mathieu, op. cit., p. ٢٢.

² Jean-Luc Warsmann, loc. cit.

³ Cons. const., 2009-579 DC, op. cit., p. 6530.

⁴ Romain Rambaud, "Le Conseil constitutionnel et les études d'impact : entre contrôle formel et inertie contentieuse", RFDC, n° 125, 2021, p. 45.

⁵ Guillaume Protière, op. cit., p. ٧.

المشروعات معالجة خاصة، إلا أن التحليل المسبق لمضمون التوجيهات يجري بالفعل في مستوى الاتحاد الأوروبي عبر التقييمات التي تُعدها المفوضية الأوروبية¹.

وبناءً على المادة ٨٨-٤ من الدستور، دعت العديد من المنشورات والتعليمات الحكومية إلى إعداد دراسة أثر مبسطة خلال المفاوضات الأولية بهدف استباق التأثيرات المحتملة للتوجيهات على النظام القانوني الفرنسي. وعند عرض مشروع القانون التنفيذي للتوجيهات الأوروبية في النظام القانوني الوطني، يلزم الدستور الحكومة بإرفاق دراسة أثر وفقاً لمقتضيات المادة ٨ من القانون العضوي لعام ٢٠٠٩، غير أن هذه الدراسة في الغالب لا تُعد دراسة أصلية بقدر ما هي انعكاس للتقييمات الأوروبية المسبقة، خصوصاً فيما يتعلق ببدايل العمل التشريعي أو تحليل الأهداف المرجوة².

في غياب معالجة قانونية صريحة لهذا الوضع، يبدو أن الاحتكام إلى التفسير المرن الذي قدمه المجلس الدستوري هو الذي يُبرر هذا التكييف. فطبيعة المشروع ذاته - باعتباره ترجمة قانونية لتوجيهات مفروضة خارجياً - تُبرر إعداد دراسة أثر محدودة المحتوى وموجهة نحو التنفيذ أكثر من التحليل³.

(رابعا) التأثير على نطاق دراسة الأثر في ظل سيادة المرونة

تعكس كل هذه التعديلات، والصيغ التفسيرية، والاستثناءات الموضوعية، موقفاً واضحاً من المشرع الفرنسي يتمثل في تقادي فرض قيود مفرطة على العمل الحكومي في مرحلته التحضيرية. ورغم أن الهدف المعلن هو تحسين جودة العملية التشريعية، فإن المرونة المعتمدة تفرغ أحياناً مبدأ دراسة الأثر من محتواه الإلزامي، ما يُضعف وظيفة الرقابة البرلمانية ويحد من الشفافية المرجوة، ويمنح الحكومة سلطة شبه مطلقة في تحديد نطاق الالتزامات التحليلية⁴.

¹ European Commission, loc. cit.

² Mihaly Fazekas, op. cit., p.38; Pierre-Yves Gahdoun, op. cit., p.791.

³ Romain Rambaud, op. cit., p.47.

⁴ Denolle Anne-Sophie, op. cit., p. ٥٠٣.

المطلب الثاني

نحو تكريس التقييم المسبق

للقرارات الإدارية التنظيمية (اللوائح)

يُعد التمييز بين المجالين التشريعي واللائحي حجر الزاوية في البناء الدستوري الفرنسي، حيث حددت المادة ٣٤ من الدستور بدقة المجالات التي تختص بها السلطة التشريعية، بينما أسندت المادة ٣٧ ما تبقى من مواضيع إلى السلطة التنظيمية.

ومع ذلك، فإن الواقع العملي يُظهر تداخلاً وثيقاً بين هذين المجالين، إذ يشكّلان معاً الأساس المكوّن لما يُعرف بـ"القانون الإيجابي" *l'essentiel du droit positif*، أي مجموع القواعد السارية داخل الدولة^١.

وفي هذا السياق، غالباً ما تُستكمل القوانين بمراسيم تنظيمية تنفيذية تُفصّل كيفية تطبيقها، دون أن تكون هذه الأخيرة خاضعة لالتزام قانوني بإجراء دراسة تقييم مسبق لأثرها، كما هو الحال مع مشاريع القوانين.

غير أن التطورات الحديثة في الفكر الإداري والقانوني، مدفوعة بسعي الدولة نحو ترشيد إصدار قرارات إدارية لائحية وضبط كلفتها القانونية والمالية والاجتماعية، أفرزت توجهاً واضحاً نحو إخضاع مشاريع القرارات الإدارية التنظيمية، لاسيما تلك الموجهة إلى الإدارات المحلية والجمهور، لتقييمات مسبقة من خلال ما يُعرف بـ"بطاقة تقييم الأثر" *la fiche d'impact*^٢.

ويبرز هذا التوجه، الذي لا يستند إلى إلزام دستوري أو تشريعي صريح، في عدد من المنشورات الدورية الصادرة عن الوزير الأول، والتي تهدف إلى إرساء ثقافة جديدة في صناعة القرار الإداري التنظيمي، تجعل من التقييم المسبق شرطاً ضمنياً للجودة التشريعية.

وفي هذا الإطار، سنتناول مختلف أوجه هذا الاتجاه من خلال أربعة فروع رئيسية، هي على التوالي:

الفرع الأول: الإطار العام للتقييم المسبق في مجال القرارات التنظيمية.

الفرع الثاني: التقييم المسبق في ضوء الممارسات القانونية واللائحية.

الفرع الثالث: الإشكالات المرتبطة بمشاريع الأوامر التنظيمية.

^١ Levade Anne, op. cit., p. 1188.

^٢ Premier ministre (France), Instruction générale relative à la politique "de gel réglementaire et à la maîtrise normative", circulaire n° 5668/SG, 17 / ٠٧ / 2013.

الفرع الرابع: الهيكل الفنية لبطاقة تقييم الأثر للقرارات التنظيمية.

الفرع الأول

الإطار العام للتقييم المسبق

في مجال القرارات التنظيمية

رغم غياب نص قانوني يلزم الإدارة بإجراء تقييم مسبق للقرارات الإدارية التنظيمية (اللوائح)، فقد أكدت عدة منشورات صادرة عن الوزير الأول على أهمية تضمين تلك المشاريع بطاقات تقييم للأثر، خاصة عندما تمسّ هذه النصوص الإدارات المحلية أو المؤسسات الاقتصادية أو الأفراد. فالمنشور الدوري الصادرة بتاريخ ١٧ / ٠٢ / ٢٠١١، والذي خُصص لتبسيط معايير القرارات الإدارية التنظيمية، دع أعضاء الحكومة إلى اعتماد تحليل دقيق للأثر، لا سيما فيما يتعلق بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، مع تكليف الأمانة العامة للحكومة بالتثبت من جودة هذه التحليلات.^١

وقد أكد المنشور الدوري الصادر في ١٧ / ٠٧ / ٢٠١٣ على تعميم إلزامية التقييم المسبق على كافة القرارات التنظيمية الموجهة إلى الإدارات المحلية والإقليمية والفاعلين الاقتصاديين والمواطنين، مستثنية فقط تلك التي تهم الإدارات المركزية للدولة.^٢

وجاء المنشور اللاحق الصادرة بتاريخ ١٢ / ١٠ / ٢٠١٥ ليكرس وجوب إرفاق كل مشروع نص تنظيمي ببطاقة تقييم للأثر، متى ترتّب عنه عبء مالي أو قانوني جديد أو تحقق من خلاله تغيرات إدارية أو مالية ملموس.^٣

¹ Circulaire du 17 / ٠٢ / 2011 portant sur la simplification des normes applicables "aux entreprises et aux collectivités territoriales", JORFn° 0041.

² Premier ministre (France), op. cit., circulaire n° 5668/SG.

³ Circulaire du 12 / ١٠ / 2015, relative à l'amélioration de la qualité normative et à la systématisation de l'évaluation préalable, op. cit., cette circulaire exige que tout projet de texte ayant des effets sur les collectivités territoriales fasse l'objet d'une analyse préalable, comprenant la consultation du CNEN et l'élaboration d'une fiche d'impact intégrant une estimation financière précise, soumise à l'avis du Secrétariat général du Gouvernement.

الفرع الثاني

التقييم المسبق

في ضوء الممارسات القانونية واللائحية

يمثل التقييم المسبق وسيلة لدعم القرار، من خلال التحقق من ضرورة إصدار قرار تنظيمي جديد، وتقدير مدى تناسب مقتضياته مع الأهداف المرجوة. ويُعد هذا التقييم بمثابة أداة استشرافية تسمح برصد الآثار المتوقعة على الإدارات اللامركزية، والإدارات المحلية، والفاعلين الاقتصاديين، فضلاً عن الجمهور.

ويعد المنشور الدوري الصادر في ٥ / ٠٦ / ٢٠١٩ إحدى المحطات الأساسية في هذا التوجه، حيث أكد على ضرورة إرفاق كل مشروع نص تنظيمي ببطاقة تقييم أثر تُعبأ بدقة، مع إظهار الأثر على الإدارات المحلية والإقليمية بالدولة^١.

ورغم أن النظام القانوني الفرنسي لا يفرض إلزاماً عاماً بإعداد هذه البطاقة، فإن المادة ٨ من المرسوم رقم ٢٠١٥-٥١٠ بشأن ميثاق اللامركزية، تشترط لإثبات المشروعية الخارجية للقرار التنظيمي أن يُرفق ببطاقة تقييم أثر عند تعلقه بالإدارات اللامركزية^٢.

من جهة أخرى، تلزم المادة ٢٠١٢-٢ من القانون العام للإدارات المحلية الحكومة بعرض مشاريع النصوص ذات الأثر المالي أو الفني على هذه الإدارات على المجلس الوطني لتقييم المعايير le Conseil national d'évaluation des normes، مشفوعة ببطاقة تقييم تُبرز الأثر المحتمل.

كما أن القرارات الإدارية التنظيمية التي قد تؤثر على الحريات الاقتصادية الأساسية في الاتحاد الأوروبي، مثل حرية تنقل العمال، أو حرية تقديم الخدمات، أو حرية الاستقرار، تخضع لمقتضيات التوجيه الأوروبي رقم ٢٠٠٥/٣٦/CE، الذي يفرض ضرورة إجراء تحليل لتناسب التدابير

¹ Circulaire du 5 / ٠٦ / 2019 portant sur la réorganisation des administrations centrales et l'adoption de modes de fonctionnement renouvelés, JORF n°130 du 6 juin 2019, texte n°1.

² Article 8- (II) du décret no 2015-510 du 7 / ٠٥ / 2015 portant charte de la déconcentration, JORF n°0107 du 8 mai 2015.

المقترحة مع الهدف المراد تحقيقه، وهو ما شدد عليه المنشور الدوري رقم 6398/SG الصادرة في ٢٤ / ٠٤ / ٢٠٢٣ الذي أوجب إدماج نتائج هذا التحليل ضمن بطاقة الأثر^١.

الفرع الثالث

الإشكالات المرتبطة

بمشاريع الأوامر التشريعية

تشكل مشاريع الأوامر التشريعية أو التنظيمية les projets d'ordonnance (الوائح التفويضية) حالة فريدة ومعقدة ضمن منظومة الأعمال والقرارات التنظيمية في النظام القانوني الفرنسي، وذلك لما تتطوي عليه من طبيعة قانونية مزدوجة وآثار تنظيمية وتشريعية متباينة^٢. فهذه المشاريع تُعد، من حيث الأصل، ذات طبيعة لائحية إلى حين تصديق البرلمان عليها. وبمجرد حصول التصديق، تكتسب هذه الأوامر بعد ذلك صفة تشريعية، وهذا ما أكدته المجلس الدستوري الفرنسي في عدة أحكام، أبرزها الحكم رقم ٢٠٢٠-٨٤٣ QPC بتاريخ ٢٨ مايو ٢٠٢٠^٣، والحكم رقم ٢٠٢٠-٨٥٢/٨٥١ QPC بتاريخ ٣ يوليو ٢٠٢٠^٤.

وقد جاء في حيثيات الحكم الأول رقم ٢٠٢٠-٨٤٣ QPC، تأكيدًا على القاعدة الدستورية المنصوص عليها في الفقرة الأخيرة من المادة ٣٨ من الدستور، أن الأوامر التنظيمية، بعد انقضاء مدة التفويض الممنوح للحكومة، لا يجوز تعديلها إلا بموجب قانون، وذلك في المجالات التي تدخل ضمن الاختصاص التشريعي^٥.

¹ Voir circulaire n° 6398/SG du Premier ministre du 24/04/2023, instaurant l'obligation d'un test "de proportionnalité dans l'évaluation des projets de normes relatifs à l'accès ou à l'exercice des professions réglementées."

² Levade Anne, op. cit., p. 1190.

³ Cons. const., 2020-843 QPC, 28 / ٠٥ / 2020, JORF n°0130 du 29 mai 2020, texte n° 58.

⁴ Cons. const., 2020-851/852 QPC, 03 / ٠٧ / 2020, JORF n°0164 du 4 juillet 2020, texte n° 102.

⁵ Cons. const., 2020-843 QPC, loc. cit.

فضلاً عن ذلك، أكد المجلس الدستوري أيضاً في حيثيات الحكم الثاني رقم ٢٠٢٠-٨٥٢/٨٥١ QPC الصادر في ٣ يوليو ٢٠٢٠ أنه بموجب الفقرة الأخيرة من المادة ٣٨ من الدستور الفرنسي، فإنه عند انقضاء مدة التفويض التي حددها القانون، لا يجوز تعديل النصوص التي تتضمنها الأوامر التنظيمية الصادرة بناءً على هذا التفويض إلا من خلال قانون، وذلك في المجالات التي تندرج ضمن الاختصاص التشريعي.

وإذا كانت نصوص الأمر التنظيمي تكتسب القيمة التشريعية منذ تاريخ التصديق عليها من قبل المشرع، فإن هذه النصوص تُعتبر، بمجرد انقضاء مدة التفويض، وفي حدود المجالات التي تدخل ضمن نطاق التشريع، بمثابة نصوص تشريعية بالمعنى المقصود في المادة ٦١-١ من الدستور الفرنسي.

وبناءً على ذلك، فإن الطعن في مدى توافق هذه النصوص مع الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور لا يمكن أن يتم إلا عن طريق آلية المسالة الأولية الدستورية *question prioritaire de constitutionnalité*، وهو الإجراء الذي يتيح للمجلس الدستوري النظر في دستورية نص تشريعي معمول به، عند إثارة شبهة تعارضه مع الحقوق الدستورية¹.

نستخلص من ذلك، أنه في ضوء السوابق القضائية للمجلس الدستوري، فإن الأوامر التنظيمية تُعامل، اعتباراً من تاريخ التصديق عليها من قبل المشرع، بوصفها نصوصاً تشريعية قائمة بذاتها. وبالتالي، فإن مراحل تطورها القانوني تفرض تكييفاً دقيقاً فيما يتعلق بإخضاعها لتقييمات الأثر سواء اللائحي أو التشريعي.

وبالنظر إلى أن هذه الأوامر قد تفرض التزامات أو آثاراً مباشرة على الأفراد، أو الجمعيات، أو المؤسسات الاقتصادية، أو الجماعات المحلية، فإن المنطق القانوني يقتضي إخضاعها - أسوة بالنصوص والقرارات التنظيمية الأخرى - لبطاقة تقييم الأثر (*fiche d'impact*) قبل صدورها. ويؤكد دليل الصياغة القانونية الفرنسي (*guide de légistique*) على أنه بالنظر إلى مضمون هذه النصوص (التنظيمية)، من المنهجي والصائب إجراء تقييم مسبق لآثارها يعادل في شموليته ودقته التقييم المفروض على مشاريع القوانين.

¹ Barthélemy Christophe, "Résurgence du débat sur la nature des ordonnances dans le domaine de la loi", RFDA, septembre-octobre 2020, n° 5, p. 887.

فمثل هذا التقييم يُعد أداة أساسية لضمان الشفافية، وتحسين جودة التدخلات التنظيمية، ومراعاة التوازنات الاجتماعية والاقتصادية والإدارية¹.

لكن الإشكال الأبرز لا يكمن في مشاريع الأوامر التنظيمية بحد ذاتها، بل في مسار التصديق البرلماني عليها، وتحديدًا في تمييز نوعي التصديق: التصديق الجاف (ratification) (sèche) والتصديق غير الجاف (ratification non sèche).

ففي الحالة الأولى، يقتصر دور البرلمان على منح المرسوم التنظيمي قوة القانون دون تعديل أو إضافة، ولا يُشترط في هذه الحالة تقديم دراسة أثر. أما في الحالة الثانية، حيث يُدخل المشرع تعديلات جوهرية أو يُكمل النص الأصلي، فإن مشروع قانون التصديق يُعدل في مضمونه ويفرض التزامات جديدة، مما يبرر - بل يُلزم - إخضاعه لتقييم أثر مفصل، شأنه في ذلك شأن أي مشروع قانون أصلي².

وتبرز التجربة التطبيقية وجود ثغرات قانونية وتنظيمية في إلزامية دراسات الأثر، مما يؤدي في بعض الحالات إلى النفاق السلطات العامة على هذه الالتزامات. ويتجلى هذا الإشكال بوضوح في الميل المتزايد للحكومة إلى استخدام المبادرات البرلمانية propositions de loi كأداة تشريعية بديلة، لا سيما بعد تعديل المادة ٤٢ من الدستور.

فقد أتاح هذا التعديل للحكومة فرصة توجيه المسار التشريعي عبر البرلمان، دون الخضوع الكامل لواجبات إعداد دراسات الأثر التي تفرض على مشاريع القوانين الحكومية، ما يُضعف من شفافية العملية التشريعية ويحد من قدرة البرلمان والرأي العام على تقييم آثار النصوص المقترحة بشكل علمي ومنهجي³.

في المجمل، تُثير مشاريع الأوامر التنظيمية وتسلسل التصديق عليها، وما يرافقها من استثناءات في إلزامية تقييم الأثر، تساؤلات عميقة حول فعالية النظام القانوني في ضمان الشفافية التشريعية وجودة النصوص القانونية. فبين التكيف القانوني المتغير للأوامر، وتنوع آليات التصديق، واختلاف درجات الالتزام بدراسات الأثر، تبرز الحاجة إلى مراجعة منهجية وإصلاحية تهدف إلى تعزيز الرقابة البرلمانية وتحسين المسار التشريعي من محاولات التحايل أو التبسيط المفرط للإجراءات القانونية الأساسية.

¹ SGG, "Guide de légistique", (...) Etudes et fiches d'impact, op. cit., p.23.

² Barthélemy Christophe, op. cit., p. 892.

³ Levade Anne, op. cit., p. 1198 ; Jean-Louis Cabrespines, op. cit., p. 72.

الفرع الرابع

الهيكلية الفنية

لبطاقة تقييم الأثر للقرارات التنظيمية

تتكوّن بطاقة تقييم الأثر من ثلاث محاور رئيسية، هي:

(١) العرض العام والأعمال التحضيرية: تستهل بطاقة تقييم الأثر بركن خاص بالعرض العام والأعمال التحضيرية، والذي يتضمن العناصر التالية^١:

- الوضعية الراهنة، ضرورة التنظيم، العرض العام للقرار التنظيمي: وهو القسم الذي يشرح السياق الذي أفرز الحاجة إلى النص التنظيمي، ويعرض الأهداف العامة التي يسعى المشروع لتحقيقها، بالإضافة إلى الإطار التشريعي أو التنظيمي القائم الذي يُفترض أن يُكمّله أو يُعدّله.
- تفصيل القرار التنظيمي: تُدرج هنا جميع الإجراءات الجديدة التي يتضمنها القرار، ويُستثنى منها فقط الصياغات الفنية وتدابير التنسيق أو التقنين دون تعديل في الجوهر القانوني. يجب توضيح الهدف من كل تدبير ونص مع تحديد النصوص القانونية أو التنظيمية التي سيطالها التعديل أو الحذف أو الإضافة.
- الضرورة وآليات التنفيذ: يُعرض في هذا القسم البدائل التي تم النظر فيها قبل اعتماد القرار التنظيمي المقترح، بالإضافة إلى النصوص التنظيمية المصاحبة أو الخاصة ببعض الفئات، كما تُوضّح فيه سبل التنفيذ الزمني والمكاني (مثل التطبيق في الأقاليم ما وراء البحار)، وأي آثار محتملة عابرة للحدود.
- جدول المشاورات والاستشارات: يقدّم هذا الجدول حصيلة كاملة للاستشارات الإجبارية أو الاختيارية التي أُجريت أثناء إعداد المشروع، مع بيان التواريخ والأسس القانونية وآراء الجهات المشاركة في الحوار التشريعي أو التنظيمي.

¹ Beneteau Pierre, "Évaluation préalable des projets de normes: méthode et portée", LPA, n°185, 2015, p. 6; SGG, "Guide de légistique", (...) Etudes et fiches d'impact, op. cit., p.23.

٢) التقييم الكمي والنوعي^١:

يُخصص الركن الثاني من البطاقة للتقييم الكمي والنوعي لمشروع النص، إذ يجب فيه توضيح المنهجية المعتمدة في احتساب أو تقدير آثار التنظيم الجديد، مع تفسير الأرقام المُدرجة لاحقاً في الجزء الثالث.

وتُعد هذه المرحلة حاسمة في تقييم جدوى النص، فهي تُظهر مستوى الدقة الفنية والإحصائية في تحليل التأثيرات المحتملة، لا سيما فيما يخص الأعباء المالية، والإدارية، والاجتماعية، وكيفية التنفيذ.

٣) **خلاصة الآثار وآليات التنفيذ:** يتضمن الركن الثالث عرضاً مفصلاً لخلاصة الآثار وآليات تنفيذ النص، حيث يجب توضيح^٢:

- مصادر المعطيات المستخدمة في التقييم، وقواعد الحساب المالي.
- الافتراضات الأساسية المعتمدة في التقدير، مع بيان مواطن الشك أو الحدود المنهجية التي قد تؤثر على دقة الأرقام.
- تحليل نوعي للآثار، يبرز بشكل سردي التأثيرات الممكنة للتدابير المقترحة على فئة معينة (مثل الإدارات المحلية أو المؤسسات الصغيرة والمتوسطة)، أو على مجالات محددة مثل البيئة أو المساواة بين الجنسين.
- تأثير النص على النظام القانوني الداخلي، من خلال تحديد النصوص القانونية التي سيتم تعديلها أو إلغاؤها أو استحداثها بموجب المشروع.
- في النهاية يجب أن تُرفق بطاقة تقييم الأثر للقرارات التنظيمية، عند الاقتضاء، بملحقين يختصان بتقديم:
- آليات التعويض المزدوج التنظيمي (double compensation réglementaire)، الذي يُفرض عندما تُستبدل قاعدة تنظيمية بأخرى تُنتج أعباء إضافية على الأفراد، وتستلزم اتخاذ تدابير تيسيرية موازية.

¹ Circulaire du 12 /10/ 2015, op. cit., relative à l'amélioration de la qualité normative et à la systématisation de l'évaluation préalable.

² SGG, "Guide de légistique", (...) Etudes et fiches d'impact, op. cit., p.2٤.

■ دراسة التناسب وفق القانون الأوروبي، لا سيما عندما يتعلق الأمر بحرية الوصول أو ممارسة مهنة منظمة أو بقيود على الحريات الاقتصادية: وذلك وفقاً لمقتضيات التوجيهات الأوروبية في هذا الشأن.

نستخلص مما سبق، أن بطاقة تقييم الأثر *la fiche d'impact* للقرارات التنظيمية تجسد نموذجاً متقدماً في تطوير أدوات القرار العام، إذ تُمثل تحولاً نوعياً نحو تشريع أكثر استباقية وفعالية، حتى خارج مجالات الإلزام الدستوري والقانوني الصريح بتقديم دراسة أثر لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة. ويكشف التوسع التدريجي في استخدام بطاقة تقييم الأثر للقرارات التنظيمية، سواء عبر المنشورات المصلحية الإدارية أو من خلال الالتزامات الإجرائية المرتبطة بالتنظيم الأوروبي، عن إدراك متزايد لدى السلطات العامة لأهمية التقييم القبلي في الحد من الآثار غير المتوقعة، وتعزيز الشرعية العملية للقرارات الإدارية التنظيمية¹.

المطلب الثالث

غياب إلزامية

دراسة الأثر بالنسبة لمقترحات القوانين البرلمانية

في النظام الفرنسي

يمثل غياب إلزامية دراسة الأثر بالنسبة لمقترحات القوانين (*propositions de loi*) من أعضاء البرلمان في النظام القانوني الفرنسي أحد أبرز الإشكاليات الفنية والمؤسسية التي أثارت جدلاً في إطار الجهود الرامية إلى تحسين جودة التشريع وتعزيز فاعلية السياسات العامة. فعلى الرغم من أن المادة ٣٩ الفقرة الثالثة من الدستور الفرنسي تُحيل إلى قانون عضوي لتحديد شروط عرض مشاريع القوانين على البرلمان، فإن هذا الاختيار الدستوري أدى تلقائياً إلى استثناء مقترحات القوانين - التي تُقدّم بمبادرة من النواب أو أعضاء مجلس الشيوخ - من نطاق إلزامية دراسة الأثر².

وإذا كانت هذه الظاهرة لا تقتصر على الحالة الفرنسية، بل تُلاحظ كذلك في العديد من الأنظمة المقارنة، مثل النظام البريطاني، فإن خصوصية السياق الفرنسي تكمن في الوزن المتزايد

¹ Beneteau Pierre, op. cit., p. ٩.

² Constitution française, art. 39, al. 3; sur cette exclusion automatique, voir aussi Organisation for Economic Co-operation and Development, "Mieux légiférer en Europe, Etude et rapport OCDE", 01/01/2010, p. 8.

لمقترحات القوانين داخل المسار التشريعي، لا سيما بعد تعديل ٢٣ يوليو ٢٠٠٨ الذي أعاد توزيع سلطة المبادرة التشريعية^١. ففي بعض الدورات البرلمانية، مثل دورة ٢٠١١-٢٠١٢، بلغ عدد القوانين التي تم اعتمادها بمبادرة برلمانية نحو ٤٧% من مجمل النصوص المصادق عليها، ما يعكس دوراً متصاعداً للبرلمان في إنتاج التشريع، رغم أنه لا يلزم، خلافاً للحكومة، بإرفاق مقترحاته بتقارير تقييم الأثر^٢.

وقد لفت هذا الوضع انتباه المنظمات الدولية كمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، التي عبرت عن تحفظها إزاء استمرار هذا الاستثناء، معتبرة أنه يُضعف من شمولية ودقة عملية صنع القرار التشريعي^٣.

وعليه، فإن من المهم التوقف أولاً عند مبررات هذا الاستثناء التشريعي من إلزامية دراسة الأثر (الفرع الأول)، ثم التطرق إلى الانعكاسات العملية والقانونية لهذا الاستثناء على أداء البرلمان ودوره التشريعي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

دوافع غياب إلزامية دراسة الأثر

في مقترحات القوانين البرلمانية

يُعد غياب إلزامية دراسة الأثر بالنسبة لمقترحات القوانين البرلمانية نتيجةً لاختيارات دستورية وقرارات تنظيمية تراكمت منذ التسعينيات، وتُظهر تفضيلاً واضحاً لاحترام استقلالية السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية. ورغم أن هذا الغياب قد يبدو، للوهلة الأولى، ثغرة في منطق تحسين جودة التشريع، فإنه يُفسر، من جهة أولى، بالرغبة في حماية الحق الدستوري في المبادرة التشريعية

¹ Jean-Pierre Camby, "1958-2018: évolutions ou révolutions du travail parlementaire?", N°1085-1086", Revue Politique et Parlementaire, 2018, p. 9٣.

² Ibidem (نفس المرجع السابق), p. 9٧.

³ Organisation for Economic Co-operation and Development, op. cit., p.79.

للبرلمان دون الخضوع لإجراءات قد تُضعف هذه المبادرة¹ (أولاً)، ومن جهة ثانية، بالاعتقاد بأن آلية الاستعانة بمجلس الدولة تمثل ضماناً بديلة - وإن غير إلزامية - للرقابة القبلية على مضمون المقترحات (ثانياً).

أولاً: حماية الحق في المبادرة التشريعية للبرلمان

من بين أهم الدوافع التي تقف وراء عدم إلزام إرفاق مقترحات القوانين البرلمانية بدراسة أثر تشريعية، الحرص على الحفاظ على استقلالية البرلمان، لا سيما فيما يتعلق بممارسة حقه في المبادرة التشريعية، الذي يُعد أحد أبرز مظاهر السيادة البرلمانية. فقد اعتُبر - كما أشار الفقه الدستوري - أن فرض إجراء تقني إلزامي، كالذي تم فرضه على مشاريع القوانين الحكومية، قد يشكل قيداً جديداً على حرية النواب في اقتراح القوانين².

وبهذا المعنى، فإن اشتراط دراسة أثر مسبقة على المقترحات البرلمانية قد يُنظر إليه على أنه يُفرض الحق في المبادرة من مضمونه، خصوصاً في ظل افتقار البرلمان إلى الموارد الإدارية والخبرة الإجرائية المماثلة لتلك المتاحة للحكومة. وتزداد هذه الإشكالية حدة إذا ما استُحضر السياق الرمزي للمسألة، حيث قد يُفهم هذا الشرط كتشكيك ضمني في كفاءة المؤسسة البرلمانية، ويتناقض مع الفكرة الجوهرية المكرّسة في الفكر السياسي الفرنسي، التي ترى في البرلمان تجسيداً لإرادة الأمة وقدرته الذاتية على التعبير عن المصلحة العامة³.

ورغم هذا الوضع، لا يمكن إنكار أن البرلمان، في عدد من المناسبات، قد أرفق عدة مقترحات قوانين بتقارير ومذكرات تمهيدية تضم تحليلات تقترب في مضمونها من دراسات الأثر. ففي حالات متعددة، استندت اللجان البرلمانية إلى بحوث معمقة وتوصيات صادرة عن مهام استطلاعية أو استشارية أنشئت خصيصاً لتقييم الحاجة إلى التشريع. وقد شكلت هذه التقارير، في بعض الأحيان، المادة الأولية التي اعتمدت عليها الحكومة لاحقاً لصياغة دراسات الأثر الخاصة بها، مما يعكس وجود تقاطع فعلي - وإن غير رسمي - بين العمل البرلماني وأهداف تقييم الأثر

¹ Didier Maus, "Droit constitutionnel", 10e éd., LGDJ, 2022, p. 423: Le droit d'initiative législative constitue un attribut fondamental de la fonction parlementaire dans les régimes démocratiques.

² Jean-Pierre Camby, op. cit., p. ٩٤.

³ Didier Maus, op. cit., p. 437.

المسبق^١. يتجلى هذا، على سبيل المثال، في تقرير لجنة القوانين بمجلس الشيوخ بشأن مقترح القانون المتعلق باعتماد المراقبة الإلكترونية كآلية لتنفيذ العقوبات، المودع في مجلس الشيوخ بتاريخ ٤ يونيو ١٩٩٦، حيث تضمن التقرير تحليلاً دقيقاً لجدوى المراقبة الإلكترونية والنتائج المتوقعة والآليات التقنية لتنفيذها^٢.

وفي مثال آخر، فإن القانون الصادر بتاريخ ١٧ يونيو ٢٠٠٨ بشأن إصلاح نظام التقادم في المادة المدنية، جاء استجابة لتوصيات صادرة عن بعثة إعلامية خُصصت لدراسة نظام التقادم في المواد المدنية والجنائية، والتي أبرزت بدورها تعقيد هذه القواعد وعدم ملائمتها لتطورات المجتمع^٣.

وتُظهر هذه الأمثلة مدى التقارب القائم - ولو بشكل غير مؤسسي - بين مسار تقييم الأثر وبعض أعمال المجالس البرلمانية، وهو ما يتجلى بوضوح عندما تكنفي الوثائق المقدمة بموجب الفقرة الثالثة من المادة ٣٩ من الدستور بنقل محتوى تقارير برلمانية.

ومن ذلك، على سبيل المثال، أن دراسة الأثر الخاصة بمشروع القانون العضوي المعدل للمادة ١٢١ من القانون العضوي الصادر بتاريخ ١٩ مارس ١٩٩٩ المتعلق بني وكاليدونيا la Nouvelle Calédonie، قد اكتفت بإعادة عرض العناصر الأساسية لتقرير إعلامي صادر باسم لجنة القوانين بمجلس الشيوخ^٤.

ثانياً: الاستعانة بمجلس الدولة كآلية بديلة لتقييم مقترحات القوانين

في إطار الإصلاح الدستوري الذي شهده الدستور الفرنسي بموجب مراجعة ٢٣ يوليو ٢٠٠٨، تم إدراج آلية جديدة تمكن البرلمان من الاستفادة من خبرة مجلس الدولة فيما يتعلق بمقترحات القوانين، وذلك عن طريق منح رئيس كل من مجلسي البرلمان صلاحية إحالة هذه

¹ Bachschmidt Philippe, "Droit parlementaire: Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire", RFDC, 2009/2 n° 78, 2009. p.343.

² Ibidem (نفس المرجع السابق), p. ٣٤٨.

³ Loi n° 2008-561, 17 juin 2008, JORF n°0141 du 18 juin 2008

⁴ "Étude d'impact Texte n° 719 (2012-2013), "projet de loi organique modifiant l'article 121 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie".

المقترحات إلى مجلس الدولة لأخذ الرأي بشأنها قبل عرضها على اللجان. وقد تم تكريس هذه الإمكانية في الفقرة الخامسة من المادة ٣٩ من الدستور، شريطة موافقة النائب صاحب المقترح^١. لقد استند هذا التوجه إلى توصيات لجنة التفكير حول تحديث المؤسسات، المعروفة باسم لجنة بالادور^١، والتي اقترحت في تقريرها عام ٢٠٠٧ منح البرلمان الإمكانية الإجرائية للاستفادة من استشارة مجلس الدولة في القوانين التي يدرجها على جدول أعماله. وقد جاءت هذه المبادرة لتُضفي نوعاً من التوازن مع المشاريع الحكومية، التي تُرفق إجباراً بدراسة أثر منذ إصلاح ٢٠٠٩، مما يسمح - نظرياً - للمقترحات البرلمانية بالتمتع بدرجة من التدقيق الفني توازي تلك التي تتمتع بها مشاريع القوانين^٢.

غير أن هذه الآلية، ورغم طابعها المبتكر، لم تسلم من الانتقادات، لا سيما من حيث فعاليتها ومدى جدواها العملية. فقد أشار بعض الفقهاء إلى أن هذا الإجراء يتضمن في طبيعته عناصر تعطل فاعليته، حيث إن تفعيله يبقى رهيناً بقرار رئيس المجلس وموافقة النائب المعني، دون أي إلزام دستوري أو قانوني.

كما أن غياب معايير واضحة لاختيار المقترحات التي تستحق الإحالة إلى مجلس الدولة يمنح رؤساء المجالس سلطة تقديرية واسعة قد تؤدي إلى الانتقاء السياسي بدلاً من التقييم الموضوعي^٣.

من الناحية العملية، لم تحقق هذه الآلية انتشاراً واسعاً داخل العمل البرلماني. فبعد عدة سنوات على بدء العمل بها، لم يُعرض على مجلس الدولة سوى عدد محدود من المقترحات ذات الطابع الفني أو الإداري، مثل المقترح المتعلق بتجديد شبكات الهاتف أو تبسيط الإجراءات الإدارية. وحتى في هذه الحالات، فإن طبيعة الرأي الصادر عن مجلس الدولة تبقى محصورة غالباً في الجوانب الشكلية والتنظيمية، مثل سلامة الصياغة القانونية أو مدى التوافق مع القواعد العليا، دون

¹ Ghaleh-MarzbanPeimane, "8. Quel est le rôle du juge administratif ?" , Parlons justice en 30 questions, La Documentation française, 2024. p.36.

²Gérard Patrick, "Les avis sur des propositions de loi", "La juridiction administrative", 2^e éd., Paris, La Documentation française, coll. "Découverte de la vie publique", 2022, p.93.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق), p. 9٤.

التطرق بشكل معمق إلى الآثار الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للنصوص¹. بالإضافة إلى ذلك، فإن القانون المنظم للإجراء ينص على أن رأي مجلس الدولة لا يُنشر لكافة المواطنين، بل يُرسل فقط إلى رئيس المجلس الذي طلبه وإلى مقدم المقترح، مما يُفرغ جزءاً كبيراً من وظيفته التوجيهية، ويحول دون تحوله إلى أداة رقابة فعلية وشفافة على جودة التشريع البرلماني.

في ضوء ما سبق، فإن هذه الاستشارة، رغم ما توفره من قيمة مضافة محتملة، لا تُعد بديلاً حقيقياً لدراسة الأثر المسبق، التي تقيم انعكاسات القانون المتوقعة بشكل إحصائي وتحليلي، وتُعد ضرورية في مجالات معقدة كالحكومة المالية أو البيئة أو السياسات الاجتماعية. إن اقتصار الأمر على استشارة غير ملزمة، لا تشمل جميع النصوص، ولا تُنشر نتائجها، يُبرز قصور هذا النظام في تحقيق الغاية المنشودة من تقييم النصوص قبل سنّها².

ومن ثم، فإن خيار المؤسس الدستوري بعدم تعميم إلزامية دراسة الأثر على جميع النصوص التشريعية، بما فيها مقترحات القوانين الصادرة من أعضاء البرلمان، أدى إلى نشوء منظومة تقييم تشريعي غير متكافئة، تتباين فيها مستويات الفحص والرقابة بحسب الجهة المبادرة بالتشريع، وهو ما قد يُفضي في النهاية إلى الإضرار بجودة التشريع وبمبدأ المساواة بين النصوص أمام القانون.

الفرع الثاني

تداعيات غياب إلزامية دراسة الأثر

على مقترحات القوانين

تهدف دراسة تقييم الأثر إلى تحسين جودة النصوص القانونية من خلال تقييم أثرها المحتمل على مختلف الأصعدة، سواء الاجتماعية، أو الاقتصادية، أو البيئية، أو المؤسسية. وقد شكل إدراج هذا الإجراء في القانون العضوي الفرنسي لعام ٢٠٠٩ تطوراً نوعياً في المسار التشريعي. غير أن هذا الالتزام ظل مقتصرًا على مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، دون أن يشمل مقترحات القوانين الصادرة عن البرلمان.

¹ Bachschmidt Philippe, op. cit., 3٥١.

² Gérard Patrick, op. cit., p. 9٥.

وهو ما يثير تساؤلات حول فعالية التشريع البرلماني ومدى انسجام هذا الإقصاء مع متطلبات الشفافية وصنع القرار القائم على المعطيات الموضوعية¹. ومن هنا، يتعين النظر في آثار غياب هذه الدراسة على المبادرة التشريعية للبرلمان (أولاً)، قبل أن نعرض السبل الممكنة لتوسيع نطاق هذا الالتزام ليشمل المقترحات البرلمانية (ثانياً).

أولاً: مظاهر تهميش المقترحات البرلمانية نتيجة غياب دراسة الأثر

رغم أن استثناء مقترحات القوانين من إلزامية دراسة الأثر جاء لحماية المبادرة التشريعية للبرلمان، إلا أن النتائج أثبتت عكس ذلك. فقد أدى هذا الاستثناء إلى فقدان هذه المبادرات لمصداقيتها، إذ تُعامل غالباً كتشريعات غير ناضجة وغير مبنية على تحليل موضوعي.

وقد حذر بعض الفقهاء منذ البداية من هذا الخطر. حيث إن قصر الالتزام بدراسة الأثر على مشروعات الحكومة قد يؤدي إلى تشويه صورة المقترحات البرلمانية، لأنها ستبدو وكأنها تفقر إلى الجدية أو الأساس العلمي².

كما قد تستند الحكومة إلى غياب دراسة الأثر للتشكيك في صلاحية المقترحات البرلمانية، كما حدث مع المقترح المتعلق بمساهمة الشركات في تمويل المرافق العامة المحلية عام ٢٠١١، حيث رفض الوزير المعني النص بسبب غياب تقييم مسبق³.

في بعض الحالات قد يتضح أن بعض المبادرات البرلمانية تكون في واقع الأمر ذات منشأ حكومي، لكنها تُقدم عبر نواب الأغلبية لتفادي الالتزام بدراسة الأثر.

ومثال ذلك المقترح المتعلق بالموجة الثانية من التحول الرقمي للتلفزة الأرضية الذي تبناه نائب من الأغلبية بينما اتهمت الحكومة بالوقوف خلفه فعلياً⁴.

¹ Baghestani Laurence, "L'amélioration de la qualité du travail législatif", Ellipses, 2020, p.172.

² Laurent Eck, "Les études d'impact et la légistique", May 2011, Centre de droit constitutionnel. p.41, available at : <https://shs.hal.science/hal-00992554/>.

³ Sénat, Compte-rendu intégral, Séance du mercredi 30 mars 2011, JO du 31 mars 2011, p. 2240.

⁴ Voir: Assemblée nationale, proposition de loi n° 2859 ; Baghestani Laurence, "L'amélioration de la qualité du travail législatif", op. cit., p. 173.

بلا شك، إن غياب دراسة الأثر في هذه الحالات لا يعكس استقلالية البرلمان، بل يُسهم في الالتفاف على الضوابط التي فُرضت لضمان تشريع مدروس وشفاف.

ثانياً: السبل الممكنة لإخضاع مقترحات القوانين لدراسة الأثر

اقترح بعض فقهاء القانون تعديل المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي لتشمل المقترحات المدرجة في جدول الأعمال البرلماني، مع إلزامها بإرفاق دراسة أثر. إلا أن هذا الحل لا يخلو من إشكالات، من بينها توقيت الدراسة المتأخر (بعد اعتماد تقرير اللجنة المختصة)، وعدم إمكانية تفعيل الجزاءات الواردة في المادة نفسها بسبب عدم سريانها على المقترحات^١.

ذهب جانب آخر من الفقهاء بدلاً من المساس بالنصوص الدستورية واقتراح تعديل المادة ٣٩ من الدستور، يمكن لكل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ إدخال تعديل على نظامهما الداخلي، يقضي بضرورة تضمين تقارير اللجان البرلمانية عناصر من تقييم الأثر، مثل دراسة الجدوى، وتحليل التكلفة، والتأثير البيئي، والاجتماعي.

ويمكن للنواب أن يستعينوا، في إعداد هذه التقييمات، بلجان مختصة مثل لجنة التقييم ومراقبة السياسات العامة، أو حتى بدعم من بعض الإدارات الحكومية، بناءً على بروتوكولات تعاون محددة^٢.

كما يمكن الاستفادة من تقارير "محكمة الحسابات" أو أعمال لجان تقصي الحقائق السابقة لدعم تقييم النصوص قيد الدراسة. وتجدر الإشارة إلى أن المجلس الدستوري الفرنسي لا يعتبر مخالفة لوائح البرلمان سبباً لإلغاء القانون، مما يمنح هذا الاقتراح مرونة كبيرة في التطبيق دون تعارض دستوري مباشر^٣.

¹ Baghestani Laurence, "La procédure législative", Fiches de droit constitutionnel Rappels de cours et exercices corrigés, Ellipses, 2020. p.156.

²François Saint-Bonnet, "Droit public et raison d'Etat", Droit & Société, n°98, 2018, p.141: La coproduction législative appelle une collaboration technique renforcée entre parlementaires et institutions d'évaluation ; Bachschmidt Philippe, op. cit., 358; Baghestani Laurence, "L'amélioration de la qualité du travail législatif", op. cit., p. 174.

³Cons. const., 84-181 DC, 11 /10/ 1984, JORFdu 13 /10/ 1984, p.3200.

في ضوء ما تقدم يمكن القول إنتعيم دراسة الأثر على المقترحات البرلمانية لا يُعد تقييداً لحق المبادرة، بل وسيلة لتعزيزه وتدعيمه بالحجج العلمية والمعطيات الواقعية. ومن شأن هذا الإصلاح أن يعزز من مصداقية البرلمان ويعكس تحولاً حقيقياً نحو التشريع المشترك (coproduction législative) بين البرلمان والحكومة، كما دعت إليه بعض الاتجاهات خلال مراجعة الدستور في عام ٢٠٠٨^١.

¹ François Saint-Bonnet, op. cit., p. 144.

المبحث الثالث

محتوي دراسة الأثر لمشروعات القوانين

يفرض القانون الأساسي (القانون العضوي) الفرنسي الصادر في عام ٢٠٠٩ على الحكومة التزاماً حاسماً يتمثل في إرفاق كل مشروع قانون يُعرض على البرلمان بدراسة أثر دقيقة، تهدف إلى ضمان الشفافية التشريعية وتعزيز فعالية البرلمان في أداء دوره الرقابي. وقد أُشير في المادة ٨ من هذا القانون إلى مجموعة من المحاور التي ينبغي تغطيتها ضمن وثيقة دراسة الأثر، منها الأهداف المرجوة من المشروع وتقدير الآثار الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتوقعة^١.

تهدف هذه الدراسات إلى تحسين قدرة البرلمان على ممارسة اختصاصاته، لا سيما من خلال ما تنص عليه المادة نفسها بوجوب «عرض دقيق» للآثار المتوقعة لكل مشروع قانون، وذلك قبل مناقشته وتعديله والتصويت عليه داخل الهيئتين التشريعتين. وبهذا المعنى، لا تُعد دراسة الأثر مجرد وثيقة شكلية، بل أداة تحليلية تهدف إلى تقديم رؤية مسبقة حول التداعيات المحتملة للنصوص التشريعية قيد الدراسة، سواء كانت قانونية، أو مالية، أو اجتماعية، أو بيئية.

وعلى خلاف آليات التقييم اللاحق (ex post) التي تتم بعد دخول القانون حيز النفاذ، فإن دراسات الأثر تظل ضمن الاختصاص الحصري للوزارات التي تتولى إعداد مشاريع القوانين. إلا أن هذا العمل يتم تحت إشراف الأمانة العامة للحكومة، التي تقوم بمراجعة مضمون الدراسة والتأكد من اتساقها قبل إحالة المشروع إلى مجلس الدولة للفحص القانوني^٢.

من أجل الإحاطة بمختلف أبعاد هذا الموضوع، سيتم تناول محتوى دراسة تقييم الأثر لمشروعات القوانين من خلال تقسيمه إلى أربعة مطالب رئيسية، تتناول على التوالي: الإطار العام لمحتوى دراسة الأثر، والسمات الفنية لمحتوى التحليل في مشروعات القوانين العادية، ثم طبيعة الآثار المطلوب تضمينها في محتوى الدراسة، وأخيراً دور الجهات الإدارية في إعداد ومراقبة مدى استيفاء المتطلبات القانونية لمضمون دراسة تقييم الأثر.

¹ Laurent Eck, "Les études d'impact ", loc. cit.

² Baghestani Laurence, "La procédure législative", op. cit., p. 1٥٨.

المطلب الأول

الإطار العام لمحتوى

دراسة الأثر لمشروعات القوانين

تُعد دراسة الأثر (l'étude d'impact) إحدى الآليات التنظيمية الحديثة التي تهدف إلى تعزيز جودة التشريع وشفافيته في النظام القانوني الفرنسي. وتخضع هذه الدراسات، من حيث محتواها ومكوناتها، إلى أحكام المادة ٨ من القانون الأساسي (القانون العضوي) لعام ٢٠٠٩، والتي تُطبق إما بشكل مباشر أو عبر الإحالة، كما هو الحال بالنسبة لمشروعات قوانين المالية ومشروعات قوانين تمويل الضمان الاجتماعي، مع مراعاة بعض التعديلات الخاصة المنصوص عليها في المادة ١١ من نفس القانون.

ويُعد إعداد دراسة الأثر مسؤولية وزارية بالدرجة الأولى، حيث يلتزم الوزير المختص بالمشروع بتحمل مسؤولية مضمونها، ما يعني أن الحكومة تحتفظ بكامل السيطرة والمشروعية على محتوى التقييم المسبق. ولذلك، يُعد الحفاظ على الصدق والموضوعية في إعداد الدراسة شرطاً أساسياً لضمان مصداقيتها وفعاليتها في توجيه القرار التشريعي. وفي هذا السياق، يتعين تعبئة كافة الخبرات الفنية المتاحة داخل الإدارة، سواء كانت اقتصادية أو إحصائية أو استشرافية، لتوفير تحليل دقيق وشامل لتأثيرات النص المقترح^١.

وتجدر الإشارة إلى أن الأمانة العامة للحكومة الفرنسية توفر للوزارات والإدارات المركزية مراجع منهجية وأدوات تحليلية تساعد على إنجاز دراسات الأثر وفق معايير موحدة ومتقدمة. وتهدف هذه الأدوات إلى ترسيخ ممارسة مؤسسية منهجية تضمن توحيد الإطار الفني للدراسات وتيسر تقييم السياسات العامة التشريعية من حيث فعاليتها وكلفتها وجدواها، مع مراعاة التناسق مع الإطارين الدستوري والمؤسساتي^٢.

ومن خلال هذه الإجراءات، يظهر بوضوح أن المشرع الفرنسي يسعى إلى إضفاء طابع علمي وتقني على صناعة القانون، بحيث لا تبقى العملية التشريعية مجرد استجابة للمتطلبات السياسية أو الظرفية، بل تقوم على تحليل استباقي قائم على البيانات والأدلة. وهو ما يعكس تحولاً جوهرياً في مقاربة التشريع نحو نموذج أكثر مسؤولية وكفاءة واستدامة.

^١SGG, "Guide de légistique", (...) Etudes et fiches d'impact, op. cit., p.٣.

^٢Beneteau Pierre, op. cit., p.١١.

تخضع دراسة الأثر، وفقاً للمادة ٨ من قانون عام ٢٠٠٩، لمجموعة من المتطلبات الشكلية والموضوعية التي تهدف إلى ضمان شموليتها وفعاليتها كأداة دعم للقرار التشريعي. ويُشترط من حيث المبدأ أن تشمل كل دراسة أثر على ستة محاور أساسية، تُشكل بمجموعها الإطار التحليلي لأي مشروع قانون.

ويأتي في مقدمة هذه المحاور بيان الوضع القانوني القائم وتشخيص الحالة الراهنة، وهو ما يُعد منطقاً جوهرياً لأي تقييم موضوعي. تلي ذلك تحديد الأهداف المرجوة من المشروع في ضوء التشخيص المقدم، وهو ما يُسهم في ربط النص القانوني بأولوياته السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

كما تتضمن الدراسة عرضاً للخيارات البديلة المتاحة دون سن قاعدة قانونية جديدة، وهو ما يعكس التزاماً منهجياً بتحليل جدوى التدخل التشريعي مقارنة بالحلول التنظيمية أو الإدارية الأخرى^١. ويُعد محور تحليل الآثار المتوقعة للنصوص المقترحة حجر الزاوية في دراسة الأثر، حيث يشمل الأبعاد الاقتصادية، والمالية، والاجتماعية، والبيئية، فضلاً عن تقييم التكاليف والفوائد المتوقعة بالنسبة لمختلف الفئات المعنية^٢، بما في ذلك الإدارات العامة والأفراد والجهات الفاعلة الخاصة. ويتعين كذلك عرض المشاورات التي تم إجراؤها في سياق إعداد المشروع، بما في ذلك آراء الهيئات الاستشارية مثل المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، والإجراءات التي تم اتخاذها بناءً على هذه الآراء.

أما من حيث آليات تنفيذ النصوص المقترحة، فينبغي أن تتضمن الدراسة قائمة أولية بالقرارات واللوائح التنفيذية المنتظرة، بالإضافة إلى الجهات الوزارية المختصة بإعدادها، بما يسمح بتقدير الجدول الزمني والإداري لتفعيل التشريع^٣.

وتجدر الإشارة إلى أن هذا النموذج الكامل لا يُطبق بشكل حرفي في جميع الحالات. فعلى سبيل المثال، لا تتضمن دراسة الأثر المصاحبة لمشروعات القوانين التي تفوض للحكومة إصدار مراسيم تشريعية (اللوائح التفويضية) كافة المحاور المشار إليها، حيث تُستثنى منها التحليلات المرتبطة بالآثار الاقتصادية والمالية والاجتماعية والبيئية، وكذلك تقييم تأثير المشروع على التوظيف

¹ Denolle Anne-Sophie, op. cit., p. ٥٠٤.

² Andrea Renda, op. cit., p. ١٦.

³ Derosier Jean-Philippe, op. cit., p. 38٩.

في القطاع العام¹. ويُعزى ذلك إلى أن محتوى هذه النصوص غالباً ما يكون غير محدد بدقة في مرحلة طلب التفويض، ما يجعل التقييم المسبق محصوراً في تحليل الأهداف العامة والإطار المرجعي فقط².

وفيما يتعلق بمشروعات القوانين التي تهدف إلى التصديق أو الموافقة على معاهدات دولية، فإن دراسة الأثر الخاصة بها تخضع أيضاً لتكييف خاص، فتتضمن عرضاً للسياق المرجعي وأهداف الاتفاقية، وتقديراً لتأثيراتها الاقتصادية والمالية والاجتماعية والبيئية والقانونية والإدارية، بالإضافة إلى تاريخ المفاوضات الدولية ذات الصلة، مع تقديم بيان بمراحل التوقيع والتصديق على الاتفاقية محل المشروع³.

في ضوء ما تقدم، يمكن القول إن نطاق دراسة الأثر يختلف تبعاً لطبيعة المشروع الذي تتقدم به الحكومة إلى البرلمان، إذ لا تخضع جميع النصوص التشريعية لنفس مستوى الإلزام أو العمق في التقييم التشريعي. إلا أن الممارسة الإدارية، وتحديدًا التوجيهات الصادرة عن الأمانة العامة للحكومة، قد أسهمت في إرساء قدر من التوحيد المنهجي من خلال تطوير قائمة إجرائية تتضمن ثمانية عشر معياراً تقيماً تُستخدم كمرجعية تحليلية لتحسين جودة دراسات الأثر المرفقة بمشروعات القوانين الحكومية. وتمثل هذه المعايير أداة تنظيمية وإرشادية تنطبق على أغلب مشروعات القوانين، ما لم تكن مستثناة صراحة بموجب القانون الأساسي (العضوي) من تطبيق آلية دراسة الأثر، أو كانت تخضع لنظام مخفف أو جزئي استجابةً لخصوصية مجالها التشريعي أو لمتطلبات مرونة معينة. وقد جرى تصنيف هذه المعايير ضمن ثلاث فئات موضوعية رئيسية: فئة سياسية، وفئة قانونية، وفئة أخرى مرتبطة بالأثر Impact⁴.

وتغطي هذه المعايير طيفاً واسعاً من عناصر التحليل، بدءاً من الأهداف والمبررات والاتساق مع الإطار الأوروبي، مروراً بالجوانب القانونية مثل تطبيق القانون، والآثار التنظيمية،

¹ Levade Anne, op. cit., p. 1186.

² Ibidem (نفس المرجع السابق).

³ Mihaly Fazekas, op. cit., p.41; Baghestani Laurence, "L'amélioration de la qualité du travail législatif", op. cit., p. 1٧٨.

⁴ Susan Rose-Ackerman et Thomas Perroud, op. cit., p. ١١٦.

والتدابير الانتقالية، وصولاً إلى تحليل الأثر المالي والاجتماعي والاقتصادي والبيئي؛ وذلك على النحو الموضح بهذا الجدول¹:

رقم	المعيار	التخصص الموضوعي
1	الأهداف المرجوة من مشروع القانون	سياسي
2	الخيارات البديلة الممكنة	سياسي
3	مبررات التشريع الجديد	سياسي
4	الاتساق مع القانون الأوروبي	سياسي
5	حالة تطبيق القانون في الأراضي الفرنسية	قانوني
6	طرق التطبيق من حيث الجدولة الزمنية	قانوني
7	النصوص الواجب إلغاؤها أو تعديلها	قانوني
8	التدابير الانتقالية اللازم اتخاذها	قانوني
9	شروط التطبيق خارج الاتحاد الأوروبي	قانوني
10	الأثر على الجهات العامة والخاصة	الأثر (Impact)
11	الأثر المالي	الأثر (Impact)
12	الأثر الاقتصادي	الأثر (Impact)
13	الأثر الاجتماعي	الأثر (Impact)
14	الأثر البيئي	الأثر (Impact)
15	منهجية الحساب والتقدير	الأثر (Impact)
16	أثر المشروع على التوظيف في الإدارات العامة والمحلية	الأثر (Impact)
17	الاستشارات السابقة قبل إحالة المشروع	قانوني
18	النصوص التنظيمية والتنفيذية المطلوبة لتطبيق القانون بعد إقراره	قانوني

¹ SGG, " Le guide méthodologique pour la rédaction des études d'impact ", op. cit., p.5.

تمثل هذه المعايير أداة منهجية لتحليل أثر المشروع قبل عرضه، وتلزم الحكومة بشرح الخلفيات التي دفعتها إلى تقديمه، بما في ذلك تبرير اللجوء إلى التشريع بدلاً من الخيارات الأخرى، وتحليل مدى توافقه مع القوانين الأوروبية السارية^١.

كما أن إلزام الوزارات بتقديم توضيحات حول الجدول الزمني للتطبيق، وإلغاء أو تعديل النصوص السابقة، والإجراءات الانتقالية اللازمة، يعكس اهتمام المشرع بضمان انسجام النظام القانوني واستقراره.

من جانب آخر، تكشف المعايير المتعلقة بالأثر عن رغبة في التقدير المسبق لتداعيات التشريع على الحياة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية ويشمل ذلك تقييم الأثر المالي والتكاليف المتوقعة، وتحليل الانعكاسات على النمو الاقتصادي والتشغيل، وكذلك التأثيرات الاجتماعية المحتملة، خاصة على الفئات الهشة، إلى جانب الأثر البيئي الذي بات عنصراً لا يمكن تجاوزه في السياسات العامة. ومن هنا، تُعد المنهجية الحسابية المستخدمة في الدراسة إحدى عناصر المصادقية، ويُفترض بالحكومة أن تشرح أدوات التقدير التي اعتمدت عليها^٢.

وتتضمن المعايير أيضاً بعداً مؤسساتياً، إذ تفرض على الحكومة توضيح ما إذا كانت قد أجرت مشاورات قانونية أو قطاعية قبل عرض المشروع على مجلس الدولة، الذي بدوره يخضع المشروع لفحص قانوني أولي. كما يجب تحديد النصوص التنظيمية التطبيقية (اللوائح التنفيذية) التي سيعتمد عليها تنفيذ القانون بعد المصادقة عليه^٣.

كل هذه الإجراءات تهدف إلى تحسين جودة التشريع وتقليل المخاطر الناتجة عن غموض النصوص أو ضعف الدراسات التمهيدية .

إن تجميع هذه المعايير ضمن دراسة واحدة لا يخدم فقط غاية الرقابة البرلمانية، بل يسهم أيضاً في تأسيس ثقافة تشريعية قائمة على التقييم العلمي والمحاسبة المسبقة، ما يجعل القانون العضوي لعام ٢٠٠٩ خطوة مهمة نحو إرساء حوكمة تشريعية عقلانية. ومع ذلك، فإن فعالية هذه المعايير تبقى مرهونة بجودة تطبيقها والتزام الوزارات بإعدادها بروح المسؤولية لا باعتبارها مجرد إجراء شكلي^٤.

¹ Mihaly Fazekas, op. cit., p. ٣١.

² Gérard Patrick, op. cit., p. ٩٧.

³ Thomas Perroud, op. cit., p. ٢٢٦.

⁴ Bertrand-Léo Combrade, "L'impact de l'étude d'impact", op. cit., p. ٨٩٤.

المطلب الثاني

الإطار التحليلي لمحتوى

دراسة الأثر لمشروعات القوانين العادية

تُعد دراسة تقييم الأثر المرافقة لمشروعات القوانين العادية من أكثر الصيغ شمولاً وتفصيلاً ضمن النظام القانوني الفرنسي، بالنظر إلى اتساع نطاق المعلومات المطلوبة بموجب المادة الثامنة من القانون الأساسي الصادر في ٢٠٠٩. فهذه المشروعات تخضع لتحليل معمق يغطي مختلف الجوانب السياسية، القانونية، والاجتماعية، حيث يُفترض أن تتخذ الدراسة شكل وثيقة موحدة، تشمل على تحليل متسلسل للوضع القائم، وتقييم دقيق للبدائل، وتشخيص للأثر المتوقع بكافة أبعاده المباشرة وغير المباشرة^١.

ورغم الطابع الموحد للوثيقة، تسمح الممارسة التشريعية ببعض المرونة في الصياغة، إذ يمكن أن تتعدد الوثائق المصاحبة في حال تعدد المحاور الموضوعية للمشروع، أو أن يُستخدم تقرير تقييم أو تفتيش سابق كقاعدة أساسية للدراسة، بشرط أن تقدم الدراسة ملخصاً تحليلياً له، وأن تستكملة فيما لم يتناوله بشكل كافٍ. بل إن بعض دراسات الأثر تغطي عدة مشروعات قوانين مترابطة تُعرض دفعة واحدة على البرلمان، مما يعكس نهجاً وظيفياً في الاستخدام التكاملي للمعلومات التشريعية^٢.

ويؤكد دليل الصياغة التشريعية الصادر عن الأمانة العامة للحكومة أن هذا التعداد المفصل في المادة ٨ لا يُنظر إليه كقائمة تحقق جامدة، بل كإطار تحليلي يتطور منطقياً من حالة الواقع نحو الهدف التشريعي المنشود. وعليه، ينبغي أن تتناسب درجة تعمق الدراسة مع أهمية الإصلاح المقترح، وتعقيد مادته، وحجم تأثيره على الأفراد والفاعلين الاقتصاديين. كما تُطلب الدقة والوضوح في تحديد الأثر المنتظر، بما يشمل حتى التأثيرات غير المباشرة أو غير المرغوبة، كما يجب أن

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق)، p.8٩٨.

² Cons. const., 2010-603 DC, 11 /02/2010, JORFdu 17 /02/ 2010, p.2914: "Une seule étude d'impact peut valablement accompagner plusieurs projets de loi déposés concomitamment, pour autant qu'ils portent sur des objets de nature comparable.

تُفصح الدراسة صراحة عن حالات عدم اليقين أو التباين المحتمل في التقدير، باستخدام أدوات تحليلية مثل سيناريوهات التنبؤ¹.

وفي هذا السياق، قدم الخبير أوليفيه بلوان (Olivier Pluen) خلال جلسة استماع أمام البرلمان، أمثلة توضيحية للفوارق في جودة دراسات الأثر. فقد أشار إلى أن مشروع قانون "التوجيه نحو النجاح الطلابي"، ومشروع "تعزيز الأمن الداخلي ومكافحة الإرهاب" تميزا بدرجة عالية من الدقة والامتثال لمتطلبات المادة ٨، حيث احتوت الدراسات على تحليل مادة بمادة، وغطت الجوانب الأساسية كالتشخيص، وتحديد الأهداف، وضرورة التشريع، وآليات التطبيق. أما في المقابل، فإن الدراسة المرافقة لمشروع "البرمجة من أجل المساواة الحقيقية في أقاليم ما وراء البحار"، اتسمت بالعمومية وقصور نطاق التحليل، على الرغم من أهمية المشروع بالنسبة لهذه المناطق².

انطلاقاً من أهمية تقييم مضمون دراسة الأثر في ضبط جودة العملية التشريعية، سيتم تناول هذا الموضوع من خلال خمسة فروع مترابطة، تعكس مختلف جوانب الإطار المعلوماتي والتحليلي لمحتوى دراسة الأثر المصاحب لمشروعات القوانين العادية.

يُعنى الفرع الأول بتقديم مدخل تحليلي لفهم الإطار العام للنص القانوني موضوع الدراسة، من حيث طبيعته ومجالات تأثيره المحتملة، بما يوفر قاعدة تفسيرية أولية. ثم يأتي الفرع الثاني لعرض تشخيص دقيق للوضع القائم (état des lieux)، من خلال توصيف الإطار القانوني والمؤسسي الذي ينظم المسألة المعنية، ورصد النقائص أو أوجه القصور التي تستدعي تدخلاً تشريعياً. أما الفرع الثالث، فيتولى بيان المبررات الموضوعية للتدخل، وتحديد الأهداف المرجوة من المشروع، سواء كانت ذات طابع تنظيمي، اجتماعي، مالي أو إداري.

وفي الفرع الرابع، يتم التطرق إلى البدائل الممكنة التي تم النظر فيها قبل اعتماد الحل التشريعي المقترح، مع توضيح مبررات اختيار التدبير المعتمد دون غيره، في ضوء معايير الفعالية والكلفة والتطبيق العملي. وأخيراً، يُخصص الفرع الخامس لعرض المشاورات التي تم إجراؤها مع

¹ Jean-Luc Warsmann, loc. cit.

² Olivier Pluen, intervention lors d'une audition parlementaire sur l'évaluation des études d'impact, évoque la disparité de leur qualité et leur conformité inégale aux exigences de l'article 8 de la loi organique du 15 / ٠٤ / 2009 — Compte rendu, Assemblée nationale.

الجهات المعنية، والإجراءات التطبيقية التي تواكب إعداد محتوى دراسة الأثر، بما في ذلك المراحل الفنية والإدارية ذات الصلة.

الفرع الأول

مقدمة تحليلية

لفهم الإطار العام للنص ومجالات تأثيره المحتملة

تُشكل المقدمة في دراسة تقييم الأثر لمشروعات القوانين العادية نقطة انطلاق أساسية لفهم الاقتصاد التشريعي العام للنص، واستيعاب مرتكزاته السياسية والاجتماعية والتنظيمية. فهي لا تقتصر على التقديم الرسمي الوارد في "مذكرة عرض الأسباب"، بل تُوظف لتعميق تحليل خلفيات النص وتحديد رهاناته الجوهرية، بما يسمح بوضع القارئ، وصانع القرار على وجه الخصوص، في سياق متكامل يساعده على استيعاب الأهداف الكبرى للإصلاح المقترح، ومسارات تنفيذه، ومؤشرات تقييمه لاحقاً¹.

وتتضمن هذه المقدمة، وفقاً للمنشورات المصلحية الحكومية والقرارات التنظيمية ذات الصلة، ثلاث فئات رئيسية: أولاً، جدولاً موجزاً يوضح عمليات التشاور التي أجريت خلال مرحلة إعداد المشروع، بما في ذلك الجهات التي تم الاستماع إليها، وطبيعة ملاحظاتها؛ ثانياً، جدولاً بيانياً آخر يسرد التدابير التنفيذية المتوقعة، خاصة النصوص التنظيمية (مراسيم، قرارات) التي تضمن دخول القانون حيز النفاذ بفعالية؛ وثالثاً، قائمة بمؤشرات الأثر التي سيتم اعتمادها لاحقاً لتقييم مدى تحقق النتائج المتوقعة من الإصلاح².

وفي هذا الإطار، نظم المنشور رقم 6087/SG الصادر في عام ٢٠١٩ وجوب مرافقة كل مشروع قانون بخمسة مؤشرات أثر رئيسية تمثل الأهداف الأساسية للنص والتأثيرات المنتظرة على الفئات المستفيدة منه. وتمثل هذه المؤشرات أداة تقييم استباقي تساعد في تتبع مدى نجاح السياسات العامة عند التنفيذ، كما يتم إدراجها ليس فقط في دراسة الأثر، بل أيضاً في خطط التحول الوزارية لضمان الاتساق المؤسسي³.

¹ Beneteau Pierre, op. cit., p. ١٤.

² SGG, "Guide de légistique", (...) Etudes et fiches d'impact, op. cit., p. 9.

2019 relative à la transformation des /٠٦/٣ La circulaire n°6087/SG du 5 administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail,available at :<https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/44726>: في إطار تعزيز فعالية السياسات العامة

وينبغي أن تُصاغ هذه المؤشرات بلغة واضحة، قابلة للفهم من قبل جميع المواطنين، مع مراعاة قابلية قياسها من الناحية العملية. ويولي مجلس الدولة أهمية خاصة للمنهجية المعتمدة في تحديد هذه المؤشرات، سواء من حيث دورية القياس أو وسائل النشر المعتمدة لها¹. أما الأمانة العامة للحكومة، فتضطلع بدور رقابي في ضمان الالتزام بهذه القاعدة بالنسبة لمشروعات القوانين العادية، باستثناء مشروعات قوانين التفويض التشريعي، حيث تخضع لنظام خاص نظراً لطبيعتها الفنية واستثنائها من نطاق التطبيق الكامل لهذه المتطلبات².

الفرع الثاني

تشخيص الوضع القائم

(الإطار القانوني والمؤسسي الراهن)

يشكل تشخيص الوضع القائم **Etat des lieux** أحد المرتكزات الجوهرية في دراسة تقييم الأثر لمشروعات القوانين، حيث يُعنى بوصف دقيق ومفصل للإطار الحالي الذي يعتزم المشروع المقترح تعديله أو تطويره. ويهدف هذا الجزء إلى تمكين متخذ القرار من الإحاطة التامة بالسياق القانوني والمؤسسي القائم، من خلال عرض العناصر الأساسية التي تحكم الواقع التنظيمي الحالي

والتشريعية ومتابعة تنفيذ الإصلاحات، أصدرت الحكومة الفرنسية منشوراً وزارياً في ٢٠١٩، يهدف إلى تكريس مبدأ التتبع المنهجي والدقيق لمشاريع التحول الوزاري، لا سيما من خلال مراقبة تنفيذ الخطط الإصلاحية التابعة لكل وزارة. وقد شُدد من خلال هذه الوثيقة التوجيهية على ضرورة الالتزام بمتابعة الأثر العملي للإصلاحات، وتكثيف الانخراط الإداري في تنفيذها، عبر آليات مؤسسية ورقمية متخصصة. ومن بين الأدوات المعتمدة لهذا الغرض، أُطلقت منصة رقمية مخصصة لتتبع الإصلاحات، تحت إشراف مديرية التحول العامة المشتركة بين الوزارات، تسمح بجمع البيانات وتحديث مؤشرات التقدم والقياس التأثيري لكل مشروع على حدة. وقد نص المنشور على ضرورة تحديد خمس مؤشرات لقياس الأثر لكل مشروع قانون، تُرفق بدراس تقييم الأثر التمهيدية، وتُعرض ضمن مجلس الوزراء كجزء من العرض الرسمي لمشروع القانون، ما يعكس اتجاهاً نحو ترسيخ ثقافة تقييم النتائج وربط النصوص القانونية بمدى فاعلية تنفيذها.

¹ Alemanno Alberto, op. cit., p.19٦.

² Levade Anne, op. cit., p. 1198

قبل دخول النص التشريعي حيز التنفيذ¹. وتُصاغ هذه المرحلة بناءً على ثلاث مكونات تحليلية رئيسية: الإطار العام (أولاً)، الإطار الدستوري والدولي (ثانياً)، ثم الوضع في القانون المقارن (ثالثاً).

أولاً: الإطار العام: توصيف الوضع الراهن وتحديد التحديات

يُعد توصيف الإطار العام نقطة الانطلاق الأساسية لفهم السياق الذي يندرج ضمنه مشروع القانون محل الدراسة. ويهدف هذا الجزء إلى تقديم عرض دقيق وملحوس للواقع الحالي، من خلال رصد المعطيات الفعلية والتنظيمية القائمة، وتفسير عناصرها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والإدارية، بما يتيح الكشف عن الاختلالات أو أوجه القصور التي تستدعي التدخل التشريعي.

ينبغي أن يشمل هذا التوصيف، بحسب طبيعة المشروع، تحليلاً نوعياً وكمياً متكاملًا، مدعوماً ببيانات إحصائية موثوقة، تسمح بتحديد حجم الظاهرة أو الإشكالية المراد معالجتها. كما يجب إبراز سلوك الفاعلين المعنيين، سواء من القطاع العام أو الخاص، وتقييم أنماط تفاعلهم مع الإطار القانوني الساري، وذلك لفهم مدى فاعلية المنظومة الحالية أو حدودها العملية².

فعلى سبيل المثال، أظهرت دراسة الأثر المتعلقة بمشروع قانون النمو وتحول المؤسسات *Loi relative à la croissance et à la transformation des entreprises* (les soldes) المعمول به في فرنسا، والذي ينقسم إلى فترتين سنويتين مدة كل منهما ستة أسابيع. وقد بين هذا التشخيص أن النظام الحالي، رغم استمراريته، بات يعاني من تراجع تدريجي في تأثيره التجاري نتيجة بروز ممارسات تسويقية موازية مثل "البيع الخاص" والعروض الترويجية الدائمة، إضافة إلى توسع التجارة الإلكترونية التي حدّت من حصرية فترات التخفيضات الرسمية³.

¹ Jean-Louis Cabrespines, op. cit., p. 35.

² Sirinelli Jean, "La justiciabilité des études d'impact des projets de loi", *Revue du droit public*, 2010/5 Septembre, 2010. p.1367.

³ Projet de "loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises", dit "loi PACTE", présenté par le ministre de l'Économie devant l'Assemblée nationale en 2018, visant à redéfinir la place de l'entreprise dans la société et à alléger les contraintes pesant sur son développement — Documents parlementaires, AN, session ordinaire 2018.

وقد أظهرت بيانات منشورة أن التخفيضات تشكل ما يقارب ٢١% من رقم معاملات قطاع الملابس، و ٢٠ إلى ٢٥% في قطاع الأثاث والأجهزة المنزلية، بينما تظل ضعيفة التأثير في قطاعات مثل الألعاب والبستنة (أقل من ٥%).^١ ومع ذلك، لا تزال هذه الفترات تحظى بأهمية لدى غالبية المستهلكين، حيث أظهرت دراسات سلوكية أن ثلاثة من كل أربعة فرنسيين قاموا بمشتريات خلال فترة التخفيضات الصيفية لسنة ٢٠١٧.

إن هذا النوع من التشخيص يُبرز أهمية التمييز بين الواقع القانوني النظري وبين الممارسة الفعلية، بما يسمح بصياغة أهداف تشريعية دقيقة ومبنية على تحليل ملموس^٢، ويُسهّم في رسم توجه إصلاحي واقعي وفعال يأخذ بعين الاعتبار التغيرات السلوكية والاقتصادية والاجتماعية في المجتمع المعني.

ثانياً: الإطار الدستوري والاتفاقي: التوافق مع القواعد الدستورية والدولية

يُعد فهم الإطار الدستوري والاتفاقي شرطاً أساسياً عند تقييم الحاجة إلى تدخل تشريعي جديد، ويشكل هذا العنصر من دراسة الأثر وسيلة لتحليل مدى انسجام الوضع القانوني القائم مع التزامات الدولة في إطار النظام الدستوري الوطني، وأيضاً في علاقته بالمعايير الدولية والإقليمية، لا سيما القواعد والمبادئ الملزمة في إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الأوروبي^٣.

يتطلب هذا التحليل تحديد موقع القاعدة القانونية محل الإصلاح ضمن تدرج القواعد القانونية الوطنية، ورصد السوابق القضائية الدستورية الصادرة عن القضاء الدستوري أو السوابق الصادرة عن مجلس الدولة، إن وُجدت، التي تتناول المبادئ أو الحقوق ذات الصلة.

كما يستوجب النظر في مدى التوافق أو التعارض بين الوضع التشريعي الحالي ومقتضيات الاتفاقيات الدولية المصادق عليها من قبل الدولة، مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، أو الاتفاقيات الأوروبية ذات العلاقة، بما في ذلك المبادئ العامة الصادرة عن الهيئات القضائية الدولية، وعلى رأسها المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان^٤.

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق).

² Conseil d'État, avis n° 395669 rendu sur le projet de loi "PACTE", Rapport public 2019, La Documentation française.

³ Mihaly Fazekas, op. cit., p. ٣٨.

⁴ Romain Rambaud, op. cit., p. 51.

فعلى سبيل المثال، تضمن تحليل دراسة الأثر المصاحبة لمشروع القانون المعني بتعزيز مكافحة العنف الجنسي والتمييز على أساس النوع *Loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes* توضيحاً لموقف القواعد والمبادئ العامة القانونية الدولية ذات الصلة، لاسيما ما يتعلق بحماية الأطفال من الاعتداءات الجنسية.

حيث شددت لجنة حقوق الطفل التابعة للأمم المتحدة في تعليقها العام رقم ١٣ لعام ٢٠١١، بشأن تنفيذ المادة ١٩ من اتفاقية حقوق الطفل، على أهمية ضمان التحقيق في حالات العنف الجنسي من قبل مهنيين مدربين، مع مراعاة المقاربة الحقوقية المستجيبة لاحتياجات الأطفال^١.

من جهة أخرى، أكدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في أحكام متعددة، على أن عدم محاسبة مرتكبي الجرائم الجنسية، لا سيما في حال غياب الأدلة الكافية المتعلقة بانعدام الموافقة، يُعد خرقاً لحق الضحية في الحماية القضائية الفعالة بموجب المادة ٣ (حظر المعاملة اللاإنسانية) والمادة ٨ (الحق في احترام الحياة الخاصة والعائلية) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان^٢.

إن هذا التحليل يسمح بتحديد ما إذا كان النظام القائم متوافقاً مع المبادئ العامة الملزمة دستورياً ودولياً، أو إذا كانت هناك فجوات أو أوجه قصور تتطلب تدخلاً تشريعياً لتلافي خطر عدم الامتثال القانوني، أو لتقوية الحماية القانونية للأشخاص المتأثرين. كما يضمن هذا المدخل إدماج البعد الحقوقي في مرحلة تصميم السياسة التشريعية، وليس فقط في مرحلة التقييم اللاحق.

ثالثاً: التحليل القانوني المقارن: الاستعانة بالتجارب الأجنبية لتطوير السياق القانوني الوطني
تشكل المقارنة القانونية أداة تحليلية مركزية في بناء التشخيص التشريعي، إذ تتيح فهماً أعمق للسياق الوطني من خلال تسليط الضوء على نماذج قانونية أجنبية تواجه مشكلات مشابهة.

¹ Étude d'impact accompagnant le projet de loi n° 778 visant à "renforcer la lutte contre les violences sexuelles et sexistes", précisant que le Comité des droits de l'enfant, dans son Observation générale n° 13 (2011), insiste sur la nécessité de conduire des enquêtes respectueuses des droits de l'enfant, menées par des intervenants spécialement formés

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/I15b0778_etude-impact.

² Par Charruau Jimmy, "Le "sexisme" : une interdiction générale qui nous manque?", *Revue du droit public*, 2017/3 Mai, 2017. p.765.

وُستخدم هذه المقارنة لاستخلاص الممارسات الفضلى، ورصد الخيارات التشريعية المتاحة، ومدى ملاءمتها للنقل أو التكيف ضمن خصوصية الإطار الوطني.

لقد أظهرت عدة أنظمة قانونية تطوراً ملحوظاً في الاستجابة لتحديات اجتماعية وقيمية مستجدة، لا سيما تلك المرتبطة بحماية الأماكن العامة من مظاهر التمييز والتحرش أو الإضرار بالكرامة. ففي هذا السياق، قدمت دراسة الأثر الخاصة بمشروع القانون الفرنسي المتعلق بمكافحة العنف الجنسي والتمييز على أساس النوع عدداً من الأمثلة المقارنة التي تبرز كيف اعتمدت بعض الدول آليات قانونية صارمة لمحاربة الممارسات ذات الطابع الجنسي في الأماكن العامة¹.

فعلى سبيل المثال، أقرت بلجيكا بموجب القانون الصادر ٢٠١٤ تجريم الأفعال التي تُعد تعبيراً عن التمييز الجنسي في الأماكن العامة، وهو ما يشكل تطوراً نوعياً في الحماية الجنائية من السلوكيات التي تمس بالكرامة الإنسانية. وتُعاقب هذه الأفعال بالحبس من شهر إلى سنة، وغرامة مالية تتراوح بين ٥٠ و ١٠٠٠ يورو، مما يدل على إرادة المشرع البلجيكي في الردع والتجريم الصريح².

أما في البرتغال، فقد تم تعديل المادة ١٧٠ من القانون الجنائي عبر القانون رقم ٢٠١٥/٨٣، لتشمل تجريم كل سلوك غير مرغوب فيه يحمل دلالات جنسية سواء كان لفظياً، غير لفظي، أو جسدي، إذا ما نتج عنه انتهاك لكرامة الضحية، خصوصاً عندما يُنتج بيئة عدائية أو مهينة أو مذلة. وتُعاقب هذه الجريمة بالسجن من سنة إلى ثلاث سنوات، إضافة إلى غرامة مالية تُحدد حسب جسامة الفعل وقدرة الجاني المالية³.

حتى خارج الاتحاد الأوروبي، تبنت دول من أمريكا اللاتينية مثل البيرو والأرجنتين تشريعات لتجريم التحرش في الشارع، وهو ما يعكس اتساع الوعي العالمي بأهمية صون الأماكن العامة من السلوكيات المهينة. ففي الأرجنتين، يُعاقب هذا السلوك بغرامة مالية يعادل قدرها مبلغ ١٩٦ دولار تقريباً⁴.

¹ Étude d'impact accompagnant le projet de loi n° 778(.....), loc. cit.

² La loi belge du 22 / ٥ / 2014 contre le sexisme dans l'espace public.

³ Sénat français, note de "législation comparée n° 283", publiée en décembre 2017. Consultable en ligne : <https://www.senat.fr/lc/lc283/lc28310.html>.

⁴ Par Charruau Jimmy, op. cit., p.76٧.

تُظهر هذه الأمثلة أن الاتجاه الدولي يتجه نحو تجريم سلوكيات التمييز أو التحرش في الأماكن العامة، لا باعتبارها سلوكيات فردية معزولة فحسب، بل باعتبارها تهديداً مباشراً للنظام والأدب العامة ولبدء المساواة والكرامة الإنسانية، وهو ما يوفر أساساً مقارناً يثري فهم الوضع الوطني ويساعد على تقييم الحاجة لتدخل تشريعي أو تعزيز الآليات القانونية الموجودة.

الفرع الثالث

مبررات التدخل التشريعي

والأهداف المرجوة منه

تُعد مبررات التدخل التشريعي إحدى الركائز الأساسية التي ينبغي الوقوف عندها قبل الشروع في إعداد أي مشروع قانوني أو تنظيمي. فكفاءة النصوص القانونية لا تتوقف فقط على سلامة صياغتها أو وجاهة أهدافها المعلنة، بل تبدأ من تشخيص دقيق لجذور الاختلالات القائمة، والتي تستدعي تدخلاً تشريعياً محدداً¹.

وعليه، فإن أي مبادرة تشريعية لا بد أن تستند إلى تحليل متعدد الأبعاد، يأخذ في الاعتبار المنظومة القانونية ككل، سواء على مستوى التشريع، أو التنظيم، أو التنفيذ، بما يضمن تناغم النص المقترح مع الإطار المؤسسي والإداري القائم (أولاً).

ومن جهة أخرى، فإن تحديد الأهداف المرجوة من التدخل التشريعي لا يجب أن يكون عمومياً أو إنشائياً، بل يتعين أن تُصاغ هذه الأهداف بدقة ووضوح، سواء تعلقت بأبعاد اجتماعية، أو اقتصادية، أو تنظيمية، أو هيكلية.

وتكمن أهمية هذه الصياغة الصريحة في كونها تعد أساساً لإمكانية تقييم الأثر الفعلي للنص بعد تطبيقه، عبر مؤشرات قابلة للقياس يمكن اعتمادها لاحقاً². وهذا ما يُعزز من شفافية العملية التشريعية، ويرفع من جودة السياسات التشريعية المعتمدة من خلال نصوص قانونية مدروسة الأثر ومُحددة المقاصد (ثانياً).

¹ SGG, "Le guide méthodologique pour la rédaction des études d'impact", op. cit., p. ٦.

² Ibidem (نفس المرجع السابق), p. 7.

أولاً: ضرورة التدخل التشريعي

يُعد تبرير التدخل التشريعي خطوة أساسية في دراسة الأثر، إذ تُمكن هذه المرحلة من إثبات الحاجة الموضوعية لإصدار نص قانوني جديد أو تعديل تشريعي قائم، وذلك في ضوء تقييم معمق للواقع التنظيمي والإداري المعمول به. فلا يكفي مجرد ملاحظة خلل وظيفي أو تراجع في فعالية السياسات العمومية، بل ينبغي البرهنة على أن هذا الخلل ناتج في جوهره عن قصور أو عدم ملاءمة القواعد القانونية الحالية، وليس فقط عن عوامل تنفيذية أو إدارية¹.

في هذا السياق، تتطلب دراسة الأثر أن تؤكد الجهة المقترحة للنص أن جميع الوسائل المتاحة داخل المنظومة التشريعية والتنظيمية الحالية قد استُنفدت، أو أنها لم تُطبق بصورة كاملة، مع تقديم تفسيرات وجيهة لحالة التطبيق الجزئي أو المحدود.

وغالباً ما تكشف التحليلات الميدانية أن أسباب الإخفاق أو القصور لا تقتصر فقط على القواعد القانونية في ذاتها، بل تشمل أيضاً عناصر غير قانونية، مثل محدودية الموارد البشرية أو المالية، أو تعقيد الإجراءات التنظيمية، أو حتى غياب المعرفة الكافية بالنصوص لدى الجهات المعنية بالتطبيق².

من هنا، تبرز الحاجة إلى مساءلة النظام القانوني القائم عن مدى ملاءمته للواقع، وإلى التفكير الجاد في سبل تبسيطه أو توحيدِهِ. فوجود تعددية في الآليات المتنافسة، أو تراكم القواعد الخاصة والاستثنائية على حساب النظام العام، أو الإفراط في التقنين بشكل يقيد مرونة الإدارة المحلية أو الوطنية، كل ذلك يمكن أن يُفسر ضعف الأثر الفعلي للتشريعات الحالية، ويدعو بالتالي إلى مراجعة تشريعية قائمة على منهج الإصلاح الهيكلي.

وقد قدمت دراسة الأثر الخاصة بمشروع قانون البرمجة للعدالة (٢٠١٨-٢٠٢٢) مثلاً نموذجياً على ضرورة التدخل التشريعي في هذا السياق. فقد بينت الدراسة أن نظام المراكز التربوية المغلقة يعاني من قيود قانونية تحدّ من مرونة قضاة الأحداث في تدبير حالات القُصّر دون سن ١٦ عاماً³. فعلى سبيل المثال، لا يمكن الجمع بين أكثر من مكان إيواء في آن واحد، الأمر الذي

¹ Derosier Jean-Philippe, op. cit., p. 391.

² Sirinelli Jean, op. cit., p.1369.

³ Étude d'impact accompagnant le "projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice", texte n° 463 (2017-2018), mettant en lumière les objectifs structurels de la réforme judiciaire — disponible sur :

يُضعف إمكانية تكيف التدخلات التربوية، ويدفع القضاة إلى إصدار أوامر متتالية بالإيواء تنقل النظام القضائي وتُربك النظام القانوني المرتبط بتدابير السلامة. لذا، اعتُبر تعديل المادة ٣٣ من الأمر رقم ٤٥-١٧٤ الصادر في ٢ فبراير ١٩٤٥ المتعلق بالأحداث l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ضرورة تشريعية بهدف استحداث آلية مرنة تُمكن من إدماج صيغ إيواء مؤقتة موازية، دون المساس بالإطار الخاص المتعلق بالمراكز التربوية المغلقة^١.

ثانياً: الأهداف المرجوة من الإصلاح

ترتكز دراسة الأثر في هذا الجزء على توضيح الغايات الجوهرية التي يسعى المشرع إلى تحقيقها من خلال النص القانوني المقترح، بما يتجاوز مجرد إعادة صياغة بنود القانون أو استنساخ الدباجة التفسيرية. ويتعلق الأمر هنا بتحديد دقيق وموجز لما يصبو إليه الإصلاح، عبر صياغة أهداف قابلة للقياس، واقعية، وقابلة للتحقق ضمن الإطار التنفيذي والتشريعي والإداري القائم^٢. يُعد هذا التحديد خطوة محورية تساهم في ترسيخ انسجام النص القانوني، وتُيسر فهمه من قبل جميع الفاعلين، سواء كانوا مؤسسات رسمية، أو مجتمعاً مدنياً، أو مواطنين. كما يمثل تحديد الأهداف أساساً ضرورياً لمقارنة البدائل الممكنة، ولتقييم مدى فعالية الإصلاح لاحقاً على ضوء مؤشرات موضوعية^٣.

في هذا السياق، لا بد من إبراز أن تحقيق الأهداف المرجوة من أي إصلاح تشريعي لا يعتمد فقط على صدور النص، بل يتوقف على توافر مجموعة من الشروط الهيكلية، من بينها التنسيق المؤسسي، وملاءمة الموارد البشرية والمالية، وانسجام النص الجديد مع الإطار القانوني الأشمل، فضلاً عن التجاوب الفعلي من الفئات المعنية بالتطبيق^٤.

ومن الأمثلة الدالة على وضوح الأهداف المرجوة، ما ورد في دراسة الأثر المتعلقة بمشروع قانون البرمجة للعدالة (٢٠١٨-٢٠٢٢)، حيث سعت الحكومة إلى تدعيم أثر الإيواء في المراكز

<https://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl17-463-ei/pjl17-463-ei.html>.

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق).

² Pierre-Yves Gahdoun, op. cit., p.7 ٩٤؛ Beneteau Pierre, op. cit., p.١2.

³ Jean-Louis Cabrespines, op. cit., p.36.

⁴ Ibidem (نفس المرجع السابق).

التربوية المغلقة، عبر آليات انتقالية تحضيرية تهدف إلى التمهيد لعودة الحدث إلى أسرته، وتقليل أثر الصدمة الاجتماعية، وتعزيز فرص الإدماج والتقليل من حالات العود¹.
وعليه، فإن الأهداف الرئيسية لأي مشروع قانوني ينبغي أن تتدرج ضمن ثلاثة مستويات²:
١. أهداف وظيفية: تحسين فعالية النص القانوني، وتقليل الفجوات أو التداخلات التي تعيق التطبيق السليم.
٢. أهداف اجتماعية أو اقتصادية: تحقيق نتائج ملموسة على مستوى الفئات المستهدفة (كالحاد من التكرار، أو زيادة الولج إلى الحقوق).
٣. أهداف تنظيمية أو هيكلية: إرساء تنسيق أفضل بين الجهات المعنية بالتنفيذ، أو توحيد الأنظمة المتفرقة والمتضاربة.
ولا بد من التأكيد على أن صياغة هذه الأهداف يجب أن تكون صريحة ودقيقة، وأن تراعي قابلية التقييم عبر مؤشرات واضحة يمكن اعتمادها في مرحلة لاحقة من تقييم الأثر الفعلي للإصلاح³.

الفرع الرابع

البدائل الممكنة والتدبير المعتمد

تُعد هذه المرحلة من دراسة الأثر جوهريّة في توضيح الخيارات المتاحة أمام الحكومة قبل اتخاذ قرار تشريعي معين، حيث تتيح تقديم تحليل مقارن للبدايل الممكنة، سواء القانونية أو غير القانونية، وشرح الأسباب الموضوعية التي أدت إلى تفضيل الحل التشريعي المطروح في مشروع القانون (أولاً). كما تُمكن هذه الفقرة من إبراز مدى ملاءمة التدبير المختار للأهداف المرجوة، وقدرته على تجاوز المعوقات السابقة، وتجنب التكرار أو عدم الفعالية (ثانياً)⁴.

¹ Guillaume Gouffier-Cha, Rapport d'information, n° 1358, available at:

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/ega/l15b1358_rapport-information.

² Étude d'impact n° 463 accompagnant le projet de loi de programmation (.....), loc. cit.

³ Par Charruau Jimmy, op. cit., p.769.

⁴ Bertrand-Léo Combrade, "L'impact de l'étude d'impact", op. cit., p.819.

أولاً: البدائل التي تم النظر فيها (عدا عن إصدار قاعدة قانونية جديدة)

تقتضي دراسة الأثر استعراض الخيارات الممكنة خارج نطاق التدخل التشريعي من خلال قواعد قانونية جديدة. ويُفهم من ذلك ضرورة البحث المنهجي عن بدائل محتملة للنصوص القانونية المقترحة، والتي قد تُمكن من معالجة الإشكالات المطروحة بشكل كلي أو جزئي دون اللجوء إلى سن قواعد قانونية جديدة.

قبل المضي نحو تبني خيار إصدار تشريع جديد، من الضروري دراسة مختلف البدائل المتاحة التي قد تُعني عن التدخل التشريعي المباشر.

وتتدرج هذه الخيارات ضمن ما يُعرف بالبدائل غير التشريعية، ومنها الإبقاء على الوضع القائم أو تعديل اللوائح القائمة دون المساس بالبنية التشريعية للقوانين، أو تحسين أداء الفاعلين من خلال تعزيز القدرات الإدارية والبشرية، أو اعتماد آليات التوجيه الذاتي مثل مواثيق السلوك وأدلة الممارسات الفضلى *charte de bonnes pratiques*، أو اللجوء إلى الحوافز الاقتصادية، أو تفعيل وسائل الاتصال والتوعية الجماهيرية، أو حتى الاعتماد على الهيئات المستقلة لتنظيم النشاط المعني¹.

غير أن تحليل هذه البدائل قد يظهر محدوديتها في معالجة بعض الإشكالية المطروحة، وذلك لعدة أسباب جوهرية، من بينها²:

- قصور البدائل غير التشريعية عن تحقيق الأهداف المرجوة بالكامل، سواء من حيث التأثير القانوني أو نطاق التطبيق، لا سيما في حالة الخيارات القائمة على الالتزام الطوعي أو الاتفاقات غير الملزمة.
- التكلفة العالية لبعض البدائل بالمقارنة مع فعالية محدودة، كما هو الحال في بعض برامج التواصل أو التكوين التي تتطلب تمويلاً مستمراً دون أن تضمن بالضرورة تغييراً سلوكياً دائماً.
- نقص الموارد البشرية والتنظيمية اللازمة لتنفيذ بعض الإجراءات البديلة بشكل كفاء، وهو ما يقوّض الأداء العملي حتى في حال توفر الإرادة السياسية.
- غياب الانسجام مع السياسات العمومية القائمة أو تضارب بعض البدائل مع أهداف استراتيجية أخرى، مما يضعف من قدرتها على تحقيق تأثير مستدام³.

¹ Susan Rose-Ackerman et Thomas Perroud, op. cit., p. 115.

² SGG, "Guide de légistique", (...) Etudes et fiches d'impact, op. cit., p.10.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق), p. 11.

بناءً على ما سبق، قد ينتهي التقييم إلى أن التدخل التشريعي يظل الخيار الأمثل لتحقيق التغيير المنشود بصورة فعّالة ومنسجمة مع الإطار القانوني والمؤسسي العام. مع أن دراسة الأثر قد تُقضي في نهاية المطاف إلى أن التدخل التشريعي يُعد الخيار الأمثل، فإن هذا الاستنتاج لا يُعتمد به ما لم يكن مدعوماً بتحليل صارم ومُفصل يبرر استبعاد البدائل الأخرى^١ ويمكن في هذه الحالة تعزيز هذا التوجه بنتائج بعض التجارب القانونية المقارنة، حيث قد يظهر حالات من دول مماثلة أن اللجوء إلى الوسائل غير التشريعية لم يكن كافياً لمعالجة الإشكالية أو إحداث تحول هيكلي دائم، ما أدى إلى العودة لاحقاً إلى المسار التشريعي كخيار أكثر فاعلية.

ثانياً التدبير المعتمد والأسس المعيارية لاختياره

في إطار بلورة السياسة التشريعية، يُناط بالسلطة الوزارية المختصة توضيح المعايير التي استندت إليها في اختيار التدبير القانوني المعتمد *dispositif retenu*، مع تقديم عرض مفصل حول خصائص هذا التدبير، ومزاياه ونقائصه، وآليات تنفيذه، بما يضمن تحقيق أعلى درجات الفعالية التشريعية والواقعية في التطبيق^٢.

وفي هذا السياق، يُعد مشروع قانون المتعلق بتعزيز مكافحة العنف الجنسي والتمييز القائم على النوع الاجتماعي مثلاً واضحاً على مسار التمهيد المعيارية والاختيارات المتاحة أمام المشرع. فقد عُرِضت عدة خيارات قانونية خلال مرحلة إعداد دراسة الأثر، وتم تحليلها بدقة قبل الاستقرار على الصيغة النهائي^٣، وذلك على النحو التالي:

الخيار الأول: تعريف يستند إلى مفهوم "التصرف الجنسي التمييزي" (وقد تم استبعاده)

تم النظر في إمكانية تجريم بعض الأفعال على أساس المفهوم الوارد في المادة ١١٤٢-٢ من قانون العمل الفرنسي، والتي تعرف التصرف الجنسي التمييزي بأنه: كل سلوك مرتبط بجنس الشخص، يهدف أو يؤدي إلى النيل من كرامته، أو خلق بيئة ترهيبية، أو عدائية، أو مهينة، أو مسيئة.

¹ Denolle Anne-Sophie, op. cit., p. ٥٠٨.

² Sirinelli Jean, op. cit., p.13٧٢.

³ Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes, prise de position relative au projet de loi visant à "renforcer la lutte contre les violences sexuelles et sexistes", document diffusé le 16 avril 2018.

إلا أن هذا الخيار رُفض بسبب غموض المفهوم وعدم دقته، مما يعوق تحديد السلوكيات المعنية بشكل واضح، ويُعرض النص التشريعي لاحقاً لاحتمال الرقابة الدستورية الصارمة بسبب انعدام الوضوح اللازم في القانون الجنائي.

الخيار الثاني: قصر التعريف على "الأماكن العامة" (وقد تم استبعاده)

في ظل الترويج الإعلامي لمفهوم التحرش في الشارع، تمت دراسة خيار حصر التجريم بالأفعال المرتكبة في الأماكن العامة. غير أن هذا التقييد تم التخلي عنه من أجل معالجة الظاهرة بصورة شاملة، تشمل جميع المجالات بما فيها مكان العمل.

كما أن هذا التوجه يجنب الانخراط في جدالات قانونية معقدة حول تحديد مدلول الأماكن العامة. ويُعزز هذا الاتجاه من الانسجام التشريعي، إذ إن الجرائم المشابهة مثل الإهانة أو التحريض ذات الطابع الجنسي تُعاقب عليها التشريعات سواء كانت مرتكبة في أماكن عامة أو خاصة، مما لا يبرر حصر التجريم في المجال العام فقط¹.

التدبير المعتمد: تعريف مستوحى من جريمة التحرش الجنسي مع حذف شرط التكرار

في ضوء الاعتبارات السابقة، تم اعتماد تعريف قانوني لفعل "الإهانة الجنسية (outrage sexiste) مستوحى من عناصر جريمة التحرش الجنسي، لكن من دون اشتراط تكرار الفعل، مما يسمح بتجريم الأفعال الفردية والمعزولة².

هذا النهج ينسجم مع مبدأ دقة النصوص الجنائية، ويُتيح مقارنة شاملة للظاهرة، دون التفريط في ضمانات الشرعية الجنائية. كما يُعدّ خياراً وسطاً بين الحماية الفعالة وضمان أمن النص من الناحية الدستورية.

¹ Étude d'impact accompagnant le projet de loi n° 778(.....),loc. cit.

² Conseil d'État, avis n° 18-17 rendu le 8 juin 2018 sur le projet de loi visant à "renforcer la lutte contre les violences sexuelles et sexistes", communiqué le 15 mars 2018.

الفرع الخامس

الاستشارات والإجراءات التطبيقية المتعلقة

بدراسة الأثر

نصت المادة الثامنة من القانون العضوي الصادر بتاريخ ١٥ / ٠٤ / ٢٠٠٩ على ضرورة أن تتضمن دراسة الأثر عرضاً دقيقاً لجميع الاستشارات التي تم إجراؤها قبل إحالة مشروع القانون إلى مجلس الدولة، مع الإشارة، إذا اقتضى الأمر، إلى الإجراءات التي اتخذتها الحكومة بشأن رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

ويُجسد هذا الالتزام توجهاً تشريعياً نحو تعزيز الكفاءة في إعداد النصوص القانونية، من خلال إتاحة صورة واضحة عن مدى التفاعل مع مختلف الهيئات الاستشارية، سواء كانت ملزمة قانوناً أو اختار المشرع الاستئناس برأيها بصورة اختيارية.

ولا تقف أهمية دراسة الأثر عند هذا الحد، بل تمتد إلى ضرورة بيان شروط وإجراءات التطبيق العملي للنصوص المقترحة، لما لذلك من أثر مباشر في نجاح الإصلاحات المنشودة. وتُعتبر جودة دراسة الأثر رهينة بمدى دقة ووضوح هذه الشروط، التي من شأنها أن تُمكن الإدارات المعنية والجمهور المستهدف من فهم مضمون الإصلاح، والاستعداد له تشريعياً وإجرائياً. وتشمل هذه الشروط جملة من الجوانب العملية، مثل تكيف هياكل المرافق العامة، وإعادة تنظيم الخدمات الإدارية عند الاقتضاء، ووضع الإجراءات الجديدة، بل وحتى توفير الوسائل التقنية، ولا سيما الأدوات الرقمية والمعلوماتية الملائمة، لضمان تفعيل سلس وفعال للنصوص التشريعية الجديدة¹.

وعليه، فإن الاستشارات السابقة لإحالة مشروع القانون إلى مجلس الدولة (أولاً)، إلى جانب التدابير الزمنية والمكانية والقرارات التنظيمية اللازمة لتطبيق الإصلاح (ثانياً)، تشكل محوراً جوهرياً في دراسة الأثر، وتُعد معياراً أساسياً للحكم على مدى جاهزية النص التشريعي للنفذ وتحقيق أهدافه المرجوة.

أولاً: الاستشارات المتعلقة بدراسة الأثر

تقتضي المادة الثامنة من القانون العضوي لعام ٢٠٠٩ أن تتضمن دراسة الأثر بياناً دقيقاً لكافة الاستشارات التي أُجريت قبل إحالة المشروع إلى مجلس الدولة، مع الإشارة، عند الاقتضاء، إلى المال الذي أُعطي لرأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إن تم طلبه من قبل الحكومة.

¹ Gicquel Jean-Éric, "La loi et la procédure parlementaire", op. cit., p. 9٣٤.

في هذا السياق، أوضح كل من مجلس الدولة والمجالس النيابية أن الالتزام القانوني بإدراج نتائج الاستشارات لا يقتصر على مجرد تقديم قائمة بالآراء الصادرة عن الجهات الاستشارية المختصة، مرفقة بتاريخها واتجاه التصويت فيها، وإنما يجب أن يتضمن هذا الجزء من دراسة الأثر عرضاً شاملاً لكافة المشاورات، سواء كانت إلزامية أو اختيارية، بالإضافة إلى تلخيص جوهري للملاحظات والآراء التي أُبديت خلال هذه المرحلة من إعداد النص، مع بيان ردود الحكومة عليها إن وُجدت¹.

وتكتسب هذه المسألة أهمية خاصة حينما يتم اللجوء إلى مشاورات موسعة أو مفتوحة، إذ ينبغي في هذه الحالة توثيقها بشكل مفصل، والإشارة إلى طبيعتها ومدى تأثيرها في صياغة المشروع. كما يتعين تحديد الجهات التي تم التشاور معها على وجه التحديد، ولا سيما تلك التي تقتضي النصوص القانونية استشارتها، مثل المجلس الوطني لتقييم المعايير، أو الهيئات التداولية في الأقاليم والجهات الواقعة خارج الوطن الأم، فضلاً عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي. وتُختتم هذه المرحلة بعرض جدول تلخيصي شامل في مقدمة دراسة الأثر، يتضمن كافة الاستشارات المنجزة، ويُعد جزءاً جوهرياً من التوثيق التشريعي، لما يوفره من شفافية وتكامل إجرائي².

كمثال تطبيقي على ما سبق، يمكن الرجوع إلى دراسة الأثر المرفقة بمشروع قانون البرمجة في ميدان العدالة للفترة ٢٠١٨-٢٠٢٢، حيث اقتضت الأحكام المتعلقة بتنظيم الطعن القضائي استشارة المجلس الأعلى للمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، وذلك تطبيقاً للمادة ٣٢٣ من قانون القضاء الإداري. وقد تمت هذه الاستشارة عبر الوسائل الرقمية خلال الفترة الممتدة من ٢٢ يناير إلى ٢ فبراير ٢٠١٨، وتم إصدار الرأي في ٦ فبراير من ذات العام³.

كذلك، تضمن المشروع تعديلاً لمجموعة من المعايير التي تنطبق على الإدارات المحلية، مما استوجب استشارة المجلس الوطني لتقييم المعايير، بشأن الأثرين الفني والمالي لهذه النصوص،

¹ Derosier Jean-Philippe, op. cit., p. 39٣.

² Guillaume Gouffier-Cha, Rapport d'information, n° 1358 sur le projet de loi de programmation 2018-2022....., loc. cit.

³ Étude d'impact sur le Texte n° 463 (2017-2018), Projet de loi de programmation 2018-2022....., loc. cit.

وذلك استناداً إلى المادة ١٢١٢-٢ من القانون العام للإدارات المحلية، وقد صدر الرأي في ٨ فبراير ٢٠١٨. أما فيما يخص إلغاء بعض النصوص الخاصة بإقليم مايوت، فقد تم استشارة المجلس الإقليمي لمايوت Mayotte، استناداً إلى المادة ٣٤٤-١ من القانون ذاته، وذلك في ضوء ما تقتضيه المبادئ الدستورية المرتبطة بوحدة الدولة وخصوصية الأقاليم^١.

ثانياً: آلية التطبيق المتعلقة بدراسة الأثر

لا شك إن فعالية أي إصلاح قانوني لا تقتصر على صياغة النصوص فحسب، بل ترتبط ارتباطاً وثيقاً بكيفية تطبيقه الواقعي، سواء من حيث الزمن أو المكان. لذلك، تولي دراسة الأثر أهمية بالغة لتحديد آليات تنفيذ الإصلاح المزمع، بصورة دقيقة ومنهجية، تضمن انتقالاً سلساً من الحالة القانونية السابقة إلى النظام القانوني الجديد.

فيما يتعلق بالتطبيق الزمني للإصلاح: تتطلب آليات التطبيق الزمني أن تتضمن دراسة الأثر تفصيلاً دقيقاً لموعد دخول الإصلاح حيز التنفيذ، مع بيان ما إذا كان هذا الدخول فورياً أم مرحلياً. كما يجب أن توضح الدراسة التدابير الانتقالية اللازمة لتسهيل تنفيذ الإصلاح، خاصة في الحالات التي يتطلب فيها التغيير القانوني فترة تكيف من الجهات المعنية أو يستدعي تعديل أو إلغاء نصوص قانونية أو تنظيمية قائمة^٢.

وفي هذا السياق، فإن وضع جدول زمني واضح لتنفيذ النصوص الجديدة يُعد من العناصر الجوهرية التي يجب أن تراعيها دراسة الأثر، مع بيان إذا ما كان التنفيذ يتطلب إصدار لوائح تنفيذية أو قرارات إدارية مرافقة، وتحديد الإطار الزمني المرجو لذلك.

فيما يتعلق بالتطبيق المكاني للإصلاح: فنلزم القواعد القانونية بدراسة مدى قابلية تطبيق النصوص المقترحة في كل الإدارات والأقاليم المحلية، بما في ذلك الأقاليم الخاصة، كالأقاليم والأراضي الواقعة تحت طائلة المادتين ٧٣ و ٧٤ من الدستور الفرنسي، إلى جانب كل من كاليدونيا الجديدة والأقاليم الفرنسية في القطب الجنوبي.

وينبغي، في هذا السياق، أن يُجرى تقييم معمق للظروف القانونية والإدارية والاجتماعية السائدة في تلك الأقاليم، مع تبرير أي تعديلات مقترحة أو حالات استثناء من التطبيق، إذا كانت بعض النصوص القانونية لا يمكن تفعيلها في هذه المناطق. فكل تكيف مقترح يجب أن يستند إلى

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق).

² Beneteau Pierre, op. cit., p.٩.

مبررات موضوعية تستند إلى التفاوتات القانونية والإدارية بين تلك المناطق وباقي أراضي الجمهورية^١.

فضلاً عما سبق، يتطلب التطبيق العملي للقوانين اتخاذ جملة من اللوائح التنفيذية اللازمة لضمان تنفيذها. ولهذا، تلزم المادة الثامنة من القانون العضوي لعام ٢٠٠٩ بإرفاق قائمة بهذه اللوائح في دراسة الأثر. ويُستحسن، من وجهة نظر إجرائية، تحديد كل جهة إدارية مسؤولة عن إعداد تلك النصوص، بالإضافة إلى بيان مراحل الاستشارة أو التنسيق الإداري المسبق الذي يجب أخذه بعين الاعتبار ضمن الجدول الزمني لتطبيق القانون^٢.

وتتم مراجعة هذه القائمة وتحيينها بعد صدور القانون، لتشكل إطاراً مرجعياً لمتابعة التنفيذ ومدى التزام الجهات المسؤولة به.

تُعد دراسة الأثر المصاحبة لمشروع قانون البرمجة العسكرية للسنوات ٢٠١٩-٢٠٢٥ نموذجاً عملياً لما سبق بيانه. فقد نصّت هذه الدراسة على أن الإجراء التشريعي المقترح سيدخل حيز التنفيذ ابتداءً من اليوم التالي لنشر القانون في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية، مع سريانه على كامل الأراضي الفرنسية، بما فيها الأقاليم والدوائر الواقعة خارج الوطن الأم^٣.

ومع أن الإجراء يُطبق "بحكم القانون" في بعض الأقاليم، فإن تفعيله في أقاليم مثل واليس وفوتونا، وبولينيزيا الفرنسية، وكاليدونيا الجديدة، والأراضي الجنوبية والقطبية الفرنسية، يتطلب إدراج نص صريح بذلك في قانون الدفاع، وذلك بالنظر إلى البنية الخاصة لهذا الأخير، والذي يُحصى على وجه الدقة المواد التي تسري في كل من تلك الأقاليم، ولو كان الأصل فيها سريان النصوص تلقائياً. وقد تم تعديل المواد الآتية لضمان هذا الامتداد التشريعي^٤:

¹ Conseil d'État, avis n° 394142 en date du 1er février 2018, portant sur le "projet de loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025".

² Barthélemy Christophe, op. cit., p. 892.

³ Étude d'impact, n° 659, relative au "projet de loi de programmation militaire 2019-2025, 15^e législature", déposée au Sénat le 6/02/2018.

⁴ Ibidem (نفس المرجع السابق).

المادة المعدلة من قانون الدفاع	الإقليم
سريان مباشر (de plein droit)	Saint-Barthélemy
سريان مباشر (de plein droit)	Saint-Martin
سريان مباشر (de plein droit)	Saint-Pierre-et-Miquelon
المادة ١.٢٤٤	Wallis et Futuna
المادة ١.٢٤٥	Polynésie française
المادة ١.٢٤٦	Nouvelle-Calédonie
المادة ١.٢٤٧	Terres australes et antarctiques françaises

المطلب الثالث

الآثار المطلوب تضمينها

في دراسة تقييم الأثر

تُعد دراسة تقييم الأثر أداة منهجية لتحليل التأثيرات المتوقعة من مشروع قانون معين، إذ تُخصص هذه المرحلة من الدراسة لتحليل الأثر بالمعنى الدقيق للكلمة. وتقتضي الضرورة أن تقوم الدراسة بتحديد الآثار المتوقعة، سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة، وبصورة دقيقة ومفصلة، مع إيلاء الاهتمام للأبعاد الزمنية المختلفة لهذه الآثار، سواء على المدى القصير أو المتوسط أو الطويل^١.

¹ Mihaly Fazekas, op. cit., p.33; Farrow Scott, op. cit., p.89.

محتوي دراسة الأثر يجب أن يتضمن بالضرورة مدي إمكانية تحقق الآثار المرجوة من مشروع القانون، بالإضافة إلى استجلاء الآثار غير المتوقعة أو حتى السلبية التي قد تتجم عنه. وتستلزم هذه العملية تقديم بيانات كمية تدعم نتائج التحليل، ويجب أن تكون هذه البيانات مشفوعة بشرح وافي للمنهجيات الحسابية المعتمدة في احتسابها، بما يعزز من المصداقية العلمية لدراسة الأثر.

ومع ذلك، في الحالات التي يكون فيها مستوى عدم اليقين مرتفعاً ويحول دون تقديم تقييم حاسم بسبب الغموض أو غياب المعلومات الكافية، يمكن اعتماد سيناريوهات متعددة (مرتفعة، منخفضة، أو متوسطة) لتوضيح نطاق الاحتمالات الممكنة¹.

علاوة على ذلك، يجوز في بعض الحالات التي يتضمن فيها مشروع القانون تفويضاً للحكومة بإصدار أوامر تشريعية (لوائح تفوضية)، أن تُعرض الآثار المتوقعة بصيغة شرطية، نظراً للطابع غير النهائي لهذه الأوامر التفوضية. ويُعد ذلك مقبولاً من الناحية المنهجية طالما ارتكز العرض على فرضيات واقعية مستندة إلى تجارب سابقة أو بيانات حالية.

وينبغي أن تُظهر دراسة الأثر بوضوح ما سيكون لمشروعات القوانين من تأثير على تنظيم وعمل الإدارات العامة، من حيث الوظائف، والموازنات، وآليات الإدارة، إضافة إلى ما قد تُحدثه من تحولات قانونية واجتماعية واقتصادية وبيئية، وذلك ضمن نطاق زمني شامل يُراعي الآجال الثلاثة: القريب والمتوسط والبعيد.

في هذا السياق، تعتمد الوزارات المعنية عند إعداد مشروع القانون على تحليل متعدد الأبعاد يشمل الجوانب القانونية، والاقتصادية، والمالية، والاجتماعية، والبيئية، مع التطرق إلى التكاليف والمنافع المحتملة لكل فئة من الفئات المعنية، سواء كانت من الإدارات العامة والمحلية أو من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين².

كما تلتزم الحكومة، كلما كان ذلك ممكناً، بتوضيح المنهجية المستخدمة في تقدير هذه الآثار، بما في ذلك المنافع المنتظرة من الإصلاحات، والانعكاسات المباشرة وغير المباشرة، أو حتى غير المؤكدة، مع الاستناد إلى مصادر متعددة للخبرة الفنية، تعزز من صدقية التحليل وتكامله³.

¹ Laurent Eck, "Les études d'impact", loc. cit.

² L'impact de l'étude d'impact", op. cit., p.848.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق), p. p.849.

وفي هذا الإطار، سيتم تناول موضوع الآثار المطلوب تضمينها في دراسة تقييم الأثر لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة من خلال ستة فروع رئيسية، تشمل: الآثار القانونية ضمن دراسة الأثر، والآثار الاقتصادية والمالية، والآثار على الإدارات المحلية، والآثار المتوقعة على الخدمات الإدارية، بالإضافة إلى الأثر الاجتماعي، والأثر البيئي.

الفرع الأول

الآثار القانونية

ضمن دراسة الأثر

تُمثل الآثار القانونية أحد الأبعاد الأساسية التي يتعين تحليلها بدقة ضمن إطار دراسة الأثر المرافقة لمشاريع القوانين. ويهدف هذا التحليل إلى التحقق من مدى اتساق مشروع النص مع مبادئ الأمن القانوني (أولاً)، ووضوح القواعد، وسهولة فهمها ونفاذها، مع ضمان ملاءمتها للنظام القانوني الداخلي والخارجي على حد سواء، ولا سيما مع قواعد القانون الأوروبي والدولي الاتفاقي (ثانياً)¹.

أولاً: وضوح النص وتماسكه مع مبادئ الأمن القانوني

إن وضوح النصوص التشريعية وسهولة إدراكها من قبل المخاطبين بها، يعدان من متطلبات الدولة القانونية الحديثة. ولهذا، تفرض دراسة الأثر على الجهات الحكومية المعنية إعداد بيان شامل حول مدى اتساق مشروع القانون مع مبادئ الوضوح والتفسير السليم وإمكانية الوصول إلى القاعدة القانونية، وذلك لضمان احترام مبدأ الأمن القانوني.

وفي هذا الإطار، يجب على الوزارات والجهات المكلفة بإعداد المشروع²:

- تحديد النصوص القانونية السابقة التي يتعين إلغاؤها لكونها أصبحت أو ستصبح متجاوزة عند تنفيذ الإصلاح؛
- توضيح مدى تعديل أو استكمال القواعد القانونية المعمول بها حالياً، وكيفية تأثرها بالمقتضيات الجديدة؛
- بيان ما إذا كانت هناك إمكانية لإدماج النصوص الجديدة ضمن قواعد قانونية قائمة، أي اقتراح عمليات تقنين مناسبة لتعزيز التنظيم القانوني.

¹ Manel Benzerafa–Alilat, op. cit., p.549.

² Thomas Perroud, op. cit., p.228.

▪ فمثلاً، في دراسة الأثر المصاحبة لمشروع القانون المتعلق بانتخاب ممثلي البرلمان الأوروبي، أدى إنشاء دائرة انتخابية واحدة إلى ضرورة إلغاء الإشارات إلى الدوائر السابقة المنصوص عليها في قانون ٧ يوليو ١٩٧٧، وعلى وجه الخصوص إلغاء الأحكام الخاصة بالدوائر ما وراء البحار، ومنها المادة الثالثة، بالإضافة إلى ضرورة حذف الجدول الملحق بهذا القانون، نظراً لانعدام موضوعه بعد التعديل المقترح^١.

ثانياً: الاتساق مع القانون الأوروبي والاتفاقيات الدولية

لا تكتمل مشروعية النصوص القانونية الوطنية إلا بمدى انسجامها مع التزامات الدولة في إطار القانون الأوروبي، ولا سيما قانون الاتحاد الأوروبي، وكذلك مع الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الدولة، ومنها الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان^٢.

وتُعد دراسة هذا الاتساق عنصراً محورياً في دراسة الأثر، إذ يتعين إثبات أن المشروع لا يتعارض مع القواعد الملزمة الصادرة عن الاتحاد الأوروبي أو مع الالتزامات الدولية لفرنسا. وفي حال تضمن المشروع مقتضيات تهدف إلى تطبيق نتائج وأهداف التوجيهات أو القرارات الأوروبية في إطار النظام القانوني الداخلي، يُلزم المشرع بإرفاق دراسة الأثر بجدول تقابلي (tableau de concordance) يوضح مدى تطابق كل بند من مشروع القانون مع النص الأوروبي المقابل له^٣.

وفي هذا السياق، يُمكن الإشارة إلى دراسة الأثر المرافقة للقانون رقم ٢٠١٣-٧١١ الصادر بتاريخ ٥/٠٨/٢٠١٣، المتعلق بتكييف عدد من النصوص القانونية في المجال القضائي تنفيذاً لقواعد الاتحاد الأوروبي والالتزامات الدولية لفرنسا. إذ تضمنت هذه الدراسة بياناً دقيقاً لكيفية تطبيق القرار الإطاري la décision-cadre 2008/909/JAI الصادر عن مجلس الاتحاد الأوروبي، والمتعلق بتطبيق مبدأ الاعتراف المتبادل في النصوص الجنائية، والذي أدى إلى استبدال عدد من الاتفاقيات الأوروبية مثل اتفاقية ستراسبورغ ١٩٨٣ بشأن نقل المحكوم عليهم، وبرتوكولها الإضافي، وكذلك بعض بنود اتفاقية شِنغن^٤.

¹ Étude d'impact, n° 539, relative au "projet de loi sur l'élection des représentants au Parlement européen", 15^e législature, déposée le 2 / ٠١ / 2018.

² Mihaly Fazekas, op. cit., p.30.

³ Pascal Beauvais, "La reconnaissance mutuelle applicable aux peines de prison", Revue trimestrielle de droit européen, Dalloz, 2020, n°02, p. 446.

⁴ Ibidem (نفس المرجع السابق), p.451.

الفرع الثاني

الآثار الاقتصادية والمالية

ضمن دراسة الأثر

تُعد دراسة الآثار الاقتصادية والمالية لمشاريع القوانين أداة جوهرية لضمان التوازن بين الأهداف الإصلاحية والتزامات الدولة في مجال ضبط المالية العامة، وذلك في ضوء متطلبات الاستدامة المالية، وتقدير الأعباء المحتملة على الاقتصاد الوطني، والفاعلين الاقتصاديين، والميزانية العامة للدولة والكيانات العامة الأخرى.

وعليه، فإن التقييم الاقتصادي والمالي يُشكل ركيزة أساسية لفهم الأثر الشامل للنصوص المقترحة على مختلف الأصعدة، لا سيما من حيث استشراف تداعياتها المحتملة على البنية الاقتصادية للدولة. ويتطلب هذا التقييم النظر في ثلاثة مستويات مترابطة، تتمثل أولاً في التقدير الكلي للاقتصاد الوطني، ثم التأثيرات المحتملة على الفاعلين الاقتصاديين، وصولاً إلى التقديرات المالية وانعكاساتها على الميزانية العامة¹.

أولاً: التقدير الكلي للاقتصاد الوطني

من منظور الاقتصاد الكلي، تقتضي دراسة الأثر تحليل التداعيات المتوقعة لمشروع الإصلاح على مؤشرات الاقتصاد العامة، بما في ذلك: معدلات النمو الاقتصادي، خلق فرص العمل، مستوى التضخم، والميزان التجاري ويجب أن يُبين التقرير ما إذا كانت التدابير المقترحة من شأنها تعزيز النشاط الاقتصادي والقدرة التنافسية للاقتصاد الوطني، أو ما إذا كانت قد تفضي إلى تباطؤ اقتصادي محتمل أو آثار تضخمية غير مرغوبة².

كما ينبغي أن يُدرج التحليل الآثار المتوقعة على الناتج المحلي الإجمالي، ومدى مساهمة الإصلاح في تحفيز الاستثمار أو تحسين مناخ الأعمال، بما في ذلك التأثير على الصادرات والواردات.

¹ SGG, "Le guide méthodologique pour la rédaction des études d'impact ", op. cit., p.10.

² Jean-Louis Cabrespines, op. cit., p. ٣٩.

ثانياً: التأثيرات على الفاعلين الاقتصاديين

يُفترض في دراسة الأثر أن تُفصل في تقييم التداعيات الخاصة بكل فئة من الفاعلين الاقتصاديين، لاسيما المؤسسات الخاصة. ويتعين على الجهة المقترحة للمشروع تحديد ما إذا كانت النصوص التشريعية الجديدة ستؤدي إلى¹:

- فرض التزامات تنظيمية جديدة أو متطلبات إضافية من حيث الامتثال؛
- تعزيز أو تقويض القدرة التنافسية للمؤسسات الوطنية، سواء على المستوى المحلي أو الدولي؛
- تشجيع أو تثبيط الاستثمار في قطاعات معينة؛
- فرض تأثيرات غير متوازنة حسب طبيعة القطاعات الاقتصادية، أو حسب حجم المؤسسات (كبيرة، متوسطة، صغيرة، ومتناهية الصغر).

وفي هذا السياق، تكتسي مسألة التناصب أهمية خاصة، إذ ينبغي التحقق مما إذا كانت المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ستتحمل أعباء غير متكافئة، سواء من حيث تكاليف التكيف أو الامتثال الإداري أو الضريبي، وهو ما يفرض تبريراً واضحاً لطبيعة هذا الأثر ووسائل التخفيف الممكنة².

ثالثاً: التقديرات المالية والميزانية العامة

ترتكز الآثار المالية لأي مشروع قانون على تحديد الكلفة المباشرة وغير المباشرة المترتبة على تنفيذ النصوص المقترحة، سواء على ميزانية الدولة أو على الميزانيات العمومية للجهات أو الكيانات العامة المعنية. ويجب أن يشمل التحليل ما يلي³:

- التكاليف الجديدة أو الوفورات المتوقعة، سواء من حيث الاعتمادات المالية أو الموارد البشرية؛
- التغييرات في مستوى الإيرادات العامة، نتيجة إلغاء رسوم أو فرض ضرائب جديدة؛
- الوسائل التمويلية المعتمدة لتغطية النفقات الجديدة، عند الاقتضاء، مع بيان أثرها على العجز أو الفائض المتوقع.

ويُشترط في هذا التقدير أن يكون مبنياً على منهجية حساب واضحة، مع توضيح مصادر البيانات الإحصائية أو المالية المستخدمة. غير أن الاعتراف بإمكانية وجود هوامش من عدم اليقين

¹ Susan Rose-Ackerman et Thomas Perroud, op. cit., p. 126.

² Ibidem (نفس المرجع السابق), p. 128.

³ SGG, "Guide de légistique", (...) Etudes et fiches d'impact, op. cit., p. 12.

لا يُعدّ أمراً سلبياً، بل يجب أن يُقرَّ به صراحةً من خلال افتراضات واقعية أو عبر مقاربات نوعية حين تنعدم القدرة على القياس الكمي الدقيق. وفي مثل هذه الحالات، يُستحسن الاعتماد على بيانات مرجعية موضوعية قدر الإمكان.

ولتحقيق الدقة في التحليل، يُنصح بالرجوع إلى الدليل المنهجي المعتمد من قبل الأمانة العامة للحكومة بشأن احتساب الأثر الاقتصادي والمالي للمعايير القانونية، والذي يُشكل أداة مرجعية للوزارات المكلفة بصياغة النصوص¹.

تبرز دراسة الأثر الخاصة بالقانون رقم ٢٠١٢-١٢٧٠ الصادر بتاريخ ٢٠ / ١١ / ٢٠١٢، والمتعلق بالتنظيم الاقتصادي في أقاليم ما وراء البحار، كنموذج عملي يوضح تعقيدات التقدير الاقتصادي لمشاريع القوانين ذات البعد الإقليمي، خاصة حين يتعلق الأمر بالأقاليم البعيدة جغرافياً عن المركز L'isolement géographique des départements d'outre-mer.

في هذا السياق، توضح الدراسة أن العزلة الجغرافية وضيق السوق في هذه المناطق تمثلان عوائق بنيوية أمام نمو الاقتصاد المحلي، مما دفع المشرع الفرنسي إلى اعتماد مجموعة من آليات الدعم المؤقتة بهدف تشجيع الأنشطة الصناعية المحلية .

ورغم الطبيعة المؤقتة لهذه التدابير، فإنها تُصنف ضمن فئة مساعدات الدولة، إلا أنها حظيت بموافقة استثنائية من قبل الاتحاد الأوروبي، وذلك استناداً إلى الفقرة الثانية من المادة ٢٩٩ من معاهدة الاتحاد الأوروبي، التي تجيز تكييف السياسات الأوروبية مع خصوصيات المناطق البعيدة^٢.

غير أن نتائج هذه التدخلات، وفقاً للدراسة، كانت محدودة من حيث تحقيق التوازن في السوق. إذ تُظهر المعطيات أن حصة المنتجات المحلية من السوق لم تشهد نمواً كبيراً، بل ظلت تميل إلى الركود. كما كشفت الدراسة عن مفارقة اقتصادية مهمة، وهي أن بعض المنتجات المحلية - رغم استفادتها من الدعم - لا تقدم أسعاراً تنافسية مقارنة بالمنتجات المستوردة، بل على العكس، تُباع بأسعار مرتفعة، تفوق أحياناً أسعار المنتجات الأجنبية التي تتحمل تكاليف إضافية مرتبطة

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق) p. ١١.

² Étude d'impact n° 751 (2011-2012) sur le "projet de loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer", déposée au Sénat le 5 /09/ 2012.

بالشحن، والضرائب الجمركية، وتكاليف النقل^١. ومن أبرز الأمثلة على هذا التباين، يُلاحظ أن منتجات مثل القهوة والماء واللبن (الزبادي) تُعرض في السوق بأسعار لا تعكس تكاليف الإنتاج المحلية الفعلية، بل تبدو متأثرة أكثر بمستوى الأسعار التي تفرضها المنتجات المستوردة المنافسة، ما يُعطي انطباعاً بأن سياسات التسعير تعتمد على عوامل احتكارية أو على تحكم بالسوق من قبل بعض الفاعلين الاقتصاديين المحليين، لا على اعتبارات موضوعية تتعلق بالكلفة^٢.

ومن هنا، يتبين أن التقييم الاقتصادي لأي مشروع قانون يجب ألا يقتصر على حساب التكاليف أو العوائد بصورة مباشرة، بل يتعين أن يتعمق في تحليل ديناميات السوق، ومدى كفاءة التدخلات التشريعية في تحقيق أهدافها التنموية، مع الانتباه إلى الآثار غير المقصودة، مثل تكريس احتكارات محلية أو تحفيز سلوكيات اقتصادية لا تخدم مصلحة المستهلك النهائي.

الفرع الثالث

الآثار على الإدارات المحلية ضمن دراسة الأثر

بالنظر إلى المتطلبات المتزايدة لضبط النفقات العمومية والحد من التضخم التشريعي عند تنفيذ أهداف ونتائج التوجيهات الأوروبية في النظام القانوني الداخلي أو تطبيق القوانين الوطنية، يقتضي الأمر اعتماد منهجية دقيقة ومضبوطة في تحليل الأثر التشريعي، خاصة عندما يتعلق الأمر بالآثار التقنية والمالية المترتبة على الإدارات المحلية^٣.

ويتأسس هذا الطرح على مبدأ دستوري ومالي مفاده أن الدولة، بوصفها مشرعاً وصاحبة الاختصاص الأصيل في وضع السياسات العامة الاجتماعية والاقتصادية والقانونية، ملزمة بألا تُحمل باقي الأشخاص المعنويين العموميين - وعلى رأسهم الإدارات المحلية - أعباء مالية أو تشريعية غير مبررة أو زائدة عن مقتضيات المعايير العليا الملزمة^٤.

وفي هذا الإطار، يقتضي تقييم الأثر على الإدارات المحلية النظر في عدة محاور مترابطة، تشمل: الإطار القانوني لتقييم الأثر على الإدارات المحلية (أولاً)، وإشراك هذه الإدارات في مرحلة ما

^١ Ibidem (نفس المرجع السابق).

^٢ نفس المرجع السابق

^٣ Frédéric Rolin, "L'évaluation préalable des normes et la protection des collectivités territoriales", AJDA, n° 15, 2016, p. 812 .

^٤ Romain Rambaud, op. cit., p. ٥٧.

قبل التشريع (ثانياً)، بالإضافة إلى إلزامية عرض آثار النصوص المقترحة على الإدارات المحلية على المجلس الوطني لتقييم المعايير (ثالثاً).

أولاً: الإطار القانوني لتقييم الأثر على الإدارات المحلية

تنص المادة ٢٧.١٢١٣ من قانون الإدارة المحلية الفرنسي code général des collectivités territoriales على إلزامية تقييم الآثار الفنية والمالية الناتجة عن الإجراءات المقترحة على الإدارات المحلية، ويجب أن يشمل هذا التقييم على الخصوص^١:

- طبيعة هذه الإجراءات وكيفية تمويلها، سواء تعلق الأمر بتحويل أعباء مالية أو بتغيير في توازن الإدارات المحلية؛

- مدى مساس هذه الإجراءات بمجالات الاختصاص القانونية للإدارات المحلية؛
 - الانعكاسات المحتملة على مستوى الوظيفة العامة بدوام كامل أو دوام جزئي؛
 - تأثير هذه الإجراءات على السياسات العامة المنفذة من طرف الإدارات المحلية.
- وفي هذا السياق، يتعين التأكيد على أن أي إجراء تشريعي أو لائحي يُحتمل أن يؤثر على الموارد أو المهام أو الهيكلية الإدارية للإدارات المحلية يجب أن يخضع لتحليل شامل للأثر، يستند إلى بيانات دقيقة، ويأخذ بعين الاعتبار الطابع التمييزي للعبء المنتظر^٢.

ثانياً: إشراك الإدارات المحلية في مرحلة ما قبل التشريع

تُعد المقاربة التشاركية بين الدولة والإدارات المحلية إحدى الركائز الأساسية لصياغة إصلاحات لها تأثير ومستجيبة لخصوصيات الواقع للأقاليم والبلديات المحلية. ولذلك، فإن إعداد مشاريع القوانين غالباً ما يتم بعد إجراء مشاورات رسمية مع ممثلي الإدارات المحلية والجمعيات الممثلة للمنتخبين المحليين، وذلك قبل عرض المشروع على البرلمان^٣.

وتُعد هذه المشاركة ضرورية لتغذية دراسة الأثر بالمعطيات الميدانية، حيث يُمكن الاستفادة من البيانات والإحصائيات المتوفرة لدى الإدارات المحلية، إذا ما تم تقديمها للجهات المعدة للنص

¹ Frédéric Rolin, op. cit., p.814.

² Pierre-Yves Gahdoun, op. cit., p.7٩٦.

³ Frédéric Rolin, op. cit., p.81٥.

التشريعي. كما يُمكن الاعتماد على الدراسات الوطنية التي تتضمن معلومات ذات طابع محلي لتدعيم التحليل¹.

وفي هذا الإطار، يضطلع شبكة المصالح اللامركزية للدولة بدور محوري في تجميع المعطيات وتحليلها، مما يعزز قدرة الوزارة المعنية على بلورة دراسة أثر دقيقة، لا سيما من خلال التنسيق مع الأمانة العامة للحكومة عند الاقتضاء.

ثالثاً: إلزامية عرض آثار النصوص المقترحة على الإدارات المحلية على المجلس الوطني لتقييم المعايير

بموجب ٢٠١٢-١٢١١ من قانون الإدارة المحلية الفرنسي، فإن أي مقتضى قانوني يمس، بشكل خاص أو رئيسي أو جوهري، الإدارات المحلية، يجب أن يُعرض وجوباً على رأي المجلس الوطني لتقييم المعايير. وتُعد كل قاعدة تُطبق على الإدارات المحلية أو مؤسساتها العامة خاضعة لهذا التقييم، سواء كانت تتعلق بتنظيمها، أو بمهامها، أو بميزانيتها، أو بطريقة تسييرها. وهذا ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي في حكمه في قضية Association Regards Citoyens لعام ٢٠١٨، حيث كرس مبدأ عام مفاده أن القواعد القانونية التي تُعد واجبة التطبيق على الإدارات المحلية ومؤسساتها العامة هي تلك التي تتعلق بها بصورة مباشرة أو التي تؤثر فيها بشكل جوهري².

ويشمل ذلك من جهة أولى المعايير أو النصوص التي تم سنّها خصيصاً لهذه الإدارات أو التي تستهدفها بالدرجة الأولى، أي تلك التي تُعنى بتنظيم شؤونها أو تحديد اختصاصاتها أو ضبط نظامها الإداري والمالي، مما يجعلها ذات صلة حصرية أو رئيسية بالإدارات المحلية أو بالمؤسسات التابعة لها.

ومن جهة ثانية، تمتد دائرة هذه المعايير لتشمل أيضاً تلك القواعد القانونية التي قد لا تكون موجهة مباشرة إلى الإدارات المحلية الإقليمية، لكنها تؤثر فيها بوجه ملحوظ، سواء من حيث الاختصاصات الموكلة إليها، أو من حيث بنيتها التنظيمية، أو طرق تسييرها الإداري، أو توازنها المالي.

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق).

² CE, 26/10/2018, n°403916. Disponible sur :

<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000037534137>.

ويُشترط أن يكون هذا التأثير بالغاً ومؤثراً بصورة ملموسة، لا مجرد تأثير عارض أو طفيف. وبهذا المعنى، فإن المعيار المعتمد لتحديد قابلية تطبيق قاعدة قانونية ما على الإدارات الإقليمية لا يقتصر على الصيغة الظاهرة للنص أو الجهة المخاطبة به، بل يتعداها إلى فحص المضمون والآثار العملية المحتملة¹.

يُفقد هذا التحديد في ضمان اتساق العلاقة بين الدولة المركزية والإدارات المحلية والإقليمية في إطار من اللامركزية القانونية والتنظيمية. كما يهدف إلى توضيح نطاق المسؤولية القانونية للإدارات المحلية في مواجهة النصوص العامة، من خلال التمييز بين ما يدخل ضمن اختصاصها المباشر، وما يُعتبر ذا أثر غير جوهري عليها. وبالتالي، يُعد هذا المبدأ أداة معيارية مهمة في تفسير التشريعات وتقدير أثرها على الكيانات اللامركزية، خاصة عند إعداد الدراسات التشريعية أو تحليل مدى توافق النصوص الجديدة مع مقتضيات الاستقلال المحلي².

غير أن الإشكال يظل قائماً من حيث تحديد مدى الطابع الجوهري أو المهم للأثر القانوني أو المالي الذي يُبرر عرض النص على المجلس.

ويقتضي ذلك تقييماً دقيقاً كل حالة على حدة (cas par cas) ، لتفادي تحميل الإدارات المحلية مسؤوليات غير متكافئة مع إمكاناتها أو غير نابعة من مقتضيات معيارية عليا واجبة النفاذ³.

الفرع الرابع

الآثار المتوقعة

على الخدمات الإدارية ضمن دراسة الأثر

في إطار تحليل الآثار المتوقعة على الخدمات الإدارية ضمن دراسة الأثر، تكتسي هذه الفئة من الآثار أهمية بالغة، نظراً لارتباطها المباشر بكفاءة الجهاز الإداري وقدرته على تنفيذ التشريعات والسياسات العامة الجديدة. وقد أولى المرسوم رقم ٢٠١٥-٥١٠ الصادر في ٧ / ٠٥ / ٢٠١٥ المتعلق بميثاق اللامركزية الإدارية أهمية خاصة لهذه النقطة، إذ نص في المادة ٨ منه على أن

¹ Du Marais Bertrand, "Le Conseil de l'État, l'impact de la loi, l'expert et le gilet jaune", RFAP, 2020/1 N° 173, 2020, p.69.

² Frédéric Rolin, op. cit., p.818.

³ CE, 26/10/2018, n°403916, loc. cit.

دراسة الأثر يجب أن تتيح، فيما يخص مشاريع القوانين التي تُحدث آثارًا على مهام أو تنظيم مصالح الإدارات المحلية والإقليمية للدولة، التحقق من تكاليف المشروع وفوائده المتوقعة، ولا سيما مدى ملاءمة الأهداف المرجوة للوسائل والإمكانات المتوفرة على مستوى هذه المصالح¹.

وبناءً عليه، يُنتظر من دراسة الأثر أن توضح بصورة ملموسة ومفصلة العبء الإداري الذي سينشأ أو يُلغى نتيجة لمشروع القانون، مع التحديد الصريح لما إذا كان المشروع سيؤدي إلى إنشاء إجراءات إدارية جديدة من عدمه، وذلك من خلال رصد النقاط التالية²:

- إجراءات التكوين والتدريب للموظفين المعنيين بالنص الجديد المقترح؛
 - إعداد ونشر الأدلة التوضيحية والنماذج الإدارية المناسبة للأنظمة المستحدثة؛
 - تعديل أو إعادة تصميم الأنظمة المعلوماتية لضمان مواكبة المتغيرات الجديدة؛
 - تقدير الحاجة إلى إعادة توزيع الموظفين أو تعديل التوزيع البشري داخل المصالح الإدارية؛
 - احتساب الأثر المالي المترتب عن هذه التعديلات على جميع الإدارات المعنية، بما يشمل الإدارات المركزية، والمؤسسات العمومية، وهيئات الضمان الاجتماعي.
- أما فيما يتعلق بالخدمة العامة في مجال العدالة، فيُطلب من دراسة الأثر أن تقيس التأثير المحتمل على³:

- حجم النزاعات القضائية المتوقعة أمام المحاكم.
- حجم الموارد البشرية المطلوبة من قضاة وموظفين إداريين.
- الأعباء المالية العامة الناتجة عن تنفيذ النص، ولا سيما فيما يخص تكاليف التقاضي والمساعدة القضائية.

¹ Décret "n° 2015-510 du 7 / 05 / 2015 portant charte de la déconcentration", JORF n°107 du 8 / 05 / 2015, art. 8 : prévoit que l'étude d'impact des projets de loi ayant des incidences sur les missions ou l'organisation des services déconcentrés de l'État doit évaluer les coûts et bénéfices attendus, en appréciant notamment la cohérence entre les objectifs poursuivis et les moyens réellement disponibles.

² SGG, "Le guide méthodologique pour la rédaction des études d'impact", op. cit., p. 12.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق).

وفي هذا الصدد، تقدم دراسة الأثر المتعلقة بمشروع قانون البرمجة العسكرية للسنوات ٢٠١٩-٢٠٢٥ مثلاً واضحاً على التطبيق العملي لهذا النوع من التقدير، إذ جاء فيها:

إن تحويل النزاعات، وفق ما ينص عليه مشروع القانون، سيؤدي إلى إلغاء المحاكم الحالية المعنية بمعالجة نزاعات معاشات التقاعد العسكرية الواردة في قانون المعاشات العسكرية للمصابين وضحايا الحرب. وبالتالي، يُتوقع أن يؤدي ذلك إلى تخفيف عبء العمل الواقع على القضاء العادي، في حين أن الزيادة في عدد الطلبات التي ستُعرض على المحاكم الإدارية لن تكون كبيرة، نظراً إلى عدد هذه المحاكم وإلى عدد القضايا الجديدة المسجلة سنوياً في محاكم المعاشات^١.

كما أن فرض التظلم الإداري الأولي المسبق الإجمالي من شأنه أن يُقلص من الزيادة المحتملة في النشاط القضائي.

من جهة أخرى، فإن تأثير النص على القواعد الإجرائية سيكون محدوداً، نظراً لأن القواعد العامة للإجراءات الإدارية القضائية كانت تطبق سلفاً على هذا النوع من النزاعات contentieux des pensions، في ظل غياب نصوص خاصة^٢.

أخيراً، فيما يتعلق بالمصالح المركزية بوزارة الدفاع، فإن الأثر سيظل محدوداً، حيث ستستمر مديرية الموارد البشرية فرع المعاشات (sous-direction des pensions) في تولي المنازعات على مستوى الدرجة الأولى والإستئناف en première instance et en appel، في حين يمكن أن يُعاد توظيف الموظفين المختصين بالشئون القانونية والمنازعات Les agents des services locaux du contentieux du ministère des armées، الذين يشغلون حالياً منصب مفوض الحكومة أمام محاكم المعاشات، في وظائف تتعلق بدراسة وتحليل القضايا محل النزاع^٣.

^١ Étude d'impact, n° 659, relative au "projet de loi de programmation militaire 2019-2025(.....)", loc. cit.

^٢ Conseil d'État, avis n° 394142 portant sur le "projet de loi de programmation militaire 2019-2025(.....)", loc.cit.

^٣ Étude d'impact, n° 659, relative au "projet de loi de programmation militaire 2019-2025(.....)", loc. cit.

الفرع الخامس

الأثر الاجتماعي ضمن دراسة الأثر

في إطار دراسة الأثر الاجتماعي لمشروعات القوانين، تُمثل هذه الفئة من التحليلات محوراً جوهرياً لقياس أثر النصوص القانونية المقترحة على تماسك المجتمع، والعدالة الاجتماعية، والاندماج المهني والفئات الضعيفة .

وفقاً للتعليمات والمنشورات والقرارات التنظيمية الصادرة من الحكومة، تُعنى دراسة الأثر الاجتماعي برصد وتحليل النتائج المتوقعة للتشريعات على مجموعة من الجوانب الأساسية ذات الصلة بالحقوق الفردية والجماعية، وسوق العمل، والصحة، والمساواة، وجودة الحياة¹.

وفي هذا السياق، سيتم التطرق إلى الجوانب التالية:

أولاً: أثر مشروع القانون على سوق العمل والعلاقات المهنية؛ ثانياً: الأثر على الاندماج الاجتماعي وتقليص الفوارق؛ ثالثاً: إنشاء حقوق جديدة أو تسهيل ممارستها؛ رابعاً: أثر المشروع على الصحة والسلوك الاجتماعي؛ خامساً: الأشخاص في وضعية إعاقة؛ سادساً: المساواة بين النساء والرجال؛ سابعاً: حقوق الشباب والعدالة بين الأجيال.

أولاً: أثر مشروع القانون على سوق العمل والعلاقات المهنية

تتوجب دراسة الأثر في هذا المجال تحليل التأثير المحتمل لمشروع القانون على²:

- مستوى التشغيل (إحداث فرص شغل جديدة أو فقدان وظائف قائمة)؛
- العلاقات الفردية والجماعية في ميدان العمل، لا سيما ما يتصل بحقوق العمال، وأسس ومبادئ الحوار الاجتماعي؛
- تحسين أو تدهور ظروف العمل من حيث السلامة المهنية، التنظيم الزمني، أو جودة بيئة العمل؛
- التأثير على أداء سوق الشغل بوجه عام، خصوصاً من حيث تحفيز الإدماج المهني أو تعزيز الحركية الداخلية.

¹Thomas Perroud, op. cit., p. ٢32.

² SGG, "Guide de légistique", (...) Etudes et fiches d'impact, op. cit., p. ١٤.

ثانياً: الأثر على الاندماج الاجتماعي وتقليص الفوارق

تشمل هذه الفئة من الآثار الجوانب التالية¹:

- تعزيز الاندماج الاجتماعي للفئات الهشة والمهمشة؛
- تيسير أو عرقلة الولوج إلى سوق الشغل، ولا سيما بالنسبة للشباب، أو كبار السن، أو الأشخاص ذوي الإعاقة؛
- أثر المشروع على تقليص الفوارق الاجتماعية والفجوات في الدخل، من خلال آليات إعادة التوزيع، أو توسيع نطاق الحماية الاجتماعية.

ثالثاً: إنشاء حقوق جديدة أو تسهيل ممارستها

ينبغي تقييم ما إذا كان مشروع القانون²:

- يُنشئ حقوقاً جديدة أو يُفعل حقوقاً قائمة؛
- يفرض التزامات إضافية على الأفراد أو الفاعلين الاجتماعيين؛
- يُسبب تكاليف جديدة على المستفيدين أو المُكلفين بالتنفيذ؛
- يُعزز حماية المستهلك والمواطنة الاجتماعية، سواء من خلال تدابير وقائية أو آليات للمساءلة.

رابعاً: أثر المشروع على الصحة والسلوك الاجتماعي

فيما يخص الجوانب الصحية والاجتماعية، تتناول دراسة الأثر ما يلي³:

- الآثار المتوقعة على الصحة العامة، مثل انتشار الأمراض، أو تقليص المخاطر الصحية؛
- تحفيز التغيير السلوكي الإيجابي في المجتمع، كتشجيع التغذية الصحية أو محاربة الإدمان؛
- تأثير التشريع على بنية وجودة العرض الصحي، سواء من حيث التغطية أو الكفاءة أو العدالة في التوزيع.

¹ SGG, "Le guide méthodologique pour la rédaction des études d'impact ", op. cit., p. ١٣.

² SGG, Guide de légistique, (...) Etudes et fiches d'impact, op. cit., p. ١٥.

³ Jean-Louis Cabrespines, op. cit., p. ٤٠.

خامساً: الأشخاص في وضعية إعاقة

تفرض التشريعات والمنشورات الحكومية إلزاماً خاصاً بمراعاة وضعية الأشخاص ذوي الإعاقة في تقييم الأثر، وذلك عبر ما يُعرف ببطاقة "تشخيص الإعاقة" التي يُعدها الموظف المسؤول والمعني بشؤون الإعاقة في كل وزارة^١. ويجب أن يشمل التقييم^٢:

- الولوج إلى التعليم، والتكوين المهني، والتعليم العالي؛
- العمل في السوق المفتوحة أو في أنظمة العمل المدعومة؛
- الولوج إلى البنية التحتية، والنقل، والسكن، والتكنولوجيا؛
- الحق في الموارد، والمشاركة الاجتماعية، والمواطنة؛
- الوقاية، والرعاية الصحية، والبحث والابتكار المرتبط بالإعاقة^٣.

سادساً: المساواة بين الرجال والنساء

يتعين على دراسة الأثر أن تخضع كافة النصوص القانونية المقترحة لفحص دقيق يرصد^٤:

- الآثار المباشرة وغير المباشرة على النساء والرجال؛
- الفروق في الظروف والاحتياجات بين الجنسين في ضوء مضمون المشروع؛
- إمكانية تعزيز أو إضعاف الحقوق المرأة أو التأثير على التوازن بين المسؤوليات المهنية والأسرية.

سابعاً: حقوق الشباب والعدالة بين الأجيال

امتنثلاً لما ورد في المنشور الصادر عن الوزير الأول بتاريخ ٢ مايو ٢٠١٦، يجب أن تشمل دراسة الأثر على تقييم للآثار المتوقعة على:

- العدالة بين الأجيال؛

¹ Circulaire du 4 /09/ 2012 "relative à la prise en compte du handicap dans les projets de loi", loc. cit

² Ibidem (نفس المرجع السابق) ; SGG, Guide de légistique, (...) Etudes et fiches d'impact, op. cit., p.14.

³Vannier Patricia, "Le droit des personnes handicapées", Fiches de droit, Ellipses, 2020. p.249.

⁴SGG, "Le guide méthodologique pour la rédaction des études d'impact ", op. cit., p.١٤.

- عدم التمييز في الولوج إلى الحقوق والخدمات العامة؛
 - تمكين الشباب من الاستفادة الفعالة من السياسات العمومية والتشريعية¹.
- تبرز دراسة الأثر الاجتماعي المرتبطة بمشروع قانون بشأن تطوير الإسكان والتخطيط والتكنولوجيا الرقمية نموذجاً دالاً على كيفية دمج البعد الاجتماعي ضمن تصميم السياسات العامة والتشريعية ذات الصلة بالسكن والروابط الاجتماعية.
- ومن أبرز التدابير التي تم تقييمها في هذا السياق آلية عقد الإيجار المتنقل Bail mobilité، التي تهدف إلى تيسير إدماج الأشخاص المحتاجون لآلية تنقل مهني أو غير مهني، وتسهيل ولوجهم إلى السكن لفترات قصيرة ومتوسطة². حيث يشير عقد الإيجار المتنقل Bail mobilité إلى اتفاقية إيجار قصيرة الأجل للشقق أو الغرف المفروشة، عادةً للإقامات بين ١ إلى ١٠ أشهر. تم تصميم هذا النوع من الإيجار للأفراد الذين يحتاجون إلى سكن مؤقت، مثل الطلاب أو المتدربين أو أولئك الذين ينتقلون للعمل.
- فمن جهة، أتاح هذا النظام التعاقدي الجديد إطاراً قانونياً مرناً ومحكماً يشجع المالكين على طرح وحداتهم السكنية، التي تُستخدم بشكل موسمي أو جزئي، في سوق الشقق المفروشة، وهو ما يُسهم في توسيع العرض الإيجاري القصير المدى دون الإضرار باستقرار السوق العقارية أو الإضرار بالمستأجرين.
- ويُعد هذا العقد جذاباً للمالكين بالنظر إلى طبيعته غير القابلة للتجديد تلقائياً، ما يوفر لهم ضمانات قانونية لاسترجاع وحداتهم السكنية عند نهاية المدة، وهو ما يتماشى مع احتياجات فئة معينة من المالكين، كأصحاب الإقامات الثانوية أو أولئك الذين يخططون لاستعادة الاستخدام الشخصي للعقار بعد فترة وجيزة³.
- من جهة أخرى، يمثل هذا النظام آلية حماية اجتماعية محسنة لفائدة المستأجرين مقارنة بالعقود المدنية الاعتيادية، لكونه يمنح إطاراً قانونياً محدداً يحميهم من التعسف ويضمن شروطاً

¹ Circulaire N° 5857/SG du 2/05/ 2016 relative à "l'évaluation de l'impact sur la jeunesse (.....), loc. cit.

² Coutant-Lapalus Christelle, "Bail mobilité", Le Moniteur, 2022. p.659.

³ Étude d'impact, n° 2173, relative au "projet de loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique" (dite loi ELAN), déposée le 19 juillet 2019.

شفافة وواضحة للعلاقة التعاقدية. كما يستجيب العقد لحاجة قائمة في السوق تتعلق بالسكن المؤقت لفئة من الطلبة والمتدربين والموظفين المتقاعدين، الذين غالباً ما يواجهون صعوبات في إيجاد سكن يتلاءم مع خصوصية وضعهم الزمني والاجتماعي.

وتُبرز المعطيات الإحصائية، مثل تلك الصادرة عن المعهد الوطني للإحصاء والدراسات الاقتصادية، أن ظاهرة التنقل المهني قصيرة الأمد آخذة في التوسع، حيث يُقدَّر أن نحو 214,000 شخص من خارج باريس كانوا يشغلون سكناً ثانوياً بإيل-دو-فرانس في عام ٢٠١١، لأسباب ترتبط أساساً بالتنقل المهني (بنسبة ٦٢% من هؤلاء كانوا نشطين مهنيًا، و ٢٥% منهم ينتمون إلى فئة الكفاءات العليا)^١.

أما فيما يخص الطلبة، فإن تنامي البرامج التعليمية الجامعية les cursus universitaires بالتناوب بين الدراسة والتدريب في مناطق جغرافية متفرقة يفرض ضرورة توفير حلول سكن مرنة لا تتجاوز مدة عقود الإيجار فيها عدة أشهر. وعليه، فإن هذا النوع من الآليات التعاقدية يُعد استجابة حقيقية لحاجة مجتمعية متنامية، ويُسهم في دعم الإدماج الاجتماعي والمهني لفئات متعددة، مع تحقيق توازن معقول بين مصالح المالكين والمستأجرين.

الفرع السادس

الأثر البيئي ضمن دراسة الأثر

في ضوء التعديل الدستوري الفرنسي بتاريخ ١ مارس ٢٠٠٥، تم منح قيمة دستورية لميثاق البيئة Charte de l'environnement، وأصبحت مسألة حماية البيئة محوراً أساسياً في صميم السياسات العامة والتشريعية للحكومة الفرنسية. وقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي في حكمه رقم ٨٢٣-٢٠١٩ QPC بتاريخ ٢٠٢٠ أن "حماية البيئة، باعتبارها تراثاً مشتركاً للإنسانية، تُعد هدفاً ذا قيمة دستورية"، وهو ما يستدعي من المشرع ضمان التوفيق بين هذا الهدف وسائر القيم الدستورية، وخصوصاً الحق في الصحة وحرية المبادرة الاقتصادية^٢.

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق).

² Cons. const., 2019-823 QPC, 31 / ٠١/2020, JORF n°0027 du 1/٢/2020, texte n° 100.

وتبعًا لذلك، يتعين أن تُدرج دراسة الأثر ضمن كل مشروع قانون تحليلًا دقيقًا للأثار المحتملة على البيئة، مع التركيز على المحددات التي يبرز من خلالها الأثر الإيجابي أو السلبي للتدابير المقترحة على المناخ، التنوع البيولوجي، استهلاك الطاقة، استخدام الموارد الطبيعية، التربة، جودة الهواء والماء، والصحة العامة.

وعلى وجه التحديد، يُستحسن - بحسب طبيعة النصوص موضوع الدراسة - تضمين مؤشرات كمية ونوعية في الحد الأدنى، تتصل بما يلي¹:

- انبعاثات الغازات الدفيئة وما يُعرف بـ "الكلفة الكربونية" coût carbone للإجراءات؛
- تأثيرات على استعمال الأراضي (زيادة أو نقصان في الأراضي الزراعية أو الطبيعية)؛
- تغيرات في استهلاك الطاقة والموارد المائية؛
- مستوى التلوث الصناعي أو المدني؛
- الانعكاسات على التنقل للأشخاص والبضائع؛
- أثر الإجراءات على الأسعار وجودة الحياة، والصحة البيئية؛
- حالة التنوع البيولوجي والأنظمة البيئية المحلية.

كما يُوصى، عند الاقتضاء، بالرجوع إلى المؤشرات المعتمدة ضمن الاستراتيجية الوطنية منخفضة الكربون لتقدير مدى توافق المشروع مع أهداف الدولة البيئية والمناخية.

وفي حال كانت التدابير التشريعية المقترحة تُسهم في تحسين الوضع البيئي القائم، ينبغي على دراسة الأثر توضيح ما إذا كانت هناك خيارات بديلة أكثر ملاءمة بيئيًا قد تم النظر فيها، مع بيان مبررات عدم اختيارها².

تُعد هذه المقاربة ضرورية لتمكين المشرع من استيعاب المدى الكامل لانعكاسات النصوص القانونية على الاستدامة البيئية، ولضمان التوازن بين التقدم التشريعي ومتطلبات العدالة المناخية والبيئية³.

في هذا السياق، تقدم دراسة تقييم الأثر المتعلقة بمشروع قانون البرمجة العسكرية للسنوات ٢٠١٩-٢٠٢٥ مثالاً واضحاً على التطبيق العملي لحماية البيئة، إذ جاء فيها:

¹ SGG, "Le guide méthodologique pour la rédaction des études d'impact ", op. cit., p. ١5.

² Jean-Louis Cabrespines, op. cit., p. ٤٠.

³ Beneteau Pierre, op. cit., p. ١٨.

رغم أن الهدف الأساسي من البروتوكولات المنبثقة عن اتفاقية لندن حول الملاحة البحرية وأمن المنصات البحرية ليس بيئيًا بحتًا، إلا أنها تُسهم بصفة غير مباشرة في تعزيز حماية البيئة البحرية. ذلك أن هذه البروتوكولات تُدرج ضمن الجرائم المحظورة تفريغ مواد خطرة في البحر، مثل المتفجرات، المواد الكيميائية أو الإشعاعية، المواد البيولوجية، الهيدروكربونات، والغاز الطبيعي المسال، فضلًا عن أي مادة ضارة أو خطرة أخرى^١.

صحيح أن هذه الأعمال لا تُعد خاضعة للملاحقة القانونية بموجب اتفاقية SUA لعام ٢٠٠٥ والبروتوكول الخاص بها بشأن المنصات البحرية^٢، إلا إذا تم ارتكابها بدافع إرهابي. غير أن النصوص القانونية المذكورة تمنح الإطار القانوني الضروري لتجريم ومعاقبة الاعتداءات البيئية الجسيمة في حال كانت جزءًا من أفعال ذات طابع إرهابي.

وهكذا، فإن مشروع قانون البرمجة العسكرية، من خلال تكريسه للالتزامات الدولية في مجال مكافحة الإرهاب البحري، يُسهم أيضًا في تقوية البعد الوقائي للبيئة البحرية، عبر تجريم أفعال تُلحق ضررًا خطيرًا بالمحيط البيئي، حتى وإن جاء ذلك ضمن منطق أمني أوسع.

من هذا المنظور، يُظهر المثال كيف يمكن لتدابير تنظيمية أو جزائية تتعلق بالدفاع الوطني أن تكون ذات آثار بيئية إيجابية غير مباشرة، لاسيما حين تدمج في بنيتها القانونية معايير صارمة لحماية النظم البيئية الحساسة.

المطلب الرابع

دور الجهات الإدارية المختلفة

في إعداد محتوى دراسات الأثر

تُعد دراسات تقييم الأثر من الأدوات الأساسية لضمان جودة التشريع وفعاليته في النظم القانونية الحديثة، ولا سيما في التجربة الفرنسية التي أرست أطراً مؤسسية واضحة لهذا الإجراء.

¹Étude d'impact, n° 659, relative au "projet de loi de programmation militaire 2019-2025(.....)", loc. cit.

²"Convention concerning Safety of Maritime Navigation and to the Protocol concerning Safety of Fixed Platforms on the Continental Shelf", available at: <https://www.congress.gov/treaty-document/110th-congress/8/document-text>.

ولا تقتصر أهمية دراسة الأثر على محتواها التحليلي فحسب، بل تمتد أيضاً إلى كيفية إعداد هذا المحتوى، وتوزيع الأدوار بين الجهات المعنية بإنشاء ومراجعة محتوى دراسة الأثر قبل عرض مشاريع القوانين على البرلمان. إذ يكشف هذا البعد المؤسسي عن شبكة معقدة من الفاعلين، لكل منهم دور محدد ومكمل للآخر، سواء في صياغة الدراسة أو في تقييم محتواها ومدى توافقها مع المتطلبات القانونية والدستورية¹.

فالجهة الأساسية المكلفة بإعداد دراسة الأثر هي الوزارة التي تتولى مشروع القانون، والتي تستفيد من دعم الأمانة العامة للحكومة من حيث المنهجية (الفرع الأول)، بالإضافة إلى الاستعانة - عند الاقتضاء - بخبرة الإدارات الفنية المختصة (الفرع الثاني).

وفي الحالات التي تتضمن النصوص الجديدة آثاراً مباشرة على الإدارات المحلية أو الإقليمية، فإن اللجنة الوطنية لتقييم المعايير المعايير le Conseil national d'évaluation des normes تُستشار لتقديم رأي تقني ومالي حول الأعباء المحتملة (الفرع الثالث)؛ وذلك قبل عرض مشروع القانون على مجلس الدولة ومجلس الوزراء ثم إحالته إلى البرلمان.

الفرع الأول

دور الوزارات والأمانة العامة للحكومة

في إعداد محتوى دراسة الأثر

تُعد الوزارات المُكلفة بمشاريع القوانين (أولاً)، بالتعاون مع الأمانة العامة للحكومة، الفاعل المحوري في بلورة دراسات الأثر المصاحبة لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة (ثانياً)، انطلاقاً من مرحلة التصور الأولي للمشروع وحتى عرضه على البرلمان.

وتُبين الإجراءات المتبعة في التجربة الفرنسية أن هذه العملية تخضع لمنهجية دقيقة ومنسقة، تؤدي فيها الجهات الحكومية أدواراً متكاملة وفق نظام مؤسسي قائم على التفاعل الفني والسياسي (ثالثاً). وفي هذا الإطار، يُستعان بمنصة إلكترونية تُعرف باسم *Système d'Organisation en Ligne des Opérations Normatives (SOLO)*، وهي أداة رقمية معتمدة منذ عام ٢٠٠٧، تُعنى برقمنة مسار إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية وتنسيق تبادلها بين

¹ Beneteau Pierre, op. cit., p. ٢٢.

الجهات الحكومية، بما يتيح تتبعاً دقيقاً لمراحل إعداد وصياغة محتوى دراسة تقييم الأثر لمشروعات القوانين^١ (رابعاً).

أولاً: الوزارة المُكلفة كمحرك أولي لإعداد محتوى دراسة الأثر

تضطلع الوزارة التي تتولى إعداد مشروع القانون بمسؤولية مباشرة عن صياغة النسخة الأولية من دراسة الأثر، وذلك بوصفها الجهة الأكثر دراية بسياق الإصلاح التشريعي والجهة المالكة لموضوعه. وبناءً عليه، تتحمل مسؤولية تحديد الحاجة إلى إشراك وزارات أو إدارات أخرى في مرحلة التحضير، لا سيما في الحالات التي تتداخل فيها الاختصاصات أو تتطلب تقييمات متعددة الجوانب^٢.

تبدأ المرحلة الفعلية لهذا المسار عبر عقد "اجتماع الإطار (réunion de cadrage)" الذي تنظمه الإدارة المعنية بجودة القانون ضمن الأمانة العامة للحكومة، بناءً على طلب من الوزارة المُكلفة. وتُعد هذه المرحلة خطوة حاسمة تتيح رسم الخطوط العريضة للدراسة، من حيث تحديد منسقتها أو منسقتها، وصياغة الهيكل الأولي لمحتواها، وتحديد نوعية ونطاق المساهمات الوزارية المطلوبة، وتحديد الجدول الزمني التفصيلي، إلى جانب الاتفاق على طبيعة وعدد الجهات الاستشارية المعنية بالمشاركة في وضع محتوى دراسة الأثر^٣.

ثانياً: الأمانة العامة للحكومة كضامن للمنهجية والمطابقة

تلعب الأمانة العامة للحكومة، من خلال إدارتها المختصة بجودة النصوص القانونية، دوراً محورياً في دعم الوزارات من الناحية المنهجية. فهي توفر أدوات تقنية متنوعة، منها منصة إلكترونية (Extraqual: An Extranet System for Quality and Simplification of Law) مخصصة لتبادل المحتوى المتعلق بإعداد دراسات الأثر، بالإضافة إلى دليل تشريعي مشترك أعدته

¹ Cottin Stéphane, "Extraqual: An Extranet System for Quality and Simplification of Law", RFAP, 2013/2 N°146, 2013. p.313.

² SGG, "Guide de légistique", (...) Etudes et fiches d'impact, op. cit., p.2.

³ SGG, "Guide de légistique", 3^e édition, "Fiche 2.1.1 – Rôle du secrétariat général du Gouvernement", mise à jour 25/11/2024, La Documentation française, p.3.

بالتعاون مع مجلس الدولة، يتضمن مراحل إعداد الدراسة منذ بدايتها وحتى عرضها النهائي في مجلس الوزراء^١.

وبعد صياغة النسخة الأولية، تقوم الأمانة العامة للحكومة بإجراء مراجعة منهجية لهذه الوثيقة للتحقق من توافقها مع المتطلبات الشكلية والموضوعية المنصوص عليها في القانون العضوي لعام ٢٠٠٩. في حال رصد أي قصور أو عدم اكتمال محتوى الوثيقة، يُطلب من الوزارة المعنية استكمال الوثيقة أو إعادة تنظيم عرض بعض أجزائها بما يعزز وضوحها ودقتها^٢.

ثالثاً: التنسيق الوزاري وإسهامه في تحسين جودة تقييم الأثر

عقب مراجعة النسخة الأولية، يتم توزيعها على الوزارات المعنية الأخرى بغرض تقديم ملاحظاتها ومقترحاتها. وتُعد هذه الخطوة ضرورية لتوحيد التقديرات، وتدارك التناقضات المحتملة، وتحقيق نوع من التوافق حول تشخيص الوضع القائم، والبدائل المقترحة، وتقدير آثار الإصلاح. وفي حال وجود اعتراضات من وزارات أخرى، يحق لها تقديم صيغ بديلة أو بيانات رقمية جديدة، شرط أن تكون مرفقة بمبررات تحليلية^٣.

في معظم الحالات، يسبق هذا التنسيق المرحلي عقد الاجتماعات الوزارية المشتركة premières réunions interministérielles، مما يساعد على تفادي إثقالها بمناقشات تقنية، ويجعلها تركز على الجوانب السياسية والاستراتيجية المرتبطة بمشروع القانون المقدم من الحكومة.

رابعاً: آلية المنصة الإلكترونية كأداة لضمان الشفافية وتتبع المسار

تُستكمل مراحل الإعداد الفني لمحتوي دراسة تقييم الأثر لمشروعات القوانين باستخدام منصة إلكترونية تُعرف بـ *Système d'Organisation en Ligne des Opérations Normatives*، وهي أداة رقمية اعتمدت منذ عام ٢٠٠٧ لرقمنة مسار النصوص القانونية بين الوزارات، مجلس الدولة، والأمانة العامة للحكومة. تُتيح هذه الأداة تتبع حالة النص في كل مرحلة من مراحل تطويره، مما يعزز الشفافية ويوثق جميع التعديلات^٤.

¹ Cottin Stéphane, op. cit., p. 315.

² Ibidem (نفس المرجع السابق).

³ SGG, Guide de légistique, "Rôle du secrétariat général du Gouvernement" (...), op. cit., p.3.

⁴ Cottin Stéphane, op. cit., p. 318.

وبعد الانتهاء من جمع الآراء ودمج التعديلات، تُستكمل دراسة الأثر وتُحول إلى رئاسة الحكومة للتدقيق النهائي. وفي حال لم تستوفِ الدراسة الشروط الشكلية أو الموضوعية المنصوص عليها قانوناً في نصوص قانون عام ٢٠٠٩ أو المنشورات الدورية المتعلقة بتنظيم وإعداد محتوى دراسة الأثر، يمكن لرئاسة الحكومة، بالتنسيق مع الأمانة العامة، تأجيل إحالتها إلى مجلس الدولة، مع وجوب احترام قاعدة التزامن الزمني بين عرض مشروع القانون ودراسة الأثر التمهيدية المصاحبة له^١. وتُبرز هذه الرقابة النهائية الدور المحوري الذي تلعبه السلطة التنفيذية العليا في ضمان جودة محتوى النصوص التشريعية.

ولا يفوت التنويه بأن المجلس الدستوري قد أقر في أحد سوابقه القضائية بتاريخ ٢٠ ديسمبر ٢٠١٩ بشرعية مساهمة فاعلين من القطاع الخاص في صياغة بعض أجزاء دراسة الأثر، بشرط أن تتم هذه المساهمة تحت إشراف مباشر من السلطات الحكومية، وألا تتعدى المجالات ذات الطابع الفني المعقد^٢. ورغم ذلك، أوصي المجلس الدستوري بحكمه، السلطات الحكومية بعدم تعميم هذه الممارسة، والإبقاء عليها كاستثناء يُلجأ إليه فقط عند الضرورة القصوى.

الفرع الثاني

الخبرة الفنية للإدارات

في تقييم أثر مشاريع القوانين واللوائح

في مجالات المساواة بين الجنسين والإعاقة والشباب

يشكل إدراج الاعتبارات الاجتماعية، وعلى وجه الخصوص تلك المتعلقة بالمساواة بين الجنسين (أولاً)، وحقوق الأشخاص في وضعية إعاقة، والشباب، عنصراً أساسياً في إعداد السياسات العامة والنصوص القانونية واللائحية.

ويتجسد ذلك من خلال مساهمة مجموعة من الإدارات والهيئات العامة المختصة التي تتولى توفير الخبرة الفنية والمنهجية خلال عمليات تقييم وتحديد محتوى دراسة الأثر، ومن بينها الهيئة العامة للرقابة الاقتصادية والمالية (Le Contrôle Général économique et financier)،

¹ SGG, "Le guide méthodologique pour la rédaction des études d'impact ", op. cit., p.٣.

² Cons. const., 2019-794 DC, 20 /١٢/ 2019, JORF n°0299 du 26 décembre 2019, texte n°2.

التي تُسهم في تعزيز الطابع الكمي والتحليل الاقتصادي للتشريعات، بما يدعم جودة محتوى دراسة تقييم الأثر (رابعاً).

أولاً: خدمة حقوق المرأة والمساواة بين الرجل والمرأة

تُعتبر خدمة حقوق المرأة من خلال Le Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes من الفاعلين الرئيسيين في تفعيل آلية تقييم محتوى وأثر النصوص القانونية واللائحية على المساواة بين الجنسين. وقد تم تعزيز هذا الدور عبر اعتماد عدة منشورات حكومية توجه بضرورة إدماج هذا البُعد في مراحل الإعداد المسبق للنصوص^١.

وتسعى الخدمة إلى مرافقة الوزارات الحاملة للمشاريع القانونية واللائحية في إعداد دراسات الأثر التي تدمج التحليل النوعي لتأثير النصوص المقترحة على المساواة الفعلية بين الرجل والمرأة^٢. حيث تعمل هذه الإدارة على توفير شبكة تحليلية منهجية تساعد في قياس الآثار المباشرة وغير المباشرة على المساواة، كما تساهم في توجيه الموظفين المكلفين بالمساواة داخل الوزارات من خلال دعمهم بالمعطيات الإحصائية الملائمة وتيسير التنسيق بين مختلف الفاعلين المؤسسيين.

ثانياً: المجلس الوطني الاستشاري للأشخاص ذوي الإعاقة

تأسس المجلس الاستشاري الوطني للأشخاص ذوي الإعاقة Le Conseil national consultatif des personnes handicapées بموجب قانون ٣٠ يونيو ١٩٧٥، بوصفه هيئة استشارية تُعنى بضمان مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة في إعداد وتنفيذ السياسات العامة ذات الصلة بهم. ويعمل هذا المجلس تحت إشراف الوزارة المكلفة بالأشخاص ذوي الإعاقة. ويقوم المجلس بتقديم آرائه حول النصوص التي من المحتمل أن يكون لها تأثير على هذه الفئة، سواء بطلب من الحكومة أو بمبادرة ذاتية منه^٣.

حيث يحق للمجلس الاستشاري الوطني للأشخاص ذوي الإعاقة إبداء الرأي في أي مشروع قانون أو أي قرار تنظيمي يؤثر على حياة الأشخاص ذوي الإعاقة، كما يمكن له التحرك

¹Circulaire du 23 /٠٨/ 2012, intégrant la dimension de "l'égalité femmes-hommes"(...), loc.cit.

² Ibidem (نفس المرجع السابق).

³Vannier Patricia, op. cit., p.252.

تلقائيًا (autosaisine) لمناقشة أي مسألة تتعلق بسياسات الدولة تجاه الإعاقة. وبموجب قانون ١١ فبراير ٢٠٠٥ المتعلق بالمساواة في الحقوق والفرص والمواطنة، أصبح المجلس ملزماً بإبداء الرأي في كافة مشاريع النصوص التنظيمية الناتجة عن هذا القانون، كما أنيط به دور تقييم الوضع العام للأشخاص ذوي الإعاقة وتقديم التوصيات للبرلمان والحكومة^١.

بلا شك، يمثل إشراك هذا المجلس مرحلة حيوية في مسار تقييم محتوى الأثر على الأشخاص ذوي الإعاقة، حيث يسمح بتحديد العراقيل التي قد تنشأ من تطبيق بعض النصوص القانونية على هؤلاء الأشخاص، واقتراح التعديلات أو التدابير التعويضية الكفيلة بتفادي الإقصاء أو التمييز^٢. وتؤكد الممارسات المتبعة على أهمية هذه المقاربة التشاركية في تحقيق سياسات تشريعية ولوائحية أكثر شمولاً وإنصافاً.

ثالثاً: الخبرة والدعم الفني لوزارة الشباب

مع ازدياد الوعي بأهمية السياسات العامة والتشريعية الموجهة لفئة الشباب، تم اعتماد آلية جديدة تُعرف باسم بوند أثر الشباب clause d'impact jeunesse، بهدف ضمان إدماج تقييم خاص للأثر المحتمل لمشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية على أوضاع الشباب^٣. وقد أنيطت مسؤولية الإشراف على هذه الآلية بالوزارة المكلفة بالشباب، التي بادرت إلى إعداد أدوات منهجية مساعدة، من بينها دليل توجيهي يُعين الموظفين العموميين على تحليل التداعيات المتوقعة للنصوص القانونية على الفئات الشابة، سواء من حيث التعليم أو الإدماج المهني أو المشاركة المدنية^٤.

تسعى هذه المقاربة إلى استباق (anticiper) الآثار الاجتماعية والاقتصادية المحتملة لمشاريع القوانين على الشباب، وذلك بالنظر إلى خصوصية هذه الفئة من حيث الهشاشة والانتقال إلى حياة الاستقلال. ولهذا الغرض، تُكلف مديرية الشباب والتعليم الشعبي Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative بمواكبة هذا المسار،

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق) p.255.

² Circulaire du 4 /09/ 2012 "relative à la prise en compte du handicap dans les projets de loi", loc. cit.

³ La clause d'impact jeunesse, loc. cit.

⁴ Circulaire N° 5857/SG du 2/05/ 2016 relative à "l'évaluation de l'impact sur la jeunesse (.....)", loc. cit.

من خلال مشاركتها في الاجتماعات التحضيرية، والمساهمة في صياغة دراسات الأثر الخاصة بالشباب^١.

يوفر الدليل المنهجي المعتمد من قبل وزارة الشباب إطاراً مرجعياً لمصالح الدولة، يُمكنها من إعداد دراسات الأثر وفُرص التحليل المرافق لمشاريع القوانين أو النصوص التنظيمية ذات الصلة. وتُعد هذه المؤسسة لبند أثر الشباب وسيلة فعالة لتوجيه السياسات العامة ورصد تنفيذها بشكل مستدام. وفي هذا السياق، يُقدم مجلس توجيه سياسات الشباب Conseil d'orientation des politiques de jeunesse سنوياً تقريراً إلى الحكومة، يُبرز فيه ملاحظاته حول مدى أخذ البعد الشبابي بعين الاعتبار في تقييمات الأثر القانونية والتنظيمية^٢.

ولتيسير الاطلاع العمومي، تقرر أن يتم نشر دراسات الأثر المتعلقة بالشباب على الموقع الإلكتروني الرسمي jeunes.gouv.fr، وذلك إلى جانب ما يُنشر في منصة Légifrance، مما يُكرس مبدأ الشفافية وحقوق المواطنين والمواطنات، خصوصاً الشباب، في تتبع ما يُعد باسمهم من قرارات وتشريعات^٣.

رابعاً: الهيئة العامة للرقابة الاقتصادية والمالية

تلعب الهيئة العامة للرقابة الاقتصادية والمالية Le Contrôle Général économique et financier دوراً رئيسياً في تحسين جودة تقييم الأثر من خلال دعم البعد الكمي والاقتصادي لتحليل السياسات العامة والتشريعية المقدمة من الحكومة^٤.

وقد أنشأت في هذا السياق بعثة متخصصة لتقديم المساعدة المنهجية للوزارات الراغبة في تعميق تقييماتها، خاصة فيما يتعلق بتقدير الآثار الاقتصادية للنصوص المقترحة محل دراسة الأثر^٥. كما توفر الهيئة برامج لمساعدة المكلفين بصياغة النصوص التشريعية واللائحية داخل مختلف الوزارات، بهدف تعزيز قدراتهم فيما يتعلق بتحليل التكاليف والفوائد، وتقدير الأعباء المالية الناتجة عن التعديلات التشريعية أو اللائحية. هذه المبادرات لا تقتصر على الدعم المنهجي فقط، بل

¹ De Saint PolThibaut, "Quelles politiques en faveur de la jeunesse ? ", Cahiers français, 2023/4 n°434, 2023. p.32.

² Ibidem (نفس المرجع السابق), p.36.

³ Derosier Jean-Philippe, op. cit., p. 3٩٦.

⁴ Michel Bouvier, op. cit., p. ٤٤٧.

⁵ SGG, "Guide de légistique", (...) Etudes et fiches d'impact, op. cit., p.4.

تشمل كذلك تقديم برامج تدريبية بين الوزارات المختلفة، بهدف إكساب موظفي الدولة الذين يحررون النصوص القانونية ثقافة اقتصادية ومالية¹.

بلا شك، تُسهم هذه المبادرات في ترسيخ ثقافة تقييم الأثر التشريعي المبني على معايير علمية ومقاربات اقتصادية دقيقة.

الفرع الثالث

تقييم محتوى دراسة الأثر

على الإدارات المحلية

من قبل المجلس الوطني لتقييم المعايير

يشكل تقييم الأثر المالي والفني للنصوص الجديدة الموجهة إلى الإدارات المحلية عنصراً أساسياً في ضبط صياغة نصوص القواعد القانونية لاسيما المالية المتعلقة بالإدارات المحلية.

وفي هذا السياق، يضطلع المجلس الوطني لتقييم المعايير بدور محوري في الحد من تضخم القواعد التشريعية الملزمة للإدارات المحلية وتقدير كلفتها².

تم إنشاء المجلس الوطني لتقييم المعايير بموجب القانون الصادر في ١٧ أكتوبر ٢٠١٣، ليحل محل اللجنة الاستشارية لتقييم المعايير.

وقد أنيطت بهذا المجلس مهمة تقديم الرأي حول الأثر المالي والتقني لمحتوي القرارات الإدارية التنظيمية التي تقرر أو تُعدل معايير إلزامية على الإدارات المحلية ومؤسساتها العامة، وكذلك بالنسبة لمشاريع القوانين أو التعديلات ذات الصلة³.

ويُعد رأي المجلس ملزماً إجرائياً بالنسبة للحكومة؛ ففي حال كان الرأي سلبياً، تُلزم الحكومة بإعادة صياغة المشروع أو استكمال المعطيات المقدمة قبل عرضه من جديد للتداول.

¹ Jean-Louis Cabrespines, op. cit., p.4٧; Frédéric Rolin, op. cit., p.821.

² Jean-Marie Pontier, "Le Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics". JCPA, 2014, p.3.

³ Le Conseil national d'évaluation des normes : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/le-conseil-national-devaluation-des-normes-cnen>.

ويُشكل هذا المسار ضماناً لعدم تمرير نصوص من شأنها أن تُثقل كاهل الإدارات المحلية دون مبرر موضوعي أو دون استشارتها¹.

يستند المجلس في تقييمه إلى بطاقات تقييم الأثر المالي *des fiches d'impact financier*، التي تُعدها الوزارات المعنية بالنصوص المقترحة. ومنذ سنة ٢٠١٦، تم توحيد هذه البطاقات لتشمل تأثير القوانين واللوائح على الإدارات المحلية، والقطاع الخاص، والأفراد، مما يعكس مقارنة شمولية لمحتوي النصوص التشريعية والتنظيمية وتقييم آثارها بما يحد من التضخم التشريعي. تُصنّف الآثار المالية المحتملة التي يقيّمها المجلس إلى ثلاث فئات: الآثار السلبية (تكاليف إضافية)، الآثار الإيجابية (توفير مالي أو زيادة في الإيرادات)، والآثار المحايدة (دون تغيير في التكاليف). ويتيح هذا التصنيف فهماً دقيقاً للتداعيات المالية ويعزز من قدرة الإدارات المحلية على التخطيط المالي².

أبرز تقرير المجلس لسنة ٢٠١٧ وجود تباين كبير بين عدد النصوص المقدمة من كل وزارة ومستوى الأعباء المالية الناتجة عنها. وتبين أن النصوص الصادرة عن أربع وزارات فقط كانت السبب الرئيسي في الجزء الأكبر من التكاليف المفروضة على الإدارات المحلية³. في هذا السياق، أكد عدد من فقهاء القانون، على ضرورة التحول نحو ثقافة تشريعية جديدة تقوم على تقييم الآثار المالية بطريقة دقيقة بدل الاكتفاء بالتشريع الكمي. واعتُبرت الممارسة الحالية خطوة نحو ترسيخ منطق "تحليل الكلفة-الفائدة *coûts-avantages*"، الذي يُمكن من تمييز الأثر الصافي للتشريعات ويضمن انسجامها مع الأهداف المعلنة⁴. ولتدعيم هذا التحول، تم اقتراح تعزيز تكوين مجموعة من الموظفين العموميين المتخصصين في مجال تقييم الأثر التشريعي، ليس فقط عند صياغة النصوص (*ex ante*)، بل أيضاً بعد تنفيذها (*ex post*)، لتقدير مدى فعاليتها وأثرها الحقيقي على الميدان⁵.

¹ Jean-Marie Pontier, *op. cit.*, p.7.

² Jean-Louis Cabrespines, *op. cit.*, p.4٨.

³ Le Conseil national d'évaluation des normes, *Rapport public d'activité 2017*, p.29.

⁴ Olivier Vardakoulis, *loc. cit.*, Susan Rose-Ackerman et Thomas Perroud, *op. cit.*, p. 1١٩.

⁵ *Ibidem* (نفس المرجع السابق), p. ٢٠ ; Jean-Louis Cabrespines, *op. cit.*, p.49.

الفصل الثاني

الرقابة على دراسة الأثر لمشروعات القوانين

في النظام القانوني الفرنسي

تُمارس الرقابة على دراسة تقييم الأثر في النظام الدستوري الفرنسي عبر مستويات متعددة، تختلف في طبيعتها القانونية ومصدرها المؤسسي، مما يعكس تعددية الهيئات المعنية بضبط جودة العملية التشريعية. وقد أصبحت هذه الرقابة تشكل جزءاً لا يتجزأ من مسار إعداد النصوص القانونية، ليس فقط بهدف تعزيز جودة الصياغة ومواجهة ظاهرة التضخم التشريعي، بل أيضاً لضمان التوازن المؤسسي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وتُصنف هذه الرقابة إلى ثلاثة أنواع رئيسية، تُمارس كل واحدة منها في مرحلة مختلفة من المسار التشريعي، وتستند إلى أدوات قانونية ومؤسسية متميزة^١.

إذ تُمارس أولاً رقابة أولية من قبل مجلس الدولة، تُعنى بفحص جودة دراسة تقييم الأثر ومضمونها قبل عرض المشروع على مجلس الوزراء^٢. ثم تأتي الرقابة البرلمانية على حق قبول مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة، وذلك بموجب الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي، التي تخول لمؤتمر رؤساء الغرفة الأولى (المجلس الأول) رفض إدراج المشروع في حال الإخلال بشروط دراسة الأثر^٣.

وأخيراً، يظهر دور المجلس الدستوري، الذي يمارس رقابة دستورية حال وجود نزاع مؤسسي بشأن مدى احترام شروط دراسة تقييم الأثر المرافقة لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة^٤.

¹ Claude goasguen et Jean mallot, Documents parlementaires, "rapport d'information n° 2094 fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi" :

<https://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i2094.asp>.

² Du Marais Bertrand, op. cit., p. ٧٣.

³ Bachschmidt Philippe, op. cit., 3٤٦.

⁴ Ibidem (نفس المرجع السابق).

بناءً على ما تقدم، سيتم تناول هذه الأنواع الثلاثة من الرقابة في ثلاثة مطالب، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: رقابة مجلس الدولة على دراسات الأثر لمشروعات القوانين.

المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية على حق قبول مشاريع القوانين في ضوء الفقرة ٤ من المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي.

المبحث الثالث: الرقابة الدستورية على دراسة تقييم الأثر من خلال المجلس الدستوري.

المبحث الأول

رقابة مجلس الدولة

علي دراسات الأثر لمشروعات القوانين

يُولي مجلس الدولة الفرنسي أهمية بالغة لدراسة الأثر المصاحبة لمشاريع القوانين الحكومية. ولا يقتصر دوره على كونه "متلقياً" لهذا المستند، بل يتجاوزهُ إلى اعتباره أداة تحليلية أساسية تساعد على فهم نوايا الحكومة ودوافع الاختيارات التي وجهت صياغة مشروع القانون في صيغته الأولى^١. كما أن مخالفة هذه الدراسة لأحكام قانون عام ٢٠٠٩ قد تُقضي إلى رفض الجمعية البرلمانية (مؤتمر رؤساء) المختصة النظر في المشروع المعروض عليها^٢.

وفقاً لأحكام المادة ٨ من القانون المذكور، فإنه يتعين إرفاق دراسة الأثر بمشروع القانون منذ لحظة إحالته إلى مجلس الدولة.

ويترتب على أي تأخر في تقديم هذه الدراسة إمكانية توجيه ملاحظات وانتقادات ضمن الرأي الذي يصدره المجلس ويُنشر للمواطنين.

ولهذا السبب، تسعى الوزارات المعنية إلى توضيح أو استكمال محتوى الدراسة بناءً على ملاحظات مجلس الدولة قبل انعقاد جمعيته العامة^٣.

يتحمل الوزير أو الجهة المكلفة بتنسيق إعداد مشروع القانون مسؤولية جمع الإضافات المطلوبة من مختلف أقسام المجلس، وتحديث دراسة الأثر في صيغة تتبع التعديلات، أو من خلال الإدلاء بالتوضيحات التي يطلبها مقرر المجلس.

كما ينبغي الحفاظ على قدرٍ عالٍ من الاتساق بين مضامين دراسة الأثر والنص النهائي لمشروع القانون بعد مراجعته، وذلك تحت إشراف ديوان رئيس الوزراء والأمانة العامة للحكومة^٤.

¹ Séverine Leroyer, "Le Conseil d'État, colégislateur ? La possibilité de saisir le Conseil d'État d'une proposition de loi, Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux", n°10, 2012, p.69

² SGG, Guide de légistique, (...) Etudes et fiches d'impact, op. cit., p.6. ; Ghaleh-MarzbanPeimane, op. cit., p. 37.

³ Guillaume Drago, op. cit., p. 1٢٠.

⁴ Sénat, "La procédure législative ". Available at : <https://www.senat.fr/connaitre-le-senat/role-et-fonctionnement/la-procedure-legislative.html>.

عقب الانتهاء من أعمال الجمعية العامة أو القسم المختص في حالة الإعفاء من انعقاد الجمعية، تُراجع النصوص المعتمدة من قبل مجلس الدولة، خاصة إذا تضمنت تعديلات جوهرية تؤثر في مضمون الإجراءات المقترحة.

وفي حال كانت هذه التعديلات محل توافق ومهيئة لاعتمادها خلال اجتماع إعادة القراءة الوزاري، فإنه يتوجب إدراجها بسرعة في دراسة الأثر¹.

أما إذا اقتضت التعديلات عرضها على رئيس الوزراء لاتخاذ القرار، فمن الضروري أيضاً تحديث دراسة الأثر بما يُجسد القرارات التي تم اتخاذها في إطار هذا التعديل².

في حالة استبعاد مادة أو أكثر من مشروع القانون، سواء بشكل جزئي أو كلي، فإنه يصبح من اللازم تعديل دراسة الأثر وفقاً لذلك. وتحت رقابة الأمانة العامة للحكومة، تقع على عاتق الوزارة المنسقة لمشروع القانون مسؤولية ضمان جودة الوثائق المقدمة إلى البرلمان، بما في ذلك دراسة الأثر، والتحقق من استيفائها للمعايير الموضوعية والتشريعية المطلوبة³.

في ضوء ما سبق، يُمكن القول إن التطور الذي شهده دور مجلس الدولة الفرنسي في مجال إلزامية دراسة تقييم الأثر لم يقتصر على الجانب الشكلي للإجراءات، بل امتد ليشمل المضمون ذاته، من خلال رقابة فعالة ودقيقة على محتوى الدراسات المرافقة لمشاريع القوانين⁴.

وقد أضفى هذا التحول بُعداً نوعياً على تدخل المجلس، وجعل من رقبته أداة مؤثرة في توجيه وتحسين مسار صناعة القرار التشريعي. ولتحليل هذا الدور بصورة منهجية ودقيقة، سيتم تقسيم الموضوع إلى مطلبين رئيسيين: يتناول المطلب الأول تطور دور مجلس الدولة في الرقابة على مشروعية دراسة تقييم الأثر، بينما يتناول المطلب الثاني أثر هذه الدراسات في صياغة آراء مجلس الدولة بشأن مشاريع القوانين المعروضة عليه.

¹ SGG, "Guide de légistique", "Rôle du secrétariat général du Gouvernement" (...), op. cit., p.5.

² Laurent Eck, "Les études d'impact ", loc. cit.

³ SGG, "Guide de légistique", (...) Etudes et fiches d'impact, op. cit., p.5.

⁴ Sénat, "La procédure législative ". loc. cit.

المطلب الأول

تطور دور مجلس الدولة

في الرقابة على مشروعية دراسة تقييم الأثر

شهد دور مجلس الدولة الفرنسي في مجال الرقابة على دراسات الأثر لمشروعات القوانين تطوراً تدريجياً يعكس انتقاله من مجرد هيئة استشارية تراقب الجوانب الشكلية للمشاريع الحكومية إلى فاعل مؤسسي يسهم في تحسين جودة العملية التشريعية وضمان احترام القواعد الإجرائية الجوهرية.

وقد جاء هذا التحول في سياق سعي الدولة الفرنسية إلى تعزيز أدوات تقييم السياسات التشريعية وتحقيق الشفافية في إعداد النصوص القانونية، لاسيما بعد دخول قانون عام ٢٠٠٩ حيز النفاذ، والذي أرسى إلزامية إرفاق دراسات أثر مع مشاريع القوانين^١.

في هذا السياق، توسع تدخل مجلس الدولة ليشمل ليس فقط التحقق من وجود دراسة تقييم الأثر، بل أيضاً مراقبة مدى كفايتها وشمولها، وتقييم أوجه القصور التي قد تعثر بها^٢. ونظراً لتعدد أبعاد هذا الدور وتدرج آليات التدخل التي يعتمد عليها المجلس، سوف نُقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، نتناول في الفرع الأول آلية توسعة مجلس الدولة لنطاق إلزامية إرفاق دراسة تقييم الأثر لمشروعات القوانين، وفي الثاني رقابته على مدى كفاية هذه الدراسات، ثم نخصص الفرع الثالث لبحث موقفه من حالات القصور التي قد تشوب دراسات تقييم الأثر المقدمة من الحكومة.

الفرع الأول

توسيع نطاق تطبيق دراسة تقييم الأثر

لم يُخضع المشرع الفرنسي، بشكل يثير الدهشة، جميع فئات دراسات تقييم الأثر التي تُعد من الحكومة وفق نظام استثنائي وخاص لواجب الإحالة إلى مجلس الدولة، المنصوص عليه في الفقرة الأولى من المادة الثامنة من قانون عام ٢٠٠٩.

ووفقاً للفقرتين الثانية والثالثة من المادة ١١، وكذا المادة ١٢ من ذات القانون، توجد ثلاث فئات من النصوص التي تخضع لتقييم خاص (مرن) يختلف عن التقييم المنصوص عليه في القاعدة

¹ Guillaume Drago, op. cit., p. 11٩.

² Du Marais Bertrand, op. cit., p. ٧١.

العامّة^١، وهي: مشاريع القوانين التي تهدف إلى تفويض الحكومة بإصدار مراسيم ordonnances (لوائح تفويضية)، ومشاريع القوانين المقدمة بناءً على المادة ٥٣ من الدستور، وأخيراً النصوص التشريعية الواردة في مشروع قانون المالية وقانون تمويل الضمان الاجتماعي التي لا تندرج ضمن المجال الحصري للفقرتين ١٨ و ١٩ من المادة ٣٤ من الدستور^٢.

ورغم أن هذه المشاريع تخضع لتقييمات مسبقة ودراسات أثر (ذات طبيعة مرنة) تختلف في الشكل والمحتوى عن الدراسات الأثر التقليدية لمشروعات القوانين الأخرى المقدمة من الحكومة، إلا أن المشرع لم يُلزم صراحة بإحالة هذه الفئات إلى مجلس الدولة، باستثناء ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة ١١ من قانون عام ٢٠٠٩، والتي أوجبت فقط إحالة الوثائق المتعلقة بتفويض الحكومة بإصدار أوامر تفويضية (لوائح تفويضية)، دون أن تمتد هذه الإحالة لتشمل باقي المشاريع ذات الطبيعة الاستثنائية^٣.

إلا أن مجلس الدولة لم يلتزم بهذا التفسير الحرفي الضيق. حيث سعي مجلس الدولة إلى منح أقصى مدى ممكن لتطبيق نظام دراسات الأثر، من خلال تفسير استثنائيات دراسة الأثر المنصوص عليها في قانون عام ٢٠٠٩ بشكل صارم، بل وقد يتجاوزها أحياناً لتفادي التحايل على الهدف الأصلي من التشريع وعلى الغاية الأصلية من فرض دراسات تقييم الأثر، والمتمثلة في تحسين جودة العملية التشريعية^٤.

فعلى سبيل المثال، تنص المادة ١١ من قانون عام ٢٠٠٩ على أن مشاريع قوانين المالية، بما في ذلك قوانين المالية المعدلة، لا تُرفق بدراسة أثر تقليدية، وإنما تخضع لتقييم مسبق évaluation préalable.

¹ L'obligation de réalisation d'une étude d'impact s'applique de manière générale [...], toutefois, certains types de projets de loi peuvent être assortis d'une étude d'impact faisant l'objet de modalités de présentation allégées.

² Guillaume Protière, op. cit., p. ١٠.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق).

⁴ Jean-Marc Sauvé, "Le rôle du Conseil d'Etat dans la mise en oeuvre des études d'impact". Available at :

https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/le-role-du-conseil-d-etat-dans-la-mise-en-oeuvre-des-etudes-d-impact#_edn8.

إلا أن مجلس الدولة لا يعترف بوجود اختلاف جوهري بين "التقييم المسبق" ودراسة الأثر، معتبراً أن هذا التقييم يجب أن يكون بنفس الدرجة من الدقة والتفصيل كما هو الحال في دراسة الأثر¹. فمجلس الدولة يعتبر التقييم المسبق شكلاً من أشكال دراسة الأثر ويجب أن يستوفي ذات الشروط من حيث الدقة والشمول، لا سيما إذا كانت مشاريع القوانين تتضمن إجراءات ذات أثر مباشر على الإدارات المحلية أو القطاعات الاقتصادية.

وقد تجلّى هذا الموقف خلال فحص مشروع قانون مالية ٢٠١٠، المتعلق بإصلاح الضريبة المهنية *taxe professionnelle*، حيث لاحظ المجلس غياب تحليل مالي دقيق لتأثير هذا الإصلاح على ميزانيات الجماعات المحلية، ما دفعه إلى رفض الوثيقة التقييمية، ومطالبة الحكومة بتقديم دراسة أثر كاملة عند عرض المشروع على البرلمان².

وفي السياق ذاته، ورغم عدم وجود إلزام قانوني صريح بإرفاق دراسة أثر بمشاريع القوانين المتعلقة بالمصادقة على المعاهدات الدولية، فإن مجلس الدولة لا يغفل فحص هذه الوثائق بعناية. بل إنه يفرض على الحكومة تقديم تحليل قانوني يوضح مدى انسجام الاتفاقية الدولية محل التصديق مع القواعد الدستورية والالتزامات الدولية الأخرى لفرنسا، ضماناً لاحترام مبدأ تدرج القواعد القانونية في النظام القانوني الوطني³.

أما بالنسبة لمشاريع القوانين المتعلقة بالمصادقة على الأوامر التفويضية *ordonnances*، فإن مجلس الدولة يميز بين المواد التي تقتصر على التصديق على الأمر الصادر، والتي قد تُعفى من دراسة الأثر، وبين المواد الجديدة المدرجة ضمن المشروع، والتي تخضع في رأيه لدراسة أثر كاملة.

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق).

² Conseil d'État, Rapport public, Fiche réalisée le 12 / ٠٥ / 2011, La Documentation française, "Collection: Études et documents du Conseil d'État", p.98.

³ En ce qui concerne les projets de loi visant à autoriser la ratification ou l'approbation des traités, l'article 11 de la loi organique du 15 avril 2009 se limite à encadrer les conditions de dépôt du texte, sans indiquer expressément que les documents justificatifs doivent être transmis dès la saisine du Conseil d'État.

وقد برز هذا التوجه في تعامله مع مشروع القانون المتعلق بالأمر الصادر في ١١ يونيو ٢٠٠٩ بشأن تصنيف بعض المنشآت لحماية البيئة، إذ لاحظ المجلس أن المشروع تضمن نصوصاً جديدة لم تُرفق بأي دراسة أثر، ما دفعه إلى المطالبة بفصل هذه النصوص عن النص الأصلي، مع توصية الحكومة بإعداد دراسة أثر مستقلة لها^١.

إن هذه الممارسة التفسيرية من طرف مجلس الدولة تدل بوضوح على اهتمامه بالإصلاح القانوني المتعلق بدراسة الأثر، وسعيه إلى ترسيخ دورها كأداة لتوجيه العمل الحكومي وتتيحه قبل المرور إلى المسار البرلماني.

فمجلس الدولة لم يعد يكتفي بوظيفته التقليدية كهيئة استشارية، بل بات يؤدي دوراً نشطاً في تحسين جودة التشريع وضمان انسجامه مع المبادئ الدستورية، مما يكرس انتقالاً نوعياً نحو رقابة تقييمية ذات طابع جوهري، لا شكلي فقط.

الفرع الثاني

رقابة مجلس الدولة

على مدى كفاية وشمولية دراسات الأثر

قبل دخول إصلاح عام ٢٠٠٩ حيز النفاذ، اتسمت رقابة مجلس الدولة الفرنسي على دراسات الأثر بطابع شكلي محدود، إذ كانت تقتصر، في جوهرها، على التحقق من وجود الوثيقة المرافقة لمشروع القانون دون التعمق في فحواها أو تقييم مدى جودتها ومصداقيتها.

فقد انحصرت هذه الرقابة في كشف النقص الفاضح في محتوى الدراسة، دون أن ترقى إلى مستوى الفحص الموضوعي المعمق^٢. وبهذا المعنى، كانت الرقابة على دراسة الأثر أقرب إلى إجراء إجرائي شكلي لا ينفذ إلى جوهر التحليل، مما أضعف الدور العملي الذي كان من المفترض أن تضطلع به دراسة الأثر كأداة لضبط المسار التشريعي ومكافحة تضخمه.

¹ Jean-Marc Sauvé, "Le rôle du Conseil d'Etat dans la mise en oeuvre des études d'impact", loc. cit.

² Dieudonné Mandelkern, " Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation ", La Documentation française, 01/01/2001, p. 107.

وعلى الرغم من تعدد المنشورات المصلحية الدورية الصادرة من الحكومة في تسعينيات القرن الماضي وبداية الألفية الثالثة - مثل منشور عام ١٩٩٥ الذي فرض إنجاز دراسات الأثر لكافة مشاريع القوانين (باستثناء قوانين المالية)، ومنشور ١٩٩٨ الذي حاول ترسيخ المنهجية وتعزيز استمرارية الإجراء^١، فضلاً عن منشورات عام ٢٠٠٣ التي سعت إلى تحسين جودة التشريع - فإن هذه التدخلات بقيت محدودة الأثر.

وقد أشار عدد من التقارير البرلمانية، إلى أن تلك المنشورات الدورية لم تُحقق الأهداف المرجوة منها، إذ لم تتعد رقابة مجلس الدولة المستوى الشكلي، الأمر الذي انعكس سلباً على فعالية دراسات الأثر في ضبط جودة العملية التشريعية^٢.

غير أن دخول الإصلاح الدستوري والقانوني في عام ٢٠٠٩ شكل نقطة تحول في هذا الإطار، حيث بات مجلس الدولة يمارس فحصاً أكثر دقة وشمولاً لدراسة الأثر المرفقة بمشاريع القوانين. فوفاً، لا يزال المجلس يحتفظ برقابته الشكلية المتمثلة في التحقق من وجود الوثيقة، أي التأكد من أن الجهة الحكومية قد أحالت بالفعل دراسة الأثر ضمن الملف التشريعي المعروض عليه^٣.

لكنه في هذا السياق لا يُظهر صرامة شكلية مفروطة بخصوص طبيعة عرض المعلومات، مقترناً بذلك من موقفه فيما يتعلق برقابة دراسات الأثر البيئي. فقد قبل، في حالات معينة، أن تتوزع بعض المعطيات المتعلقة بتأثير مشروع قانون معين، لا في الوثيقة الموسومة بدراسة الأثر، بل ضمن أجزاء أخرى من الملف كعرض الأسباب أو التقرير التمهيدي^٤.

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق) : Le Rapport indique qu'il existe une tendance à retarder la préparation de l'étude d'impact, souvent confiée "aux mêmes agents ayant" rédigé le projet de texte. Cette proximité nuit à la prise de recul nécessaire pour une évaluation critique, notamment en ce qui concerne "les effets négatifs potentiels".

² Claude Gasquet et Jean Mallot, loc. cit.

³ Jean-Marc Sauvé, "L'évaluation et le contrôle des politiques publiques par le Parlement". Available at :

<https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/l-evaluation-et-le-contrôle-des-politiques-publiques-par-le-parlement>.

⁴ Ibidem (نفس المرجع السابق).

لكن الأهم من ذلك هو أن مجلس الدولة أضاف إلى هذه الرقابة الشكلية رقابة موضوعية على محتوى الدراسة، وهو توجه يعكس استجابته لتوصيات تقرير لاسير (Lasserre) الصادر سنة ٢٠٠٤، والذي دعا المجلس إلى التحلي بـ"يقظة خاصة" تجاه جودة التحليل المقدم في دراسات الأثر. وهكذا، يتولى المجلس التحقق من مدى شمولية الدراسة لكل مكونات مشروع القانون^١.

وفي حال كان المشروع ذا طابع مركب أو يحتوي على نصوص غير متجانسة، يقوم المجلس بفحص مدى احترام مبدأ الدراسة حسب "كل لا يتجزأ"، بحيث يشمل التقييم الأجزاء المرتبطة عضوياً ببعضها دون أن يشترط تقييماً منفصلاً لكل عنصر مستقل^٢.

ومع ذلك، لا يذهب مجلس الدولة إلى حد فرض تقييم لمجمل المحاور المنصوص عليها في المادة ٨ من القانون العضوي إذا كانت غير ذات صلة بموضوع مشروع القانون. وقد أكد ذلك صراحة أثناء نظره في مشروع قانون يهدف إلى المصادقة على إحدى الأوامر (ordonnances)، حيث اعتبر أنه يجوز لدراسة الأثر أن تقتصر على الجوانب التي تكون ذات صلة فعلية بطبيعة النص، دون أن يشكل ذلك إخلالاً بمتطلبات المادة ٨ من القانون العضوي^٣.

في مرحلة ثانية من عملية الرقابة، ينتقل مجلس الدولة من التثبت الشكلي من وجود دراسة الأثر إلى تقييم مدى كفايتها بالمقارنة مع المتطلبات التي حددها قانون علم ٢٠٠٩. ولا يكتفي المجلس هنا بالتحقق من توفر الوثيقة أو استيفائها للحد الأدنى من العناصر الشكلية، بل يقوم بتحليل نوعي للمحتوى، متسائلاً عما إذا كانت المعلومات والتحليلات المقدمة تفي فعلياً بالغرض المنشود من دراسة الأثر^٤.

وقد أظهر المجلس هذا التوجه بوضوح حين عبر عن أسفه لقصور دراسة الأثر المرفقة بمشروع القانون المتعلق بانتخاب المستشارين الإقليميين وتعزيز الديمقراطية المحلية، ملاحظاً أنها

¹ Rapport Bruno Lasserre, "Pour une meilleure qualité de la réglementation, remis au Premier ministre", 2004, La Documentation française : Le rapport encourageait explicitement le Conseil d'État à faire « preuve d'une vigilance accrue » concernant la qualité des analyses d'impact, mettait déjà en avant la nécessité d'un examen critique du contenu ainsi que de la rigueur méthodologique des études accompagnant les projets de loi.

² Claude goasguen et Jean mallot, loc. cit.

³ Guillaume Protière, op. cit., p.5.

⁴ Conseil d'État, "Rapport public 2010", op. cit., p. 298.

تعاني من "تواقص ملموسة في عدة جوانب"، لا سيما فيما يتصل بالمشاورات السابقة والموازية لإعداد المشروع، وكذلك بخصوص التقديرات المالية المرتقبة¹.

كما انتقد دراسة الأثر الخاصة بمشروع القانون المتعلق بالوقاية من تضارب المصالح، معتبراً أنها تقتصر إلى الدقة والتوضيح الكافي بشأن عدد من الخيارات التي اعتمدها المشروع، خصوصاً ما يتعلق بنطاق الالتزامات المقررة².

وتحاكي هذه الرقابة النوعية (المتعلقة بدراسات الأثر لمشروعات القوانين) في مضمونها المنهجية التي يعتمدها مجلس الدولة عند ممارسته للرقابة على دراسات الأثر البيئي، إذ يستند إلى اجتهد قضائي مستقر يُخضع الدراسات لتحليل دقيق يُعنى بكشف "القصور، أو الإغفال، أو عدم الدقة" التي قد تُفضي إلى إبطال القرار الإداري المبني على دراسة الأثر المعيبة³.

وهكذا، فإن رقابة مجلس الدولة على دراسة الأثر لمشروعات القوانين، وإن كانت لا تصل عادة إلى إبطال مشروع القانون نفسه، فإنها تؤدي إلى إضعاف مصداقيته وإحراجة سياسياً وفنياً. ورغم ما سبق، فإن الطابع العملي لهذه الرقابة يظل محكوماً بقيود واقعية ومؤسسية. فرغم تأكيد مجلس الدولة على أن الحكومة ملزمة بـ"واجب الولاء والصدق والجدية" في إعدادها لدراسات الأثر، إلا أن التقارير العامة لم تُسجل حالات تم فيها التشكيك صراحة في مدى صدق أو واقعية المعلومات التي تتضمنها تلك الدراسات⁴.

وعلى خلاف بعض الهيئات الأجنبية، كالمكتب الوطني للتدقيق في المملكة المتحدة National Audit Office⁵، فإن مجلس الدولة لا يُخضع التقديرات المالية أو الاقتصادية المدرجة في دراسات الأثر إلى تحليل دقيق من حيث واقعيته أو اتساقها مع المعطيات الموضوعية.

¹ Avis du Conseil d'État, n° 385047, "rapport sur le projet de loi fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région", en date du 30 mars 2011.

² Voir : <https://www.senat.fr/leg/pjl11-517.html>.

³ Prieur Michel, "Les études d'impact et le contrôle du juge administratif en France", Revue Juridique de l'Environnement, n°1, 1991, p. 23.

⁴ Jean-Marc Sauvé, "Le rôle du Conseil d'Etat dans la mise en oeuvre des études d'impact", loc. cit.

⁵ See available at : <https://www.nao.org.uk/about-us/>.

ويرجع ذلك جزئياً إلى محدودية الكفاءات المتخصصة المتاحة للمقررين الإداريين ضمن أقسام المجلس، وافتقارهم أحياناً إلى الخبرة الفنية الكافية لتقييم مدى صحة أو جدوى التقديرات في المجالات الاقتصادية والبيئية والمالية.

كما أن المدة الزمنية المتاحة لمجلس الدولة لفحص دراسة الأثر لمشروع القانون تكون عادة قصيرة نسبياً، مما لا يسمح بإجراء مراجعة معمقة. وبناء على ذلك، فإن رقابة مجلس الدولة تركز، من الناحية العملية، على مدى اكتمال المعلومات أكثر من تقييم مصداقيتها أو دقتها¹.

ومع ذلك، فإن الإشارة إلى ضعف أو نقص بعض المحاور في الدراسة قد تشكل، في حد ذاتها، وسيلة غير مباشرة للتشكيك في جدية العمل التحضيري الحكومي. فعلى سبيل المثال، عند فحص مشروع القانون المتعلق بإنشاء عقد الأجيال *contrat de génération*، أعرب المجلس عن أسفه لعدم قيام الحكومة بعرض المنهجية الحسابية التي اعتمدتها للوصول إلى النتائج المدرجة ضمن دراسة تقييم الأثر². ويُفهم من ذلك أن الرقابة على الكفاية الشكلية قد تفتح المجال، ضمناً، لتقييم جودة المعلومات وطرق تحليلها.

في ضوء ما تقدم، يمكن القول إن مجلس الدولة اعتمد آلية رقابة تدريجية الطابع، تهدف إلى تشجيع الإدارة على استيعاب القواعد الجديدة المتصلة بصياغة السياسات العامة، دون اللجوء الفوري إلى الإقصاء أو العقوبة، مما يعكس توازناً بين الحرص على الجودة واحترام حرية المبادرة.

الفرع الثالث

رقابة مجلس الدولة

على قصور دراسات الأثر المقدمة من الحكومة

في السياق الفرنسي، تُطرح بحدة إشكالية التعامل مع حالات غياب دراسة الأثر أو قصورها، خاصة عندما يبلغ النقص في مضمونها درجة تخل بفعاليتها. وللإجابة على هذه الإشكالية، حرص مجلس الدولة الفرنسي على تبني سياسة رقابية تدريجية تتسم بالمرونة من جهة، والفعالية من جهة

¹ Laurent Eck, "Les études d'impact ", loc. cit.

² Étude d'impact sur le Texte n° 570, "projet de loi portant création du contrat de génération", déposée le 19/١٢/ 2012. Available at:

<https://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r0570.asp>.

أخرى، بما يضمن احترام الالتزام بإرفاق المشاريع القانونية بدراسة أثر وأفية، دون أن يؤدي ذلك إلى تعطيل غير مبرر للعملية التشريعية^١.

وقد اعتمد مجلس الدولة منهجاً تفاضلياً في تقييم مدى كفاية دراسة الأثر المرفقة بمشاريع القوانين، حيث تختلف الإجراءات المتخذة تبعاً لطبيعة النقص وحدته. ففي الحالات التي يكون فيها القصور طفيفاً ويقتصر على نقاط غير حاسمة، يكفي المجلس بتوجيه مذكرة ملاحظات إلى الحكومة، يوصي من خلالها بإدخال التحسينات المناسبة على الدراسة قبل عرض المشروع على البرلمان. وتُعد هذه الخطوة بمثابة إجراء غير ملزم، يهدف إلى تصحيح المسار دون تعطيله^٢.

أما إذا تبين وجود نقص واضح يتعلق بجوانب ذات أهمية جوهرية، فإن مجلس الدولة قد يلجأ إلى تعليق نظره في المشروع، مع حجز رأيه إلى حين قيام الحكومة باستكمال الدراسة وإزالة أوجه القصور.

ويُعد هذا الإجراء أكثر صرامة، إذ يمنع مواصلة المسار التشريعي إلى أن يتم تصحيح الخلل بما ينسجم مع متطلبات القانون^٣.

وفي الحالات القصوى، حيث يتضح الغياب التام لدراسة الأثر أو وجود قصور جسيم يؤثر في جوهر المشروع، يملك مجلس الدولة صلاحية رفض النظر في مشروع القانون بشكل نهائي^٤. ويُعد هذا الموقف بمثابة جزاء صارم يعكس خطورة الإخلال بالقواعد الإجرائية الملزمة، ويهدف إلى حماية جودة العملية التشريعية ومصداقيتها.

انطلاقاً من هذا النهج التدريجي، يمكننا تناول الموضوع عبر نقطتين رئيسيتين:
أولاً: رفض مشروع القانون في حال غياب دراسة الأثر أو وجود قصور جسيم فيها؛
ثانياً: دعوة إلى استكمال دراسة الأثر في حال وجود قصور غير جسيم.

¹ Conseil d'État, Section du rapport et des études, Bilan de l'application de la circulaire du 21 / ١١ / 1995 relative aux études d'impact, ٠٣ / 1997.

² Bertrand-Léo Combrade, "l'obligation d'étude d'impact des projets de loi", Dalloz, Collection: "Nouvelle Bibliothèque de Thèses", 2017, p.120.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق), p.121.

⁴ Guillaume Protière, op. cit., p.٦.

أولاً: رفض مشروع القانون في حال غياب دراسة الأثر أو وجود قصور جسيم فيها يُعد رفض مجلس الدولة الفرنسي النظر في مشروع قانون بسبب غياب دراسة الأثر أو وجود قصور جسيم فيها أحد أبرز مظاهر الرقابة على جودة العمل التشريعي في فرنسا. وقد طُرحت هذه الإمكانية منذ التسعينيات، حيث أشارت المنشورات الدورية الحكومية الصادرة في ٢١ نوفمبر ١٩٩٥^١ و ٢٦ يناير ١٩٩٨ إلى إمكانية تأجيل مجلس الدولة فحص أي مشروع قانون لا يحترم القواعد المتعلقة بتقديم دراسة الأثر^٢.

إلا أن تطبيق هذه الآلية بقي نادراً ومحدوداً، إذ لم يُفعل إلا في حالات استثنائية تم فيها عرض مشاريع قوانين دون إرفاق أي دراسة أثر^٣.

ومع ذلك، فقد أُعيد التأكيد على هذا الخيار بعد الإصلاح الدستوري والقانوني عام ٢٠٠٩، والذي أرسى بشكل صريح إلزامية دراسة الأثر. ووفقاً لتصريحات رئيس مجلس الدولة جان-مارك سوفي Jean-Marc Sauvé، فإن غياب دراسة الأثر يؤدي إلى رفض صريح لمشروع القانون^٤.

وقد تجلّى ذلك بوضوح في إحدى الحالات التي قام فيها مجلس الدولة بفصل بعض النصوص التشريعية الجديدة الواردة ضمن مشروع القانون المتعلق بالأمر الصادر في ١١ يونيو ٢٠٠٩ بشأن تصنيف بعض المنشآت الصناعية لحماية البيئة، إذ لاحظ المجلس أن المشروع

¹ Circulaire du 21 /١١/ 1995 relative à "l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi (.....)", op. cit., JORF n°279 du 1 /١٢/ 1995.

² Circulaire du 26 /٠١/ 1998 relative à "l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État", JORF n°31 du 6 /٠٢/ 1998:

تم النص في هذا المنشور الدوري على أن دراسة الأثر تعتبر وثيقة تحليلية تهدف إلى تقييم الآثار المتوقعة للنصوص القانونية المقترحة، وذلك قبل اتخاذ القرار العام. ويُفهم مصطلح "الأثر" هنا بمعناه العملي والمباشر، حيث تشمل الدراسة الجوانب القانونية، الإدارية، الاجتماعية، الاقتصادية، والميزانية. وتُعد هذه الدراسة أداة لتقدير مدى ملاءمة التدابير المقترحة للأهداف المرجوة، بما يساهم في تعزيز فعالية السياسات العامة. وترافق دراسة الأثر مشروع النص القانوني، مكملته بذلك الوثائق الإلزامية الأخرى، كعرض الأسباب أو تقارير تقديم المراسيم، ويُراعى أن يكون مستوى التفصيل والتحليل متناسباً مع أهمية الإجراءات وتداعياتها. كما يجب أن تُختتم الدراسة بعرض موجز لتحليل الكلفة والفوائد، يُبين بصورة مركزة أهم عناصر التقييم.

³ Dieudonné Mandelkern, op. cit., p. 10٨.

⁴ Jean-Marc Sauvé, "Le rôle du Conseil d'Etat dans la mise en oeuvre des études d'impact", loc. cit.

تضمن نصوصاً تشريعية جديدة لم تُرفق بأي دراسة أثر. وبناءً على ذلك، أوصى المجلس بفصل هذه النصوص عن المشروع الأصلي، مع دعوة الحكومة إلى إعداد دراسة أثر مستقلة تغطيها بوجه خاص¹.

وفي خطوة أكثر تطوراً، لم يعد مجلس الدولة يشترط الغياب التام للدراسة لرفض المشروع، بل بات يعتبر أن القصور الجسيم في محتوى الدراسة يُعادل غيابها من حيث الأثر القانوني. وهو موقف بات يتبعه كذلك في إطار رقابة دراسات الأثر البيئي عند فحص الطلبات العاجلة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية *référé-suspension*².

وقد تم تطبيق هذا المنهج عملياً في سياق مناقشة إحدى مواد مشروع قانون المالية المعدل الرابع لسنة ٢٠١١، حيث رأى المجلس أن التقييم المسبق "لم يتضمن أي معلومات دقيقة بشأن الآثار المحتملة للتدبير المقترح"، فامتنع بذلك عن إبداء رأيه بشأن المادة المعنية³.

ويترتب على هذا الامتناع عن الفحص، من الناحية العملية، تجميد العملية التشريعية برمتها إلى أن تُقدم دراسة أثر تتوافق مع المتطلبات المحددة في القانون العضوي لعام ٢٠٠٩. وتجدر الإشارة إلى أن استشارة مجلس الدولة تُعد إلزامية بموجب الفقرة الثانية من المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي⁴.

ورغم أن الحكومة تحتفظ نظرياً بإمكانية تجاوز غياب رأي مجلس الدولة، عبر اعتماد المشروع في مجلس الوزراء ثم إيداعه لدى البرلمان، إلا أن ذلك يُعرض النص القانوني لمخاطر الرقابة الدستورية وإبطاله بسبب عيب في الإجراءات وفق المادة ٦١ من الدستور⁵.

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق) ; Cabanis Guillaume, "Le rôle du Conseil d'État dans l'amélioration de la qualité normative", AJDA, 2011, p. 1581.

² Prieur Michel, op. cit., p. 23.

³ Jean-Marc Sauvé, "L'évaluation et le contrôle des politiques publiques par le Parlement", loc. cit.

⁴ Voir: Sénat, Rapport législatif n° 196 (2008-2009), déposé le 4 /02/ 2009, "Projet de loi organique relatif à l'application des articles 34 1, 39 et 44 de la Constitution" Consultable en ligne:

<https://www.senat.fr/rap/l08-196/l08-1963.html>.

⁵ Ghévantian Richard, "Note sous décision n° 2003-468 DC", RFDC, juillet-septembre 2003, n° 55, p. 573.

حيث أكد المجلس الدستوري في سوابقه القضائية أن مجلس الوزراء، وإن كان يملك سلطة التداول في مشاريع القوانين وإمكانية تعديل محتواها، فإن هذه الصلاحية مقيدة، وفقاً لإرادة المشرع الدستوري، بضرورة أن يكون المجلس مستتيراً برأي مجلس الدولة.

ومن ثم، فإنه يتعين أن تُعرض على مجلس الدولة، عند استشارته، جميع المسائل التي يثيرها النص الذي سيعتمد لاحقاً من قبل مجلس الوزراء^١.

ثانياً: دعوة إلى استكمال دراسة الأثر في حال وجود قصور غير جسيم.

عندما يُعرض مشروع قانون على مجلس الدولة الفرنسي مرفقاً بدراسة أثر لا تبدو فيها نواقص واضحة أو قصور ظاهر، يباشر المقرر المعين تحليل المشروع دون عائق شكلي. غير أن ذلك لا يمنع، في سياق الفحص التفصيلي، من أن يطلب المقرر من الحكومة، بشكل غير رسمي، استكمال بعض محتوى الدراسة إذا تبين له غياب معلومات أساسية أو ضعف في التقديرات المقدمة^٢.

وغالباً ما تستجيب الحكومة لهذه الدعوات أثناء سير الإجراءات، رغم أن هذه الاستجابات قد تأتي متأخرة أحياناً. وقد شهدت بعض الحالات، مثل مشروع القانون المتعلق بملاءمة التشريعات مع حقوق الاتحاد الأوروبي، تقديم نسخة معدلة من الدراسة الأثر في اليوم ذاته لانعقاد الجمعية العامة لمجلس الدولة، مما يعكس محدودية فاعلية هذا التفاعل أحياناً^٣.

وفي حال لم تستجب الحكومة لطلب الاستكمال، أو كانت الإضافات المقدمة غير كافية لتلبية متطلبات قانون عام ٢٠٠٩، يتضمن الرأي الصادر عن مجلس الدولة ملاحظات صريحة بشأن جودة الوثيقة.

وقد سجل المجلس في مناسبات عدة أن دراسات الأثر لم تكن تبرر الخيارات الحكومية بالشكل الكافي، كما في حالة مشروع إصلاح القطاع المصرفي *réforme bancaire et*

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق).

² Claude goasguen et Jean mallot, loc. cit. ; Dieudonné Mandelkern, op. cit., p. 109.

³ Conseil d'État, "Rapport public, Fiche réalisée le 21 /٠٣/ 2013", La Documentation française, Collection: Etudes et documents, Conseil d'Etat, p. ١٨٠.

financière، أو كانت تعاني من أوجه قصور في الجوانب القانونية، المالية، أو الاجتماعية، كما حصل في مشروع قانون تنفيذ العقوبات، لا سيما فيما يتعلق بالمناطق الفرنسية ما وراء البحار^١. رغم أن رأي مجلس الدولة لا يُعد ملزماً للحكومة، فإنه يؤدي دوراً توجيهياً مهماً في تحسين إعداد السياسات العامة، لا سيما من خلال ما يُبديه من ملاحظات تقنية وتقييمات دقيقة^٢. ورغم الطبيعة غير الملزمة لهذا الرأي، فإن التجارب المقارنة توضح أن آراء الهيئات المستقلة في نظم قانونية أخرى تكتسب وزناً معتبراً. ففي ألمانيا، على سبيل المثال، يُنشر رأي مجلس الرقابة على المعايير التنظيمية علناً، ويلزم الإدارة بتبرير رفضه أمام البرلمان.

وعلى مستوى الاتحاد الأوروبي، يُشترط في العادة صدور رأي إيجابي من لجنة تحليل الأثر قبل تقديم أي مقترح من قبل المفوضية، مما يُضفي على هذه الآراء طابعاً مؤسسياً فاعلاً^٣.

حتى عام ٢٠١٥، كانت آراء مجلس الدولة في فرنسا تتمتع بطابع سري، وهو ما منح الحكومة قدرًا من الحرية في التعامل مع توصياته دون رقابة خارجية^٤. وقد أظهرت التحليلات التجريبية أن الحكومة لم تكن دائماً تُعدل دراسات الأثر استجابة لملاحظات المجلس. ففي حين استجابت في إحدى المناسبات بتعزيز التحليل الاقتصادي لمادة تتعلق بضريبة المعاملات المالية *taxe sur les transactions financières*، فإنها لم تُظهر نفس الاستجابة في حالات أخرى، مثل تقييم آثار تجميد فهرسة ضرائب الدخل على ذوي الدخل المحدود^٥.

ورغم عدم تعديل الإطار القانوني لسرية آراء مجلس الدولة، فقد بدأت هذه الآراء تُنشر على المواقع الإلكترونية: *légifrance et vie-publique.fr* منذ عدة سنوات. وأصبحت هذه الآراء تشكل مرجعاً عاماً يساهم في تعزيز الرقابة السياسية على إعداد مشاريع القوانين^٦. وقد تبين، من خلال بعض الأمثلة، أن مجلس الدولة أصبح يحدد بشكل دقيق الأجزاء الناقصة في دراسة الأثر،

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق)، p. ١٨٥.

² Gérard Patrick, op. cit., p. 71.

³ Didier Maus, Droit constitutionnel, op. cit., p. 428.

⁴ Yves Gaudemet, "Les avis du Conseil d'État : entre discrétion et utilité", AJDA, 2014, p. 406.

⁵ Guillaume Protière, op. cit., p. 8.

⁶ Yves Gaudemet, op. cit., p. 412.

مثل مبررات الخيارات التشريعية أو تقييم الأثر على الجهات المحلية، مما يعكس اتساع دوره التحليلي¹.

إن نشر آراء مجلس الدولة أضفى بعداً جديداً على دوره الرقابي، وأكسبه وزناً سياسياً يعزز من جدية الحكومة في إعداد الوثائق المرافقة لمشاريع القوانين². وقد أدى هذا التطور إلى رفع مستوى التوقعات بشأن جودة الدراسات الأثرية، بوصفها مؤشراً على صرامة الإعداد التشريعي داخل السلطة التنفيذية.

ويتجلى هذا الاتجاه في الطريقة التي أصبح بها مجلس الدولة يوظف دراسة الأثر لا كوثيقة مرافقة فحسب، بل كمرجعية تحليلية يعمق بها فحصه لمحتوى المشروع ذاته³.

المطلب الثاني

أثر دراسات تقييم الأثر

على صياغة آراء مجلس الدولة

في مشاريع القوانين

أصبح تعزيز جودة النصوص القانونية هدفاً محورياً تسعى إليه السلطات العامة في الأنظمة الدستورية المعاصرة. وفي هذا السياق، تبرز دراسات الأثر التشريعي كأداة تحليلية أساسية تسبق تقديم مشاريع القوانين، تتولى إعدادها الحكومة بهدف ضمان ملاءمة النصوص التشريعية للواقع العملي وتحقيق الانسجام القانوني بينها.

وتتقارب هذه الدراسات في وظيفتها ومقاصدها مع الآراء التي يصدرها مجلس الدولة الفرنسي بشأن مشروعات القوانين، وهي آراء تستمد مشروعيتها من الفقرة الثانية من المادة ٣٩ من الدستور، التي تنص على أن «مشاريع القوانين تُعرض في مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة، وتُودع

¹ SGG, "Guide de légistique", (...) Etudes et fiches d'impact, op. cit., p.7.

² Séverine Leroyer, op. cit., p. 82.

³ Gérard Patrick, op. cit., p. ٧3.

أمام إحدى غرفتي البرلمان»¹. ومنذ أن أعادت الجمهورية الخامسة الاعتبار لوظيفة مجلس الدولة بوصفه مستشاراً قانونياً للحكومة، أصبح هذا الأخير ملزماً بإبداء رأيه في مشاريع القوانين ذات المنشأ الحكومي، ما يجعل مساهمته عنصراً أساسياً في مسار صناعة التشريع. وعلى الرغم من أن الآراء الصادرة عن مجلس الدولة لا تُعد ملزمة بالمعنى القانوني الدقيق، بما لا يسمح بوصفه "شريكاً تشريعياً" بالمعنى العضوي، فإن الهوامش المحدودة التي تملكها الحكومة في تعديل النصوص بعد إحالتها على المجلس تعكس، في الواقع، نفوذاً جوهرياً له في صياغة مضمون النصوص القانونية². فالحكومة لا تستطيع، بعد انتهاء فحص المشروع، إلا أن تعتمد النص المعدل المقترح من طرف مجلس الدولة أو النص الأولي بعد إدخال التعديلات المقبولة، دون أن يكون لها حرية المزج بين الاثنين.

في المقابل، تُعد إلزامية دراسة الأثر آلية حديثة نسبياً، تم إرساؤها بموجب القانون العضوي لسنة ٢٠٠٩، وذلك تنفيذاً لمتطلبات الإصلاح الدستوري لعام ٢٠٠٨. وتشكل هذه الآلية التزاماً حكومياً مبدئياً بـ"التفكير قبل التشريع"³، حيث تفرض على الإدارة المختصة تحليل مدى جدوى التدخل التشريعي، واستكشاف البدائل الممكنة، وقياس التكاليف والفوائد المتوقعة، فضلاً عن تقييم مدى انسجام المشروع مع المنظومة القانونية القائمة.

ويظهر الطابع الإلزامي لدراسة الأثر من خلال المادة الثامنة من القانون العضوي سالف الذكر، التي تلزم مجلس الدولة بالتثبت من إرفاق الدراسة بمشروع القانون عند عرضه عليه⁴. وقد أكد تقرير مجلس الدولة لسنة ٢٠١٠ هذا الاتجاه، مبيناً ضرورة الالتزام على احترام هذه الآلية الجديدة ضمن مسار إعداد النصوص التشريعية⁵.

¹ L'obligation d'avis du Conseil d'État résulte de l'article 39, alinéa 2 de la Constitution française de 1958, tel que modifié par la révision constitutionnelle du 23 / ٠٧ / 2008.

² Guy Braibant, "Le rôle législatif du Conseil d'État", Revue Pouvoirs, n° 25, 1983, p. 87.

³ Laurent Eck, Les études d'impact, loc. cit.

⁴ Selon l'article 8 de la loi organique de 2009, le Conseil d'État ne peut se prononcer sur un projet de loi que si celui-ci est accompagné de son étude d'impact.

⁵ Conseil d'État, Rapport public ٢٠١١, op. cit., p. ٧٩.

وبناءً عليه، لا يبدو من المبالغة القول إن إدراج دراسة الأثر ضمن المتطلبات الإلزامية قد أحدث تحولاً ملموساً في منهجية مجلس الدولة عند فحص مشاريع القوانين، سواء على مستوى الشكل أو على صعيد المضمون¹.

وهو ما يستدعي التوقف عند هذا التحول، بالنظر إلى ما يطرحه من آثار عملية وفقهية. كما يدفع هذا التطور إلى التساؤل حول طبيعة العلاقة التي نشأت بين الآراء الصادرة عن مجلس الدولة من جهة، ودراسات الأثر من جهة ثانية، بل وحتى علاقتها بقرارات المجلس الدستوري، في ضوء ما يمكن أن يظهر من تفاعل أو حتى نوع من "التنافس المؤسسي" بشأن ضبط جودة النصوص التشريعية².

وانطلاقاً من هذه الإشكاليات، سينقسم هذا المطلب إلى فرعين رئيسيين يُعالج كل منهما جانباً من هذه الأمور، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: تجديد منهجية مجلس الدولة في فحص مشاريع القوانين بفعل إلزامية دراسة تقييم الأثر؛ وذلك من أجل تحليل كيفية تأثير إدماج دراسة الأثر على أساليب عمل مجلس الدولة، من حيث الشكل، ومن حيث إدماج معايير جديدة في التقييم، تتجاوز الصياغة إلى الفعالية والتكلفة والبدائل.

الفرع الثاني: التفاعل بين آراء مجلس الدولة ودراسات الأثر وأحكام المجلس الدستوري؛ وذلك بهدف توضيح التداخل أو التباين المحتمل بين مضمون دراسة الأثر وآراء مجلس الدولة، ومدى توافقهما أو تعارضهما مع السوابق القضائية للمجلس الدستوري.

الفرع الأول

تجديد منهجية مجلس الدولة

في فحص مشاريع القوانين بفعل إلزامية

دراسة تقييم الأثر

في سياق السعي نحو تعزيز جودة العمل التشريعي وضمان فاعلية النصوص القانونية قبل عرضها على البرلمان، برزت دراسة تقييم الأثر كألية أساسية لإعداد مشاريع القوانين. وقد أدى

¹ Cabanis Guillaume, op. cit., p.1583.

² Benjamin Monnery, op. cit., p. 121.

اعتماد هذه الآلية إلى إدخال محل ملحوظ على مستوى المنهجية التي يعتمدها مجلس الدولة الفرنسي عند فحصه لمشاريع القوانين المحالة إليه لإبداء الرأي¹.

فلم يعد رأي المجلس يقتصر على فحص شكلي أو قانوني تقليدي، بل أصبح منظماً بمنطق مزدوج يقوم، من جهة أولى، على مراقبة مدى امتثال دراسة الأثر لمتطلبات الإطار القانوني المنظم لها، ومن جهة ثانية، على استثمار محتوى هذه الدراسة لتوسيع وتحسين تحليل المشروع المعروض عليه. وهكذا أضحت دراسة الأثر أداة تؤثر في بنية رأي المجلس ذاته، وتُجدد مقارنته للوظيفة الاستشارية المنوطة به في العملية التشريعية².

وبناءً عليه، يمكن القول إن إدراج دراسة الأثر في مسار إعداد مشاريع القوانين قد أدى إلى تجديد جوهر في منهجية مجلس الدولة في صياغة مشروعات القوانين المقترحة من الحكومة، وهو تجديد يتجلى في محورين رئيسيين: أولاً، في مراقبة مدى مطابقة دراسة الأثر لمقتضيات الإطار القانوني المنظم لها وثانياً، في الاستناد إلى محتوى الدراسة لتعميق فحص مشروع القانون موضوع الرأي.

أولاً: مراقبة مدى مطابقة دراسة الأثر لمقتضيات الإطار القانوني المنظم لها

أدى تكريس إلزامية إرفاق دراسة الأثر بمشاريع القوانين إلى توسيع نطاق الفحص الذي يجريه مجلس الدولة الفرنسي عند إبداء رأيه في هذه المشاريع. وبموجب المادة ٨ من قانون عام ٢٠٠٩، فإن الوثائق التي تتضمن دراسة الأثر يجب أن تُرفق بمشاريع القوانين منذ لحظة إحالتها إلى مجلس الدولة.

هذه الصياغة بصيغة المضارع "doivent être jointes"، لا تدع مجالاً للشك في الطابع الإلزامي لهذا الإجراء، الأمر الذي يُرتب على الحكومة التزاماً رسمياً بتقديم دراسة الأثر إلى المجلس كجزء لا يتجزأ من ملف مشروع القانون³.

¹ Jean-Marc Sauvé, "L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État", 2011. Available at :

https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/l-examen-de-la-constitutionnalite-de-la-loi-par-le-conseil-d-etat#_ftnref19.

² Ibidem (نفس المرجع السابق).

³ Baghestani Laurence, "L'amélioration de la qualité du travail législatif", op. cit., p. 181.

ورغم أن النص لا يفرض صراحة على مجلس الدولة تجاوز مجرد التثبت من وجود هذه الدراسة من الناحية الشكلية، إلا أن الممارسة كشفت عن توجه المجلس نحو فحص أعمق، لا يقتصر فقط على تحقق الوجود المادي للدراسة، بل يتعداه إلى تقييم مدى كفايتها وجديتها. ففي تقريره العام لسنة ٢٠١٠، أشار المجلس إلى حالة خاصة عُرض فيها عليه مشروع قانون يهدف إلى المصادقة على الأمر التشريعي (قرار تنظيمي لائحي) رقم ٢٠٠٩-٦٦٣ الصادر في ١١ يونيو ٢٠٠٩، والمتعلق بتسجيل بعض المنشآت المصنفة لحماية البيئة installations classées pour la protection de l'environnement، حيث لاحظ أن المشروع لا يقتصر على مواد المصادقة، بل يتضمن مواداً تشريعية جديدة لا علاقة لها بالأمر التشريعي المعني. وإزاء غياب دراسة أثر تخص هذه المواد الجديدة، قرر المجلس إعطاء رأي إيجابي فقط في الجزء المتعلق بالمصادقة على الأمر، بينما قرر فصل المواد التشريعية الجديدة عن المشروع، نتيجة غياب دراسة الأثر الخاصة بها.^١

ولم يتوقف دور المجلس عند هذا الحد، بل تطور نحو فحص نوعي لمحتوى دراسة الأثر، بحيث أصبح يُقيم مدى كفاية المعلومات والمعطيات التي تتضمنها^٢. ويتجلى هذا المنحى في تقييمه السلبي لإحدى الدراسات المصاحبة لمشروع قانونين (أحدهما عضوي والآخر عادي) يرميان إلى تفعيل المادة ١١ من الدستور بصيغتها المعدلة سنة ٢٠٠٨، والمتعلقة بالاستفتاء بناءً على مبادرة مشتركة référendum d'initiative partagée. فقد وصف المجلس تلك الدراسة بأنها "مخيبة للآمال"، لكونها أغفلت معالجة مراحل هامة في المسار البرلماني، ولم تفصل في الأسباب التي تدعو إلى إحداث لجنة رقابة ضمن هذا الإطار^٣.

تكشف هذه القراءة الموسعة عن إرادة صريحة لدى مجلس الدولة في ترسيخ ثقافة جديدة داخل عملية إعداد النصوص، قوامها الجدية، والشفافية، والالتزام بمعايير دقيقة في إعداد دراسات الأثر.

بل إن بعض الآراء ذهبت إلى القول بأن المجلس قد يذهب، في مرحلة لاحقة، إلى مراقبة سلامة النية وصدق المعطيات التي تتضمنها هذه الدراسات. حيث أكد مجلس الدولة أن الغاية من

¹ Conseil d'État, Rapport public 2011, op. cit., p. 96.

² Bertrand-Léo Combrade, "À qui profite l'étude d'impact ? ", LPA, 24 / ٠١ / 2012, n°17, p. 6.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق), p. ٨.

دراسة الأثر هي "ضمان إعلام البرلمان على نحو سليم"، بما يفرض بالضرورة أن تتميز هذه الدراسات بالجدية، والصدق، والولاء في عرض المعلومات والمعطيات¹.

هذا النهج المتشدد نسبياً يُفسر على الأرجح برغبة مجلس الدولة في ضبط التدفق التشريعي²، أو على الأقل احتوائه، عبر تحفيز الحكومة على تقديم نصوص مصحوبة بدراسات أثر مدروسة وجادة.

وفي هذا السياق، قد يكون المجلس قد استلهم، على نحو منهجي وإن كان غير معلن، من تجربته السابقة في مراقبة دراسات الأثر البيئية. ورغم الفروق البنيوية بين النوعين من الدراسات، سواء من حيث الطبيعة أو الإطار الإجرائي (حيث تُفحص دراسات الأثر البيئي في إطار منازعات قضائية أمام القسم القضائي، بينما تُفحص دراسات الأثر التشريعي في إطار استشاري من قبل الأقسام الاستشارية المختصة Les sections consultatives)، فإن القاسم المشترك بينهما يتمثل في الغاية: تقديم تحليل خبير حول مشروع معين وجعله متاحاً لكافة المواطنين³.

رغم أن مجلس الدولة يولي أهمية كاملة للالتزام الواقع على عاتق الحكومة بإرفاق دراسة الأثر عند إحالة مشاريع القوانين إليه لإبداء الرأي، إلا أن ذلك لا يمنعه من اعتماد نهج متوازن عند التعامل مع حالات الإخلال بهذه الدراسة، لا سيما فيما يتعلق بالعقوبات التي قد تترتب على مخالفة الأحكام المنصوص عليها في القانون العضوي لعام ٢٠٠٩.

فمن الناحية النظرية، يحتفظ مجلس الدولة بصلاحيته رفض فحص أي مشروع قانون يفترق إلى دراسة الأثر كلياً أو إذا ما كانت هذه الدراسة تعاني من نواقص جسيمة. كما يمكن له، في حال كانت النواقص أقل حدة، أن يؤجل إصدار رأيه إلى حين استيفاء الشروط القانونية، أي انتظار تسوية الوضعية عبر تحديث الدراسة أو استكمالها⁴.

¹ Marine Methivier, "Droit des parlementaires à la contestation des études d'impact devant le Conseil constitutionnel", La Revue des droits de l'homme, Actualités Droits-Libertés, 2019, n°10, DOI: <https://doi.org/10.4000/revdh.6285>.

² Broussolle Yves, "Le contrôle de l'action du gouvernement par le Parlement", Fiches d'introduction au droit public, Ellipses, 2019, p.92.

³ Marthe Fatin-Rouge Stefanini et Fabrice Melleray, "La qualité de la norme", LGDJ, 2009, p.492.

⁴ Jean-Marc Sauvé, "L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État", loc. cit. ; Cabanis Guillaume, op. cit., p.1589.

غير أن الممارسة العملية تكشف عن درجة من المرونة والانضباط الذاتي في تطبيق هذا الاختصاص، حيث يختار مجلس الدولة في كثير من الأحيان الاكتفاء بأخذ العلم بالتطمينات التي تقدمها الحكومة بشأن إتمام الدراسة أو تصحيح نواقصها في وقت قريب، وذلك قبل إيداع مشروع القانون لدى إحدى غرف البرلمان.

وقد سلك المجلس هذا المنهج، على سبيل المثال، في تعامله مع مشروع قانون "باريس الكبرى" (Grand Paris)، رغم ما تضمنته دراسة الأثر المرافقة له من نقائص وصفها المجلس بأنها *un nombre significatif d'insuffisances*.¹

وفي هذا السياق، لاحظ مجلس الدولة على وجه التحديد أن الوثيقة المقدمة من الحكومة لم تُوضح بشكل كافٍ الأسباب التي دفعت الحكومة إلى تبني بعض الخيارات التشريعية، خصوصاً تلك المتعلقة بالموارد المالية المخصصة لإنجاز شبكة النقل العمومي الخاصة بالمشروع.²

ومن خلال هذا النهج، يتبين أن مجلس الدولة يمارس نوعاً من التحفظ المؤسسي، إذ نادراً ما تؤدي نواقص دراسة الأثر إلى رفض صريح للنظر في مشروع القانون الذي تُرافقه. إلا أن ذلك لا ينفي أن المجلس يتعامل بجدية مع هذه الوثيقة عند عرض المشروع عليه، إذ يُمكن أن تؤثر دراسة الأثر على مضمون الرأي الذي يُبدى في صلب عملية الفحص، بل وقد تُفضي - في حالات استثنائية - إلى رفض المشروع برمته إذا بلغ الإخلال حداً كبيراً.

وعليه يمكن القول إن إلزامية دراسة الأثر لا تقتصر على كونها وثيقة مرافقة شكلية، بل إنها باتت تشكل أداة تحليل مرجعية يعتمد عليها مجلس الدولة في تقييمه لمحتوى مشاريع القوانين، مما يُضفي على عملية الفحص طابعاً أعمق وأكثر دقة.³

ثانياً: الاستناد إلى دراسة الأثر لتعزيز فحص مجلس الدولة لمشروع القانون

يشير تقرير مجلس الدولة الفرنسي بشأن فحص مشروع القانون المتعلق بتحديد عدد المستشارين الإقليميين لكل إقليم إلى دراسة الأثر بشكل صريح، بل ويؤكد اعتماده عليها لتقييم

¹ Étude d'impact sur le texte n° 1961 accompagnant le "projet de loi relatif au Grand Paris". Consultable en ligne:

<https://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl1961-ei.asp>.

² Ibidem (نفس المرجع السابق).

³ Jean-Marc Sauvé, "L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État", loc. cit.

المعطيات الكمية^١. قد تبدو هذه الإشارة تقنية بسيطة، إلا أنها تكشف عن المكانة المتنامية التي باتت تحتلها دراسة الأثر ضمن مسار فحص مشاريع القوانين من قبل مجلس الدولة. إذ لم تعد هذه الدراسة مجرد وثيقة مرفقة بالمشروع، بل أصبحت أداة تحليلية مرجعية يعتمدها المجلس عند تقييمه لمضمون النصوص المعروضة عليه^٢.

من منظور قانوني، تسهم دراسة الأثر في تسليط الضوء على مدى توافق مشروع القانون مع المبادئ والقواعد القانونية ذات القيمة العليا، ولا سيما الدستور الوطني والقانون الأوروبي. فهي مطالبة بتوضيح كيفية تكيف المشروع مع التشريعات الأوروبية السارية أو الجاري إعدادها، بالإضافة إلى بيان انعكاساته على النظام القانوني الداخلي^٣.

ومن هذا المنطلق، تصبح هذه الدراسة أداة توجيهية لمجلس الدولة تمكنه من تقييم مدى مطابقة النص المعروض لمقتضيات القانون الأوروبي، فضلاً عن اتساقه مع التشريع الوطني القائم. يتعدى دور دراسة الأثر البعد القانوني، ليشمل أيضاً المساهمة في تصور رقابة دستورية استباقية. فيما تُعد المشروع للإدماج في سياق اجتماعي واقتصادي وقانوني معين، فإنها تتيح لمجلس الدولة النظر في مدى قابلية النص المستقبلية للطعن الدستوري، خصوصاً في حالة تغير المعطيات أو الظروف القانونية المحيطة به^٤.

¹ Voir: Sénat, "Rapport législatif n° 551 (2010-2011)" de M. Jean-Patrick Courtois, fait au nom de la commission des lois, déposé le 25 /05/ 2011, relatif au "projet de loi fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région" ; avis du Conseil d'État, n° 385047, loc. cit.

² Ibidem:

استناداً إلى دراسة الأثر المرفقة بمشروع القانون، أبدى مجلس الدولة رأيه الإيجابي بخصوص تطبيق مبدأ المساواة الديمغرافية، وذلك عقب حكم المجلس الدستوري رقم ٢٠١٠-٦١٨ الصادر بتاريخ ٩ ديسمبر ٢٠١٠، الذي قضى بعدم دستورية التفاوت القائم في التمثيل السكاني داخل المجالس الإقليمية. وقد اعتمد مجلس الدولة، بناءً على تقرير قسم الشؤون الداخلية، على المعطيات الكمية والتحليل القانوني الواردين في دراسة الأثر لتقييم مدى تكيف المشروع مع هذا المبدأ الدستوري. وبناءً عليه، دعم مشروع القانون المعدل والمرفق بقانون ١٦ ديسمبر ٢٠١٠ المتعلق بإصلاح الجماعات الإقليمية، والذي تضمن جدولاً جديداً يحدد عدد المستشارين الإقليميين في كل إقليم ومنطقة، على نحو يحقق التوازن الديمغرافي المنشود.

³ Benjamin Monnery, op. cit., p. 11٥.

⁴ Du Marais Bertrand, op. cit., p. ٧6.

وهذا يمنح الدراسة طابعاً وقائياً، يهدف إلى تفادي مواطن عدم الدستورية قبل أن تتحول إلى طعون واقعية أمام المجلس الدستوري.

علاوة على ذلك، تُستخدم دراسة الأثر كوسيلة لفحص "الجدوى الإدارية" للنصوص، أي صلاحيتها العملية ومبرراتها الوظيفية. فعند فحص مشروع قانون يرمي إلى تنفيذ أهداف ومتطلبات توجيه أوروبي في ميدان بالغ الحساسية - كقطاع التسلح مثلاً - سمحت دراسة الأثر لمجلس الدولة بالغوص أكثر في جوهر القواعد المقترحة، وتمكينه من تقييم رهانات المشروع على نحو أكثر عمقاً¹. إن تطور وظيفة دراسة الأثر داخل آلية فحص النصوص القانونية يعكس تحولاً مزدوجاً في طبيعة تدخل مجلس الدولة. فالمجلس لم يعد يطلع على مشروع القانون مجرداً، بل ينظر إليه ضمن حزمة تشمل دراسة جدواه ولأثره من الناحية التشريعية، ما يجعل من جودة هذه الأخيرة عاملاً حاسماً في استمرار المسار التشريعي². وفي بعض الحالات، يمكن أن تؤدي هشاشة دراسة الأثر إلى رفض مجلس الدولة إعطاء رأيه، أو تأجيل ذلك إلى حين تحسينها.

الفرع الثاني

التفاعل بين آراء مجلس الدولة

ودراسات الأثر وأحكام المجلس الدستوري

أحدثت دراسة تقييم الأثر لمشروعات القوانين تحولاً نوعياً في مسار صياغة مشروعات القوانين في فرنسا، ليس فقط بوصفها أداة لتقييم الجدوى التشريعية للقوانين، بل باعتبارها معياراً دستورياً ضمناً يخضع لرقابة العديد من الجهات والسلطات القضائية.

ومنذ أن رسخ قانون عام ٢٠٠٩ الطابع الإلزامي لهذه الدراسة، لم تعد وثيقة مكملية فحسب، بل أصبحت محل فحص وتقدير من جهات متعددة، أبرزها مجلس الدولة والمجلس الدستوري³. في إطار الرقابة على دراسة الأثر، برز نمط من "تنافس الآراء" أو "تقاطعها"، إذ بات المجلس الدستوري، عند ممارسته لرقابته على دستورية مشاريع القوانين، يُقدر هو الآخر مدى كفاية

¹ Bertrand-Léo Combrade, "À qui profite l'étude d'impact ?", op. cit., p. ٨.

² Marthe Fatin-Rouge Stefanini et Fabrice Melleray, op. cit., p. 504.

³ Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux, "L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État", Dalloz, Thèmes et commentaires, 2011, p.108.

دراسة الأثر، بما قد يتقاطع أو يتباين مع ما خلص إليه مجلس الدولة في رأيه الاستشاري السابق¹. كما أن دقة المتطلبات الشكلية والموضوعية المفروضة على الحكومة عند إعداد دراسة الأثر، أفضت إلى اقتراب هذه الوثيقة في طبيعتها ووظيفتها من آراء مجلس الدولة، ما يثير إشكالية جوهرية حول التكامل أو التكرار بينهما.

انطلاقاً من ذلك، يهدف هذا الفرع إلى تحليل أبعاد هذا التداخل المؤسسي، سواء من حيث تلاقي تقييمات مجلس الدولة والمجلس الدستوري لدراسة الأثر (أولاً)، أو من حيث ما تطرحه الطبيعة شبه الاستشارية لدراسة الأثر من تساؤلات حول حدود دور كل منهما (ثانياً).

أولاً: مدي تباين نظر المجلس الدستوري ومجلس الدولة في تقييم دراسة الأثر

يُعد رأي مجلس الدولة بشأن مشاريع القوانين أداة محورية في ضمان جودة التشريع، كما يحظى باهتمام واضح من قِبل المجلس الدستوري الذي يطلع عليه خلال ممارسته لرقابته السابقة على دستورية القوانين، وفقاً للمادة ٦١ من الدستور الفرنسي.

فالمجلس الدستوري لا ينظر إلى مشروع القانون في معزل عن السياق الإحصائي الذي سبقه، بل يأخذ بعين الاعتبار المسار الإجرائي برمته، بما في ذلك رأي مجلس الدولة الذي يُعد في العادة خطوة أساسية ضمن هذا المسار².

وقد كرس المجلس الدستوري هذه النظرة الموسعة في حكمه الصادر في ٣ / ٠٤ / ٢٠٠٣، حيث اعتبر أن استشارة مجلس الدولة لم تعد مجرد مرحلة شكلية في المسار التشريعي، بل أضحت جزءاً جوهرياً من شروط صحة الإجراءات السابقة على اعتماد مشروع القانون.

فقد أكد المجلس الدستوري، من خلال تفسيره الموسع لمتطلبات الاستشارة، أن النسخة النهائية لمشروع القانون التي يعتمدها مجلس الوزراء يجب أن تكون مطابقة في جوهرها لما سبق أن عُرض على مجلس الدولة³. وبعبارة أخرى، فإن أي تغيير جوهري في مضمون المشروع، سواء تعلّق بإعادة صياغة النص أو إدخال عناصر تنظيمية جديدة، يُوجب على الحكومة أن تعيد عرض المشروع على مجلس الدولة لأخذ رأيه بشأن هذه التعديلات، تحت طائلة بطلان الإجراءات.

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق) p.110.

² Drago Guillaume, "Fonction consultative du Conseil d'État et fonction de Gouvernement : de la consultation à la codécision", AJDA, 2003, p.948.

³ Cons. const., 2003-468 DC, 03/٠٤/ 2003, JORFdu 12 / ٠٤/ 2003, p.6493.

وقد جسد هذا التوجه الموسّع من خلال حالة محددة تتعلق بشروط الانتقال إلى الدور الثاني من الانتخابات الجهوية، حيث عمدت الحكومة إلى تغيير معيار النسبة المطلوبة من "١٠% من الأصوات المعبر عنها"، كما كان مقرراً في النص المعروض على مجلس الدولة، إلى "١٠% من عدد الناخبين المسجلين" عند اعتماد النص في مجلس الوزراء.

وهو تعديل اعتبره المجلس الدستوري ذا طابع جوهري لم يُعرض أصلاً على مجلس الدولة، مما يشكل - في نظره - خرقاً للإجراء الدستوري المتعلق بالاستشارة المسبقة. وبناءً على ذلك، قرر المجلس إلغاء المادة المعنية من القانون، معتمداً في تعليقه على أن التعديل المذكور غير طبيعة الإشكال القانوني المعروض على مجلس الدولة^١.

تُبرز هذه الممارسة أن المجلس الدستوري يكرس نوعاً من الرقابة الموضوعية المقنعة على مدى "صدق" الحكومة في احترامها لشرط الاستشارة، ويؤسس في الوقت ذاته لمكانة دستورية متنامية لمجلس الدولة داخل منظومة إعداد التشريعات القانونية.

ومن ثم، يمكن القول إن المجلس الدستوري، من خلال هذا الحكم، فتح الباب أمام بروز تأثير غير مباشر لكنه فعال لرأي مجلس الدولة، لا من حيث إلزاميته القانونية، بل من حيث وظيفته كضمانة لاحترام المسار التشريعي المشروع، وبالتالي كأداة رقابة مبدئية على انسجام النص مع المبادئ الدستورية^٢.

وتزداد أهمية هذا التأثير في ضوء الإصلاح الدستوري في عام ٢٠٠٨، والذي أسند إلى المجلس الدستوري (وفقاً لنص الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور) دوراً جديداً يتمثل في مراقبة مدى احترام الحكومة لمتطلبات دراسة تقييم الأثر.

إذ يمكن للمجلس أن يُخطر بهذا النزاع في حال وجود خلاف بين الحكومة ومؤتمر رؤساء الغرفة الأولى (المجلس الأول) التي يحال عليها مشروع القانون حول كفاية دراسة الأثر المرفقة بمشروع القانون^٣. وفي مثل هذه الحالة، لا يقتصر تدخل المجلس الدستوري على دراسة الأثر فقط،

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق).

² Drago Guillaume, op. cit., p. 9٥٠.

³ Marine Methivier, op. cit., n°5 ; Bertrand-Léo Combrade, " À qui profite l'étude d'impact ? ", op. cit., p. 9.

بل يمتد على الأرجح إلى فحص المشروع ذاته، وربما أيضاً مضمون الرأي الذي أصدره مجلس الدولة بشأنه، لا سيما الفقرات المتعلقة بدراسة الأثر^١.

وفي هذا الإطار، فإن الملاحظات أو التحفظات التي قد يُبدئها مجلس الدولة أثناء مراجعته لمشروع قانون ما بشأن نقص أو ضعف دراسة الأثر، قد تؤثر على تقدير المجلس الدستوري لاحقاً، في حال عرض النزاع عليه^٢.

فعلى سبيل المثال، قد يعتمد مجلس الدولة – بدافع التوازن المؤسسي – إلى تسجيل تحفظاته دون أن يمنع استمرار المسار التشريعي، مكتفياً بتلقي تعهد حكومي بتحسين الدراسة قبل عرض المشروع على البرلمان. غير أن عدم وفاء الحكومة بهذا التعهد، أي إذا ما قُدم المشروع إلى البرلمان دون أي تعديل فعلي على دراسة الأثر، من شأنه أن يعرض القانون لمخاطر الرقابة الدستورية، التي قد تقضي إلى إلغاء جزئي أو كلي، استناداً إلى عدم احترام المتطلبات الشكلية الجوهرية^٣.

وهكذا، يتضح أن رأي مجلس الدولة، رغم طبيعته الاستشارية، أصبح يؤثر فعلياً في التقدير الدستوري، سواء بشكل مباشر عبر إحالة الملاحظات إلى المجلس الدستوري، أو بشكل غير مباشر من خلال كشف النقائص التي تُستخدم لاحقاً كأساس للطعن^٤.

إن هذا التأثير المتنامي لرأي مجلس الدولة على رقابة المجلس الدستوري لدراسة تقييم الأثر لا يقتصر على الحالات التي يُستدعى فيها المجلس الدستوري بموجب المادة ٣٩/الفقرة الرابعة من الدستور، بل يمتد أيضاً إلى حالات الطعن الدستوري وفقاً للمادة ٦١ المتعلقة بالرقابة اللاحقة على دستورية القوانين^٥.

¹Hutier Sophie, "Jurisprudence du Conseil constitutionnel", RFDC, juillet-septembre 2010, n°83, p. 571.

² Jean-Marc Sauvé, "L'évaluation et le contrôle des politiques publiques par le Parlement", loc. cit.

³ Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux, op. cit., p. 109.

⁴Patrick Gaïa, "Le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État et les normes internationales: duel ou duo ?", RFDC, 2021/1 N° 125, 2021. p.3.

⁵ Jean-Marc Sauvé, "L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État", loc. cit. : Le Conseil d'État, en tant qu'organe consultatif, établit un premier jugement sur l'étude d'impact. Ce jugement influence potentiellement la

فمنذ الحكم الصادر عن المجلس الدستوري بتاريخ ١١ / ٠٢ / ٢٠١٠، أصبح بالإمكان النظر في دراسة الأثر ضمن رقابة دستورية تقليدية على قانون تم التصويت عليه، ما يعكس تحولاً نوعياً في وظيفة هذه الوثيقة داخل النظام الدستوري الفرنسي^١.

في هذا السياق، فإن أي قصور سابق في تقييم آثار مشروع القانون - سواء أُشير إليه صراحة في رأي مجلس الدولة أو تُرك ضمناً - قد يؤدي لاحقاً إلى رقابة صارمة من قبل المجلس الدستوري، وربما إلى إلغاء جزئي أو كلي للنص في حال ثبوت الطابع غير الكافي أو غير الصادق لدراسة الأثر^٢.

وهذا الرابط المباشر بين ما يُبدیه مجلس الدولة من تحفظات أثناء الاستشارة، وما قد يتخذه المجلس الدستوري من قرارات عند النظر في دستورية القانون، يعكس دينامية جديدة في توزيع الأدوار بين المؤسسات^٣.

ومن اللافت أن هذه العلاقة قد تأخذ منحى تنافسياً، خاصة عندما يعمد المجلس الدستوري إلى فحص دراسة الأثر انطلاقاً من معايير مستقاة - صراحة أو ضمناً - من رأي مجلس الدولة، أو قد تتباين مع ما خلص إليه هذا الأخير.

فإذا كان مجلس الدولة قد عبر عن ملاحظات معتدلة بشأن دراسة الأثر، في حين تبني المجلس الدستوري موقفاً أكثر صرامة، فإن ذلك من شأنه أن يثير تساؤلات حول معيارية كل منهما، ويضع آراءهما في حالة تعارض قد تُقرأ أحياناً بصفة تنافسية *avis concurrences*^٤.

lecture qu'en fait le Conseil constitutionnel, que ce soit dans le cadre de l'article 39 alinéa 4 ou par une saisine au titre de l'article 61.

¹ Cons. const., 2010-603 DC, 11 / 02 / 2010, op. cit., p.2914.

² Cabanis Guillaume, op. cit., p.1589.

³ Marine Methivier, op. cit., n°٢.

⁴ Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux, op. cit., p.110 : La jurisprudence la plus récente révèle que les avis rendus par le Conseil d'État tendent à s'imposer comme un cadre de référence pour l'appréciation menée par d'autres instances, notamment le Conseil constitutionnel, instaurant de la sorte une dynamique d'interaction - voire une hiérarchie implicite - entre deux organes juridictionnels pourtant investis de missions distinctes.

ويزداد هذا التباين حساسية حينما يُنظر إلى المجلس الدستوري باعتباره القاضي الثاني لدراسة الأثر¹، حيث إن تحليله لهذه الوثيقة لا ينفصل عن إدراكه لمستوى التقييم الأولي الذي قامت به الجهات الأخرى، وفي مقدمتها مجلس الدولة.

وهكذا، فإن تقييم المجلس الدستوري لا يُعد فقط حكماً على الوثيقة نفسها، بل ضمناً على قدرة مجلس الدولة على رصد النقائص الجوهرية فيها². ويعني ذلك أن رأي مجلس الدولة في مشروع القانون يتحول إلى معيار مرجعي - إن لم يكن إلزامياً - يُسترشد به في فحص دستورية الدراسة، مما يضيف على وظيفته الاستشارية أثراً دستورياً عملياً.

وبناءً عليه، فإن العلاقة بين المؤسستين لم تعد تقتصر على تبادل أدوار تقليدية (الاستشارة مقابل الرقابة)، بل دخلت في منطق جديد من التوازي الوظيفي، وربما من تداخل المعايير، وهو ما يفرض إعادة التفكير في الحدود الفاصلة بين وظيفة كل من مجلس الدولة والمجلس الدستوري عند فحص مشروع القانون، ولا سيما من زاوية جودة دراسة تقييم الأثر.

ولا ينفصل عن هذا الإشكال سؤال جوهري آخر يتعلق بالطريقة التي يتناول بها مجلس الدولة نفسه دراسة الأثر ضمن رأيه، إذ لا يقتصر دوره على التأكد من وجودها شكلياً، بل يتعداه إلى فحص مضمونها ومدى ملاءمتها للمشروع محل النظر.

هذه المعالجة من جانب مجلس الدولة تضيف على رأيه طابعاً مركباً، يجمع بين التقييم الشكلي والتقدير الموضوعي، الأمر الذي يقربه في بعض الأحيان من مهام الرقابة، لا سيما حين تتلاقى نتائجه مع ما قد ينتهي إليه المجلس الدستوري لاحقاً³.

ثانياً: التكامل بين آراء مجلس الدولة الفرنسي ودراسات تقييم الأثر

عقب إحالة مشروع القانون إلى مجلس الدولة، يخضع هذا الأخير لنوع من "الرقابة على الجودة" مقرونة بخبرة قانونية معمقة.

إذ لا يقتصر دور مجلس الدولة على مراقبة الشكل أو سلامة الإجراءات الشكلية، بل يمتد ليشمل فحصاً جوهرياً لمضمون المشروع⁴. فهو يعمل على تقييم مزايا وعيوب النص المقترح، ويقوم

¹ Hutier Sophie, "Jurisprudence du Conseil constitutionnel", op. cit., p. 574.

² Patrick Gaïa, op. cit., p.6.

³ Guillaume Drago, op. cit., p. 118.

⁴ Benjamin Monnery, op. cit., p. 116.

بتحليل فعالية الإصلاح المقترح واحتمالات تحقيقه للأهداف المرجوة؛ وهي نفس الغايات التي تسعى دراسات الأثر التشريعي إلى بلوغها من خلال تحليل النتائج المتوقعة ومبررات التدخل التشريعي. ورغم هذا التداخل الظاهر، فإن رأي مجلس الدولة ودراسة تقييم الأثر لا يمثلان تكراراً تاماً، بل إن بينهما عناصر من التكامل. فمجلس الدولة يضطلع، في كثير من الأحيان، بدراسة قضايا فنية دقيقة تتعلق بصياغة النصوص القانونية وفقاً لقواعد الصياغة التشريعية الرصينة، وهي مجالات لا تعالجها عادة دراسات الأثر¹.

فضلاً عن ذلك، هناك أنواع من مشاريع القوانين، مثل مشاريع القوانين الدستورية أو قوانين البرمجة، تُعرض على مجلس الدولة دون أن تكون ملزمة بدراسة أثر، ما يعزز الطابع التفاضلي بين آلية الرأي وآلية دراسة الأثر².

من حيث الغاية، وإن كان الهدف المشترك بين رأي المجلس ودراسة الأثر هو ضمان جودة النص التشريعي، فإن الاختلاف يكمن في وظيفة كل منهما بالنسبة للمواطنين. فدراسة الأثر موجهة للجمهور، إذ تُنشر عادة بغرض فتح المجال أمام النقاش العام والمساهمة في إضفاء الشفافية على المسار التشريعي، بينما يظل رأي مجلس الدولة سرياً، ما لم يقرر رئيس الحكومة خلاف ذلك³. غير أن هذا التمايز بين آلية الرأي وآلية دراسة الأثر لا يحول دون التداخل الفعلي في الممارسة. فكثيراً ما يتناول مجلس الدولة في آلية الرأي عناصر مماثلة لما تتناوله آلية دراسة تقييم الأثر، حتى وإن اختلفت المنهجية.

على سبيل المثال، تشترط المادة الثامنة من القانون العضوي لعام ٢٠٠٩ أن توضح دراسات تقييم الأثر الخيارات الممكنة خارج نطاق التدخل التشريعي الجديد، وتوضح مبررات اللجوء إلى وضع قواعد قانونية جديدة. وهي عناصر نجدها، أحياناً، في رأي المجلس أيضاً، كما حدث في رأيه الصادر سنة ١٩٧٨، حين رأى أن استعمال الترخيص الإداري لتسيير الخدمات السمعية

¹ Jean-Marc Sauvé, "L'évaluation et le contrôle des politiques publiques par le Parlement", loc. cit.

² Guillaume Drago, op. cit., p. 121.

³ Yves Gaudemet, op. cit., p. 40٧ ; SGG, "Guide de légistique", (...) Etudes et fiches d'impact, op. cit., p.11.

البصرية عبر الموجات الصوتية، وإن لم يكن غير دستوري، يبقى غير ملائم تمامًا، مقترحًا إرفاقه بعقد يحدد حقوق والتزامات المستغل¹.

أمام هذا الواقع، قد يُقال إن تعدد الخبرات أفضل من الاكتفاء بواحدة، وإن وجود رأي ثانٍ يقيم الأول يعزز ضمان الجودة. لكن، في هذه الحالة، يصبح من المشروع التساؤل عن مدى جدوى إبقاء رأي مجلس الدولة طي الكتمان²، لا سيما إذا تضمن تقييمًا موضوعيًا لدراسة الأثر ذاتها. وهو ما يدفع إلى إعادة طرح سؤال طالما شغل فقهاء القانون العام، ويتعلق بجدوى نشر هذه الآراء، ولو جزئيًا، للبرلمان³.

في ضوء ذلك، فإن مقتضيات الشفافية وحسن إعلام النواب - وهي متطلبات أكدها مجلس الدولة ذاته مرارًا - قد تبرر نشر جزء من رأيه، على الأقل ذلك الذي يقيم جودة دراسة الأثر. إذ إن هذا الرأي، الصادر عن هيئة مستقلة ومحايدة، يُمكن أن يشكل قيمة مضافة حقيقية للعمل البرلماني⁴، بخلاف دراسات الأثر التي تُعد داخل الحكومة وتخضع لإشراف الأمانة العامة لها، ما قد يحد من موضوعيتها واستقلاليتها.

¹Études Et Documents Du Conseil D'état, du 1947 au 1987", Editeur: La Documentation Française: Dans un avis de 1978, le Conseil d'État suggérait déjà d'encadrer les autorisations administratives (pour la mise en service de services audiovisuels) par des contrats détaillant les engagements réciproques.

² Yves Gaudemet, op. cit., p. 41٦.

³Todorova Mariette,"Le Conseil d'État, conseiller du Parlement : premier bilan", RFDC, 2013/1 n° 93, 2013. p.125.

⁴Ibidem (نفس المرجع السابق) ; Yves Gaudemet, op. cit., p. 418.

المبحث الثاني
الرقابة البرلمانية على حق قبول مشاريع القوانين
في ضوء الفقرة ٤ من المادة ٣٩
من الدستور الفرنسي
(دور مؤتمر الرؤساء في الرقابة على دراسة تقييم الأثر)

شهد النظام الدستوري الفرنسي منذ مراجعة سنة ٢٠٠٨ تحولاً ملحوظاً في اتجاه تعزيز دور البرلمان في مراقبة العملية التشريعية، ليس فقط في مرحلة ما بعد سن القوانين من خلال آليات الرقابة والتقييم، بل أيضاً في المراحل التمهيدية التي تسبق دخول النصوص حيز المناقشة البرلمانية. ويعد إدراج الفقرة الرابعة ضمن المادة ٣٩ من الدستور تجسيداً بارزاً لهذا التوجه، حيث منح البرلمان، ممثلاً في مؤتمر رؤساء الغرفة الأولى (المجلس الأول) التي يحال عليها مشروع القانون المقدم من الحكومة، سلطة رفض إدراج النص في جدول الأعمال إذا تبين أن الشروط الشكلية والإجرائية التي نص عليها القانون العضوي لم تحترم، وخاصة منها تلك المتعلقة بدراسة تقييم الأثر^١.

فمنذ صدور القانون العضوي الصادر في ١٥ / ٠٤ / ٢٠٠٩، أصبحت الحكومة ملزمة بإرفاق كل مشروع قانون يعرض على مجلس الوزراء بنسخة نهائية من دراسة، على أن تحال هذه الدراسة، دون إمكانية التأجيل أو التعديل، إلى الغرفة البرلمانية المختصة في ذات الوقت الذي يُحال فيه مشروع القانون ذاته، وذلك وفقاً لنص المادة ٨ من القانون العضوي. ولا يجوز بأي حال أن تسبق إحالة النص إحالة دراسة الأثر، أو أن ترد الدراسة في مرحلة لاحقة بعد تقديم المشروع^٢.

كما أن مؤتمر رؤساء الغرفة الأولى المتلقية للمشروع (المجلس الأول في البرلمان الذي يعرض عليه مشروع القانون المقدم من الحكومة) يتمتع بمهلة عشرة أيام من تاريخ الإيداع لرفض إدراج النص في جدول الأعمال إذا رأى أن الدراسة المرفقة لا تستجيب للشروط القانونية، وتُعلق هذه المهلة خارج زمن الدورة البرلمانية إلى حين اقتراب افتتاحها، طبقاً للمادة ٩ من نفس القانون. تكشف هذه الآلية عن محاولة واضحة لإدماج دراسة الأثر ضمن الأدوات المؤسسية لضمان جودة المبادرة التشريعية الحكومية، وتجعل من احترام متطلباتها الشكلية والموضوعية شرطاً لقبول

¹ Marine Methivier, op. cit., n°٤.

² Hutier Sophie, "Un cafouillage parlementaire« sanctionné »", op. cit., p. 178.

المشروع على المستوى البرلماني¹. غير أن الممارسة العملية أظهرت أن الرقابة البرلمانية، على أهميتها من حيث المبدأ، لم يحقق فعلياً أثراً رادعاً تجاه تقصير الحكومة في إعداد دراسات أثر وافية ومكتملة. ففي حالات عديدة، تم إدراج نصوص ضمن جدول أعمال البرلمان رغم عدم استيفاء الدراسات المرافقة لها للمعايير المطلوبة، ولم يسجل سوى استعمال محدود جداً لصلاحية الرفض من طرف مؤتمر الرؤساء، ما يطرح تساؤلات حول فعالية الرقابة البرلمانية في هذا المجال². وانطلاقاً من ذلك، يبدو أن نجاح هذا الإصلاح يظل رهيناً بفهم دقيق لطبيعة القيود القانونية والإجرائية التي تحيط بسلطة البرلمان في ممارسة هذه الرقابة من جهة (المطلب الأول)، ومدى فاعلية الجزاءات المقررة عند الإخلال بمتطلبات تقديم مشاريع القوانين من جهة أخرى (المطلب الثاني)³.

المطلب الأول

حدود رقابة مؤتمر رؤساء المجلس النيابي

على آلية دراسة تقييم الأثر

من حيث الشكل والإجراءات

يشكل تطوير المسار التشريعي رهاناً مركزياً في سياق السعي لتعزيز جودة القانون وتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وفي هذا الإطار، عرفت المنظومة الدستورية الفرنسية تحولاً نوعياً بموجب تعديل سنة ٢٠٠٨ الذي أفضى، من بين مستجدات أخرى، إلى إدراج الفقرة الرابعة في المادة ٣٩ من الدستور. وقد منح هذا التعديل لمؤتمر رؤساء أول غرفة برلمانية la Conférence des présidents de la première assemblée يُعرض عليها مشروع قانون صلاحية رفض إدراجه ضمن جدول الأعمال، إذا تبين له عدم احترام القواعد الشكلية التي تُحددها القوانين العضوية، وفي مقدمتها إلزامية تقديم دراسة أثر مرافقة للمشروع⁴.

يمثل هذا المستجد آلية رقابية جديدة تتيح للبرلمان التدخل في مرحلة ما قبل مناقشة مشاريع القوانين، أي في طور الإعداد الحكومي للنصوص، وهو ما يعد تحولاً في وظيفة البرلمان من مجرد

¹ Conseil d'État, "Rapport public, Fiche réalisée le 05/12/2014", La Documentation française, Collection : Etudes et documents, Conseil d'Etat, p.112.

² Marine Methivier, op. cit., n°18.

³ Baghestani Laurence, "La procédure législative", op. cit., p. 1٦٠.

⁴ Gicquel Jean-Éric, "La loi et la procédure parlementaire", op. cit., p. 92٨.

"غرفة تسجيل" لمشاريع الحكومة إلى فاعل في مراقبة سلامة إعدادها. لكن، ورغم الطبيعة المتقدمة لهذا الابتكار، فإن تطبيقه العملي ظل محدوداً، حيث لم يُسجل سوى عدد محدود جداً لرفض إدراج مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة للبرلمان بسبب قصور في دراسة تقييم الأثر لهذه المشروعات، مما يطرح تساؤلات حول فاعلية هذه الرقابة وحدودها الإجرائية والعملية¹.

اللجان البرلمانية، في ممارستها الحالية، لا تتعامل مع دراسة الأثر كأداة تقييم ديناميكية تتطلب تحديثاً أو إعادة نظر كلما تطور النص المقترح. بل ينحصر دورها غالباً في التعليق على الدراسة الأصلية، دون مساءلة مدى توافقها مع النسخة المعدلة من المشروع.

وقد عبر بعض المقررين في الجمعية الوطنية عن الإحباط من هذا الوضع، مشيرين إلى أن اللجان تُعالج التعديلات بشكل فردي، لكنها لا تنتظر في التراكم الإجمالي للآثار القانونية والمالية المترتبة عن التعديلات، ما يؤدي إلى غياب صورة شاملة عن النص في صيغته النهائية. وفي غياب آلية مؤسسية لتنسيق هذه الرقابة التراكمية، تفشل المؤسسة التشريعية في إدماج بعد الأثر ضمن منطق العمالية التشريعية برمتها، فتفقد بذلك القدرة على تقييم جودة القانون بصورة كلية ومتماسكة².

بناءً عليه، يهدف هذا المطلب إلى تحليل مدى فعالية رقابة مؤتمر رؤساء المجلس النيابي على شرط دراسة الأثر المرافق لمشاريع القوانين الحكومية، وذلك من خلال الوقوف على الإطار الإجرائي والموضوعي الذي ينظم هذه الرقابة من جهة، وتقييم حدودها العملية في ضوء الممارسة البرلمانية من جهة أخرى³.

وينطلق هذا التحليل من إشكاليتين مركزتين تطرحان نفسيهما بإلحاح في هذا السياق: أولاً، ما هو الإطار القانوني الذي يُنظم ممارسة البرلمان لصلاحيه رفض إدراج مشروع قانون على جدول أعماله بسبب قصور في دراسة الأثر؟ (الفرع الأول) وثانياً، إلى أي مدى تُشكل القيود الشكلية

¹Urvoas Jean-Jacques, "Un Sénat contrôleur?", Le Sénat, Presses Universitaires de France, 2019, p.89; Laurent Eck, Les études d'impact, loc. cit.

² Jean-René Cazeneuve, député, a souligné lors d'une intervention en commission des finances (séance du 17 février 2021) que l'étude d'impact reste figée au stade de l'examen initial, sans être réajustée malgré les évolutions substantielles que connaît souvent le texte au cours du processus parlementaire.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق).

والإجرائية المفروضة على هذه الصلاحية عائقاً أمام فعالية الرقابة البرلمانية على قابلية قبول مشاريع القوانين؟ (الفرع الثاني)

الفرع الأول الإطار القانوني للرقابة البرلمانية على حق قبول مشاريع القوانين

تهدف آلية الرقابة على حق قبول مشاريع القوانين controle de recevabilite des projets de loi إلى ضمان تقديم مشاريع القوانين من طرف الحكومة في صيغة منضبطة ومحكمة الإعداد، وذلك قبل الشروع في مناقشتها من قبل البرلمان. وقد أوكلت هذه المهمة إلى مؤتمر رؤساء أول غرفة برلمانية تتلقى المشروع (أي المجلس الأول في البرلمان الذي يعرض عليه مشروع القانون المقدم من الحكومة)، الذي يملك بموجب المادة ٣٩ الفقرة الرابعة من الدستور، صلاحية رفض إدراج النص في جدول الأعمال إذا تبين أن القواعد التي تفرضها القوانين لم تحترم. تطرح الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي تساؤلاً أولاً حول طبيعة الرقابة التي تُمارس على مدى احترام شرط مرافقة مشروع القانون بدراسة أثر، وطبيعة الجزاء المترتب على الإخلال به^١. فهل يتعلق الأمر برقابة ذات طابع قانوني تفضي إلى بطلان المشروع؟ (أولاً) أم برقابة تنظيمية محضة مرتبطة بشكليات إدراج النصوص في جدول أعمال البرلمان؟ (ثانياً) ثم، ما مدى فعالية هذه الرقابة في ضوء الممارسة البرلمانية منذ ٢٠٠٩؟ (ثالثاً)

أولاً: الطبيعة الخاصة للرقابة البرلمانية

تنص الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي على أن مؤتمر رؤساء أول مجلس يعرض عليه مشروع قانون يمكنه أن يرفض إدراج المشروع في جدول الأعمال إذا تبين له أن القواعد التي تحددها القوانين الأساسية (العضوية) لم تُحترم^٢. غير أن الرقابة البرلمانية على حق قبول مشاريع القوانين (الرقابة البرلمانية الاستباقية أو الأولية)، ما تزال محدودة الفاعلية من حيث المضمون والإجراء، إذ لا تتعدى في جوهرها رقابة شكلية لا ترقى إلى تقييم موضوعي وجوهري دقيق لمحتوى النص المعروض.

¹La clause d'impact jeunesse, loc. cit.

²Guillaume Drago, op. cit., p. 1٢٣.

حيث تقوم هذه الرقابة على معيار قانوني صرف، دون أن تتفتح على تقديرات سياسية للخيارات الحكومية، ما يجعلها ذات طابع شكلي صرف، وإن كانت لا تخلو من انعكاسات سياسية¹. إن القراءة المتأنية لنص المادة ٣٩ من الدستور، وخاصة فقرتها الرابعة، توضح أن المشرع الدستوري لم يربط جزءاً مباشراً بالإخلال بشرط إرفاق مشروع القانون بدراسة أثر. فالمادة تنص على أنه لا يجوز إدراج مشروع القانون في جدول أعمال المجلس البرلماني الذي عُرض عليه، إذا لم يُرفق بدراسة تقييم أثر.

مما يوحي بأن الرقابة المنصوص عليها هنا لا ترقى إلى الرقابة الدستورية بالمعنى الضيق، بل هي أقرب إلى آلية تنظيمية من اختصاص الجهاز البرلماني ذاته. ويعزز هذا الطرح ما جاء في القانون العضوي لسنة ٢٠٠٩، وخاصة المادة ٨ منه، التي تُوكّل إلى مؤتمر الرؤساء في كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ سلطة رفض إدراج المشروع في جدول الأعمال، إذا تبين له عدم احترام شرط دراسة الأثر^٢.

فهذه السلطة لا تُمارس من قبل جهة قضائية أو هيئة دستورية، بل من قبل هيئة داخلية تنظيمية في البرلمان.

من هنا، تظهر محدودية الآلية من حيث الطابع الإلزامي. إذ لا يرتب القانون العضوي لسنة ٢٠٠٩ أي جزاء قانوني حاسم عند إدراج مشروع غير مستوفٍ للشرط، بل يكتفي بمنع إدراجه ما لم يرفض مؤتمر الرؤساء ذلك .

وهذا ما يجعل الجزاء المترتب ذا طبيعة تنظيمية-إجرائية أكثر منه قانونية ملزمة^٣. إن المؤشر الأساسي الذي يعكس طبيعة هذه الرقابة هو تركيزها على احترام القواعد الشكلية دون الخوض في مضمون مشروع القانون أو دوافعه السياسية. فالرقابة تُمارس على وجود عرض الأسباب ودراسة الأثر، وعلى مدى اكتمال هذه الوثائق من حيث العناصر المفروضة بموجب القانون العضوي الصادر في ١٥ أبريل ٢٠٠٩، دون أن تشمل ملائمة السياسات أو شرعيتها السياسية^٤.

¹ Gicquel Jean-Éric, "La loi et la procédure parlementaire", op. cit., p. 929.

² Baghestani Laurence, "L'amélioration de la qualité du travail législatif", op. cit., p. 17٧.

³ Bachschmidt Philippe, op. cit., 3٤٩.

مع ذلك، تبقى هذه الرقابة غير محصنة تماماً من التأثيرات السياسية، خصوصاً عندما يُستعمل رفض إدراج مشروع ما كوسيلة لتعطيل المسار التشريعي أو توجيه رسالة سياسية للحكومة. فقد عُرف مثل هذا المثال سنة ٢٠١٤، عندما رفض مجلس الشيوخ إدراج مشروع قانون متعلق بإعادة ترسيم المناطق، ما اعتبرته الأغلبية الحكومية آنذاك "مناورة سياسية لريح الوقت".^٢

ثانياً: الفعالية المحدودة لهذه الرقابة في الممارسة العملية

إضافة إلى الطابع الشكلي، تتميز الرقابة على حق قبول مشاريع القوانين ببعدها التقني الدقيق، حيث يطلب من أعضاء مؤتمر الرؤساء التحقق ليس فقط من وجود دراسة الأثر، بل من مطابقتها للمقتضيات الدقيقة المنصوص عليها في القانون العضوي.

تشمل هذه المقتضيات البنود ٢ إلى ١٢ من المادة ٨، والمادة ١١ فيما يتعلق باللوائح التفويضية (المادة ٣٨ من الدستور) أو تلك المتعلقة بالاتفاقيات الدولية (المادة ٥٣ من الدستور).^٣

في ضوء ما سبق، يمكن القول إنه بالرغم من الطابع التجديدي للنصوص القانون العضوي لعام ٢٠٠٩، إلا أن الممارسة البرلمانية أظهرت ضعفاً واضحاً في تفعيل هذه الآلية الرقابية. فمُنذ دخول القانون العضوي حيز النفاذ، لم تُسجل سوى حالات قليلة جداً رفضت فيها مؤتمرات الرؤساء إدراج مشاريع قوانين لعدم اكتمال دراسة الأثر.^٤

بل إن بعض الدراسات أظهرت أن مشاريع عدة قدمت بدراسات أثر شكلية أو غير كافية، دون أن تُثار بشأنها اعتراضات تنظيمية.^٥

ويعود ذلك لعدة أسباب، منها الطابع السياسي لعضوية مؤتمرات الرؤساء، التي قد تُغلب منطق الانضباط للأغلبية الحاكمة، بدلاً من ممارسة رقابة حقيقية. كما أن غياب رقابة لاحقة أمام

¹ Jean-Louis Pezant, "Un âge d'or législatif ?", In memoriam, Paris, Litec,. 2010, p. 310.

² Behar Daniel, "Réforme territoriale : la fin d'un cycle ? L'Économie politique", 2015/4 N° 68, p.36.

³ Guillaume Protière, op. cit., p.2.

⁴ François Saint-Bonnet, op. cit., p.149.

⁵ Cartier-Molin Thibaud, "La portée du nouveau rôle législatif des commissions parlementaires", Revue du droit public, 2010/5 Septembre, 2010. p.1399.

المجلس الدستوري، بسبب الطبيعة التنظيمية للنص، يُضعف الطابع الردعي للآلية، فلا يمكن للنواب الاحتكام إلى القضاء الدستوري للطعن في قبول المشروع بسبب نقص في دراسة الأثر^١.

في سياق هذا الموضوع، يطرح هنا سؤال جوهري: هل يملك البرلمانون فعلياً القدرة الفنية والخبرة الكافية لتقييم جودة دراسة تقييم الأثر ومدى شموليتها ووجاهة معلوماتها؟^٢ فحتى في حضور أدوات مرجعية أعدتها الجهات المختصة مثل "لجنة تقييم السياسات العامة"، تبقى هذه الرقابة محدودة فعلياً، خصوصاً حين يتم التساهل في تطبيق تلك الأدوات أو عند غياب إرادة سياسية صلبة لاستخدامها بفعالية^٣.

في هذا السياق، يتم تقديم "دليل مرجعي" لفحص دراسات الأثر، يحتوي على قائمة من الأسئلة المبنية على مبادئ الجودة (مثل: محددة، قابلة للقياس، مقبولة، واقعية، لها إطار زمني معقول)^٤.

غير أن الفارق يظل شاسعاً بين ما هو منصوص عليه من معايير وما يطبق فعلياً، ما يجعل الرقابة التقنية أقرب إلى واجب شكلي منه إلى فحص جاد. فالرقابة البرلمانية على حق قبول مشاريع القوانين، رغم أهميتها المبدئية، تظل ضعيفة الأثر عملياً بسبب طبيعتها القانونية الغامضة، ومحدودية تفعيلها من قبل الهيئات البرلمانية المعنية^٥.

فضلاً عما سبق، تسمح الإجراءات التشريعية للنواب وأعضاء مجلس الشيوخ بتقديم تعديلات واسعة، قد تهم مواضيع لم تكن واردة في النص الأصلي، أو تُحدث آثاراً مالية وقانونية جديدة. ورغم ذلك، لا توجد آلية تلزم مقدمي هذه التعديلات بتقديم دراسة أثر مرافقة لها، ولا حتى تبرير منهجي لآثارها المحتملة. وقد أشار مجلس الدولة في تقريره السنوي لعام ٢٠١٤ إلى أن البرلمان يميل إلى إدماج أحكام تشريعية ذات آثار غير مدروسة، تحت غطاء التعديل، مما يتسبب في تضخم النصوص ويؤثر على قابليتها للتنفيذ أو تمويلها على المدى المتوسط^٦.

¹ Didier Maus, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 431.

² Bachschmidt Philippe, op. cit., 309.

³ Cartier-Molin Thibaud, op. cit., p. 1406.

⁴ Jean-Pierre Camby, op. cit., p. 97.

⁵ Gicquel Jean-Éric, "La loi et la procédure parlementaire", op. cit., p. 931.

⁶ Conseil d'État, "Rapport public, Fiche réalisée le 05/12/2014", op. cit., p. 115.

وتبرز خطورة هذا الخلل خاصة عند إدخال استثناءات ضريبية، أو إعادة تعريف قواعد قانونية تمس فئات مهنية، دون قياس دقيق للتأثيرات على الميزانية أو على التوازن بين المصالح المعنية. وفي غياب إلزامية التقييم، لا يجد البرلمان نفسه ملزماً إلا بالتقدير السياسي^١، لا بالمعيارية الفنية.

ثالثاً: قصور النظام الداخلي للبرلمان الفرنسي في تفعيل دراسة تقييم الأثر

رغم التعديل الدستوري للالتزام بدراسة تقييم الأثر لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة وتنظيم هذا الالتزام الدستوري في القانون العضوي لعام ٢٠٠٩، فإن النظام الداخلي لمجلسي البرلمان الفرنسي، وعلى رأسهما الجمعية الوطنية، لا يزال يعاني من ضعف بنيوي واضح في تفعيل هذه الآلية الرقابية، سواء في مستهل العملية التشريعية أو خلال مراحلها المختلفة. إذ لا يتضمن هذا النظام أي مقتضى تنظيمي يلزم بتدقيق منتظم لدراسات الأثر في بداية العملية التشريعية، كما لا توجد لجنة دائمة تُنشط بها مهمة تحليل هذه الوثائق بشكل تقني أو اقتصادي أو اجتماعي. وبدل ذلك، يُترك الأمر لاجتهاد اللجان التشريعية المختصة، بناءً على طبيعة المشروع وسياق مناقشته. وهو ما يؤدي في نهاية المطاف إلى جعل دراسة الأثر أداة غير مفعلة عملياً، رغم أهميتها المفترضة في تحسين جودة التشريع^٢.

وقد سبق أن أوصت محكمة الحسابات الفرنسية (Cour des comptes) في تقريرها لسنة ٢٠١٢ بإحداث وحدة تقييم داخلي دائمة ضمن البرلمان، تتكون من خبراء متخصصين في التحليل القانوني والاقتصادي، توكل إليهم مهمة فحص دراسات الأثر المرفقة بمشاريع القوانين^٣.

ورغم منطقية هذه التوصية، لم يتم تنفيذها على أرض الواقع، نتيجة تخوف سياسي من أن يتحول البرلمان إلى هيئة رقابة تُنازع الحكومة في بعض صلاحياتها^٤. ويعكس هذا التخوف حساسية في التوازن المؤسساتي الفرنسي، لكنه في الآن ذاته يُكرس نوعاً من "العجز البنيوي" في الرقابة البرلمانية، لا سيما وأن النواب يفتقرون في الغالب إلى الوسائل التقنية والبشرية الضرورية لفهم

¹Todorova Mariette, op. cit., ١٣٢.

²Émilie Moysan, "Une ambiguïté constitutionnelle : l'ordre du jour parlementaire", LPA, 09/07/ 2018, n°137j5, p.60.

³ Cour des comptes, "Rapport public annuel 2012", Tome I, p. 289.

⁴ Cartier-Molin Thibaud, op. cit., p. 140٩.

وتحليل الجوانب المعقدة التي تتضمنها دراسات الأثر، مثل النماذج الاقتصادية، والتوقعات المالية، والآثار الاجتماعية بعيدة المدى¹.

ورغم وجود بعض الآليات التنظيمية ذات الصلة، إلا أن تفعيلها ظل محدوداً جداً. فالمادة ٨٦، الفقرة السابعة من النظام الداخلي للجمعية الوطنية، تتيح لنائب من المعارضة تقديم ملاحظات على دراسة الأثر المرفقة بمشروع القانون، وتضمن هذه الملاحظات في تقرير اللجنة المختصة⁵. ويُفترض أن يشكل هذا الإجراء فرصة لإخضاع الدراسة لنقاش نقدي من زاوية معارضة، إلا أن الواقع أثبت أنه لم يُستخدم إلا نادراً، كما حدث مع النائب باتريك ديفيد جيان سنة ٢٠١٣، وإريك سيوتي سنة ٢٠١٤، ليظل هذا الحق معطلاً عملياً بعد ذلك^٢.

أما المادة ١٤٥-٧، الفقرة الثالثة، فتقضي بإعداد تقارير تقييم بعد مرور ثلاث سنوات على دخول القانون حيز التنفيذ، ترصد آثاره القانونية والمالية والاجتماعية والبيئية، استناداً إلى المعايير المحددة في دراسة الأثر الأصلية.

ورغم الأهمية البالغة لهذا الإجراء في تقييم فعالية السياسات التشريعية، إلا أنه لم يُفعل قط، ولم يُنشر أي تقرير بناء على هذا الأساس^٣.

ويُضاف إلى ذلك أن النظام الداخلي لا يلزم بتحديث دراسة الأثر عند إدخال تعديلات جوهرية على النصوص خلال النقاش البرلماني، سواء داخل اللجان أو في الجلسات العامة. فرغم إلزامية إرفاق مشاريع القوانين بدراسة أثر عند الإيداع، فإن هذا الالتزام لا يمتد إلى المراحل اللاحقة، مما يفرغ الآلية من مضمونها.

إذ كثيراً ما تنتهي العملية التشريعية باعتماد نص نهائي يختلف جذرياً عن النسخة التي أُجريت عليها دراسة الأثر، دون أن يُرافق ذلك أي تحليل إضافي يأخذ بعين الاعتبار التحولات التي طرأت أثناء المناقشة. وقد نبهت لجنة تقييم ومراقبة السياسات العمومية Comité d'évaluation

¹ Laurent Eck, Les études d'impact, loc. cit.

² Bertrand-Léo Combrade, "l'étude d'impact a la croisée des chemins ?". Consultable en ligne: https://blog.juspoliticum.com/2018/05/03/letude-dimpact-a-la-croisee-des-chemins-par-bertrand-leo-combrade/#_ftnref12.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق).

et de contrôle des politiques publiques في تقريرها لسنة ٢٠٢١ إلى أن هذا القصور يُفرغ دراسة الأثر من معناها، ما لم تُحدث تبعاً لتطورات النص داخل البرلمان^١.

ومن التطورات المثيرة للجدل في هذا السياق، تزايد لجوء بعض الوزارات إلى تفويض إعداد دراسات الأثر لمكاتب استشارة خاصة، بحجة الحاجة إلى خبرات تقنية لا تتوفر داخل الإدارات العمومية. إلا أن هذا الاتجاه يثير إشكاليات عميقة تتعلق بشرعية العملية وشفافيتها.

فإسناد تقييم السياسات العامة إلى جهات خاصة، قد تكون على ارتباط مالي أو تعاقد مع الحكومة أو مع فاعلين اقتصاديين معنيين بمضمون النص، يُفوّض مبدأ الحياد والموضوعية. كما أن هذا التفويض لا يخضع لأي إلزام قانوني بالإفصاح، سواء من حيث هوية الجهات المتعاقدة، أو طبيعة الشروط المتفق عليها، مما يحد من إمكانيات الرقابة الفعالة^٢.

وقد تجسد هذا الإشكال بوضوح في مشروع قانون التنقل، الذي أعدت دراسته التأثيرية بشراكة مع مكتب خارجي، دون الكشف عن الجهة المتعاقدة أو تفاصيل الاتفاق، ولم يُتَح للبرلمان الاطلاع على مضمون الاتفاقية، وهو ما حال دون ممارسة أي رقابة فعلية على موضوعية الدراسة ومصادقيتها^٣.

إن مجموع هذه الاختلالات التنظيمية والمؤسسية يعكس هشاشة بنيوية في تفعيل دراسة الأثر كأداة لتجويد العمل التشريعي، ويبرز الحاجة إلى إصلاح معمق يعيد الاعتبار لهذه الآلية، سواء على مستوى الإلزام، أو على مستوى الوسائل والخبرات اللازمة لتفعيلها.

¹ "Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques", Rapport "n°3917", février 2021.

²Radiguet Rémi, "Loi d'orientation des mobilités et protection de l'environnement :verdissement à toute vitesse par une politique des petits pas ?", Revue juridique de l'environnement, 2020/1 Volume 45, 2020. p.23.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق), p. 27.

الفرع الثاني

القيود الإجرائية

على ممارسة الرقابة البرلمانية

رغم الاعتراف الدستوري بصلاحية مؤتمر الرؤساء في رفض إدراج مشاريع القوانين التي لا تستوفي شروط التقديم الشكلية، إلا أن الممارسة العملية تكشف عن صعوبات إجرائية جمة تحد من كفاءة هذه الآلية. وتتمثل هذه العراقيل في ضيق المدة الزمنية المخصصة للرقابة (أولاً)، فضلاً عن ضعف الدعم الفني المتاح للبرلمانيين خلال هذه الفترة الحرجة (ثانياً).

أولاً: ضيق المهلة الزمنية المخصصة للرقابة

لم تحدد المادة ٣٩ (الفقرة ٤) من الدستور الفرنسي أجلاً زمنياً معيناً لممارسة هذه الرقابة، إلا أن القانون العضوي لعام ٢٠٠٩، ولا سيما مادته التاسعة، قد قيد هذه الإمكانية بمهلة زمنية لا تتجاوز عشرة أيام من تاريخ إيداع المشروع.

وتُعتبر هذه المهلة قصيرة جداً بالمقارنة مع المهلة الزمنية التي يمنحها نفس القانون إلى لجنة البرلمان المعنية لدراسة النص، والذي يبلغ ستة أسابيع^١، كما اعتبر رئيس الجمعية الوطنية سنة ٢٠٠٩ هذا الأجل «ضاغطاً بشكل خاص» على عمل البرلمانين^٢.

ويتطلب تفعيل صلاحية الرفض من قبل مؤتمر الرؤساء إجراء فحص أولي لدراسة الأثر قبل عرض المشروع، وهو ما يُسمى أحياناً بـ«الرقابة المسبقة» أو «الأواية». لكن، لغياب تنظيم صريح في النظام الداخلي لهيئات البرلمان أو في القانون العضوي لعام ٢٠٠٩ بشأن كيفية هذا الفحص، تختلف الممارسات من لجنة إلى أخرى^٣.

¹ Loi organique n° 2009-403, art. 8, JORF n°0089 du 16 / ٠٤ / 2009.

²Assemblée nationale, "Rapport n° 1486" présenté par M. Franck Riester au nom de la "commission des lois constitutionnelles" sur le "projet de loi relatif à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur internet", XIIIe législature, disponible en ligne :

<https://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r1486.asp>.

³Ibidem (نفس المرجع السابق).

وقد اقترح رئيس الجمعية الوطنية في ٢٠٠٩ إسناد هذه المهمة إلى «مقررين غير رسميين»، أحدهما من الأغلبية والآخر من المعارضة، يُكلفان بمراجعة دراسة الأثر والتحقق من امتثالها لمقتضيات القانون العضوي لعام ٢٠٠٩.

وقد طبقت هذه الآلية بالفعل في بعض اللجان، مثل لجنة التنمية المستدامة أو لجنة الشؤون الاقتصادية، لكنها لم تُعتمد بعد تغيير الأغلبية البرلمانية سنة ٢٠١٢.^١

في غياب هذا التنظيم، تسند المهمة في بعض اللجان إلى رئيس اللجنة أو إلى أحد الموظفين الإداريين بها، لكن الغالب هو أن يتولى المقرر الرسمي لمشروع القانون هذه المسؤولية. غير أن هذا الترتيب يطرح إشكالية زمنية، لأن المقرر لا يُعين رسمياً إلا بعد أسبوع من إيداع النص، مما يترك له فعلياً ثلاثة أيام فقط لدراسة وثيقة الأثر، وهو وقت لا يكفي البتة للقيام بتقييم دقيق وجدي.

وفي محاولة للإصلاح، اقترحت مجموعة عمل برلمانية شكلها رئيس مجلس الشيوخ في إطار مراجعة النظام الداخلي، أن يُعين المقرر مباشرة عند إيداع المشروع حتى يتسنى له فحص دراسة الأثر خلال المهلة القانونية، لكن هذا المقترح لم يُعتمد في القرار النهائي.^٢

فضلاً عن قصر المهلة الزمنية المخصصة للرقابة على حق قبول مشاريع القوانين، فإن تنفيذ هذا النوع من الرقابة يتطلب دعوة عاجلة لمؤتمر الرؤساء خلال المهلة الزمنية المحددة، وذلك في حال تبين وجود خلل في دراسة الأثر.^٣

وتتمثل الإشكالية هنا في أن هذا المؤتمر لا يُعقد دائماً بصفة دورية، لا سيما في مجلس الشيوخ، ما يضطر البرلمانيين إلى تقديم طلب رسمي لعقده.

وفي الجمعية الوطنية، يكفي أن يتقدم بالطلب رئيس مجموعة نيابية واحدة، بينما يتطلب الأمر في مجلس الشيوخ دعم مجموعتين على الأقل.^٤

¹ Guillaume Protière, op. cit., p.٩.

² Chaeva Natalia, "La réforme du règlement du Sénat : Une restructuration fondamentale des méthodes de travail ?" , Pouvoirs, 2016/4 N° 159, 2016. p.79.

³ Voir: art. 39, alinéa 4 de la Constitution, combiné à l'article 9 de la loi organique du 15 avril 2009.

⁴ Avril Pierre, "Un nouveau droit parlementaire?" , Revue du droit public, 2010/1 Janvier, 2010. p.121.

وقد أدى هذا الشرط الزمني والإجرائي الصارم إلى تعطيل ممارسة الرقابة في حالات فعلية. فعلى سبيل المثال، في عام ٢٠١٠، حاولت الكتلة الاشتراكية الاعتراض على دراسة الأثر المرفقة بمشروع قانون متعلق بالهجرة والجنسية، لكن مرور أكثر من خمسة عشر يوماً دون انعقاد المؤتمر حال دون إمكانية طرح الاعتراض في الوقت المناسب^١.

ثانياً: محدودية الدعم الفني المؤسسي في ممارسة الرقابة

لا يقتصر ضعف فعالية الرقابة البرلمانية السابقة لإدراج مشاريع القوانين على قصر المهلة الزمنية الممنوحة، بل يتعداه إلى غياب دعم تقني كافٍ يُمكن النواب من تحليل دراسة الأثر بشكل معمق ضمن تلك المهلة الضيقة.

وقد تنبّهت الجمعية الوطنية لهذا النقص، إذ تنص المادة ١٤٦-٥ من نظامها الداخلي على إمكانية طلب رأي اللجنة المكلفة بتقييم ومراقبة السياسات العامة حول محتوى وثائق دراسة الأثر^٢. غير أن هذه الآلية لم تُفعل فعلياً حتى الآن، ما يفقد النواب فرصة الاستفادة من تحليل متخصص ومحايّد يعزز حججهم في حال الاعتراض^٣.

كما أن نشر دراسة الأثر على الموقع الإلكتروني للجمعية الوطنية قصد تلقي ملاحظات المواطنين، لم يسفر عن إسهامات معتبرة يمكن الاستناد إليها خلال المهلة المحددة. كذلك، فإن جلسات الاستماع البرلمانية، التي تُعقد غالباً أثناء مناقشة المشروع في اللجنة، تأتي متأخرة نسبياً، ولا تتيح للنواب إثارة أوجه القصور في الدراسة أمام مؤتمر الرؤساء في الوقت المناسب^٤.

في المقابل، يمكن نظرياً أن تسهم محكمة المحاسبات، في إطار مهامها الجديدة لدعم البرلمان، في تقييم الأثر المالي والاجتماعي لمشاريع القوانين. إلا أن الواقع يظهر أنها لم تُطلب رأياً

¹Voir: Assemblée nationale, "Rapport d'information n° 4279" sur la mise en application de la "loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration", à l'intégration et à la nationalité, présenté par M. Claude Goasguen et Mme Sandrine Mazetier.

² Règlement de l'Assemblée nationale, art. 146-5.

³ Chaeva Natalia, op. cit., p. ٨٢.

⁴ Avril Pierre, op. cit., p. 12٥.

رسمياً في أي مشروع قانون خلال العشرة أيام التي تلي إيداعه. مما يجعل هذا المورد التقني غير مستغل رغم قيمته المحتملة¹.

أمام هذا الفراغ، يشكل رأي مجلس الدولة المورد الأكثر جدوى من الناحية العملية. ذلك أن المجلس، ومنذ أن أصبح رأيه علنياً، لا يقتصر على مراجعة نص المشروع فحسب، بل يُبدي رأياً أيضاً في مدى كفاية دراسة الأثر المصاحبة له.

ويمثل هذا الرأي أداة تحليلية ثمينة للمقررين أو أعضاء مؤتمر الرؤساء، لاسيما أنه يصدر عن هيئة تتمتع باختصاص تقني عالٍ واستقلال نسبي².

وقد تجلّى وزن هذا الرأي، على وجه الخصوص، خلال الطعن في دستورية قانون الزواج للأزواج من نفس الجنس سنة ٢٠١٣، إذ صرح بعض النواب بأنهم لو اطلعوا مبكراً على التحفظات التي أبداهها مجلس الدولة بشأن دراسة الأثر، لكان بمقدورهم الطعن في ملاءمتها أمام مؤتمر الرؤساء³.

إن الصرامة الإجرائية المحيطة بالرقابة المسبقة على مدى قبول مشروع القانون تؤدي، في الواقع، إلى الحد من فعاليتها. فرغم أن التعديل الدستوري سعى إلى تعزيز الرقابة البرلمانية الاستباقية، إلا أن ضعف الدعم الفني المتاح والقصور في تفعيل الوسائل المساعدة، يضعفان الطابع الردعي المنشود من الفقرة الرابعة للمادة ٣٩ من الدستور، ويُحدان من أثرها العملي في استرجاع دور البرلمان في إنشاء وتطوير القواعد القانونية⁴.

¹ Claude goasguen et Jean mallot, loc. cit.

² Ghaleh-MarzbanPeimane, op. cit., p. 38 ; Gérard Patrick, op. cit., p. 97.

³ Delvolvé Pierre, "La loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe et le droit public", RFDA, septembre-octobre 2013, n° 5, p. 923.

⁴ Betaille Julien, "La procédure de l'étude d'impact après la loi portant engagement national pour l'environnement", Revue Juridique de l'Environnement, numéro spécial, 2010, p.248.

المطلب الثاني

ضعف الأثر الردعي للجزاء المترتب على مخالفة متطلبات دراسة تقييم الأثر

تعد الرقابة على دراسة الأثر لمشاريع القوانين إحدى الآليات المعتمدة ضمن منظومة الرقابة البرلمانية على المبادرات التشريعية للحكومة في النظام الدستوري الفرنسي. وقد أضحت هذه الرقابة أكثر وضوحًا بعد الإصلاح الدستوري لسنة ٢٠٠٨، الذي أدخل تعديلات جوهرية على المسار التشريعي، من بينها إدراج الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ ضمن الدستور، التي تشترط احترام قواعد ومحتوي معين لدراسة تقييم الأثر. منصوص عليها في القانون العضوي لعام ٢٠٠٩. لقبول إدراج مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة على جدول أعمال البرلمان.

وإن كان من المفترض أن يشكل هذا الشرط آلية فعالة من آليات الرقابة الجزرية (contrôle-sanction)، التي تفرض على الحكومة التقيد بقواعد دقيقة في إعداد مشاريع القوانين، لا سيما ما يتعلق بجودة دراسات الأثر المرافقة لها، فإن الواقع العملي أفرز نتائج مختلفة، تشير إلى أن هذا الشكل من الرقابة ظل محدود التأثير سواء من حيث توجيه السلوك الحكومي أو في إعادة التوازن للعلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^١.

وتكمن المفارقة الأساسية في أن السلطة التي يفترض بها تفعيل هذه الرقابة. أي مؤتمر رؤساء اللجان في البرلمان. تظل رهينة لواقع "الهيمنة الحزبية" التي تعكس التوجهات السياسية للأغلبية، مما يحدّ من فعالية أي ممارسة مستقلة أو موضوعية لهذه الرقابة^٢.

وعليه، فإن هذا المطلب يسعى إلى بيان الأثر العملي المحدود للرقابة البرلمانية في مرحلة ما قبل مناقشة مشاريع القوانين التي تهدف إلى ضبط المبادرات التشريعية الحكومية وتحسين جودة دراسات الأثر التي تُرفق بمشاريع القوانين، لا سيما في ضوء دور مؤتمر رؤساء اللجان في عملية التصفية الأولية للنصوص، وذلك من خلال دراسة السببين الأساسيين الذين يفرغان هذه الرقابة من فعاليتها: أولهما، غلبة منطق الأغلبية الحزبية في مؤتمر الرؤساء^٣ يقلل بدرجة كبيرة من احتمال تطبيق الجزاء

¹ Marine Methivier, op. cit., n° 38, 39 et 40.

² Hutier Sophie, " « Un »cafouillage parlementaire «sanctionné»", op. cit., p. 18٥.

³ Julie Benetti, L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime, La revue Petites affiches, 10 /07/ 2008, p. 20.

المنصوص عليه في الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور (الفرع الأول)، وثانيهما، في فرضية ممارسته، فإن حق الرفض لا يعيق بالضرورة استمرار المسار التشريعي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

ضعف تفعيل الجزاء المنصوص عليه

في الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور

رغم أن الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ تُدرج ضمن آليات الرقابة الدستورية التي يفترض أن تحمل طابعاً زجرياً، إلا أن تفعيل هذه الآلية في الواقع ظل محدوداً للغاية، بل يكاد ينعدم^١.

وتكمن أهمية هذه الفقرة في منحها لمؤتمر رؤساء اللجان في أول غرفة يعرض عليها مشروع القانون، صلاحية رفض إدراج المشروع على جدول الأعمال إذا تبين عدم احترام القواعد الإجرائية والتنظيمية المتعلقة بدراسة الأثر، كما نص عليها القانون العضوي لعام ٢٠٠٩.

غير أن هذه الصلاحية، التي يفترض أن تُمكن البرلمان من فرض معايير صارمة على السلطة التنفيذية في إعداد مشاريع القوانين، لم تُمارس فعلياً إلا في حالات معدودة جداً منذ عام ٢٠٠٩ وحتى الآن. هذه الحالات المحدودة تطرح أكثر من تساؤل حول الفعالية الحقيقية لهذا النص، ومدى قدرته على تحقيق التوازن المطلوب في علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، خصوصاً في المرحلة السابقة لإدراج مشاريع القوانين ضمن جدول أعمال البرلمان^٢.

وقد فسرت بعض التحليلات هذه المحدودية في التفعيل على أنها ناجمة عن أمرين اثنين^٣: أولاً، أن النص قد يؤدي إلى أثر ردعي غير مباشر يدفع الحكومة إلى تحسين جودة دراسات الأثر تفادياً للرفض؛

^١Bertrand-Léo Combrade, "À qui profite l'étude d'impact ?" , op. cit., p. ١١.

^٢Audrey De Montis et Priscilla Monge, "Le droit parlementaire", Dalloz, nom de la collection: Connaissance du droit, 2025, p. 218.

^٣Ibidem (نفس المرجع السابق), p. 2021.

ثانياً، أن الهيئات البرلمانية تفضل أحياناً الوساطة المؤسسية والطلب غير الرسمي من الوزارات المعنية لاستكمال النواقص، عوضاً عن اللجوء إلى الرفض الصريح الذي قد يُدخل العلاقة بين السلطتين في توتر سياسي¹.

إلا أن الواقع البرلماني يظهر أن هذه التفسيرات ليست كافية لتبرير ضعف التفعيل، إذ يلاحظ أن المسار التشريعي لا يُعرقل في الغالب حتى عندما تكون دراسات الأثر المقدمة ضعيفة أو غير مكتملة.

ويُعزى ذلك إلى عامل أساسي يتمثل في قواعد التصويت داخل مؤتمر الرؤساء التي تعكس دائماً موازين القوى السياسية، وهو ما يُضعف من استقلالية هذا الجهاز ويجعل قراراته خاضعة لمنطق الأغلبية الموالية للحكومة².

في ضوء ما سبق، يتعين تحليل هذا الفرع من خلال محورين مترابطين: أولاً، الوقوف على مدى هيمنة منطق الأغلبية داخل مؤتمر الرؤساء، وما يترتب على ذلك من تأثير على آلية دراسة الأثر؛

وثانياً، بيان الحاجة إلى تعديل قواعد التصويت المعتمدة داخل المؤتمر، باعتبار ذلك شرطاً ضرورياً لتعزيز الرقابة البرلمانية على كفاءة دراسة تقييم الأثر المرافقة لمشروعات القوانين.

أولاً: هيمنة منطق الأغلبية داخل مؤتمر الرؤساء

يُعد مؤتمر رؤساء اللجان في كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ الهيئة التنظيمية التي تضطلع، من بين مهامها، بتحديد جدول الأعمال التشريعي لكل غرفة من البرلمان الفرنسي. ورغم أن المادة ٣٩، الفقرة الرابعة، من الدستور تُخول لهذا المؤتمر صلاحية رفض إدراج أي مشروع قانون على جدول الأعمال إذا لم يكن مرفقاً بدراسة تقييم أثر مستوفية للشروط، فإن فعالية هذه الآلية ظلت محدودة جداً، ويرتبط ذلك ارتباطاً وثيقاً بهيمنة منطق الأغلبية السياسية داخل هذه الهيئة المؤسسية³.

¹ Betaille Julien, op. cit., p. ٢٤١.

² Abélès Marc, "Chapitre III. La fabrique des lois", "Un ethnologue à l'Assemblée", Odile Jacob, 2000. p.125.

³ Julie Benetti, op. cit., p. 22.

فمن الناحية التنظيمية، تخضع مؤتمرات الرؤساء لقواعد محددة ينص عليها النظام الداخلي لكل غرفة؛ إذ تحدد الفقرة ٣ من المادة ٤٧ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية، والفقرة ٧ من لمادة ٢٩ من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ، كيفية عمل هذه المؤتمرات. وتستعمل داخلها آلية "توزيع الأصوات" بطريقة تعكس بدقة التوازنات السياسية القائمة داخل كل مجلس، ما يجعل عملية اتخاذ القرار فيها خاضعة لمنطق الأغلبية المطلقة^١.

ومن ثم، فإن قرارات المؤتمر، بما في ذلك إدراج مشاريع القوانين على جدول الأعمال أو رفضها، تتخذ بناءً على تصويت يُكرس سيطرة الأغلبية البرلمانية، الأمر الذي يُفقد آلية الرقابة المنصوص عليها في المادة ٤/٣٩ من الدستور فعاليتها المؤسساتية.

وقد عبر بعض فقهاء القانون عن هذا الوضع بقوله إن واجب تقديم دراسة الأثر وفقاً للمادة ٨ من القانون العضوي لسنة ٢٠٠٩ هو التزام تفرضه الأغلبية البرلمانية والحكومة على أنفسهما. فالظاهرة المعروفة بالظاهرة الأغلبية (le fait majoritaire)، والتي عرفها Professeur Benetti بأنها العلاقة التشاركية التي تربط الحكومة بأغليتها البرلمانية، تُمارس داخل مؤتمر الرؤساء بنفس الكثافة، بحيث تضمن الحكومة غالباً إدراج مشاريع قوانينها، حتى عند وجود نواقص بيّنة في دراسات الأثر المرفقة بها^٢.

وتُظهر الممارسة التشريعية أنه، حتى في الحالات التي كانت فيها دراسة الأثر مثار جدل، كما حدث مثلاً مع مشروع قانون إصلاح التقاعد المقدم في ١٣ يوليو ٢٠١٠، لم تؤد اعتراضات المعارضة داخل مؤتمر الرؤساء إلى أي نتيجة عملية. كما تكررت الظاهرة نفسها لاحقاً خلال مناقشة مشروع قانون يتعلق بضمان مستقبل النظام التقاعدي سنة ٢٠١٣.

وهذا ما يدل على أن منطق الولاء السياسي داخل الأغلبية البرلمانية غالباً ما يطغى على منطق الرقابة البرلمانية، ويُفرغ الأداة الدستورية من مضمونها الرقابي^٣.

¹ Gicquel Jean-Éric, "Le respect de la procédure législative. Variations autour d'un soi-disant cafouillage parlementaire", La Semaine juridique. Édition générale, 10 décembre 2012, n° 50, p. 2255.

² Julie Benetti, op. cit., p. 25.

³ Sénat, Rapport législatif n° 95 (2013-2014) sur le "projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites", déposé le 25 octobre 2013. Texte et étude d'impact disponibles en ligne :

أما في مجلس الشيوخ، فرغم تنوع الانتماءات السياسية وعدم وجود انسجام دائم بين الحكومة وأغلبية أعضائه، مما قد يوحي بإمكانية استخدام آلية الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ بشكل مستقل، إلا أن ذلك لم يحدث فعلياً سوى في حالات نادرة، من أبرزها عندما تم تقديم مشروع قانون يتعلق بإعادة ترسيم الأقاليم وتنظيم الانتخابات الجهوية^١.

ومع ذلك، يصعب الجزم بأن الدافع وراء تفعيل هذا الحق كان غياب دراسة الأثر لهذا القانون؛ إذ يبدو أن الرفض الذي أبداه مجلس الشيوخ كان في جوهره سياسياً، مرتبطاً بمضمون المشروع، أكثر منه رفضاً تقنياً يستند إلى ضعف التحليل أو نقص في التقييم المسبق.

كما أن ممارسة مجلس الشيوخ لدرجة من "الاستقلال السياسي" قد لا تكون سوى انطباع نظري، إذ سُجلت حالات عبر فيها هذا المجلس، رغم تشكيلته المختلفة عن الجمعية الوطنية، عن خضوعه لمنطق الأغلبية، كما حدث في عام ٢٠١٢، حين تم إدراج مشروع قانون يتعلق بالسكن الاجتماعي في جدول الأعمال رغم أن دراسة الأثر الخاصة به لم تكن قد أُرقيت به^٢.

في ضوء ما تقدم، يمكن القول إن الهيمنة المؤسسية للأغلبية داخل مؤتمر الرؤساء، في كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، تقف حائلاً أمام تفعيل مضمون الفقرة الرابعة من المادة ٣٩، وتُفضي عملياً إلى تقييد وظيفتها الرقابية التي كان يُفترض أن تضمن جودة التشريع وتحسن صناعة القرار.

ثانياً: ضرورة تعديل قواعد التصويت داخل مؤتمر الرؤساء

أظهرت التجربة البرلمانية بعد إصلاح سنة ٢٠٠٨ أن الصلاحية المخولة لمؤتمر الرؤساء بموجب الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور تعاني من ضعف في التفعيل العملي، نتيجة خضوعها الكامل لمنطق الأغلبية البرلمانية. وهو ما يجعل من الضروري إعادة النظر في شروط وآليات التصويت داخل هذه الهيئة، بما يضمن فعالية الرقابة على احترام الالتزامات التشريعية الشكلية، وعلى رأسها تقديم دراسة أثر وافية لمشاريع القوانين^٣.

<https://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl1376-ei.asp>.

¹ Bertrand-Léo Combrade, "l'obligation d'étude d'impact (....)", op. cit., p. 1٤١.

² Hutier Sophie, "Un cafouillage parlementaire« sanctionné »", op. cit., p. 18٧.

³ Abélès Marc, op. cit., p. ١٣٠ .

تحقيق التوازن في العلاقة بين الحكومة والبرلمان لا يقتضي فقط منح سلطات رقابية للبرلمان بصفته مؤسسة، بل يستلزم أيضاً تمكين المعارضة البرلمانية من ممارسة دور فعال في هذه الرقابة¹. فحصر آليات المراقبة داخل الأغلبية، التي تكون في الغالب متحالفة مع الحكومة، يؤدي إلى تفويض مضمون الرقابة البرلمانية على محتوى وآثار دراسة تقييم الأثر لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة وتحويلها إلى مجرد إجراء شكلي فاقد الموضوعية المطلوبة.

فقد كان من المأمول أن تستخدم الأغلبية هذه الصلاحية للضغط على الحكومة لتحسين جودة مشاريع القوانين من خلال إلزامها بتقديم دراسات أثر دقيقة، دون المساس بجوهر التوجهات السياسية². غير أن الواقع أثبت عكس ذلك، إذ أصبحت هذه الصلاحية خاضعة بالكامل للقرار السياسي للأغلبية، وهو ما أدى إلى تعطيل دور مؤتمر الرؤساء كأداة لتصحيح الخلل في إعداد دراسة أثر موضوعية لمشروعات القوانين.

وانطلاقاً من ذلك، يُقترح بعض الفقهاء تمكين المعارضة البرلمانية من ممارسة حق الاعتراض على إدراج مشروع القانون في جدول الأعمال، من خلال تحديد عدد معين كستين نائباً أو ستين عضواً في مجلس الشيوخ.

هذا التعديل لا يهدف إلى تعطيل العمل البرلماني، وإنما إلى تحقيق قدر أكبر من الجدية في الالتزام بالشروط المنصوص عليها قانوناً، لا سيما فيما يتعلق بجودة دراسة تقييم الأثر³.

أما ما يُثار من مخاوف حول إمكانية إساءة استخدام هذا الحق من طرف المعارضة بهدف العرقلة، فيبقى مردوداً عليه، لأن الآليات الدستورية القائمة تمنح للحكومة وسيلة مراجعة أمام جهة محايدة تفصل في النزاع، وهي المجلس الدستوري. وبالتالي، فإن منح هذا الحق للمعارضة لا يشكل تهديداً لمسار التشريع، بل يفتح المجال أمام رقابة أكثر توازناً واستقلالاً عن منطق الأغلبية⁴.

ومع ذلك، فإن من شأن هذا التعديل أن يدفع الحكومة إلى محاولة التحايل عليه، من خلال استبعاد بعض المقترحات غير المدروسة من المشروع الأصلي، وإعادة تقديمها لاحقاً عبر التعديلات أثناء القراءة البرلمانية الأولى، ما يسمح بتجاوز الالتزام المتعلق بدراسة الأثر، طالما أن هذا الالتزام لا يشمل التعديلات المقدمة في مرحلة المناقشة.

¹Broussolle Yves, op. cit., p.90.

²Hérin Jean-Louis, "Le Sénat et la révision", RFDC, 2018/4 N° 116, 2018, p.853.

³ Guillaume Protière, op. cit., p.4.

⁴ Betaille Julien, op. cit., p. ٢٤9.

وإذا كانت هذه الممارسة قائمة بالفعل، فإن توسيع قاعدة الاعتراض قد يزيد من فرص اللجوء إليها، مما يفرغ التعديل من مضمونه. لهذا السبب، يجب أن يواكب تعديل قواعد التصويت داخل مؤتمر الرؤساء اعتماد آلية محدثة لتحديث دراسة الأثر، تغطي ليس فقط المشروع الأصلي، وإنما أيضاً التعديلات ذات المنشأ الحكومي المقدمة أثناء النقاش البرلماني. وبهذا الشكل، يمكن الجمع بين فعالية الرقابة ومرونة العملية التشريعية¹.

ومن المهم التأكيد على أن هذا الإصلاح لا يمس جوهر التوازنات الدستورية، لأن غلبة منطق الأغلبية ليست السبب الوحيد في غياب تفعيل آلية الاعتراض. فقصور الجدوى العملية لهذه الآلية، بالنظر إلى أن رفض إدراج مشروع القانون ضمن جدول الأعمال لا يفضي بالضرورة إلى تجميد المسار التشريعي، يسهم في تقليص الدافع إلى استخدامها، حتى من جانب قوى المعارضة ذاتها².

الفرع الثاني

محدودية فعالية الجزاء

في تعطيل المسار التشريعي

على فرض ممارسة الصلاحية المنصوص عليها في الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور، والتي تخول لمؤتمر رؤساء أول جمعية برلمانية أحيل إليها مشروع القانون أن يرفض إدراجه في جدول الأعمال، فإن هذا الجزاء لا يُفضي، من الناحية العملية، إلى تعطيل فعلي للمسار التشريعي.

إذ يُمكن القول إن فعالية هذا الإجراء تبقى نسبية ومحدودة، مما يقلل من أثره كوسيلة فعالة لإعادة التوازن المؤسسي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية³.

فهذا "الجزاء"، رغم طابعه المبدئي، لا يُنتج في الواقع أثراً حاسماً، وذلك لأسباب متداخلة، أبرزها أن رفض إدراج مشروع القانون في جدول الأعمال لا يمنع من جهة أولى من مواصلة

¹ Gicquel Jean-Éric, "Le respect de la procédure législative", op. cit., 2254.

² Urvoas Jean-Jacques, "Une occasion gâchée, la révision constitutionnelle", Commentaire, 2010/2 Numéro 130, 2010. p.443.

³ Chaeva Natalia, op. cit., p.84.

مناقشته داخل اللجان البرلمانية المختصة، ومن جهة ثانية، لا يحول دون إمكانية تقديم المشروع ذاته أمام الغرفة البرلمانية الثانية، مما يفتح مساراً تشريعياً بديلاً قد يُفرغ مضمون الجزء من فاعليته الإجرائية^١.

كما أن الطابع المحدود للرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري على مضمون دراسة الأثر، والمتمثل غالباً في رقابة شكلية دون الخوض في فحص دقيق لمحتوى الدراسة أو فعاليتها، يُسهم بدوره في تقليص جدوى هذا الجزء^٢.

وانطلاقاً من هذا المعطى، فإن محدودية الأثر الإجرائي لحق الرفض تفرض إعادة النظر في فاعلية هذا النظام كأداة ضغط حقيقية على الحكومة لضمان إعداد دراسات تقييم أثر ذات جودة عالية. ولغرض توضيح هذه الإشكالية، سيجري تفصيل هذه الإشكالية من خلال نقطتين رئيسيتين: أولاً: قابلية مواصلة مناقشة النص داخل اللجان البرلمانية رغم رفض إدراجه في الجلسة العامة؛ ثانياً: إمكانية متابعة المسار التشريعي أمام الغرفة الثانية للبرلمان، مما يُضعف من أثر الجزء المقرر.

أولاً: إمكانية مواصلة مناقشة مشروع القانون داخل اللجان البرلمانية

كان من المتصور، عند اعتماد الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور، أن يؤدي لجوء مؤتمر الرؤساء إلى تفعيل حقه في رفض إدراج مشروع قانون في جدول الأعمال، إلى تجميد فعلي للمسار التشريعي، إلى حين استيفاء الشروط الشكلية والموضوعية الجوهرية المتعلقة بتقديم دراسة أثر لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة تستجيب لمتطلبات القانون الأساسي (العضوي) الصادر في ١٥ أبريل ٢٠٠٩^٣.

غير أن التطبيق العملي يكشف عن مفارقة قانونية لافتة: فرفض إدراج مشروع القانون في جدول أعمال الجلسة العامة لا يُفضي بأي حال من الأحوال إلى منع مناقشته داخل اللجان البرلمانية المختصة. ذلك أن النظامين الداخليين لكل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ ينصان صراحة على أن مشاريع القوانين، فور إحالتها إلى إحدى الغرفتين، تُحال مباشرة إلى اللجان المختصة دون

¹ Émilie Moysan, op. cit., p. ٦٣.

² Marine Methivier, op. cit., n°٦.

³ Avril Pierre, op. cit., p.12٨.

أن تكون خاضعة في هذا الشأن لمداولة مسبقة من قبل مؤتمر الرؤساء¹. ويقتصر دور هذا الأخير على المرحلة اللاحقة، أي تحديد مواعيد المناقشة في الجلسة العامة وليس في إطار العمل التحضيري داخل اللجان.

ومن ثم، فإن تفعيل حق الرفض المنصوص عليه الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور لا يؤدي إلا إلى تأجيل المداولة العلنية للمشروع دون أن يمس بصميم العملية التشريعية، التي يمكن أن تتواصل داخل اللجنة التشريعية، حتى في ظل وجود قصور بيّن في دراسة الأثر المرافقة للمشروع. ويزداد هذا الإشكال حدة في ظل الاعتماد المتزايد للجان البرلمانية على محتوى دراسات الأثر، ما يجعل مواصلة أعمالها استناداً إلى دراسة غير مستوفية بمثابة تقويض للبرلمان من حيث الوظيفة التقريرية والرقابية².

بمعنى آخر، أن حق الاعتراض الذي يمارسه "مؤتمر رؤساء اللجان" لا يترتب عليه، من الناحية الشكلية، أي أثر مباشر على أعمال اللجان، التي يمكن أن تستمر حتى في حال ثبت رسمياً قصور دراسة الأثر التي تعتمد عليها هذه اللجان بشكل متزايد.

ويظل الأمر متروكاً للحكومة لتقديم نسخة جديدة من دراسة الأثر في إطار محاولة جديدة لإدراج نص مشروعها في جدول الأعمال. وبهذا، يظهر أن مثل هذا الاعتراض المؤسسي، في صورته الحالية، لا يشكل حاجزاً مانعاً بل مجرد قيد إجرائي يمكن تجاوزه بوسائل إدارية وفنية³.

كما أن الطابع الجزئي لنطاق تطبيق الاعتراض الذي يمارسه "مؤتمر رؤساء اللجان" يفتح الباب أمام الحكومة لمواصلة نهجها التشريعي دون انقطاع، بما يقلل من وقع الرقابة البرلمانية، ويفرغ أداة الرفض من مضمونها الجزري، الذي كان يُفترض أن يُسهم في رفع مستوى الجدية في إعداد النصوص المقترحة⁴.

ثانياً: إمكانية إيداع مشروع القانون أمام الغرفة البرلمانية الأخرى

في صيغته الأولى، نص التعديل الذي أدخل على النظام الداخلي لمجالس البرلمان، والمتعلق بحق رفض إدراج مشاريع القوانين في جدول الأعمال، على تدخل مشترك بين مؤتمري

¹ Chaeva Natalia, op. cit., p.8٨.

² Hérin Jean-Louis, "Le Sénat et la révision", op. cit., p.856 ;Urvoas Jean-Jacques, "Un Sénat contrôleur? ", op. cit., p.٩٤.

³ Broussolle Yves, op. cit., p.9٧.

⁴ Ibidem (نفس المرجع السابق), p. ٩٥.

رؤساء كل من المجلسين، وذلك على غرار ما هو منصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة ٤٥ من الدستور بشأن تفعيل الإجراء المستعجل.

غير أن مجلس الشيوخ، انطلاقاً من اعتباره هذا الإجراء معقداً بشكل مفرط، اقترح تعديلاً أدى إلى إسناد هذا الحق فقط إلى مؤتمر رؤساء الغرفة الأولى التي أُحيل إليها مشروع القانون. وقد قبلَ المؤسس الدستوري بهذا الاقتراح، مما أفضى إلى إقرار آلية توفر للحكومة، في نهاية المطاف، «خياراً بديلاً غير متوقع»^١.

ففيما عدا مشاريع القوانين المتعلقة بتنظيم الإدارات المحلية أو الإقليمية، التي يجب أن تُعرض وجوباً أولاً على مجلس الشيوخ، أصبح بإمكان الحكومة أن تتوجه بمشروع القانون إلى المجلس الثاني، في حال رفض مؤتمر رؤساء المجلس الأول إدراجه في جدول الأعمال. غير أن الوسيلة الوحيدة لمنع الحكومة من التحايل على هذا الرفض تتمثل في إمكانية لجوء رئيس المجلس الأول المعني إلى المجلس الدستوري، طالباً منه الفصل في النزاع، استناداً إلى أحكام الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور، وذلك قبل أن تسحب الحكومة نصها.

وفي حالة سحب الحكومة لمشروع القانون قبل إحالة النزاع إلى المجلس الدستوري، فإن مؤتمر رؤساء المجلس الثاني يظل محتفظاً بالحق في رفض إدراج النص في جدول أعماله. ويترتب على ذلك أن المجلس الثاني يعد، من منظور المادة ٣٩/فقرة ٤ من الدستور، بمثابة الهيئة البرلمانية الأولى التي أُحيل إليها مشروع القانون^٢.

ومن ثم، فإن منح مؤتمر رؤساء المجلس الأول سلطة رفض إدراج مشروع القانون في جدول الأعمال من شأنه أن يضع البرلمان في موقع يمكنه من ممارسة نوع جديد من الرقابة المسبقة على عمل الحكومة، وذلك قبل مرحلة صياغة النصوص التشريعية واعتمادها. غير أن هذا الإجراء، رغم أهميته، ما زال محصوراً ضمن إطار ضيق، لا يسمح بإحداث تغيير جوهري في موقع البرلمان داخل مسار إعداد القانون^٣.

¹Laurent Eck, Les études d'impact, loc. cit.

² Bachschmidt Philippe, op. cit., 351.

³ Julie Benetti, op. cit., p. 27 ; Audrey De Montis et Priscilla Monge, op. cit., p. 183.

ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن التزام الحكومة بتقديم دراسة تقييم أثر لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة لا يهدف فقط إلى تعزيز الرقابة البرلمانية أثناء عرض مشاريع القوانين، بل يمتد كذلك إلى مرحلة ما بعد اعتماد النصوص. فدراسة الأثر تشكل مرجعاً منهجياً يُمكن من خلاله تقييم مدى تطبيق القانون ومدى فعاليته، مما يتيح قراءة أكثر وضوحاً للتأثيرات العملية التي يحدثها التشريع¹.

¹ Manel Benzerafa-Alilat, op. cit., p.557 ; Broussolle Yves, op. cit., p.98.

المبحث الثالث
الرقابة الدستورية
على دراسة تقييم الأثر
من خلال المجلس الدستوري

تُعد دراسات الأثر التشريعي من بين الأدوات الحديثة التي سعت الأنظمة القانونية المقارنة إلى ترسيخها، بهدف الارتقاء بجودة العملية التشريعية وتعزيز كفاءتها. وقد اعتمدت فرنسا هذا التوجه في إطار سلسلة من الإصلاحات التي رامت تحسين آليات إعداد مشاريع القوانين، لاسيما منذ صدور القانون العضوي لسنة ٢٠٠٩، الذي أرسى إطاراً إلزامياً يُحتم إرفاق كل مشروع قانون حكومي بدراسة أثر تشريعية مفصلة.

غير أن الالتزام بهذا الإجراء، قبل التعديل الدستوري لسنة ٢٠٠٨ وما تبعه من إصدار القانون العضوي لسنة ٢٠٠٩، ظل لفترة طويلة مرهوناً بمبادرات داخلية للحكومة، استندت إلى تعليمات ومنشورات دورية مصلحية لم تكن ذات طابع ملزم فعلي، ما أفرز في النهاية واقعاً تشريعياً لا يخلو من مواطن قصور على مستوى احترام هذا الالتزام أو جودة محتواه^١. وبفعل هذا القصور، تزايدت الدعوات القضائية والفقهية لإسناد رقابة خارجية تُعنى بفحص مدى التزام الحكومة بإعداد دراسة أثر جدية، لا من حيث الشكل فقط، بل من حيث المحتوى والدقة والجدوى.

وقد وُجهت الأنظار، في هذا الإطار، نحو المجلس الدستوري باعتباره هيئة قادرة على إحداث توازن مؤسسي فعال بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، من خلال فرض حد أدنى من الانضباط في مسار إنتاج القاعدة القانونية^٢.

وقد شكل التقرير المرفوع إلى الوزير الأول سنة ٢٠٠٧، ومقترحات "لجنة بالادور"، منطلقاً لهذا التوجه، حيث أوصيا بمنح المجلس الدستوري صلاحيات محددة لفحص مدى توفر دراسات الأثر وتطبيقها مع الضوابط الدستورية، سواء عبر إحداث آلية رقابية جديدة ومستقلة، أو ضمن

¹ Bertrand-Léo Combrade, "À qui profite l'étude d'impact ?", op. cit., p. ٩.

² Patrick Gaïa, op. cit., p.5.

المسار التقليدي للرقابة السابقة على دستورية القوانين (ضمن إطار المادة ٦١ من الدستور الفرنسي)^١.

وقد تُوج هذا التوجه بإدراج آلية رقابية جديدة بالفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي، بموجب التعديل الدستوري الذي جعل من إحالة المشروع إلى المجلس الدستوري بسبب قصور أو غياب دراسة الأثر، إجراءً ممكنًا في حال قرر "مؤتمر رؤساء" المجلس البرلماني المعني رفض إدراج المشروع ضمن جدول أعماله^٢. إلا أن هذه الآلية ظلت محدودة الأثر، لكون شروط تفعيلها شديدة التقيد، وهو ما أسفر، من الناحية العملية، عن ندرة استخدامها وعدم تحقيقها للأثر المرجو.

وفي المقابل، فإن رقابة المجلس الدستوري ضمن المادة ٦١ من الدستور، رغم اتساع مجالها من حيث فحص مشروعية النصوص قبل إصدارها، لا تمتد في الواقع إلى إجراء تقييم جوهري أو دقيق لمحتوى دراسات الأثر، بل تتخذ غالباً طابعاً شكلياً يركز على وجود الوثيقة أكثر من مضمونها^٣.

هذا التباين بين النص والممارسة، وبين الطموح والإجراء، يكشف عن حدود الدور الرقابي للمجلس في هذا المجال^٤، كما يدفع إلى إعادة النظر في مدى فعالية الآليات الدستورية المعتمدة لضمان احترام الحكومة لالتزاماتها في إعداد التشريع، وخاصة من حيث دعم القرار بمبررات موضوعية وتحليل للأثر الاقتصادي والاجتماعي والبيئي المحتمل^٥.

وفي ضوء ما سبق، يسعى هذا المبحث إلى تحليل الإطار الدستوري الذي ينظم تدخل المجلس الدستوري في هذا المجال،

¹ Bertrand Mathieu, op. cit., p. ٢١.

²En cas de désaccord sur la conformité formelle ou matérielle "d'une étude d'impact" avec les exigences prévues par "la loi organique du 15 avril 2009", l'article 39, alinéa 4 de la Constitution permet au "président de l'assemblée" concernée ou au "Premier ministre" de saisir le Conseil constitutionnel, qui statue dans un "délai de huit jours".

³Bertrand-Léo Combrade, "Le Gouvernement argumente, l'étude d'impact passe", RFDC, décembre 2023, n° 136, p. 966.

⁴Didier Maus, "Droit constitutionnel", op. cit., p. ٣٥٨.

⁵ Jean-Pierre Camby, op. cit., p. ٩٥.

- وذلك من خلال تناول طبيعة هذه الرقابة، وحدودها، وتجلياتها الواقعية. وتحقيقاً لهذا الغرض، سيتم تقسيم المبحث إلى مطلبين رئيسيين:
- يُخصص المطلب الأول لبحت الرقابة الخاصة للمجلس الدستوري على دراسة الأثر بموجب الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور، مع استعراض تطبيقاتها النادرة وشروطها الشكلية المقيدة؛
 - بينما يتناول المطلب الثاني طبيعة الرقابة السابقة في إطار المادة ٦١ من الدستور، التي يمارسها المجلس الدستوري عند فحصه لدستورية القوانين قبل إصدارها، مع الوقوف على مدى تأثيرها الفعلي على تحسين محتوى دراسات تقييم الأثر المرافقة لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة.

المطلب الأول

حق البرلمانين في الطعن

على دراسات تقييم الأثر أمام المجلس الدستوري

(الرقابة الخاصة للمجلس الدستوري)

على دراسة الأثر بموجب الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور)

في إطار سعي المشرع الدستوري الفرنسي إلى ترسيخ البعد الإجرائي في إعداد مشاريع القوانين، تم إدراج آلية جديدة ضمن المادة ٣٩، الفقرة الرابعة من الدستور، تهدف إلى تمكين البرلمان من تفعيل رقابة دستورية أولية على دراسات الأثر المصاحبة لمشاريع القوانين الحكومية.

وقد جاء هذا التعديل الدستوري استجابة لهدفين رئيسيين: أولاً، ضمان التطبيق الفعلي لقواعد القانون الحكومي الجديدة، من خلال التحقق المسبق من استيفاء دراسة الأثر لمتطلبات الجودة والشمول؛ وثانياً، تفادي أن يتحول غياب دراسة الأثر أو ضعف محتواها إلى وسيلة للطعن بعد انتهاء العملية التشريعية، في إطار نظام الرقابة السابقة على القوانين المنصوص عليها في المادة ٦١ من الدستور^١.

¹Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux, op. cit., p.116; Benjamin Monnery, op. cit., p. 119.

إلا أن الآلية المعتمدة لم تُفلح في تحقيق هذين الهدفين بالدرجة المرجوة، ويرجع ذلك إلى طبيعة الضوابط الإجرائية التي تحيط بإمكانية اللجوء إلى المجلس الدستوري بموجب هذه المادة (الفرع الأول)، وإلى طبيعة الرقابة ذاتها التي يمارسها المجلس الدستوري (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الطابع التقييدي

لمسار الإحالة إلى المجلس الدستوري

يتبين من التحليل القانوني لنص الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي، أن المشرع الدستوري قد اعتمد نهجاً بالغ التقييد في تنظيم إمكانية الطعن أمام المجلس الدستوري بسبب غياب أو قصور دراسة تقييم الأثر^١، مقارنةً بالمقترحات التي طرحت سابقاً خلال أعمال الإصلاح الدستوري. فقد كانت المقترحات الأولية، مثل تلك التي وردت في تقرير "بالادور" *Comité Ballardur*، تدعو إلى منح ستين نائباً أو ستين عضواً في مجلس الشيوخ حق إحالة المشروع إلى المجلس الدستوري عند وجود إخلال في دراسة الأثر^٢.

كما اقترح تقرير آخر موجه إلى رئيس الحكومة سنة ٢٠٠٧ توسيع هذا الحق ليشمل رؤساء غرفتي البرلمان^٣. غير أن هذه المقترحات لم تُعتمد، وفضل المشرع الدستوري اعتماد صيغة أكثر تقييداً، حيث أنيط الحق في الإحالة فقط بمؤتمر رؤساء الغرفة الأولى التي يُعرض عليها مشروع القانون، وذلك بعد رفض هذا المؤتمر إدراج المشروع في جدول أعماله، بسبب عدم احترام الالتزام المتعلق بدراسة الأثر. ولا يُمكن لرئيس الغرفة أو لرئيس الحكومة أن يتوجها إلى المجلس الدستوري إلا بعد تحقق هذا الشرط الإجرائي المسبق^٤.

تُفهم هذه الصرامة في الشروط الإجرائية بوصفها تعبيراً عن رغبة المشرع في تجنب إخضاع المرحلة التمهيدية للمسار التشريعي لرقابة قضائية مباشرة، بما يضمن الحفاظ على الطبيعة السياسية

¹ Guillaume Drago, op. cit., p. 1١٨.

² Bertrand Mathieu, op. cit., p. ٢٤.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق), p. 25: Étude soumise au Premier ministre dans le cadre de la réforme des institutions, 2007.

⁴ Émilie Moysan, op. cit., p. ٦٤.

لهذه المرحلة. إذ إن فتح باب الطعن أمام أقلية برلمانية، كما هو الحال في المادة ٦١ من الدستور، كان سيُفضي إلى رقابة دستورية منهجية على دراسات الأثر، قد تُحمل المجلس الدستوري مسؤولية تقييم مدى احترام الحكومة لقواعد إعداد النصوص في بداية المسار التشريعي.

وهو ما قد يؤدي إلى توسع مفرط في رقابة المجلس وتغيير لطبيعة وظيفته التقليدية^١. غير أن هذه المقاربة الحذرة من طرف المشرع الدستوري قد أفرزت واقعاً أضعف في فعالية الآلية ذاتها. فبالنظر إلى تركيبة مؤتمر الرؤساء في الجمعية الوطنية، والتي تعكس إلى حد كبير الأغلبية الحكومية، تصبح إحالة المشروع إلى المجلس الدستوري متوقفة فعلياً على إرادة نفس الأغلبية التي تقدمت بالمشروع محل الاعتراض^٢.

وعليه، فإن احتمال ظهور خلاف جوهري داخل الأغلبية يؤدي إلى تفعيل هذه الآلية يبقى احتمالاً ضعيفاً وأمرًا بالغ الصعوبة. وبالتالي، فإن تفعيل هذه الآلية في هذا السياق لا يمكن اعتباره مستحيلاً من الناحية القانونية، لكنه يظل محدود الاحتمال سياسياً.

رغم أن مجلس الشيوخ يتميز، نظرياً، بمرونة أكبر من الجمعية الوطنية فيما يتعلق بإمكانية تفعيل آلية الطعن أمام المجلس الدستوري، لكونه قد يشهد توازناً سياسياً يختلف عن الأغلبية الحكومية، إلا أن هذا الامتياز لا يعني بالضرورة سهولة أو شيوع تفعيل الرقابة المنصوص عليها في الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور.

فغياب الانضباط الحزبي الصارم الذي يطبع عمل الجمعية الوطنية، إلى جانب احتمال سيطرة أغلبية معارضة للحكومة على مجلس الشيوخ، يوقّر مناخاً قد يسمح نظرياً باستخدام آلية الطعن، إلا أن الممارسة العملية تكشف أن اللجوء إلى هذه الإمكانية لا يزال نادراً^٣.

فمن جهة أولى، تبقى الإجراءات المعقدة المنصوص عليها لتفعيل الإحالة، والتي تشترط رفض مؤتمر الرؤساء إدراج مشروع القانون في جدول الأعمال استناداً إلى نقص في دراسة الأثر، عائقاً حقيقياً أمام تفعيل هذه الآلية حتى في حال توافر الإرادة السياسية. ومن جهة ثانية، فإن تجليات هذا المسار على مستوى الواقع القضائي كانت محدودة، حيث لم يُسجل سوى عدد قليل من الحالات التي تم فيها اللجوء فعلاً إلى المجلس الدستوري من قبل مجلس الشيوخ، وذلك رغم مرور

¹Ibidem (نفس المرجع السابق).

² Bachschmidt Philippe, op. cit., 35٣.

³ Julie Benetti, op. cit., p. 2٧.

سنوات على إدراج هذا النص في الدستور^١. وقد تناولت تلك الأحكام القضائية مسألة دراسة الأثر كجزء من رقابة شكلية مرتبطة بالشروط الدستورية لإحالة مشاريع القوانين. وعليه، فإن واقع تطبيق الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ داخل مجلس الشيوخ يعكس تردداً في استخدام هذه الوسيلة، ويبرز أن إمكانية التفعيل، رغم كونها الشيوخ قانوناً قائمة، تصطدم عملياً بعوائق سياسية وإجرائية تجعل من استعمالها أمراً استثنائياً أكثر منه قاعدة^٢.

في ضوء ما سبق، سنعمد إلى تقسيم دراستنا إلى محورين رئيسيين يتعلقان بكيفية إرفاق دراسة تقييم الأثر بمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة الفرنسية. وسيتم التطرق، من جهة، إلى أثر تقديم مشروع القانون في الجمعية الوطنية (أولاً)، ومن جهة أخرى، إلى أثر تقديمه في مجلس الشيوخ (ثانياً)، وذلك في سياق تحليل مدى التزام كل من المؤسستين بإجبار الحكومة على احترام الشروط القانونية المتعلقة بدراسة تقييم الأثر ضمن الإجراءات التشريعية. كما سيتم التوقف عند احتمال رفض مؤتمر الرؤساء إدراج المشروع في جدول الأعمال، وما قد يستتبع ذلك من تفعيل آلية الإحالة إلى المجلس الدستوري.

أولاً: أثر تقديم مشروع قانون في الجمعية الوطنية

إن آلية الإحالة إلى المجلس الدستوري، من خلال مؤتمر رؤساء اللجان في الجمعية الوطنية، تنفّر إلى الفعالية الحقيقية في ضمان احترام القواعد التي تنظم إعداد دراسات الأثر لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة. وتُعزى هذه الإشكالية إلى الطبيعة السياسية لمؤتمر الرؤساء، حيث تُعكس فيه تركيبة الأغلبية البرلمانية بطريقة تجعل من المستحيل تقريباً اللجوء إلى المجلس الدستوري من دون موافقة جزء من هذه الأغلبية^٣.

وفي ظل ما يُعرف بـ"ظاهرة الأغلبية Le fait majoritaire" داخل الجمعية الوطنية، والذي يضمن للحكومة دعماً متماسكاً من قبل الكتلة النيابية التي تنتمي إليها أو إلى تحالف يساندها، فإن احتمال بروز خلافات تؤدي إلى رفض إدراج مشروع قانون في جدول الأعمال يظل مستبعداً^٤.

¹ Marine Methivier, op. cit., n°١٥.

² Denolle Anne-Sophie, op. cit., p. ٥١٤.

³ Bertrand-Léo Combrade, "l'obligation d'étude d'impact (...)", op. cit., p. 1٣٦.

⁴ Ibidem (نفس المرجع السابق), p. 1٣7.

وبالرغم من وجود خلافات عرضية داخل الأغلبية، فإن إعلان هذه الخلافات بشكل رسمي يُعد أمراً نادراً، خاصة إذا تعلق الأمر بالتشكيك في جودة الدراسة الأثر التمهيدية لمشروع القانون، نظراً لما قد يحمله ذلك من دلالة على الاعتراض على جوهر المبادرة التشريعية. ولذا، غالباً ما تُعالج هذه الإشكالات بطرق غير رسمية، حيث يُطلب من الحكومة تحسين الدراسة قبل عرض المشروع في مؤتمر الرؤساء la réunion du Conférence.

في الحالات الاستثنائية التي قد تصل فيها التوترات داخل الأغلبية إلى رفض مشروع قانون بدعم من المعارضة، من غير المرجح أن يُحال الأمر إلى المجلس الدستوري.

فالحكومة لن ترغب في تعريض نفسها لاحتمال صدور حكم قضائي يُدينها لعدم الالتزام بقانون عام ٢٠٠٩ بشأن إعداد دراسات أثر لمشاريع القوانين. وعليه، فإن الخيار المرجح هو تراجع الحكومة وإعادة صياغة الدراسة، دون أي لجوء إلى المجلس الدستوري. ورغم هذا التوجه، شهدت الممارسة البرلمانية تطوراً لافتاً، تمثل في تدخل "مؤتمر الرؤساء" بالجمعية الوطنية خلال اجتماع له سنة ٢٠٢٣، حيث خلص إلى أن دراسة الأثر المرفقة بمشروع قانون البرمجة العسكرية لسنة ٢٠٢٣ لا تستوفي المتطلبات الشكلية والموضوعية المنصوص عليها في القانون العضوي الصادر في عام ٢٠٠٩ والمتعلق بتطبيق المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي^١.

وقد تكرر هذا الموقف أيضاً في سنة ٢٠٢٤، حين اعتبر "مؤتمر الرؤساء" أن دراسة الأثر المصاحبة لمشروع القانون المتعلق بالسيادة الزراعية وتجديد الأجيال في القطاع الزراعي لم تستجب لمعايير قانون عام ٢٠٠٩، مما دفع إلى إحالة المسألة إلى المحكمة الدستورية^٢.

إلا أن هذا التطور في الممارسة البرلمانية لم يواكبه تحول في السوابق القضائية للمجلس الدستوري؛ حيث بينت مجموعة من الأحكام الحديثة الصادرة عن المجلس الدستوري في سنتي ٢٠٢٣ و ٢٠٢٤، أنه ما زال محافظاً على النهج ذاته، مكتفياً بالتثبت من توفر العناصر الشكلية في

¹Assemblée nationale, Conférence des présidents, Compte rendu de la réunion du ٠٤/ 2023: "examen du projet de loi de programmation militaire", disponible sur : <https://www.assemblee-nationale.fr>.

² Assemblée nationale, Conférence des présidents, Compte rendu de la réunion du 26 / ٠٣/ 2024 : observations relatives à "l'étude d'impact du projet de loi sur la souveraineté agricole et le renouvellement des générations en agriculture", Ibidem.

دراسة تقييم الأثر، دون الخوض في مضمونها أو تقييم فعاليتها، ما يعكس استمرار حدود رقابته في هذا المجال¹.

ثانياً: صعوبة تفعيل آلية الطعن أمام المجلس الدستوري عند تقديم مشروع القانون أمام مجلس الشيوخ

خلافًا للجمعية الوطنية، قد يُشكل مجلس الشيوخ أحياناً أغلبية سياسية معارضة للأغلبية الحكومية. في مثل هذه الحالة، يصبح احتمال رفض مؤتمر الرؤساء إدراج مشروع القانون في جدول الأعمال، وبالتالي تفعيل آلية الإحالة إلى المجلس الدستوري، أمراً وارداً.

ومع ذلك، فإن ممارسة هذا الحق يظل رهيناً بشرط جوهري، وهو أن يُقدم مشروع القانون في بادئ الأمر أمام مجلس الشيوخ. ذلك أن المادة ٣٩، الفقرة الرابعة من الدستور، تشترط أن يكون الرفض صادراً عن مؤتمر رؤساء الغرفة الأولى (المجلس الأول) المحال إليها المشروع.

وباستثناء مشاريع القوانين التي يكون موضوعها الأساسي تنظيم الإدارات المحلية، والتي تفرض فيها الفقرة الثانية من المادة ٣٩ من الدستور، إيداعها في المقام الأول أمام مجلس الشيوخ، يجوز للحكومة أن تُقدم مشاريع القوانين الأخرى أمام الجمعية الوطنية، تفادياً لاحتمال تطبيق مقتضيات الفقرة الرابعة من المادة نفسها².

منذ دخول قانون عام ٢٠٠٩ حيز التنفيذ، يُلاحظ بشكل دال أن الحكومات المتعاقبة حرصت على إيداع الغالبية العظمى من مبادراتها التشريعية بدايةً أمام الجمعية الوطنية، كلما كان مجلس الشيوخ في صفوف المعارضة. إن هذا السلوك السياسي الواقعي يعكس وعي السلطة التنفيذية بخطورة الرقابة القضائية الممكنة على جودة الدراسات التمهيدية المصاحبة للمشاريع الحكومية.

غير أن غلبة المعارضة في مجلس الشيوخ ليست الشرط الوحيد لتفعيل آلية الإحالة إلى المجلس الدستوري، إذ يمكن أن تُبادر لجنة الرؤساء برفض إدراج المشروع حتى في ظل أغلبية موالية نسبياً للحكومة، نظراً لغياب الانضباط الحزبي الحاد أو ما يُعرف بـ "ظاهرة الأغلبية Le fait

¹ Bertrand-Léo Combrade, "Le Gouvernement argumente, l'étude d'impact passe ", op. cit., p.9٧١.

² Gicquel Jean-Éric, " Droit parlementaire", 6^e éd., LGDJ, 2022, p. 213, concernant la priorité de dépôt au Sénat pour certains projets de loi et les enjeux liés à l'alinéa 4 de l'article 39 de la Constitution.

majoritaire"، كما هو الحال في الجمعية الوطنية¹. وقد برز هذا الواقع بوضوح في ٠٦/١٨/٢٠١٤، حينما أُودِع مشروع القانون المتعلق بإعادة ترسيم الأقاليم وتنظيم الانتخابات أمام مجلس الشيوخ، وأُفضى إلى أول حالة فُعلت فيها المادة الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور^٢. في ٢٦/٠٦/٢٠١٤، قررت لجنة الرؤساء بمجلس الشيوخ رفض إدراج المشروع المذكور في جدول الأعمال بدعوى عدم كفاية الدراسة الأثر التمهيدية المرافقة له، وهو ما اعتبرته انتهاكاً للمقتضيات المنصوص عليها في المادة ٨ من القانون العضوي لسنة ٢٠٠٩. هذا القرار أثار اعتراض رئيس الحكومة، الذي قرر إحالة الأمر إلى المجلس الدستوري للفصل فيه^٣. وبالفعل، أصدر المجلس الدستوري حكمه القضائي، لكن ضمن نطاق ضيق من الرقابة، لم يشكل ضغطاً مؤسسياً على الحكومة.

بيد أن تحليل ظروف تلك الحالة يكشف أنها نتاج تلاقي مؤقت لمصالح سياسية متباينة، إذ اجتمعت أطراف متعددة - كحزب الاتحاد من أجل حركة شعبية، وحزب الشيوعيين، وحزب الوسطي تحالف عابر مكنها من تكوين أكثرية ظرفية لرفض المشروع. إلا أن هذا النوع من التوافقات يُعد نادر الحدوث في الممارسة التشريعية^٤.

وعلى الرغم من أن هذه الواقعة تؤكد أن تفعيل الرقابة المقررة في المادة ٣٩ فقرة ٤ ليس مستحيلاً، فإن ندرتها، مقرونة بشدة شروطها، تفرغ إلى حد كبير هذا المسار من محتواه الرقابي، وتحول دون تحقيق أهدافه الأصلية، وفي مقدمتها تحسين جودة العمل التشريعي وضمان احترام قواعد القانون الحكومي.

إن محدودية عدد الحالات، مصحوبة بالحذر الشديد الذي يُبديه المجلس الدستوري عند فحص الدراسات التمهيدية، تُضعف من جدوى هذا الشكل من الرقابة وتجعله أقرب إلى أداة رمزية منها إلى آلية فاعلة لضبط جودة التشريع الحكومي^٥.

¹ Julie Benetti, op. cit., p. 28.

² Bertrand-Léo Combrade, " Cinq ans plus tard: première (et dernière?) application de l'article 39, alinéa 4 de la Constitution ", LPA, 27 août 2014, n° 171, p. 6.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق), p. 7.

⁴ Ibidem (نفس المرجع السابق) ; Bachschmidt Philippe, op. cit., 351.

⁵ Chaeva Natalia, op. cit., p.91 ; Benjamin Monnery, op. cit., p. 1٢٠.

الفرع الثاني

محدودية نطاق الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري

على دراسة تقييم الأثر

في أعقاب رفض مؤتمر رؤساء مجلس الشيوخ إدراج مشروع القانون المتعلق بإعادة ترسيم الأقاليم ضمن جدول أعماله، بادر الوزير الأول (رئيس الحكومة) بتاريخ ٢٦ / ٠٦ / ٢٠١٤ إلى تفعيل مقتضيات الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور، وأحال القضية إلى المجلس الدستوري للنظر فيها. كانت هذه المناسبة الأولى التي يُفعل فيها هذا المسلك الدستوري منذ إقراره بموجب التعديل الدستوري، وأسفرت عن صدور حكم المجلس الدستوري بتاريخ ١ يوليو ٢٠١٤، في أول تطبيق فعلي لمقتضيات المادة المذكورة^١.

وقد جاءت هذه الإحالة في سياق سياسي مشحون، حيث اعتبر جزء واسع من الأغلبية الحكومية أن رفض الإدراج في جدول الأعمال لا يعدو أن يكون مجرد مناورة سياسية تهدف إلى إبطاء العملية التشريعية، لا سيما وأن الحكومة كانت حريصة على تسريع اعتماد مشروع القانون. في هذا السياق، وصف الوزير الأول مانويل فالس Manuel Valls قرار المؤتمر بأنه "محاولة لكسب الوقت"، بينما انتقد رئيس لجنة القوانين في مجلس الشيوخ ما سماه بـ"الانخراط في ممارسات إجرائية لا تخدم العمل التشريعي البناء"^٢.

أمام هذا المناخ السياسي المضطرب، اختار المجلس الدستوري تبني مقاربة متساهلة في تفسيره لمتطلبات الدراسة التمهيدية للمشروع. فعوضاً عن ممارسة رقابة صارمة على مضمون هذه الدراسة أو مدى امتثالها الدقيق لمقتضيات قانون عام ٢٠٠٩، اكتفى المجلس بالتثبت من مدى استيفاء الشروط الشكلية الثلاثة اللازمة لتفعيل الإحالة أمامه^٣ (أولاً).

¹ Pour la première fois, le 01/07/ 2014, le Conseil constitutionnel a été amené à se prononcer en application des dispositions du quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution. Ce dernier autorise "le président de l'assemblée" concernée ou le "Premier ministre" à saisir le Conseil constitutionnel, lequel est alors tenu de rendre sa décision "dans un délai de huit jours".

² Bertrand-Léo Combrade, "l'obligation d'étude d'impact (...)", op. cit., p. 141.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق), p. ١٤٢.

ويمكن هذا التساهل في حصره لاختصاصه في فحص مدى استيفاء الشروط الشكلية فقط، متجنباً الخوض في طبيعة أو كفاية دراسة الأثر التمهيدية من حيث المضمون¹ (ثانياً). وقد استمرت هذه المقاربة المتساهلة عبر الوقت، كما يتجلى في عدد من الأحكام الحديثة للمجلس الدستوري الصادرة في ٢٠٢٣ و ٢٠٢٤، التي حافظ فيها على النهج ذاته، مكتفياً بتثبيت توفر العناصر الشكلية دون التوسع في الرقابة على مضمون الدراسة أو فعاليتها (ثالثاً).

أولاً: شروط رقابة المجلس الدستوري لدراسة تقييم الأثر

اعتمد المجلس الدستوري الفرنسي، في أولى أحكامه ذات الصلة بممارسة الرقابة على مدى احترام الالتزام بإعداد دراسة الأثر المنصوص عليه في الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور، والصادر بتاريخ ١ يوليو ٢٠١٤، تفسيراً ضيقاً لاختصاصه في هذا المجال. فقد امتنع عن الخوض في تقييم مضمون الدراسة التمهيدية أو مدى مطابقتها الموضوعية لمقتضيات قانون عام ٢٠٠٩، مكتفياً بمراقبة مدى استيفاء الشروط الشكلية التي تتيح له النظر في الإحالة^٢.

وقد أكد المجلس في هذا الحكم أن فحص مشروعية الإحالة مشروط بتوافر ثلاثة شروط مترابطة، يتعين تحققها مجتمعة وبشكل واضح لا لبس فيه^٣.

وبناءً على أهمية هذا التوجه التفسيري وانعكاسه المباشر على فعالية الرقابة الدستورية المنصوص عليها في الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور، سنتناول بالتحليل الإطار الإجرائي الذي اعتمده المجلس لتحديد مدى قابليته للنظر في الإحالة، من خلال استعراض الشروط الثلاثة وفق ترتيبها المنطقي، وذلك على النحو الآتي:

- (١) انعقاد مؤتمر رؤساء الغرفة البرلمانية المختصة داخل الأجل القانوني المحدد؛
- (٢) صدور قرار بالأغلبية من المؤتمر بعدم مطابقة دراسة الأثر لمتطلبات القانون العضوي لعام ٢٠٠٩؛
- (٣) سحب مشروع القانون من جدول الأعمال، مما يفتح المجال للإحالة إلى المجلس من طرف رئيس الحكومة أو رئيس الغرفة المعنية^٤.

¹ Benjamin Monnery, op. cit., p. 1٢٣.

² Cons. const., 2014-12 FNR, 01 /07/ 2014, JORF du 3 /07/ 2014, texte n° 100.

³ Hutier Sophie, " Première décision FNR relative à une étude d'impact : déception ou espérance ? ", RFDC, janvier-mars 2015, n° 101, p.194.

⁴ Émilie Moysan, op. cit., p. ٦٥.

١. انعقاد مؤتمر الرؤساء خلال المدة القانونية المحددة بعشرة أيام

تتشرط الفقرة الأولى من المادة ٩ من القانون العضوي لعام ٢٠٠٩، أن ينعقد مؤتمر رؤساء أول مجلس يُحال عليه مشروع قانون في غضون عشرة أيام من تاريخ إيداع المشروع من طرف الحكومة، وذلك للنظر في مدى استيفائه الشروط القانونية، خصوصاً ما يتعلق منها بوجود دراسة أثر مُرافقة للمشروع التشريعي.

وقد اعتُبر هذا الأجل الزمني القصير نسبياً قيداً صارماً، حيث يصعب، ضمن هذه المدة القصيرة، على أعضاء البرلمان فحص جودة التقديم القانوني للمشروع، وعلى رأسها التحقق من التزام الحكومة بواجب تقديم دراسة أثر دقيقة وكافية^١.

وعملياً، يشترط في حال رغب البرلمانين في تفعيل هذا المسار الرقابي أن يتقدم بطلب الانعقاد رئيس أحد الفرق البرلمانية في الجمعية الوطنية، أو على الأقل مجموعتان برلمانيتان في مجلس الشيوخ.

وهو ما تحقق في الحالة محل الدراسة: فقد تم إيداع مشروع القانون المتعلق بإعادة ترسيم الأقاليم على مكتب مجلس الشيوخ بتاريخ ١٨ يونيو ٢٠١٤. وبمبادرة من مجموعة الاتحاد من أجل حركة شعبية، مدعومة من قبل مجموعة الشيعيين والجمهوريين ومجموعة التجمع الديمقراطي والاجتماعي الأوروبي، تم تقديم طلب استعجالي لانعقاد مؤتمر رؤساء المجلس^٢.

استجاب مجلس الشيوخ لهذا الطلب، وعُقد المؤتمر بتاريخ ٢٦ يونيو من نفس السنة، أي ضمن الأجل القانوني المحدد. وقد خصصت الجلسة للتداول حول مدى احترام دراسة الأثر المرفقة لمقتضيات المادة ٨ من قانون عام ٢٠٠٩، مما يعني أن الشرط الزمني تم استيفؤه بامتياز. وقد سجل المجلس الدستوري في حكمه الصادر بتاريخ ١ يوليو ٢٠١٤ هذا الامتثال الصريح للأجل القانوني كعنصر حاسم لقبول الإحالة أمامه^٣.

وللتدليل على حساسية واحترام هذا الأجل، تجدر الإشارة إلى سابقة تشريعية فشلت فيها المعارضة في تفعيل المادة ٣٩ فقرة ٤ بسبب تجاوز الأجل: إذ لم تُعقد جلسة مؤتمر رؤساء الجمعية الوطنية داخل الأجل أثناء دراسة مشروع قانون حول الهجرة والاندماج والجنسية سنة ٢٠١٠ projet

¹ Marine Methivier, op. cit., n°٦.

² Hutier Sophie, "Première décision FNR relative à une étude d'impact(....)", op. cit., p. 196.

³ Cons. const., 2014-12 FNR, loc. cit.

de loi sur l'immigration، رغم الطعن في كفاية دراسة الأثر آنذاك. وهو ما يشير إلى أن عدم احترام الشرط الزمني كفيل بإسقاط المسار الرقابي برمته، ما يؤكد صرامة هذه الآلية رغم ما تبذره عليه من طابع استثنائي¹.

وقد مهد تحقق هذا الشرط لإمكانية فحص الشرط الثاني المتمثل في تقييم مؤتمر الرؤساء نفسه لمدى مطابقة دراسة الأثر للقواعد القانونية، ما قاد بدوره إلى رفض إدراج المشروع في جدول الأعمال، وبالتالي إلى تفعيل آلية الإحالة للمجلس الدستوري، في سابقة تشريعية نادرة.

٢. رفض مؤتمر الرؤساء إدراج المشروع في جدول الأعمال

لم تكن هذه هي المرة الأولى التي ينعقد فيها مؤتمر الرؤساء في إحدى المجلسين للنظر في كفاية دراسة الأثر المصاحبة لمشروع قانون معين، غير أن ما يميز هذه الحالة هو أنها أول مرة يُفضي فيها هذا الانعقاد إلى رفض فعلي لإدراج المشروع في جدول الأعمال. ففي حالات سابقة، مثل مشروع قانون إصلاح نظام التقاعد المودع بتاريخ ١٣ يوليو ٢٠١٠ *projet de loi sur les retraites*، استطاعت المعارضة إثارة مسألة عدم كفاية دراسة الأثر خلال اجتماع مؤتمر الرؤساء، ولكنها لم تتمكن من حشد أغلبية مانعة، حيث نجحت الحكومة في إقناع أغليبيتها بالموافقة على إدراج النص في جدول الأعمال^٢.

ويُعزى ذلك، في جانب كبير منه، إلى الطبيعة التمثيلية السياسية لمؤتمر الرؤساء، حيث تُوزع الأصوات داخله بطريقة تعكس التوازنات البرلمانية في الهيئة المعنية. وعليه، فإن تقييم مدى التزام الحكومة بإعداد دراسة أثر وفقاً للمادة ٨ من قانون عام ٢٠٠٩، يتحول إلى "واجب تفرضه الأغلبية البرلمانية على نفسها"^٣.

وبطبيعة الحال، فإن هذه الأغلبية غالباً ما تُترجم إلى دعم تلقائي لمشاريع الحكومة داخل المؤتمر كما هو الحال في الجلسات العامة.

غير أن الحالة محل الدراسة تُشكل استثناءً ملحوظاً. فقد استطاعت تحالفات ظرفية بين مجموعة الاتحاد من أجل حركة شعبية *L'Union pour un mouvement populaire*

¹ Cons. const., 2011-631 DC, 09 / ٠٦ / 2011, JORFdu 17 / ٠٦ / 2011, p.10306.

² Bertrand-Léo Combrade, " Cinq ans plus tard(....)", op. cit., p. ٩.

³ Hérin Jean-Louis, "Le Sénat et la révision", op. cit., p.85 ٨; Benjamin Monnery, op. cit., p. 11٧.

والمجموعتين الشيوعية (CRC) والديمقراطية الاجتماعية (RDSE) تكوين أغلبية داخل مؤتمر رؤساء مجلس الشيوخ، ما أدى إلى سحب المشروع المتعلق بترسيم الأقاليم من جدول الأعمال^١. وقد سجل المجلس الدستوري في حكمه الصادر بتاريخ ١ يوليو ٢٠١٤ أن المؤتمر الرؤساء "لاحظ الإخلال بالقواعد المنصوص عليها في القانون العضوي لسنة ٢٠٠٩"^٢.

٣. إحالة الطعن إلى المجلس الدستوري من قبل جهة مختصة

نصت الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور صراحة على أنه: في حال الخلاف بين مؤتمر الرؤساء والحكومة، يمكن لرئيس الجمعية المعنية أو لرئيس الوزراء إحالة الأمر إلى المجلس الدستوري. وفي الحالة محل الدراسة، قرر رئيس الحكومة اللجوء إلى هذه الآلية، بعدما رفض مؤتمر رؤساء مجلس الشيوخ إدراج مشروع قانون ترسيم الأقاليم في جدول الأعمال. وتُفسر هذه الإحالة بعدة اعتبارات.

أولاً، بحكم أن موضوع المشروع يتعلق بتنظيم الإدارات المحلية والإقليمية، كان لازماً بموجب الفقرة الثانية من المادة ٣٩ تقديمه في المقام الأول أمام مجلس الشيوخ^٣، وهو ما ألغى على الحكومة خيار إحالة المشروع إلى الجمعية الوطنية كوسيلة لتجاوز الرفض.

ثانياً، كانت الحكومة قد وضعت لنفسها جدولاً زمنياً ضاعطاً يهدف إلى اعتماد المشروع في قراءة أولى قبل نهاية الدورة الاستثنائية الصيفية، ثم اعتماده النهائي قبل نهاية السنة. هذا السياق الزمني الحرج لم يسمح بإعادة صياغة المشروع أو مراجعة دراسته التأثيرية، ما دفع رئيس الحكومة إلى التحرك بسرعة وتفعيل آلية الطعن الدستوري. بذلك، يُمكن القول إن أول تطبيق عملي للفقرة الرابعة من المادة ٣٩ كان نتيجة ظروف خاصة واستثنائية، جمعت بين السياق السياسي والتشريعي^٤. غير أن ذلك لا يلغي صرامة الشروط الإجرائية التي تحكم تفعيل هذه الآلية، كما أن الرقابة التي مارسها المجلس الدستوري ظلت مرنة إلى حد بعيد، حيث لم تنته إلى إبطال المشروع أو الحكم بعدم

¹ Le 26 / ٠٦ / 2014, une majorité s'est constituée au Sénat, réunissant les groupes UMP, CRC (Front de gauche) et RDSE (à dominante radicale de gauche), afin de s'opposer à l'inscription du projet à "l'ordre du jour".

² Cons. const., 2014-12 FNR, op. cit., p. 11023.

³ Gicquel Jean-Éric, "Droit parlementaire", op. cit., p. ٢١٤.

⁴ Hutier Sophie, "Première décision FNR relative à une étude d'impact..." , op. cit., p. 19٥.

امتناله للشروط الشكلية المنصوص عليها في القانون العضوي، مما يُعزز من الطابع الرمزي أكثر من الزجري لهذا النوع من الرقابة^١.

ثانياً: رفض المجلس الدستوري التوسع في تقييم مضمون دراسة الأثر

يُعد سحب مشروع القانون المتعلق بإعادة ترسيم الأقاليم من جدول أعمال مجلس الشيوخ في يونيو ٢٠١٤ أول تطبيق فعلي للمسار الإجرائي المنصوص عليه في الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي، وذلك إثر رفض مؤتمر الرؤساء إدراجه بسبب غياب دراسة أثر مطابقة لقانون عام ٢٠٠٩، مما أدى إلى إحالة المشروع إلى المجلس الدستوري من قبل الوزير الأول. وقد أصدر المجلس الدستوري حكمه ضمن المدة الزمنية المحددة في الدستور (المادة ٣٩ من الدستور)، وهي ثمانية أيام من تاريخ الإحالة، بعد أن أخذ بعين الاعتبار ملاحظات كل من المجموعتين البرلمانيتين UMP و RDSE بتاريخ ٢٧ يونيو ٢٠١٤، وملاحظات الحكومة. واستند في حكمه إلى هذه المعطيات التي أشار إليها صراحة ضمن حيثياته، مما يؤكد التزامه بالشروط الإجرائية المنصوص عليها في النص الدستوري^٢.

أتاحت هذه القضية للمجلس الدستوري فرصة لتحديد الإطار العام للرقابة التي يمارسها على احترام التزامات دراسة الأثر، في ظل نص المادة ٣٩ من الدستور. ومع ذلك، فقد كشفت ملامح الحكم منذ البداية عن توجه حذر ومتسامح نسبياً، يؤكد رغبة المجلس في عدم الانخراط في رقابة صارمة على المضمون أو الدخول في تقييم سياسي أو تقني للمحتوى.

وقد انسجم هذا التوجه مع الموقف التفسيري الذي سبق أن تبناه المجلس أثناء رقابته على القانون العضوي ذاته الصادر في عام ٢٠٠٩، حين سمح بقدر من المرونة في تطبيق بعض المتطلبات الشكلية المنصوص عليها في المادة ٨ من هذا القانون، مراعاة لطبيعة كل مشروع وخصوصيته^٣.

وفي ضوء هذا التوجه، رسم المجلس الدستوري حدود تدخله بدقة، معتمداً على تقسيم ثلاثي يُبرز طبيعة رقابته في هذا السياق. إذ اكتفي: (١) بالامتناع عن فحص دستورية مضمون المشروع،

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق)، p. ١٩٨.

² Cons. const., 2014-12 FNR, op. cit., p. 11023.

³ Cons. const., 2009-579 DC, 09 /04 / 2009, op. cit., p.6530

و(٢) بالتحقق من وجود الوثائق القانونية المطلوبة فقط، و(٣) بممارسة رقابة شكلية على دراسة الأثر، دون التوسع في تقييم محتواها أو مدى كفايتها التحليلية.

١. غياب الرقابة على دستورية مضمون مشروع القانون

حدد المجلس الدستوري بصورة واضحة مجال تدخله في إطار تطبيق نص الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور. ففي حيثية ذات طابع مبدئي، شدد على أن نطاق رقابته يقتصر على التحقق من مدى احترام شروط تقديم مشروع القانون للبرلمان كما تم تحديدها في قانون عام ٢٠٠٩، دون أن يمتد ذلك إلى تقييم مدى تطابق نصوص المشروع المقدم مع القواعد الدستورية الأخرى.^١ ويبدو أن هذا التوضيح كان موجهاً بالأساس إلى أعضاء مجلس الشيوخ من كتلة RDSE، الذين تقدموا بملاحظات ضمنوا فيها حججاً مستمدة من مبدأ الأمن القانوني، المصنف كأحد المبادئ ذات القيمة الدستورية في فرنسا والاتحاد الأوروبي.

فقد اعتبروا أن تقديم دراسة أثر لا تستوفي المتطلبات المنصوص عليها قانوناً يمكن أن يؤدي، بطريقة غير مباشرة، إلى مساس بمبدأ الأمن القانوني، وبالتالي إلى عدم دستورية مشروع القانون برمته. غير أن المجلس الدستوري رفض هذا المنطق وامتنع عن توسيع نطاق رقابته بما يتجاوز ما نص عليه المادة ٣٩ من الدستور، مبرزاً بوضوح أنه لا يفصل في مسألة "مدى مطابقة مضمون مشروع القانون مع القواعد الدستورية الأخرى"^٢. وأحال، بالمقابل، أي نقاش متعلق بدستورية المحتوى إلى الآليات الرقابية المعروفة والمنصوص عليها في الفصلين ٦١ و ٦١-١ من الدستور، والمتمثلة في الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة على دستورية القوانين.^٣

من خلال هذا التوجه، يتضح أن الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور لا تشكل آلية استباقية للرقابة ولفحص مشاريع القوانين من الانتهاكات الدستورية، بل تظل مقتصرة على تقييم الطابع الشكلي المرتبط بإعداد النصوص التشريعية، خاصة دراسة الأثر وعرض الأسباب. وعليه،

¹ Benjamin Monnery, op. cit., p. 11٩: Comme l'observe une partie de la doctrine, le Conseil constitutionnel s'en tient à une approche essentiellement formelle du contrôle des études d'impact, limitant son intervention à la seule vérification du respect des prescriptions de la loi organique du 15 avril 2009, sans s'aventurer sur le terrain de l'évaluation qualitative.

² Cons. const., 2014-12 FNR, loc. cit.

³ Bertrand-Léo Combrade, "l'obligation d'étude d'impact (...)", op. cit., p. 1٤6.

فإن أي إخلال محتمل بمبدأ دستوري لا يمكن معالجته من خلال هذه الآلية، وإنما يتطلب اللجوء إلى الطعن الدستوري وفق القنوات المحددة دستورياً^١.

هذا التقيد في مجال الرقابة يعكس إرادة المجلس الدستوري في عدم التداخل بين الآليات الشكلية والموضوعية للرقابة، مما يكرس نوعاً من التوازن بين السلطات ويمنع استغلال الرقابة الشكلية كأداة لتعطيل المبادرة التشريعية من الناحية السياسية.

٢. الرقابة الشكلية على وجود الوثائق المطلوبة بموجب القانون العضوي لعام ٢٠٠٩

تنص الفقرة الثانية من المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي على أن عرض مشاريع القوانين المقدمة أمام الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ يجب أن يتم وفقاً للشروط التي يحددها قانون عضوي. وقد تولى القانون العضوي الصادر بتاريخ ١٥ أبريل ٢٠٠٩، ولا سيما في مادتيه السابعة والثامنة، تحديد هذه الشروط بشكل دقيق. ويتوجب، بموجب هذه النصوص، أن يُرفق كل مشروع قانون بمذكرة عرض الأسباب *exposé des motifs* ودراسة أثر تشريعي *étude d'impact*^٢.

في الحالة محل الحكم القضائي، سجل المجلس الدستوري أولاً وجود مذكرة عرض الأسباب، مؤكداً بأنها تهدف إلى عرض الخصائص الجوهرية للنص التشريعي وإبراز مصلحته العامة. وكان المجلس قد أكد، بمناسبة مراجعته لنص القانون العضوي نفسه سنة ٢٠٠٩، على أهمية هذه الوثيقة بوصفها امتداداً لتقليد جمهوري راسخ في العمل التشريعي^٣.

أما بالنسبة لدراسة الأثر، فقد أقر المجلس الدستوري بأنها أدرجت ضمن ملف مشروع القانون، وتم إيداعها لدى مجلس الشيوخ بتاريخ تقديم المشروع نفسه، ما يُظهر امتثال الحكومة للشرط المنصوص عليه في الفقرة الأولى من المادة ٨ من القانون العضوي، والتي تنص على وجوب إرفاق المشروع بدراسة أثر لحظة إيداعه في أول غرفة برلمانية مختصة.

ومع ذلك، لوحظ أن الحكم القضائي لم يتطرق إلى مسألة أخرى على نفس الدرجة من الأهمية، تتعلق بالشرط الثاني الذي تضمنته نفس الفقرة من المادة ٨، والمتمثل في وجوب إرفاق المشروع بدراسة الأثر عند إحالته إلى مجلس الدولة *Conseil d'État*.

^١ Ibidem (نفس المرجع السابق)، p. ١٤٨.

^٢ Chaltiel Florence, "La loi organique relative aux articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution devant le Conseil constitutionnel : revalorisation du Parlement ou protection du gouvernement ?", LPA, 28/05/ 2009, n° 106, p. 4.

^٣ Cons. const., 2009-579 DC, op. cit., p.6530.

فرغم أن مجلس الدولة قد أبدى في عدة مناسبات سابقة أهمية قصوى لهذه الوثيقة في مرحلة الفحص الإداري الأولي لمشاريع القوانين، فإن المجلس الدستوري لم يُولِ هذا البُعد ما يكفي من العناية في قراره محل الدراسة¹.

يتبين إذن أن الرقابة التي مارسها المجلس الدستوري على الجانب الشكلي المرتبط بوجود الوثائق المطلوبة لم تكن شاملة، إذ اكتفى بتسجيل وجودها المادي دون الخوض في مدى احترام شروط توفرها في المراحل السابقة من المسار التشريعي.

ويكشف هذا التوجه عن إرادة واضحة في عدم تضخيم الدور الرقابي المسبق المنصوص عليه في الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور، بما يضمن عدم تحويله إلى وسيلة لإجهاض المبادرات التشريعية قبل وصولها إلى النقاش البرلماني العام.

٣. الرقابة الشكلية لمضمون دراسة الأثر

رغم أن المجلس الدستوري قام بمراجعة مضمون دراسة الأثر في الفقرة السادسة من حكمه محل الدراسة، فإن نطاق هذه الرقابة ظل محدوداً بطبيعته، واقتصر على التحقق من وجود محتوى يطابق الحد الأدنى من المتطلبات الشكلية المنصوص عليها في المادة ٨ من قانون عام ٢٠٠٩. وتجدر الإشارة إلى أن المجلس سبق له أن مارس هذا النوع من الرقابة في إطار المادة ٦١ من الدستور، دون أن يفصح صراحة عن منهجيته، ما يُرجح أنها تندرج ضمن ما يُعرف بـ "الرقابة المخففة" *contrôle restraint*².

في سياق المادة ٣٩، الفقرة الرابعة، حاول المجلس هذه المرة توضيح إطار تدخله الرقابي، إلا أن ذلك لا يعني بالضرورة أن درجة التدقيق قد ازدادت جوهرياً. فبفعل ضيق المدة الزمنية المفروضة على المجلس الدستوري لفحص دراسة تقييم الأثر، ونظراً لموارده المحدودة، لم يقم بفحص مدى ملائمة أو دقة البيانات التي وردت في دراسة الأثر، بل اكتفى بالتحقق من وجود فقرات تتناول المواضيع المفروضة بموجب النصوص القانونية³. غير أن هذه المقاربة، وإن كانت منطقية من الناحية الإجرائية، تنثير بعض الملاحظات الجوهرية.

¹ Du Marais Bertrand, op. cit., p.75; Patrick Gaïa, op. cit., p.8.

² Hutier Sophie, "Jurisprudence du Conseil constitutionnel", op. cit., p. 57٨.

³ Betaille Julien, op. cit., p. ٢٤٣; Marine Methivier, op. cit., n°10, 11 et 12.

أولاً، يبدو أن المجلس الدستوري قد استند في تقييمه لدراسة الأثر إلى شروط لا تُلزم بها المادة ٨، الفقرة الثانية من القانون العضوي. فقد لاحظ المجلس، على سبيل المثال، أن الدراسة شملت عرضاً للخيارات الممكنة، ولأسباب اختيار الحكومة لأحدها، فضلاً عن عرض للآثار المتوقعة لهذا الخيار. إلا أن عنصر "ذكر الآثار المتوقعة" لا يُشكل في الواقع جزءاً من الالتزامات النصية المفروضة صراحة بالمادة المشار إليها، ما يشير إلى توسيع ضمني — وربما غير مقصود — لمجال الالتزامات المفروضة على الحكومة في هذا الصدد^١.

ثانياً، وبالاستناد إلى تفسير قديم عبر عنه المجلس في حكمه السابق بشأن دستورية القانون العضوي لعام ٢٠٠٩، لم تُطبق كل الالتزامات الواردة في المادة ٨ إلا بقدر ما يتوافق مع "موضوع" مشروع القانون قيد الفحص^٢. والمشكلة هنا أن تحديد هذا الموضوع يخضع لتقدير الحكومة ذاتها، إذ اعتبر المجلس أن الهدف من مشروع القانون كما يُعرف ضمن دراسة الأثر هو المحدد الوحيد لمدى إلزامية التطرق إلى فئات معينة من الآثار. وبهذا المنطق، تغاضى المجلس عن غياب أي تقدير لتأثير مشروع القانون المتعلق بإعادة ترسيم الأقاليم على عدد الوظائف العامة، بحجة أن الحكومة لم تدرج ذلك التأثير ضمن الأهداف المعلنة^٣.

هذا الطرح واقعي من حيث تجنب إثقال كاهل الإدارة بدراسات غير متناسبة، لكنه يعزز في الوقت نفسه سلطة الحكومة في تحديد نطاق الرقابة المفروضة عليها، مما قد يفتح المجال لإغفال متعمد لبعض الجوانب الجوهرية.

أخيراً، أغفل المجلس الدستوري الإشارة إلى خروقات صريحة لبعض المتطلبات الأساسية المنصوص عليها في المادة ٨، والتي تظل قائمة بغض النظر عن طبيعة المشروع. من بين هذه الخروقات،

¹ Bertrand-Léo Combrade, "Cinq ans plus tard.....", op. cit., p. 13.

² Cons. const., 2009-579 DC, op. cit., p.6530 : Il convient tout d'abord de préciser que l'élaboration d'études spécifiques en réponse à chacune des prescriptions des alinéas 2 à 11 de l'article 8 ne peut être requise que dans la mesure où ces prescriptions, ou l'une d'elles, s'appliquent effectivement en fonction de l'objet des dispositions du projet de loi en question.

³ L'étude d'impact relative au "projet de loi de délimitation des territoires" n'était pas tenue d'analyser les effets de la réforme sur le volume des emplois publics, contrairement à ce qu'exige le neuvième alinéa de l'article 8 de la loi organique du 15 /04/ 2009.

غياب تقديم "قائمة تقديرية دقيقة للنصوص التطبيقية اللازمة لتفعيل المشروع"^١. أما فيما يتعلق بالإشارة إلى الاستشارات السابقة لإحالة المشروع على مجلس الدولة^٢، فقد اكتفى المجلس الدستوري بتصريح غامض مفاده أنه "لم يثبت" أن المشروع خضع لاستشارات تستوجب ذكرها، في حين أن وجود تلك الاستشارات كان موثقاً ومعروفاً.

يتضح، مما سبق، أن الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري على مضمون دراسة الأثر تبقى ذات طبيعة شكلية ومحدودة، دون أن ترقى إلى ضمان فعلي لاحترام مضامين المادة ٨ من القانون العضوي لعام ٢٠٠٩.

وتؤكد هذه المقاربة، كما تجلت في حكم المجلس الدستوري بشأن مشروع القانون المتعلق بإعادة ترسيم الأقاليم، أن المادة ٣٩، الفقرة الرابعة من الدستور، لا تمثل أداة فعالة لتعليق المسار التشريعي في حال وجود عيوب جوهرية في شروط عرض مشاريع القوانين^٣. لذلك، فإن تعزيز فعالية هذه الآلية يتطلب بالضرورة تعميق الرقابة التي يمارسها المجلس، بما يضمن جدية الوثائق المصاحبة للمبادرات التشريعية منذ مراحلها الأولى.

ثالثاً: استمرار الرقابة الشكلية للمجلس الدستوري على دراسة الأثر في أحكامه الصادرة في ٢٠٢٣ و ٢٠٢٤

تبرز السوابق القضائية للمجلس الدستوري الفرنسي، ولا سيما تلك الصادرة في السنوات الأخيرة، استمراره في تبني آلية شكلية في الرقابة على دراسة الأثر المرافقة لمشاريع القوانين، وذلك في إطار تطبيق المادة ٣٩ الفقرة الرابعة من الدستور.

فبدلاً من ممارسة رقابة معمقة على مضمون هذه الدراسات ومدى امتثالها لمقتضيات القانون العضوي لعام ٢٠٠٩، يكتفي المجلس بفحص مدى استيفائها للشروط الشكلية الإجرائية^٤. ويتجلى

¹ Conformément à ce que prévoit l'alinéa onze de l'article 8 de la loi organique du 15 /04/ 2009.

² Conformément aux dispositions de l'alinéa dix de l'article 8 de la loi organique du 15 /04/ 2009.

³ Hutier Sophie, "Première décision FNR relative à une étude d'impact(....)", op. cit., p. 19٧.

⁴ Ibidem (نفس المرجع السابق) p. ١٤٨.

هذا الأمر في الأحكام الصادرة خلال سنتي ٢٠٢٣ و ٢٠٢٤، والتي سيتم تناولها من خلال قسمين اثنين:

أولاً: الرقابة المحدودة على دراسة الأثر في الحكم الصادر بشأن مشروع قانون البرمجة العسكرية لسنة ٢٠٢٣؛

ثانياً: استمرار الرقابة المحدودة على دراسة الأثر في الحكم الصادر بشأن مشروع القانون المتعلق بالسيادة الزراعية وتجديد الأجيال في القطاع الزراعي لسنة ٢٠٢٤.

أولاً: الرقابة المحدودة على دراسة الأثر في الحكم الصادر بشأن مشروع قانون البرمجة العسكرية لسنة ٢٠٢٣

تم إيداع مشروع القانون المتعلق ببرمجة الدفاع للفترة الممتدة من سنة ٢٠٢٤ إلى سنة ٢٠٣٠، والذي يتضمن مجموعة من النصوص القانونية ذات الصلة بالشؤون الدفاعية، على مكتب الجمعية الوطنية بتاريخ ٤ أبريل ٢٠٢٣، في إطار الاستعداد للمرحلة المقبلة من السياسة الدفاعية الفرنسية^١.

ومع ذلك، لم يُدرج هذا المشروع ضمن جدول أعمال الجمعية الوطنية، بعد أن خلص "مؤتمر الرؤساء" خلال اجتماعه في ١١ أبريل ٢٠٢٣ إلى أن دراسة الأثر المرفقة بالمشروع لا تستوفي الشروط الشكلية والموضوعية المنصوص عليها في القانون العضوي لعام ٢٠٠٩.

في مواجهة هذا الموقف، قام رئيس الحكومة بتاريخ ١٢ أبريل ٢٠٢٣ بتنفيذ الآلية الدستورية المنصوص عليها في الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور، وأحال الخلاف إلى المجلس الدستوري ليفصل في مدى مطابقة دراسة الأثر للقواعد المنصوص عليها في القانون العضوي سالف الذكر.

وقد أتاح حكم المجلس الدستوري الصادر في ٢٠ أبريل ٢٠٢٣ فرصة لتفعيل المسار الرقابي الخاص، الذي ينظم الطعن في مدى احترام الحكومة للمتطلبات الشكلية المصاحبة لتقديم

¹Étude d'impact, n° 659, relative au "projet de loi de programmation militaire 2019-2025(.....)", loc. cit.

مشروعات القوانين، لا سيما فيما يتعلق بإعداد دراسة الأثر المنصوص عليها في القانون العضوي لعام ٢٠٠٩^١.

وقد استند الطعن في هذه القضية إلى الادعاء بأن مشروع القانون المتعلق ببرمجة الدفاع للسنوات ٢٠٢٤ إلى ٢٠٣٠، والذي يتضمن أيضاً نصوصاً متنوعة تخص مجال الدفاع، لم يُرفق بدراسة أثر تستوفي الشروط القانونية، لا سيما تلك المنصوص عليها في الفقرة التاسعة من المادة ٨ من القانون العضوي، التي تلزم الحكومة بتقديم تقييم دقيق لتأثير النصوص المقترحة على الوظائف العامة.

ومثلما فعل في أول مرة طُرح عليه الطعن بموجب الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ في حكمه السابق بشأن مشروع القانون المتعلق بإعادة ترسيم الأقاليم في عام ٢٠١٤، أخذ المجلس الدستوري في الاعتبار الملاحظات المقدمة من الحكومة، وكذلك من رئيسي مجموعتين برلمانيتين من المجلس الذي أودع لديه المشروع^٢.

تؤكد هذه الممارسة الثابتة حرص المجلس على تضمين جميع الآراء المؤسسية المعنية بالطعن في إجراءات تقديم مشاريع القوانين.

وفي تحليله للنص المعروض، بين المجلس أن مشروع القانون قد استوفى المتطلبات الشكلية، حيث سبق المشروع بعرض للأسباب طبقاً للمادة ٧ من القانون العضوي لعام ٢٠٠٩، كما أرفق بدراسة أثر وضعت رهن إشارة الجمعية الوطنية في نفس يوم الإيداع.

وقد شملت هذه الدراسة، وفقاً للفقرة الثانية من المادة ٨ من قانون عام ٢٠٠٩، عرضاً لأهداف المشروع، والخيارات الممكنة، وتبريراً للخيارات المعتمدة من قبل الحكومة^٣.

علاوة على ذلك، أفاد المجلس بأن الدراسة تتضمن تقييماً للأثر البيئي لأحكام متعلقة بتركيب الكابلات والأنابيب البحرية، كما تتضمن تقديراً لتأثير بعض الأحكام على الموارد البشرية التابعة لوزارة الدفاع. وفيما يخص الأحكام التي تكنفي بتحديد أهداف توجيهية في مجال التوظيف، فقد أشار المجلس إلى أن الدراسة قدمت تقييماً كافياً يتناسب مع طبيعة هذه الأحكام^٤.

¹ Cons. const., 2023-13 FNR, 20 /04/ 2023, JORF n°0094 du 21 /04/ 2023, texte n° 117.

² Bertrand-Léo Combrade, " Cinq ans plus tard..... ", op. cit., p. ٨.

³ Cons. const., 2023-13 FNR, op. cit., texte n° 117.

⁴ Ibidem (نفس المرجع السابق).

ختم المجلس حكمه باعتبار أن المشروع مستوفٍ للمتطلبات القانونية المنصوص عليها في قانون عام ٢٠٠٩، دون أن يتطرق إلى مسألة مطابقة محتواه للدستور، إذ إن البت في هذه النقطة يندرج ضمن نطاق الرقابة الدستورية التي تمارس وفقاً للمادتين ٦١ و ٦١-١ من الدستور، إما قبل صدور القانون بطلب من السلطات المحددة دستورياً، أو بعد دخوله حيز التنفيذ من خلال آلية الدفع بعدم الدستورية^١.

ومع ذلك، فإن النهج المعتمد في هذه الرقابة لا يخلو من تساؤلات، حيث يواصل المجلس التمسك بمقاربة شكلية ومحدودة، دون الخوض في مدى دقة أو كفاية البيانات المقدمة، الأمر الذي سبق أن حدث أيضاً في حكمه سنة ٢٠١٤.

ففي ذلك الحكم، اكتفى المجلس بالتثبت من وجود البيانات الشكلية المطلوبة، دون التحقق من ملاءمتها أو واقعيتها، خصوصاً فيما يتعلق بتأثير المشروع على الوظائف العامة^٢.

الأهم من ذلك، أن المجلس يربط مضمون الرقابة بالأهداف التي تحددها الحكومة نفسها في دراسة الأثر، مما يفتح الباب أمام التلاعب المحتمل من قبل الحكومة، إذ بإمكانها ببساطة أن تتجاهل ذكر بعض الأهداف، لتفقد بذلك من إلزامية تقييم آثارها المحتملة. هذا المنطق يُضعف جدوى الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ كآلية رقابة فعلية، إذ تظل فعالية المسار رهينة بتعزيز نطاق الرقابة الدستورية لتشمل ليس فقط الشكل، بل أيضاً مدى جودة المضمون^٣.

تكشف هذه الممارسة التفسيرية، من خلال المقارنة بين الحكمين الصادرين عن المجلس الدستوري في عامي ٢٠١٤ و ٢٠٢٣، أن المجلس يتبنى منهجاً حذراً وضيق النطاق في رقابته على مشاريع القوانين ودراسة الأثر المصاحبة لها بموجب الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور. فهو يركز حصرياً على الشكل، ويترك مضمون النص لتقدير لاحق قد لا يتاح دائماً في ظل التضخم التشريعي.

ثانياً: استمرار الرقابة المحدودة على دراسة الأثر في الحكم الصادر بشأن مشروع القانون المتعلق بالسيادة الزراعية وتجديد الأجيال في القطاع الزراعي لسنة ٢٠٢٤

¹ Bertrand-Léo Combrade, " Le Gouvernement argumente, l'étude d'impact passe", op. cit., p.968.

² Ibidem (نفس المرجع السابق), p.969.

³ Marine Methivier, op. cit., n°30 et 31.

يشكل الحكم الصادر عن المجلس الدستوري الفرنسي بتاريخ ٢٢ أبريل ٢٠٢٤ استمراراً طبيعياً ومتوقعاً للنهج الاجتهادي المحافظ الذي دأب المجلس الدستوري على اعتماده منذ دخول القانون العضوي لعام ٢٠٠٩ المتعلق بتطبيق المادة ٣٩ من الدستور حيز النفاذ. فقد سبق للمجلس، كما ذكرنا من قبل، أن أرسى هذا المسار في سوابقه القضائية لعامي ٢٠١٤ و٢٠٢٣، حيث حدد بوضوح أن وظيفته في هذا السياق لا تتجاوز التحقق من استيفاء الشروط الشكلية عند عرض مشاريع القوانين، مثل وجود عرض للأسباب ودراسة أثر مرافقة لمشروع القانون، دون أن يمتد اختصاصه إلى تقييم مضمون المشروع المقدم من الحكومة أو تقييم جوهر دراسة تقييم الأثر أو مدى توافقهم مع باقي القواعد الدستورية، إلا في حال الإحالة عليه بموجب المواد ٦١ أو ٦١-١ من الدستور^١.

وفي حكم المجلس الدستوري رقم ٢٠٢٤-١٤ FNR لعام ٢٠٢٤، أعاد المجلس التأكيد على هذا الطابع الضيق لاختصاصه، مؤكداً بأن مشروع القانون المتعلق بالسيادة الزراعية وتجديد الأجيال في القطاع الزراعي قد استوفى المتطلبات الشكلية المفروضة عليه بموجب القانون العضوي لسنة ٢٠٠٩. وقد جاء هذا الحكم بعد خلاف سياسي بين الحكومة ومؤتمر رؤساء الجمعية الوطنية حول مدى استيفاء المشروع لهذه الشروط، ما دفع رئيس الوزراء إلى اللجوء للمجلس الدستوري لحسم الجدل طبقاً للفقرة الرابعة من المادة ٣٩.

وقد تبين من خلال فحص المجلس الدستوري أن المشروع يتضمن عرضاً وافياً للأسباب، ودراسة أثر تتضمن تحديداً للأهداف، وتحليلاً للخيارات، وتقييماً مبدئياً للتبعات المالية والبيئية والقانونية^٢. ورغم أن هذه الدراسة لم تشمل على بدائل متعددة لكل مادة أو بند، فإن المجلس لم يعتبر ذلك إخلالاً، مؤكداً أن البدائل لا تُطلب إلا إذا كانت ممكنة وذات معنى في السياق التشريعي المعني.

بمعني آخر، لا تُلزم الحكومة بعرض بدائل فعلية لكل بند أو مادة ضمن المشروع إذا كانت هذه البدائل غير ذات صلة أو غير واقعية. ومن ثم، تبقى مسؤولية الحكومة محصورة في بيان أهداف المشروع وخياراته العامة، دون حاجة إلى تحليل مقارن شامل أو تقديم خطط بديلة تفصيلية^٣.

¹ Émilie Moysan, op. cit., p. ٦٨.

² Cons. const., 2024-14 FNR, 22 /04/ 2024, JORF n°0095 du 23 /04/ 2024, texte n° 63.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق).

في الواقع، لا يُعد هذا الحكم القضائي تحولاً نوعياً، بل تجسيداً لإرث من الأحكام السابقة التي تنتظر إلى الرقابة المنصوص عليها في المادة ٤/٣٩ باعتبارها رقابة إجرائية صرفاً، تقتصر على الحد الأدنى من المتطلبات القانونية، دون الخوض في مضمون السياسات التشريعية أو تحليل آثارها الواقعية.

فقد أكد المجلس في أكثر من موضع، أنه لا يتدخل في مضمون النصوص، ولا "يمسك بقلم المشرع"، بل يكتفي بدور "الحكم الإجرائي" الذي يتحقق من توفر المعايير الشكلية الأساسية^١. وبهذا المنطق، لا يُلزم المجلس الحكومة بتقديم تقييم كمي دقيق أو نماذج معيارية متقدمة، وإنما يكتفي بوجود عناصر تحليلية كافية تبرر المسعى التشريعي.

فمثلاً، فيما يتعلق بالإصلاحات التي تتناول تبسيط الإجراءات الإدارية للمشاريع الهيدروليكية أو إنشاء شبكات دعم زراعي جديدة، لم ير المجلس أي لزوم لعرض خيارات بديلة، ما دامت الحكومة قد شرحت خلفية تفضيلها للحلول المقترحة.

وقد أظهر حكم المجلس الدستوري الأخير لعام ٢٠٢٤ مرونة تفسيرية لافتة، خصوصاً في تفسيره لمقتضيات المادة ٨ من القانون العضوي، التي توجب تقديم بدائل تشريعية محتملة. إذ تبنى المجلس موقفاً مفاده أن هذه البدائل لا تكون مطلوبة إلا حين تكون ممكنة وذات فاعلية.

وبذلك، أعفى الحكومة من تقديم مقارنات قانونية موسعة أو دراسات تفصيلية لكل مقترح تشريعي^٢. ومع ذلك، فإن المجلس لم يغفل الجوانب البيئية والاقتصادية للمشروع، فقد قام بتقييم عناصر دراسة الأثر التي تناولت مثلاً مدى تأثير إنشاء "شبكة خدمات فرنسا الزراعية" على المالية العامة والبيئة، ومدى انعكاسات إصلاح قواعد إنشاء مجموعات الاستثمار الزراعي على السوق والملكية الزراعية^٣.

غير أن هذا التقييم بقي عاماً وغير ملزم للحكومة باتباع أدوات حسابية دقيقة، مما يعكس تمسك المجلس بخط اجتهادي غير تدخلي، محافظ، ومرن في آن معاً.

¹ Bertrand-Léo Combrade, Le Conseil constitutionnel et les études d'impact des projets de loi, document de travail, ٢٠٢٤, p. 1, disponible en ligne:

<https://hal.science/hal-04997491v1>.

² Ibidem (نفس المرجع السابق), p.2.

³ Cons. const., 2024-14 FNR, loc. cit.

وبالرغم من وضوح هذا النهج، تُطرح تساؤلات مشروعة حول مدى فعالية الرقابة الشكلية للمجلس الدستوري في ضمان جودة الإعداد لدراسة تقييم الأثر لمشروعات القوانين. فالمادة ٤/٣٩، على أهميتها كأداة لتنظيم العلاقة بين الحكومة والبرلمان في المرحلة التمهيدية للتشريع، لم تُصبح بعد آلية رقابة حقيقية على مضمون السياسات التشريعية أو على كفاءة النصوص القانونية^١. إن وظيفة المجلس الدستوري، في ظل التفسير الضيق الذي اعتمده لنطاق اختصاصه، تبقى محصورة في تأمين الحد الأدنى من الإجراءات الشكلية، وليس في ممارسة رقابة جوهرية على صلاحية أو فعالية دراسة الأثر المقترحة. وهذا ما دفع بعض الفقهاء إلى اعتبار أن المجلس غير مؤهل من حيث التركيب والوسائل لممارسة رقابة فنية على دراسات الأثر، بالنظر إلى محدودية إمكانياته البشرية والزمنية، وعدم قدرته على تمحيص المعلومات الاقتصادية أو البيئية أو الاجتماعية الواردة في تلك الدراسات^٢.

وبالنظر إلى هذه القيود، طرح بعض الفقهاء اقتراح عملي بإحداث هيئة مستقلة ومتخصصة، مكونة من خبراء قانونيين وفنيين، تتولى حصرياً فحص جودة ودقة دراسات الأثر التشريعي. وتوجد سوابق ناجحة لهذا النموذج في الاتحاد الأوروبي، كما هو الحال مع دليل "التنظيم الأفضل" الصادر عن المفوضية الأوروبية سنة ٢٠٢١^٣، وكذلك من النموذج الوطني المعتمد في هولندا، حيث يقوم مكتب تقييم السياسات البرلمانية Rathenau Instituut بدور محوري في فحص وتحليل الآثار التشريعية المحتملة لمشروعات القوانين قبل اعتمادها^٤.

¹ Benjamin Monnery, op. cit., p. 11٨.

² Bertrand-Léo Combrade, "Cinq ans plus tard.....", op. cit., p. ١٥.

³ Voir: Commission européenne, "Lignes directrices pour une meilleure réglementation", document de travail publié en novembre 2021, avec le soutien de "l'International Association of Legislation". Ce guide propose un cadre méthodologique destiné à renforcer la qualité des politiques publiques à travers une évaluation rigoureuse des impacts "ex ante des initiatives législatives".

⁴ On peut également mentionner l'exemple néerlandais, où le "Rathenau Instituut", rattaché au Parlement, assure une mission indépendante "d'expertise en matière d'évaluation des politiques publiques", en procédant à une analyse technique et anticipée des implications des propositions législatives, notamment dans les domaines à fort contenu "scientifique et technologique".

مثل هذا النموذج لا يصطدم بمبدأ الفصل بين السلطات، بل يُكمل عمل المؤسسات القائمة، ويعزز من جودة العمل التشريعي، خاصة في المجالات التي تزداد فيها تعقيدات الإعداد التشريعي، مثل السياسات البيئية أو الزراعية أو الصحية.

وفي المحصلة، فإن تفعيل آلية رقابة مستقلة على دراسات الأثر قد يكون الخطوة اللازمة لتطوير الرقابة الشكلية نحو رقابة أكثر موضوعية وشمولاً، دون المساس بدور المجلس الدستوري أو نزع اختصاصاته.

المطلب الثاني

رقابة المجلس الدستوري

على دراسات تقييم الأثر

في ضوء المادة ٦١ من الدستور

رغم التطور التدريجي الذي شهدته الرقابة الدستورية في فرنسا، ظل نطاقها محدوداً عندما يتعلق الأمر بمراقبة المراحل السابقة للعملية التشريعية، خصوصاً ما يرتبط بإعداد مشاريع القوانين من قبل الحكومة. فالدستور الفرنسي، في صيغته الحالية، لا يتضمن سوى عدد محدود من المقتضيات التي تنظم هذه المرحلة، مما يجعل تدخل المجلس الدستوري في تقييم العمل الحكومي قبل عرض النصوص على البرلمان محدوداً من حيث المدى والفاعلية¹.

غير أن إدراج الإلزام بإرفاق دراسة أثر مع مشاريع القوانين، بموجب القانون العضوي لعام ٢٠٠٩، فتح نافذة جديدة أمام المجلس الدستوري لتوسيع نطاق رقابته، خاصة في إطار الرقابة المسبقة المنصوص عليها في المادة ٦١ من الدستور.

فقد بدأت ملامح رقابة غير مباشرة على العمل الحكومي تتبلور من خلال فحص جودة وصدقية الدراسات التمهيدية المصاحبة للنصوص، بما يسمح بالتأكد من مدى امتثال الحكومة للمقتضيات الشكلية والموضوعية المفروضة عليها.

إلا أن هذه الرقابة لا تزال ذات أثر محدود في الواقع، نظراً لعدة عوامل، من بينها صرامة شروط الإحالة المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة ٣٩ من الدستور، والطابع الدفاعي الذي يتخذه غالباً موقف المجلس الدستوري إزاء السلطة التنفيذية. كما أن القبول الضمني للمادة ٣٩ من

¹ Hutier Sophie, "Jurisprudence du Conseil constitutionnel", op. cit., p. 574.

الدستور كمرجع في الرقابة على دستورية القوانين لم يؤد إلى تغيير جوهري في مضمون السوابق القضائية الدستورية، ولم يُكرس رقابة فاعلة على النشاط التحضيري للحكومة^١.

لذلك، يهدف هذا المطلب إلى تحليل ما إذا كانت آلية دراسة تقييم الأثر، كما وردت في المادة ٣٩ من الدستور، قد ساهمت في بناء رقابة فعالة على العمل الحكومي من خلال نطاق المادة ٦١ من الدستور، وذلك من خلال فرعين أساسيين: تحديد حدود هذا المسار في تنظيم دراسة الأثر المقدمة من الحكومة، وتقييم مدى تأثير دراسات الأثر على مضمون رقابة دستورية القوانين في ظل السياق الحالي.

الفرع الأول

محدودية الرقابة

على دراسة الأثر

في إطار الرقابة الدستورية السابقة على القوانين

لقد شكل حكم المجلس الدستوري رقم ٢٠١٠-٦٠٣ DC الصادر بتاريخ ١١ فبراير ٢٠١٠ نقطة تحول هامة في مسار الرقابة الدستورية على العمل الحكومي، حيث قبل المجلس، ولأول مرة، بالرقابة على مدى احترام الحكومة لالتزامها الدستور والقانوني بتقديم دراسة أثر تشريعية مرافقة لمشروع القانون، وذلك بمناسبة رقابته السابقة على دستورية القوانين، تطبيقاً للمادة ٦١ من الدستور^٢. وقد جاء هذا الموقف بعد فترة من التريث، إذ لم يُبدِ المجلس موقفاً صريحاً خلال فحصه لقانون عام ٢٠٠٩ المنظم لهذه الدراسة^٣، مما أثار تساؤلات حول مدى قابليته لتوسيع نطاق الرقابة ليشمل الإجراءات التحضيرية للعمل التشريعي.

غير أن اعتماد المجلس لمبدأ إمكانية الطعن في النصوص التشريعية بسبب قصور في دراسة الأثر، ضمن الرقابة السابقة على القوانين، لم يُرافقه توسيع مماثل في إطار الرقابة الدستورية اللاحقة على القوانين من خلال آلية المسالة الأولية الدستورية *question prioritaire de constitutionnalité*.

¹ Bertrand-Léo Combrade, "l'obligation d'étude d'impact (...)", op. cit., p. ١٤٧.

² Cons. const., 2010-603 DC, op. cit., p.2914.

³ Cons. const., 2009-579 DC, op. cit., p.6530.

فالمجلس ظل ثابتاً على موقفه بأن شرط دراسة الأثر، رغم طبيعته الدستورية، لا يُعد من قبيل "الحقوق أو الحريات التي تضمنها الدستور"، على نحو ما تقتضيه المادة ٦١-١^١. بذلك، تظل الرقابة على دراسة الأثر مقتصرة على مرحلة ما قبل صدور النص، الأمر الذي يقلل من فاعليتها في مواجهة الاختلالات الإجرائية التي لا تتكشف إلا بعد دخول القانون حيز التنفيذ.

إن إدراج دراسة الأثر كأداة قابلة للفحص الدستوري في إطار رقابة المجلس الدستوري السابقة على القوانين لا يعني بالضرورة انتقال المجلس الدستوري إلى ممارسة رقابة موضوعية على محتوى المشروع، بل يظل مجال تدخله محصوراً في الطابع الإجرائي؛ أي التحقق من وجود الدراسة وشكلها الأساسي، لا تقييم مضمونها ومحتواها أو مدي فاعلية التحليلات والتقييمات التي تضمنها الدراسة^٢.

وقد ظهر ذلك بوضوح في اجتهادات لاحقة كرست هذا التوجه، حيث اكتفى المجلس بالتحقق من توفر الحد الأدنى من المعلومات المفروضة بموجب القانون العضوي لعام ٢٠٠٩، دون الخوض من التحقق من وجود القائمة التي تتضمن ثمانية عشر معياراً تقيماً تُستخدم كمرجعية تحليلية لتحسين جودة دراسات الأثر المرفقة بمشروعات القوانين الحكومية لاسيما المعايير المتعلقة بالخيارات الحكومية البديلة الممكنة ومبررات التشريع الجديد والأهداف المرجوة من مشروع القانون ومدي جدواه في النظام القانوني الوطني^٣.

إن طبيعة هذا المسار تكشف عن طابع مزدوج لرقابة المجلس الدستوري: من جهة، يكرس وجود حد أدنى من الضمانات الإجرائية التي تُلزم الحكومة بالشفافية والوضوح في إعداد مشاريع القوانين؛ ومن جهة أخرى، يُظهر حدود الرقابة عندما يتعلق الأمر بالمحتوى التحليلي والبعد السياسي لدراسة الأثر، والذي يظل بمنأى عن تدخل المجلس، إلا إذا ترتب عن غيابه خرق صريح للنصوص القانونية ذات القيمة الدستورية^٤.

¹ François Luchaire, "Les limites de la QPC en matière procédurale", AJDA, 2011, p. 231.

² Ibidem (نفس المرجع السابق), p. 233.

³ Cons. const., 2010-603 DC, op. cit., p.2914.

⁴ Guillaume Drago, op. cit., p. 120.

وبذلك، يمكن القول إن اختيار المجلس الدستوري لتفعيل رقابته على دراسة الأثر من خلال المادة ٦١ من الدستور، يمثل خطوة أولية نحو مساءلة العمل التحضيري الحكومي، غير أن طبيعته الشكلية تظل عائقاً أمام تحقيق رقابة فعالة على جودة دراسة تقييم الأثر (أولاً). وهو ما يفتح المجال للتساؤل حول مدى تأثير هذه الرقابة المحدودة على محتوى دراسة الأثر ومشاريع القوانين المرافقة له (ثانياً).

أولاً: التحفظ في ممارسة الرقابة على دراسة تقييم الأثر

رغم مضي أكثر من عقد على دخول الإصلاح الدستوري لسنة ٢٠٠٩ حيز النفاذ، لم يُظهر المجلس الدستوري نزعة تقييدية حاسمة في ممارسته لرقابة دراسة الأثر، بل اتسم موقفه بقدر واضح من التحفظ والحياد. فمنذ الحكم التأسيسي رقم ٢٠٠٩-٥٧٩ DC، الذي فحص مدى مطابقة القانون العضوي لعام ٢٠٠٩ المنظم للمادتين ٣٩ و ٤٤ من الدستور، وضع المجلس أسس رقابة محكمة بمبادئ المرونة الإجرائية والملاءمة السياسية^١.

وقد أكد في هذا الحكم أنه لا يُشترط استيفاء كافة معايير دراسة الأثر الواردة في المادة ٨ من هذا القانون العضوي مع كل مشروع قانون مقدم من الحكومة، بل فقط تلك التي يُظهر موضوع النص التشريعي صلتها بها. كما أقر أيضاً في نفس الحكم، في تحفظ ثانٍ، بأنه لا يمكن اعتبار غياب بعض المكونات الشكلية سبباً كافياً لعدم دستورية النص التشريعي إذا اقتضت "متطلبات استمرارية الحياة الوطنية" خلاف ذلك^٢.

ويُفهم من ذلك أن المجلس لا يتعامل مع دراسة الأثر كشرط شكلي صارم، بل كإجراء تنظيمي يخضع لاعتبارات مرونة، مما يُضعف من أثر الرقابة الدستورية السابقة على جودة العمل التحضيري الحكومي المتعلق بدراسة الأثر.

ويؤكد هذا التوجه العدد المحدود للأحكام التي مارس فيها المجلس رقابته على دراسة الأثر، حيث لم تتجاوز تدخلاته في هذا الخصوص سوى حالات معدودة، دون أن يصدر في أي منها قرار يقضي بعدم دستورية القانون بسبب الإخلال بمتطلبات هذه الدراسة^٣.

¹ Cons. const., 2009-579 DC, op. cit., p.6530.

² Ibidem (نفس المرجع السابق).

³ Baghestani Laurence, "L'amélioration de la qualité du travail législatif", op. cit., p. 17٥.

وقد طور المجلس الدستوري، عبر عدد من أحكامه اللاحقة، سوابق قضائية توضيحية تحكم ممارسته لهذه الرقابة، إلا أنها لم تخرج عن الإطار التحفظي ذاته. ففي حكمه رقم ٢٠١٠-٦٠٣ DC، قبل المجلس أن تكون دراسة الأثر واحدة لعدة مشاريع قوانين متقاربة من حيث الموضوع، معتبراً أن الطابع المشترك لا يفقد الدراسة قيمتها التفسيرية^١.

وفي حكم آخر رقم ٢٠١٠-٦١٨ DC، أكد المجلس أن إلزامية دراسة الأثر لا تمتد إلى التعديلات البرلمانية، بل تقتصر على مشاريع القوانين الحكومية عند إيداعها فقط أمام البرلمان^٢. كما بين المجلس الدستوري في حكمه رقم ٢٠١١-٦٣١ DC أن تفعيل الرقابة على دراسة الأثر يقتضي وجود ملاحظة نظامية صادرة عن مؤتمر رؤساء المجلس الأول الذي أودع لديه مشروع القانون، وذلك خلال الأجل القانوني المحدد بعشرة أيام من تاريخ الإيداع. وفي غياب هذه الملاحظة، لا يمكن الاحتجاج بعدم شرعية الدراسة المقدمة لتأسيس رقابة دستورية فعالة^٣.

هذا المنطق الرقابي المحافظ يعكس، في العمق، رفض المجلس الانخراط في رقابة موضوعية صارمة قد تُربك العملية التشريعية أو تُقيد الحكومة بقيود تفسيرية واسعة. وبدلاً من بناء رقابة تقييمية على محتوى الدراسة ومدى إقناعها، اكتفى المجلس بفحص استيفائها للشكل الأساسي والمبادئ العامة، في سياق يحترم التوازن بين المتطلبات الدستورية وسلسلة النشاط التشريعي.

¹ Cons. const., 2010-603 DC, 11 /02/ 2010, op.cit., p.2914:

بين المجلس في حيثيات حكمه أن الفقرة الثالثة من المادة ٣٩ من الدستور، وكذا المادتين ٨ و ١١ من القانون العضوي لعام ٢٠٠٩، والمتعلق بتطبيق المواد ٣٤-١ و ٣٩ و ٤٤ من الدستور، أن مشاريع القوانين التي لا تندرج ضمن الاستثناءات المنصوص عليها في المادة ١١، يجب أن تكون مرفقة بدراسة تقييم أثر. ومع ذلك، فإن هذه النصوص لا تمنع إمكانية تقديم دراسة أثر واحدة مشتركة لعدة مشاريع قوانين تتقاطع في موضوعها أو تتناول مجالات متقاربة

² Cons. const., 2010-618 DC, op. cit., p.22181.

³ Cons. const., 2011-631 DC, op. cit., p.10306:

دفع الطاعنون بأن عدم انعقاد مؤتمر رؤساء الجمعية الوطنية خلال العشرة أيام التي أعقبت إيداع مشروع القانون المتعلق بالهجرة والاندماج والهوية، وما أرفق به من دراسة أثر، حال دون إمكانية الطعن في مدى صدقية هذه الدراسة. غير أن مشروع القانون قد أودع بتاريخ ٣١ مارس ٢٠١٠، وانهقد مؤتمر الرؤساء بالفعل ضمن الأجل القانوني، وذلك بتاريخ ٦ أبريل ٢٠١٠، دون أن يُسجل أي إخلال بالقواعد المنظمة لدراسات الأثر. وبناء عليه، فإن الدفع المتعلق بعدم انعقاد مؤتمر الرؤساء على نحو يُمكن من الطعن في الدراسة، لا يقوم على أساس من الواقع.

ومن ثم، فإن ممارسة المجلس الدستوري لرقابته على دراسة الأثر لا ترقى إلى أن تُشكل حاجزاً فعلياً أمام قصور الحكومة في إعداد مشروعات القوانين وما يرافقها من دراسات الأثر التشريعية، وإنما تظل محصورة ضمن نطاق رقابة شكلية متحفظة، لا تؤدي إلى إبطال النصوص التشريعية أو دراساتهما إلا في حالات استثنائية قصوى، وهي حالات لم تُسجل فعلياً منذ دخول هذه الآلية حيز التطبيق¹.

في سياق توجهه الثابت نحو ممارسة رقابة تحفظية على دراسات الأثر، واصل المجلس الدستوري في سوابه القضائية اللاحقة تأكيده على محدودية مجال تدخله، ورفضه استعمال هذه الرقابة كوسيلة لعرقلة المسار التشريعي، ولو في حالات اشتكى فيها النواب من قصور واضح في دراسة تقييم الأثر المرافقة لمشروع القانون المقدم من الحكومة. ويُجسد الحكم رقم ٢٠١٣-٦٦٧ DC الصادر في ١٦ مايو ٢٠١٣ هذا التوجه بوضوح، إذ طعن مجموعة من النواب في مدى استيفاء دراسة الأثر المرفقة بمشروع القانون المتعلق بإصلاح الانتخابات المحلية للمتطلبات القانونية المنصوص عليها في المادة ٨ من القانون العضوي لسنة ٢٠٠٩².

وقد تضمنت مذكرة الطعن انتقادات متعددة، أبرزها أن الدراسة لم تشر إلى آثار المادة ٨ من المشروع على الجولة الثانية من الانتخابات الكانتونية élections cantonales، ولم تتناول الصعوبات المرتقبة في تشكيل قوائم المرشحين في البلديات الصغيرة، ولم تبرر بشكل كافٍ دوافع تأجيل الانتخابات الإقليمية والمحلية إلى سنة ٢٠١٥، وهو ما اعتبره النواب إخلالاً بمبدأ وضوح النقاشات البرلمانية. إلا أن المجلس، في معرض رده، تمسك بتطبيق شكلي للآلية الرقابية؛ حيث أكد المجلس الدستوري في حيثيات حكمه أن مؤتمر رؤساء الجمعية التي أودع بها المشروع لم يبدِ أي تحفظات نظامية بخصوص عدم مطابقة الدراسة للمقتضيات القانونية، وهو ما اعتبره سبباً كافياً لإسقاط الطعن³.

¹ Bertrand-Léo Combrade, "Le Gouvernement argumente, l'étude d'impact passe", op. cit., p.970.

² Cons. const., 2013-667 DC, 16 / ٠٥ / 2013, JORF du 18 / ٠٥ / 2013, p.8258.

³ Ibidem

نفس المرجع السابق: (أكد المجلس الدستوري في حكمه أن مشروع القانون أودع بتاريخ ٢٨ نوفمبر ٢٠١٢ لدى مجلس الشيوخ، ولم تُعرض على مؤتمر الرؤساء بالمجلس أي طلبات تشير إلى وجود انتهاك للقواعد المتعلقة بدراسات الأثر. وبالنظر إلى مضمون الدراسة المرافقة، اعتبر المجلس أن الدفع القائم على مخالفة المادة ٨ من

بل إن المجلس الدستوري ذهب أبعد من ذلك، حين اعتبر أن العناصر التي تضمنتها دراسة الأثر، على الرغم من الملاحظات التي أثارها بعض أعضاء البرلمان بشأن نقائصها، تظل كافية لامتثال متطلبات المادة ٨ من قانون عام ٢٠٠٩. وبناءً عليه، لا يمكن اعتبار تلك النقائص خرقاً لمبادئ الدستور المتعلقة بوضوح وسلامة النقاش البرلماني^١.

ويؤكد هذا التوجه مرة أخرى أن الرقابة التي يمارسها المجلس لا تتجاوز التحقق من الحد الأدنى من المعلومات الواردة في الدراسة، دون الخوض في مدى كفايتها أو فعاليتها، مما يعكس توجهاً مستقراً نحو التساهل مع الاختلالات الشكلية، ما لم تثار بشكل نظامي داخل الإطار الزمني المحدد بالقانون^٢.

ثانياً: الرقابة لصارمة لقبول الطعن في نقص دراسة تقييم الأثر

في ضوء تطور السوابق القضائية للمجلس الدستوري الفرنسي بشأن رقابته على دراسات الأثر المرتبطة بمشروعات القوانين، خصوصاً في إطار الرقابة الدستورية السابقة la saisine a priori المنصوص عليها في المادة ٦١ من الدستور الفرنسي، يتبين أن هذا الاختصاص لا يُفعل تلقائياً، بل يُفقد بجملة من الشروط الإجرائية التي تستند إلى سير العمل داخل البرلمان، وبشكل خاص إلى دور مؤتمر رؤساء الجمعية البرلمانية الأولى التي يُودع لديها المشروع .

فوفق ما كرسه المجلس في حكمه رقم DC 718-2015، فإن المجلس لا يمكنه بسط رقابته الدستورية على مدى كفاية دراسة تقييم الأثر، ما لم تُعرض هذه المسألة بدايةً على مؤتمر الرؤساء، كشرط إجرائي سابق (ما يُسمى فقهيّاً بـ *préalable parlementaire*)، خلال الأجل الزمني المحدد قانوناً وهو عشرة أيام من تاريخ الإيداع^٣.

قانون عام ٢٠٠٩ غير قائم على أساس، وينطبق الأمر ذاته على الدفع القائم على المساس بالمقتضيات الدستورية المتعلقة بوضوح وصدق المناقشات البرلمانية.

^١ Ibidem (نفس المرجع السابق).

^٢ Marine Methivier, op. cit., n°٥ et 6.

^٣ Cons. const., 2015-718 DC, 13 /٠٨/ 2015, JORF n°0189 du 18 /٠٨/ 2015 p.14376.

غير أن هذا الموقف لم يكن مطلقاً، فقد سبق للمجلس الدستوري في أحكام قضائية سابقة، مثل DC ٢٠١٣-٦٧٧ و DC ٢٠١٣-٦٨٣، أن تجاوز هذا القيد، معتبراً أن غياب قرار واضح صادر عن مؤتمر الرؤساء لا يمنع من النظر في الدفع طالما ثبتت محاولة إثارة النقاش حوله^١. وتستنتج من هذه السوابق مرونة نسبية سمحت للمجلس بالتحقق من جدية الدفع، خصوصاً عندما يتضح أن النواب لم يتقاعسوا عن استعمال الوسائل الإجرائية المتاحة لهم داخل البرلمان، بل ربما واجهوا عدم استجابة من المؤسسة البرلمانية، مما يجسد استنفاد المسار الداخلي ويبرر تدخل القضاء الدستوري ضماناً لمبدأ الشفافية والتقييم الأولي للتشريع^٢.

وبحسب تصور المجلس الدستوري في حكمه رقم DC 718-2015، فإن دور المجلس لا يقتصر على تقييم مضمون دراسة الأثر فحسب، بل يمتد ليشمل مراقبة الشروط الإجرائية التي تُمهد للطعن، وعلى رأسها: انعقاد مؤتمر الرؤساء في الأجل القانوني المحدد، وتقديم طلب رسمي لمناقشة مدي كفاءة دراسة تقييم الأثر المقدمة من الحكومة، وبيان ما إذا تم التجاوب مع هذا الطلب. فإذا تبين للمجلس استيفاء البرلمانين لهذه الخطوات وعدم تلقيهم رداً فعلياً، فإنه يعتبر أن الشرط الإجرائي السابق، أو ما يُعرف فقهيًا بـ *préalable parlementaire*، قد تحقق، مما يمنحه صلاحية النظر في مدى احترام المتطلبات القانونية للدراسة المرافقة للمشروع^٣.

ومن حيث الشكل، لا يُلزم المجلس الدستوري الطاعنين بتقديم مذكرة تفصيلية بشأن أوجه القصور في دراسة الأثر. بل يكفي - وفقاً لاجتهاده - مجرد الإشارة إلى وجود اختلالات أو نواقص في الدراسة، ليقبل النظر في الطعن، وذلك نظراً لقصر المدة الزمنية المخصصة للطعن في دراسة الأثر ومشروعات القوانين بعد إحالتها للمجلس.

¹ Cons. const., 2013-667 DC, op. cit., p. 8258 ; Cons. const., 2013-683 DC, 16 /01/ 2014, JORF du 21 /٠١/ 2014, p.1066 :

دفع الطاعنون بأن دراسة الأثر المرفقة بمشروع القانون لم تُمكن البرلمانين من فهم نطاق النص المعروض عليهم على نحو كافٍ. وعلى الرغم من أن مؤتمر رؤساء الجمعية الوطنية، الذي أُخطِر بتاريخ ٢٤ سبتمبر ٢٠١٣ بطلب يهدف إلى إثبات مخالفة القواعد القانونية المتعلقة بدراسات الأثر، قد انعقد بتاريخ ٣٠ سبتمبر من نفس السنة دون أن يُعير هذا الطلب أي متابعة، فإن ذلك لم يمنع المجلس الدستوري من النظر في الدفع المتعلق بمخالفة المادة ٨ من قانون عام ٢٠٠٩.

²Émilie Moysan, op. cit., p. ٦٦.

³Méthivier Marine, "Notesur Cons. const., décision n° 2015-718 DC", RFDC, n°106, 2016, p. 473.

غير أن هذه المرونة لا تتسحب على الطعون التي يغلب عليها الطابع السياسي أو التي تعكس مواقف عامة ضد مشروع القانون نفسه، إذ يعتبرها المجلس طعوناً غير قانونية بطبيعتها ولا ترقى إلى مستوى إثارة جدية لمسألة انتظام الدراسة¹.

كرس المجلس الدستوري هذا الشرط مجدداً في أحكامه القضائية اللاحقة، مثل الحكم رقم DC 2017-752، رغم أن الدفع أُثير من قبل نواب الجمعية الوطنية²، وأيضاً في الحكم رقم DC 2018-769 حيث رفض المجلس الطعون المقدمة من أعضاء مجلس الشيوخ، مشدداً على أن الغرفة الثانية لا تملك صلاحية إثارة هذا الخلل إذا لم تكن هي الأولى التي أودع لديها مشروع القانون، استناداً إلى الفقرة الرابعة من المادة 39 من الدستور³.

علي نفس النهج، أكد المجلس في حكمه رقم DC 2018-770 أن مشروع القانون قد أودع بتاريخ ٢١ فبراير ٢٠١٨ لدى الجمعية الوطنية، وهي الغرفة الأولى التي نظرت في النص، وأن مؤتمر رؤسائها لم يتلق أي طلب رسمي من أعضائه بخصوص عدم التقيد بقواعد إعداد دراسة الأثر.

بناءً على هذا التنظيم الإجرائي، رفض المجلس الدستوري النظر في مضمون الطعن المتعلق بانتهاك المادة ٨ من قانون عام ٢٠٠٩، حتى وإن كان هذا الدفع قد تم تقديمه لاحقاً من قبل أعضاء في مجلس الشيوخ، أي الغرفة الثانية المعنية بمراجعة المشروع⁴.

¹ Ibidem (نفس المرجع السابق), p. 476: Le Conseil constitutionnel opère une distinction entre une "critique de nature juridique", susceptible de justifier son intervention, et une "contestation à caractère purement politique", qui échappe à son office.

² Cons. const., 2017-752 DC, 08 / ٠٩ / 2017, JORF n°0217 du 16 / ٠٩ / 2017 texte n° 5.

³ Cons. const., 2018-769 DC, 04 / ٠٩ / 2018, JORF n°0205 du 6 / ٠٩ / 2018, texte n° 2.

⁴ Cons. const., 2018-770 DC, 06 / ٠٩ / 2018, JORF n°0209 du 11 / ٠٩ / 2018, texte n° 2 : Faute de consultation de la Conférence des présidents de la première assemblée examinant le texte, Le Conseil constitutionnel juge irrecevables les critiques soulevées.

ويُبرز هذا الموقف مدى تشبث المجلس الدستوري بالتراتب الشكلي في الإجراءات البرلمانية، بحيث يعتبر أن الرقابة على دراسة الأثر يجب أن تمارس خلال المدة الزمنية المحددة بالقانون ومن قبل الغرفة الأولى (المجلس الأول) المعنية بالإيداع، وإلا فقد الحق في إثارة ذلك الدفع، بغض النظر عن مدى صحته الموضوعية أو عن الجهة التي تنثريه لاحقاً.

لا شك أنه يترتب على هذا الاجتهاد القضائي من المجلس الدستوري، خلق نوع من التمييز الإجرائي بين الغرفتين البرلمانيتين (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ)، حيث لا تملك الغرفة الثانية الحق ذاته في رفع مخالفة دراسة الأثر إلى المجلس، إلا إذا كانت هي الأولى التي تسلمت مشروع القانون. ويُعد هذا التفاوت مقبولاً دستورياً في نظر المجلس الدستوري، لأن المشرع الدستوري أسند إلى الغرفة الأولى مسؤولية التحقق من سلامة المسار الإجرائي منذ بدايته، بهدف ضمان نقاش تشريعي يقوم على أسس سليمة وشفافة¹.

وأكد المجلس الدستوري هذا المسار التفسيري مجدداً في حكمه الأخير رقم 2023-848 DC بتاريخ 9 مارس 2023، حين رفض النظر في طعن النواب الذي استند إلى عدم كفاية دراسة الأثر المتعلقة بمشروع قانون يهدف إلى تسريع إنتاج الطاقات المتجددة. حيث أكد المجلس الدستوري في حيثيات حكمه أنه قد تم إيداع مشروع القانون المذكور بتاريخ 26 سبتمبر 2022 لدى مجلس الشيوخ، وهو التاريخ الذي يُعد بداية لحساب المدة القانونية المحددة لممارسة الرقابة البرلمانية على دراسة الأثر.

وبموجب المادة 8 من ذلك القانون العضوي لعام 2009، فإن البرلمانين، وتحديداً من خلال «مؤتمر الرؤساء»، يمتلكون الحق في الاعتراض على انتظام أو كفاية دراسة الأثر المرافقة لمشروع القانون، شريطة تقديم طلب صريح بذلك خلال عشرة أيام من تاريخ الإيداع. إلا أن الحالة المعروضة تكشف عن غياب أي مبادرة برلمانية في هذا الاتجاه، حيث لم يتم تقديم أي طلب إلى مؤتمر الرؤساء يطعن في مدى مطابقة دراسة الأثر للمعايير القانونية المحددة. ونتيجة لذلك، لا يمكن للمجلس الدستوري أو لأي جهة أخرى الاعتماد على الدفع المتعلق بمخالفة أحكام المادة 8 من القانون العضوي، وذلك لغياب إثارة شكلية من الجهة البرلمانية المختصة².

¹ Méthivier Marine, op. cit., 477.

² Cons. const., 2023-848 DC, 09 / 03 / 2023, JORF n°0060 du 11 / 03 / 2023, texte n° 2.

ومع ذلك، فإن تحقيق شرط السابقة البرلمانية (ما يُسمى فقهيًا في فرنسا بـ *préalable parlementaire*) من خلال «مؤتمر الرؤساء» بالغرفة الأولى (المجلس الأول)، كشرط إجرائي سابق وضروري لمباشرة المجلس الدستوري رقابته الدستورية على مدى كفاية دراسة تقييم الأثر، لا يمنع المجلس من ممارسة رقابة موضوعية حقيقية على مدى كفاية دراسة الأثر.

وقد تجلّى ذلك بوضوح في حكم المجلس الدستوري رقم DC 809-2020 المتعلق بمشروع قانون يتعلق بشروط تسويق بعض المنتجات النباتية الصيدلانية في حالة وجود خطر صحي يهدد محصول الشمندر السكري *Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières*.

في هذه القضية، اتهم النواب دراسة تقييم الأثر المرفقة بمشروع القانون بأنها تتضمن مغالطات جسيمة في تقدير آثار الفيروس، ولا تعرض البدائل الممكنة لاستخدام تلك المواد، كما أنها لا توفر تقييمًا دقيقًا للآثار الاقتصادية والبيئية.

وبعد أن ثبت أن مؤتمر الرؤساء عُقد بالفعل وتمت فيه مناقشة مسألة الدراسة، قرر المجلس الدستوري فحص الطعن من حيث الموضوع، لكنه في النهاية اعتبر أن دراسة الأثر المقدمة من الحكومة تقي بالمطلبات التي يفرضها القانون العضوي لعام ٢٠٠٩، مما أدى إلى رفض الطعن¹.

¹ Cons. const., 2020-809 DC, 10 /١٢/ 2020, JORF n°0302 du 15 /١٢/ 2020, texte n° 4 :

في الحالة المعروضة، تم إيداع مشروع القانون المعني بتاريخ ٣ سبتمبر ٢٠٢٠ لدى الجمعية الوطنية، وهي الغرفة الأولى (المجلس الأول) التي تنظر في نصوص هذا المشروع. وقد تمت إحالة طلب رسمي إلى مؤتمر الرؤساء داخل الجمعية الوطنية، يدعي فيه مقدموه أن مشروع القانون لم يحترم القواعد المتعلقة بإعداد دراسة الأثر. عُقد مؤتمر الرؤساء بتاريخ ١٥ سبتمبر ٢٠٢٠، وخلص إلى أنه لا توجد مخالفة فعلية في هذا الصدد. وبهذا، وجد المجلس الدستوري نفسه أمام حالة استوفت الشروط الشكلية لإثارة الدفع، ما استوجب عليه فحص مدى مطابقة الدراسة المرفقة مع مضمون المادة ٨ من القانون العضوي لعام ٢٠٠٩. وبعد فحص مضمون دراسة الأثر التي أرفقت بمشروع القانون، تبين للمجلس أنها تغطي جميع النقاط التي تطلبها المادة ٨، سواء ما يتعلق بالأثر القانوني، أو الاقتصادي، أو الاجتماعي، أو التنظيمي للنص، مما جعله يستبعد الدفع القائل بعدم التقيد بهذه المتطلبات.

في ضوء ما تقدم، يتضح من خلال السوابق القضائية أن المجلس الدستوري لا يشترط في صيغة الطعن المقدم بشأن دراسة الأثر أن تكون مفصلة أو موسعة، بل يكتفي بمجرد "الإشارة" إلى الخلل، مراعاةً للمهل الزمنية القصيرة الممنوحة للبرلمان لمناقشة دراسة الأثر. إلا أن هذا التساهل في الصياغة لا ينطبق على الطعون ذات الطابع السياسي أو التي تُبنى على تقييم سياسي لمحتوى المشروع، إذ يعتبرها المجلس غير مؤسسة قانوناً، وبالتالي لا تدخل ضمن اختصاصه.

الفرع الثاني

تأثير دراسة تقييم الأثر

على فعالية الرقابة الدستورية السابقة

على القوانين

في خضم تطور الرقابة الدستورية على القوانين، برزت دراسة تقييم الأثر كأداة ذات أبعاد قانونية، بات استخدامها يتعدى نطاق التحضير لمشروعات القوانين أو اللوائح ليُطال مضمار الرقابة القضائية في عدد من الأنظمة القانونية المقارنة.

فقد اتجهت العديد من الدول، وعلى رأسها الولايات المتحدة والمملكة المتحدة والاتحاد الأوروبي، إلى الاستناد إلى دراسة تقييم الأثر كمرجع مساعد للقاضي الوطني عند فحص مشروعية أو دستورية النصوص القانونية واللائحية المعروضة عليه.

وتكشف هذه الممارسات عن تحول نوعي في مفهوم الرقابة القضائية، حيث لم تعد محصورة في الشكل والمضمون لدراسة الأثر والنصوص المرافقة لها، بل باتت تمتد إلى التحقق من الأسس المنهجية التي بُني عليها النص التشريعي أو اللائحي، ومن ضمنها مدى شمولية دراسة الأثر ومدى مراعاتها للبدائل المحتملة أو تقديرها للعواقب المتوقعة من النص¹.

وفي هذا السياق، تُظهر التجربة الأمريكية كيف أن تحليل الكلفة والمنفعة (Cost-benefit analysis) الذي تعدّه الوكالات التنفيذية، يُعد أداة مرجعية للقاضي الفيدرالي منذ ثمانينيات القرن الماضي، حيث يُستخدم لتقدير مدى فحص المشرّع أو الجهة التنظيمية لكافة "العوامل ذات الصلة"

¹ Bertrand-Léo Combrade, "À qui profite l'étude d'impact ? ", op. cit., p. ٧.

قبل تبني القانون أو اللائحة^١. كما اعتمدت المحاكم البريطانية هذه المنهجية، كما في الحكم القضائي الصادر سنة ٢٠٠١، حيث لجأت المحكمة إلى تحليل الأثر المرافق لقانون الهجرة لسنة ١٩٩٩ للتحقق من مدى انسجامه مع الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، خاصة فيما يتعلق بفحص البدائل المقترحة من الحكومة^٢.

أما على صعيد القضاء الأوروبي، فقد رسخت محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي إمكانية الرجوع إلى دراسات الأثر في إطار الرقابة على التوجيهات والقرارات الأوروبية، باعتبارها تعكس مستوى من الجدية في التحليل وتُمكن المحكمة من تقييم مدى التناسب بين الوسيلة والغاية التشريعية^٣.

هذه الممارسات الدولية تعزز من مشروعية التساؤل حول ما إذا كان المجلس الدستوري الفرنسي، هو الآخر، مؤهلاً للاستفادة من دراسة الأثر بوصفها وثيقة مرجعية أثناء ممارسته للرقابة على دستورية القوانين، خصوصاً فيما يتعلق بتقييم مدى التزام الحكومة بالضوابط الدستورية والإجرائية عند إعدادها للنصوص المعروضة عليه.

صحيح أن المجلس لا يقف في ذات موضع مجلس الدولة الذي يُبدي رأيه خلال المرحلة التحضيرية للمشروع، بل يتدخل لاحقاً بعد استكمال المسار التشريعي، ما قد يؤدي إلى تغيير في

¹ Since the 1980s, U.S. courts have referred to "cost-benefit analyses" prepared by federal agencies to determine whether regulatory decisions were made following a thorough consideration of all relevant factors. See: "Cass R. Sunstein, The Cost-Benefit State, American Bar Foundation, 2002".

² In the United Kingdom, impact assessments have been taken into account by the judiciary as early as 2001, notably in a ruling where the court evaluated whether domestic legislation conformed to the standards of the European Convention on Human Rights. See: Regina v. Secretary of State for the Home Department, Ex Parte Daly, available at:

<https://publications.parliament.uk/pa/ld200001/ldjudgmt/jd010523/daly-1.htm>.

³ Within the European Union, the Court of Justice also considers impact assessments as a point of reference when reviewing the legality and proportionality of regulations and directives. See: "Case C-343/09, Afton Chemical Ltd v. United Kingdom, CJEU, 8 July 2010".

محتوى النص محل الدراسة^١؛ إلا أن ذلك لا يحول دون إمكانية اعتماد المجلس على دراسة الأثر كمرآة تعكس مدى احترام المبادئ الدستورية، سواء الإجرائية منها أو تلك المرتبطة بحماية الحقوق والحريات^٢.

وتأسيساً على ذلك، فإن اعتماد المجلس الدستوري الفرنسي على دراسة الأثر في إطار الرقابة الدستورية يُمكن أن يُسهم في تطوير رقابة مزدوجة تستهدف التحقق، من جهة، من التنظيم الإجرائي لصياغة النصوص^٣ (أولاً)، ومن جهة أخرى، من مدى مراعاتها للحقوق الدستورية المكفولة للمواطنين (ثانياً).

أولاً: الرقابة على دستورية القانون من الناحية الإجرائية في ضوء دراسة تقييم الأثر

يمثل فحص مدى احترام الإجراءات الدستورية شرطاً جوهرياً لصحة القانون في النظام الدستوري الفرنسي. وفي هذا الإطار، يباشر المجلس الدستوري رقابة دقيقة تُعرف بالرقابة على دستورية القانون من الناحية الخارجية le contrôle de la constitutionnalité externe de la loi، وتهدف هذه الرقابة إلى التحقق مما إذا كانت عملية إعداد القانون واحترام المراحل الإجرائية قد تمت وفقاً للقواعد ذات القيمة الدستورية التي تحكم سير العملية التشريعية^٤.

في الأصل، كانت هذه الرقابة تنحصر في مراعاة القواعد الإجرائية البرلمانية المنصوص عليها في الدستور أو في النصوص المرجعية الأخرى التي تحيل إليه صراحة، كالنظامين الداخليين لمجلسي البرلمان.

غير أن إدراج شرط دراسة الأثر كإلزام تشريعي منذ صدور قانون عام ٢٠٠٩، قد وسع نطاق هذه الرقابة ليشمل المرحلة الحكومية السابقة على تقديم المشروع إلى البرلمان، الأمر الذي مكن المجلس الدستوري من مراقبة مدى احترام الحكومة لالتزامها بتقديم دراسة أثر مستوفية للمعايير القانونية^٥.

ولا يقتصر دور دراسة الأثر، في هذا السياق، على كونها أداة لتقييم احترام الإجراء في حد ذاته، بل إنها تُستخدم كذلك كمؤشر مساعد لفحص الوفاء بالتزامات التشاور المسبق التي تقع على

¹ Cons. const., 2015-718 DC, op. cit., p.14376

² Hutier Sophie, "Jurisprudence du Conseil constitutionnel", op. cit., p. 57٦.

³ Émilie Moysan, op. cit., p.٧٠.

⁴ Cons. const., 2004-500 DC, 29/07/2004, JORF du 30 /07/ 2004, texte n° 2.

⁵ Cons. const., 2009-579 DC, op. cit., p.6530.

عائق الحكومة خلال الإعداد التشريعي. فبموجب القانون العضوي لعام ٢٠٠٩، تُلزم الدراسة بعرض موجز للآراء التي أُخذت في الاعتبار خلال الإعداد، بما في ذلك الهيئات الاستشارية قبل عرض المشروع على مجلس الدولة^١.

إضافة إلى ذلك، تتيح دراسة الأثر للمجلس الدستوري تحليل بعض الجوانب الفنية الدقيقة المرتبطة بالقواعد الإجرائية الموازية، ومن بينها مدى احترام الضوابط المفروضة على فحوى بعض أنواع القوانين، كمثل القاعدة الواردة في الفقرة العشرين من المادة ٣٤ من الدستور، والتي تحظر إدراج مواد غير ذات أثر مالي مباشر ضمن قوانين تمويل الضمان الاجتماعي.

إذ تُمكن دراسة تقييم الأثر من تتبع التأثيرات المالية المرتقبة، مما ييسر الكشف عن هذه "المواد المتسللة" المعروفة في الفقه باسم "les cavaliers sociaux"^٢.

وفي هذا الصدد، يبرز المثال المرتبط بالطعن الذي قدمه أعضاء مجلس الشيوخ على قانون تمويل الضمان الاجتماعي لسنة ٢٠١٤، حيث استند الطعن إلى دراسة الأثر لإثبات أن إحدى مواد القانون لا تتضمن أي تأثير مالي مباشر، وبالتالي تشكل خرقاً صريحاً للفقرة العشرين من المادة ٣٤ من الدستور.

ومع أن المجلس الدستوري لم يُقر بهذا الدفع وأعرض عن اعتباره أمر هام في تلك القضية، إلا أن اللجوء إلى دراسة الأثر كوثيقة إثباتية يعكس توسع دورها كوسيلة رقابية فعالة^٣.

إن إدماج دراسة الأثر ضمن معايير الرقابة على دستورية القوانين يعكس بذلك تطوراً في الوظيفة الدستورية للمجلس، ويؤكد أن احترام الشكل الإجرائي لم يعد مجرد التزام شكلي، بل أصبح أداة موازية لتعزيز الشفافية والمسؤولية الحكومية ضمن العملية التشريعية.

في سياق تعاضد أهمية الرقابة على الجوانب الإجرائية لعملية التشريع، تطرح دراسة الأثر نفسها كأداة محورية لا تقتصر وظيفتها على مجرد التحقق من استيفاء شروط شكلية، بل تمتد لتؤدي دوراً فاعلاً في تدعيم شروط جوهرية تتعلق بجودة النقاش البرلماني.

¹ Avant la saisine du Conseil d'État, l'étude d'impact doit faire état des consultations menées et des avis recueillis. Voir : article 8 de la loi organique du 15 /04/2009 ; Du Marais Bertrand, op. cit., p. ٧3.

² Jean-Pierre Chauchard, "La prévoyance sociale complémentaire selon le Conseil constitutionnel", RDSS, 2014, n° 4, p. 601.

³ Ibidem (نفس المرجع السابق).

ومن أبرز هذه الشروط مبدأ الصدق والوضوح في النقاشات البرلمانية، الذي أقره المجلس الدستوري عبر اجتهاده القضائي كمبدأ ضمني نابع من روح النص الدستوري¹.

لقد أثير في مناسبات عدة أمام المجلس الدستوري دفع مفاده أن قصور دراسة الأثر قد أثر بشكل مباشر على قدرة البرلمان على مناقشة النصوص بشكل مستدير وموضوعي، وذلك بالنظر إلى أن النواب قد اتخذوا مواقفهم "استناداً إلى معطيات مجتزاه أو ناقصة"، مما أخل بشرط الشفافية في النقاش التشريعي².

ومع أن المجلس لم يقبل حتى الآن هذا النوع من الدفع صراحة، إلا أن التأسيس المنطقي لوجود علاقة سببية بين نقص المعلومات المقدمة في دراسة الأثر والانتهاك المحتمل لمبدأ الصدق والوضوح يبدو طرحاً معقولاً ووجيهاً من منظور دستوري³.

فإذا كانت الوثيقة المرفقة بالمشروع تحتوي على معطيات غير دقيقة أو معلومات ناقصة، فإن ذلك من شأنه أن يؤثر سلباً على نوعية النقاشات داخل المجلسين التشريعيين، بل وقد يُفضي إلى صدور تشريعات لا تستند إلى فهم سليم للواقع أو لا تعكس مداولات قائمة على أسس معرفية راسخة. وهذا ما يُضفي على دراسة الأثر أهمية تتجاوز بعدها الإجرائي لتتطال الضمانات الموضوعية للممارسة البرلمانية⁴.

وتزداد أهمية هذه الرقابة في مجال القوانين المالية، حيث يتجسد شرط الصدق بوضوح أكبر عبر مبدأ الصدق الميزاني *la sincérité budgétaire*، المنصوص عليه في القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية *la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011*، وخصوصاً في المادتين ٥١ و٥٣ منه⁵.

وقد تم الاستناد إلى هذا المبدأ في طعن النواب في قانون المالية التعديلي لسنة ٢٠١١، إذ احتجوا بعدم وجود تقييم مسبق لمادتين من النص، ما اعتبروه انتهاكاً لواجب الصدق في عرض

¹ Cons. const., 2005-526 DC, 13/10/ 2005, JORF du 20/10/ 2005, texte n° 58.

² Cons. const., 2013-683 DC, op. cit., p.1066

³ Gicquel Jean-Éric, "La loi et la procédure parlementaire", op. cit., p. 93٣.

⁴ Benjamin Monnery, op. cit., p. 1٢٢.

⁵ JORF n°0175 du 30 /٠٧/ 2011.

البيانات المالية¹. إلا أن المجلس الدستوري، وعلى الرغم من أهمية الدفع، لم يقره، واعتبر أن هذا القصور لا يرقى إلى انتهاك دستوري².

وهكذا، فإن دراسة تقييم الأثر يمكن أن تُشكل وسيلة فعالة لتعميق الرقابة الدستورية الخارجية على العمل التشريعي، سواء من حيث احترام النواحي الإجرائية أو من حيث تمكين البرلمان من ممارسة وظائفه في ظل بيئة معلوماتية نزيهة وواضحة.

وهو ما يجعل من هذه الدراسات أحد الضمانات غير المباشرة لدستورية النصوص القانونية في مراحل الإعداد والتصويت.

ثانياً: تعزيز الرقابة على دستورية القانون من الناحية الموضوعية عبر آلية دراسة تقييم الأثر
تمثل الرقابة الداخلية على دستورية القوانين أحد المحاور الجوهرية لعمل المجلس الدستوري، إذ تهدف إلى التأكد من توافق المضمون الموضوعي للنصوص التشريعية مع المبادئ والحقوق ذات القيمة الدستورية.

ورغم أن السوابق القضائية للمجلس الدستوري لا تتضمن، صراحةً، إحالة إلى دراسة الأثر كمصدر لتبرير مدى احترام التشريع للحقوق والحريات الدستورية، إلا أن بعض التعليقات الصادرة في مجلة المجلس الدستوري تُظهر بأن دراسة الأثر تشكل، في بعض الأحيان، مصدراً ضمناً للمعلومة يساهم في تشكيل قناعة القاضي الدستوري³.

غير أن فعالية دراسة الأثر في هذا السياق مشروطة بتوفر ثلاثة عناصر أساسية. أولاً، أن يكون النص محل الطعن قد صدر بمبادرة من الحكومة، حيث إن التعديلات البرلمانية لا تخضع من حيث الأصل لإلزامية إعداد دراسة أثر، مما يحصر نطاق الوثيقة في النصوص الأصلية المقدمة من السلطة التنفيذية⁴.

ثانياً، يجب ألا يكون النص قد عُدل بشكل جوهرى أثناء النقاشات البرلمانية، إذ إن أي تعديل جوهرى يفضي إلى تجاوز محتوى الدراسة الأصلية، مما يفقدها موضوعها وجدواها¹.

¹ Cons. const., 2011-638 DC, 28 juillet 2011, JORF du 30 /07/ 2011, texte n° 3.

² Ibidem (نفس المرجع السابق).

³ Cons. const., 2020-809 DC, op. cit., texte n° 4 ; Méthivier Marine, op. cit., 478.

⁴ Les propositions de modification introduites en séance ne sont pas concernées par l'exigence d'une évaluation préalable. Voir : "Loi n° 2009-403 du 15 /٠٤/ 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution".

ثالثاً، تتوقف جدوى الاعتماد على هذه الوثيقة على جودتها الداخلية ومدى مطابقتها للمعايير القانونية التي فرضها القانون العضوي الصادر في عام ٢٠٠٩ بشأن دراسات الأثر^٢. وعندما تتحقق هذه الشروط الثلاثة، فإن الاستناد إلى دراسة الأثر يصبح ممكناً، بل ومرغوباً، لا سيما بالنظر إلى صعوبة ممارسة رقابة دستورية فعالة على نصوص مجردة، لم تدخل بعد حيز التطبيق، مما يترك هامشاً من عدم اليقين حول آثارها الواقعية لاسيما من الناحية الاجتماعية أو الاقتصادية. وهنا، تبرز دراسة الأثر كوثيقة تكميلية تساعد القاضي على تصور الأثر الاجتماعي أو الاقتصادي المحتمل للتشريع، وهي معلومات قد يتعذر تحصيلها من المصادر التقليدية^٣.

وفي هذا الإطار، نجد أن المجلس الدستوري قد أشار ضمن حيثيات حكمه رقم 2013-DC 679 إلى أن أسباب تقديم مشروع القانون المتعلق بإنشاء النيابة العامة المالية قد بُررت في كل من الأعمال التحضيرية ودراسة الأثر، بما يعكس تكامل دراسة الأثر مع المسار التشريعي برمته^٤. كما أورد المجلس في حيثيات حكمه رقم 2010-DC 606، المتعلق بتمديد ولاية أعضاء المجلس الأعلى للقضاء، اعتماداً ضمنياً على ما جاء في دراسة الأثر من مبررات قانونية تقتضي سن قانون عضوي جديد لتمديد تلك الولاية^٥.

ويظهر من خلال هذه الأمثلة أن دراسة الأثر لم تعد مجرد وثيقة فنية مرافقة لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، بل باتت تمثل عنصراً مرجعياً يُمكن للمجلس الدستوري أن يلجأ إليه لتدعيم تقييمه للواقع القانوني والاجتماعي والاقتصادي المحيط بالتشريع.

¹ Baghestani Laurence, "La procédure législative", op. cit., p. 1٦٤.

² Guillaume Drago, op. cit., p. 118.

³ Jean-Pierre Chauchard, op. cit., p. 604 : Il est particulièrement difficile pour le Conseil constitutionnel d'appréhender avec précision les répercussions concrètes qu'une loi est susceptible de produire dans la société.

⁴ Cons. const., 2013-679 DC, 04/12/ 2013, JORF du 7 /12/ 2013, p.19958.

⁵ Cons. const., 2010-606 DC, 20 /05/ 2010, JORF officiel du 26 /05/ 2010, p.9513 :Le Conseil constitutionnel se réfère aux données juridiques exposées dans l'étude d'impact afin de motiver la loi organique prolongeant le mandat du CSM.

فهو يُثري التحليل القانوني من خلال توفير تشخيص واقعي وتحليلي يمكن أن يساهم في تدقيق الفهم القانوني لمبررات المشروع التشريعي وأبعاده المحتملة.

إلى جانب دور دراسة تقييم الأثر في دعم القاضي الدستوري في فهم السياقات الواقعية والتشريعية التي تحيط بمبادرات الحكومة التشريعية، فإنها تُعد أداة ذات فاعلية محتملة في تعميق الرقابة على مدى ضرورة النصوص التشريعية التي يقترحها المشرع بناءً على مبادرة الحكومة. في الواقع، ينهج المجلس الدستوري الفرنسي نهجاً مقيداً في مراقبة ضرورة القوانين، حيث يرفض ممارسة رقابة جوهرية تتجاوز فحص الظاهر، ولا ينظر فيما إذا كان بالإمكان تحقيق الأهداف التشريعية عبر وسائل أقل تقييداً للحقوق والحريات¹.

ومع ذلك، فإن البيانات الواردة في دراسة الأثر، ولا سيما تلك المتعلقة بالبدائل الممكنة للتدخل التشريعي، قد تفتح الباب أمام ممارسة رقابة موسعة على مسألة الضرورة التشريعية. وغالباً ما تتضمن دراسات الأثر فقرة مخصصة لعرض "الخيارات الممكنة غير المتضمنة لتدخل تشريعي جديد"، حيث يبين فيها معدو الدراسة الأسباب التي دفعتهم لاستبعاد تلك البدائل، وإن كان مستوى التفصيل يختلف من حالة إلى أخرى².

وبالتالي، يُمكن للمجلس الدستوري، عند الاستعانة بهذه المعطيات، أن يقدر ما إذا كان اللجوء إلى تشريع جديد هو الخيار الأقل تقييداً للحقوق والحريات التي يكفلها الدستور³.

وفي هذا الصدد، قد يستلهم المجلس الدستوري الفرنسي من الاجتهاد القضائي لمحكمة العدل الأوروبية، كما يتضح من الحكم الصادر عن المحكمة الابتدائية الأوروبية في ١ فبراير ٢٠١٣، حيث اعتمد القضاة فيحكمهم بشأن مشروعية أحد اللوائح الصادرة عن المفوضية الأوروبية على

¹ Levade Anne, op. cit., p. 1193.

² SGG, Guide de légistique, (...) Etudes et fiches d'impact, op. cit., p.15: Les études d'impact procèdent à une évaluation rigoureuse des options alternatives à l'initiative réglementaire envisagée.

³ Cons. const., 2011-638 DC, op. cit., texte n° 3 ; Cons. const., 2013-683 DC, op. cit., p.1066.

تحليل الأثر التشريعي الذي قدمته المفوضية، وأكدوا أن الخيار المختار كان "الأكثر فاعلية وتناسباً" مقارنة بالخيارات الأخرى¹.

إن دراسة الأثر، على ضوء ما تقدم، تمثل أداة قابلة لتجديد آلية الرقابة السابقة على دستورية القوانين من الناحية الموضوعية، شريطة أن يعزز المجلس الدستوري أولاً رقابته على مدى التزام الحكومة بمتطلبات القانون العضوي الصادر في عام ٢٠٠٩ بشأن إعداد هذه الدراسات. وفي حال تحققت هذه الرقابة على الشكل والمضمون، فإن توظيف هذه الدراسة من شأنه أن يثري تقييم القاضي للشرعية الدستورية للمبادرات التشريعية الحكومية².

ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن المجلس الدستوري لا يزال يتبنى رقابة متحفظة ومحدودة فيما يتعلق برقابة احترام إلزامية إعداد دراسة الأثر، سواء في إطار الرقابة المنصوص عليها في الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور، أو تلك المنظمة بموجب المادة ٦١. لكن الاتجاه المتزايد لاعتماد المحاكم الأجنبية، والمحكمة الأوروبية خصوصاً، على تحليلات الأثر، إضافة إلى الضغوط البرلمانية المتزايدة لفرض احترام أحكام القانون العضوي، قد يدفع المجلس مستقبلاً إلى تعميق رقابته على محتوى دراسات الأثر، لا مجرد وجودها الشكلي³.

¹ Dans l'affaire T-18/10 (arrêt du 1er février 2013), le Tribunal de l'Union européenne a tiré parti de l'étude d'impact afin d'étayer la proportionnalité de la solution réglementaire retenue.

² Marine Methivier, op. cit., n°٣٢.

³ Bertrand-Léo Combrade, "l'obligation d'étude (...)", op. cit., p. 1٥٣.

الخاتمة

لقد سعت هذه الدراسة إلى الإحاطة بمختلف جوانب دراسة الأثر المصاحبة لمشروعات القوانين في النظام القانوني الفرنسي، باعتبارها آلية تهدف إلى تقييم وتحليل مسبق لتأثير التشريعات قبل إصدارها. وقد تم ذلك من خلال تتبع تطورها التاريخي، وتأصيلها القانوني، ورصد تطبيقها العملي، ثم تقييم آليات الرقابة المخصصة المعتمدة لضمان فعاليتها في تحسين جودة النصوص القانونية. وقد بينت نتائج البحث أن دراسة الأثر لم تعد مجرد أداة مرافقة للمسار التشريعي، بل تحولت إلى عنصر جوهري لضمان سن قوانين متوازنة وفعالة، تراعي الآثار المحتملة للنصوص قبل دخولها حيز النفاذ.

فعلى مستوى صياغة النصوص القانونية، أضحت دراسة الأثر أداة لتقويم العمل التشريعي، تسهم في تحسين نوعي لمحتوى مشاريع القوانين، من خلال فرض قواعد منهجية دقيقة تضبط الهيكل الداخلي للنصوص وعناصرها الأساسية.

وقد تمحور هذا التقويم حول هدفين مترابطين: من جهة، إعادة التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في مسار إعداد النصوص القانونية؛ ومن جهة أخرى، السعي إلى تحسين جودة القانون من حيث البناء والمضمون والنتائج المتوقعة.

لقد كان الغرض الأساسي من هذا البحث هو تقييم فعالية هذه الإصلاحات في التطبيق العملي. وقد تبين أن اعتماد فرنسا لهذه الآلية (دراسة تقييم الأثر) لم يكن وليد لحظة تشريعية واحدة، بل جاء ثمرة لمسار تراكمي وتدرجي، اتسم بتجارب جزئية متفرقة وتوجيهات حكومية متعاقبة، إلى أن تم تكريسها على المستويين الدستوري - من خلال المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي - والتشريعي بموجب القانون العضوي لسنة ٢٠٠٩.

من خلال تحليل المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي، وبخاصة الفقرتين الثالثة والرابعة منها، وما أحالت عليه من مقتضيات القانون العضوي لعام ٢٠٠٩، توصل البحث إلى توصيف هذا الإطار بوصفه أداة جديدة من أدوات تنظيم العمل البرلماني، تهدف إلى إخضاع عملية إعداد التشريع لمعايير قانونية ومنهجية صارمة.

ويُعد هذا التحول استجابة ضرورية لمواجهة ظاهرة التضخم التشريعي التي أفرزت نصوصاً معقدة، متراكمة، وغير منسجمة، في كثير من الأحيان يصعب تنفيذها أو تقييم فعاليتها.

في هذا الإطار، تبلورت دراسة الأثر كأداة استباقية ذات طابع وقائي، تقوم على طرح تساؤل محوري : ما النتائج المحتملة لتطبيق مشروع القانون بعد إقراره رسمياً؟ ويتم التعامل مع هذا السؤال

من خلال تحليلات تستند إلى معطيات واقعية، تجمع بين المؤشرات الكمية - كحجم التكلفة المالية وعدد الفئات المتأثرة بالتشريع - والمؤشرات النوعية، مثل الانعكاسات الاجتماعية والإدارية والبيئية. وقد بين البحث أن دراسات تقييم الأثر المعتمدة في السياق الفرنسي لا تقتصر على التحليل المالي فحسب، بل تنزع نحو مقارنة شاملة، تستهدف فهم التأثيرات المتعددة للنصوص التشريعية على الأفراد، والإدارات، والمجتمع بمكوناته.

لتحقيق هذا الهدف، حرصت هذه الدراسة على تناول الموضوع من كافة زواياه، حيث رصدت تطوره القانوني، وحللت آليات التطبيق العملي، وقيمت فعالية الرقابة التي تُمارس على هذه الدراسات من قبل الهيئات الإدارية والدستورية المختصة.

وقد شكل الفصل الأول من الرسالة إطاراً تحليلياً عاماً، عُني بإبراز الخلفية التي أفضت إلى اعتماد دراسة الأثر كأداة تنظيمية وتشريعية.

كما تناول نطاق تطبيق هذه الدراسة، ومحتواها الإلزامي، والجهات المؤسسية المكلفة بإعدادها وضبطها.

ففي المبحث الأول، تم تتبع مسار التحول التدريجي نحو تبني آلية دراسة الأثر لمشروعات القوانين في فرنسا، انطلاقاً من الإطار التاريخي للنماذج الأنجلوسكسونية والأوروبية، ثم استعراض المحاولات الفرنسية التي انطلقت في التسعينيات، وصولاً إلى إقرار الإلزام القانوني لهذه الدراسات بموجب القانون العضوي لسنة ٢٠٠٩. كما تم التطرق إلى دور المنشورات المصلحية الدورية التي ساهمت في توجيه وتفسير تطبيق هذه الإلزامية، قبل عرض الأهداف الأساسية التي تسعى دراسة تقييم الأثر إلى تحقيقها، وعلى رأسها تحسين جودة التشريع وتعزيز فاعليته ومراعاته للواقع المؤسسي والاجتماعي.

أما المبحث الثاني، فقد ركز على نطاق تطبيق دراسة تقييم الأثر، من خلال بيان الاستثناءات من الالتزام العام بإجراء دراسة الأثر في القانون الفرنسي، سواء كانت استثناءات صريحة كالإعفاء الكامل لبعض المشروعات (مثل مشاريع القوانين الدستورية أو قوانين الأزمات)، أو استثناءات ضمنية، كما هو الحال في استبعاد بعض المقترحات النيابية ذات الطابع الحكومي، وكذلك استثناءات التعديلات الحكومية على مشروع القانون أثناء المناقشات البرلمانية وكذلك مشروعات القوانين التي تُعرض مباشرة على الاستفتاء الشعبي.

كما تم تحليل آليات التخفيف الإجرائي لتطبيق آلية دراسة تقييم الأثر عبر نظام مرن يخص بعض النصوص التشريعية كالقوانين المالية أو قوانين التصديق على المعاهدات.

وقد خُصص جزء من هذا المبحث لتناول التقييم المسبق للقرارات التنظيمية (اللوائح)، بوصفه مجالاً متقارباً من تقييم الأثر المرافق لمشروعات القوانين الحكومية. وقد تم استعراض الإطار العام المعتمد في هذا المجال، حيث شددت عدة منشورات صادرة عن الوزير الأول على ضرورة إرفاق اللوائح ذات الأثر المباشر على الإدارات المحلية أو المؤسسات الاقتصادية أو الأفراد ببطاقات تقييم تُحلل الآثار المتوقعة، مع تكليف الأمانة العامة للحكومة بمراجعة جودة هذه التحليلات. كما تم التوقف عند الوضعية القانونية الخاصة لمشاريع الأوامر (les projets d'ordonnance) (اللوائح التفويضية)، باعتبارها حالة فريدة تتقاطع فيها الطبيعة التنظيمية مع البعد التشريعي، إذ تظل في الأصل لوائح تنظيمية إلى حين تصديق البرلمان عليها، لتكتسب بعد ذلك قوة القانون. وفي هذا السياق، يُبرز دليل الصياغة القانونية الفرنسي (Guide de légistique) أهمية إخضاع هذه النصوص، في حالات محددة، لتقييم مسبق دقيق يعادل في شموليته ما يُفرض على مشروعات القوانين، باعتباره أداة ضرورية لضمان الشفافية، وتحسين جودة التدخل التنظيمي، ومراعاة التوازنات المؤسسية والاجتماعية.

كما ناقش هذا المبحث أيضاً غياب إلزامية دراسة الأثر بالنسبة لمقترحات القوانين البرلمانية، وهو ما يُعد نقطة قصور بارزة في المنظومة الحالية. وقد تطرقنا في هذا السياق إلى دور مجلس الدولة كآلية بديلة لتقييم هذه المقترحات.

في المبحث الثالث من الفصل الأول، تم تحليل المحتوى الإلزامي لدراسة تقييم الأثر وفق ما تفرضه النصوص القانونية، بدءاً من المقدمة التحليلية للنص ومجالات تأثيره، مروراً بتشخيص الوضع القائم، وتحليل الإطار القانوني والمؤسسي، وانتهاءً بمبررات التدخل التشريعي والأهداف المرجوة منه. كما تم تفصيل البدائل الممكنة، والاستشارات المرافقة، والآثار المطلوب تحليلها، بما في ذلك الآثار القانونية، الاقتصادية، المالية، الاجتماعية، البيئية، والإدارية.

وقد خُتم هذا الفصل بتحليل أدوار الفاعلين الإداريين، من وزارات، وأمانة عامة للحكومة، وهيئات متخصصة مثل المجلس الوطني لتقييم المعايير، مع تسليط الضوء على أهمية الخبرة الفنية للإدارات في مجالات متعددة (المساواة، الإعاقة، الشباب)، لما لها من دور في تحسين مضمون دراسة تقييم الأثر.

أما الفصل الثاني من هذا البحث، فقد خُصص بالكامل لدراسة الرقابة على دراسات تقييم الأثر، بوصفها جزءاً من الإجراءات التشريعية التي تهدف إلى تنظيم الأداء البرلماني وضبط جودة النصوص القانونية. ففي هذا السياق، تُعد إلزامية دراسة الأثر أداة تعكس تكريس ما يمكن وصفه

بـ"القانون الحكومي الفعلي"، حيث يُمكن أن يترتب على إغفالها فرض جزاءات أو اعتراضات، سواء من قبل مجلس الدولة، أو المجلس الدستوري، أو حتى من قبل مؤتمر رؤساء الغرفة البرلمانية الأولى المعنية بمشروع القانون المقدم من الحكومة.

وقد تناولنا بدايةً دور مجلس الدولة، الذي شهد تطوراً ملحوظاً، إذ انتقل من ممارسة رقابة شكلية تقتصر على التحقق من وجود الدراسة، إلى رقابة موضوعية تهتم بمستوى كفاية محتواها وتحليل مدى اتساقها مع الأهداف المعلنة للنصوص القانونية.

وفي بعض الحالات، باتت آراء المجلس ترتبط بشكل مباشر بنتائج التحليل المسبق للنصوص القانونية.

كما تم تحليل الأثر الذي تمارسه دراسات تقييم الأثر على صياغة آراء مجلس الدولة، وعلى التفاعل الحاصل بينها وبين السوابق القضائية للمجلس الدستوري، لا سيما فيما يتعلق بمدى مطابقة النصوص المقترحة للضوابط الدستورية والتشريعية، سواء من حيث الشكل أو المضمون، والمنصوص عليها في القانون العضوي لسنة ٢٠٠٩ المتعلق بدراسة الأثر لمشروعات القوانين.

ثم تناول البحث الرقابة البرلمانية على حق قبول مشاريع القوانين، من خلال تحليل مضمون الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي، وحدود رقابة مؤتمر رؤساء المجلس النيابي، والصعوبات المرتبطة بتنفيذ الجزاءات المنصوص عليها في حالة عدم توفر دراسة تقييم الأثر أو قصورها، وهو ما تم تصنيفه كعامل من عوامل ضعف الردع التشريعي.

أما في المبحث الأخير، فقد خُصص لتحليل الرقابة الدستورية التي يضطلع بها المجلس الدستوري الفرنسي على دراسات تقييم الأثر، وذلك من خلال مسارين رئيسيين: أولهما، حق الطعن في دراسة الأثر من قبل البرلمانين؛ وثانيهما، ممارسة الرقابة ضمن فحص دستورية النصوص في إطار المادة ٦١ من الدستور.

وقد بينت نتائج التحليل أن هذه الرقابة لا تزال ذات أثر محدود، سواء على المستوى الإجرائي – بالنظر إلى ندرة الطعون ذات الصلة – أو على مستوى فحص مضمون الدراسات من حيث العمق والجدية، ما يعكس استمرار طابعها الشكلي في معظم الحالات. هذا وقد ثبت لنا من خلال تلك الدراسة عدد من النتائج والتوصيات نجملها في التالي:

أولاً: نتائج البحث:

(١) نص القانون العضوي (القانون الأساسي) لسنة ٢٠٠٩ على إلزام الحكومة بإعداد دراسة أثر لكل مشروع قانون يُقدم إلى البرلمان، وذلك بهدف تحليل الأبعاد القانونية، والاقتصادية، والاجتماعية للنصوص المقترحة، بما يُسهم في تعزيز جودة التشريع والتصدي لظاهرة التضخم التشريعي. يشمل هذا الالتزام فئات محددة من مشروعات القوانين، منها: القوانين العضوية، والعادية، وقوانين البرمجة (عدا المالية العامة)، وبعض الأحكام غير المالية في قوانين المالية، بالإضافة إلى مشاريع التصديق على الاتفاقيات الدولية وفقاً للمادة ٥٣ من الدستور. في المقابل، يُستثنى من هذا الالتزام عدد من المشاريع، أبرزها: مشاريع تعديل الدستور، قوانين التصديق على الأوامر التشريعية التي لا تتضمن تعديلات جوهرية، قوانين المالية العامة والتسوية، وقوانين تمديد الأزمات. كما لا تنطبق إلزامية الدراسة على الاقتراحات البرلمانية أو التعديلات المقدمة من البرلمان أو الحكومة، ولا على مشاريع الأوامر التشريعية المنصوص عليها في المادتين ٣٨ و ٧٤-١ من الدستور.

(٢) يُعد غياب إلزامية دراسة الأثر بالنسبة لمقترحات القوانين البرلمانية في النظام القانوني الفرنسي من أبرز الإشكاليات الفنية والمؤسسية التي أفرزها السعي إلى تحسين جودة التشريع وتعزيز فاعلية السياسات التشريعية. ورغم أن هذا الاستثناء جاء في الأصل احتراماً لاستقلالية السلطة التشريعية وحمايةً لحق المبادرة البرلمانية، إلا أن الواقع أظهر آثاراً سلبية عكسية، تمثلت في تراجع مصداقية هذه المقترحات ووصمها بعدم النضج أو الافتقار إلى الأساس التحليلي. وفي بعض الحالات، استغل هذا الغياب للالتفاف على الالتزام بدراسة الأثر من قبل الحكومة، عبر تمرير مشاريعها في شكل مقترحات برلمانية، وهو ما يُفرغ آلية التقييم المسبق من مضمونها الرقابي ويُضعف من شفافية العملية التشريعية ككل.

(٣) يُولي مجلس الدولة الفرنسي أهمية كبيرة لدراسات الأثر المصاحبة لمشاريع القوانين، إذ لا يكتفي بتلقيها، بل يعتبرها أداة تحليلية أساسية لفهم توجهات الحكومة ومبررات اختياراتها. ويعتمد مجلس الدولة الفرنسي نهجاً تدريجياً في الرقابة على دراسات الأثر المرافقة لمشروعات القوانين، بهدف ضمان جودتها دون تعطيل العملية التشريعية. فعند رصد قصور طفيف، يكتفي بتوجيه توصيات غير ملزمة لتحسين الدراسة. أما في حال وجود نقص جوهري، فقد يعلق نظره في المشروع لحين استكمال الدراسة. وفي الحالات القصوى، يرفض النظر نهائياً في المشروع إذا غابت الدراسة كلياً أو كانت قاصرة بشكل جسيم، مما يمثل جزاءً صارماً لحماية جودة التشريع.

٤) تنص الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي على آلية رقابية أولية على مشروعات القوانين الحكومية من خلال تمكين مؤتمر رؤساء أول مجلس يُعرض عليه المشروع من رفض إدراجه في جدول الأعمال إذا لم تُحترم المتطلبات الشكلية المنصوص عليها في القانون العضوي لعام ٢٠٠٩، وعلى رأسها تقديم تحليل تمهيدي شامل لتداعيات المشروع. غير أن هذه الرقابة، رغم أهميتها المبدئية، لا تزال محدودة الأثر من حيث المضمون، إذ تركز أساساً على فحص شكلي لا يتناول عمق محتوى النصوص أو مدى جدية التقييم الأولي المرافق لها. ويعود ذلك إلى خضوع سلطة المؤتمر لمنطق الأغلبية البرلمانية، ما أفقد هذا الإجراء طابعه الرقابي الموضوعي، وقلص دوره في تحسين جودة المشروعات من خلال فرض تحليل واقعي ومنهجي لآثارها المتوقعة. ومن هذا المنطلق، برزت دعوات فقهية لإسناد حق الاعتراض على إدراج المشاريع إلى نسبة من المعارضة البرلمانية، بما يضمن رقابة أكثر حيادية على مدى التزام الحكومة بإعداد تقييمات أولية وافية تراعي مختلف الجوانب القانونية والاجتماعية والاقتصادية للنصوص المقترحة.

٥) في إطار سعي المشرع الدستوري الفرنسي إلى ترسيخ البعد الإجرائي في إعداد مشاريع القوانين، تم إدراج آلية ضمن الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور، تهدف إلى تمكين البرلمان من تفعيل رقابة دستورية أولية على الدراسات التحليلية المصاحبة لمشروعات القوانين الحكومية. غير أن التحليل القانوني لهذا النص يكشف عن نهج بالغ التقيد في تنظيم إمكانية الطعن أمام المجلس الدستوري في حال غياب أو قصور هذه الدراسات، ما أضعف من فاعلية الرقابة المفترضة. وتؤكد السوابق القضائية الصادرة عن المجلس، ولا سيما في السنوات الأخيرة، استمرار اعتماده على منطق رقابي شكلي، يقتصر على التحقق من مدى استيفاء دراسة التحليل الأولي لشروطها الشكلية وفقاً للنصوص القانون العضوي لعام ٢٠٠٩، دون التعمق في مضمونها أو تقييم مدى استجابتها للأهداف التشريعية المرجوة. ويعكس هذا التوجه التزاماً صارماً من المجلس بحدود وظيفته كمراقب للشرعية الإجرائية، وتقادياً لأي تدخل في التقديرات السياسية أو الفنية للسلطة التنفيذية، إلا أن هذا الحذر المؤسسي يثير في المقابل تساؤلات جوهرية حول جدوى هذه الرقابة في تحسين جودة التشريع والتصدي لظاهرة التضخم التشريعي.

ثانياً: توصيات البحث:

في ظل الحاجة المتزايدة إلى تعزيز جودة التشريعات في مصر وضمان مواعيتها لأولويات التنمية وتطلعات المجتمع، يُوصى باعتماد آلية مؤسسية منهجية لتحليل النتائج المترتبة على مشروعات ومقترحات القوانين قبل إصدارها. وتستند هذه التوصية إلى ما أظهرته التجربة الفرنسية من فاعلية هذا النوع من التحليل في دعم التشريعات، مع التأكيد على ضرورة تجنب أوجه القصور التي أفرزتها الممارسة العملية في السياق الفرنسي، وتقادي نقلها إلى السياق القانوني المصري.

تهدف هذه الآلية المقترحة في القانون المصري إلى:

- ضمان اتساق النصوص القانونية مع السياسات العامة للدولة؛
 - الحد من التضخم التشريعي وتكرار النصوص وضعف الفعالية القانونية؛
 - تعزيز وضوح الإجراءات المتعلقة بصياغة القوانين، وتمكين البرلمان والجهات المعنية من الاطلاع على المعلومات الضرورية بشأن ما يترتب على سن النصوص القانونية.
- وفي هذا السياق، يُقترح إدراج التزام قانوني يُلزم بإرفاق تحليل شامل للنتائج المتوقعة مع كل مشروع قانون حكومي أو مقترح برلماني، بحيث يشمل هذا التحليل:
- تحديد الأهداف الأساسية للتشريع؛
 - عرض البدائل الممكنة، سواء كانت تشريعية أو غير تشريعية؛
 - تقدير التبعات القانونية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية التي قد تنجم عن تطبيقه؛
 - تقدير التكاليف المالية المتوقعة للتنفيذ.
- ويُوصى بأن يصدر رئيس مجلس الوزراء في مصر قراراً يحدد نموذجاً موحداً لهذا التحليل، بعد التشاور مع الجهات المختصة، لا سيما مجلس الدولة. كما ينبغي إصدار لائحة تنفيذية تفصل مكونات هذا النموذج، ومنهجية إعدادها، والجهات التي تتولى مراجعته. ولتفعيل هذه المنظومة، يُقترح:
- إنشاء وحدات فنية دائمة داخل الوزارات، يتم تدريبها دورياً على إعداد هذه التحليلات؛
 - ربط إدراج مشروعات القوانين ضمن الخطة التشريعية للبرلمان بمدى استيفائها لتحليل مسبق ذي جودة، يُبين الآثار المتوقعة بصورة دقيقة ومنهجية؛
 - تطوير آلية لاحقة لتقييم الأثر الفعلي بعد دخول القانون حيز النفاذ؛
 - إنشاء هيئة إدارية مركزية لتحليل وتقييم الأثر ضمن هيكل الأمانة العامة لمجلس الوزراء، تتولى تنسيق الجهود وتجميع التحليلات ورفع نتائجها إلى البرلمان.

أما على المستوى البرلماني، فيُقترح:

- اشتراط وجود تحليل مكتمل للنتائج المتوقعة قبل مناقشة أي مشروع قانون؛
 - منح البرلمان صلاحية طلب استكمال المعلومات الناقصة، أو عقد جلسات استماع مع الجهات المختصة؛
 - اعتبار غياب التحليل المسبق لآثار النصوص القانونية المقترحة أو ضعفه الجسيم سبباً وجيهاً لإرجاء المناقشة أو إعادة المشروع إلى الجهة المقدمة له، دون المساس بحق المجلس في اتخاذ القرار بعد انقضاء مدة زمنية محددة.
- إن إقرار هذه الآلية من شأنه أن يُحدث نقلة نوعية في آليات التشريع في مصر، من خلال ترسيخ فكرة التشريع القائم على المعرفة، وتعزيز إتاحة المعلومات والوضوح في العملية التشريعية، فضلاً عن دعم الرقابة البرلمانية عبر تمكين البرلمان من تقييم وتحليل مضمون القوانين بموضوعية، بما يسهم في بناء منظومة قانونية حديثة تتسم بالكفاءة والفعالية.

قائمة المراجع

١. المؤلفات العامة

1. **Abélès Marc**, "Un ethnologue à l'Assemblée" ("Chapitre III. La fabrique des lois"), Odile Jacob, 2000.
2. **Audrey De Montis et Priscilla Monge**, "Le droit parlementaire", Dalloz, nom de la collection: Connaissance du droit, 2025.
3. **Didier Maus**, "Droit constitutionnel", 10e éd., LGDJ, 2022.
4. **Gérard Patrick**, "Les avis sur des propositions de loi", "La juridiction administrative", 2^e éd., Paris, La Documentation française, coll. "Découverte de la vie publique", 2022.
5. **Jean-Michel Eymeri-Douzans et Xavier Bioy**, "La relation administrative. Usagers et agents publics dans les transformations de l'action publique", Paris, LGDJ, 2012.
6. **Mathilde Philip-Gay et Dominique Turpin**, "Les études d'impact accompagnant les projets de loi", LGDJ, Paris, 2012.
7. **Marthe Fatin-Rouge Stefanini et Fabrice Melleray**, "La qualité de la norme", LGDJ, 2009.
8. **Michel Bouvier**, Les finances publiques, LGDJ, 12e édition, 2021.

٢. المراجع المتخصصة (المقالات والأبحاث)

1. **Alain Ménéménis**, "Quelques remarques sur le rapport Picq", Revue administrative, n° 283, janv.-fév. 1995.
2. **Alain Viandier**, "La crise de la technique législative", Revue française de théorie juridique, 4, 1986.
3. **Alemanno Alberto**, "Le juge et les études d'impact", RFAP, 2014/1 N° 149, 2014.

4. **Andrea Renda**, "Law and Economics in the RIA World", PhD dissertation, Erasmus University Rotterdam, 7 Apr. 2011.
5. **Avril Pierre**, "Un nouveau droit parlementaire?" , Revue du droit public, 2010/1 Janvier, 2010.
6. **Bachschmidt Philippe**, "Droit parlementaire: Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire", RFDC, 2009/2 n° 78, 2009.
7. **Baghestani Laurence**, "L'amélioration de la qualité du travail législatif", Ellipses, 2020.
8. **Baghestani Laurence**, "La procédure législative", Fiches de droit constitutionnel Rappels de cours et exercices corrigés, Ellipses, 2020.
9. **Barthélemy Christophe**, "Résurgence du débat sur la nature des ordonnances dans le domaine de la loi", RFDA, septembre–octobre 2020.
10. **Behar Daniel**, "Réforme territoriale: la fin d'un cycle ? L'Économie politique", 2015/4 N° 68.
11. **Beneteau Pierre**, "Évaluation préalable des projets de normes: méthode et portée", LPA, n°185, 2015.
12. **Benjamin Monnery**, "Qualité des études d'impact et travail parlementaire", Revue d'économie politique, 2022, n°132.
13. **Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux**, "L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État", Dalloz, Thèmes et commentaires, 2011.
14. **Bertrand-Léo Combrade**, "À qui profite l'étude d'impact ? ", LPA, 24 / 01 / 2012, n°17.
15. **Bertrand-Léo Combrade**, "Cinq ans plus tard: première (et dernière ?) application de l'article 39, alinéa 4 de la Constitution", LPA, 27 août 2014, n° 171.

16. **Bertrand-Léo Combrade**, "l'étude d'impact a la croisée des chemins ?". Consultable en ligne:
https://blog.juspoliticum.com/2018/05/03/letude-dimpact-a-la-croisee-des-chemins-par-bertrand-leo-combrade/#_ftnref12.
17. **Bertrand-Léo Combrade**, "L'impact de l'étude d'impact", RFDC, 2018/4 N° 116, 2018.
18. **Bertrand-Léo Combrade**, "l'obligation d'étude d'impact des projets de loi ", Dalloz, Collection: "Nouvelle Bibliothèque de Thèses ", 2017.
19. **Bertrand-Léo Combrade**, " Le Gouvernement argumente, l'étude d'impact passe", RFDC, décembre 2023, n° 136.
20. **Bertrand-Léo Combrade**, Le Conseil constitutionnel et les études d'impact des projets de loi, document de travail,.٢٠٢٤ Disponible en ligne: <https://hal.science/hal-04997491v1>.
21. **Betaille Julien**, "La procédure de l'étude d'impact après la loi portant engagement national pour l'environnement", Revue Juridique de l'Environnement, numéro spécial, 2010.
22. **Broussolle Yves**, "Le contrôle de l'action du gouvernement par le Parlement", Fiches d'introduction au droit public, Ellipses, 2019.
23. **Cabanis Guillaume**, "Le rôle du Conseil d'État dans l'amélioration de la qualité normative", AJDA, 2011.
24. **Cartier-Molin Thibaud**, "La portée du nouveau rôle législatif des commissions parlementaires", Revue du droit public, 2010/5 Septembre, 2010. p.1399.
25. **Chaeva Natalia**, "La réforme du règlement du Sénat: Une restructuration fondamentale des méthodes de travail ?" , Pouvoirs, 2016/4 N° 159, 2016.

26. **Chaltiel Florence**, "La loi organique relative aux articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution devant le Conseil constitutionnel: revalorisation du Parlement ou protection du gouvernement?", LPA, 28/05/ 2009, n° 106.
27. **Cottin Stéphane**, "Extraqual: An Extranet System for Quality and Simplification of Law", RFAP, 2013/2 N°146, 2013.
28. **Coutant-Lapalus Christelle**, "Bail mobilité", Le Moniteur, 2022.
29. **De Saint Pol Thibaut**, "Quelles politiques en faveur de la jeunesse ? ", Cahiers français, 2023/4 n°434, 2023.
30. **Delvolvé Pierre**, "La loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe et le droit public", RFDA, septembre-octobre 2013, n° 5.
31. **Denolle Anne-Sophie**, "Les études d'impact: une révision manquée ? ", RFDC , 2011/3 n° 87, 2011.
32. **Derosier Jean-Philippe**, "L'impact toujours plus faible des études d'impact", Constitutions, n°2018-3, p. 379.
33. **Drago Guillaume**, "Fonction consultative du Conseil d'État et fonction de Gouvernement: de la consultation à la codécision", AJDA, 2003.
34. **Émilie Moysan**, "Une ambiguïté constitutionnelle: l'ordre du jour parlementaire", LPA, 09/07/ 2018, n°137j5, p.
35. **Farrow Scott**, "Principles and Standards for Benefit-Cost Analysis", Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2013.
36. **François Luchaire**, "Les limites de la QPC en matière procédurale", AJDA, 2011.
37. **François Saint-Bonnet**, "Droit public et raison d'Etat", Droit & Société, n°98, 2018.

38. **Frédéric Rolin**, "L'évaluation préalable des normes et la protection des collectivités territoriales", AJDA, n° 15, 2016.
39. **Ghaleh–MarzbanPeimane**, "8. Quel est le rôle du juge administratif ?" , Parlons justice en 30 questions, La Documentation française, 2024.
40. **Ghévontian Richard**, "Note sous décision n° 2003–468 DC", RFDC, juillet–septembre 2003, n°55.
41. **Gicquel Jean–Éric**, " Droit parlementaire", 6^e éd., LGDJ, 2022.
42. **Gicquel Jean–Éric**, "La loi et la procédure parlementaire", RFDA, septembre–octobre 2013, n°5.
43. **Gicquel Jean–Éric**, "Le respect de la procédure législative. Variations autour d'un soi–disant cafouillage parlementaire", La Semaine juridique. Édition générale, 10 décembre 2012, n° 50.
44. **Guillaume Drago**, "La loi organique du 15 avril 2009: étude d'impact et rationalisation du travail législatif ", in Pouvoirs, n° 132, 2010, p. 117.
45. **Guillaume Protière**, "L'exception à l'obligation d'études d'impact, Communication Dans Un Congrès 2012", Centre de droit constitutionnel, p. 5, available at: <https://hal.science/hal-00823912>.
46. **Guy Braibant**, "Le rôle législatif du Conseil d'État", Revue Pouvoirs, n° 25, 1983.
47. **Hérin Jean–Louis**, "Le Sénat et la révision", RFDC, 2018/4 N° 116, 2018.
48. **Hutier Sophie**, " « Un » cafouillage parlementaire« sanctionné » ", RFDC, janvier 2013, n°93.
49. **Hutier Sophie**, "Jurisprudence du Conseil constitutionnel", RFDC, juillet–septembre 2010, n°83,.

50. **Hutier Sophie**, "Première décision FNR relative à une étude d'impact: déception ou espérance ?", RFDC, janvier–mars 2015, n° 101, p.194.
51. **Ioannis Lianos**, "Études d'impact et production normative", RFAP, n°149, 2014.
52. **Jean–Claude Zarka**, La loi « biodiversité », LPA 30 Août. 2016, n° 120b7.
53. **Jean–Éric Schoettl**, "Une inflation normative préjudiciable à l'État de droit ", RFAP, n°147, 2013.
54. **Jean–Louis Cabrespines**, "Étude d'impact: mieux évaluer pour mieux légiférer", CESE, JORF, 3 sept. 2019, Étude n° 2019–21, Mandature 2015–2020.
55. **Jean–Louis Pezant**, "Un âge d'or législatif ?", In memoriam, Paris, Litec., 2010.
56. **Jean–Marc Sauvé**, "L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État", 2011. Available at:
https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/l-examen-de-la-constitutionnalite-de-la-loi-par-le-conseil-d-etat#_ftnref19.
57. **Jean–Marc Sauvé**, "Le rôle du Conseil d'Etat dans la mise en oeuvre des études d'impact". Available at:
https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/le-role-du-conseil-d-etat-dans-la-mise-en-oeuvre-des-etudes-d-impact#_edn8.
58. **Jean–Marc Sauvé**, "L'évaluation et le contrôle des politiques publiques par le Parlement". Available at:

<https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/l-evaluation-et-le-contrôle-des-politiques-publiques-par-le-parlement>.

59. **Jean-Marie Pontier**, "Le Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics", JCPA, 2014.
60. **Jean-Pierre Camby**, "1958-2018: évolutions ou révolutions du travail parlementaire ?", N°1085-1086", Revue Politique et Parlementaire, 2018.
61. **Laurent Eck**, "Les études d'impact et la légistique", May 2011, Centre de droit constitutionnel. available at: <https://shs.hal.science/hal-00992554/>.
62. **Levade Anne**, "Conseil constitutionnel et ordonnances: l'in vraisemblable revirement !" , La Semaine juridique. Édition générale, 29 / 06 / 2020, n° 26, p. 1185.
63. **Manel Benzerafa-Alilat**, "De l'inflation normative à l'amplification des lois dans le processus parlementaire", RFAP, n° 182, 2022.
64. **Marine Methivier**, "Droit des parlementaires à la contestation des études d'impact devant le Conseil constitutionnel", La Revue des droits de l'homme, Actualités Droits-Libertés, 2019, n°10, DOI: <https://doi.org/10.4000/revdh.6285>.
65. **Méthivier Marine**, "Notesur Cons. const., décision n° 2015-718 DC", RFDC, n°106, 2016.
66. **Mihaly Fazekas**, "Le patchwork de la pratique des études d'impact en Europe: proposition de taxinomie", RFAP, 2014/1 N° 149, 2014.

67. **Olivier Vardakoulis**, "Simplified Guide for a Cost–Benefit Analysis of Local Climate Change Adaptation Projects", New Economics Foundation, Jan. 2014.
68. **Par Charruau Jimmy**, "Le “sexisme”: une interdiction générale qui nous manque? ", Revue du droit public, 2017/3 Mai, 2017.
69. **Pascal Beauvais**, "La reconnaissance mutuelle applicable aux peines de prison", Revue trimestrielle de droit européen, Dalloz, n°02, 2020.
70. **Patrick Gaïa**, "Le Conseil constitutionnel, le Conseil d’État et les normes internationales: duel ou duo ?" , RFDC, 2021/1 N° 125, 2021.
71. **Pierre–Yves Gahdoun**, "L’étude d’impact: un instrument encore imparfait du travail législatif", RFDC, n° 104, 2015.
72. **Prieur Michel**, "Les études d’impact et le contrôle du juge administratif en France", Revue Juridique de l'Environnement, n°1, 1991.
73. **Radiguet Rémi**, "Loi d’orientation des mobilités et protection de l’environnement: verdissement à toute vitesse par une politique des petits pas ?", Revue juridique de l’environnement, 2020/1 Volume 45, 2020.
74. **Romain Rambaud**, "Le Conseil constitutionnel et les études d’impact: entre contrôle formel et inertie contentieuse", RFDC, n° 125, 2021, p. 45.
75. **Séverine Leroyer**, "Le Conseil d’État, colégislateur ? La possibilité de saisir le Conseil d’État d’une proposition de loi, Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux", n°10, 2012.
76. **Sirinelli Jean**, "La justiciabilité des études d’impact des projets de loi", Revue du droit public, 2010/5 Septembre, 2010.

77. **Susan Rose–Ackerman et Thomas Perroud**, "Les études d'impact et l'analyse "coûts–avantages": modèles américains et traditions juridiques françaises ", RFAP, 2014/1 N° 149.
78. **Thomas Perroud**, "Les études d'impact dans l'action publique en France : perspective critique et propositions", Politiques et management public, Vol 35/3–4, 2018, p.215.
79. **Todorova Mariette**, "Le Conseil d'État, conseiller du Parlement: premier bilan", RFDC, 2013/1 n° 93, 2013.
80. **Urvoas Jean–Jacques**, "Une occasion gâchée, la révision constitutionnelle", Commentaire, 2010/2 Numéro 130, 2010.
81. **Urvoas Jean–Jacques**, "Un Sénat contrôleur? ", Le Sénat, Presses Universitaires de France, 2019.
82. **Vannier Patricia**, "Le droit des personnes handicapées", Fiches de droit, Ellipses, 2020.
83. **Verpeaux, Michel**, "La codification devant le Conseil constitutionnel", AJDA, 2004, n° 3, p.1849.
84. **Yves Gaudemet**, "Les avis du Conseil d'État: entre discrétion et utilité", AJDA, 2014.

٣. دراسات وتقارير وآراء مجلس الدولة الفرنسي

أولاً: قسم التقارير والدراسات بمجلس الدولة الفرنسي

1. Conseil d'État, "Rapport public 1991", La Documentation française, Collection: Études et documents du Conseil d'État".
2. Conseil d'État, Section du rapport et des études, Bilan de l'application de la circulaire du 21 /١١/ 1995 relative aux études d'impact, ٠٣/ 1997.
3. Conseil d'État, "Rapport public, Fiche réalisée le 15/03/2006", La Documentation française, Collection: Études et documents du Conseil d'État.
4. Conseil d'État, "Rapport public, Fiche réalisée le 12 /٠٥/2011", La Documentation française, Collection: Études et documents du Conseil d'État.
5. Conseil d'État, "Rapport public, Fiche réalisée le 21 /٠٣/ 2013", La Documentation française, Collection: Etudes et documents, Conseil d'Etat.
6. Conseil d'État, "Rapport public, Fiche réalisée le 05/12/2014", La Documentation française, Collection: Etudes et documents, Conseil d'Etat.

ثانياً: الآراء الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي، والتي يمكن الاطلاع عليها عبر الإنترنت من خلال الرابط التالي:

<https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/rechercher-un-avis-consiliaweb>

1. Conseil d'État, avis du Conseil d'État, n° 385047, " rapport sur le projet de loi fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région", en date du 30 mars 2011.
2. Conseil d'État, avis n° 18-17 rendu le 8 juin 2018 sur le projet de loi visant à renforcer la "lutte contre les violences sexuelles et sexistes", communiqué le 15 mars 2018.
3. Conseil d'État, avis n° 394142 en date du 1er février 2018, portant sur le "projet de loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025".

٤. تقارير برلمانية (فرنسا)

1. Assemblée nationale, "Rapport d'information n° 4279" sur la mise en application de la "loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration", à l'intégration et à la nationalité, présenté par M. Claude Goasguen et Mme Sandrine Mazetier", disponible sur:
<https://www.assemblee-nationale.fr>.
2. Assemblée nationale, "Rapport n° 1486" présenté par M. Franck Riester au nom de la commission des lois constitutionnelles sur le "projet de loi relatif à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur internet", XIIIe législature, disponible en ligne:<https://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r1486.asp>.
3. Assemblée nationale, Conférence des présidents, Compte rendu de la réunion du 04 /2023: "examen du projet de loi de programmation militaire", disponible sur:<https://www.assemblee-nationale.fr>.

4. Sénat français, "La procédure législative". Consultable en ligne: <https://www.senat.fr/connaitre-le-senat/role-et-fonctionnement/la-procedure-legislative.html>.
5. Sénat français, note de "législation comparée n° 283", publiée en décembre 2017. Consultable en ligne: <https://www.senat.fr/lc/lc283/lc28310.html>.
6. Sénat français, Rapport n° 641 sur le "projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales". Consultable en ligne: https://www.senat.fr/rap/l13-658/l13-658_mono.html.
7. Sénat, "Rapport législatif n° 551 (2010-2011) "de M. Jean-Patrick Courtois, fait au nom de la commission des lois, déposé le 25 /05/ 2011, relatif au "projet de loi fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région", disponible sur: https://www.senat.fr/rapports-senateur/courtois_jean_patrick95020y2010.html
8. Sénat, Commission des lois, "rapport n° 580 (2012-2013) "présenté par R. Vandierendonck concernant le "projet de loi relatif à la modernisation de l'action publique territoriale et à l'affirmation des métropoles", 15 mai 2013, p. 47.
9. Sénat, Rapport législatif n° 196 (2008-2009), déposé le 4 /02/ 2009, "Projet de loi organique relatif à l'application des articles 34 1, 39 et 44 de la Constitution". Consultable en ligne: <https://www.senat.fr/rap/l08-196/l08-1963.html>.

10. Sénat, Rapport législatif n° 95 (2013–2014) sur le "projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites", déposé le 25 octobre 2013. Texte et étude d'impact disponibles en ligne:
<https://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl1376-ei.asp>.

٥. التقارير المقدمة إلى رئيس الوزراء الفرنسي

1. **Dieudonné Mandelkern**, "Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation", La Documentation française, 01/01/2001.
2. **Jean Picq**, Rapport présenté au Premier ministre sur la qualité de la législation et les enjeux de sa lisibilité, La Documentation française, Paris, 1995.
3. **Jean-Luc Warsmann**, "Simplifions nos lois pour guérir un mal français, Rapport au Premier ministre", La Documentation française, 2009.
4. **Organisation for Economic Co-operation and Development**, "Mieux légiférer en Europe, Etude et rapport OCDE", 01/01/2010.
5. **Patrick Viveret**, "L'évaluation des politiques et des actions publiques, rapport au Premier ministre", La Documentation Française, Paris, 1989.
6. **Rapport Bruno Lasserre**, "Pour une meilleure qualité de la réglementation, remis au Premier ministre", La Documentation française, Paris, 2004.

٦. دليل صياغة مشاريع النصوص القانونية في فرنسا

1. SGG, "Le guide méthodologique pour la rédaction des études d'impact", La Documentation française, Paris, édition 2022.
2. SGG, "Guide de légistique, 3^e édition, Fiche 2.1.1 – Rôle du secrétariat général du Gouvernement, mise à jour 25/11/2024", La Documentation française, Paris.
3. SGG, "Guide de légistique, 3^e édition, Fiche 1.1.2 – Etudes et fiches d'impact, mise à jour 28/12/2023", La Documentation française, Paris.

٧. تقارير أوروبية

1. Mandelkern Group on Better Regulation", Final Report, 13 November 2001, European Commission. Available at:
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/mandelkern_report.pdf.
2. European Commission, "Impact Assessments – Better Law-Making", available at:
https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_en.
3. Commission européenne, "Lignes directrices pour une meilleure réglementation", document de travail publié en novembre 2021, avec le soutien de "l'International Association of Legislation."

٨. دراسات الأثر لبعض مشروعات القوانين في فرنسا

1. Étude d'impact n° 751 (2011–2012) sur le "projet de loi n° 2012–1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer", déposée au

Sénat le 5 /09/ 2012, en ligne: <https://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl11-751-ei/pjl11-751-ei.html>.

2. Étude d'impact relative au "projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites", datée du 17 septembre 2013, disponible dans la version "bleue" du dossier législatif, en ligne: <https://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl1376-ei.asp>.
3. Étude d'impact sur le texte n° 1961 accompagnant le projet de loi relatif au Grand Paris". Consultable en ligne: <https://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl1961-ei.asp>.
4. Étude d'impact sur le Texte n° 570, "projet de loi portant création du contrat de génération", déposée le 19/12/ 2012, en ligne: https://www.senat.fr/rap/l12-317/l12-317_mono.html.
5. Étude d'impact texte n° 719 (2012-2013), "projet de loi organique modifiant l'article 121 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie." Consultable en ligne: <https://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl12-719-ei/pjl12-719-ei.html>.
6. Étude d'impact texte n°463 accompagnant le "projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice", (2017-2018), mettant en lumière les objectifs structurels de la réforme judiciaire — disponible sur: <https://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl17-463-ei/pjl17-463-ei.html>.
7. Étude d'impact texte n°778 accompagnant le projet de loi visant à "renforcer la lutte contre les violences sexuelles et sexistes". Disponible

sur:https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b0778_etude-impact.

8. Étude d'impact, n° 2173, relative au projet de loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi ELAN), déposée le 19 juillet 2019. Disponible sur:https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b2173_etude-impact.
9. Étude d'impact, n° 539, relative au "projet de loi sur l'élection des représentants au Parlement européen", 15^e législature, déposée le 2 /01/ 2018. Disponible sur:
https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b0539_etude-impact .
10. Étude d'impact, n° 659, relative au projet de loi de programmation militaire 2019-2025, 15^e législature, déposée au Sénat le 6/02/ 2018. Disponible sur:
https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b0659_etude-impact.

٩. المنشورات الدورية المصلحية (فرنسا)

1. Circulaire du 21 /١١/ 1995 relative à "l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État", JORF n°279 du 1 /١٢/ 1995.
2. Circulaire du 26 /٠١/ 1998 relative à "l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État ", JORF n°31 du 6 /٠٢/ 1998.

3. Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, publiée au Journal officiel du 24 février 1989, posant les principes directeurs d'une modernisation de l'administration fondée notamment sur l'évaluation, la qualité de service et la responsabilisation des acteurs publics.
4. Circulaire du 26 /07/1995 sur la réforme de l'État et des services publics, JORF n°174 du 28 /07/1995.
5. Circulaire du 12/10/ 2015, relative à l'amélioration de la qualité normative et à la systématisation de l'évaluation préalable, émise par le Premier ministre.
6. Circulaire du 17 /07/ 2011 portant sur la simplification des normes applicables "aux entreprises et aux collectivités territoriales", JORF n° 0041.
7. Circulaire n° 6398/SG du Premier ministre du 24 /04/ 2023, instaurant l'obligation d'un test "de proportionnalité dans l'évaluation des projets de normes relatifs à l'accès ou à l'exercice des professions réglementées."
8. Circulaire du 15/04/ 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle, JORF n°0089 du 16 /04/ 2009, Texte n° 5.
9. Circulaire relative à "la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact", 26 /07/ 2017, JORF n°0175.
10. Circulaire N° 5857/SG du 2/05/2016 relative à "l'évaluation de l'impact sur la jeunesse des projets de lois et de textes réglementaires", Publié le: 02/05/2016.

11. Circulaire du 4 septembre 2012 "relative à la prise en compte du handicap dans les projets de loi", JORF n°0206 du 5/09/2012, Texte n° 2.
12. Circulaire du 23 /٠٨/ 2012, intégrant la dimension de "l'égalité femmes-hommes" dans l'élaboration des textes législatifs et réglementaires, JORF n°196, 24 /٠٨/ 2012.

١٠. أحكام المجلس الدستوري الفرنسي

1. Cons. const., 84-181 DC, 11 /10/ 1984, JORF du 13 /10/ 1984, p.3200.
2. Cons. const., 99-421 DC, 16/١٢/ 1999, JORF du 22 /١٢/1999, p.19041.
3. Cons. const., 2023-13 FNR, 20 /04/ 2023, JORF n°0094 du 21 /04/ 2023, texte n° 117.
4. Cons. const., 2020-843 QPC, 28 /٠٥/ 2020, JORF n°0130 du 29 mai 2020, texte n° 58.
5. Cons. const., 2015-718 DC, 13 /٠٨/ 2015, JORF n°0189 du 18/٠٨/2015, p.14376.
6. Cons. const., 2017-752 DC, 08 /٠٩/ 2017, JORF n°0217 du 16 /٠٩/ 2017, texte n° 5.
7. Cons. const., 2023-848 DC, 09 /٠٣/ 2023, JORF n°0060 du 11 /٠٣/ 2023, texte n° 2.
8. Cons. const., 2018-770 DC, 06 /٠٩/ 2018, JORF n°0209 du 11 /٠٩/ 2018, texte n° 2.

9. Cons. const., 2003-468 DC, 03/04/ 2003, JORFdu 12 /04/ 2003, p.6493.
10. Cons. const., 2004-500 DC, 29/07/2004, JORF du 30 /07/ 2004, texte n° 2.
11. Cons. const., 2005-526 DC, 13/10/ 2005, JORF du 20/10/ 2005, texte n° 58.
12. Cons. const., 2009-579 DC, 09 /04 / 2009, JORFdu 16/04/ 2009, p.6530.
13. Cons. const., 2010-606 DC, 20 /05/ 2010, JORF officiel du 26 /05/ 2010, p.9513
14. Cons. const., 2011-631 DC, 09 /06/ 2011, JORFdu 17 /06/ 2011, p.10306.
15. Cons. const., 2011-638 DC, 28 juillet 2011, JORF du 30 /07/ 2011, texte n° 3.
16. Cons. const., 2013-667 DC, 16 /06/ 2013, JORF du 18 /06/ 2013, p.8258.
17. Cons. const., 2013-679 DC, 04/12/ 2013, JORF du 7 /12/ 2013, p.19958.
18. Cons. const., 2013-683 DC, 16 /01/ 2014, JORF du 21 /01/ 2014, p.1066.
19. Cons. const., 2014-12 FNR, 01 /07/ 2014, JORF du 3 /07/ 2014, texte n° 100.
20. Cons. const., 2019-794 DC, 20 /12/ 2019, JORF n°0299 du 26 décembre 2019, texte n° 2.

21. Cons. const., 2019-823 QPC, 31 /••/2020, JORF n°0027 du 1/•/2020, texte n°100.
22. Cons. const., 2020-851/852 QPC, 03 /••/ 2020, JORF n°0164 du 4 juillet 2020, texte n° 102.
23. Cons. const., 2018-769 DC, 04 /••/ 2018, JORF n°0205 du 6 /••/ 2018, texte n° 2.