



**دراسة الأثر التشريعي لشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي**

**دراسة تحليلية نقدية**

**Examining the legislative impact of  
government-proposed draft laws in the  
context of French legislation**

**إعداد**

**الدكتور/ علاء محي الدين مصطفى أبو أحمد**

**أستاذ القانون العام المساعد كلية الحقوق جامعة حلوان**

**أستاذ القانون العام المشارك كلية القانون - جامعة الإمارات**

**البريد الإلكتروني : alaamohyem@gmail.com**

### ملخص البحث

يتناول هذا البحث موضوع دراسة الأثر التشريعي في مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في التشريع الفرنسي، في ضوء التعديلات الدستورية الصادرة في فرنسا في عام ٢٠٠٨، حيث قام المشرع الفرنسي بخطوة جديدة في إرساء آلية دراسة أثر مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، فقد نصت المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي على أن مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة يجب أن تلتزم بالإطار الذي سيحدده القانون الأساسي الذي سيصدر في هذا الصدد، وقد صدر القانون الأساسي رقم ٢٠٠٩-٤٠٣ والذي نص على ضوابط عديدة لمشروعات القانون المقدمة من الحكومة ومنها أنه يجب أن تكون مصحوبة بدراسة الأثر التشريعي.

وحتى يضمن المشرع الدستوري جدية دراسة الأثر التشريعي، فقد خصص مساراً للرقابة عليها من خلال المجلس الدستوري الفرنسي، وقد ظهر هذا النوع من الرقابة لأول مرة في تعديلات الدستور الفرنسي الصادرة في عام ٢٠٠٨ حيث تم إضافة المادة ٤/٣٩ والتي تتعلق باختصاص المجلس الدستوري بالرقابة على النواحي الشكلية والإجرائية لدراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، وتصدر قرارات المجلس الدستوري وفقاً لهذا النوع تحت مسمى (Fins de non-recevoir) وقد اتبعت الدراسة المنهج التحليلي النقدي وخلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات.

دراسة الأثر التشريعي، البدائل التشريعية، البدائل غير التشريعية، القانون الأساسي  
٢٠٠٩-٤٠٣ ، رقابة الدستورية على دراسة الأثر التشريعي .

## Abstract

This current research addresses the issue of the Legislative Impact of draft laws proposed by the government. In 2008, the French legislator has stipulated a new course of action for the mechanism of studying the impact of draft laws proposed by the government. In other words, pursuant to the provision of Article (39) of the French Constitution as amended in 2008, and as referred to in Organic Law No. 2009-403, it is imperative for any draft laws proposed by the government to provide a complete study concerning the expected legislative impact, in case of passing those laws.

Furthermore, in order to ensure the seriousness of this required study concerning the Legislative Impact, the constitutional legislator has specified a due course for oversight by the French Constitutional Council.

That is to say, this type of oversight has been introduced for the first time in the amendments of the French Constitution passed in 2008. Hence, Article (39/4) of the French Constitution has stated the jurisdiction of the Constitutional Council to oversee all formal and procedural aspects concerning the required study of the Legislative Impact of draft laws proposed by the government; as all decisions issued in this regard by the Constitutional

٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

---

Council may be made on grounds of "Inadmissibility" (*Fins de Non-Recevoir "FNR"*). as the research has concluded a number of highly significant results and recommendations.

**Keywords**

Legislative Impact - Legislative alternatives- Organic Law No. 2009-403- French Constitutional Council

## أهمية الموضوع

في ظل تعدد التشريعات وتزايد الانتقادات الموجهة إلى جودة القوانين من حيث الصياغة والمضمون والأثر، لم يعد سنّ التشريعات يُقاس فقط بمدى استجابتها للواقع القانوني والسياسي، بل أصبح يُقاس أيضًا بمدى فعالية هذه القوانين ووضوحها واستقرارها. وقد دفعت هذه الاعتبارات السلطات العامة إلى البحث عن آليات تضمن تحسين جودة النصوص القانونية، وكان من أبرز هذه الآليات ما يُعرف بدراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين قبل عرضها على البرلمان، التي أصبحت شرطًا إجرائيًا أساسيًا لا بد من استيفائه قبل إيداع مشروع القانون لدى البرلمان.

وعرض مشروع القانون على البرلمان في النظام القانوني الفرنسي يأتي من أحد مسارين رئيسيين، أولهما: مقترحات القوانين الصادرة عن أعضاء البرلمان، التي وضع الدستور الفرنسي إطارًا تشريعيًا واضحًا لها، يحدد ضوابطها وآلية تقديمها ومناقشتها داخل البرلمان، وثانيهما: مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة.

وعلى الرغم من الأهمية البالغة للدور التشريعي للسلطة التنفيذية، وذلك بسبب قربها من المواطنين ومتابعتها لاحتياجاتهم، وبالتالي فقد تتمكن من اكتشاف الثغرات القانونية أو تحديد المجالات التي تتطلب تنظيمًا قانونيًا جديدًا، إلا أن جانبًا من الفقه قد أوضح أن الكثير من مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة لم تحظ بالدراسة الكافية قبل إصدارها، حيث كان الهدف الأساسي للبرلمان -خاصة إذا كانت الحكومة تحوز أغلبيته- هو إصدار القوانين المقترحة من قبل الحكومة دون التعمق في تحليل آثارها، ونتيجة لذلك، صدرت العديد من القوانين التي تعوزها الدقة، بل كان بعضها

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

متعارضًا ومتناقضًا مع نصوص قانونية موجودة بالفعل، أو غير مناسب من الناحية الاقتصادية، أو حتى مضرًا بالعلاقات الاجتماعية.

وعلى الرغم من أن البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي بالتشريع لديه القدرة عن طريق لجانه ومناقشاته والتصويت على القانون في إصدار قوانين منضبطة ذات جودة تشريعية واضحة، إلا أن الواقع العملي قد كشف عن تدهور واضح في جودة القوانين المقترحة من الحكومة ولمواجهة هذه الإشكالية القانونية، ظهرت فكرة إرفاق مشروعات القوانين بدراسة دقيقة للأثر التشريعي المتوقع لها، وهو ما أطلق عليه الاتحاد الأوروبي والقانون السويسري: "تحليل الأثر التشريعي"، بينما أطلق عليه الدستور الفرنسي "دراسة الأثر التشريعي".

وتهدف هذه الفكرة إلى تقييم آثار القوانين المقترحة من النواحي القانونية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية قبل عرضها على البرلمان، لضمان أن تكون القوانين المقدمة من الحكومة أكثر دقة وملاءمة وفعالية عند التنفيذ.

وتحليل الأثر هو مفهوم اقتصادي تبناه الاقتصاديون في البداية؛ لدراسة جدوى المشروعات الاقتصادية، ومع مرور الوقت، بدأ هذا المفهوم يدخل في مجال القانون، حيث بدأ تطبيقه أولاً في مجال القانون البيئي، في العديد من الدول مثل أستراليا، وكندا، وألمانيا وفرنسا.

ففي فرنسا صدر قانون ١٠ يوليو ١٩٧٦ المتعلق بحماية الطبيعة، الذي نص في مادته الثانية على أنه: "يجب أن تشمل الدراسات المبدئية لتنفيذ المشاريع أو المنشآت

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

التي قد تؤثر على البيئة الطبيعية دراسة للأثر تسمح بتقييم عواقبها". وقد حدد هذا القانون أنواع المشاريع والأعمال والمنشآت التي يجب أن تخضع لدراسة الأثر البيئي.<sup>١</sup> وبعد أن أثبتت هذه الطريقة فعاليتها في سياق القانون البيئي، تم توسيع استخدامها لتشمل جميع مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة. وكانت البداية في عام ١٩٩٤ من خلال تقرير:

(L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde)

الذي طالب بضرورة إجراء دراسة للأثر القانوني والاجتماعي والاقتصادي المرتبط بتقديم مشروعات القوانين من قبل الحكومة.<sup>٢</sup>

وبناءً على هذا التقرير، أصدر الوزير الأول في فرنسا قرارًا في ٢١ نوفمبر ١٩٩٥ بتطبيق آلية دراسة الأثر التشريعي على مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، وكانت النقاط الرئيسية التي يجب أن تتضمنها دراسة الأثر التشريعي هي؛ تحديد التأثيرات الإيجابية المتوقعة من القانون في حال إصداره، وتحديد السلبيات المحتملة لتطبيقه، بالإضافة إلى التحقق مما إذا كانت التشريعات الحالية كافية لتغطية ما ورد في القانون المقترح، ويهدف ذلك إلى تجنب إصدار قوانين جديدة تتعلق بجزئيات

<sup>1</sup> Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976, JORF du 13 juillet 1976, p. 4203.

<sup>2</sup> Rapport de la mission sur la responsabilité et l'organisation de l'État (prés. J. Picq), *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, Doc. fr., 1994, p. 29.

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

مغطاة بالفعل في القوانين الحالية، وبالتالي تفادي التضخم التشريعي، وضمان إصدار القوانين التي تعالج مسائل غير معالجة في التشريعات القائمة بالفعل.<sup>1</sup>

في عام ٢٠٠٨، قام المشرع الفرنسي بخطوة جديدة في إرساء آلية دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، حيث نصت المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي على أن مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة يجب أن تلتزم بالإطار الذي سيحدده القانون الأساسي الذي سيصدر في هذا الصدد، وقد صدر القانون الأساسي رقم ٤٠٣-٢٠٠٩ والذي نص على ضوابط عديدة لمشروعات القانون المقدمة من الحكومة ومنها أنه يجب أن تكون مصحوبة بدراسة الأثر التشريعي.

وحتى يضمن المشرع الدستوري جدية دراسة الأثر التشريعي، فقد خصص مسارًا للرقابة عليها من خلال المجلس الدستوري الفرنسي، وقد ظهر هذا النوع من الرقابة لأول مرة في تعديلات الدستور الفرنسي الصادرة في عام ٢٠٠٨ حيث تم إضافة المادة ٤/٣٩ والتي تتعلق باختصاص المجلس الدستوري بالرقابة على النواحي الشكلية والإجرائية لدراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، وتصدر قرارات المجلس الدستوري وفقًا لهذا النوع تحت مسمى FNR وهي

<sup>1</sup> Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* du 1er décembre 1995, p. 17566.

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

اختصار (Fins de non-recevoir) وتعني رقابة المجلس الدستوري على أوجه عدم القبول من النواحي الشكلية والإجرائية لدراسة الأثر التشريعي.<sup>1</sup>

## الإشكالية البحثية

تتمثل الإشكالية البحثية في معرفة إلى أي مدى يمكن وضع إطار قانوني ينظم مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة؟ وهل يشكل هذا التنظيم عقبة أمام الحكومة في ممارسة دورها الدستوري في التشريع؟ وما هو تأثير دراسة الأثر التشريعي على إعداد القوانين؟ وفي حالة عدم إرفاق دراسة الأثر التشريعي مع مشروع القانون، هل يمكن المضي قدمًا في إصداره أم أن غيابها يشكل مانعًا قانونيًا من الإصدار؟

كما تنثور الإشكالية في الرقابة على دراسة الأثر التشريعي، واستحداث المشرع الفرنسي مسارًا خاصًا للرقابة على دستورية الأثر التشريعي وفقًا لنص المادة ٤/٣٩ من الدستور الفرنسي، ومن هنا تبرز نقاط عدة وهي: إلى أي مدى يملك المجلس الدستوري الفرنسي الرقابة على دراسة الأثر التشريعي وفقًا لنص المادة ٤/٣٩؟ وهل يجوز الإحالة للمجلس الدستوري وفقًا لمادة ٦١ من الدستور الفرنسي المتعلق بالرقابة السابقة على القوانين؟ وما هي حدود رقابة المجلس الدستوري على دراسة الأثر التشريعي؟ هل هي حدود شكلية فقط؟ أم تمتد الرقابة لتشمل النواحي الموضوعية لدراسة الأثر التشريعي؟

<sup>1</sup> <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-decisions/type/FNR>

## المنهج المتبع

يركز هذا البحث على دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، متبعًا المنهج التحليلي النقدي، ويعتمد هذا المنهج على تحليل نصوص الدستور الفرنسي، وكذلك القانون الأساسي رقم ٤٠٣-٢٠٠٩ المتعلق بدراسة الأثر التشريعي، كما تهتم أيضًا بتحليل موقف المجلس الدستوري من هذه المسألة، كما سيتم تسليط الضوء على أوجه القصور في التجربة الفرنسية، ومقترحات مواجهة هذا القصور، لنصل في النهاية لدراسة شاملة للمسألة محل البحث.

## تحديد نطاق الدراسة

تركز هذه الدراسة بشكل خاص على مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة التي يُشترط أن تكون مصحوبة بدراسة الأثر التشريعي وذلك في النظام القانوني الفرنسي. ولا تتناول الدراسة إشكالية المبادرات التشريعية بشكل عام، كما أنها لا تشمل جميع مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة إلى البرلمان، بل تقتصر على تلك التي أوجب المشرع الفرنسي ارفقها بدراسة الأثر التشريعي، مع الإشارة إلى استثناء بعض مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة من هذا الإلزام.

## خطة الدراسة

المبحث الأول: الإطار العام لدراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة.

المطلب الأول: مفهوم دراسة الأثر التشريعي.

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

---

المطلب الثاني: نطاق تطبيق دراسة الأثر التشريعي في التشريع الفرنسي.

المطلب الثالث: استثناء بعض مشروعات من تقديم دراسة الأثر التشريعي.

المبحث الثاني: الجوانب الإجرائية في دراسة الأثر التشريعي.

المطلب الأول: الجهة المختصة بدراسة الأثر التشريعي.

المطلب الثاني: استشارة جهات معينة قبل تقديم دراسة الأثر التشريعي.

المبحث الثالث: الجوانب الموضوعية في دراسة الأثر التشريعي.

المطلب الأول: قدرة التشريع على تحقيق أهدافه

المطلب الثاني: تطبيق القانون وفقاً لجدول زمني محدد.

المطلب الثالث: تقييم البدائل غير التشريعية في دراسة الأثر التشريعي.

المطلب الرابع: تقييم الآثار المالية والاجتماعية لمشروع القانون المقدم من الحكومة.

المبحث الرابع: الرقابة الدستورية على دراسة الأثر التشريعي.

المطلب الأول: رقابة المجلس الدستوري الفرنسي على دراسة الأثر التشريعي استناداً

لنص المادة ٤/٣٩ من الدستور الفرنسي.

المطلب الثاني: رقابة المجلس الدستوري الفرنسي على دراسة الأثر التشريعي استناداً

إلى نص المادة ٦١ من الدستور الفرنسي.

## المبحث الأول

### الإطار العام لدراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين

#### المقدمة من الحكومة

من المتعارف عليه أن مصطلح دراسة الأثر أو دراسة الجدوى هو مصطلح ظهر أولاً في أدبيات الاقتصاد، ثم ما لبث أن انتقل إلى القانون، فقد ظهر منهج دراسة الجدوى أو دراسة الأثر الاقتصادي منذ حقبة تاريخية، وكان يقصد به تقييم المشاريع الاقتصادية قبل الولوج فيها، وبعد الانتهاء منها، وذلك من خلال تحليل الفوائد والتكاليف المتوقعة منها.

وقد تبنت فرنسا هذا النهج لأول مرة في عام ١٨٤٤ في تقييم عقود الأشغال العامة، فقد كان تقييمها يعتمد بشكل كبير على استبيان آراء القاطنين حول تأثير المشروع على حياتهم اليومية ومدى انزعاجهم من طول فترات تنفيذ المشروعات، دون إجراء دراسة جدوى اقتصادية دقيقة، لكن انتقد بعض الفقه هذا الأسلوب، واقترح بدلاً من ذلك عدم الإقدام على أي مشروع اقتصادي تكون الإدارة طرفاً فيه إلا بعد دراسة جدوى اقتصادية تحدد بشكل واضح مدى فائدة المشروع، مما أدى لاحقاً إلى تطوير منهجية تحليل التكلفة والفائدة التي تُستخدم اليوم في دراسة الأثر للمشروعات المختلفة سواء كانت الدولة طرفاً فيها أو حتى القطاع الخاص.<sup>١</sup>

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

ثم انتقلت فكرة دراسة الأثر التشريعي من الاقتصاد إلى القانون، ولكنها اقتصرت في البداية على القوانين البيئية في حقبة السبعينيات من القرن المنصرم،<sup>١</sup> حيث أصبح إلزامياً تضمين دراسة الأثر البيئي في مشروعات القوانين البيئية.

<sup>١</sup> ولعل ما دفع الإدارة الفرنسية إلى تغيير هذا المنهج والأخذ بمنهج دراسة جدوى المشروعات الاقتصادية ما حدث في عام ١٨٢٠ حيث تعاقدت إدارة الطرق والجسور الفرنسية على بناء العديد من القنوات الملاحية وبعد مرور عشر سنوات ثبت أن المشروع كان كارثياً من حيث التكلفة المادية مقارنة بالفوائد المتحصلة منه، ومنذ ذلك الحين تحولت الإدارة إلى فكرة دراسة الجدوى الاقتصادية، وأصبح لا يمكن اللجوء في أي مشروع اقتصادي كبير للإدارة إلا بعد إعداد دراسة الجدوى الاقتصادية

Dupuit, Jules. "De la mesure de l'utilité des travaux publics (1844)." *Revue française d'économie* 10.2 (1995): P. 55.

Combrade, Bertrand-Léo. L'obligation d'étude d'impact des projets de loi, Thèse de doctorat. Paris 1-Panthéon-Sorbonne, 2015.p.16.

<sup>١</sup> وقد ظهرت دراسة الأثر الاقتصادي في عشرينيات القرن الماضي في الولايات المتحدة الأمريكية ، خاصة في فترة الكساد العظيم حيث تبنت الدولة منهج تحليل التكلفة والفائدة لتقييم مشاريع البنية التحتية، مثل إمدادات المياه والكهرباء، وقد كانت دراسات الأثر الاقتصادي لها دور فعال في تعافي الاقتصاد الأمريكي في أثناء فترة الكساد، ثم انتقلت فكرة دراسة الأثر التشريعي - في الولايات المتحدة الأمريكية- من الاقتصاد إلى القانون، وخاصة القوانين البيئية في البداية مثل قانون السياسة البيئية الوطنية لعام ١٩٦٩، الذي ألزم الوكالات الفيدرالية بإجراء دراسات أثر بيئي للمشاريع التي قد

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

وقد زاد الاهتمام في فرنسا بإدراج دراسات الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة منذ عام ١٩٩٤، وذلك من خلال تقارير رسمية عديدة أوصت بضرورة إجراء دراسة الأثر التشريعي لكافة الجوانب القانونية والاقتصادية والبيئة والاجتماعية لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة لتحسين جودتها من خلال التقييم المسبق لآثارها بدلاً من تعديلها لاحقاً بعد التطبيق.<sup>١</sup>

تؤثر بشكل كبير على البيئة، مع تقييم بدائلها المحتملة، ثم أصبحت إلزامية في كافة مشروعات القوانين

Alogna, Ivano. "La circulation mondiale du modèle d'évaluation environnementale." *Revue juridique de l'environnement* HS1 (2024): 163-174.

<sup>١</sup> وقد كان من أبرز هذه التقارير تقرير "J. Picq" الصادر في عام ١٩٩٤، والمعروف باسم "التقرير حول المسؤولية وتنظيم الدولة" (Rapport de la mission sur la responsabilité et l'organisation de l'État)، وهو وثيقة رسمية فرنسية أعدها (J. Picq) بعنوان "الدولة في فرنسا: خدمات أمة منفتحة على العالم" (*L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*).

تناول التقرير إصلاح دور الدولة وتنظيمها، مع التركيز على المسؤولية الإدارية وتحسين كفاءة العمل الحكومي. كما سلط الضوء على الحاجة إلى إدراج دراسات الأثر في عملية إعداد مشروعات القوانين لضمان إصدار قوانين أكثر دقة وأعلى كفاءة، وقد أكد التقرير على أهمية تحليل التأثيرات القانونية والمالية والاجتماعية للنصوص التشريعية قبل إقرارها، بهدف تحسين جودة القوانين والحد من التشريعات غير المدروسة.

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

وترتيباً على ذلك صدر قرار الوزير الأول عام ١٩٩٥ بالتوجيه نحو إجراء دراسات الأثر التشريعي لمشروعات القانون المقدمة من الحكومة، ثم جاء قراره في عام ١٩٩٨ لتعزيز هذه الممارسة وتحديد أهدافها بشكل أوضح.

وقد حدث تطوراً هاماً في دراسة الأثر التشريعي لاسيما بعد أن تبني المشرع الدستوري الفرنسي إضفاء الطابع الدستوري على دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في فرنسا، وذلك بموجب التعديل الدستوري الصادر في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨، حيث أوضحت المادة ٣٩ في فقرتها الثالثة والرابعة أن مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة يجب أن تلتزم بالإطار الذي سيحدده القانون الأساسي الذي سيصدر في هذا الصدد، وقد صدر القانون الأساسي في 15 أبريل ٢٠٠٩<sup>١</sup>، والذي نص على ضوابط عديدة لمشروعات القانون المقدمة من الحكومة ومنها أنه يجب أن تكون مصحوبة بدراسة الأثر التشريعي<sup>٢</sup>.

وفي ضوء القانون الأساسي رقم ٢٠٠٩-٤٠٣ الصادر في ١٥ أبريل ٢٠٠٩ المتعلق بدراسة الأثر التشريعي، تبرز أهمية هذه الآلية بوصفها أحد أبرز أدوات تعزيز جودة التشريع وفعاليته.

---

Rapport de la mission sur la responsabilité et l'organisation de l'État (prés. J. Picq), *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, Doc. fr., 1994, p. 29.

<sup>1</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

<sup>2</sup> Protière, Guillaume. "L'exception à l'obligation d'études d'impact." *Les études d'impact*. LGDJ-Lextenso édition, 2010. P.15.

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

وانطلاقاً من ذلك، يسعى هذا المبحث إلى تحديد الإطار العام لدراسة الأثر التشريعي لمشروعات القانون المقدمة من الحكومة، من خلال عرض تعريفها، وتحديد نطاق تطبيقها، وقد رأينا تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب وهي:

المطلب الأول: مفهوم دراسة الأثر التشريعي.

المطلب الثاني: نطاق تطبيق دراسة الأثر التشريعي في التشريع الفرنسي.

المطلب الثالث: استثناء بعض مشروعات من تقديم دراسة الأثر التشريعي.

## المطلب الأول

### مفهوم دراسة الأثر التشريعي

لا تزال المقولة التي أوردها مونتسكيو في كتابه روح القوانين، ومفادها أن: (القوانين عديمة الفائدة تُضعف القوانين الضرورية)<sup>1</sup>، تعبّر بعمق عن الواقع التشريعي المعاصر، فنظراً لتعدد الأمور في شتى مناحي الحياة، فقد تراكمت التشريعات وتعددت وتعددت وأضحى منها غير الضروري، بل في بعض الأحيان قد يأتي القانون كرد فعل على أحداث معينة أثارت الرأي العام، مما قد يؤدي إلى تعدد النصوص

<sup>1</sup> "Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires" Sénat, Proposition de loi organique n° 776 (2013-2014), enregistrée à la Présidence du Sénat le 23 juillet 2014, visant à supprimer les alinéas 8 à 10 de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, en lien avec la décision du Conseil constitutionnel n° 2014-12 FNR du 1er juillet 2014.

Disponible sur : <https://www.senat.fr/leg/pp113-776.html>

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

القانونية التي قد تعالج مسألة واحدة، وأمام هذا الإسهاب في التشريعي ورغبة من المشرع الفرنسي في الحد من القوانين التي قد تصدر نتيجة لرد فعل، وبدون دراسة كفاية، أقر فكرة دراسة الأثر التشريعي في التعديلات الدستورية الصادرة في عام ٢٠٠٨، وهي تعد أحد أهم وسائل الإصلاح التشريعي التي حرصت أغلب الدول على إدراجها أما في الدستور أو في القوانين الأساسية أو القوانين العادية.

### أولاً: تعريف دراسة الأثر التشريعي

نال موضوع دراسة الأثر التشريعي اهتمامًا خاصًا من الفقه القانوني نظرًا لأهميته العملية، وقد تعددت التعريفات الفقهية التي تناولته؛ فقد ذهب بعض الفقه الفرنسي إلى تعريف دراسة الأثر التشريعي بأنها وثيقة ترفق بمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، تتناول بشكل منهجي مزايا التشريع المقترح والهدف منه والتكلفة الاقتصادية المتوقعة عند تطبيقه، والآثار الاجتماعية والبيئة المحتملة عند دخول القانون حيز النفاذ، والبدائل التشريعية المتاحة، كما تهدف هذه الدراسة إلى تزويد البرلمان عند مناقشة مشروع القانون المقدم من الحكومة بكافة المعطيات الضرورية التي تمكّنهم من الإلمام بمشروع القانون.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Lianos, Ioannis, and Maksim Karliuk. "L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe: genèse, diffusion et acteurs." *Revue française d'administration publique* 149.1 (2014): 5-27.

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

بينما ذهب رأي آخر إلى أن دراسة الأثر التشريعي هي عملية تحليل منهجية تهدف إلى تقييم الآثار المحتملة لمشروع قانون، سواء كانت إيجابية أو سلبية، وذلك بهدف إحاطة البرلمان بالمعلومات الضرورية قبل إصدار تشريع معين.<sup>1</sup>

وفي الاتجاه ذاته ذهب رأي ثالث إلى تعريف الالتزام بدراسة الأثر بأنها آلية قانونية وإجرائية تهدف إلى تنظيم مرحلة إعداد مشروعات القوانين المقدمة للحكومة، وذلك من خلال تحليل الآثار المحتملة للنصوص المقترحة قبل عرضها على البرلمان، سواء كانت هذه الآثار مباشرة أو غير مباشرة، وسواء كانت آثاراً جوهرية أو ثانوية، وتقدم دراسة الأثر تصوراً دقيقاً للبرلمان يشمل الآثار البيئية، والقانونية والاقتصادية والاجتماعية.<sup>2</sup>

وقد عرّفت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) دراسة الأثر بأنها دراسة منهجية تهدف إلى تحليل الآثار الإيجابية أو السلبية المتوقعة لمشروعات القوانين المقترحة أو القائمة السارية بالفعل وتشمل هذه الدراسة مقارنة بين الخيارات

<sup>1</sup> Combrade, Bertrand-Léo. L'obligation d'étude d'impact des projets de loi. Paris 1-Panthéon-Sorbonne, 2015, p.27.

<sup>2</sup> Farjaudon, Anne-Laure, et al. "Comprendre les complexités de l'étude d'impact dans le cadre de la normalisation comptable." ACCRA 20.2 (2024): P.63

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

التشريعية وغير التشريعية، أي أنها تُقيّم ما إذا كان من الممكن تحقيق نفس الأهداف دون إصدار قانون جديد.<sup>1</sup>

وعلى الرغم من اختلاف التعريفات السابق ذكرها، إلا أنها تتفق في أن دراسة الأثر التشريعي ليست مجرد وثيقة أو ملحق تفسيري للقانون، بل هي آلية لتحليل الآثار المتوقعة لمشروع القانون قبل عرضه على البرلمان، ويجب أن تتضمن أهداف التشريع والبدائل التشريعية وغير التشريعية المتاحة، والآثار القانونية والبيئية والمالية المحتملة لتنفيذ القانون.

### تعدد مصطلحات الأثر التشريعي في النظم القانونية المقارنة:

ويلاحظ أن المشرع الفرنسي فضل استخدام مصطلح دراسة الأثر التشريعي على الرغم من أن الشائع هو استخدام مصطلح تحليل أو تقييم الأثر التشريعي (Regulatory Impact Assessment - RIA) وعلى الرغم من الاختلاف الظاهري بين المصطلحين، إلا أنهما متفقين في جوهرهما، ف كلا المصطلحين يشيران إلى دراسة وتحليل منهجي لمشروع القانون قبل مناقشته واعتماده من البرلمان.<sup>2</sup>

وفي القانون المقارن فضل المشرع الإنجليزي استخدام مصطلح تحليل أو تقييم الأثر التشريعي، Regulatory Impact Assessment - RIA وتعد المملكة

<sup>1</sup> Lianos, Ioannis, and Maksim Karliuk. "L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe: genèse, diffusion et acteurs." *Revue française d'administration publique* 149.1 (2014): 5-27.

<sup>2</sup> Combrade, Bertrand-Léo. *L'obligation d'étude d'impact des projets de loi*. Diss. Paris 1-Panthéon-Sorbonne, 2015.P.1 °.

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

المتحدة واحدة من الدول الرائدة في تطبيق هذا المفهوم بفعالية، حيث يتم إلزام جميع مشروعات القوانين بتقديم تقييم للأثر التشريعي، ويتولى الوزير المختص إعدادها قبل عرضها على البرلمان، ووفقاً لموقع مكتب مجلس الوزراء في ديسمبر ٢٠٠٤، فإن معدل الامتثال لهذا الإجراء بلغ 96%، مما يعكس التزاماً عالياً بهذه العملية.<sup>1</sup>

ويمكن تعريفها بنفس طريقة تعريف دراسة الأثر التشريعي؛ حيث يُعرّف تقييم الأثر التشريعي بأنه أداة تحليلية تهدف إلى دراسة التأثير المحتمل لمشروعات القانون المعروضة على البرلمان، كما توضح أهداف التشريع المقترح، والمخاطر التي يسعى إلى معالجتها، مع دراسة الخيارات التشريعية المتاحة واختيار البديل الأنسب. ويُركز هذا التقييم على تعزيز الشفافية من خلال عرض الأبعاد القانونية والاقتصادية والبيئية للتشريع المقترح وأثرها على المخاطبين بها، ويهدف RIA، من خلال هذا المنهج الشامل، إلى ضمان أن القوانين الجديدة تحقق أهدافها بكفاءة وفعالية، وبأقل تكلفة ممكنة على المجتمع والدولة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> وقد فضلت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE)، وكذلك الاتحاد الأوروبي ومعظم الدول التي اعتمدت هذا النوع من الإجراءات استخدام مصطلح تحليل الأثر"، راجع د/ كريم عبد الرازق، منهجية قياس أثر التشريعات بين الممارسات والخبرات الدولية ومتطلبات التطبيق في الدول العربية، المجلة العلمية لكلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية، جامعة الإسكندرية كلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية، ٢٠١٨، ص ٤١ وما بعدها

<sup>2</sup> Alemanno, Alberto. "Courts and regulatory impact assessment." *Handbook of Regulatory Impact Assessment*. Edward Elgar Publishing, 2016. 127-141.

## المطلب الثاني

### نطاق تطبيق دراسة الأثر التشريعي في التشريع الفرنسي

#### أولاً: تنوع آليات الاقتراحات التشريعية في الدساتير المقارنة:

تعتبر عملية الاقتراح أولى مراحل سن التشريع العادي، إذ يبدأ النص القانوني بصفة اقتراح يُطلق عليه عندئذ "مشروع قانون". وقبل هذه المرحلة، لا يكون للنص أي كيان قانوني، أما بعد تقديمه رسمياً، فيُصبح مشروعاً قائماً يخضع لفحص البرلمان، الذي قد يُقره بصيغته الأصلية أو يُعدله أو يرفضه كلياً.

وقد اختلفت الدساتير في تحديد الجهة المختصة باقتراح التشريع فقد تبنت بعض الدساتير اتجاهاً يُقصر حق اقتراح القوانين على السلطة التشريعية فقط، دون أن تمنحه للسلطة التنفيذية، ومن ذلك دستور الجمهورية الثالثة الفرنسي الصادر عام ١٧٩٥، الذي منح البرلمان وحده سلطة الاقتراح، ودستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧، الذي لم يمنح السلطة التنفيذية حق تقديم مشروعات قوانين.

#### إلا أن هذا الاتجاه تعرض لانتقادات فقهية لأسباب متعددة ومنها:

- أن السلطة التنفيذية قد تكون هي الأجدر على كشف ما يشوب القانون من عيوب في التطبيق وبالتالي فإنه لا يمكن حصر مقترحات القانون على السلطة التشريعية وحدها، ولذلك فأغلب الدول تميل إلى منح المبادرة التشريعية للحكومة والبرلمان، ولا شك أن هذا التعدد مطلوب ويساهم في تطور القانون.

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

- كما أن الواقع العملي يشير إلى أن مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة هي إضعاف مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان، فعلى الرغم من أن للسلطة التنفيذية - وفقاً للأصل العام- دوراً ثانوياً في اقتراح القوانين، حيث إنه من المفترض في إطار الأنظمة الديمقراطية أن تأتي المبادرة التشريعية من البرلمان نفسه، باعتبار أن أعضاء البرلمان هم ممثلو الشعب داخل السلطة التشريعية، وبالتالي هم من يقدمون المبادرة باقتراح تشريعي، إلا أن الواقع العملي يشير إلى غير ذلك؛ فمن الملاحظ زيادة عدد مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية مقارنة بمشروعات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان، سواء في النظام الفرنسي أو في النظام المصري، فأغلب المبادرات التشريعية تأتي من الحكومة<sup>١</sup>.

<sup>١</sup> وعلى الرغم من وضوح هذه الفكرة إلا أن الملاحظ أن أغلب التجارب البرلمانية في مصر، بل وفي كثير من الدول تؤكد قلة مشروعات القانون المقدمة من أعضاء البرلمان، وبالتالي لا يباشر أعضاء البرلمان دورهم الكامل في العملية التشريعية.

ويرى بعض الفقه أن أعضاء البرلمان في بعض الدول المتقدمة لهم دور باز في اقتراح أغلب التشريعات القانونية، ويعود السبب في ذلك إلى المنظومة التشريعية لتلك الدول حيث يتوفر لكل عضو بالبرلمان سكرتارية فنية متخصصة تدرس وتصوغ نصوص مواد الاقتراح بقانون، ويضيف أنصار هذا الرأي أن الكثير من الدول ليست مؤهلة بسبب قصور الإمكانيات والخبرات القانونية المدربة والكافية للقيام بنفس الدور بالنسبة للاقتراحات بمشروعات قوانين التي يقدمها أعضاء المجلس، حيث يتطلب إعدادها دراسة الموضوعات المطلوب تقنينها مع تشعبها بتشعب نشاطات

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

أما الاتجاه الثاني وهو الاتجاه الغالب فقد منح حق اقتراح القوانين لكل من الحكومة

والبرلمان

وقد سارت أغلب الدساتير الحديثة على منح مبادرة الاقتراحات التشريعية لكل من الحكومة وأعضاء البرلمان، ومن ذلك الدستور المصري الصادر في عام ٢٠١٤ وتعديلاته في عام ٢٠١٩ فقد نص على حق المبادرة التشريعية لكل من الحكومة وأعضاء البرلمان، حيث نصت المادة ١٢٢ من الدستور المصري على أن: (الرئيس الجمهورية، ولمجلس الوزراء، ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين. ويحال كل مشروع قانون مُقدم من الحكومة أو من عُشر أعضاء المجلس إلى اللجان النوعية المختصة بمجلس النواب، لفحصه وتقديم تقرير عنه إلى المجلس، ويجوز للجنة أن تستمع إلى ذوي الخبرة في الموضوع.

ولا يُحال الاقتراح بقانون المقدم من أحد الأعضاء إلى اللجنة النوعية، إلا إذا أجازته اللجنة المختصة بالمقترحات، ووافق المجلس على ذلك، فإذا رفضت اللجنة

المجتمع - وذلك من الناحية النوعية المتخصصة، ورصد أوجه القصور في النظم التي تحكمها، ثم صب كل ذلك في اقتراح بقانون يتوفر له الشروط الفنية من حيث بنائه وضبط أحكامه وصياغة مواده، وتتكرر هذه العملية مع تكرار الاقتراحات التي يقدمها كل عضو من أعضاء البرلمان، محمد رضوان، الاقتراح بمشروع قانون: أركانه، شروط صحته الشكلية والموضوعية، سقوطه وتجديده، إجراءات دورته البرلمانية مدير مركز الدراسات البرلمانية والبحوث بمجلس الشعب، ص ٣ وما بعدها.

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

الاقتراح بقانون وجب أن يكون قرارها مسبقاً. وكل مشروع قانون أو اقتراح بقانون رفضه المجلس، لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد نفسه.)

ويتضح من ذلك أن المشرع المصري منح حق المبادرة التشريعية إلى كل من الحكومة ونواب البرلمان، ويسير مشروع القانون سواء كان مقدم من الحكومة أو البرلمان بالآلية ذاتها والإجراءات نفسها، فلا فرق بين مشروع قانون قُدِّم من البرلمان وآخر قُدِّم من الحكومة.

وقد سار في الاتجاه ذاته الدستور الفرنسي الحالي الصادر في عام ١٩٥٨ حيث نص في مادته ٣٩ من على أنه: " لرئيس الوزراء وأعضاء البرلمان حق اقتراح القوانين"، ما يعني أن المبادرة التشريعية في يد السلطة التنفيذية من خلال الوزير الأول. وقد منح الدستور الفرنسي حين صدوره ميزة إجرائية لاقتراح القوانين الصادرة من الحكومة، إذ تُحال هذه المبادرات الحكومية مباشرة إلى اللجان البرلمانية المختصة دون الحاجة إلى المرور بلجنة الاقتراحات لضمان سرعة الفحص والتقرير بشأنها. وعلى العكس، تخضع المقترحات البرلمانية لمرحلة أولية من التصفية، حيث تُعرض أولاً على لجنة الاقتراحات التي تبدي رأيها في مدى جواز نظر البرلمان فيها، قبل إحالتها إلى اللجنة المختصة.

### ثانياً: حصر دراسة الأثر التشريعي في مشروعات القوانين الحكومية دون

#### البرلمانية:

من المستقر عليه أن للمبادرات التشريعية في فرنسا طريقان وهما: تقديم مقترحات القوانين من نواب البرلمان (الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ)، وتسمى

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

(propositions de loi)، أما الطريق الثاني وهو تقديم مشروع القانون من الحكومة ويطلق عليها (projets de loi).<sup>١</sup>

<sup>١</sup> وقد سار المشرع الدستوري المصري في الاتجاه ذاته في دستور ٢٠١٤ وتعديلاته في عام ٢٠١٩ حيث نص على حق المبادرة التشريعية لكل من الحكومة وأعضاء البرلمان حيث نصت المادة ١٢٢ من الدستور المصري على أن (الرئيس الجمهورية، ولمجلس الوزراء، ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين. ويحال كل مشروع قانون مقدم من الحكومة أو من عُشر أعضاء المجلس إلى اللجان النوعية المختصة بمجلس النواب، لفحصه وتقديم تقرير عنه إلى المجلس، ويجوز للجنة أن تستمع إلى ذوي الخبرة في الموضوع.

ولا يُحال الاقتراح بقانون المقدم من أحد الأعضاء إلى اللجنة النوعية، إلا إذا أجازته اللجنة المختصة بالمقترحات، ووافق المجلس على ذلك، فإذا رفضت اللجنة الاقتراح بقانون وجب أن يكون قرارها مسببًا. وكل مشروع قانون أو اقتراح بقانون رفضه المجلس، لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد نفسه. ويتضح من ذلك أن المشرع المصري منح حق المبادرة التشريعية إلى كل من الحكومة وللنواب ويسير مشروع القانون سواء كان مقدم من الحكومة أو البرلمان بالآلية ذاتها والإجراءات نفسها، فلا فرق بين مشروع قانون قدم من البرلمان وآخر قدم من الحكومة. وهذا عكس المشرع الفرنسي الذي جعل لكل منهما مسار مختلف من حيث الإجراءات واجبة الاتباع، فقد خص اقتراح القانون المقدم من الحكومة بضرورة إرفاق دراسة الأثر التشريعي، في حين هذه الدراسة غير مطلوب في حال تقديم مقترح من نواب البرلمان بمشروع قانون.

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

وقد نصت المادة الثامنة من القانون الأساسي المنظم لدراسة الأثر التشريعي الصادر في عام ٢٠٠٩-٤٠٣ على أنه يجب إرفاق دراسة الأثر التشريعي مع كل مشروع قانون تقدمه الحكومة، وبالتالي فقد استبعدت مشروعات القانون المقدمة من البرلمان.

#### أسباب حصر نطاق دراسة الأثر التشريعي في مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة:

أ- ضعف الإطار التنظيمي لمبادرات مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة  
إذا تتبعنا الوضع في الدساتير الفرنسية، نلاحظ الفرق الكبير بين إعداد مقترحات القوانين في البرلمان (Les propositions de loi)، التي تنظمها النصوص الدستورية ولوائح المجالس التشريعية بشكل تفصيلي، وبين مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة (Les projets de loi)، حيث كانت النصوص التشريعية المنظمة لها (سواء الدستورية أو القانونية أو اللائحية) قليلة للغاية ومقتضبة.

وقد ظلت صياغة مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة لفترة طويلة جدًا مهمة أو في طي النسيان بسبب غياب آلية واضحة لمناقشتها وصياغتها قبل تقديمها إلى البرلمان.<sup>1</sup>

ويلاحظ أنه قد تم تكريس هذه الفكرة منذ دستور الجمهورية الثالثة حيث كان ينص في مادته الثالثة على منح رئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين، بالتوازي مع غرفتي

<sup>1</sup> J.-M. Delarue, « Les limbes textuels ou la fabrication des textes normatifs par l'administration centrale », *Mélanges Labetoulle*, Dalloz, 2007, p. 219.

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

البرلمان، وقد أوضح بعض الفقه أنه وفقاً لهذا النص ووفقاً للممارسات الفعلية كان رئيس الجمهورية له الحق في المبادرة التشريعية باقتراح القوانين بأكبر قدر من الحرية، ولم يكن هناك أي ضوابط لهذه الاقتراحات.<sup>١</sup>

ورغم بعض المحاولات لوضع ضوابط واضحة لمبادرات الحكومة في مشروعات القوانين المقدمة منها للبرلمان إلا أن كل هذه المحاولات قد باءت بالفشل ولم يكتب لها النجاح، ومن ذلك في عام ١٩٤٥ صدور المرسوم بقانون رقم (١٧٠٨-٤٥ n°) والذي نص على إلزامية استشارة مجلس الدولة بشأن مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة.<sup>٢</sup> إلا أنه سرعان ما صدر دستور ١٩٤٦ ونص في المادة ١٤ منه على حق المبادرة المشتركة بين الحكومة والبرلمان، دون أن يكون هناك أي ضوابط على مشروعات القوانين المقدمة من البرلمان.

وقد أخذت الحكومة تدريجياً دوراً أكبر في مبادرة التشريع، متجاوزة في بعض الأحيان دور البرلمان في هذا المجال، وعلى الرغم من وجود فرصة سانحة لتعديل هذا الوضع عند صياغة دستور الجمهورية الخامسة عام ١٩٥٨، إلا أن هذا الدستور لم يتناول بشكل مفصل ضوابط إعداد مشروعات القوانين.

وخلال المناقشات التمهيدية السابقة لاعتماد دستور ١٩٥٨، أثيرت فكرة إصدار قانون أساسي ينظم مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، إلا أن هذا القانون لم يرَ

<sup>1</sup> A. Bonduelle, Le pouvoir d'arbitrage du Premier ministre sous la Ve République, LGDJ, 1999, p. 277.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 portant sur le Conseil d'État, JORF du 1er août 1945, p. 4770 et s.

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

النور . ونتيجة لذلك، بقيت مرحلة إعداد مشروعات القوانين قبل عرضها على البرلمان خاضعة لعدد محدود من النصوص الدستورية.<sup>١</sup>

وقد كانت المناقشات البرلمانية تمثل الوسيلة الأساسية للتصدي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، التي قد تكون غير مدروسة بشكلٍ كافٍ. ومع ذلك، قد تواجه هذه المناقشات صعوبة عندما تمتلك الحكومة مقدمة مشروع القانون الأغلبية داخل البرلمان. في هذه الحالة، يظل للأقلية البرلمانية حق طلب الرقابة الدستورية السابقة من المجلس الدستوري على مشروعات القوانين، وذلك بعد مناقشتها وقبل التصويت عليها.<sup>٢</sup>

وقد ظل هذا الوضع لمدة طويلة نسبياً دون تعديل؛ فالنصوص التي تنظم مبادرة الحكومة في الاقتراح بمشروع القانون، وردت في نص المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي الصادر في عام ١٩٥٨ وقد نصت على حق الحكومة في تقديم مقترح بتشريع للبرلمان، ولم يتم وضع قواعد محددة لهذه المقترحات، وظل الوضع على هذا الحال حتى عام ١٩٩٥.

<sup>1</sup> *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol. 1, Doc. fr., p. 244.

<sup>2</sup> Combrade, Bertrand-Léo. *L'obligation d'étude d'impact des projets de loi*. Diss. Paris 1-Panthéon-Sorbonne, 201, .p.63.

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

## ٢- التحول التدريجي لفكرة دراسة الأثر من أداة تقييم مسبق اختيارية إلى التزام

### دستوري ملزم

على الرغم من أن الالتزام بدراسة الأثر التشريعي لم يكتسب طابعًا إلزاميًا في فرنسا إلا بموجب الإصلاح الدستوري لسنة ٢٠٠٨، فإن جذوره تعود إلى أوائل التسعينيات، حيث ظهرت هذه الآلية لأول مرة سنة ١٩٩٣ في شكل مبادرات إدارية داخل الجهاز الحكومي.

فقد بدأت الحكومة الفرنسية منذ ذلك التاريخ باعتماد ما عُرف بـ "الوثيقة التمهيدية" المصاحبة لبعض مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، والتي كانت تهدف إلى شرح خلفية مشروع القانون وآثاره المحتملة، لكنها لم تكن ملزمة قانونًا، وقد تطورت هذه المبادرة لاحقًا من خلال تعاميم وزارية، أبرزها تعاميم ١٩٩٥ و ١٩٩٨ و ٢٠٠٣، التي نظمت بشكل أدق محتوى هذه الوثائق، وأوصت بضرورة تحليل الأثر الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والاقتصادي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، وسوف نتناول ذلك في النقاط الآتية:

### أ- قرارات رئيس الوزراء الفرنسي

كان للدورية الصادرة عن رئيس الوزراء الفرنسي بتاريخ ٢١ نوفمبر ١٩٩٥ دورًا جوهريًا في مسار إقرار دراسة الأثر التشريعي، إذ أرسلت لأول مرة مبدأ إلزامية إعداد دراسة أثر منهجية وشاملة لكل مشروع قانون مقدم من الحكومة قبل إحالته إلى البرلمان.

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

وقد أوجبت هذه الدورية على كل وزارة تتبني مشروع قانون يُقدم للبرلمان إعداد دراسة الأثر التشريعي له، على أن تتضمن هذه الدراسة تحليلاً مفصلاً لمبررات اللجوء إلى التشريع، والأهداف المرجوة منه، والآثار القانونية والبيئية والاجتماعية وتحديد الأعباء المالية التي تترتب على الدولة والمواطن نتيجة تطبيق هذا القانون.<sup>١</sup>

وفي عام ١٩٩٨، جاء قرار وزاري جديد ليعيد التأكيد على هذه الضرورة، مشدداً على أهمية توحيد منهجية إعداد دراسات الأثر داخل الوزارات المعنية.<sup>٢</sup>

وقد حدث تراجعاً واضحاً عن مسار الزامية دراسة الأثر التشريعي في دورية رئيس الوزراء الصادرة في عام ٢٠٠٣، حيث أضحت دراسة الأثر التشريعي اختيارية، فيجوز للوزير الذي يتبني مشروع القانون أن يقدمها، كما يجوز له أن يقدم مشروع القانون بدونها، حيث أوضحت هذه الدورية أن تقديم دراسة الأثر التشريعي يخضع لتقدير الوزارة التي تتبنى مشروع القانون، وذلك وفقاً لطبيعة مشروع القانون ومدى أهميته، ومدى الحاجة الفعلية لإعداد دراسة الأثر التشريعي له.<sup>٣</sup>

وعلى الرغم من الدور الجوهري الذي أدته التعليمات الواردة في الدوريات الصادرة عن مجلس الوزراء الفرنسي إلا أن إرفاق دراسة الأثر التشريعي لم تكن ملزمة

---

<sup>١</sup> Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État, JORF du 1er décembre 1995, p. 17566.

<sup>٢</sup> Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat. JORF n°31 du 6 février 1998.

<sup>٣</sup> Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation, JORF du 29 août 2003, p. 14720.

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثنان عشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

من الناحية القانونية - خاصة بعد الدورية الصادرة في عام ٢٠٠٣ - بل كانت مجرد توجيهات حكومية أو توصيات لتنظيم مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، وهو ما أدى إلى تفاوت في الالتزام بها بين الوزارات، وظلت عرضة لتقدير كل وزارة على حدة.

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي في حكم له أن قرارات مجلس الوزراء بشأن دراسة الأثر التشريعي ما هي إلا مجرد توجيهات لتنظيم مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة على الرغم من عباراتها التي توجي بأنها إلزامية، وقد انتهى المجلس إلى أنها مجرد عمل توجيهي ليضمن أن مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة تم دراسة أثرها بشكل منهجي.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> CE, SSR, 9 juillet 2007, n° 297711, *Syndicat entreprises générales de France-Bâtiment Travaux publics et autres*, concl. N. Boulouis, *BJCP*, n° 54, 2007, p. 366.

يُلاحظ في القضية السابقة أنها قد صدرت عن مجلس الدولة عن لجنة SSR، ويقصد بها "Sous"

"sections réunies" يُستخدم هذا المصطلح في مجلس الدولة الفرنسي (*Conseil d'État*)

للإشارة إلى تشكيل يجمع بين الأقسام الفرعية داخل مجلس الدولة للنظر في مسألة أو منازعة معقدة أو ذات أهمية خاصة، وذلك بهدف تقرير مبدأ قضائي معين أو تعديله. يهدف هذا التشكيل إلى التوصل إلى رأي موحد في المسألة المعروضة على المجلس، ويتكوّن عادةً من مستشارين من عدة أقسام فرعية لضمان تنوع الآراء القانونية وتقديم تحليل أعمق. يُعتبر هذا التشكيل خطوة سابقة قبل

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

#### التكريس الدستوري لمبدأ دراسة الأثر التشريعي

تزايد الاهتمام بضرورة إدراج دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، وذلك في ظل تزايد مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة غير مُعدّة بشكلٍ كافٍ أمام البرلمان، وباتت التعليمات والتوجيهات الصادرة من مجلس الوزراء غير كافية لتحسين جودة مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، ولذلك لاحت في الأفق بوادر التنظيم التشريعي لدراسة الأثر وذلك بهدف إلزام الحكومة بتقديم دراسة جادة للأثر التشريعي قبل عرض الأمر على البرلمان.<sup>1</sup>

وترتيباً على ذلك فقد اقترح مجلس الدولة الفرنسي في تقريره السنوي لعام ٢٠٠٦، إدراج هذا الالتزام في قانون أساسي، ثم أعقب ذلك التقرير الأول للجنة "Balladur" في عام ٢٠٠٧ الذي كان له الدور الأكبر في تعديل دستور فرنسا في عام ٢٠٠٨ والذي أوصى بضرورة إدخال تعديل دستوري بالنص صراحة على وجوب إرفاق دراسة الأثر التشريعي مع مشروعات القانون المقدمة من الحكومة وأضاف أنه من الأوفق الإحالة إلى قانون أساسي لتنظيم هذا الشأن.<sup>2</sup>

---

إحالة القضية إلى الجمعية العامة للقسم القضائي (*Assemblée du contentieux*) ، التي تُعد أعلى تشكيل في مجلس الدولة للفصل في القضايا الأكثر أهمية.

<sup>1</sup> Conseil d'État, *Rapport public 2006. Sécurité juridique et complexité du droit*, Études et documents, n° 57, Doc. fr, 2006, p. 313

<sup>2</sup> Rapport Balladur , *Une Ve République plus démocratique*, Fayard-Doc. fr., 2008.

وأثناء مناقشة إدراج الأثر التشريعي في الدستور الفرنسي انقسم أعضاء البرلمان حول هذه المسألة إلى فريقين، يرى أحدهما أن دراسة الأثر التشريعي تُعد أداة فعالة لتحسين جودة مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، ويؤكد هذا الفريق أن هذه الدراسة تساهم في الحد من التضخم التشريعي، من خلال إلزام الحكومة بعدم تقديم أي مشروع قانون إلا بعد إجراء دراسة شاملة تحلل بدقة الآثار المتوقعة على مختلف الجوانب القانونية والاجتماعية والاقتصادية<sup>١</sup>.

أما الفريق الثاني، فيرى أن إدراج نص دستوري لإلزامية دراسة الأثر التشريعي قد يجعلها تتحول إلى مجرد إجراء شكلي تستوفيه الحكومة قبل تقديم مشروعات القوانين، دون أن يقدم إضافة حقيقية لهذه المشروعات. ويضيف هذا الفريق أن الأفضل هو قصر هذه الدراسة على بعض مشروعات القوانين ذات الأهمية الخاصة، التي تستدعي فعلاً إجراء دراسة أثر قبل تقديمها، دون الحاجة إلى نص دستوري يلزم بذلك<sup>٢</sup>.

وأضاف أنصار هذا الرأي أن إعداد دراسة الأثر بواسطة الحكومة قد يفقدها الحياد والموضوعية، نظرًا لأن الحكومة هي الجهة التي تقدم مشروعات القوانين ولديها مصلحة مباشرة في تمريرها، وبالتالي، قد لا تقوم بدراسة أثر موضوعية للتأثيرات المتوقعة للتشريع، وبدلاً من ذلك، قد تركز هذه الدراسة على دعم موقف

<sup>١</sup> Rapport n° 317, 2018, (SÉNAT), de M. Jean-Pierre SUEUR, Proposition de loi organique visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi.

<sup>٢</sup> الإشارة السابقة

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

الحكومة وتجنب عرض الآثار السلبية المحتملة، مما يضعف من القيمة الحقيقية لهذه الدراسات كأداة لتحسين العملية التشريعية.

وقد أضاف البعض أن إلزامية دراسة الأثر التشريعي قد تؤدي إلى تعقيد الإجراءات التشريعية وتأخير اعتماد القوانين، خاصة في الحالات التي تتطلب استجابة سريعة لمواجهة مسائل طارئة، كما أشاروا إلى أنه حتى لو أعدت هذه الدراسات بشكل جيد، فإنها قد لا تكون كافية لضمان جودة التشريعات.<sup>١</sup>

#### الإلزام الدستوري بدراسة الأثر التشريعي في ظل المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي

ثم جاء الإصلاح الدستوري الصادر في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨ ليُحدث تحولاً نوعياً في مكانة دراسة الأثر، حيث نصت المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي على أن مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة يجب أن تلتزم بالإطار الذي سيحدده القانون الأساسي الذي سيصدر في هذا الصدد، وقد صدر القانون الأساسي رقم ٢٠٠٩-٤٠٣، الذي ألزم الحكومة بإعداد دراسة الأثر التشريعي وحدد بدقة شكلها ومنهجيتها، ويُعد الالتزام بتقديم دراسة الأثر التشريعي التزاماً ذا طبيعة مركبة، إذ يجمع بين ثلاث نواحٍ مترابطة:

فمن ناحية أولى هو التزام بإجراء تقييم منهجي لآثار مشروع القانون المقدم من الحكومة للبرلمان، ومن ناحية ثانية هو التزام بعرض نتائج هذا التقييم في وثيقة رسمية مرافقة لمشروع القانون، ومن ناحية ثالثة، هو التزام خاضع للرقابة الدستورية، إذ

<sup>١</sup> الإشارة السابقة.

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

يختص المجلس الدستوري بالتحقق من مدى امتثال الحكومة للإجراءات الشكلية والموضوعية الواردة في المواد من ٨-١٢ في القانون الأساسي رقم ٢٠٠٩-٤٠٣.

وقد أوضحت المادة الثامنة من القانون الأساسي رقم ٢٠٠٩-٤٠٣ أنه: تُخضع مشروعات القوانين المقدم من الحكومة لدراسة الأثر التشريعي، وهذه الدراسة يجب أن ترفق بمشروع القانون عند إحالته للبرلمان، ويجب أن تتضمن ما يلي:

١- تحديد الأهداف التي يسعى مشروع القانون إلى تحقيقها.

٢- حصر الخيارات الممكنة بخلاف سن قواعد قانونية جديدة.

٣- بيان مبررات اختيار اللجوء إلى التشريع.

٤- كما يجب أن تُبين دراسة الأثر التشريعي بشكل دقيق

- تقييم الآثار الاقتصادية والمالية والاجتماعية والبيئية، مع بيان التكاليف

والفوائد المالية المتوقعة من تطبيق القانون المقترح.

- تقييم تأثير النصوص القانونية المقترحة على التوظيف العام (الوظيفة

العمومية).

- الاستشارات التي تم إجراؤها قبل إحالة المشروع إلى مجلس الدولة.

- الاستشارات التي تم إجراؤها مع المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أن

وجدت.

- قائمة توقعية بالنصوص التطبيقية اللازمة لتنفيذ القانون<sup>١</sup>.

<sup>١</sup> وأيضًا يجب أن توضح دراسة الأثر التشريعي :

### المطلب الثالث

#### استثناء بعض مشروعات من تقديم دراسة الأثر التشريعي

نصت المادة ٢/٨ من القانون ٤٠٣ - ٢٠٠٩ وتعديلاته على استثناء بعض مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة من إلزامية تقديم دراسة الأثر التشريعي بقولها: (تستثنى من إلزامية إرفاق دراسة الأثر التشريعي كل من مشروعات القوانين الدستورية، ومشروعات قوانين المالية، ومشروعات قوانين تمويل الضمان الاجتماعي، ومشاريع قوانين البرامج المنصوص عليها في الفقرة الحادية والعشرين من المادة ٣٤ من الدستور ومشاريع القوانين المتعلقة بتمديد حالات الأزمة).

- كيفية انسجام مشروع القانون مع القانون الأوروبي النافذ أو الجاري إعداده، وتأثيره على النظام القانوني الداخلي.

- الوضع الحالي لتطبيق القانون على الأراضي الوطنية في المجالات التي يشملها المشروع.

- كيفية تطبيق الأحكام المقترحة زمنياً، والنصوص القانونية والتنظيمية المطلوب إلغاؤها، والتدابير الانتقالية المقترحة.

- شروط تطبيق الأحكام في المناطق الخاضعة للمادتين ٧٣ و ٧٤ من الدستور، وفي كاليدونيا الجديدة، وفي الأراضي الفرنسية الجنوبية والقطبية، مع توضيح مبررات التكيف أو الاستثناء عند الاقتضاء.

L'article 8 LOI organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

وبالتالي يمكن أن نحدد أن هناك ثلاث فئات من مشروعات القوانين تُستثنى من تقديم دراسة الأثر التشريعي وهي مشروعات تعديل الدستور ويلحق بها مشروعات القوانين الاستثنائية وأيضًا مشروعات القوانين المالية وتنقسم إلى مشروع قانون الموازنة العامة وقوانين الضمان الاجتماعي والقوانين المالية للبرامج (مثل قانون تطوير الصحة وتطوير التعليم) ومشروعات قوانين الأزمات، وسوف نعرض لذلك في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: استثناء مشروعات تعديل الدستور المقدمة من الحكومة.

الفرع الثاني: استبعاد مقترحات القوانين المقدّمة من أعضاء البرلمان من نطاق إلزامية دراسة الأثر التشريعي.

## الفرع الأول

استثناء مشروعات تعديل الدستور المقدمة من الحكومة

### أولاً: استثناء مشروعات تعديل الدستور

استثنى المشرع الفرنسي بنص واضح مشروعات تعديل الدستور من إلزامية إجراء دراسة الأثر التشريعي لهذه التعديلات، وقد يعود السبب في ذلك إلى أن تعديل الدستور الفرنسي يخضع لضوابط تختلف عن تعديل القوانين، ويحتاج إلى أغلبية خاصة داخل البرلمان لإقرار ذلك التعديل، كما أن مبادرة التعديل الدستوري تأتي من رئيس الدولة، وذلك بخلاف مبادرة تعديل القانون التي تأتي من الوزير الأول.

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

وقد انتقد بعض الفقه الفرنسي ذلك الاتجاه موضحاً أن النصوص الدستورية شأنها شأن نصوص القانون العادي، تحتاج إلى إرفاق دراسة الأثر التشريعي عند الرغبة في تعديلها، بل إن تعديل الدستور هو أهم وأخطر من تعديل القانون العادي، وترتيباً على ذلك فمشروعات تعديل الدستور تستحق على الأقل نفس درجة الاهتمام التي تُمنح لمشروعات القوانين العادية أثناء إعدادها.<sup>1</sup>

### ثانياً: استثناء القوانين الاستثنائية من نطاق الزامية دراسة الأثر

#### التشريعي

نصت المادة ١١ من الدستور الفرنسي الصادر في عام ١٩٥٨ وتعديلاته، على إمكانية إصدار قوانين يُستفتى فيها الشعب، وهي تتعلق عادة بأمور مثل تنظيم السلطات العامة، أو قوانين تتعلق بالإصلاح السياسي، أو الاقتصادي، أو الاجتماعي، أو البيئي، وغالباً ما يكون باقتراح من الحكومة، ولكنه لا يمر بالمسار التقليدي، وهو عرضه ومناقشته والتصويت عليه داخل البرلمان، فهو يعرض على الشعب.

ولم ينص المشرع الفرنسي على إلزامية تقديم الأثر التشريعي في هذا النوع من القوانين ويفهم ضمناً أن الحكومة غير ملزمة بتقديم دراسة الأثر التشريعي في القوانين الاستثنائية، ويرى بعض الفقه أن النص الاستثنائي "يعبر مباشرة عن السيادة الوطنية"، وأنه لا يحتاج لتبرير تقييم مسبق، مما يُبرر استبعاده من الدراسة، وقد انتقد

<sup>1</sup> Protière, Guillaume. "L'exception à l'obligation d'études d'impact." *Les études d'impact*. LGDJ-Lextenso édition, 2010.p.63.

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

بعض الفقه ذلك، لأن الهدف من دراسة الأثر التشريعي، هو تحديد الآثار المترتبة على التشريع سواء كان مشروع القانون يعرض على البرلمان أو يعرض على الشعب للاستفتاء عليه، فإذا كانت مشروعات القوانين العادية المقدمة من الحكومة للبرلمان - الذي يملك خبرة كبيره في مجال التشريع - يجب أن تسبقها دراسة للأثر المترتب على التشريعي، فمن باب أولى إذا عُرض القانون على الشعب، فيجب أن يسبقها ولو دراسة مبسطة توضح الآثار المترتبة تطبيق القانون.<sup>1</sup>

### ثالثاً استثناء مشروعات القوانين المالية

الأصل العام بإقرار آلية دراسة الأثر التشريعي يتمثل في خضوع كافة مشروعات القوانين المقدمة للبرلمان لتقييم مسبق، بما يُمكن البرلمان من اتخاذ موقف مستنير تجاه القانون المعروض عليه، سواء بإقراره أو تعديله أو رفضه.

غير أنه، وأثناء مناقشة القانون الأساسي رقم ٢٠٠٩-٤٠٣ المتعلق بدراسة الأثر التشريعي، أثّرت بعض التحفظات بشأن مدى ملاءمة دراسة الأثر التشريعي لبعض أنواع مشروعات القوانين، لا سيما مشروعات القوانين المالية وذلك نظراً لطبيعتها الخاصة وسنعرض لذلك في النقاط الآتية:-

#### ١- المقصود بقوانين المالية

مصطلح "قوانين المالي (*Les lois de finances*)" يُشير إلى مجموعة القوانين التي تنظم مالية الدولة، وهي لا تقتصر فقط على القانون السنوي للميزانية،

<sup>1</sup> Ibid, p.66

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

بل تشمل أنواعًا متعددة، لكل منها وظيفة محددة في ضبط الموارد والنفقات العامة، وقد قسم الدستور الفرنسي الصادر في عام ١٩٥٨ القوانين المالية إلى ثلاثة أنواع:

أ- قوانين البرمجة المالية (les lois de programmation financière)

والمنصوص عليها في المادة ٣٤ من الدستور.

ب- قوانين المالية السنوية (les lois de finances) والمنصوص عليها في ٤٧

من الدستور الفرنسي.

ج- قوانين تمويل الضمان الاجتماعي (les lois de financement de la

sécurité sociale) والمنصوص عليها في المادة ٤٧-١ من الدستور

الفرنسي.

### ٢- أسباب استثناء قوانين المالية من دراسة الأثر التشريعي

وقد نص المشرع الدستوري الفرنسي على نظام خاص للتقييم المسبق للقوانين المالية، ولذلك رفض بعض أعضاء الجمعية الوطنية خضوعها لإلزامية دراسة الأثر، حتى لا يكون هناك ازدواج في التقييم المسبق للقوانين المالية مؤكدين أن القوانين المالية تخضع لآلية تقييم مسبق موازية ومكافئة لدراسة الأثر التشريعي، بموجب القانون الأساسي المتعلق بالقوانين المالية.<sup>١</sup>

<sup>١</sup> راجع تقرير الجمعية الوطنية

Jean-Luc Warsmann, *Rapport n° 1522 sur le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, Assemblée nationale, Session ordinaire 2008-2009, p. 58.

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

كما أن مشروعات قوانين المالية والضمان الاجتماعي يجب تقديمها في مواعيد وفق جدول زمني محدد بدقة في الدستور، وإخضاع هذه القوانين لنظام دراسة الأثر التشريعي قد يؤدي إلى تأخير غير مقبول في المصادقة عليها، بل ويُعرضها لخطر عدم القبول البرلماني، مما قد يُضعف دور البرلمان ويُخالف أهداف الإصلاح التشريعي.

**رابعًا: استثناء قوانين البرامج والضمان الاجتماعي من الزامية دراسة**

**التشريعي**

**أ- ضوابط استثناء مشروعات قوانين البرامج المقدمة من الحكومة من إجراء**

**دراسة الأثر التشريعي**

تتعدد مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة للبرلمان ومن ضمنها مشروعات قوانين البرامج، وهي ليست قوانين بالمعنى الفني الدقيق، بل مجرد خطة تطويرية لقطاع معين، تضع تصوراتها الحكومة وتعرضها على البرلمان لاعتمادها وإصدارها في صورة قانون، ومن ذلك قانون إصلاح المدارس والتعليم في فرنسا وقوانين إصلاح برنامج الصحة، وقوانين البرامج المالية، وقد أنشئت هذه القوانين بموجب المادة ٣٤ الدستور الفرنسي الصادر في عام ١٩٥٨ وتعديلاته خاصة التي أجريت في عام ٢٠٠٨<sup>١</sup>.

<sup>1</sup> F. Savonitto, « Les lois de programmation du vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution : une nouveauté à abandonner », *RDP*, n° 1, 2012, P.115

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

وقد تضمّن مشروع القانون الأساسي المبدئي إعفاء جميع مشروعات قوانين البرامج (المالية، والاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية) من التقييم المسبق، وقد انتقد بعض الفقه ذلك استنادًا إلى أن هذا الاستثناء قد يدفع الحكومة إلى أن تُلحق وصف "قوانين البرامج" بأي مشروع قانون بغرض إعفائه من دراسة الأثر التشريعي، ولكن يمكن الرد على ذلك أن أي مشروع قانون مقدم من الحكومة لابد أن يعرض أولاً على مؤتمر رؤساء لجان البرلمان لمراجعته، ويختص هذا المؤتمر بمراقبة مدى احترام الحكومة للمادة ٣/٣٩ من الدستور الفرنسي، ليس فقط من حيث الشكل بل أيضاً من حيث المضمون.<sup>1</sup>

أما مشروعات قوانين البرامج المالية، فهي تخضع لنظام التقييم المسبق الخاص بها والمنصوص عليه في المادتين ٤٨ و ٥٠ من القانون الأساسي لقوانين المالية (L.O.L.F.) ويُعتبر محتوى التقييم المسبق كافيًا مقارنة بالمعايير الجديدة المعتمدة في دراسة الأثر التشريعي.

### ب ضوابط استثناء قوانين المالية وقوانين الضمان الاجتماعي من إلزامية دراسة الأثر التشريعي

على الرغم من أن الأصل العام في القانون الأساسي المتعلق بدراسة الأثر التشريعي رقم ٢٠٠٩-٤٠٣ هو إعفاء قوانين المالية وقوانين تمويل الضمان الاجتماعي من إلزامية دراسة الأثر التشريعي، إلا أن لهذا الإعفاء

<sup>1</sup> Combrade, Bertrand. Op . Cit , p.100.

آثار إشكالية قانونية تتعلق بمدى شموله للمواد التي لا تدخل حصراً في النطاق المالي.

فمن المستقر عليه أن القوانين المالية وكذلك قوانين الضمان الاجتماعي تتضمن أحياناً نصوصاً قانونية غير مالية، كان يمكن إدراجها في قانون عادي، وبالتالي يثور التساؤل هل تُعفي النصوص القانونية غير المالية من دراسة الأثر التشريعي لمجرد أنها وردت في قانون مالي؟ لم يفرق المشرع الفرنسي بين نصوص القانون المالية وغير المالية واعتبار أن نصوص القوانين المالية والضمان الاجتماعي وحدة واحدة وبالتالي تعفي من دراسة الأثر التشريعي.<sup>1</sup>

ويثور تساؤل آخر ماذا لو ارتبط مشروع القانون المقدم من الحكومة بنصوص وردت في القوانين المالية هل يجب أن تشمل دراسة الأثر التشريعي على النصوص الواردة في القوانين المالية؟

#### موقف المجلس الدستوري من هذه المسألة

أنت الفرصة للمجلس الدستوري لإبداء رأيه استناداً إلى الوقائع الآتية:

تقدمت الحكومة الفرنسية بمشروع قانون يهدف إلى تحقيق مزيد من العدالة في نظام التقاعد ولكن معارضو هذا القانون دفعوا بعدم دستوريته لأسباب عديدة من ضمنها، قصور دراسة الأثر التشريعي وذلك استناداً إلى أن دراسة الأثر التشريعي

<sup>1</sup> Jean-Marc Sauvé, Le rôle du Conseil d'Etat dans la mise en oeuvre des études d'impact, 29 novembre 2010.

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

المرفقة بمشروع قانون إصلاح التقاعد لم تستوفِ الشروط المنصوص عليها في القانون الأساسي رقم ٢٠٠٩-٤٠٣، فهذه الدراسة أهملت تمامًا تقييم بعض الإجراءات المالية المدرجة ضمن مشروع قانون المالية وقانون تمويل الضمان الاجتماعي لسنة ٢٠١٤، رغم أن هذه الإجراءات تمثل جزءًا جوهريًا من تمويل الإصلاح، فلم تتناولها دراسة الأثر من قريب أو بعيد على الرغم من أنها تمثل جزءًا جوهريًا من إصلاح النظام التقاعدي، وبالتالي كان من المفترض أن يتم عرضها بشكل تفصيلي في دراسة الأثر المرفقة مع مشروع القانون.

ولا يقدح في ذلك الرد بأن الطعن بعدم كفاية دراسة الأثر ورد على بعض نصوص قانون المالية وقانون التضامن الاجتماعي، وذلك لسببين أولهما أن إصلاح نظام التقاعد يجب أن يُقيّم بشكل كامل غير منقوص، وثانيهما أن مشروع قانون المالية وقانون تمويل الضمان الاجتماعي لا يخضعان لمتطلب دراسة الأثر أصلاً، مما يُفضي إلى غياب كامل للتقييم المالي والاجتماعي لهذه الإجراءات، حيث نصت المادة الأولى من في القانون الأساسي رقم ٢٠٠٩-٤٠٣ (لا تخضع مشروعات قوانين المالية قوانين تمويل الضمان الاجتماعي لمتطلب دراسة الأثر التشريعي).

وقد ردت الحكومة بأن المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي أوضحت أنه في حال وجود شك بشأن كفاية دراسة الأثر التشريعي، فإن الجهة الوحيدة المخولة بالفصل في الأمر في مرحلة ما قبل المناقشة البرلمانية هي "مؤتمر رؤساء لجان الجمعية الأولى التي تنظر مشروع القانون".

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

وقد اعتبر مؤتمر الرؤساء البرلمان أن الدراسة كافية ولا تحتاج للعرض على المجلس الدستوري، وبالتالي طلبت الحكومة عدم قبول الدفع بعدم كفاية دراسة الأثر التشريعي من حيث الشكل.<sup>1</sup>

كما أوضح تقرير الحكومة أنه تم استيفاء دراسة الأثر التشريعي من الناحية الموضوعية والناحية الإجرائية. أما المواد التي طعن فيها النواب مثل (إلغاء الإعفاء الضريبي عن علاوات التقاعد للعائلات الكبيرة أو رفع مساهمات التأمينات الاجتماعية) لم تكن واردة في القانون المعروض، بل بعضها كان ضمن قانون المالية والبعض الآخر ضمن قانون الضمان الاجتماعي، وبالتالي لا تشملها الدراسة وفقاً للنص القانوني.

وأضافت الحكومة أن الدراسة المرافقة للقانون تناولت الأثر المالي الإجمالي للإصلاح، حتى وإن لم تقم تفصيلاً كل إجراء بمفرده، ما يعني أنها أوفت بالغرض العام منها، وهو تمكين البرلمان من فهم الإطار الكامل لمشروع القانون.<sup>2</sup>

وقد رفض المجلس الدستوري الدفع بعدم كفاية دراسة الأثر التشريعي لأنها أغفلت مواد مالية مرتبطة بإصلاح نظام التقاعد (مدرجة في قوانين

<sup>1</sup> "Décision n° 2013-683 DC du 16 janvier 2014 - Observations du Gouvernement".

<sup>2</sup> *Ibid.*

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

مالية أخرى)، استنادًا إلى أن الحكومة غير ملزمة قانونًا بتقييم إجراءات واردة في قوانين أخرى داخل دراسة الأثر التشريعي.<sup>١</sup>

#### خامسًا: استثناء مشروعات التي تصدر لمواجهة الأزمات

نص المشرع الدستوري الفرنسي على ثلاثة أنواع من القوانين التي تواجه الظروف الاستثنائية وأطلق عليها مسمى قوانين الأزمة (lois de crise) وهي طائفة من القوانين تقدمها غالبًا الحكومة للبرلمان بهدف مواجهة حالات استثنائية تهدد الأمن العام أو استقرار الدولة، ومن أبرز هذه القوانين:-

#### أ- حالة الطوارئ (État d'urgence)

نصت المادة الأولى والثانية من القانون رقم ٣ لسنة ١٩٥٥ وتعديلاته في ٢٠١٥ ( والتي صدرت في أعقاب الهجمات الإرهابية على باريس) على أنه يجوز لمجلس الوزراء إعلان حالة الطوارئ في جميع أنحاء الأراضي الفرنسية، أو في أقاليم ما وراء البحار، أو في الجماعات التابعة المنظمة بموجب المادة ٧٤ من الدستور، أو في كاليدونيا الجديدة، وذلك في حال وجود خطر داهم ناتج عن تهديدات خطيرة للنظام العام، أو في حال وقوع كوارث عامة خطيرة واستثنائية.

ويتم إعلان حالة الطوارئ بموجب مرسوم يصدر من مجلس الوزراء، يحدد المناطق الإدارية التي يسري عليها هذا النظام، ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ لأكثر من اثني عشر يومًا إلا بقانون صادر عن البرلمان.<sup>١</sup>

<sup>١</sup> "Décision n° 2013-683 DC du 16 janvier 2014 - Observations du Gouvernement, Loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites"

وهنا يثور تساؤل هل يجب أن تقدم الحكومة دراسة للأثر التشريعي في حال رغبتها في تمديد حالة الطوارئ؟ نلاحظ أن المشرع الفرنسي نص صراحة على عدم إلزام الحكومة بإجراء دراسة الأثر في القوانين التي تصدر لمواجهة الأزمات، وأهم هذه القوانين هو قانون الطوارئ، وترتيباً على ذلك لا تلتزم الحكومة بإجراء دراسة الأثر التشريعي في حال تقديمها مشروع قانون الطوارئ.

### مشروعات القوانين المتعلقة بحالة الحصار وفقاً لنص المادة ٣٦ من الدستور

#### الفرنسي

تنص المادة ٣٦ من الدستور الفرنسي على أنه يجوز فرض حالة الحصار بمرسوم يصدر من مجلس الوزراء، ولا يمكن تمديدها لأكثر من اثني عشر يوماً إلا بموافقة البرلمان. وحالة الحصار تلجأ إليها الدولة في حال وجود خطر جسيم يهدد كيان الدولة مثل الخطر الحربي أو العدوان أو التمرد المسلح، وغير ذلك، ويتم فيها نقل بعض السلطات من السلطة المدنية إلى السلطة العسكرية، كما يجوز للحكومة أن تتخذ بعض التدابير لمواجهة هذه المخاطر مثل حظر التجوال، وتفتيش المنازل، ومراقبة الصحف وغير ذلك.

وقد اشترط المشرع الدستوري أن يكون تمديد حالة الحصار بقانون، وهنا يثور تساؤل هل يجب على الحكومة أن تقوم بإعداد دراسة الأثر التشريعي لقوانين الحصار؟ الإجابة بالنفي حيث نص القانون الأساسي رقم ٤٠٣-٢٠٠٩-٢٠٠٩

<sup>1</sup> Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

صراحة على استثناء مشروعات القوانين المتعلقة بنص المادة ٣٦ من تقديم دراسة الأثر التشريعي.

#### - أسباب استثناء مشروعات القوانين السابقة ذكرها (قوانين الأزمات) من

##### دراسة الأثر التشريعي

من الواضح أن السبب الرئيسي في عدم إدراج دراسة الأثر التشريعي في مشروعات القوانين الاستثنائية مثل قوانين الطوارئ وقوانين حالة الحصار هي الطبيعة العاجلة والاستثنائية التي تمر بها الدولة، مثل تهديد النظام العام أو الخطر المسلح أو التمرد أو غير ذلك من الحالات التي تستدعي تدخل السلطة التنفيذية فوراً وبدون أي تأخير، وترتيباً على ذلك يكون عنصر الوقت مهماً للغاية، مما يجعل المشرع يتخلى عن بعض الإجراءات الاعتيادية مثل إعداد دراسة الأثر التشريعي، حيث إن الهدف الأساسي هو حماية الدولة من المخاطر الاستثنائية التي تهددها

وقد انتقد بعض الفقه ذلك مستنداً إلى أنه لا يجب أن تؤدي الظروف الاستثنائية إلى غياب تام لدراسة الأثر التشريعي أو التقييم المسبق، خاصة أن الإجراءات التي تتخذها الحكومة هي إجراءات خطيرة للغاية، فعلى الرغم من خطورة التهديدات التي تواجه الدولة، ومن ضرورة مواجهتها بسرعة لا تحتل التأخير، إلا أن ذلك ليس معناه أقصاء دراسة الأثر التشريعي تماماً، لذلك فقد اقترح البعض التقييم التمهيدي البسيط لمشروعات القوانين المقدمة في الظروف الاستثنائية (évaluation simplifiée)

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

ويهدف هذا التقييم إلى توضيح الأهداف المرجوة من مشروع القانون، وتقدير الآثار المتوقعة على الحريات العامة والحقوق الأساسية، ومدى ضرورة هذا الإجراء.<sup>1</sup>

## الفرع الثاني

استبعاد مقترحات القوانين المقدّمة من أعضاء البرلمان

من نطاق إلزامية دراسة الأثر التشريعي

أولاً: الأساس التشريعي لاستثناء المبادرات البرلمانية من دراسة الأثر

### التشريعي

منذ اللحظة الأولى التي ظهرت فيها فكرة دراسة الأثر التشريعي، كانت الفكرة مقصورة ومرتبطة فقط بمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، ففي بداية نشأة الأثر التشريعي وخاصة منذ عام ١٩٩٥ كان رئيس الوزراء يصدر تعليمات للحكومة بضرورة إرفاق دراسة الأثر التشريعي مع مشروعات القانون المقدمة للبرلمان، وحيث إن رئيس الوزراء لا يخاطب البرلمان، بل يخاطب أعضاء حكومته، لذلك ظلت مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان بمنأى عن نطاق إلزامية دراسة الأثر التشريعي.

ظل هذا الوضع إلى أن حدث تغير جوهري في تعديل دستوري ٢٠٠٨ ومن بعده صدور القانون الأساسي في عام ٢٠٠٩ الذي وضع ضوابط دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين، وقد كان من المتوقع أن تشمل دراسة الأثر التشريعي كافة

<sup>1</sup> Combrade, Bertrand. Op . Cit , p.10١

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

مشروعات القوانين، إلا أن القانون الأساسي قصر إلزامية دراسة الأثر التشريعي على مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة فقط، واستبعد مشروعات القانون المقدمة من البرلمان، وهي تفرقة لا تستند إلى أساس قانوني واضح، فالعبرة من دراسة الأثر التشريعي هي الحفاظ على جودة التشريع، والحد من تضخم القوانين، ومعرفة البدائل المتاحة، وبالتالي كان من المتوقع أن يشترط القانون الأساسي تقديم دراسة الأثر التشريعي مع كل مشروع قانون بغض النظر عن الجهة صاحبة الاقتراح.<sup>1</sup>

#### ثانياً: النقد الموجه لهذا الاستثناء

##### أ- غياب المبرر الموضوعي لاستثناء المقترحات البرلمانية من دراسة الأثر:

أثار استثناء مقترحات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان من إلزامية دراسة الأثر التشريعي العديد من التساؤلات، كان أبرزها لماذا ميز المشرع بين مقترحات القانون المقدمة من الحكومة ومقترحات القانون المقدمة من البرلمان؟ والواقع أن التمييز المستند على أساس الجهة المقدمة لمشروع القانون يفتقر إلى مبرر موضوعي؛ إذ إن كلا من المبادرتين تؤدي إلى نتائج تشريعية متماثلة، وتحدث نفس الأثر القانوني، وتؤثر على الحقوق والواجبات.

وهذا الاستثناء يفتح الباب أمام مقترحات غير مدروسة بالقدر الكافي، وترتيباً على ذلك فإن غياب وسيلة تقييم فعالة تسبق سن القوانين ذات المبادرات التشريعية من نواب البرلمان ينال من جودة القوانين، وتطبيقاً لذلك،

<sup>1</sup> Protière, Guillaume, Op.Cit., p.66

ذهب بعض الفقه إلى أن نسبة غير قليلة من القوانين التي كانت في أصلها مقترحات مقدّمة من أعضاء البرلمان، والتي لم تكن مرفقة بدراسة أثر تشريعي، قد تعرضت لاحقًا للطعن أمام المجلس الدستوري، بل وقُضي بعدم دستورتها في عدد من الحالات، ويُلاحظ في المقابل أن مشروعات القوانين الحكومية، والتي تخضع إلزاميًا لمتطلبات دراسة الأثر التشريعي، قد شهدت نسبة أقل بكثير من الحكم بعدم الدستورية، مما يُعزز فرضية أن وجود دراسة أثر تشريعي مسبق يساهم في تحسين جودة النصوص القانونية، ويقلل من مخالفتها للنصوص الدستورية.<sup>1</sup>

وقد قدم هذا الرأي مثالًا تطبيقيًا وهو أن أعضاء البرلمان تقدموا بمشروع قانون يهدف إلى الانتقال نحو نظام يحقق الاقتصاد والاستدامة في الطاقة، بإنشاء نظام يُطلق عليه "نظام المكافأة والعقوبة" (bonus-malus) لتسعير استهلاك الطاقة المنزلية بطريقة تدرجية، بهدف تشجيع تقليل الاستهلاك والتحول إلى نظام طاقي مستدام.

ووفقًا للقانون يكون لكل أسرة أو وحدة سكنية "حجم استهلاك أساسي" سنويًا، إذا استهلكت الأسرة أقل من هذا الحجم، تحصل على مكافأة مالية (bonus). وإذا استهلكت أكثر من الحد الأساسي، تدفع عقوبة مالية إضافية (malus)، ويحدد هذا الحجم بناء على نوع الطاقة (كهرباء، غاز طبيعي، حرارة)، وعلى حسب حجم المنزل،

<sup>1</sup> Combrade, Bertrand. Op . Cit .p.361.

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

وعدد المقيمين فيه، ويتم تجميع هذه البيانات من المستهلكين وقد قضى المجلس الدستوري بعدم دستورية مواد عديدة من هذا القانون.<sup>1</sup>

وقد اعتبر بعض الفقه أن الحكم الصادر بعدم الدستورية في مشروع قانون الطاقة مثالاً واضحاً لأثر غياب التقييم المسبق للقانون، فغياب دراسة الأثر التشريعي أدى إلى تجاهل الفروق الواقعية بين فئات المستهلكين، حيث لم يراعِ المشرع تنوع الحالات مثل الإقامة الدائمة مقابل الموسمية، ونتيجة لذلك، تم اعتماد معايير موحدة وغير مرنة لتحديد حجم الاستهلاك الأساسي، مما خلق تمييزاً غير مبرر بين مستهلكين في أوضاع مختلفة، وهو ما أدى إلى النيل من مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة المنصوص عليه في إعلان حقوق الإنسان والمواطن لعام ١٧٨٩.

ولو تمت دراسة الأثر التشريعي لكشفت منذ البداية عن غموض المعادلات الحسابية المعتمدة لتحديد نظام المكافأة والعقوبة في استهلاك الكهرباء، حيث إن القانون بلغ درجة من التعقيد بحيث لم يكن مفهومًا من المواطنين.

كما أن مشروع قانون الحد من استهلاك الطاقة تطلب جمع بيانات حساسة عن الأسر (عدد الأفراد، طريقة التدفئة، الاستهلاك، العنوان...) دون أن تُصاحب ذلك ضمانات تشريعية واضحة لحماية الخصوصية. وهذا الغياب، الذي كان من الممكن

<sup>1</sup> Le Conseil constitutionnel , Décision n° 2013-666 DC du 11 avril 2013, Loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes.

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

توقعه وتعديله في ضوء دراسة أثر معمقة، أدى إلى طعن دستوري من منطلق انتهاك الحق في الحياة الخاصة.<sup>1</sup>

**ب- التفاف الحكومة على عدم إجراء دراسة الأثر التشريعي من خلال الاقتراحات**

### البرلمانية

بالإضافة إلى ما سبق، قد وجه نقد آخر مفاده أن الحكومة تستطيع، في بعض الحالات تمرير قانون دون القيام بدراسة الأثر التشريعي، وذلك عن طريق إحالة الأمر إلى حزب الأغلبية داخل البرلمان، ليبادر أحد أعضائه بتقديم مقترح القانون، بدلاً من تقديمه من قبل الحكومة، وهذا الإجراء يجعله يستبعد دراسة الأثر التشريعي، ولذلك فمن الأفضل أن تخضع كل مشروعات القانون سواء كانت مقدمة من الحكومة أو من أعضاء البرلمان لدراسة الأثر التشريعي، فدراسة الأثر التشريعي أصبحت متطلباً هاماً في أغلب التشريعات، فمن المفترض أن دراسة الأثر التشريعي تسبق مشروع القانون، وتحاول أن تستكشف بصورة استباقية كيفية تطبيق القانون وأهميته، واستقبال المواطنين لهذا القانون، والبدائل التشريعية المتاحة، سواء كان مشروع القانون مصدره الحكومة أو مصدره اقتراح البرلمان.

وفي مواجهة هذا القصور التشريعي، باستبعاد مقترحات القانون الناشئة عن اقتراح تشريعي من البرلمان، برزت فكرة المكتب البرلماني لتقييم السياسات العامة والتي سنعرض لها الآن.

<sup>1</sup> Combrade, Bertrand. Op . Cit .p.361.

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

#### ثالثاً: المكتب البرلماني لتقييم السياسات العامة ودراسة الأثر التشريعي

ثار تساؤل هل تقييم التشريعات يدخل ضمن اختصاصات البرلمان أم أن هذا عمل تختص به السلطة التنفيذية؟ أوضح العميد فيديل (Doyen Vedel) رئيس لجنة تعديل الدستور الفرنسي في عام ١٩٩٣

أن تقييم القوانين هو من صميم عمل المشرع، وقد اقترحت لجنة العميد فيدل تعديل نص المادة ٢٤ من الدستور الفرنسي لتصبح (يصوت البرلمان على القانون ويُقيّم نتائجه ويُراقب نشاط الحكومة)، وذلك لأن دور البرلمان في الأنظمة الحديثة ليس مجرد التشريع، بل دوره تقييم هذا التشريع ومدى جدوته خاصة مع تعدد القوانين وكثرة نصوصها.<sup>١</sup>

وبعد فترة زمنية وجيزة تم إنشاء المكتب البرلماني لتقييم السياسات العامة بموجب القانون رقم ٥١٧ لسنة ١٩٩٦، وقد تم تشكيله بطريق حيادية لضمان تمثيل كافة الأحزاب السياسية والكتل البرلمانية، حيث يتكوّن مكتب تقييم السياسات العامة من أعضاء البرلمان الفرنسي دون إشراك أي أعضاء من خارج المؤسسة التشريعية، ينقسم المكتب إلى هئتين، إحداها في الجمعية الوطنية والأخرى في مجلس الشيوخ، وتتكون كل هيئة من رئيس ومقرر عام وثمانية أعضاء يُعينون من قبل الأحزاب

<sup>١</sup> (Le Parlement vote la loi. Il en évalue les résultats. Il contrôle l'activité du Gouvernement ), Georges Vedel, Propositions pour une révision de la Constitution 15 février 1993. <https://www.vie-publique.fr/rapport/29582-propositions-pour-une-revision-de-la-constitution-rapport-au-president>

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

والكتل السياسية في كل مجلس، مع مراعاة مبدأ التمثيل النسبي، ويتأسس المكتب أحد رئيسي لجنتي المالية في المجلسين، بالتناوب سنوياً<sup>1</sup>.

ويمكن تحديد دور المكتب البرلماني في تقييم القوانين من نواحٍ عدة، فمن ناحية أولى يختص المكتب البرلماني بمتابعة تطبيق القوانين من قبل الحكومة، ويراقب صدور اللوائح التنفيذية في وقت مناسب، كما يراقب كيفية تطبيق القانون. ومن ناحية ثانية يراقب مدى فعالية القانون في تحقيق أهدافه وملاءمته للواقع الاجتماعي والاقتصادي واتساقه مع القوانين الأخرى.

ومن ناحية ثالثة يجري المكتب تحليل استباقي (**prospective**) لمشروعات القوانين المقدمة للبرلمان من الحكومة أو من أعضاء البرلمان، ويهدف من ذلك إلى تقدير آثارها المحتملة، كما يراقب القوانين بعد تطبيقها (التقييم اللاحق *a posteriori*) للتأكد من جودتها وملاءمتها للواقع الاجتماعي والاقتصادي والبيئي. كما يختص المكتب بتقييم السياسات العامة للحكومة، ويقصد بها سياسات الحكومة في مختلف القطاعات مثل التعليم والصحة والبيئة والاقتصاد، وغير ذلك.<sup>2</sup>

وعلى الرغم من رغبة المشرع في تحسين جودة التشريعات والسياسات العامة للدولة باستحداث هذه الجهة الرقابية، إلا أن الواقع العملي كشف أن التقييم البرلماني

---

<sup>11</sup> LOI no 96-517 du 14 juin 1996 tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques.

<sup>2</sup> Duprat, Jean-Pierre. "Le parlement évaluateur." *Revue internationale de droit comparé* 50.2 (1998): 551-564.

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

في فرنسا، من حيث الممارسة الفعلية، ظل محدودًا للغاية، ويرجع السبب في ذلك لقلّة الموارد البشرية والمالية لمكتب تقييم السياسات، وتأخر في تعيين أعضائه، ولذلك تم إلغاء هذا القانون في عام ٢٠٠١.

وتبرز هنا مرة أخرى إشكالية حصر دراسة الأثر التشريعي على مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة فقط، ونرى أنه من الأوفق أن تمتد دراسة الأثر التشريعي لتشمل كل مقترحات القوانين، وذلك لأن دراسة الأثر التشريعي تهدف في المقام الأول إلى جودة التشريعات والحد من التضخم التشريعي، وهذا الأمر ينطبق على مشروعات القوانين سواء قدمت من الحكومة أو من أعضاء البرلمان.

## المبحث الثاني

### الجوانب الإجرائية في دراسة الأثر التشريعي

أوضح بعض الفقه أن تراجع جودة القوانين لم يكن مجرد مسألة تقنية بحتة، بل أظهر الحاجة الملحة لتبني منهجية تحليل تشريعي تهتم بتقييم النصوص القانونية ليس فقط من حيث الشكل والصياغة، بل أيضاً من حيث المحتوى والأثر العملي. فالتحليل التشريعي يُمثل أداة مهمة لمعرفة قدرة القوانين على تحقيق الأهداف المرجوة منها، ومدى ملاءمتها لاحتياجات المجتمع.<sup>1</sup>

وقد اتبع القانون الأساسي الفرنسي رقم ٤٠٣-٢٠٠٩ منهجية واضحة في تحديد النواحي الإجرائية لدراسة الأثر التشريعي، بدء من تحديد الجهة المختصة بإعداد دراسة الأثر التشريعي ومروراً بتحديد توقيت إجراء دراسة الأثر التشريعي وانتهاءً باستشارة جهات معينة قبل تقديم دراسة الأثر التشريعي

وقد رأينا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: الجهة المختصة بدراسة الأثر التشريعي

المطلب الثاني: استشارة جهات معينة قبل تقديم دراسة الأثر التشريعي

---

<sup>1</sup> Lianos, Ioannis, and Maksim Karliuk. "L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe: genèse, diffusion et acteurs." Revue française d'administration publique 1 (2014): pp:5-27

## المطلب الأول

### الجهة المختصة بدراسة الأثر التشريعي

#### أولاً: اختصاص الحكومة بإجراء دراسة الأثر التشريعي

تنص المادة الثامنة من القانون الأساسي الفرنسي رقم ٢٠٠٩-٤٠٣ المتعلق بدراسة الأثر التشريعي على أن تختص الحكومة بإعداد دراسة الأثر التشريعي لمقترحات القوانين المقدمة منها للبرلمان، وتبدأ آلية الإعداد من الوزير المعني، أي الوزير الذي يندرج مشروع القانون ضمن اختصاصات وزارته، إذ يُكلف بإعداد الدراسة الأولية، ثم تُعرض هذه الدراسة على الأمانة العامة لمجلس الوزراء لاعتمادها قبل إحالتها إلى مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها، تمهيداً لعرض مشروع القانون على البرلمان<sup>١</sup>.

وبناءً على ذلك، يختص كل وزير في الحكومة الفرنسية بإعداد دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين التي تدخل ضمن اختصاص وزارته، فعلى سبيل المثال، يُنيط بوزير العمل إعداد دراسة الأثر المتعلقة بمشروعات قوانين العمل والعمال،

---

<sup>١</sup> وقد أدى مجلس الدولة الفرنسي بصفة عامة دورًا هامًا في المجال التشريعي، لمزيد من التفصيل راجع منصور محمد أحمد، دور مجلس الدولة في المجال التشريعي: دراسة مقارنة. دار النهضة العربية، ٢٠٠٧، ص ٤١ وما بعدها.

د/ حسن محمود دور القاضي الإداري في خلق القاعدة القانونية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ٢٠٠٥

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

ويتولى وزير المالية إعداد الدراسة الخاصة بمشروعات قوانين الميزانية العامة، كما يختص وزير البيئة بالتشريعات ذات الطابع البيئي.

وقد وجه بعض الفقه انتقادات لهذا التنظيم، انطلاقاً من أن الوزير المختص لا يعتبر جهة محايدة حتى يسند إليه دراسة الأثر التشريعي، فالوزير المختص ومن بعده مجلس الوزراء لهم سلطة تقديرية واسعة في تحديد مضمون دراسة الأثر التشريعي، وهو ما قد يؤدي إلى تهميش الآثار السلبية المحتملة لمشروع القانون، أو تضخيم الفوائد المرجوة منه.<sup>1</sup>

بالإضافة إلى ذلك فإن الوزير الذي أعد دراسة الأثر التشريعي لا يكشف عن هويته أو عن فريق عمله الذي أعد الدراسة، ولا عن مصادر البيانات التي استند إليها، وهو ما يُضفي غموضاً غير مبرر على هوية الجهة الفعلية التي تولت إعداد دراسة الأثر التشريعي، ويُخل بمبدأ الشفافية الذي يُفترض أن يُكرسه هذا النوع من الأدوات التمهيديّة للتشريع.<sup>2</sup>

### **ثانياً: وقت إجراء دراسة الأثر التشريعي**

نص مشروع القانون الأساسي المتعلق بدراسة الأثر التشريعي في مادته الثامنة على أنه يجب على الحكومة أن تبدأ في إعداد دراسة الأثر التشريعي منذ بداية إعداد

<sup>1</sup> G. Drago, « Le domaine de la loi : brève histoire d'une dérive constitutionnelle », *Mélanges Didier Truchet, L'intérêt général*, Dalloz, 2015, p. 170.

<sup>2</sup> *Ibid*

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

مشروع القانون، وهذا يدل على رغبة المشرع الفرنسي في إعداد دراسة الأثر التشريعي منذ بداية التفكير في مشروع القانون لتفادي النقد الذي وجه لدراسات الأثر السابقة على صدور القانون الأساسي رقم ٤٠٣ - ٢٠٠٩ فقد كانت بعض دراسات الأثر التشريعي يقدمها الوزير في وقت متأخر جداً، وربما بعد العرض على البرلمان ومناقشة مشروع القانون، مما أدى إلى أن دراسة الأثر التشريعي كانت مسألة شكلية لتمير القانون، وليست دراسة فعلية حقيقية، ولذلك أراد المشرع الفرنسي أن يتفادى هذا النقد فنص على إلزام الحكومة بإعداد دراسة الأثر التشريعي منذ الوهلة الأولى لإعداد القانون.<sup>١</sup>

١ من المسائل المثارة بشأن دراسة الأثر التشريعي، إشكالية تأخر الحكومة في تقديم هذه الدراسة أو إيداع مشروع القانون دون إرفاق الملاحق المطلوبة، وهو ما يثير تساؤلاً خاصاً في القوانين ذات الطبيعة الزمنية الحساسة، مثل قوانين المالية التي لا تحتمل التأخير في مناقشتها أو اعتمادها. ففي سنة ٢٠٠١، وخلال مراجعة القانون الأساسي المتعلق بقوانين المالية (la loi organique relative aux lois de finances)، والذي أُحيل إلى المجلس الدستوري وفقاً لأحكام المادة ٦١ من الدستور، تضمن القانون نصاً يضع التزاماً قانونياً بإرفاق ملاحق تحليلية تشمل بيانات مالية دقيقة، وتقديرات مفصلة للإيرادات والنفقات، وتقارير عن السياسات العامة وتأثيراتها، وهي عناصر تُشكّل في مضمونها ما يُعادل "دراسة الأثر المالي والتشريعي"، وإن لم يُذكر ذلك صراحةً. وقد ناقش المجلس الدستوري هذا الالتزام في قراره رقم ٢٠٠١-٤٤٨-DC، ولا سيما في الفقرات من ٧٣ إلى ٩١، حيث اعتبر أن هذه الملاحق تُسهم في تحقيق مبدأ الصدق في النقاش التشريعي وتمكين البرلمان من المناقشة المستنيرة. غير أن المجلس لم يجعل من تقديمها شرطاً جوهرياً لصحة

وعلى الرغم من وجهة هذه التبرير إلا أنه عندما عرض هذا النص على المجلس الدستوري قضى بعدم دستوريته استنادًا إلى أنه نص غير واضح، فمن يراقب الوزير في بداية عمله، ومن له الحق بالقول بأنه قد استوفى دراسة الأثر من عدمه، كما استند المجلس الدستوري إلى مخالفة هذا النص للمادة ٣/٣٩ من الدستور الفرنسي والتي نصت على أنه: (يصدر قانون أساسي يحدد ضوابط عرض مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة إلى البرلمان) فاختصاص المشرّع محصور في تنظيم شروط وضوابط تقديم المشروع إلى البرلمان (مثل وجوب إرفاقه بدراسة أثر عند

---

القانون، مؤكدًا أن تأخر الحكومة في إيداع هذه الوثائق لا يُفضي إلى بطلان النص، طالما تم

احترام مبدأ استمرارية الحياة الوطنية،

(la continuité de la vie nationale) أي ضمان عدم تعطيل سير المؤسسات، والصدق في

النقاش التشريعي، (la sincérité des débats parlementaires) أي توفير المعلومات

الدقيقة والكاملة للنواب عند دراسة المشروع

Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 73 à 91 - Loi organique relative aux lois de finances

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 ? », Les Petites Affiches, 28 mai 2009, n° 106, p. 4-9

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

تقديمه رسمياً) وليس له أن يتدخل في مراحل إعداد المشروع داخل السلطة التنفيذية، أي قبل تقديمه رسمياً.<sup>1</sup>

ولذلك فقد ألغى المجلس الدستوري الفرنسي الجزئية المتعلقة بإلزام الحكومة بإجراء الأثر التشريعي منذ الوهلة الأولى لإعداد مشروع القانون، استناداً إلى أن هذا النص لا يحترم الحدود الدستورية لاختصاص المشرع المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة ٣٩ من الدستور. ولذلك فقد اعتبر المجلس الدستوري أن المادة الثامنة من القانون الأساسي التي تنظم دراسة الأثر التشريعي تتوافق مع الدستور بشرط إلغاء العبارة المتعلقة بتوقيت إجراء دراسة الأثر التشريعي (dès le début...)

### ثالثاً: رفض مقترح إنشاء هيئة مستقلة تتولى إعداد دراسات الأثر

#### التشريعي أثناء مناقشة القانون الأساسي:

على الرغم من أن دراسة الأثر التشريعي ألزمت الحكومة باستشارة بعض الجهات قبل تقديم مشروع القانون للبرلمان أهمها المجلس الاقتصادي والبيئي، إلا هذه المجالس تابعة لمجلس الوزراء وبالتالي، قد لا تكون حيادية في مناقشة الأثر التشريعي للقانون، كما أن مجلس الدولة الفرنسي يقتصر دوره على مراجعة الصياغة

<sup>1</sup> Décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

التشريعية، وبالتالي فدراسة الأثر التشريعي قد تحتاج إلى هيئات مستقلة تؤدي هذا الدور، دون وجود أي حسابات سياسية.<sup>١</sup>

وقد حدث أثناء مناقشة مشروع القانون الأساسي رقم ٢٠٠٩-٤٠٣ المتعلق بدراسة الأثر التشريعي، أن طُرحت فكرة إنشاء هيئة قانونية مستقلة ومحايدة تتولى مهمة إعداد دراسات الأثر التشريعي، بدلاً من إسنادها مباشرة إلى الحكومة.

وقد استند أصحاب هذا الطرح إلى الحاجة لضمان الموضوعية والحياد في تقييم الأثر المترتب على مشروعات القوانين، واعتبروا أن إسناد هذه المهمة إلى جهة حكومية قد يفرغها من مضمونها كأداة تقييم مستقل، كما استندوا إلى أن إعداد دراسة الأثر التشريعي تتطلب خبرات فنية وتحليلية قد لا تتوافر في الحكومة، ولذلك فمن الأفضل إسنادها إلى جهة مستقلة ومحايدة.

غير أن هذا الرأي وعلى الرغم وجاهته النظرية، إلا أنه يصطدم بصعوبة تطبيقية تتمثل في صعوبة سحب هذا الاختصاص من الحكومة، وترتيباً على ذلك فقد قوبل هذا المقترح بالرفض من قبل الأغلبية البرلمانية ومن الحكومة نفسها، التي أصرت على احتفاظها بهذه المهمة، لتظل دراسات الأثر التشريعي من اختصاص الوزارات المعنية وفقاً لطبيعة كل مشروع قانون.<sup>٢</sup>

<sup>١</sup> X. Vandendriessche, « L'initiative législative, garante de la qualité de la loi ? (Le nouvel article 39 de la Constitution) », *LPA*, n° 254, 19 décembre 2008, p. 62.

<sup>٢</sup> M. Xifaras, « La *veritas iuris* selon Raymond Saleilles. Remarques sur un projet de restauration du juridisme », *Droits*, n° 47, 2008, p. 129.

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

وقد ذهب بعض الفقه إلى أنه إذا تم إسناد إعداد دراسة الأثر التشريعي إلى هيئة مستقلة بموجب نص قانوني سيطرح حتمًا تساؤلًا حول مدى توافق ذلك مع مبدأ مسؤولية الحكومة أمام البرلمان. فمن المستقر عليه أن مبدأ مسؤولية الحكومة أمام البرلمان يركز على أن الحكومة هي صاحبة القرار، فهي التي تدافع أمام البرلمان عن مشروعات القانون المقدمة منها، فالحكومة تظل محتفظة بحقها في أن تقدم مشروع القانون للبرلمان، وأن تبرر مشروعها سياسيًا أمام النواب، وتحمل في النهاية مسؤوليتها السياسية أمام البرلمان.<sup>1</sup>

بينما يرى بعض الفقه أن إسناد إعداد مشروع القانون إلى هيئة مستقلة هي مشكلة عملية أكثر منها إشكالية قانونية فالمشكلة ليست في مبدأ مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، بل في آلية إصدار مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، لأننا إذا أسندنا مسؤولية دراسة الأثر إلى هيئة مستقلة محايدة، فإننا سنقوم بفصل مصطنع (غير طبيعي وغير منطقي) بين عمليتين في غاية الترابط داخل عملية التشريع، وهما: - التفكير الفني (technique) في تحليل الآثار المتوقعة للقانون مثل الآثار الاقتصادية، والمالية، والاجتماعية، والبيئية وهي عمل يعتمد على معايير علمية وتقنية بحتة، والتفكير السياسي (politique) وهو وضع أهداف الإصلاح التشريعي وتحديد أولويات الحكومة.

<sup>1</sup> J. S. Bell, « La loi britannique et la sécurité juridique », in Conseil d'État, *Rapport public du Conseil d'État de 2006. Sécurité juridique et complexité du droit*, EDCE, n° 57, Doc. fr, 2006, p. 343.

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

وفي الواقع، فإنه من المتعذر فصل عمليات التشريع المتداخلة عن بعضها البعض، حيث يتشابك التحليل الفني للأثار المتوقعة للقانون مع الاختيارات السياسية للمشرع، وقد أضاف أنصار هذا الاتجاه أن معظم الدول الأوروبية قد أسندت بالفعل مهمة إعداد دراسة الأثر التشريعي إلى الحكومة نفسها، باعتبارها الجهة المعنية بتحمل المسؤولية السياسية عن مشروعات القوانين، ومن أمثلة ذلك، ما هو معمول به في المملكة المتحدة، حيث يقع على عاتق الوزراء - بالتنسيق مع مكتب رئاسة الوزراء (Cabinet Office) - مسؤولية إعداد دراسات الأثر التشريعي المرتبطة بمشروعات القوانين التي يتقدمون بها إلى البرلمان.<sup>1</sup>

## المطلب الثاني

### استشارة جهات معينة قبل تقديم دراسة الأثر التشريعي

#### أولاً: لأساس التشريعي لالتزام الحكومة باستشارة الهيئات المختصة

بموجب الفقرة العاشرة من المادة الثامنة من القانون الأساسي رقم ٤٠٣ - ٢٠٠٩، يجب على الحكومة أن توضح في دراسة الأثر التشريعي "الاستشارات التي تم إجراؤها قبل إحالة مشروع القانون إلى مجلس الدولة". وسواء كانت من الاستشارات من جهات رسمية أو هيئات مدنية أو مهنية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> A. Raccach, « Vers une formalisation de la procédure pré-législative de l'Union européenne ? », *RFAP*, n° 127, 2008, p. 551.

<sup>2</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

وقد تم إضافة الفقرة الحادية عشرة بموجب تعديل قانون دراسة الأثر التشريعي في عام ٢٠١٠ والتي تنص على أنه يجب على الحكومة في حال استشارتها المجلس الاقتصادي والاجتماعي أو البيئي (CESE) أن تُدرج في دراسة الأثر التشريعي رأي هذا المجلس.<sup>١</sup>

ويعد هذا التطور نقلة نوعية في مسار دراسة الأثر التشريعي، إذ إن التعليمات الاسترشادية الصادرة عن الأمانة العامة للحكومة الفرنسية منذ عام ١٩٩٥ والتي أكدت على ضرورة إرفاق مشروعات القوانين بدراسة الأثر التشريعي، لم تتضمن اشتراط الاستشارة السابقة ولا إدراج نتائجها ضمن الدراسة. ومما لا شك فيه أن تضمين هذا الالتزام يُمثل خطوة إيجابية تتيح إشراك هيئات متعددة ذات خبرات متخصصة، قبل عرض مشروع القانون على البرلمان، وهذا الأمر الذي يُساهم في تحسين جودة التشريع.<sup>٢</sup>

### ثانياً النطاق المحدود للتشاور في دراسة الأثر التشريعي

انتقد بعض الفقه اقتصار التشاور في مرحلة إعداد مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، على أجهزة الدولة فقط مثل المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، فجميع هذه الجهات تمثل وجهة نظر واحدة، وكان من الأفضل إشراك أطراف أخرى من المتأثرين بمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة.

<sup>1</sup> Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010

<sup>2</sup> Bertrand-Léo Combrade, Op.Cit. P.8٣.

وبالنظر إلى تجارب الدول الأخرى، نجد أن إيرلندا قد اعتمدت نظام تحليل الأثر التشريعي (RIA) بشكل رسمي في أعقاب تقرير مراجعة منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) حول الإصلاح التشريعي عام ٢٠٠١، والذي أوصى بضرورة إدخال آلية تحليل لتأثير القوانين الجديدة، وفي عام ٢٠٠٤ قد بدأ تطبيق دراسة الأثر التشريعي بشكل جزئي، وما هي إلا عامًا واحدًا وتحديداً في عام يونيو ٢٠٠٥ وأمتد تطبيق تحليل الأثر التشريعي بشكل إلزامي ليشمل كافة القوانين، وقد صدر دليل رسمي في أكتوبر ٢٠٠٥ لتوضيح آلية إعداد دراسات تحليل الأثر التشريعي.

وتتميز المشاورات السابقة على إعداد مشروع القانون والمرفقة في دراسة تحليل الأثر التشريعي في إيرلندا أنها أكثر تنوعًا واتساعًا من النظام الفرنسي، حيث تلتزم الحكومة بالتشاور مع الأفراد والشركات والنقابات وكل ذي صلة بمشروع القانون لإبداء آرائهم وملاحظاتهم حول مشروع القانون، مما يسهم في جودة وقبول القانون من جميع أفراد المجتمع.<sup>1</sup>

وقد سارت على النهج ذاته المملكة المتحدة حيث نصت على إجراء التشاور في مرحلة إعداد القانون واعتبرت ذلك إجراءً جوهرياً في تحليل الأثر التشريعي، وذلك بموجب المبادئ التي وضعها مكتب رئاسة الوزراء البريطاني، والتي تم تحديث هذه المبادئ في وثيقة "مبادئ المشاورات".

<sup>1</sup> Goggin, Isolde, and Gillian Lauder. *Review of the Operation of Regulatory Impact Analysis*. Department of the Taoiseach, 2008., p. 5.

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

وقد تم وضع جدول زمني للتشاور مع الجهات المتأثرة بمشروع القانون، حيث يتم فتح التشاور عادة لفترة لا تقل عن 12 أسبوعاً، لضمان تمكين جميع الأطراف المخاطبين بمشروع القانون سواء كانوا مواطنين، أو شركات، أو منظمات تطوعية، أو جهات أكاديمية. وتتنوع وسائل التشاور مع الجهات السابق ذكرها بين عمل استبيان إلكتروني أو عقد اجتماعات مفتوحة أو مغلقة عبر الإنترنت، أو عقد جلسات استماع عامة، وغير ذلك من الوسائل التي تمكن الحكومة من التشاور.<sup>1</sup>

#### توضيح أثر الاستشارات مع الجهات المعنية في دراسة الأثر التشريعي

وفقاً للقانون الأساسي الصادر في أبريل ٢٠٠٩ وما تبعه من تعليمات تنفيذية صادرة عن مجلس الوزراء، فقد ألزمت الحكومة لأول مرة أن توضح في دراسة الأثر التشريعي المرفقة أثر الاستشارات التي أجرتها مع مختلف الهيئات والمنظمات قبل صياغة مشروع القانون، وهذا يحقق أهداف عدة منها الشفافية حيث سيتم الإعلان للكافة عن دور الهيئات الاستشارية في صياغة نصوص مشروع القانون المقدمة، وهل أخذت الحكومة بملاحظات هذه الهيئات بعين الاعتبار أم أنها لم تعيرها أدنى اهتمام، وهذا ما يجعل مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة أكثر دقة ووضوح، حيث إنها قد مرت بألية واضحة ومحددة قبل عرضها على البرلمان.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/consultation-principles-guidance>

<sup>2</sup> A. Lambert et J.-C. Boulard, *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*, 26 mars 2013, p. 96. , M. Mekki, « L'influence

وعلى الرغم من ذلك، فقد وجه بعض الفقه انتقادات إلى نص القانون الأساسي، لكونه لم يلزم الحكومة بإدراج جميع الاستشارات التي أجرتها ضمن دراسة الأثر التشريعي، مكتفياً بإلزامها فقط بالإشارة إلى الاستشارات المقدمة من المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي المنصوص عليها في الفقرة ١١ من المادة ٨ من القانون الأساسي الصادر سنة ٢٠٠٩ أما بقية الاستشارات، فلا توجد إلزامية قانونية بذكرها في دراسة الأثر، وقد دعت لجنة التقييم ومراقبة السياسات العامة التابعة للجمعية الوطنية إلى ضرورة تضمين دراسة الأثر التشريعي جميع الآراء والاستشارات، سواء كانت إلزامية أو غير إلزامية، متى كانت موثقة ومنظمة بطريقة رسمية.<sup>١</sup>

ويلاحظ أن بعض دراسات الأثر التشريعي المقدمة من الحكومة كانت تتعمد عدم ذكر بعض الآراء السلبية حتى يتم تمرير القانون ومن ذلك ما حدث في مشروع القانون المتعلق بتحديث البرمجة العسكرية للفترة ٢٠١٥-٢٠١٩، والذي تم إيداعه لدى الجمعية الوطنية الفرنسية بتاريخ ٢٠ مايو ٢٠١٥، وكان من بين التعديلات المقترحة تسهيل انتقال العسكريين إلى الوظيفة العامة المدنية (أي تمكين العسكريين من الالتحاق بالوظائف الإدارية المدنية بسهولة أكبر) وقد أصدر (المجلس الأعلى للوظيفة العسكرية)<sup>٢</sup> وهو هيئة استشارية تمثل العسكريين، رأياً سلبياً بشأن هذا الإجراء

---

normative des groupes d'intérêt : force vive ou force subversive ? ,  
entification (1re partie) », *JCP G.*, 19 octobre 2009, p. 48.

<sup>1</sup> Bertrand-Léo Combrade, Op.Cit. P.84.

<sup>2</sup> Conseil supérieur de la fonction militaire – CSFM),

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

بالتحديد، حيث رأى أن هذه التعديلات قد تؤثر سلبًا على خصوصية المهنة العسكرية، وربما تضعف الالتزام والانضباط العسكري من خلال فتح الباب بشكل مفرط أمام العسكريين للانتقال إلى الوظائف المدنية.

ومع ذلك، لم تُشر الحكومة في دراسة الأثر المصاحبة لمشروع القانون إلى هذا الرأي السلبي، بل أغفلته تمامًا، مكتفية بالإشارة إلى أن "مشاورات قد تمت"، دون توضيح مضمون هذه المشاورات، وخاصة الآراء النقدية أو التحفظات المهمة التي أُبديت خلالها.<sup>1</sup>

ومما لا شك فيه أن عدم ذكر رأي المجلس الأعلى للوظيفة العسكرية المعارض لمشروع القانون يكشف ضعفًا واضحًا في مضمون دراسة الأثر التشريعي، بل يتعارض وبشكل مباشر مع الهدف الأساسي لدراسة الأثر التشريعي، والمتمثل في تقديم صورة كاملة للبرلمان عن مختلف الآراء المؤيدة والمعارضة قبل التصويت على القانون، حتى يستطيع البرلمان أن يكون وجهة نظرة شاملة عن مشروع القانون ويتخذ القرار إما بإصداره أو بعدم السير في إصداره.

---

<sup>1</sup> Étude d'impact du projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, 19 mai 2015, p. 24 ; Conseil supérieur de la fonction militaire, *Avis du Conseil sur les projets de textes et les sujets inscrits à l'ordre du jour de la session*, 88e session, 10 au 14 décembre 2012, p. 2

### ثالثاً: رقابة المجلس الدستوري على عدم جدية الاستشارات السابقة

فرض المشرع الفرنسي على الحكومة إجراء دراسة الأثر التشريعي قبل تقديم مشروع القانون للبرلمان، كما فرض عليها إجراء استشارات إلزامية مع جهات معينة وفقاً لنص المادة الثامنة من القانون الأساسي رقم ٤٠٣-٢٠٠٩، ولها في سبيل ذلك أن تستشير جهات أخرى سواء كانت حكومية أو غير حكومية، بهدف تقديم دراسة كافية تغطي كافة جوانب مشروع القانون، ويجب عليها أن توضح في دراسة الأثر التشريعي ما إذا تم إجراء استشارة، وما إذا تم الأخذ برأي الجهة المستشارة، وهذا يعني أنه يُكتفى بالقيام بالاستشارة، ولها أن تأخذ بالاستشارة أو تدعها.

وعلى الرغم من كون الاستشارة غير ملزمة إلا أن بعض الفقه يرى أن عدم الأخذ بالاستشارات السابقة يجب أن يكون مبرراً، وله سبب واضح، وإلا ستكون الاستشارة السابقة هي مجرد إجراء شكلي فقط، وهذا يتعارض مع فلسفة إدراج دراسة الأثر التشريعي في مشروعات القوانين كما يتعارض مع مبدأ الصدق في النقاش البرلماني.

ويثور تساؤل هل يمكن أن يقضي المجلس الدستوري بعدم دستورية قانون معين لعدم كفاية أو عدم جدية دراسة الأثر التشريعي؟

يختص المجلس الدستوري برقابة دراسة الأثر التشريعي استناداً لنص المادة ٤/٣٩ من الدستور الفرنسي وسنعرض لذلك تفصيلاً فيما بعد، وتتمثل حدود رقابة المجلس الدستوري، في كونها رقابة شكلية، فلا يُلزم المجلس الحكومة بتبرير رفضها لمضمون الآراء الاستشارية، ولا يُخضع "جودة الاستشارة" لأي تقييم حقيقي. ويعود

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

ذلك إلى أن الرقابة المقررة في المادة ٣٩ من الدستور، والمفصلة في المادة ٨ من القانون التنظيمي، ركزت على التحقق من القيام بالاستشارة لا على جودتها.

وقد أتت الفرصة للمجلس الدستوري لابداء رأيه في هذه المسألة، وتتلخص الوقائع في أنه؛ قد طعن من قبل ستين عضوًا من البرلمان الفرنسي بعدم دستورية أحد مشروعات القوانين التي تقدمت بها الحكومة، مستندين في طعنهم إلى عدة أسباب شكلية وموضوعية، من بينها عدم أخذ الحكومة برأي الجهات الاستشارية التي تمت استشارتها فعلاً، وعدم تبرير ذلك في دراسة الأثر التشريعي المرفقة بمشروع القانون، بالمخالفة لما تقتضيه المادة ٨ من القانون التنظيمي رقم ٢٠٠٩-٤٠٣.

حيث تقدمت الحكومة بمشروع قانون في يوليو ٢٠١٥ سمي بقانون ماكرون ويتضمن هذا القانون إصلاحات في مجالات اقتصادية متعددة في قطاع النقل، ومنها إنهاء الاحتكار التاريخي في النقل بين الأقاليم الفرنسية لشركة SNCF حيث كانت الشركة الوطنية للسكك الحديدية الفرنسية (SNCF) هي المشغل الوحيد المسموح له قانونًا بتسيير القطارات بين أقاليم فرنسا.<sup>١</sup> ولم يكن مسموحًا لأي شركة أخرى، عامة أو خاصة، أن تُنافسها في هذا المجال، وقد أراد مشروع القانون الجديد أن يفتح باب

<sup>١</sup> "Société nationale des chemins de fer français."

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

المنافسة أمام شركات أخرى سواء فرنسية أو أوروبية لتقوم بنقل الركاب بين أقاليم فرنسا، ويهدف القانون إلى تحسين خدمة النقل وتقليل تكاليفه على المستخدمين.<sup>١</sup>

وقد شمل القانون أيضًا إصلاحات مهمة تساعد في النمو الاقتصادي في تشريعات العمل، منها تنظيم العمل في أيام الأحد وفي المساء في المناطق السياحية، كما تناول القانون بعض جوانب العدالة الاجتماعية وبعض الامتيازات الضريبية وغير ذلك.

وقد أثار هذا القانون جدلاً واختلافًا عند مناقشة بعض نصوصه في مجلس الشيوخ وخصوصًا النصوص المتعلقة بالعمل أيام الأحد ومنح بعض الامتيازات الضريبية، وقد دفع معارضو القانون بعدم دستورية بعض نصوص القانون، لأسباب عديدة من بينها عدم جدية دراسة الأثر التشريعي وذلك استنادًا إلى رأي مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ٨ ديسمبر ٢٠١٤ عند عرضت عليه دراسة الأثر التشريعي لاستطلاع رأيه، حيث أوضح المجلس أن دراسة الأثر التشريعي المرفقة مع مشروع قانون نمو النشاط الاقتصادي وتكافؤ الفرص الاقتصادية (ناقصة بشكل خطير)، مشيرًا إلى أنها لم تكن كافية لتبرير مضمون مشروع القانون، ولا سيما في عدد كبير

---

<sup>١</sup> وكان لهذا القانون أثر واضح في دخول شركات جديدة في مجال النقل في فرنسا ومن ذلك في

عام ٢٠٢١، فازت شركة **Transdev** بأول مناقصة لتشغيل خط قطار إقليمي في منطقة PACA

(جنوب شرق فرنسا)، بدلًا من SNCF، اعتبارًا من ٢٠٢٥.

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

من مواده، وكان على مؤتمر رؤساء اللجان البرلمانية عدم المضي قدمًا في عرض التشريع على البرلمان في ظل تقرير مجلس الدولة الفرنسي.<sup>١</sup>

وقد سار المجلس الدستوري في الاتجاه المتحفظ في الرقابة على دراسة الأثر التشريعي حيث رفض الدفع بعدم بالقصور في دراسة الأثر التشريعي وصولاً لعدم دستورية القانون موضحاً أن النقص في دراسة الأثر التشريعي هو أمر محتمل ولا يشكل في حد ذاته مخالفة دستورية خاصة وأن الحكومة قد قامت بإدخال تعديلات على دراسة الأثر التشريعي لاستيفاء ملاحظات مجلس الدولة الفرنسي عند إيداع مشروع القانون في البرلمان.<sup>٢</sup>

يلاحظ هنا أن النقد الذي وجه لدراسة الأثر التشريعي تم تلافيه قبل المناقشة البرلمانية، وبالتالي أخذت الحكومة بأغلب ملاحظات مجلس الدولة الفرنسي، ولذلك لم يعد هناك قصور في دراسة الأثر التشريعي، بل إن الحكومة كانت حريصة في هذه الحالة على استيفاء الملاحظات الهامة التي أبدتها مجلس الدولة، ولا نستطيع أن نوصي بالزامية هذه الاستشارات، ففي النهاية يكون القرار بيد الحكومة، ولكن ما نوصي به، هو عرض كل الاستشارات التي تمت سواء المؤيدة أو المعارضة للقانون، دون الاكتفاء بعبارة أنه قد تم استشارة الجهات المعنية، ومما لا شك فيه أن تفاصيل

<sup>1</sup> "Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015 - Saisine par 60 députés. Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques"

<sup>2</sup> "Décision n° 2015-715 DC du 5 août 201 Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques".

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

النقاشات التي درات والرأي النهائي والحجج التي سيقت في الاستشارة هو جوهر دراسة الأثر التشريعي.

#### رابعًا: نظرة على أثر غياب الاستشارات السابقة في التشريع المصري

لعل المتتبع لأحكام المحكمة الدستورية العليا في مصر، يلاحظ أن هناك نصوصًا قانونية ليست بالقليلة، فُضي بعدم دستورتها لأن المشرع لم يكون ملماً بخصوصية بعض الفئات، ولم يكن هناك جلسات استماع لهم قبل إصدار القوانين، ولا دراسة كافية توضح التحديات التي تواجه تطبيق مثل هذه القوانين والأمثلة على ذلك عديدة، ومن ذلك ما نصت للمادة (٥٢) من قانون التقاعد والتأمين والمعاشات للقوات المسلحة الصادر بالقانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٧٥ والمستبدلة بالقانون رقم ٥١ لسنة ١٩٨٤، والمادة (٦٤) منه، والتي نصت على أنه: "إذا توافرت في أحد المستحقين شروط الاستحقاق لأكثر من معاش طبقاً لأحكام هذا القانون أو قانون التأمين الاجتماعي أو الخزانة العامة فلا يستحق منها إلا معاشاً واحداً، وتكون أولوية الاستحقاق وفقاً للترتيب الآتي:

- ١- المعاش المستحق عن نفسه.
- ٢- المعاش المستحق عن الزوج أو الزوجة.
- ٣- المعاش المستحق عن الوالدين.
- ٤- المعاش المستحق عن الأولاد.
- ٥- المعاش المستحق عن الإخوة والأخوات.

وإذا كانت المعاشات مستحقة من المنتفعين أو أصحاب المعاشات من فئة واحدة فيستحق المعاش الأسبق في الاستحقاق. وإذا نقص المعاش المستحق وفقاً لما تقدم عن المعاش الآخر أدى إليه الفرق من هذا المعاش".

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

وتنص المادة (٥٣) من القانون ذاته على أنه "استثناء من أحكام حظر الجمع المنصوص عليها في المادتين (٥١، ٥٢)، يجمع المستحق بين الدخل من العمل والمهنة والمعاش أو بين المعاشات في الحدود الآتية: أ- ..... ب- يجمع المستحق بين المعاشات بما لا يجاوز مائة جنيه شهرياً ويكمل المعاش إلى هذا القدر بالترتيب الوارد بالمادة (٥٢) من هذا القانون. ج- ..... د- ..... هـ- .....

و- ....."

وتنص المادة (٥٩) من ذلك القانون على أنه "يمنح المستحقون عن متوفى أو يفقد من المجندين بسبب الخدمة معاشاً شهرياً مقداره عشرة جنيهات، ما لم يكن المتوفى أو المفقود من المحتفظ لهم بوظائفهم المدنية فيمنح المستحقون عنه معاشاً شهرياً يعادل خمسة أسداس أجره المدني".

وعلى الرغم من خطورة هذا النص القانوني حيث إنه يمنع الجمع بين أكثر من معاش، ولذلك فقد أدى تطبيقه في بعض الحالات إلى حرمان الأم من الحصول على معاش عن ابنها الذي تُوفي أثناء وبسبب الخدمة العسكرية، وذلك لمجرد حصولها على معاش عن زوجها.

وهذه النتيجة غير المنطقية، بل وصادمة بحرمان الأم من معاش ابنها المتوفى بسبب أداء الخدمة العسكرية، والذي يتعارض مع نصوص الدستور المصري الذي يحمي الملكية الخاصة (م ٣٥ من دستور ٢٠١٤) وكذلك تلتزم بتكريم شهداء الوطن وفقاً للمادة ١٦ من الدستور المصري، ولو كانت هناك دراسة أثر تشريعي،

واستشارات سابقة مع الجهات والأفراد المطبق عليهم القانون لتلافي التشريع هذه العيوب.

فدراسة الأثر التشريعي خطوة هامة جدًا في مواجهة الإفراط في التشريعات دون دراسة كافية، حيث يجب على المشرع في القوانين المقارنة أن يجري استشارات وجلسات استماع مع شرائح ممن سيطبق عليهم القانون، سواء كانوا أفرادًا أو مؤسسات، ويجري مفاضلة بين البدائل التشريعية المتاحة، وبالتالي يصدر قانون متفق مع الدستور، ومع الواقع، بدلًا من أن يصدر قانون ينال من حقوق الأشخاص، ويطبق عليهم لسنوات طويلة، ثم نكتشف أن هذا القانون لم يتم دراسته بالقدر الكافي، فالقانون السابق، حُكم بعدم دستوريته في عام ٢٠٢٠، وظل هذا القانون المجحف يطبق لمدة تربو على الأربعين عامًا، إلى أن قضت المحكمة الدستورية العليا المصرية بعدم دستورية موضحة أنه ( متى كان ذلك، وكان النص التشريعي المحال، إذ حظر الجمع بين أكثر من معاش، يستحق صرفه وفقًا لأحكام القانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٧٥ المشار إليه، أو قانون التأمين الاجتماعي، أو الخزنة العامة، فقد أدى تطبيقه على المدعية الأولى إلى حرمانها من الحصول على معاش عن ابنها الذي توفي أثناء وبسبب الخدمة العسكرية، وذلك لمجرد حصولها على معاش عن زوجها، حال أن ذلك المعاش الأخير يستند صرفه إلى نظام تأميني مغاير، وأساس مختلف، ومن ثم، يمثل ذلك انتقاصًا من الجانب الإيجابي لدمتها المالية، وينحل النص المطعون فيه - والحالة هذه - عدوانًا على حق الملكية الخاصة، بالمخالفة لنص المادة (٣٥) من الدستور.

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

وحيث إن الدستور الحالي قد أورد حكمًا جديدًا، خلت منه الدساتير المصرية السابقة، بما نص عليه في الفقرة الأولى من المادة (١٦) من أنه "تلتزم الدولة بتكريم شهداء الوطن، ورعاية مصابي الثورة، والمحاربين القدماء، والمصابين، وأسرى المفقودين في الحرب وما في حكمها، ومصابي العمليات الأمنية، وأزواجهم وأولادهم ووالديهم، وتعمل على توفير فرص العمل لهم، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون.....". ومؤدى ذلك النص، أن الدستور قد ألزم الدولة بتكريم فئات من الشعب، يأتي على رأسهم شهداء الوطن، الذين جادوا بأرواحهم من أجله، كما ألزم الدولة برعاية من يصاب منهم، والأولى بهذه الرعاية أسر من لقي حتفه أثناء أو بسبب الخدمة العسكرية، ليكون في حكم الشهداء والمفقودين في الحرب، ومن ثم يكون النص المحال وقد حظر جمع الأم بين المعاش المستحق لها عن ابنها المتوفى بسبب الخدمة العسكرية والمعاش المستحق لها عن زوجها، مخالفًا لهذا الالتزام الدستوري الوارد بالمادة (١٦) من الدستور.

وحيث إنه في ضوء ما تقدم يكون النص المحال - في النطاق المحدد سلفًا - مخالفًا لأحكام المواد (٨، ١٦، ١٧، ٣٥، ١٢٨) من الدستور، بما يتعين معه القضاء بعدم دستورية، وسقوط أحكام البندين (٢، ٤) من المادة (٥٢) والبنـد (ب) من المادة (٥٣) من القانون ذاته في مجال إعمال النص المقضي بعدم دستوريته، وحيث إن إعمال أثر هذا الحكم بأثر رجعي يؤدي إلى تحميل خزانة الدولة أعباءً ماليةً إضافيةً في ظل ظروف اقتصادية تستلزم تجنبها حمل هذا العبء، لذا فإن المحكمة، ودون إخلال بحق المدعية الأولى من الاستفادة من هذا الحكم، تعمل الرخصة المقررة لها في الفقرة الثالثة من المادة (٤٩) من قانونها الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩،

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

وتحدد اليوم التالي لنشر هذا الحكم بالجريدة الرسمية تاريخًا لإعمال أثره. فلهذه الأسباب، حكمت المحكمة أولًا: بعدم دستورية الفقرة الأولى من المادة (٥٢) من قانون التقاعد والتأمين والمعاشات للقوات المسلحة الصادر بالقانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٧٥ والمستبدلة بالقانون رقم ٥١ لسنة ١٩٨٤ فيما تضمنته من حظر جمع الأم بين المعاش المستحق لها عن وفاة ابنها بسبب الخدمة العسكرية والمعاش المستحق لها عن زوجها).<sup>١</sup>

وفي السياق ذاته نلاحظ أن المشرع أحيانًا يصدر قانونًا ويتبعه بلائحة تنفيذية بغرض حرمان بعض القطاعات الاقتصادية من حقها في اللجوء لقاضيها الطبيعي، ومن ذلك قانون تنظيم تجارة القطن في الداخل الصادر بالقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٩٤، فقد نص في المواد من (٢٨) إلى (٣٢) من القانون، وكذلك الفقرة الأخيرة من المادة (٤)، والمادة (١٠) من اللائحة التنفيذية لهذا القانون الصادرة بقرار وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية رقم ٣٨٩ لسنة ١٩٩٤، على فرض التحكيم جبرًا أمام لجان التصالح بالمحافظات، والطعن عليها أمام لجنة تحكيم الإسكندرية، وجعل أحكامها نهائية<sup>٢</sup>.

---

<sup>١</sup> حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بتاريخ ١ فبراير ٢٠٢٠ في الدعوى المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٥٣ لسنة ٣٤ قضائية "دستورية".

<sup>٢</sup> (وحيث إنه متى كان ما تقدم، فإن النصوص المُحالَة، تكون قد فرضت التحكيم قهْرًا على أصحاب الشأن، وخلعت قوة تنفيذية على القرارات التي تصدرها لجان التحكيم في حقهم عند وقوع النزاع بشأن معاملاتهم القطنية، وبهذه المثابة فإن هذا النوع من التحكيم - الذي يبسط مظلمته على

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

فعلى الرغم من الأهمية الاقتصادية لتنظيم تجارة القطن داخل مصر، ودورها الفعال على مدار التاريخ في الاقتصاد القومي المصري، إلا أن المشرع أصدر قانونًا لتنظيم تجارة القطن، وبدلاً من أن يكون هذا القانون سبباً في مساعدة هذا القطاع، كان عائقاً أمام ممارسيه، وحرّمهم من اللجوء إلى قاضيهم الطبيعي، وهنا يبرز أهمية دراسة الأثر التشريعي، وإجراء التشاور مع أصحاب الحرف والمهن وغيرهم ممن يخضعون للقانون في المستقبل، بل وعقد جلسات عامة معهم، ومناقشة مشروع القانون، ثم الاختيار بين البدائل، فقد يكون الأفضل عدم إصدار قانون لتنظيم تجارة القطن، وترك للقواعد العامة، دون وضع قيود على العاملين بهذا القطاع تنتهي بعدم قدرتهم على اللجوء للتقاضي، وقد ظل هذا النص المعيب لسنوات طويلة حتى قضت المحكمة الدستورية العليا المصرية بعدم دستوريته .

كل المنازعات بين المشتغلين في تجارة القطن في الداخل بشأن معاملاتهم القطنية، والتي يحظر على أي شخص طبيعي أو اعتباري مزاولتها ما لم يكن اسمه مقيداً في السجل الذي يعد لهذا الغرض - يكون منافياً للأصل فيه، باعتبار أن التحكيم لا يتولد إلا عن الإرادة الحرة، ولا يجوز فرضه تسلطاً وكرهاً، بما مؤداه أن اختصاص جهة التحكيم بدرجتها، التي أنشأتها النصوص المحالة لنظر المنازعات التي أدخلها جبراً في ولايتها، يكون منتحلاً، ومنطوياً بالضرورة على إخلال بحق التقاضي، وحرمان المتداعين من اللجوء إلى قاضيهم الطبيعي، بالمخالفة لنص المادة (٩٧) من الدستور، ومنعدماً بالتالي من زاوية دستورية). حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بتاريخ ٤ مايو ٢٠١٩ في الدعوى المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٦٨ لسنة ٤٠ قضائية "دستورية".

### المبحث الثالث

#### الجوانب الموضوعية في دراسة الأثر التشريعي

ظل البرلمان الفرنسي لفترة زمنية طويلة محافظاً على جودة النصوص التشريعية الصادرة عنه، بوصفه حامل لواء الدفاع عن سيادة القانون، وأدى البرلمان دوره التشريعي بكفاءة عن طريق نوابه المنتخبين من الشعب، ولكن بدأت جودة القوانين تتراجع شيئاً فشيئاً، مما دفع المجلس الدستوري الفرنسي لتبني مبدأ جودة القوانين، معتبراً أنه مبدأ دستورياً، وقد واكب ذلك انتقاد الفقه لتراجع جودة القوانين، وخاصة القوانين الصادرة بناء على مشروعات مقدمة من الحكومة، والذي لعب الدور السياسي دوراً هاماً في إقرارها على الرغم من أنها قد تفتقد الكثير من المعايير الواجبة توافرها في النصوص القانونية، مما أدى إلى تدخل المشرع الدستوري الفرنسي بأن رسم طريقاً خاصاً لإصدار مشروعات القوانين، مشروطاً إرفاقها بدراسة الأثر التشريعي.

وقد اهتمت دراسة الأثر التشريعي على وجه خاص بضرورة فاعلية مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة ويُقصد بفاعلية القانون مدى قدرة التشريع على تحقيق أهدافه، ومدى امتثال الجميع للقواعد القانونية واتباعها في سلوكهم، وقد أشار بعض الفقه إلى أنه على الرغم من عدم وضوح مفهوم فاعلية القانون، إلا أن هناك معياراً يمكن الاعتماد عليه لتحديد مفهوم فاعلية القاعدة القانونية وهو مدى التزام المخاطبين بالسلوك الذي تمليه هذه القاعدة القانونية؛ فإذا كان هناك تطابق أو توافق بين ما تأمر به القاعدة القانونية وبين السلوك الفعلي للأفراد، فهذا يدل على ارتفاع فاعلية القانون،

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

أما إذا كان هناك تفاوت أو فجوة بين القاعدة القانونية والسلوك الفعلي، فإن ذلك يشير إلى ضعف فاعلية القانون<sup>١</sup>.

فعندما يضع المشرع قاعدة قانونية، فإنه يستهدف تنظيم سلوك معين داخل المجتمع. ولكن مجرد وجود نص قانوني لا يعني بالضرورة أنه سيتم الالتزام به عملياً، لذلك، يتم قياس فاعلية القاعدة القانونية بمقدار تقاربها مع السلوك الفعلي للأفراد، أي مدى تطبيقها في الواقع، فإذا كان هناك التزام صارم بالقاعدة القانونية، فإن ذلك يعكس فاعليتها العالية، أما إذا كان هناك عدم التزام بالقاعدة القانونية، فهذا يدل على ضعف فاعليتها<sup>٢</sup>.

---

<sup>1</sup> Champeil-Desplats, Véronique. "Effectivité et droits de l'homme: approche théorique." *À la recherche de l'effectivité des droits de l'homme* (2008), Presses universitaires de Paris Ouest, 2008, p. 19

<sup>٢</sup> ومثال على ذلك في القانون الروماني حينما ظهرت طائفة قوانين تقليل الرفاهية أو الحد من الإنفاق، فكانت هذه القوانين تتضمن قواعد قانونية صارمة تفرض قيوداً على أنماط البذخ والترف المفرط، وكانت هذه القوانين تسعى إلى ضبط الإنفاق المفرط على الولائم، والملابس الفاخرة، والزينة، وغيرها من مظاهر الترف، وذلك للحفاظ على القيم التقليدية للجمهورية الرومانية، مثل النقشف والانضباط الأخلاقي، ومع ذلك، فإن هذه القواعد لم تكن فعالة، بل أصبحت موضع سخرية، لأنها لم تستطع التأثير على السلوك الفعلي للمجتمع. فبدلاً من الامتثال لها، كان الأثرياء يجدون طرقاً للتحايل عليها، مما جعلها تبدو غير واقعية وغير قابلة للتطبيق، وهذا يعكس ضعف فاعلية القانون

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

وتعد دراسة الأثر التشريعي كأداة استباقية، لها جوانب إجرائية لا بد من استيفائها، وجوانب موضوعية تهتم بتحليل مضمون مشروع القانون المقدم من الحكومة وآثاره المحتملة، حتى لا يكون القانون المقترح مجردًا من فاعليته، فدراسة الأثر التشريعي ليست مجرد إجراء شكلي سابق على عرض مشروع القانون على البرلمان، بل هي آلية لقياس جودة النصوص القانونية المقترحة، ومدى فاعليتها وملاءمتها من النواحي القانونية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية.

وترتيبًا على ذلك فإن هيكل دراسة الأثر التشريعي يركز على مجموعة من العناصر الجوهرية التي لا بد من استيفائها، ومنها تحديد الأهداف المرجوة من هذا التشريع، وذكر البدائل التشريعية وغير التشريعية الممكنة، ومقارنة مزايا وعيوب كل بديل ممكن، وبيان الآثار المتوقعة لهذا القانون عند تطبيقه.

وقد رأينا تقسيم هذا المبحث إلى المطالب الآتية:

المطلب الأول: قدرة التشريع على تحقيق أهدافه.

المطلب الثاني: تطبيق القانون وفقًا لجدول زمني محدد

المطلب الثالث: تقييم البدائل غير التشريعية في دراسة الأثر التشريعي

---

عندما لا يكون متوافقًا مع الواقع الاجتماعي والثقافي، حيث لم تكن هذه القوانين قادرة على تغيير العادات الفعلية أو الحد من البذخ والترف كما كان مقصودًا.

Bertrand-Léo. *L'obligation d'étude d'impact des projets de loi*. Diss. Paris 1-Panthéon-Sorbonne, 2015.P 392

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

المطلب الرابع: تقييم الآثار المالية والاجتماعية لمشروع القانون المقدم من الحكومة

#### المطلب الأول

##### قدرة التشريع على تحقيق أهدافه

احتلت مسألة تحديد أهداف القانون جزءًا هامًا في دراسة الأثر التشريعي، لما لها من أثر مباشر في تحديد مبررات التدخل التشريعي وقياس مدى ضرورته، فالحكومة لن تسعى لتقديم مشروع قانوني معين إلا إذا كان له هدف واضح تسعى الحكومة إلى تحقيقه، ولذلك فقد نص القانون الأساسي رقم ٤٠٣ - ٢٠٠٩ على ضرورة أن توضح الحكومة الأهداف المتوقع تحقيقها من مشروع القانون، وتشكل تحديد أهداف التشريع أحد المقومات الأساسية لضمان جودة دراسة الأثر التشريعي، وللقانون هدفان: الهدف الأول هو تحقيق الصالح العام وهو الهدف الأسمى الذي تسعى إليه كل القوانين، غير أن الاكتفاء بهذا الهدف العام لا يكفي لضمان تشريع فعال وقابل للتقييم. وقد وردت الأهداف في مواضع تشريعية مختلفة، فقد تُذكر الأهداف في المذكرات التفسيرية، أو في ديباجة القانون أو في دراسة الأثر التشريعي، وسوف نعرض لبعض الإشكاليات التي أثارها مسألة تحديد أهداف القانون:

##### أولاً: تحقيق الصالح العام بوصفه هدفًا مفترضًا للتشريع

على الرغم من أن المشرع المصري وكذلك المشرع الفرنسي لم يهتم بذكر الغاية من التشريع في نصوص القانون واعتبرها المجلس الدستوري الفرنسي نصوص خالية من القواعد القانونية، وتتعارض مع مبدأ جودة النصوص التشريعية، ويجب عدم ذكرها في متن القانون استنادًا إلى أن

القانون لا يتحدث عن الأهداف، وإنما يتحدث عن النصوص الملزمة للمخاطبين به،<sup>1</sup> إلا أن دراسة الأثر التشريعي تبحث أولاً عن الغاية من إصدار تشريع جديد وما هي الأهداف المرجوة من وراء إصداره.

ودراسة الأثر التشريعي هي الموضوع المثالي لمعرفة مراد المشرع من أن يصدر تشريعاً جديداً، فإذا كان الأصل العام أن المشرع له سلطة تقديرية في تنظيم موضوعات قانونية معينة، إلا أن ذلك مرهوناً بأن يهدف المشرع إلى تحقيق الصالح العام.

وقد كان القضاء الدستوري يراقب السلطة التقديرية للمشرع ليستوضح هل أراد المشرع تحقيق الصالح العام، أم أنه كان يريد تحقيق مصالح أخرى، ومن ذلك إظهار القواعد الفردية في صورة قواعد عامة مجردة، لإضفاء طابع التجريد والعمومية الزائفة على نصوص تشريعية ذات طابع خاص، بحيث تبدو النصوص القانونية وكأنها تنظم قواعد عامة مجردة وهي في حقيقتها، تهدف إلى التطبيق على حالة واحدة أو حالات بعينها، ومن ثم يفقد النص كل قيمة له في الواقع العملي حيث إنه يفقد إلى العمومية والتجريد، وقد يهدف القانون إلى تحقيق مصالح فئوية محدودة لا تصب في الصالح العام، ولذلك تحاول دراسة الأثر التشريعي أن تحدد مسبقاً ما هو الغرض أو الهدف

---

<sup>1</sup> Jean-Louis Bergel, "Les formulations d'objectifs dans les textes législatifs. Essai de synthèse", Cahiers de méthodologie juridique n° 4, RRJ 1989-4, p. 975.

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

من التشريع، وهل يتوافق هدف التشريع المقترح مع الصالح العام، أم يتعارض معه.

وإذا كان مفهوم المصلحة العامة هو مفهوم مرن قد تختلف بشأنه الأفهام، فهو مفهوم واسع يصعب معه وضع معيار محدد يرسم إطاره، فقد يراه البعض من قبيل المصلحة العامة، ويراه آخرون دون ذلك، كما أنه قد يختلف من مكان إلى مكان ومن زمان إلى آخر، ولعل دراسة الأثر التشريعي تنبئ بشكل واضح وصريح عن الهدف من التشريع، ولا تترك الأمر لاجتهادات القضاء والإدارة، بل تكون على بينة عن أهمية وهدف التشريع الجديد، ودروة التنظيمي المهم في المجتمع، وهذا الأمر قد يقلل من التشريعات التي تهدر الحقوق والحريات أو تنال منها.

وقد قرر القضاء الدستوري أن نطاق الرقابة الدستورية لا يمتد ليشمل فحص ملاءمة إصدار التشريع أو الدوافع التي حثت بالمشروع إلى سنّه، فالقضاء الدستوري إنما هو قضاء مشروعية دستورية، لا يبحث عن ملاءمة التشريع أو أهدافه أو بواعثه أو ضرورته أو عدم ضرورته، لأن الأصل هو أن البرلمان هو الذي يقدر مدى الحاجة للتشريع.<sup>١</sup> وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا ذلك بقولها: (... كما أن الرقابة على دستورية القوانين التي

<sup>١</sup> د/ صلاح الدين فوزي. "تعليق على حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم

١٨٤١٤ لسنة ٦٨ بتاريخ ٢٧/٧/٢٠١٥. "مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق،

جامعة المنصورة، العدد ٥٧، أبريل ٢٠١٥، ص ٨.

خولها الدستور للمحكمة الدستورية العليا تقف عند حد مقابلة النص المطعون فيه بنصوص الدستور الشكلية أو الموضوعية لبيان أوجه مخالفتها لها أو اتفاقها معها، مقيدة في ذلك بالضوابط التي فرضها الدستور على سلطة المشرع، ولا تمتد هذه الرقابة إلى بحث ملاءمة إصدار التشريع أو الباعث عليه).<sup>١</sup>

إلا أن المحكمة الدستورية العليا - في بعض أحكامها - قد بيّنت أن نطاق هذه الرقابة لا تمتد لتشمل الباعث التشريعي طالما تبين لها أن السلطة التشريعية قد باشرت اختصاصها بهدف تحقيق الصالح العام.<sup>٢</sup> وقد تصدى

---

<sup>١</sup> حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بتاريخ ١٣ مايو سنة ٢٠٠٧، في الدعوى رقم ١٥٢ لسنة ٢٧ قضائية "دستورية".

<sup>٢</sup> ومن ذلك حكمها ( وحيث إن الأصل في سلطة المشرع في مجال تنظيم الحقوق، أنها سلطة تقديرية ما لم يقيد الدستور ممارستها بضوابط تحد من إطلاقها وتكون تخوفاً لا يجوز اقتحامها أو تخطيها، بما مؤده: أن السلطة التشريعية تباشر اختصاصاتها التقديرية - فيما خلا القيود التي يفرضها الدستور عليها - بعيداً عن الرقابة القضائية التي تمارسها المحكمة الدستورية العليا، فلا يجوز لها أن تزن بمعاييرها الذاتية السياسة التي انتهجها المشرع في موضوع معين، ولا أن تناقشها، أو تخوض في ملاءمة تطبيقها عملاً، ولا أن تنتحل للنص المطعون فيه أهدافاً غير التي روى المشرع إلى بلوغها، ولا أن تقيم خياراتها محل عمل المشرع طالما تحقق لدى هذه المحكمة أن السلطة التشريعية قد باشرت اختصاصاتها تلك مستلهمة في ذلك أغراضاً يقتضيتها الصالح العام في شأن الموضوع محل التنظيم التشريعي، وأن تكون وسائلها إلى تحقيق الأغراض التي حددتها،

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

القضاء الدستوري المصري للعديد من النصوص التشريعية التي كان هدفها هو النيل من الحقوق والحريات.<sup>١</sup>

وقد بحث القضاء الدستوري في بعض أحكامه عن الغاية من القانون حتى يصدر حكمه إما بدستورية النص القانوني أو بعدم دستوريته ومن ذلك

مرتبطة عقلاً بها). حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بتاريخ ١٢ يونية سنة ٢٠٠٥، ٢٥٩ لسنة ٢٥ قضائية " دستورية " .

<sup>١</sup>ومن ذلك (حيث إن الشرطين المتقدمين ينالان من حق التقاضي، ويعصفان بجوهره، وعلى الأخص من زاويتين. أولاهما: أن الدستور كفل للناس جميعاً - وبنص المادة ٩٧ - حقهم في اللجوء إلى قاضيهم الطبيعي، لا يتميرون في ذلك فيما بينهم، فلا يتقدم بعضهم على بعض في مجال النفاذ إليه، ولا ينحسر عن فئة منهم، سواء من خلال إنكاره أو عن طريق العوائق الإجرائية أو المالية التي يحاط بها، ليكون عبئاً عليهم، حائلاً دون اقتضاء الحقوق التي يدعونها، ويقومون الخصومة القضائية لطلبها، ذلك أنهم يتمثلون في استنهاض الأسس الموضوعية التي نظم المشرع بها تلك الحقوق لضمان فعاليتها، فقد كفل الدستور لكل منهم - سواء أكان شخصاً طبيعياً أم معنوياً - الحق في الدعوى، ليكون تعبيراً عن سيادة القانون، ونمطاً من خضوع الدولة لقيود قانونية تلوها، وتكون بذاتها عاصماً من جمحها وانفلاتها من كوابحها، وضماناً لردّها على أعقابها إن هي جاوزتها، لتظهر الخصومة القضائية بوصفها الحماية التي كفلها القانون للحقوق على اختلافها، وبغض النظر عن يتنازعونها، ودون اعتداد بتوجهاتهم، فلا يكون الدفاع عنها ترفاً أو إسرافاً، بل لازماً لاقتضاءها وفق القواعد القانونية التي تنظمها...) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى الصادر بتاريخ ٢ نوفمبر ٢٠١٩ والمقيدة برقم ١١٩ لسنة ٣٧ قضائية "دستورية".

(وقد هدف المشرع بمنح العامل تلك المهلة إلى جانب التدابير المتقدمة، إلى تحقيق التوازن بين مصالح أطراف علاقة العمل سواء العامل أو الجهة الإدارية، بما يسهم في كمال سير المرفق العام بانتظام واطراد، من خلال توفير ظروف أفضل لأداء العامل ما يناط به من أعمال. بما مؤداه اتفاق الوسيلة التي أوجدها المشرع - استرداد الجهة الإدارية للمسكن الإداري - مع الغاية التي سعى لتحقيقها، وهي كفالة حسن سير أداء المرافق العامة للمهام الموكلة إليها. خامساً: بأن تغليب المصلحة الخاصة للمنتفع بالمسكن الإداري الذي زال سبب انتفاعه به، يناهض في الأساس الغاية التي من أجلها خصص له هذا المسكن، ممثلة في ضمان حسن سير المرفق العام. ومن ثم، فإن افتقاد النص المطعون فيه لضرورته الاجتماعية، وعدم مراعاته المصالح المتعارضة، والادعاء بأنه يشكل انحرافاً تشريعياً في تنظيم حق السكن، يكون فاقداً سنده... حكمت المحكمة برفض الدعوى بعدم دستورية المادة (٦) من قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٠٩٥ لسنة ١٩٦٩ بتنظيم شروط وقواعد انتفاع العاملين المدنيين بالدولة بالمساكن الملحقة بالمرافق والمنشآت الحكومية).<sup>١</sup>

#### هل تهتم دراسة الأثر التشريعي بذكر هدف تحقيق الصالح العام

مما لا شك فيه أن ذكر الأهداف التي تحقق الصالح العامة قد تؤدي دوراً مهماً في الحد من النصوص التي تهدف إلى تحقيق مصالح خاصة أو النيل من الحقوق

---

<sup>١</sup> حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في الرابع من يونيو سنة ٢٠٢٢، في الدعوى المقيدة

بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٧١ لسنة ٤١ قضائية "دستورية".

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

والحريات، أو أن تكون تكرارًا للقواعد العامة، حيث توضح دراسة الأثر التشريعي التوجهات الأساسية للقانون، ومن ثم تعرض هذه الدراسة على البرلمان لمناقشتها وإبداء الملاحظات بشأنها، وهذا مما لا شك فيه يساهم في تطبيق القانون بشكل أكثر عدالة، حيث ستناقش التوجهات الرئيسية للسلطة التنفيذية بشأن تنفيذ القوانين.

ولكن هذه الأهداف الأصل فيها أنها مفترضة، وبالتالي فإن دور البرلمان هو التحقق من أن القانون يهدف إلى تحقيق الصالح العام حتى ولو لم يتم ذكرها في دراسة الأثر التشريعي، ولذلك فالأصل أن دراسة الأثر التشريعي تهتم بذكر الأهداف المرجوة من تطبيق القانون.

#### ثانيًا: تحديد الأهداف المرجوة من مشروع القانون المقدم من الحكومة

نصت المادة ٢/٨ من القانون الأساسي رقم ٤٠٣-٢٠٠٩ على أنه يجب على الحكومة أن تُحدد (الأهداف التي يسعى مشروع القانون إلى تحقيقها) ويعتبر هذا هو النص الوحيد في التشريع الفرنسي الذي يوجب ذكر أهداف التشريع، ليساعد البرلمان على فهم مشروع القانون والإمام بكافة فرضياته، وبالتالي اتخاذ قرار إما بالسير في إقراره أو رفضه.

وتركز دراسة الأثر التشريعي على صياغة أهداف عملية دقيقة قابلة للقياس والتقييم، فلا يكفي أن يكون الهدف المذكور هو: "يسعى القانون إلى تحسين التعليم"، بل يجب أن توضح دراسة الأثر التشريعي كيف سيتم تحقيق ذلك وما النتيجة المتوقعة بدقة، مثل أن هدف القانون هو "رفع نسبة الالتحاق بالتعليم الجامعي إلى 80%".

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

خلال ثلاث سنوات أو "خفض معدل التسرب الدراسي بنسبة ٣٠% خلال خمس سنوات".

وتتسم الأهداف التشغيلية بعدة خصائص رئيسية: فهي محددة بمعنى أنها توضح بدقة ما الذي يُراد تحقيقه من القانون، كما أنها قابلة للقياس، أي يمكن تقييم مدى تحققها من خلال مؤشرات رقمية واضحة، وتمتاز أيضًا بأنها ترتبط بإطار زمني محدد لإنجازها، بالإضافة إلى أنها واقعية، بحيث تكون قابلة للتحقيق في ظل الإمكانيات والموارد المتاحة، وأخيرًا فهي قابلة للتتبع والمساءلة، مما يسمح بتقييم فعالية القانون ومحاسبة الجهات المنفذة عند الضرورة.

وقد ذهب بعض الفقه إلى أن غياب تلك الأهداف يعد من أبرز أوجه القصور التي تعتري دراسات الأثر التشريعي، فعلى الرغم من أن دراسة الأثر التشريعي تتضمن دائمًا بندًا مخصصًا لأهداف مشروع القانون المقدم للبرلمان إلا أن ترجمتها إلى أهداف عملية ملموسة تبقى غائبة في كثير من الحالات، ومما لا شك فيه أن هذا النقص يقلل من جدوى دراسة الأثر التشريعي، إذ يجعل من الصعب التقييم المسبق لنصوص مشروع القانون المقدم من الحكومة، ومدى فعالية هذه النصوص.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Brunetiere, Jean-René. "Indicateurs, évaluation et typologie des objectifs: contrôle de gestion et performance sociale." *Revue française d'administration publique* 148.4 (2013): 967-976.

٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

ثالثًا: تعدد مصادر تحديد أهداف القانون بين دراسة الأثر التشريعي،

### والأعمال التحضيرية للقانون، والنص القانوني

على الرغم من وجهة رأي المشرع الفرنسي بضرورة تحديد أهداف القانون في دراسة الأثر التشريعي، ويزداد الأمر وجهة بأن هذه الأهداف تبصر البرلمان بأهمية مشروع القانون المقدم من الحكومة، وتوافقه مع القوانين الأوروبية والداخلية، ودوره التنظيمي الهام، إلا أن الإشكالية تظهر في إمكانية تعارض الأهداف القانونية، حيث يلاحظ المتتبع للتشريع الفرنسي أن هذه الأهداف قد ترد في القانون نفسه وقد ترد في المذكرة التفسيرية وقد ترد أيضًا في دراسة الأثر التشريعي، وبالتالي فمن المحتمل أن تتعارض الأهداف القانونية، وسنعرض لذلك في النقاط الآتية:

#### -أهداف التشريع الواردة في القانون نفسه-

منذ فترة ليست بالقليلة ظهر اتجاه تشريعي في فرنسا يحرص على إدراج أهداف القانون كأحد النصوص التشريعية، وقد تعرضت النصوص القانونية الفرنسية التي ذكرت أهداف القانون للنقد، استنادًا إلى أن دور القانون هو وضع القواعد العامة المجردة الملزمة للمخاطبين به، أما أهداف القانون فتترك للأعمال التحضيرية للقانون وشروح الفقه، ورغم ذلك فقد استمر المشرع الفرنسي في ذكر

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

الأهداف في متن القانون، خاصة في قوانين البرامج، والتأمينات الاجتماعية وغير ذلك.<sup>١</sup>

- أهداف القانون الواردة في الديباجة التفسيرية للقانون ( **exposé des**

**(motifs**

نصت المادة السابعة من القانون الأساسي رقم ٤٠٣-٢٠٠٩ على وجوب إرفاق الأسباب التفسيرية لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة. والأسباب التفسيرية هي وثيقة تشرح لماذا تم إعداد مشروع القانون، وما هي المشكلة أو الحاجة التي دفعت إلى إعداد مشروع القانون.

وعلى الرغم من أن المادة السابعة كانت تتحدث عن تحديد سبب تقديم مشروع القانون إلا أن دليل الصياغة القانونية (Guide de légistique) وهو مرجع إداري رسمي يساعد الحكومة في صياغة مشروعات القوانين التي تقدمها للبرلمان، قد أوصى بأن ديباجة الأسباب يجب أن تضمن "الأهداف الرئيسية" التي يسعى مشروع القانون إلى تحقيقها.<sup>٢</sup>

<sup>1</sup> Marinese, Vito *L'idéal législatif du Conseil constitutionnel, Etude sur les qualités de la loi*, thèse de doctorat, Université Paris-Ouest Nanterre-Paris X, ٢٠٠٧ p. 288.

<sup>2</sup> <http://guide-legistique.fr/guide.html>

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

#### - تحديد أهداف القانون في دراسة الأثر التشريعي

نص القانون الأساسي رقم ٤٠٣ - ٢٠٠٩ في المادة ٢/٨ على إلزام الحكومة بذكر أهداف القانون في دراسة الأثر التشريعي. ويلاحظ هنا أن أهداف القانون قد تظهر في مواضع تشريعية مختلفة كما ذكرنا، والأمر لا يخرج عن أحد فرضين:

#### الفرض الأول: تطابق الأهداف التشريعية وانسجامها

لا تُعدّ مسألة ذكر الأهداف في وثائق تشريعية مختلفة إشكالية في حد ذاتها، طالما أن هذه الأهداف متوافقة أو متجانسة. وفي هذا الإطار، غالبًا ما تحرص دراسات الأثر التشريعي على تحقيق التوافق مع الأهداف الواردة في الديباجة التفسيرية كما يحرص المشرع غالبًا -إذ ذكر الأهداف في متن القانون- على التوافق مع الأهداف الواردة في دراسة الأثر التشريعي والديباجة التفسيرية.<sup>١</sup>

وقد حدث ذلك في العديد من القوانين ومنها قانون التحول الطاقوي من أجل النمو الأخضر والذي تطابقت فيه الأهداف الواردة في القانون مع الأهداف الواردة في دراسة الأثر التشريعي، كذلك في مشروع قانون ضحايا الحرب عام ٢٠٠٩، حيث نص القانون على الهدف ذاته الوارد في دراسة الأثر التشريعي.<sup>٢</sup>

<sup>١</sup> Bertrand-Léo Combrade, Op.Cit. P٤٤٧

<sup>٢</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, 29 juillet 2014, p. 6. V. C. Pérès, « L'étude d'impact à la lumière de la réforme par ordonnance du droit des obligations », *RDC*, 2014/2, p. 280.

### الفرض الثاني: اختلاف الأهداف أو تعارضها

أوضحنا أن الأصل العام أن تكون الأهداف المنصوص عليها في دراسة الأثر التشريعي متطابقة أو على الأقل متوافقة مع تلك المبينة في الديباجة التفسيرية، أو الواردة في نصوص القانون ذاته، إلا أن الممارسة العملية تُظهر وجود بعض الحالات الاستثنائية التي يشوبها التناقض أو التباين في مضمون الأهداف التشريعية، بين المصادر الثلاثة، ومن ذلك ما حدث في مشروع قانون التحديث وتبسيط القانون والإجراءات في مجالات العدالة والشؤون الداخلية، الذي قُدّم في ٢٧ نوفمبر ٢٠١٣ أمام مجلس الشيوخ الفرنسي، حيث يلاحظ أن هناك اختلافاً بين الأهداف المذكورة في دراسة الأثر التشريعي والأهداف المذكورة في الديباجة التفسيرية لمشروع القانون.<sup>1</sup>

وهذه مسألة غير منطقية وغير مقبولة في التشريعات الحديثة؛ لأن هذا التباين في عرض الأهداف يؤدي إلى حالة من الارتباك التشريعي، فعدم وضوح الغاية من التشريع قد يؤدي إلى عدم فعالية القانون وبالتالي قد يكون هناك إشكالية في التزام الأفراد بنصوص هذا القانون.

---

<sup>1</sup> Exposé des motifs du projet de loi, p. 3 : « Les textes du deuxième sous-titre relatif à la responsabilité civile n'entrent [...] pas dans le champ de l'habilitation ». Exposé des motifs du projet de loi, p. 3 : « Les textes du deuxième sous-titre relatif à la responsabilité civile n'entrent [...] pas dans le champ de l'habilitation ». Bertrand-Léo Combrade, Op.Cit.449.

## المطلب الثاني

### تطبيق القانون وفقاً لجدول زمني محدد

هناك عوامل كثيرة مؤثرة في فاعلية النصوص القانونية ومنها، تحديد مواعيد إصدار اللوائح والقرارات التفسيرية والتعليمات التنفيذية وفق جدول زمني محدد، مع تقديم تصور واضح لمحتوى هذه اللوائح وتلك التعليمات لضمان التطبيق الفعلي للقانون، وهذا ما أطلق عليه البعض "التجسيد الفعلي للقاعدة القانونية، وينبغي أن يتأكد المشرع من مواعيد تطبيق اللوائح التنفيذية ومن صياغتها المبدئية حتى يضمن فاعلية النصوص القانونية وعدم إفراغ القانون من مضمونها.

وقد أخذت بعض الدول بهذه الفلسفة، ومنها على سبيل المثال المملكة المتحدة، حيث تضمن قانون تحليل الأثر التشريعي بها قسمًا بعنوان "التنفيذ والتطبيق والآثار"، ووفقًا لذلك يتم تحديد موعد دخول القانون حيز النفاذ، وفي بعض الحالات، يكون نفاذ القانون مشروطًا باعتماد اللوائح التنفيذية حتى يكتمل الإطار التشريعي للقانون، ويستند النموذج البريطاني إلى التوجيهات الصادرة عن المفوضية الأوروبية، التي تؤكد على ضرورة أن تتناول تحليل الأثر التشريعي مسألة تنفيذ وتطبيق النصوص التشريعية.

أما في فرنسا، فإن الإرث التاريخي يكشف أن فرنسا قد عانت من فكرة تأخير تنفيذ القوانين منذ فترة ليست بالقليلة، واتضح ذلك في كلمة الرئيس فرانسوا هولاند أمام

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

مجلسي البرلمان في يناير ٢٠١٥ حيث أشار إلى ضرورة تنفيذ القوانين بسرعة، مؤكدًا على أهمية إدخال القوانين حيز التنفيذ بأسرع وقت ممكن.<sup>١</sup>

وقد تزايد اهتمام القانونيين بهذه المسألة في بداية العقد الأول من الألفية الثانية، حيث أكد بعض الفقه أن العديد من القوانين التي أقرها البرلمان اتسمت بضعف فعاليتها بسبب تأخر إصدار اللوائح التنفيذية المرتبطة بها.<sup>٢</sup>

وقد تم اتخاذ مجموعة من التدابير لتعزيز سرعة تطبيق القانون، مثل فرض التزام على الحكومة بتقديم تقرير كل ستة أشهر عن حالة تنفيذ القوانين، بالإضافة إلى إصدار تعاميم تدعو إلى اعتماد اللوائح التنفيذية في غضون ستة أشهر. وقد ساهمت هذه الإجراءات في تحسين نسبة تطبيق القوانين، حيث بلغت ٦٥% في يونيو ٢٠١٥ مقارنة بـ ١٥ إلى ٢٠% قبل عام ٢٠١٠.<sup>٣</sup>

وقد شهد النظام التشريعي الفرنسي تطورًا ملحوظًا في هذا الصدد، إذ نصت الفقرة الحادية عشرة من المادة الثامنة من القانون الأساسي رقم ٢٠٠٩-٤٠٣ المتعلق بدراسة الأثر التشريعي، على ضرورة تضمين دراسات الأثر المرافقة لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة عرضًا للتوجهات الرئيسية للنص، بما في ذلك تصوّر مبدئي للوائح التنفيذية وجدولًا زمنيًا متوقعًا لنفاذ القانون.

<sup>1</sup> Déclaration sur la lutte contre le terrorisme et sur la réforme de l'État, Paris, 20 janvier 2015.

<sup>2</sup> Jules David. "Le rapport de concrétisation entre actes juridiques: étude de droit public." (2018) p. 102.

<sup>3</sup> Sénat, Compte-rendu intégral, 11 juin 2015, *JORF*, 12 juin 2015, p. 6854.

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

غير أن المجلس الدستوري الفرنسي، في قراره رقم ٢٠٠٩-٥٧٩ DC، قضى بعدم دستورية هذه الفقرة، معتبراً أن إلزام الحكومة بتحديد تلك التوجهات والجدول الزمني يُشكّل قيلاً غير مشروع ينال من اختصاصات الحكومة، ويتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات. وترتيباً على ذلك بات الالتزام مقتصرًا فقط على إدراج قائمة بالنصوص التنفيذية المتوقعة<sup>١</sup> دون تحديد مضمونها أو آجال صدورها.

وهذا يعني أن الحكومة تستطيع أن تشير في مشروع القانون المقترح أنه ستصدر لائحة تنفيذية له، ولا تحدد جدولاً زمنياً لدخول القانون محل التنفيذ ولا تعطي تفاصيل عن التوجهات الرئيسية عن كيفية تطبيق القانون، وقد انتقد بعض الفقه ذلك التوجه؛ لأنه يؤدي إلى ضعف الالتزام الحكومي بعدم توفير تفاصيل كافية بشأن تنفيذ القوانين، حيث تكتفي الحكومة بالإشارة إلى إصدار اللوائح التي تراها ضرورية لتنفيذ القانون، دون تقديم تصور واضح لكيفية تطبيقها على أرض الواقع، وهو ما قد يؤدي إلى تأخير تطبيق القوانين أو حتى تعطيلها فعلياً، وهذا يعد قصوراً واضحاً في آلية تنفيذ القوانين ويُضعف من مبدأ الأمن القانوني والثقة في النظام التشريعي.<sup>٢</sup>

وقد أدت فكرة تأخير إصدار اللوائح إلى الاضطراب في تطبيق القانون، واختلاف أحكام المحاكم بشأن تطبيقه، وقد حدث ذلك في النظام القانوني المصري منذ فترة زمنية ليست بالقليلة، حيث كانت هناك إشكاليات قانونية واضحة بشأن التراخي في

<sup>١</sup> Loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* n° 0089, 16 avril 2009, p. 6528.

<sup>٢</sup> Étude d'impact du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance du 29 juillet 2014, p. 247.

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

إصدار اللوائح والاختلاف في التفسيرات، ومن ذلك حكم محكمة النقض المصرية (إن القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٠ الخاص بتقسيم الأراضي قد صدر ونشر بالجريدة الرسمية وفقاً للأوضاع الدستورية فأصبح بذلك نافذاً، وقد نصت المواد ٢ و ٣ و ٤ و ٦ و ١٠ منه المرفوعة بها الدعوى على أوامر ونواهٍ صريحةٍ غيرٍ معلقةٍ على شرطٍ ويحتم القانون مراعاتها في كل تقسيم يراد إنشاؤه في المدن والقرى التي يسري عليها القانون، كما نصت المادة ٢٥ على تكليف وزراء الأشغال العمومية والداخلية والصحة العمومية والعدل تنفيذه كل فيما يخصه وخولتهم إصدار قرارات باللوائح التنفيذية له، وأن نصوص القانون إذ أجازت عند إصدار هذه اللوائح إضافة شروط على الشروط الواردة فيه أو تعديل بعض هذه الشروط بالنسبة لبعض المدن أو القرى أو لبعض الأحياء من المدن فيما يتعلق بعرض الطرق - لم ترتب على التراخي في إصدار هذه اللوائح تعطيل الأحكام الناجزة التي أوجب القانون مراعاتها، وإذ نصت المادة السابعة من القانون على وجوب تقديم الطلب الخاص بالموافقة على التقسيم طبقاً للشروط والأوضاع المقررة باللائحة التنفيذية إنما أجازت أن تتضمن تلك اللائحة من الشروط والأوضاع لتنظيم الطلبات شروطاً أخرى غير ما أوجبه القانون دون أن يفيد ذلك أنه إذا لم تصدر اللائحة التنفيذية امتنع تنفيذ القانون، لما كان ذلك، فإن الحكم المطعون فيه إذ أسس قضاءه بالبراءة على عدم صدور اللائحة التنفيذية للقانون المشار إليه يكون قد أخطأ في تفسير القانون).<sup>١</sup>

<sup>١</sup> حكم محكمة النقض - جنائي - الطعن رقم ٢١٣ لسنة ٢٤ ق | تاريخ الجلسة ١٠ / ٦ /

١٩٥٤ - مكتب فني ٥ - رقم الجزء ٣ - رقم الصفحة ٧٥٦ - القاعدة رقم ٢٤٨.

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

أما فيما يتعلق بالتوجهات الرئيسية للوائح التنفيذية فهي مسألة مهمة في ضمان فعالية تطبيق القانون ووضوح كيفية تطبيقه، وهي فكرة جديرة بالاعتبار للأخذ بها في النظام القانوني المصري، حيث إن المنتبغ للقضاء المصري يجد أنه قضي في العديد من أحكام بأن هناك قصورًا في اللوائح التنفيذية للقانون ترتب حرمان البعض من حقوقهم ومن ذلك (ومن حيث إنه بناء على ما تقدم ، ولما كان الثابت من الأوراق أن المدعية تشغل وظيفة بحثية بالهيئة المدعى عليها ومن الخاضعين للقانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٧٣ في شأن نظام الباحثين العاملين في المؤسسات العلمية ، وقرار رئيس الجمهورية رقم ٤٧ لسنة ١٩٩١ بشأن اللائحة التنفيذية لهيئة الطاقة الذرية ، ويطبق عليها قانون تنظيم الجامعات ولائحته التنفيذية فيما لم يرد به نص خاص في القوانين واللوائح والقرارات المنظمة للعاملين في الهيئات العلمية والبحثية ، وإذ تطالب بأحقيتها في صرف المقابل النقدي لجودة وتحسين الأداء في غير ساعات العمل الرسمية اعتبارًا من ٢٠٠٨/٧/١ بمقتضى قرار وزير التعليم العالي والبحث العلمي رقم ٤٨٧ لسنة ٢٠٠٨ بتاريخ ٢٠٠٨/٧/١٢ ، ومتى كان الثابت - من استمارة النشاط التي حوتها حافظة المستندات أنها تقوم بجميع الأعمال التي تساعد على جودة وتحسين الأداء في غير ساعات العمل الرسمية ، وأنها تبذل الوقت والجهد في مجال البحث الأكاديمي والتطبيقي ، ومن ثم يتوافر في شأنها مناط استحقاق المقابل النقدي لجودة وتحسين الأداء المشار إليه ، ويتعين القضاء لها بأحقيتها في صرف المقابل النقدي لجودة وتحسين الأداء في غير ساعات العمل الرسمية اعتبارًا من ٢٠٠٨/٧/١ بمقتضى قرار وزير التعليم العالي والبحث العلمي رقم ٤٨٧ لسنة ٢٠٠٨ بتاريخ

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

٢٠٠٨/٧/١٢ ، مع ما يترتب على ذلك من آثار وفروق مالية ومراعاة التقادم  
الخمسي وما يكون قد صرف لها بذات أداة الاستحقاق).<sup>١</sup>

ولا يقتصر الأمر على هذا الشأن، فأحياناً تصدر اللوائح بالمخالفة الواضحة  
للدستور ومن ذلك (إذ كان ما تقدم، وكان البين من ديباجة قرار محافظ الفيوم رقم  
٣٢٨ لسنة ٢٠٠٢ - في النطاق المحدد سلفاً - أنه قد صدر استناداً إلى قانون  
الإدارة المحلية الصادر بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، والذي عهد بنص المادة  
(١٢/٦) منه - بعد تعديلها بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ - للمجلس الشعبي المحلي  
للمحافظة الاختصاص باقتراح فرض الضرائب ذات الطابع المحلي، قاصراً  
اختصاصه في هذا الشأن على الاقتراح بفرضها، ليتم استكمال باقي إجراءاتها  
الدستورية بصدور تشريع ينظم أحكامها، فإن قرار محافظ الفيوم المطعون فيه لا يعدو  
أن يكون إلا انتحالاً لاختصاص مقرر للسلطة التشريعية واغتصاباً لسلطتها في هذا  
المجال، ومن ثم يقع في حومة المخالفة الدستورية، لتعارضه مع المواد (٣٨ و ١٠١  
و ١٧٨) من الدستور).<sup>٢</sup>

<sup>١</sup> حكم محكمة القضاء الإداري، الصادر بتاريخ ٩ يوليو ٢٠١٩ في الدعوى ٧٤٣١٤ لسنة ٦٩ ق

<sup>٢</sup> حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بتاريخ ٥ أكتوبر ٢٠٢٤ في الدعوى ٢٢١ لسنة ٢٦ ق.

### المطلب الثالث

#### تقييم البدائل غير التشريعية

#### في دراسة الأثر التشريعي

لا تقتصر دراسة الأثر التشريعي على تحليل النص التشريعي المقترح، بل تتجاوز ذلك إلى مقارنة مشروع القانون المقدم للبرلمان بغيره من البدائل المحتملة، سواء أكانت هذه البدائل تشريعية أو غير تشريعية، ومما لا شك فيه أن تقييم البدائل المحتملة يسهم في تحسين جودة التشريع وضمان فعاليته. فالبدائل تتيح للمشرع استكشاف مسارات متعددة لتحقيق نفس الغاية، كما تساعده في القدرة على قياس الأثر المتوقع لكل منها على المخاطبين بالتشريع.

#### أولاً: أنواع البدائل في دراسة الأثر التشريعي

انقسمت التشريعات المتعلقة بدراسة الأثر التشريعي منهجين رئيسيين فيما يخص التعامل مع "البدائل" المحتملة عند إعداد النصوص القانونية:

#### المنهج الأول: الاختيار بين البدائل التشريعية:

يعد تقييم الآثار التشريعية للبدائل عملية تحليل منهجية تُجرى قبل سنّ التشريع وقد تبنت أغلب الدول الزام الجهة المسئولة عن إعداد دراسة الأثر التشريعي باقتراح قائمة بالبدائل التشريعية الممكنة، لتنظيم المسألة محل التشريع، بحيث يكون لدى المشرع مقترحات قانونية مختلفة، وذلك بغرض اختيار أنسب بديل تشريعي ليحقق الأهداف المرجوة بأعلى كفاءة ممكنة، وذلك في إطار قانوني منهجي يعتمد

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

على معطيات واقعية لا على مجرد افتراضات، من أمثلة هذه البدائل، أن يُقدم مشروع قانون يستهدف استحداث نص تشريعي جديد لمعالجة ظاهرة معينة، في حين يتمثل البديل التشريعي في تعديل بعض أحكام القوانين النافذة ذات الصلة، بدلاً من سنّ تشريع مستقل، وتقارن دراسة الأثر التشريعي بين المقترحين بأسباب منهجية وقانونية واضحة، فيكون أمام البرلمان مساران يختار ما يراه مناسباً.<sup>١</sup>

#### المنهج الثاني: الاختيار بين البدائل التشريعية غير التشريعية

وقد ذهب المشرع الفرنسي إلى اتجاه آخر، حيث نص في (٢/٨) من القانون الأساسي رقم ٤٠٣-٢٠٠٩ على أنه ينبغي أن تتضمن دراسة الأثر التشريعي اقتراحاً للبدائل التشريعية وغير التشريعية الممكنة مع دراسة مزاياها وعيوبها من الناحيتين الإجرائية والموضوعية، بحيث يكون أمام المشرع أحد خيارين، وهو إما اللجوء لإصدار قانون جديد، أو تعديل التشريع القائم، أو الاكتفاء بالبديل غير التشريعي لتنظيم هذه المسألة، ومن أمثلة البدائل غير التشريعية، كإصدار تعميمات داخلية، أو تشجيع الاتفاقيات الطوعية أو مدونات السلوك أو التوجيهات المهنية، أو غير ذلك من البدائل غير التشريعية.

---

<sup>١</sup> راجع في عرض ذلك المستشار/ محمد فايز (تطور دور القاضي الدستوري في تدعيم أسس السياسة التشريعية الرشيدة- الرقابة القضائية على المفاضلة بين البدائل التشريعية كمنهج للرقابة الدستورية في قضاء محكمة العدل الأوروبية نموذجاً. "المجلة الدولية للفقهاء والقضاء والتشريع ٥، ١ (٢٠٢٤): ٢٠٣-٢٤٣.

### ثانياً: تقدير البدائل غير التشريعية في التجربة الفرنسية

رغم أن القانون الأساسي الفرنسي رقم ٢٠٠٩-٤٠٣ ، ينص في مادته الثامنة (الفقرة الثانية) على التزام الحكومة بعرض "الخيارات الممكنة بخلاف سن قواعد قانونية جديدة" عند إعداد مشروع قانون المقدم من الحكومة للبرلمان، إلا أن جانباً من الفقه قد وجّه انتقادات لتطبيق هذا النص في الواقع العملي، من ناحيتين:

#### فمن ناحية أولى: شكلية البدائل المقترحة وعدم جديتها

فقد أشار بعض الفقه إلى أن الحكومة، في أغلب الأحيان، تكتفي بالامتنال الشكلي لهذا الالتزام، مكتفية بعرض موجز للبدائل غير التشريعية، دون تقديم تحليل تفصيلي أو مقارنة لهذه البدائل، الأمر الذي يُفرغ هذا الالتزام من مضمونه ويُظهر - في غير محل - أن التدخل التشريعي هو الوسيلة الوحيدة الملائمة لتنظيم تلك المسألة.

ومثل ذلك قدمت الحكومة الفرنسية مشروع قانون يهدف إلى تنظيم سوق الكهرباء وتخفيض التكلفة باستخدام الإنتاج، وضمان عدالة المنافسة، مع الحفاظ على مصلحة المستهلك الفرنسي، سواء أكان فرداً أو شركة، وقدمت لذلك عدة بدائل غير تشريعية، ومنها اقتراح الإبقاء على الوضع القانوني القائم دون تعديل، وأوضحت أن ذلك سيؤدي إلى فرض أسعار السوق على المستهلكين الصناعيين ويقلص استفادتهم من انخفاض تكلفة الإنتاج النووي، كما طرحت بديل تحرير الأسعار بالكامل دون أي آلية تنظيمية، ولكنها أوضحت أن هذا البديل يخل بمبدأ تكافؤ الفرص في السوق،

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثنان عشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

وقد رأت الحكومة أن هذه البدائل غير كافية لتحقيق الأهداف المرجوة، فأتجهت نحو إعداد مشروع قانون لتنظيم سوق الكهرباء.<sup>١</sup>

وقد انتقد بعض الفقه طريقة طرح البدائل موضحاً أن هذه البدائل كانت بدائل شكلية لاستيفاء نص المادة الثامنة الفقرة الثانية من القانون الأساسي ٢٠٠٩، حيث لم تقدم الحكومة تحليلاً تفصيلياً أو مقارنةً جادة لتلك البدائل، سواء من حيث الجدوى أو التكلفة أو الأثر المتوقع، بل إن الهدف الضمني من هذا الإجراء كان في الغالب تعزيز قابلية مشروع القانون المقدم من الحكومة، وتقديمه في صورة الخيار الأفضل.<sup>٢</sup>

**من ناحية ثانية: غياب التقييم الاقتصادي من حيث التكاليف والفوائد المتوقعة**

#### **للبدائل المقترحة**

ذهب بعض الفقه إلى أنه ينبغي أن تشمل دراسة الأثر التشريعي على توقع الخسائر والمكاسب المحتملة التي قد تترتب على مشروع القانون مع تطبيق ذلك على مختلف البدائل المطروحة، وذلك بهدف المفاضلة بين كفاءة كل منها، فمقارنة الخيارات في ضوء نتائج تحليلات التكلفة والمنفعة تفترض السعي إلى تحديد البديل الذي يوفر أقصى قدر من المنفعة، دون أن يترتب على ذلك ضرراً بفئات أخرى كلما

<sup>11</sup> Étude d'impact du projet de loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, avril 2010, p. 15-19.

<sup>2</sup> Bertrand-Léo Combrade, Op.Cit. p.473.

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

كان ذلك ممكنًا، وبالتالي، تساعد هذه الخيارات في أن يقارن البرلمان بين البدائل المتاحة ويختار الأفضل مستندًا إلى أسس منهجية وعلمية.<sup>1</sup>

مثال ذلك في سنة ٢٠١١، سعت الحكومة الفرنسية إلى تقليص العجز في الميزانية، فاختارت فرض زيادة استثنائية في الضريبة على الشركات ذات الأرباح المرتفعة، بدلًا من تطبيق زيادة عامة على جميع الشركات، يعكس هذا القرار اختياريًا خاصًا في توزيع التكاليف، أي تحديد من سيتحمل العبء المالي ومن سيستثنى منه، غير أن النقد الرئيسي الموجه لهذا الخيار هو أن الحكومة لم توضح في الدراسة التمهيدية أسباب استهدافها لهذه الفئة تحديدًا، ولم تقم بأي مقارنة موضوعية مع بدائل أخرى محتملة، كفرض زيادة أقل شمولًا ولكن على نطاق أوسع.<sup>2</sup>

### ثالثًا: رقابة القضاء الدستوري على عدم إدراج الخيارات غير التشريعية

ألزم المشرع الفرنسي الحكومة بأن تُرفق بمشاريع القوانين دراسة أثر تتضمن عرضًا للخيارات البديلة، بما في ذلك البدائل غير التشريعية، وبيان أسباب اللجوء إلى التشريع الجديد. ويثور التساؤل هل يراقب المجلس الدستوري الفرنسي اختيار الحكومة للبدائل الملائم في مشروع القانون المقدم للبرلمان؟

<sup>1</sup> Michael A., and Jennifer S. Rosenberg. "L'analyse distributive dans les études d'impact, ou comment prendre en compte la répartition des conséquences d'une réglementation." Revue française d'administration publique 149.1 (2014): 145-161.

<sup>2</sup> Bertrand-Léo Combrade, Op.Cit. p.475 d'approfondissement.

استقر المجلس الدستوري الفرنسي على أن الحكومة لها كامل الحرية في اختيار البديل التشريعي الملائم، وأن رقابته في هذا الشأن تقتصر على التحقق من أن الحكومة قدمت في دراسة الأثر التشريعي البدائل التشريعية وغير التشريعية المتاحة، وفي هذا السياق، يُعد قرار المجلس الدستوري رقم ١٢-٢٠١٤ FNR الصادر في يوليو ٢٠١٤ مثالاً تطبيقياً بارزاً لذلك.

تتلخص وقائع هذا القرار في أن الحكومة قدمت مشروع قانون يتعلق بإعادة ترسيم حدود بعض المناطق، وتنظيم الانتخابات الإقليمية والمحلية، وتعديل التقويم الانتخابي.

وما يهمننا في هذا المقام أن المجلس الدستوري أكد أن الحكومة قد استعرضت بالفعل البدائل الممكنة بشأن إعادة الترسيم، وتنظيم الانتخابات، ومدد الولايات الانتخابية، كما أنها أوضحت ولو بشكل موجز الأسباب التي دفعت الحكومة إلى تفضيل الخيار المعتمد، وبيان الآثار المتوقعة له. وبناءً عليه، اعتبر المجلس أن محتوى دراسة الأثر قد استوفى الشروط المنصوص عليها في القانون الأساسي.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Décision n° 2014-12 FNR du 1 juillet 2014 Présentation du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

دور البدائل التشريعية وغير التشريعية الواردة في دراسة الأثر التشريعي في تقليل

#### المنازعات الدستورية

منذ تبنيّ المشرع في أغلب الدول منهج دراسة الأثر التشريعي، فقد حرص على ضرورة إدراج الخيارات الممكنة للتشريع سواء كانت هذه الخيارات تشريعية أو غير تشريعية (مثل المشرع الفرنسي) ومما لا شك فيه أن هذه البدائل التشريعية تساهم إلى حد كبير في تبصير البرلمان بالخيارات الممكنة، وبالتالي قد يؤيد مشروع القانون المقدم من الحكومة وقد يختار بديلاً آخر له سواء كان بديلاً تشريعياً أو غير تشريعي. وينعكس ذلك على جودة التشريع وبالتالي تقليل المنازعات المتعلقة برقابة القضاء الدستوري بعد صدور القانون على البديل التشريعي الذي اختاره المشرع.

وبمراجعة أحكام القضاء الدستوري المصري نلاحظ أنها قد تناولت رقابتها على اختيار المشرع لبديل تشريعي معين، ولذلك إذا كانت هناك دراسة أثر تشريعي عميق توضح لماذا اختار المشرع هذا البديل التشريعي وابتعد عن بديل آخر سيقبل ذلك من المنازعات الدستورية.

وإذا أردنا أن نعرض للقضاء الدستوري المصري في هذا الشأن بالقدر الذي يخدم الدراسة ودون الدخول في تفاصيل تخرج عن مضمون هذه الدراسة نستطيع أن نرى أن المحكمة الدستورية العليا قد أوضحت أهمية المفاضلة الدقيقة بين البدائل التشريعية وغير التشريعية، فأحياناً يكون التشريع هو الحل الملائم، وأحياناً أخرى لا توجد ضرورة لإصدار تشريع، ومن الممكن الاكتفاء بالوسائل الإدارية أو التنظيمية الأخرى، وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا ذلك في عدة أحكام ونعرض منها الآتي:

ففي قضية تتلخص وقائعها في أنه هناك طعن دستوري ضد المادة ١٥ رقم ٦٨ لسنة ١٩٧٦ وتعديلاته وذلك على النحو الآتي: (وحيث إن القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٧٦ بشأن الرقابة على المعادن الثمينة - المعدل بالقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٧ والقانون ٣ لسنة ١٩٩٤ - بعد أن حدد بمادته الأولى المعادن الثمينة والمشغولات والأصناف والأحجار التي تسري عليها أحكامه، نصت المادة ١٥ من هذا القانون على أنه إذا كانت المعادن وغيرها مما هو منصوص عليه فيه، واردة من الخارج، فلا يجوز سحبها من الجمارك أو البريد إلا إذا كانت مدموغة بدمغة أجنبية معترف بصحتها وفقاً للمادة الثانية من هذا القانون، فإذا قدمت إلى مصلحة دمج المصوغات والموازين مباشرة، وجب على مقدم هذه الأصناف إثبات دخولها البلاد بطريقة مشروعة، فإذا لم يتم ذلك وجب على المصلحة قبل قيامها بفحصها وتحديد عيارها ودمغها، إبلاغ الأمر لجهات الاختصاص مع التحفظ على الأصناف المشار إليها وإثبات شخصية مقدمها لحين التصرف فيها بمعرفة الجهات المذكورة. وقد جاء بالمذكرة الإيضاحية لهذا القانون، أنه نظراً لورود مشغولات أجنبية مع مواطنين مصريين إلى مصلحة دمج المصوغات والموازين لفحصها ودمغها مما يثير الشبهات حول مصدرها ومما يحتمل معه ارتكاب جريمة من جرائم التهريب الجمركي لعدم ورودها من الخارج عن طريق الجمرك أو البريد، وحرصاً على الصالح العام، فقد نصت المادة ١٥ من المشروع على أنه يجب على المصلحة المذكورة إبلاغ جهات الاختصاص فوراً بذلك، مع التحفظ على كل ما يقدم إليها من هذا القبيل، وإثبات شخصية مقدمها لحين التصرف فيه بمعرفة هذه الجهات)<sup>١</sup>.

<sup>١</sup> حكم المحكمة الدستورية العليا، الصادر بتاريخ ٥ يوليو ١٩٩٧ في الدعوى رقم ٥٨ لسنة ١٨ ق.

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

وقد رأَت المحكمة الدستورية العليا أن المشرع قد اختار بديلاً تشريعياً يمس قرينة البراءة والملكية الشخصية ويخل بالتوازن بين السلطات، من خلال فرض قيود على حريات الأفراد دون حكم قضائي أو دليل على الجريمة. كما اعتبرت أن فرض تلك القرينة القانونية دون تحديد واضح للمخالفة وأركانها يخرق مبدأ المحاكمة العادلة، ويمثل اعتداءً على الحرية الشخصية والملكية الخاصة دون ضرورة. لذلك، حكمت المحكمة بعدم دستورية المادة ١٥ في هذا الشق، ورفضت هذا التدخل التشريعي الذي يقيّد حقوق الأفراد دون سند دستوري مبرر.

ويُلاحظ أنه لو وُجدت دراسة أثر تشريعي مسبقة عند إعداد النص المطعون فيه، لكان من الممكن أن تكشف عن بدائل تشريعية وغير تشريعية أكثر توازناً، تتفادى المساس غير المبرر بحقوق الأفراد وممتلكاتهم. إذ إن الإشكالية التي حاول النص معالجتها - والمتمثلة في دخول مشغولات ذهبية إلى البلاد دون المرور بالإجراءات الجمركية - كان يمكن مواجهتها بإجراءات تنظيمية أو رقابية غير عقابية، كتشديد الرقابة الإدارية، أو إنشاء آلية توثيق مرنة لحيازة المعادن الثمينة، دون اللجوء إلى تجريم يقوم على افتراضات تمس أصل البراءة وتؤدي إلى تقييد الملكية الخاصة.

وقد أكد محكمة القضاء الدستوري هذا المعنى بقولها: إن المشرع عليه أن يختار بين البدائل فيرجح أقواها أثراً وأعمها نفعاً وأكثرها دفعاً للمفسدة، موضحة أن (نطاق السلطة التقديرية للمشرع في مجال تنظيم الحقوق، وجوهرها - على ما جرى به قضاء هذه المحكمة - المفاضلة التي يجريها بين البدائل المختلفة، التي تتصل بالموضوع

"دستورية".

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثنان عشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

محل التنظيم لاختيار أنسبها لفحواه، وأحراها بتحقيق الأغراض التي يتوخاها، وأكفلها للوفاء بأكثر المصالح وزناً، وليس من قيد على مباشرة المشرع لهذه السلطة إلا أن يكون الدستور ذاته قد فرض في شأن مباشرتها ضوابط محددة تعتبر تخوفاً لها ينبغي التزامها، وفي إطار قيامه بهذا التنظيم لا يتقيد المشرع باتباع أشكال جامدة، تفرغ قوالبها في صورة صماء لا تبديل فيها، بل يجوز له أن يغير فيما بينها، وأن يقدر لكل حال ما يناسبها، على ضوء مفاهيم متطورة تقتضيها الأوضاع التي يباشر الحق في نطاقها، وبما لا يصل إلى إهداره. وحيث إنه ترتيباً على ما تقدم، وكان الأصل في المصالح إذا تعارضت، وتعذر التوفيق بينها، أن يرجح أوقاها أثراً وأعمها نفعاً وأكثرها دفعاً للمفسدة).<sup>١</sup>

ويتضح من الأحكام السابقة أن المحكمة تركز دائماً على أن السلطة التشريعية لها سلطة تقديرية في المفاضلة بين البدائل التشريعية وغير التشريعية، والأصل أن المحكمة الدستورية العليا لا تراقب تفضيل البرلمان لبديل تشريعي على الآخر، استناداً لمبدأ الفصل بين السلطات، وتظل المفاضلة أداة أساسية في يد المشرع، يمارس من خلالها تقييماً موضوعياً يراعي فيه الجوانب الدستورية والإجرائية والموضوعية قبل أن يختار البديل التشريعي الملائم.

وعلى الرغم من ذلك تظل فكرة صون الحقوق والحريات والخوف من تغول السلطة التشريعية، والمساس بالنصوص والمبادئ الدستورية مثل المساواة والتناسب

<sup>١</sup> حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بتاريخ ٤ يونيو ٢٠٢٢ في الدعوى القضائية رقم ١٣٥ لسنة

٣٧ ق. "دستورية".

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

وعدم الرجعية تطل برأسها من آن لآخر، مما يدفع المحكمة الدستورية العليا إلى مراقبة البدائل التشريعية التي يختارها المشرع للتأكد من توافقها مع الدستور، فلا يجوز للمشرع تحت غطاء حرته في اختيار البدائل التشريعية أن ينال من جوهر الحقوق والحريات التي كفلها الدستور، وإلا كان ذلك إهداراً غير مبرر للحماية الدستورية.

ولذلك فالمحكمة قد تؤيد وجهة نظر المشرع في اختيار البديل التشريعي لأنه ربح المصلحة الأقوى أثراً والأكثر نفعاً، وقد ترى المحكمة أن المشرع لم يستطع التوفيق بين المصالح المتعارضة، وينبغي عليه أن يوازن بينها بمقاييس عقلانية، وليس بإجراءات تمس جوهر الحقوق، كما حدث في الحالة المطروحة بشأن فرض قيود على حيازة المشغولات الذهبية دون سند قضائي أو إثبات تهريب فعلي.

ومما لا شك فيه أن قدرة البرلمان في مرحلة التشريع على المفاضلة بين البدائل التشريعية وغير التشريعية لا يمكن أن تتحقق بصورة موضوعية ومنضبطة ما لم تُعرض هذه البدائل بصورة تفصيلية ومقارنة في سياق منظم ومسبق، وهو ما تؤديه دراسة الأثر التشريعي بوصفها دراسة وتحليل البدائل المطروحة من كافة جوانبها الدستورية والإجرائية والموضوعية.

## المطلب الرابع

### تقييم الآثار المالية والاجتماعية

#### لمشروع القانون المقدم من الحكومة

لل قانون آثار تتخطى مجرد تنظيم العلاقة بين الأفراد في المجتمع، فحينما يصدر القانون تكون له تداعياته الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، ولذلك فقد حرص المشرع الفرنسي أن يؤكد في المادتين الثامنة والتاسعة القانون الأساسي المتعلق بدراسة الأثر التشريعي على وجود إجراء تحليل دقيق للآثار الاقتصادية والبيئية والاجتماعية لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة.

#### أولاً: البعد الاقتصادي للقانون

ونلاحظ أن أغلب دراسات الأثر التشريعي قد تأثرت في بداية ظهورها بدراسة جدوى المشروعات الاقتصادية، ومن هنا فإن دراسة الأثر التشريعي تهتم بوجه خاص بتكلفة تطبيق القانون على الدولة والمخاطبين به، وكما تهتم بتوضيح الأعباء المالية الفوائد الاقتصادية المتوقعة عند تطبيق القانون.

ويعود هذا الاهتمام إلى أن بعض القوانين بعد تطبيقها قد يترتب عليها أعباء مالية أو آثار سلبية على الإنتاج أو التوظيف أو الاستثمارات، مما يُضعف من فعاليتها أو يثقل كاهل الخزينة العامة أو القطاع الخاص. لذلك حرص المشرع الفرنسي على ضرورة تقييم استباقي للتكلفة المالية المتوقعة للقانون بعد دخوله حيز النفاذ، وتأثير هذا القانون على الاقتصاد والتوظيف والاستثمار، وهذه الدراسة ينبغي أن تكون

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

دراسة تحليلية مرتبطة بالواقع وليست مجرد استيفاء شكلي لتمير دراسة الأثر التشريعي وبالتالي تمرير القانون.

#### ثانياً: البعد الاجتماعي للقانون

كما تهتم دراسة الأثر التشريعي لمشروع القانون المقدم إلى البرلمان بالأثر الاجتماعي للقانون، فأى تدخل تشريعي يمتد تأثيره إلى بنية المجتمع وتماسكه، وتبرز دراسة الأثر التشريعي البعد الاجتماعي للقانون، وأثره على الفئات الضعيفة، وهذه الدراسة تساعد المشرع في صياغة القانون في شكله النهائي بما يحقق العدالة الاجتماعية والتماسك المجتمعي.

ونلاحظ أن البعد الاجتماعي قد يكون هو الدافع لإصدار القانون، فعلى سبيل المثال ركزت دراسة أثر مشروع قانون مقدم من الحكومة يتعلق بإدماج الموظفين كبار السن ما بين ٦٠ إلى ٦٤ عاماً في سوق العمل، بمساعدة النقابات العملية ومنظمات أصحاب العمل، وأوضحت دراسة الأثر التشريعي أن البعد الاجتماعي لاندماج الموظفين من هذه الفئات العمرية يستند على محاور عدة ومنها: تعزيز الحوار الاجتماعي بشأن عمل كبار السن، وإزالة العقبات التي تعترض توظيفهم، إضافة إلى تعديل أنظمة التأمين ضد البطالة وتوفير إطار تشريعي للانتقال المهني الآمن والمنصف لهم. وتُظهر هذه المحاور إدراك المشرع أن المسألة لا تتعلق فقط بجوانب اقتصادية أو إنتاجية، بل تتعلق قبل كل شيء بالعدالة الاجتماعية وضمان الكرامة المهنية للأفراد في مختلف مراحل حياتهم.

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

ويكمن الهدف الاجتماعي الجوهرى لهذا المشروع فى رفع معدل تشغيل كبار السن (٦٠-٦٤ سنة) لىبلغ ٦٥% بحلول عام ٢٠٣٠، وهو ما يشكل استجابة واضحة للتحديات الديموغرافية التى يواجهها المجتمع الفرنسى، لاسيما ارتفاع متوسط العمر وتزايد عدد المتقاعدين.

ويسعى القانون إلى تحقيق هذا الهدف من خلال حزمة من الإجراءات، منها: تحسين ظروف العمل، ومكافحة التمييز القائم على السن، وإتاحة فرص جديدة للتكوين والتأهيل المهني، وتعزيز التوازن بين الحياة المهنية والتقاعد.<sup>١</sup>

**الدفع بعدم دستورية دراسة الأثر التشريعي في مشروع قانون يتعلق بالسماح بالزواج من نفس الجنس لعدم مراعاة البعد الاجتماعي**

فى عام ٢٠١٣ تقدمت الحكومة الفرنسية بمشروع قانون أحدث جدلاً فقهيًا على نطاق واسع يتعلق بالسماح بالزواج من نفس الجنس، حيث إنه يُعد تحولاً جذريًا فى

---

<sup>١</sup> وبعيد عن المؤيدين والمعارضين لهذا التشريع إلا أن دراسة الأثر التشريعي المرفقة قد خصصت جزءًا هامًا لدراسة البعد الاجتماعي لهذا القانون راجع فى ذلك دراسة الأثر التشريعي المتعلقة بهذا القانون

(Projet de loi portant transposition des accords nationaux interprofessionnels en faveur de l'emploi des salariés expérimentés et relatif à l'évolution du dialogue social {TSST2508279L})

<https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000051570228/>

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

العلاقات الزوجية وحقوق التبني، كما أنه أحدث ردة فعل رافضة من جانب كبير من المجتمع لهذا التشريع.<sup>1</sup>

وينص هذا القانون صراحة في مادته الأولى على أن: "عقد الزواج يُبرم بين شخصين، سواء من جنس مختلف أو من نفس الجنس"، ويترتب على هذا التعديل ضرورة إدخال تعديلات تشريعية على مختلف القوانين التي تناولت مسائل تتعلق بالزوج مثل القانون المدني الفرنسي.

وقد تناول القانون، التنظيم التشريعي للأزواج الفرنسيين المقيمين في دول لا تعترف بهذا النوع من الزواج، حيث يجوز لهم وفقًا لهذا القانون الزواج داخل فرنسا وفق شروط مُيسرة، كما تناول مشروع القانون تنظيم إمكانية حمل أحد الزوجين لاسم الزوج الآخر، وتحديد كيفية منح الطفل المتبنى اسمًا عائليًا مشتركًا أو مركبًا.

وقد تقدّم أكثر من ستين عضوًا من البرلمان الفرنسي بطلب عدم دستورية مشروع هذا القانون، استنادًا إلى الرقابة السابقة المنصوص عليها في المادة ٦١ من الدستور، وأثاروا في طعنهم عددًا من المآخذ الدستورية على مشروع القانون، ورغم أهميتها إلا أنها تخرج عن موضوع بحثنا وما يهمنا في هذا البحث هو التركيز على الدفع بعدم الدستورية لقصور دراسة الأثر التشريعي، فقد دفع أعضاء مجلس الشيوخ بأن دراسة الأثر التشريعي في مشروع قانون بهذه الخطورة، يغير من مفاهيم الأسرة والزواج، لم

<sup>1</sup> Larralde, Jean-Manuel, « Le mariage pour tous est conforme à la Constitution ! », Les Petites Affiches, 4 juillet 2013, n° 133, p. 5-12 .

Le Pourhiet, Anne-Marie, « Le mariage de Mamère et la « Constitution de mon père » », Constitutions, avril-juin 2013, n° 2013-2, p. 166-170.

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

تكن ملمة بكافة التفاصيل، حيث كانت دراسة قاصرة، وكان الغرض من دراسة الأثر التشريعي هو استيفاء أمر شكلي فقط وهو نصوص القانون الأساسي رقم ٤٠٣-٢٠٠٩ وقد بينوا عددًا من أوجه القصور في دراسة الأثر التشريعي ومنها:

- فيما يتعلق باستطلاعات الرأي، فقد كانت سطحية ولم تشمل كافة فئات المجتمع ولم تُبنِ الاستطلاعات على منهج علمي واضح، يقطع في الدلالة على قبول مثل هذا القانون.

- لم تشز دراسة الأثر التشريعي من قريب أو بعيد للآثار النفسية والاجتماعية على الذين سيتم تبنيهم من قبل أزواج من نفس الجنس، فكيف سيكون رد فعل المجتمع تجاههم وما هي الآثار النفسية المتوقعة لهم.

- لم تشز الدراسة بشكل تفصيلي وواضح للآثار المترتبة على هذا الزواج خاصة فيما يتعلق بالضرائب والمساعدات المالية.

- استندت دراسة الأثر التشريعي إلى بعض تجارب الدول المقارنة التي أقرت مثل هذا النوع من الزواج، ولكنها كانت دراسة سطحية، ولم تراع الفروق الجوهرية بين مفهوم الزواج في فرنسا ومفهومه في دول أمريكا اللاتينية.

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

- لم تشر الدراسة إلى مسألة التبني الدولي، والتعقيدات المتعلقة بمن له حق الحضانة والوصاية حال الانفصال بين الزوجين.<sup>١</sup>

وعلى الرغم من وجهة الحجج التي قدمها معارضو القانون إلا أن المجلس الدستوري رفضها جميعها وأقر بأن الحكومة قد استوفت دراسة الأثر التشريعي وفقاً للضوابط الواردة في القانون، موضحاً أنه لم يتلق أي طلب رسمي للطعن في جودة دراسة الأثر التشريعي خلال المهلة الزمنية المحددة بموجب المادة ٩ من القانون العضوي رقم ٢٠٠٩-٤٠٣، من مؤتمر رؤساء اللجان البرلمانية في الجمعية الوطنية الذين أناط بهم الدستور القيام بفحص مدى احترام الحكومة لدراسة الأثر التشريعي ومدى استيفاء كافة الشروط الإجرائية والموضوعية لدراسة الأثر التشريعي.

كما أشار المجلس إلى أن اللجان البرلمانية قامت بعدد كبير من جلسات الاستماع خلال مناقشة مشروع القانون، وهو ما اعتبره كافياً لتعويض أي نقص محتمل في محتوى دراسة من حيث المعلومات والبيانات المقدّمة للبرلمانيين.<sup>٢</sup>

<sup>١</sup> "Conseil constitutionnel. *Décision n° 2013-669 DC du 17 mai 2013 – Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe*. Saisine par 60 sénateurs".

<sup>٢</sup> "Décision n° 2013-669 DC du 17 mai 2013, *Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe*".

### ثالثاً: تحليل التكلفة والمنفعة (analyse coûts-avantages)

يُعد تحليل التكلفة والمنفعة (*analyse coûts-avantages*) أحد أبرز الأدوات المستخدمة في تقييم دراسات الأثر التشريعي، ويهدف إلى قياس ما إذا كانت المنافع المتوقعة من مشروع القانون المقدم من الحكومة تفوق التكاليف المحتملة، سواء كانت مالية أو اجتماعية أو بيئية. هذا التحليل يسمح للحكومة عند إعدادها لمشروع القانون وللبرلمان عند مناقشته لهذا القانون بترشيد استخدام الموارد العامة، والاختيار بين البدائل التشريعية وغير التشريعية وفقاً لمعيار الكفاءة الاقتصادية والاجتماعية.

وقد حرص مجلس الدولة الفرنسي منذ فترة طويلة إلى لفت الانتباه إلى أن تحقيق الصالح العام له أبعاد لا بد من التأكد منها وهي الأبعاد الاقتصادية، ففي قضية تتلخص وقائعها في قيام وزير الإسكان بنزع ملكية أراضٍ في منطقة ليل بفرنسا، بهدف تحقيق نفع عام (*utilité publique*) يتمثل في إنشاء المدينة الشرقية الجديدة بمنطقة ليل بما تتضمنه من إقامة مساكن ومرافق عامة وثقافية.<sup>1</sup>

وقد طعن أصحاب المصلحة أمام المحكمة الإدارية المختصة، والتي قضت بإلغاء القرار الصادر بنزع الملكية، فطعن وزير الإسكان ضد الحكم الصادر أمام مجلس الدولة الفرنسي، والذي وضع لأول مرة الأساس القضائي لتحليل التكلفة والمنفعة في مجال نزع الملكية موضعاً أنه لا يكفي القول بأن المشروع يهدف لتحقيق النفع العام، بل لا بد من قياس التكاليف المادية والأرباح المتوقعة من هذا المشروع.

<sup>1</sup> (Ville Nouvelle Est).

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

وقد رفض مجلس الدولة الفرنسي أن ينظر إلى نزع ملكية الأراضي بهدف إنشاء مدينة جديدة باعتباره مشروعًا ذا نفع عام تلقائيًا، وبدلاً من ذلك، أرسى مبدأ مفاده أن مشروعية إعلان النفع العام مشروطة بإجراء موازنة دقيقة بين المنافع المتوقعة للمشروع المزمع إنشاؤه والتكاليف أو الأضرار التي قد تترتب عليه.

هذا المعيار فرض على الإدارة أن تثبت أن مشروع إنشاء مدينة جديدة يحقق منافع تفوق الأضرار المحتملة، ولا يتسبب في أضرار جسيمة سواء في الملكية، أو المال العام، أو التوازن الاجتماعي أو غير ذلك، مقارنة بالمصلحة العامة المتوقع تحققها في حال إنشاء هذه المدينة.<sup>1</sup>

وهي الفلسفة ذاتها المتبعة في دراسة الأثر التشريعي، حيث نصت المادة الثامنة في فقرتها الثامنة من القانون الأساسي رقم ٤٠٣-٢٠٠٩ على ضرورة تقييم مشروع القانون من حيث الآثار الاقتصادية والمالية والاجتماعية والبيئية المتوقعة، بالإضافة إلى بيان التكلفة والمنافع المتوقعة لكل فئة معنية من الأفراد أو الإدارات، مع توضيح منهجية الحساب.

#### تقدير إدراج التكلفة والمنفعة في دراسة الأثر التشريعي

يرى بعض الفقه أنه على الرغم من نص المادة ٨/٨ من القانون الأساسي الفرنسي على ضرورة إدراج تحليل للتكلفة والمنفعة ضمن الدراسات التمهيديّة لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، إلا أن هذا التحليل مازال قاصراً وشكلياً

<sup>1</sup> CE, Ass., 28 mai 1971, *Ministre de l'équipement* (« Ville Nouvelle est »), RDP, 1973, p. 454, note M. Waline

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثنان عشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

وغير منهجي في العديد من مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، حيث تفتقر بعض دراسات الأثر التشريعي إلى وجود تقييم مالي واضح، أو تكتفي بعرض وصفي عام دون تقديم أرقام دقيقة، مما يُفرغ تحليل التكلفة والمنفعة من محتواه، بالإضافة إلى أنه حتى في الدراسات التي تقدم تقديرات رقمية، فإنها غالبًا ما تكون غير دقيقة أو تفتقر إلى مرجعية منهجية واضحة.<sup>١</sup>

وقد أسند بعض الفقه عدم دقة التقديرات المالية لأسباب عدة ومنها:

#### - طبيعة بعض القوانين:

ليست كل القوانين قابلة للقياس المادي، فهناك العديد من القوانين التي تهتم بحماية القيم الاجتماعية أو حماية البيئة أو تنظيم بعض المسائل المرتبطة بالأجيال المستقبلية، وهذه الموضوعات لا يمكن قياسها بالتكلفة والمنفعة، فالمشرع هنا لا ينظر إلى الربح المأمول من إصدار هذا القانون ولا إلى الأضرار المادية المتوقعة، حيث يهتم بغاية أكبر وهي تنظيم مسائل اجتماعية أو بيئية، أو غير ذلك.<sup>٢</sup>

وقد ذهب بعض الفقه إلى إمكانية استخدام أداة التكلفة الفعالية وهي أداة بديلة تُستخدم عندما تكون المنافع الاجتماعية أو إنسانية أو بيئية، ولا يمكن

---

<sup>1</sup> Faure, Géraldine. *Les études d'impact des projets de loi: premier bilan de la réforme*. Mémoire de master, Université Jean Moulin Lyon 3, 2012., p. 44

<sup>2</sup> F. Hourquebie, « La nouvelle carte des régions : question de bon sens ou de baronnie ? », *AJDA*, 30 mars 2015, p. 626-635.

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

تحويلها إلى أرقام مالية، ففي بعض مشروعات القوانين التي تهدف إلى حماية المال والنفس، أو الحد من التمييز أو تحقيق العدالة الاجتماعية، فهي أهداف ذات بعد إنساني وأخلاقي لا يمكن تقديرها ضمن منطق السوق، فعلى سبيل المثال كيف يمكن احتساب تكلفة تقليل مظاهر التمييز، أو حماية النفس، أو المال، أو تحسين الاندماج الاجتماعي، هذه القيم يستحيل تحويلها إلى أرقام.<sup>١</sup>

وقد أوضح بعض الفقه أنه على الرغم من عدم قدرة قياس تكلفة ومنافع الأمثلة السابقة بصورة مباشرة، إلا أنه يمكن قياسها بصورة غير مباشرة مثل مشروع القانون المقدم من الحكومة يكلف ٢ مليون يورو، إلا أنه يسهم في تقليص معدل الجرائم بنسبة ٢٠٪، فالتقييم هنا لا يعتمد على حساب صافي الربح، وإنما على مقارنة التكلفة بنتيجة واقعية.<sup>٢</sup>

ويتضح من ذلك أن دراسة الأثر التشريعي فيما يتعلق بالتكلفة والمنفعة -في فرنسا- لا تزال في الغالب سطحية وغير منهجية، حيث إن معظم دراسة الأثر التشريعي تكتفي بعبارات عامة عن الجدوى الاقتصادية والاجتماعية لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، دون الخوض في حسابات دقيقة أو تقديم تقديرات كمية واضحة للتكاليف والآثار السلبية المحتملة.

<sup>1</sup> Combrade, Bertrand-Léo, Op.Cit.,P466 ets.

<sup>2</sup> Ibid

وهذا قد يفقد دراسة الأثر التشريعي جزءًا هامًا من دورها الرئيسي، وبالتالي فمن الأفضل أن يكون هناك إصلاحات منهجية، سواء بتعديل نص القانون الأساسي المتعلق بدراسة الأثر التشريعي أو بتبني منهج جديد في دراسة التكلفة والمنفعة في دراسات الأثر التشريعي في فرنسا.

وقد رفض المجلس الدستوري الفرنسي اعتراض أعضاء مؤتمر رؤساء لجان مجلس الشيوخ المتعلق بغياب تحليل اقتصادي كافٍ في دراسة الأثر التشريعي لمشروع قانون إعادة ترسيم المناطق، وخاصة فيما يتعلق بانعكاساته على الميزانيات المحلية وعدد الوظائف العمومية.

وقد استند المجلس الدستوري في رفضه إلى أن الحكومة، عند عرضها لأهداف المشروع، لم تذكر صراحةً أن التوظيف يدخل ضمن هذه الأهداف، مما يعني - بحسب تفسير المجلس - أنه لا يمكن مؤاخذتها على عدم تضمين الدراسة تحليلًا لتأثيرات المشروع على سوق العمل، وترتيبًا على ذلك اعتبر المجلس أن هذا القصور لا يرقى إلى درجة مخالفة دستورية توجب رفض مشروع القانون.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Décision n° 2014-12 FNR du 1 juillet 2014, Présentation du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

## المبحث الرابع

### الرقابة الدستورية على دراسة الأثر التشريعي

كما أوضحنا فيما سبق أن دراسة الأثر التشريعي قد بدأت في فرنسا في التسعينات من القرن الماضي، وذلك في التعاميم والتعليمات الإرشادية الصادرة من مجلس الوزراء، وكان من أهم أوجه النقد لهذه الدراسة أنها اختيارية، فقد تقوم بها الحكومة على أتم وجه، أو قد تقوم بها بصورة شكلية لتمرير القانون، وقد لا ترافقها من الأساس، وأمام هذا الوضع وبمناسبة تعديل الدستور الفرنسي في عام ٢٠٠٨، فقد قدم اقتراح إلى لجنة تعديل الدستور وهي لجنة Balladur الأولى مضمونه، ألزم الحكومة بنص دستوري بضرورة إجراء دراسة الأثر التشريعي بضوابط إجرائية وموضوعية محددة، مع فرض رقابة على دراسة الأثر التشريعي من قبل المجلس الدستوري الفرنسي.<sup>1</sup>

وحيثما عُرض النص المقترح رفضه رئيس الدولة وبعض أعضاء لجنة Balladur في البداية، وذلك حتى لا يعرقل سير مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، ولا تكون هناك ازدواجية في رقابة مشروعات القوانين، ولا يزداد العبء على المجلس الدستوري خاصة بعد إقرار الرقابة اللاحقة.

وعلى الرغم من وجهة الاعتراضات المقدمة، إلا أن لجنة Balladur انتهت إلى ضرورة وجود آلية لرقابة حقيقية على دراسة الأثر التشريعي، وهي رقابة

---

<sup>1</sup> Rapport Balladur , Une Ve République plus démocratique, Fayard-Doc. fr., 2008. p. 38.

المجلس الدستوري، وبالفعل تم تعديل المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي وأضيفت إليها الفقرة الرابعة -بموجب تعديل الدستور الفرنسي الصادر في عام ٢٠٠٨- وقد نصت هذه المادة على اختصاص المجلس الدستوري الفرنسي بالرقابة على دستورية دراسة الأثر وفقاً لآلية محددة سنعرض لها لاحقاً.

وقد رأينا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: رقابة المجلس الدستوري الفرنسي على دراسة الأثر التشريعي استناداً لنص المادة 39/4 من الدستور الفرنسي.

المطلب الثاني: رقابة المجلس الدستوري الفرنسي على دراسة الأثر التشريعي استناداً إلى الرقابة السابقة الواردة في المادة ٦١ من الدستور الفرنسي.

### المطلب الأول

رقابة المجلس الدستوري الفرنسي على دراسة الأثر التشريعي استناداً

#### نص المادة 39/4 من الدستور الفرنسي

تُعد دراسة الأثر التشريعي (étude d'impact législatif) من الآليات الحديثة التي أدخلها المشرع الدستوري الفرنسي بهدف تحسين جودة مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة قبل إقرارها من البرلمان. وقد تم إقرارها دستورياً لأول مرة من خلال التعديل الدستوري الصادر في عام ٢٠٠٨، الذي أضاف الفقرة الثالثة إلى المادة ٣٩ من الدستور، لتُلزم الحكومة بإجراء دراسة الأثر التشريعي لكل مشروع قانون مقدم منها للبرلمان، ويحب أن تتضمن دراسة الأثر

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

التشريعي تحديد الهدف من إصدار القانون، والبدائل غير التشريعية الممكنة، والآثار القانونية والمالية والاجتماعية والبيئية المتوقعة.

وقد ذهب بعض الفقه إلى أن المشرع الدستوري بإقراره هذه المادة، إنما كان يهدف إلى إضفاء طابع إلزامي على إجراء دراسة الأثر التشريعي كشرط مسبق على تقديم مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، وقد أراد المشرع أن تكون هذه الدراسة حقيقة وموضوعية وليست مجرد استيفاء لإجراء شكلي، لذلك فقد وضع آلية واضحة لمراقبة دراسة الأثر التشريعي.

وأضاف هذا الرأي أن المشرع الفرنسي أراد تفادي إشكالية عدم استيفاء متطلبات دراسة الأثر التشريعي مبكرًا، والتصدي لها قبل مناقشة مشروع القانون، وهو بذلك يتفادى الطعون بعدم الدستورية استنادًا للمادة ٦١ المتعلقة بالمراقبة السابقة على دستورية القوانين.<sup>١</sup>

وفي مقابل ذلك فقد انتقد بعض الفقه إسناد اختصاص دراسة الأثر التشريعي للمجلس الدستوري، موضحًا أن الأفضل منح الحكومة بعض الحرية في تقديم مشروعات القوانين، ويكفي الرقابة الذاتية ورقابة مجلس الدولة على دراسة الأثر التشريعي قبل عرضها على البرلمان، أما إذا عُرضت على البرلمان فقد دخلت في

<sup>1</sup> Ibid

حومته، وتصبح جزءًا مهمًا من مشروع القانون، ويحق للأعضاء المعارضين إذا بلغ عددهم ٦٠ عضوًا طلب الإحالة للمجلس الدستوري.<sup>١</sup>

وعلى الرغم من الانتقادات الفقهية الموجّهة للرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري على دراسة الأثر التشريعي، إلا أن المشرّع الدستوري الفرنسي قد انتصر للرأي المؤيد لإقرار هذه الرقابة بشكل صريح، من خلال تكريسها في المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي، إدراكًا منه لأهميتها في تحسين جودة النصوص القانونية وضبط عملية التشريع.

## الفرع الأول

### الأساس القانوني لرقابة المجلس الدستوري

#### على احترام دراسة الأثر التشريعي

يختص المجلس الدستوري الفرنسي بممارسة الرقابة على دستورية القوانين، وهي رقابة يُمارسها بموجب نصوص متعددة واردة في دستور الجمهورية الخامسة الصادر في عام ١٩٥٨ وتعديلاته ولاسيما في عام ٢٠٠٨.

#### أولاً: أنواع الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري الفرنسي

لقد تطورت رقابة المجلس الدستوري الفرنسي بدءًا من الرقابة السابقة على دستورية القوانين ومرورًا بالرقابة اللاحقة على دستورية القوانين ووصولًا إلى الرقابة على دراسة

<sup>١</sup> M. Philip-Gay , *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, Lextenso Editions, 2012, p. 35 ;

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

الأثر التشريعي، وترتيبًا على ذلك يمكن التمييز بين ثلاثة أنواع رئيسية من الرقابة يمارسها المجلس الدستوري على النحو الآتي:

#### النوع الأول : الرقابة السابقة لمشروعات القوانين

اختص المجلس الدستوري الفرنسي منذ نشأته لأول مرة مع صدور دستور الجمهورية الخامسة عام ١٩٥٨ بمهمة جوهرية تمثلت في الرقابة السابقة على دستورية القوانين، ويقصد بها الرقابة على دستورية مشروعات القوانين قبل إصدارها سواء كانت قوانين عادية أو قوانين أساسية، ويُصدر المجلس الدستوري بشأنها قرارات يُشار إليها (D.C (Décision Conseil).

وقد كرسّت المادة ٦١ من الدستور الفرنسي الصادر في عام ١٩٥٨ هذا الاختصاص، حيث تمنح الحق في إحالة مشروع القانون للمجلس الدستوري إلى جهات محددة دستوريًا، هي: رئيس الجمهورية، ورئيس الجمعية الوطنية، ورئيس مجلس الشيوخ، أو ٦٠ نائبًا في الجمعية الوطنية أو ٦٠ عضوًا في مجلس الشيوخ في إحالة مشروع القوانين للمجلس الدستوري.<sup>١</sup>

---

<sup>١</sup> مع ملاحظة أن قد حدث تطور في الجهات المختصة بالإحالة فقد اقتضت الإحالة في البداية على رئيس الجمهورية، ورئيس الجمعية الوطنية، ورئيس مجلس الشيوخ، ثم حدث تعديل دستوري في عام ١٩٧٤، وامتدت الرقابة للمعارضة وأصبح يجوز لسنتين نائبًا في الجمعية الوطنية أو ستين عضوًا في مجلس الشيوخ المطالبة بإحالة مشروع القانون إلى المجلس الدستوري الفرنسي.

ويتسم هذا النوع من الرقابة بكونها رقابة مركزية وخارجة عن إطار المنازعات القضائية، فهي تُمارس أمام المجلس الدستوري بوصفه هيئة مستقلة ومختصة حصرياً بمسائل الدستورية، دون إشراك المحاكم العادية أو الإدارية في الرقابة الدستورية.

### النوع الثاني: الرقابة اللاحقة

ظل المجلس الدستور الفرنسي مختصاً بالرقابة السابقة على دستورية القوانين منذ إنشائه حتى التعديلات الدستورية الصادرة في عام ٢٠٠٨، والتي نصت لأول مرة على اختصاص المجلس الدستوري بالرقابة على دستورية القوانين بعد إصدارها ونفاذها، عند تطبيقها فعلياً في سياق دعوى قضائية معروضة أمام إحدى الجهات القضائية التي تنتمي للقضاء العادي أو الإداري، وقد تم إقرار هذه الرقابة في تعديل ٢٠٠٨ بموجب المادة ٦١-١ من دستور الجمهورية الخامسة، من خلال آلية تعرف المسألة الدستورية الأولية أو ذات الأولوية الدستورية

(Question Prioritaire de Constitutionnalité – QPC).

وتُعد هذه الآلية تحولاً جذرياً في فلسفة المشرع الفرنسي للرقابة على دستورية القوانين، حيث سمحت لأول مرة لأحد أطراف المنازعة القضائية المعروضة على القضاء العادي أو الإداري بإثارة الدفع بعدم دستورية النص القانون

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

المطبق في المنازعة إذا كان يتعارض مع الحقوق والحريات التي كفلها الدستور الفرنسي.<sup>١</sup>

وقد صدر القانون الأساسي في عام ٢٠٠٩ المتعلق بتنظيم الرقابة اللاحقة، وقد حدد ضوابط إحالة الدفع بعدم الدستورية من المحكمة المختصة بنظر النزاع إلى مجلس الدولة أو محكمة النقض لتقدير جدية الدفع بعدم الدستورية، كما حدد القانون الأساسي الضوابط الإجرائية والموضوعية لاختصاص المجلس الدستوري للفصل في المنازعة الدستورية والبت فيها خلال أجل محدد. وتصدر أحكام المجلس الدستوري في هذا النوع من الرقابة تحت مسمى QPC، وتمثل اليوم أحد أهم أدوات حماية الحقوق الدستورية في فرنسا، إذ تمكّن المواطن من المشاركة في حماية سمو الدستور.<sup>٢</sup>

ومن غير المتصور إثارة الدفع بعدم دستورية قانون معين استنادًا للرقابة اللاحقة لعيوب إجرائية أو موضوعية في دراسة الأثر التشريعي، وبالتالي لن تتشغل الدراسة بهذا النوع من الرقابة.

---

<sup>1</sup> Tusseau, Guillaume. "La fin d'une exception française?." *Pouvoirs* 137.2 (2011): 5-17.,

Puig, Pascal, « Le Conseil constitutionnel et la modulation dans le temps des décisions QPC », *RTDciv. : revue trimestrielle de droit civil*, juillet-septembre 2010, n° 3, p. 517-520

<sup>2</sup> <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-decisions/type/QPC>

النوع الثالث: رقابة المجلس الدستوري على دراسة الأثر التشريعي في

مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة

وقد ظهر هذا النوع بالتزامن مع الرقابة اللاحقة، بمعنى أنه ظهر في تعديلات الدستور الفرنسي في عام ٢٠٠٨ ويقصد به قيام المجلس الدستوري بالرقابة على النواحي الشكلية والإجرائية لدراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، وتصدر قرارات المجلس الدستوري وفقاً لهذا النوع تحت مسمى FNR وهي اختصار (Fins de non-recevoir) وتعني رقابة المجلس الدستوري على أوجه عدم القبول من النواحي الشكلية والإجرائية لدراسة الأثر التشريعية.<sup>1</sup>

ويتضح من ذلك أن الرقابة على دراسة الأثر التشريعي تختلف عن الرقابة على دستورية القوانين سواء كانت سابقة أو لاحقة من حيث إن رقابة المجلس الدستوري على دراسة الأثر التشريعي هي شرط إجرائي يسبق النظر في مشروع القانون، وتهدف إلى ضمان استيفاء مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة لضوابط دراسة الأثر التشريعي، ولا تتعلق مباشرة بمبدأ المشروعية الدستورية، بينما الرقابة على دستورية القوانين بموجب المادة ٦١، فهي رقابة قانونية محضة تمارسها جهة قضائية دستورية، وتهدف إلى منع مخالفة الدستور من حيث المضمون أو الشكل.

<sup>1</sup> <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-decisions/type/FNR>

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

#### ثانيًا: التأصيل التشريعي لرقابة المجلس الدستوري على مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة

##### أ- المادة ٤/٣٩ من الدستور الفرنسي

نصت الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ الدستور الفرنسي المعدل في عام ٢٠٠٨ على أنه (لا يجوز إدراج أي مشروع قانون مقدم من الحكومة في جدول أعمال المجلس الأول المحال إليه (مجلس الشيوخ أو الجمعية الوطنية)، إذا ثبت لمؤتمر رؤساء لجان ذلك المجلس أن القواعد التي نصّ عليها القانون الأساسي لم يتم احترامها عند إعداد مشروع القانون، وفي حال نشوء خلاف بهذا الشأن بين مؤتمر رؤساء اللجان وبين الحكومة يجوز لكل من رئيس المجلس المختص أو رئيس الوزراء أن يحيل الأمر إلى المجلس الدستوري، الذي يتوجب عليه الفصل في النزاع خلال أجل لا يتجاوز ثمانية أيام)<sup>١</sup>.

##### ب- القانون الأساسي رقم ٤٠٣-٢٠٠٩

استنادًا إلى نص المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي سألقة الذكر، صدر القانون الأساسي رقم ٤٠٣-٢٠٠٩، الذي حدد في المادة الثامنة الشروط الإجرائية

<sup>١</sup> Article 39 alinéa 4 de la Constitution : ( *Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours*).

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

والموضوعية لدراسة الأثر التشريعي، ويراقب المجلس الدستوري مدى التزام الحكومة بهذه الضوابط في إعدادها لدراسة الأثر التشريعي، ووفقاً لنص المادة الثامنة من القانون الأساسي الصادر في عام ٢٠٠٩ يجب أن تتضمن دراسة الأثر التشريعي الآتي:

- الأهداف التي يسعى مشروع القانون إلى تحقيقها.
  - الخيارات غير التشريعية الممكنة.
  - مبررات اللجوء إلى تشريع جديد.
  - وُثِّبَ دراسة الأثر بشكل مفصل:
  - مدى اتساق مشروع القانون مع القانون الأوروبي المعمول به.
  - مدى تأثير مشروع القانون على النظام القانوني الداخلي.
  - تقييم الآثار الاقتصادية والمالية والاجتماعية والبيئية، وكذلك التكاليف والمنافع المالية المتوقعة لكل فئة من فئات الإدارات العامة والأشخاص الطبيعيين والمعنويين المعنيين، مع توضيح منهجية الحساب المعتمدة.
  - تقييم آثار الأحكام المقترحة على الوظيفة العامة.
- وقد نص الدستور الفرنسي أنه إذا حدث خلاف بين مؤتمر رؤساء اللجان مع الحكومة حول مدى استيفاء الشروط الواردة في المادة الثامنة، فيجوز الإحالة للمجلس الدستوري الذي يفصل على وجه السرعة في هذا الأمر.

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

ويفهم من ذلك أن دور المجلس الدستوري هو التيقن من أن الحكومة أعدت دراسة الأثر التشريعي وفقاً للضوابط الواردة في المادة الثامنة من القانون الأساسي ٤٠٣-٢٠٠٩.

## الفرع الثاني

### ضوابط إحالة دراسة الأثر التشريعي إلى

#### المجلس الدستوري وفق للمادة ٤/٣٩

للمبادرات التشريعية الواردة من الحكومة الفرنسية دور محوري وجوهري في التشريع الفرنسي، ونظراً لكثرة مشروعات القوانين الواردة من الحكومة وخطورتها في الوقت ذاته فقد ألزم المشرع الدستوري الحكومة بإرفاق كل مشروع قانون بدراسة أثر تشريعي، وأسند في المادة ٤/٣٩ للمجلس الدستوري رقابة استيفاء شرط تقديم دراسة الأثر التشريعية.

وترتيباً على ذلك عندما تبادر الحكومة إلى تقديم مشروع قانون إلى البرلمان يجب أن ترفق به دراسة الأثر التشريعي التي تهدف إلى بيان الهدف من مشروع القانون، وتحديد آثاره القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وتقييم البدائل التشريعية وغير التشريعية الممكنة، فضلاً عن توضيح مدى تطابقه مع القانون الداخلي والالتزامات الدولية والقانون الأوروبي.

ثم تقوم الحكومة بعد ذلك بعرض مشروع القانون مرفقاً به دراسة الأثر التشريعي على مؤتمر رؤساء المجلس التشريعي الأول المحال إليه مشروع القانون، (الجمعية

الوطنية أو مجلس الشيوخ ) والذي يراجع مشروع القانون، ودراسة الأثر المرفقة ويتأكد من استيفائه للضوابط والاشتراطات اللازمة.<sup>1</sup>

## أولاً: وجود خلاف بين رئيس الحكومة والمجلس التشريعي الأول

### المحال إليه مشروع القانون حول استيفاء دراسة الأثر التشريعي:

#### ١- المقصود بالمجلس التشريعي الأول المحال إليه مشروع القانون

أعطى الدستور الفرنسي لمجلس الوزراء حرية اختيار الجهة التي يُقدّم إليها مشروع القانون أولاً، سواء كانت الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ. وغالباً ما تختار الحكومة عرض مشروع القانون على الجمعية الوطنية، نظراً لأن الأغلبية البرلمانية فيها تكون، في العادة، من ذات التيار السياسي للحكومة، مما يضمن دعماً سياسياً لمشروع القانون. أما مجلس الشيوخ، فإن تركيبته قد لا تعكس نفس الأغلبية، مما يجعله أقل ضماناً لتمرير المشروع.

وبذلك، تسعى الحكومة عند تقديم مشروعات القوانين إلى عدم عرضه في البداية على مجلس الشيوخ تجنباً لرفض المشروع من قبل مجلس الشيوخ، خاصة إن كان مجلس الشيوخ معارضاً لسياسات الحكومة.

ويؤثر هذا الترتيب بشكل مباشر على تفعيل المادة ٣٩ الفقرة ٤ من الدستور الفرنسي، التي تُتيح الطعن في دراسة الأثر التشريعي المرفق بمشروع القانون، فولوج الحكومة لطريق إرسال مشروع القانون للجمعية الوطنية مجلس

<sup>1</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6528.

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

الشيوخ كجهة تشريعية أولى يقلل من إمكانية تفعيل هذا الطعن، خاصة في ظل الانضباط الحزبي داخل الجمعية الوطنية.

#### المقصود بمؤتمر رؤساء المجلس التشريعي

ويثور التساؤل عن المقصود بمؤتمر رؤساء المجلس التشريعي الأول المحال إليه المشروع، من الملاحظ أن البرلمان الفرنسي له غرفتان، وهما الجمعية الوطنية، ومجلس الشيوخ، وقد يعرض مشروع القانون المقدم من الحكومة أولاً على مؤتمر رؤساء الجمعية الوطنية "Conférence des présidents" ويتكون مؤتمر رؤساء الجمعية الوطنية من عدة مسئولين يمثلون مختلف التيارات السياسية المكونة لنسيج الجمعية الوطنية، وهم رئيس الجمعية الوطنية، ونائبه ورؤساء اللجان البرلمانية الدائمة (وهي ثمانية لجان دائمة)، والمقرر العام في لجنيتين رئيسيتين هما لجنة الشؤون الاجتماعية، ولجنة المالية، والاقتصاد العام والمراقبة المالية، ورئيس لجنة الشؤون الأوروبية، ورؤساء الكتل البرلمانية.

يتم عقد "مؤتمر رؤساء الجمعية الوطنية" بشكل دوري، غالباً أسبوعياً، تحت رئاسة رئيس الجمعية الوطنية، ويشمل دورها التنسيق بين الأعضاء بخصوص جدول الأعمال، وتنظيم مناقشات مشاريع القوانين.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Beaugendre, Charles. "Droit parlementaire: La défense par l'Assemblée nationale de ses prérogatives de délibération, à propos de l'ajournement d'un projet de loi et d'une modification du règlement." *Revue française de droit constitutionnel* 61.1 (2005): 189-201.

وقد يعرض مشروع القانون أولاً على مؤتمر رؤساء مجلس الشيوخ الفرنسي الذي يتكون من رئيس مجلس الشيوخ، ونوابه، ورؤساء الكتل السياسية في المجلس، بالإضافة إلى رؤساء اللجان الدائمة، ورؤساء اللجان الخاصة ذات الصلة، ورئيس لجنة الشؤون الأوروبية. كما يضم المقررين العامين للجنة المالية ولجنة الشؤون الاجتماعية. ويجوز لممثل عن الحكومة، عادةً وزير العلاقات مع البرلمان، حضور اجتماعات المؤتمر دون أن يكون عضوًا دائمًا فيه.<sup>1</sup>

## ٢- الإحالة للمجلس الدستوري

نصت المادة ٤/٣٩ من الدستور الفرنسي أنه في حال وجود خلاف بين رئيس الحكومة ومؤتمر رؤساء الجمعية الأولى حول استيفاء مشروع القانون لدراسة الأثر التشريعي، يحق لرئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو رئيس الوزراء إحالة المسألة إلى المجلس الدستوري للفصل في ذلك الخلاف خلال أجل لا يتجاوز ثمانية أيام.

---

Article 47, Règlement de l'Assemblée nationale, "Conférence des présidents – Ordre du jour de l'Assemblée – Organisation des débats", disponible sur, [https://www.assemblee-nationale.fr/dvn/15/divers/texte\\_reference/02\\_reglement\\_assemblee\\_nationale](https://www.assemblee-nationale.fr/dvn/15/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale)

<sup>1</sup> <https://www.senat.fr/vos-senateurs/organisation-interne/conference-des-presidents.html>

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

وقد نصت المادة ١/٢٦ من المرسوم بقانون ١٠٦٧-٥٨ وتعديلاته على أنه عند إحالة مشروع قانون إلى المجلس الدستوري وفقاً لما تقضي به الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي، يقوم المجلس الدستوري بإخطار كل من رئيس الوزراء ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ فور تلقيه الإحالة، ويتضمن هذا الإخطار أن المجلس الدستوري قد تلقى طلباً رسمياً من رئيس إحدى غرف البرلمان يتعلق بالتحقق من مدى احترام الشروط الشكلية المنصوص عليها في القانون الأساسي رقم ٤٠٣-٢٠٠٩ المتعلق بدراسة الأثر التشريعي.

واستناداً إلى ذلك يُصدر المجلس الدستوري قراراً مسبباً، يبين فيه نتائج فحصه لدراسة الأثر التشريعي المرفقة بمشروع القانون المحال إليه، ويخلص إلى أحد الأمرين:

- إما أن الحكومة قد أعدت دراسة الأثر التشريعي وفقاً للشروط المنصوص عليها في القانون الأساسي رقم ٤٠٣-٢٠٠٩ ، وبالتالي يعتبر المشروع مستوفياً للشروط الشكلية المطلوبة.
- أو أن الدراسة المرفقة كانت ناقصة، غير كافية أو غير مطابقة لمتطلبات القانون الأساسي رقم ٤٠٣-٢٠٠٩، مما يعني مخالفة الفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور، ويُعاد مشروع القانون للحكومة، ولا يتم إدراجه في جدول أعمال البرلمان.

ويتم إخطار رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ورئيسي الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ بصورة من القرار، ويتم نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية، تأكيداً لمبدأ العلانية، الشفافية، والرقابة القانونية الملزمة.<sup>1</sup>

### **ثانياً: مدى فعالية إحالة دراسة الأثر التشريعي للمجلس الدستوري**

على الرغم من إقرار رقابة لمجلس الدستوري لدراسة الأثر التشريعي، ووضع ضوابط اللجوء إلى المجلس الدستوري، وتحديد اختصاصات المجلس بصورة واضحة، إلا أن بعض الفقه قد ذهب إلى عدم جدوى هذه الرقابة، ويعود السبب في ذلك إلى أن الجهة الوحيدة التي تستطيع رفع دراسة الأثر للمجلس الدستوري للبت في شأنه هي مؤتمر رؤساء اللجان في الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ، أو رئيس الحكومة، والغالب أن الحكومة تعرض مشروع القانون المقدم منها على مؤتمر رؤساء الجمعية الوطنية أولاً، والتي تتشكل من الأغلبية البرلمانية التي عادة ما تكون من الحزب السياسي المنتمي إليه رئيس الحكومة.

ومما لا شك فيه أنه من الصعب على المعارضة البرلمانية أن تقرض رأياً مغايراً لرأي الحكومة، وبالتالي فإحالة دراسة الأثر التشريعي للمجلس الدستوري صعبة للغاية، فقرارات مؤتمر الرؤساء تصدر بالأغلبية المطلقة لأعضائه وهي عادة ما تكون

<sup>1</sup> Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel,

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000705065>

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

من الحزب الذي ينتمي إليه رئيس الحكومة، مما يضعف عملياً قدرة المعارضة على تفعيل آلية الإحالة إلى المجلس الدستوري.<sup>١</sup>

ويضيف أنصار هذا الرأي أن إحالة دراسة الأثر للمجلس الدستوري قد يفهم على أنه تعبير عن عداء لمبادرة الحكومة، وهذا قد يقلل من الإحالة للمجلس الدستوري استناداً للفقرة الرابعة من المادة ٣٩ من الدستور.

وأضاف حتى إذا حدث خلافٌ بين الحكومة وجزء من أغليبتها في الجمعية الوطنية (وهو فرض نادر الحدوث)، فعالباً ستتحفظ هذه الأغلبية على إحالة دراسة الأثر إلى المجلس الدستوري حتى لا تُعَرَّض نفسها لقرار المجلس الدستوري الذي قد يُثبت عدم احترامها لمتطلبات القانون الأساسي الصادر في ١٥ أبريل ٢٠٠٩.<sup>٢</sup>

وربما كعهدنا بالمجلس الدستوري الفرنسي أنه يبدأ أولاً بإقرار الرقابة ثم يطورها فيما بعد، وذلك مثلما بدأ في دستور ١٩٥٨ بفرض الرقابة السابقة على القوانين وفي ظل المعارضة الشديدة لنشأة المجلس الدستوري الفرنسي، كانت آلية الرقابة التي أقرها دستور ١٩٥٨ تحرم المعارضة والأفراد من اللجوء للمجلس الدستوري، ثم تطور الوضع بعد ذلك بسنوات وتم تعديل الدستور الفرنسي ومنح للمعارضة حق اللجوء للمجلس الدستوري وفي تطور لاحق في عام ٢٠٠٨ سمح للخصوم في الدعوى بالدفع بعدم الدستورية، ولذلك فمن الأرجح أن المشرع الدستوري الفرنسي ولو بعد حين

<sup>١</sup> Bertrand-Léo Combrade, Op.Cit., P.138

<sup>٢</sup> Ibid

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثنان عشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

سيعدل من هذ النص ليتمكن المعارضة من الدفع بعدم استيفاء دراسة الأثر التشريعي للمتطلبات الدستورية.

### ثالثاً: تطبيقات قضائية المجلس الدستوري بشأن الرقابة على دراسة الأثر

#### التشريعي

١- إحالة دراسة الأثر التشريعي إلى المجلس الدستوري من قبل رئيس الجمعية

#### الوطنية

أعطى الدستور الفرنسي لمجلس الوزراء حرية اختيار الجهة التي يقدم إليها مشروع القانون أولاً، سواء كانت الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ. وغالبًا ما تختار الحكومة عرض المشروع على الجمعية الوطنية، نظرًا لأن الأغلبية البرلمانية فيها تكون، في العادة، من ذات التيار السياسي للحكومة، ما يضمن دعمًا سياسيًا لمشروع القانون. وعلى الرغم من ذلك فهناك حالات، رأى فيها مجلس الرؤساء بالجمعية الوطنية، أن دراسة الأثر التشريعي المقدمة من الحكومة لم تستوفِ الاشتراطات الواردة في القانون الأساسي ٤٠٣-٢٠٠٩، ومن ذلك:-

في عام ٢٠٢٣ قدمت الحكومة قانونًا من قوانين البرامج يهدف إلى تطوير الزراعة وقد تم تسميته "مشروع قانون توجيهي من أجل السيادة في المجال الزراعي وتجديد الأجيال في الزراعة"<sup>١</sup> ، ويهدف هذا القانون إلى محاولة وضع برنامج لتطوير الزراعة الفرنسية في المستقبل واستدامتها عبر إحلال جيل جديد من المزارعين بدلاً

<sup>١</sup> (projet de loi d'orientation pour la souveraineté en matière agricole et le renouvellement des générations en agriculture)

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

من جيل المزارعين الحالي الذي تقاعد أغلبهم، وبالتالي تنتقل المسؤوليات من جيل المزارعين القدامى إلى الجيل الجديد.

وقد حدث خلاف بين الحكومة ومؤتمر رؤساء اللجان بالجمعية الوطنية بشأن عدم كفاية دراسة الأثر التشريعي، وعدم إمامها بمسألة جوهرية وهي ما نصت عليه المادة الأولى من مشروع القانون من اعتبار بعض الأنشطة الزراعية وأنشطة الصيد وتربية الأحياء المائية أنشطة ذات "مصلحة عامة كبرى (*intérêt général majeure*)".

وعبارة "ذات مصلحة عامة كبرى (*intérêt général majeure*)" في مشروع القانون ليست مجرد تعبير لغوي أو رمزي، بل لها آثار قانونية مباشرة وخطيرة في فرنسا فهذا التعبير مستخدم في قانون البيئة (مثل المادة 16-212 R من كود البيئة) لتبرير منح استثناءات من القواعد البيئية الصارمة. على سبيل المثال، يسمح القانون بتجاوز قواعد حماية المياه أو الأراضي الرطبة إذا وُجد "مصلحة عامة كبرى" تبرر ذلك، فإذا تم إدراج الزراعة ضمن "المصالح العامة الكبرى"، فقد يُستخدم هذا الأساس القانوني لاحقًا لتبرير مشاريع زراعية مضرّة للبيئة مثل إقامة مزارع أو خزانات مياه كبيرة تؤثر على الأنهار والموارد المائية.

أما في الاتحاد الأوروبي وفق توجيه ٦٠/٢٠٠٠ CE الخاص بسياسة المياه الأوروبية، يُسمح بانتهاك أهداف حماية المياه فقط إذا كان المشروع يخدم "مصلحة عامة كبرى". وهذا قد يُضعف حماية البيئة مائتًا في الدول الأعضاء، كما قد يُعرض فرنسا لمخاطر قانونية أمام مؤسسات الاتحاد الأوروبي.

وعلى الرغم من خطورة وصف هذه الأنشطة بأنها ذات مصلحة عامة إلا أن دراسة الأثر لم تتناول هذا البعد مما جعل مجلس الدولة الفرنسي ينتقدها في ذلك الأمر وكذلك الجهات الاستشارية التي عرض عليها مشروع القانون أوضحت أن دراسة الأثر التشريعي قاصرة وليست كافية.<sup>1</sup>

وقد تم نقد مشروع القانون المقدم من الحكومة لأنه لم يقدم البدائل الأخرى الممكنة، ورغم وجهة الحجج السابقة إلا أن المجلس الدستوري الفرنسي انتهى في قراره بأن رقابته على دراسة الأثر التشريعي لا تمتد إلى تقييم مضمونها الموضوعي، إذ إن هذا التقييم يدخل في نطاق اختصاص السلطة التشريعية. وتقتصر مهمة المجلس، عند النظر في احترام متطلبات المادة ٣٩ من الدستور، على التحقق من مدى التزام الحكومة بالشروط المنصوص عليها في المادة ٨ من القانون الأساسي رقم ٤٠٣-٢٠٠٩.

وأضاف المجلس الدستوري أنه فُحِّمًا للفقرة الثانية من المادة ٨ من القانون الأساسي، يجب على الحكومة أن توضح الخيارات غير التشريعية المتاحة، مع توضيح أسباب اختيار الحكومة للحل التشريعي المقترح. وقد رأى المجلس أن دراسة الأثر المرتبطة بمشروع إنشاء شبكة "فرنسا للخدمات زراعية"، لم تطرح بدائل أخرى، إلا أن ذلك لا يُعد إخلالاً في حد ذاته. ويمكن تفسير ذلك بأن البدائل الممكنة ليس

<sup>1</sup> Observations auprès du Conseil constitutionnel sur la saisine 2024-14 FNR  
[https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/decisions/202414fnr/202414fnr\\_obs.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/202414fnr/202414fnr_obs.pdf)

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

غاية في ذاته، بل وسيلة لتوضيح السياق العام لمشروع القانون، ويتعلق بطرح بدائل غير تشريعية مثل الاكتفاء بالتعليمات والإرشادات دون الحاجة لإصدار قانون جديد.

أما في مشروع القانون المقدم من الحكومة فهو يتناول مسائل تقنية زراعية مثل إنشاء شبكة خدمات زراعية، وليس مطلوب من الحكومة هنا أن تأتي ببدائل فنية أخرى في بعض المشاريع، فالحكومة لم تقدم بديلاً لأن الطبيعة التقنية أو الإدارية للمشروع لا تتيح بدائل فعلية قابلة للتطبيق، ولا يعتبر ذلك إخلالاً بالشكل، طالما أن الحكومة بررت خيارها بوضوح.

وقد أوضح المجلس الدستوري إلى أن مشروع القانون المقدم من الحكومة قد استوفى المتطلبات الشكلية، فقد شملت دراسة الأثر التشريعي أهداف القانون والبدائل التشريعية، والآثار الاقتصادية والبيئية المترتبة على إصدار القانون، وانتهى المجلس الدستوري إلى أن مشروع القانون المقدم من الحكومة قد استوفى دراسة الأثر التشريعي.<sup>1</sup>

### ٢- إحالة دراسة الأثر التشريعي إلى المجلس الدستوري من قبل رئيس مجلس

#### الشيوخ

كما أوضحنا في هذا البحث فإن مجلس الوزراء يتمتع وفقاً للدستور الفرنسي بحرية اختيار الغرفة البرلمانية التي يُودع لديها مشروع القانون أولاً، سواء كانت

<sup>1</sup> Décision n° 2024-14 FNR du 22 avril 2024, Présentation du projet de loi d'orientation pour la souveraineté en matière agricole et le renouvellement des générations en agriculture

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2024/202414FNR.htm>

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ، غير أن هذا الخيار يصبح مقيدًا نوعًا ما في بعض الحالات الخاصة، ومن أبرزها حالة مشروعات القوانين المتعلقة بتنظيم الجماعات الإقليمية، حيث أوجب الدستور الفرنسي إيداع هذه المشروع لدى مجلس الشيوخ نظرًا لاختصاصه الطبيعي في تمثيل الجماعات الإقليمية.<sup>1</sup>

ويختص مجلس الشيوخ بدراسة الأثر التشريعي في فرضين: الأول وهو نادر الحدوث إذا أودعت الحكومة مشروع القانون المقدم منها إلى مجلس الشيوخ، والفرض الثاني وهو إذا تعلق مشروع القانون بتنظيم الجماعات الإقليمية، ونظرًا لأن الفرض الثاني هو الأكثر شيوعًا في الواقع العملي بالمقارنة للفرض الأول، ولذلك سنعرض الفرض الثاني بشيء من التفصيل.

### وجوب عرض دراسة الأثر التشريعي على مجلس الشيوخ في القوانين المتعلقة بالجماعات الإقليمية

أوجب الدستور الفرنسي ضرورة عرض مشروعات القوانين التي يكون موضوعها الرئيسي تنظيم الجماعات الإقليمية على مجلس الشيوخ، وقد جاء إسناد هذا الاختصاص لمجلس الشيوخ منسجمًا مع طبيعته الدستورية، باعتباره الغرفة التي

<sup>1</sup> (Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux Assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de [l'article 44](#), les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat.)

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

تمثل الجماعات الإقليمية في الجمهورية الفرنسية، وهو ما أكدته الفقرة الثالثة من المادة ٢٤ من الدستور التي نصّت صراحة على أن "مجلس الشيوخ يمثل الجماعات الإقليمية للجمهورية".<sup>١</sup>

ويقصد بالجماعات الإقليمية (les collectivités territoriales) "في النظام القانوني الفرنسي، الوحدات الإدارية التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي عن الدولة، وتمارس اختصاصات محلية لصالح سكان منطقة جغرافية محددة. وتشمل هذه الجماعات: البلديات والمقاطعات أو الدوائر، إضافة إلى بعض أقاليم ما وراء البحار مثل كورسيكا، وبولينيزيا الفرنسية، وغيرها من الكيانات ذات النظام الخاص.

ويجب عرض مشروع القانون المقدم من الحكومة والمتعلق بالجماعات الإقليمية على مؤتمر الرؤساء بمجلس الشيوخ، في إطار الضوابط الواردة في القانون الأساسي رقم ٤٠٣-٢٠٠٩، وهو ما يُمكن المجلس من ممارسة رقابة شكلية أولية على مدى احترام الشروط المتعلقة بدراسة الأثر التشريعي المرفقة بالنص.

وغالبًا ما تكون مناقشة دراسة الأثر التشريعي في مجلس الشيوخ مناقشة عميقة وجادة، إذ يتم التثبيت بدقة من مدى التزام الحكومة بالمتطلبات الشكلية التي يفرضها القانون الأساسي، ولا سيما ما يتعلق ببيان أهداف المشروع، وتقديم البدائل الممكنة، وتحليل الآثار الاقتصادية والاجتماعية والإدارية للنص المقترح. وفي كثير من

---

<sup>١</sup> «Le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République.»

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

الأحيان قد ينتهي مجلس الشيوخ إلى عدم قبول إيداع مشروع القانون، استنادًا إلى عدم اكتمال دراسة الأثر أو قصورها عن الوفاء بالمتطلبات الواردة في القانون الأساسي.

ويلاحظ أن هذا النهج الرقابي من قبل مجلس الشيوخ يختلف عن الجمعية الوطنية، التي تميل إلى قدر أكبر من التساهل في هذا الجانب، لا سيما إذا كانت الأغلبية السياسية فيها مؤيدة للحكومة. أما في مجلس الشيوخ، فيُحتمل أن تكون الأغلبية مخالفة للأغلبية الحكومية، وهو ما يمنحها هامشًا أوسع في الرقابة على دراسة الأثر التشريعي على مشروع القانون المقدم من الحكومة.

#### تطبيقات قضائية بشأن رقابة المجلس الدستوري على مشروعات القوانين المُحالَة

##### من مجلس الشيوخ في ضوء دراسة الأثر.

في عام ٢٠١٤ تقدمت الحكومة للجمعية الوطنية بمشروع قانون يهدف إلى إعادة ترسيم حدود المناطق الإدارية في فرنسا، وتنظيم الانتخابات الإقليمية، مع تعديل الجدول الزمني الانتخابي، ومضمون هذا القانون هو تقليل عدد المناطق الإدارية في فرنسا من ٢٢ منطقة إلى ١٣ منطقة إدارية وذلك عن طريق دمج بعض المناطق الإدارية، ويهدف مشروع القانون إلى تقليل النفقات العامة وتبسيط الهيكل الإداري وتحسين الكفاءة، كما اقترح القانون تعديل مواعيد الانتخابات الإقليمية لتُجرى في ديسمبر ٢٠١٥، كما تم تعديل قواعد توزيع المقاعد وتحديد مقاعد الحد الأدنى لكل إقليم، خاصة بعد الدمج.

وقد أرفقت الحكومة مشروع القانون بدراسة الأثر التشريعي للقانون، إلا أن الجمعية الوطنية اعترضت على مشروع القانون موضحة أنه على الرغم من خطورة

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

هذا التقسيم وأهميته إلا أن دراسة الأثر التشريعي تمت بصورة مركزية دون تشاور كافٍ مع السلطات المحلية، وأن دمج المناطق قد يؤدي إلى مزيد من المركزية وهذا يستتبع تشاورًا واسعًا مع ذوي الشأن، بالإضافة إلى محاولة دمج المناطق الجديدة دون تحديد اختصاصاتها، وهذا نقص واضح في دراسة الأثر فلم تحدد لنا بصورة واضحة اختصاصات هذه المناطق بعد الدمج.<sup>1</sup>

وقد رفضت الجمعية الوطنية مشروع القانون المقدم من الحكومة، مما دفع رئيس الحكومة إلى طلب عرض الأمر على المجلس الدستوري وفقًا لنص المادة ٤/٣٩، وقد صدر قرار المجلس الدستوري في يوليو ٢٠١٤ موضحًا أن دور المجلس الدستوري في الرقابة على دراسة الأثر التشريعي هو التأكد من استيفاء الضوابط الواردة في القانون الأساسي الصادر رقم ٤٠٣-٢٠٠٩، وأضاف المجلس الدستوري وحيث إن الحكومة قد قامت بدراسة الأثر التشريعي لمشروع قانون إعادة ترسيم حدود المناطق الإدارية في فرنسا، وتنظيم الانتخابات الإقليمية، مع تعديل الجدول الزمني الانتخابي، واشتملت الدراسة على عرض الأسباب والدوافع المبررة لهذا التعديل التشريعي، كما تضمنت الدراسة البدائل المقترحة لتقسيم المناطق، كما تضمنت الدراسة تقدير الآثار المتوقعة للقانون من كافة النواحي مثل النواحي السياسية، والاقتصادية، والقانونية، وبذلك تكون الحكومة قد استوفت متطلبات دراسة الأثر التشريعي، ولذلك فقد رفض المجلس الدستوري اعتراض مؤتمر رؤساء اللجان بمجلس

<sup>1</sup> Hutier, Sophie, « Première décision FNR relative à une étude d'impact : déception ou espérance ? », Revue française de droit constitutionnel, janvier-mars 2015, n° 101, 194-201

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

الشيخ، وأكد على أن مشروع القانون المقدم من الحكومة يتفق مع القانون الأساسي الصادر في عام ٢٠٠٩، وبالتالي يجب إدراج مشروع القانون في جدول أعمال البرلمان الفرنسي.<sup>١</sup>

وقد تم مناقشة القانون بالفعل، ثم صدر القانون رقم ٢٩ لسنة ٢٠١٥، وتم تقليص عدد المناطق الفرنسية في فرنسا من ٢٢ منطقة إلى ١٣ منطقة.<sup>٢</sup>

## المطلب الثاني

رقابة المجلس الدستوري على دراسة الأثر التشريعي استنادًا

نص المادة ٦١ من الدستور الفرنسي.

أولى المشرع الدستوري الفرنسي اهتمامًا خاصًا بدراسة الأثر التشريعي منذ عام ٢٠٠٨، معولًا عليها في تحسين جودة التشريعات، والحد من التضخم التشريعي، وقد حرص المشرع الدستوري على أن تكون دراسة الأثر التشريعي دراسة حقيقية، وليست مجرد دراسة شكلية، لذلك فقد خصص مسارًا للرقابة عليها عن طريق المجلس

<sup>١</sup> Décision n° 2014-12 FNR du 1 juillet 2014 - Communiqué de presse  
Présentation du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

<sup>٢</sup> LOI n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral (1)

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

الدستوري، الذي يختص بمراقبة استيفاء متطلبات دراسة الأثر التشريعي المرفقة بمشروع القانون المقدم من الحكومة.

وقد ثار تساؤل حول اختصاص المجلس الدستوري بالرقابة السابقة على دستورية القوانين استنادًا لعدم جدية دراسات الأثر التشريعي، وهل تعد عدم جدية دراسة الأثر التشريعي سببًا كافيًا للحكم بعدم الدستورية؟

#### أولاً: المراحل التي مر بها المجلس الدستوري في مسألة الرقابة السابقة

#### على دستورية دراسة الأثر التشريعي

تنص المادة ٦١ من الدستور الفرنسي الصادر في عام ١٩٥٨ على جواز إحالة مشروعات القوانين العادية المعروضة على البرلمان للمجلس الدستوري لفحص دستورتها وتُمارس هذه الرقابة بناءً على طلب يقدم من جهات محددة، هي: رئيس الجمهورية، أو الوزير الأول، أو رئيس أحد مجلسي البرلمان، أو ستين نائبًا في الجمعية الوطنية، أو ستين عضوًا في مجلس الشيوخ.<sup>١</sup>

---

<sup>١</sup> تنص المادة ٦١ على نوعين من الرقابة وهما الرقابة الإلزامية على القوانين الأساسية والرقابة الجوازية على القوانين وما يهمنها في هذه الدراسة هو الرقابة على القوانين العادية وتنص المادة ٦١ على أنه ( يجب عرض مشروعات القوانين الأساسية، قبل إصدارها، والأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان، قبل دخولها حيّز التنفيذ، على المجلس الدستوري ليصدر قراره بشأن مدى مطابقتها للدستور، وللغاية نفسها، يمكن عرض مشروعات القوانين العادية، قبل إصدارها، على المجلس

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

ويثور التساؤل حول مدى إمكانية المعارضة البرلمانية الاعتماد على نص المادة ٦١ من الدستور الفرنسي لإحالة مشروع قانون إلى المجلس الدستوري، استنادًا إلى غياب أو عدم جدية دراسة الأثر التشريعي المرفقة به، أو عدم استيفاء متطلباتها الواردة في القانون الأساسي رقم ٤٠٣-٢٠٠٩، في ظل وجود المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي التي تنظم -مسار خاص- رقابة المجلس الدستوري على استيفاء متطلبات دراسة الأثر التشريعي؟

ويلاحظ هنا أن المجلس الدستوري مر بمرحلتين في مسألة قبول الدفع بعدم دستورية لعد استيفاء متطلبات دراسة الأثر التشريعي.

### المرحلة الأولى قبل ٢٠٠٩:

ظهرت دراسة الأثر التشريعي في فرنسا منذ عام ١٩٩٤ ولم تكن ملزمة، ولذلك كانت الحكومة ترفق أحيانًا دراسة الأثر التشريعي مع مشروعات القوانين، وتجري تقييمًا مبدئيًا لبعض مشروعات القوانين بناءً على تعميمات صادرة عن رئيس الوزراء، وأحيانًا أخرى تخلو مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة من دراسة الأثر التشريعي.

وقد قدم معارضو البرلمان طلبًا بإحالة مشروع قانون للمجلس الدستورية لفحص دستوريته واستندوا إلى أسباب عديدة ومن ضمنها عدم جدية دراسة الأثر التشريعي

الدستوري من قبل رئيس الجمهورية، أو الوزير الأول، أو رئيس أحد مجلسي البرلمان، أو ستين نائبًا في الجمعية الوطنية أو ستين عضوًا في مجلس الشيوخ).

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

وقصورها، وقد قبل المجلس الدستوري من الناحية الشكلية، إلا أنه من الناحية الموضوعية فقد اعتبر المجلس الدستوري أن وجود خلل أو قصور في هذه الدراسات لا يؤثر على دستورية النصوص المعروضة عليه، ومن ذلك مشروع القانون المقدم من الحكومة والمتعلق بالتضامن والتجديد العمراني (loi SRU) في إطار إصلاح شامل للسياسات العمرانية والسكنية في فرنسا، ويهدف بالدرجة الأولى إلى تحقيق العدالة الاجتماعية في توزيع السكن والخدمات داخل الأقاليم.

وقد دفع المعارضون بعدم دستورية القانون استنادًا إلى عدم جدية دراسة الأثر التشريعي المرافقة لموضحين أنه قد شابها العديد من الأخطاء المادية والبيانات غير الدقيقة، كما أنها لم تُقدّم تحليلًا جديًا للأثار المالية المتوقعة بعد دخول القانون حيز النفاذ، وقد اعتبر المعارضون من مجلس الشيوخ الفرنسي أن هذا تقصيرًا في إبلاغ البرلمان بجوانب أساسية تؤثر على تنفيذ النص المعروض عليهم.

وقد رفض المجلس الدستوري هذا الدفع موضحًا أن دراسة الأثر التشريعي -في ذلك الوقت- غير ملزمة دستوريًا، بل هي مجرد أداة استرشادية لتوضيح جدوى القانون، وبالتالي، فإن نقص المعلومات أو عدم دقتها في دراسة الأثر لا يؤثر على صحة القانون من منظور دستوري.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> "Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains."

المرحلة الثانية بعد تعديل ٢٠٠٩

وفي أثناء مناقشة القانون الأساسي رقم ٤٠٣-٢٠٠٩ والمتعلق بدراسة الأثر التشريعي، ذهب بعض أعضاء البرلمان إلى عدم اختصاص المجلس الدستوري بالرقابة السابقة على دستورية القانون (المادة ٦١) استنادًا لعدم استيفاء متطلبات دراسة الأثر التشريعي لسببين:

أولهما: أن المشرع قد استحدث مسارًا خاصًا لرقابة المجلس الدستوري على دراسة الأثر التشريعي وهو نص المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي، وهذا الازدواج في الرقابة هو أمر غير مقبول من ناحية التنظيم المؤسسي، كما أنه يثقل كاهل المجلس الدستوري بطعون كان من المفترض تدارك أسبابها أثناء مرحلة إعداد مشروع القانون بموجب نص المادة ٣٩، وإلا لماذا استحدث المشرع المسار الخاص الوارد في المادة ٣٩ من الدستور السابق ذكرها.<sup>١</sup>

وثانيهما: أن دراسة الأثر التشريعي لا تندرج ضمن المجال التشريعي بالمعنى الضيق الذي يقصده الدستور الفرنسي، بل تُعد من المرفقات الإدارية أو التقنية التي تُعدها السلطة التنفيذية لدعم مشروع القانون.<sup>٢</sup>

<sup>1</sup> Wulfman, Hélène. "Le Conseil constitutionnel peut-il contrôler le contenu des études d'impact?." *Constitutions: Revue de droit constitutionnel appliqué* 3 (2013): 376-378.

<sup>2</sup> H. Wulfman, « Le Conseil constitutionnel peut-il contrôler le contenu des études d'impact ? », *Constitutions*, 2013, p. 376-378.

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

وعلى خلاف الرأي القائل بالاكْتفاء برقابة المادة ٣٩، ذهب جانب من الفقه إلى تأكيد اختصاص المجلس الدستوري بفحص دستورية القوانين وفقاً لنص المادة ٦١ من الدستور، استناداً إلى أن الرقابة الدستورية تشمل كافة العيوب التي تلحق بمشروع القانون، سواء عيوب شكلية أو إجرائية أو موضوعية، وبالتالي فعدم استيفاء متطلبات دراسة الأثر التشريعي يُعد عيباً إجرائياً وأحياناً موضوعياً يُررر بسط المجلس الدستوري رقابته، فدراسة الأثر التشريعي ليست مجرد وثيقة شكلية تحاول الحكومة استيفاءها، بل هي دراسة جدية تؤثر في جودة القانون المعروض على البرلمان وتبصر المجالس التشريعية بكافة النواحي القانونية والاجتماعية والبيئية والبدائل المقترحة سواء التشريعية أو غير التشريعية، وبالتالي يكون البرلمان على بينة من أمره قبل إصدار القانون.<sup>١</sup>

وأضاف أنصار هذا الرأي أن المسار الوارد في المادة ٣٩ يعيبه أنه قد استبعد المعارضة من إمكانية الطعن على دراسة الأثر التشريعي حيث قصر الطعن على مؤتمر رؤساء اللجان للمجلس الأول الذي يحال إليه التشريع ورئيس مجلس الوزراء، وبالتالي فمن حق المعارضة أن تدفع بعدم استيفاء دراسة الأثر التشريعي للمتطلبات الواردة في القانون الأساسي، استناداً لنص المادة ٦١ من الدستور الفرنسي المتعلقة بالرقابة السابقة على دستورية القوانين.

### ثانياً: تطبيقات قضائية للرقابة السابقة على دراسة الأثر التشريعي

منذ صدور القانون الأساسي لدراسة الأثر التشريعي في عام ٢٠٠٩ فقد تعددت أحكام المجلس الدستوري بشأن مدى اختصاصه بفحص دراسة الأثر التشريعي ضمن

<sup>١</sup> Bertrand-Léo Combrade, Op.cit., p.147 ets.

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

إطار الرقابة السابقة على مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة للبرلمان، وقد قبل المجلس الدستوري في بعض القضايا فحص دراسة الأثر التشريعي للتأكد من احترام هذه الدراسة للمتطلبات المنصوص عليها في القانون الأساسي رقم ٤٠٣-٢٠٠٩. وسنعرض لبعض القضايا في النقاط الآتية:

#### - تقديم الحكومة لدراسة أثر تشريعي واحدة لأكثر من مشروع قانون

أثيرت مسألة مدى جواز تقديم الحكومة لدراسة أثر تشريعي واحدة تغطي أكثر من مشروع قانون، وبالرغم من عدم إثارة هذه الإشكالية عند عرض النص على مؤتمر رؤساء اللجان البرلمانية، فإن المعارضة تصدّت لها لاحقاً، مستندة إلى أحكام المادة ٦١ من الدستور الفرنسي، وطالبت بعدم دستورية مشروع القانون بسبب ما اعتبرته قصوراً في جدية دراسة الأثر التشريعي في الفرض المذكور وفيما يلي عرض مختصر لمشروع القانون محل الخلاف:

تقدّمت الحكومة للجمعية الوطنية بمشروع قانون يتضمن تعديلات تتعلق بالانتخابات الإقليمية، وهي انتخابات حظيت باهتمام خاص في فرنسا منذ بدء النظام الانتخابي في عام ١٩٨٦، حيث كان ينتخب المجلس الإقليمي لمدة ست سنوات، وقد اتسمت هذه الانتخابات بالتعقيد، وقد حاول المشرع تعديلها أكثر من مرة للوصول إلى أفضل تمثيل للمجلس الإقليمي، ومن ذلك تعديل عام ١٩٩٩ المتعلق بالتمثيل

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

النسبي، وكذلك تعديل ٢٠٠٣، وكان المشرع يهدف من وراء هذا لقانون تحقيق التوازن بين الأحزاب السياسية وتمثيل المناطق الفرعية.<sup>١</sup>

وإلى جانب الانتخابات الإقليمية كانت هناك انتخابات محلية، وكانت تُجرى بآلية ومواعيد مختلفة، مما دفع المشرع الفرنسي في ٢٠١٠ إلى السعي نحو إعادة تنظيم الجداول الانتخابية عبر مشروع قانون يهدف إلى تزامن الانتخابات الإقليمية والمحلية ابتداءً من عام ٢٠١٤، ونظرًا لأن هذا التباين في المواعيد والآليات أدى إلى تعدد في الاستحقاقات الانتخابية وتشتتها، مما أثار على نسبة المشاركة الشعبية في الانتخابات، وزاد من صعوبة التنسيق بين الهيئات المنتخبة في إدارة الشؤون المحلية.<sup>٢</sup>

وما يهمننا في هذا المقام ما أثاره النواب الطاعنون في مشروع القانون المقدم من الحكومة فقد طالبوا بعدم دستوريته استنادًا إلى أن الحكومة قد خالفت أحكام القانون الأساسي الصادر في ٢٠٠٩ والمتعلق بدراسة الأثر التشريعي، وذلك بدمج دراسة الأثر الخاصة بالقانون محل الطعن مع دراسة أثر تتعلق بمشروع قانون آخر في وثيقة واحدة.

وقد قبل المجلس الدستوري بسط رقابته على دراسة الأثر التشريعي استنادًا إلى الرقابة السابقة، ومن حيث الموضوع قضى بأن الحكومة قد أوفت بالتزامها بدراسة الأثر التشريعي، وأن القانون الأساسي لا يوجد فيه نصوص قانونية تمنع من أن تكون

<sup>١</sup> *Étude d'impact – Projet de loi organique relatif à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale*. Paris : Ministère de l'Intérieur, octobre 2009.

<sup>٢</sup> *Ibid*

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

هناك دراسة أثر واحدة مشتركة لعدة مشاريع قوانين ذات موضوع متقارب، وانتهى المجلس الدستوري إلى رفض الدفع المبني على مخالفة المادة ٨ من القانون الأساسي الصادر رقم ٤٠٣-٢٠٠٩<sup>١</sup>.

ويلاحظ أن المجلس الدستوري الفرنسي قد قبل طلب عدم دستورية مشروع القانون نظراً لعيوب إجرائية لحقت في دراسة الأثر التشريعي المرفق للقانون، حيث طلبت المعارضة بوجود دراسة أثر مستقل لكل مشروع قانون مقدم من الحكومة، وعدم جواز وجود تقديم دراسة أثر واحدة لأكثر من مشروع قانون.

وقد تصدى المجلس الدستوري لهذه الإشكالية، وتبنى التفسير المتحفظ من الناحية الموضوعية، حيث أكد صحة دراسة الأثر التشريعي المقدم من الحكومة لتغطية مشروعين قانونيين مختلفين، مستنداً في ذلك إلى أن القانون الأساسي رقم ٢٠٠٩-٤٠٣ لا يتضمن نصاً صريحاً يمنع هذا الدمج، لا سيما عندما تكون مشروعات القوانين متقاربة من حيث الموضوع ويتم عرضها على البرلمان في نطاق زمني واحد، وبالتالي تكفي هنا دراسة أثر تشريعي واحدة لكلا القانونين، ويُفهم من ذلك أن المجلس الدستوري لا يعتمد معياراً مرناً في الرقابة على دستورية الأثر التشريعي حيث إنه يأخذ في الحسبان طبيعة النصوص ومدى التقارب بينها ووقت العرض على البرلمان،

<sup>1</sup> "Décision n° 2010-603 DC du 11 février 2010, Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux".

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

وبالتالي فإنه قد أقر بصحة تصرف الحكومة في أنها قدمت دراسة أثر تشريعي واحدة لأكثر من مشروع

#### مدى خضوع التعديلات الجوهرية اللاحقة لموافقة مؤتمر الرؤساء لدراسة أثر

#### تشريعي جديدة

أوجب القانون الأساسي الصادر رقم ٤٠٣-٢٠٠٩ إرفاق كل مشروع قانون بدراسة الأثر التشريعي قبل عرضه على البرلمان، حيث يتولى مؤتمر رؤساء لجان البرلمان الذي يعرض عليه مشروع القانون أولاً التثبت من استيفائه للشروط الشكلية والإجرائية المنصوص عليها في القانون الأساسي.

إلا أن الإشكال يثور حين تقوم الحكومة، بعد حصولها على موافقة مؤتمر الرؤساء، بإدخال تعديلات جوهرية على مضمون المشروع، مما قد يُغيّر من طبيعته أو آثاره المحتملة. وهنا يُطرح التساؤل حول مدى إلزامية إعداد دراسة أثر تشريعية جديدة لتؤاكب هذه التعديلات. وقد عُرض هذا الأمر على المجلس الدستوري لبيدي رأيه وفقاً للمعطيات الآتية:

في عام ٢٠١٣ تقدمت الحكومة الفرنسية بمشروع قانون يهدف إلى تطوير الإدارة المحلية وتعزيز اللامركزية الإدارية وقد وضع مجموعة من الآليات التي تساهم في تطوير الإدارة المحلية، وقدمت الحكومة مشروع هذا القانون مصحوباً بدراسة الأثر التشريعي، إلا أنه أثناء المناقشة أدخلت الحكومة تعديلات اعتبرها معارضو القانون تعديلات جوهرية تتعلق بإمكانية إنشاء (la métropole)

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

ويمكن تعريف la métropole بأنه وحدة إدارية فرنسية حديثة، تضم عدة بلديات مترابطة جغرافياً واقتصادياً، ويتم منحها صلاحيات واسعة في مجالات حيوية مثل النقل، والتخطيط العمراني، والسكن، والبيئة، والتنمية الاقتصادية، وتكون لها شخصية معنوية، وتملك حق تحصيل الضرائب المحلية.<sup>١</sup>

وما يهمنا في هذا المقام أن الدفع بعدم كفاية دراسة الأثر التشريعي استناداً إلى أن الحكومة قامت بتعديل جوهرى في مشروع القانون أثناء مناقشته في الجمعية الوطنية ويتمثل هذا التعديل في إنشاء "متروبول باريس الكبرى"، وهو كيان إداري جديد، يحتاج لدراسة أثر تشريعي ومشاورات وأخذ رأي مجلس الدولة الفرنسي من جديد، وعلى الرغم ذلك فلم تُعد الحكومة دراسة أثر تشريعية جديدة لتتوافق مع هذا التعديل.

وعلى الرغم من وجاهة هذه الانتقادات إلا أن المجلس الدستوري اعتبر الحكومة قد استوفت دراسة الأثر التشريعي، لأن صحيح أن المادة ٣٩ من الدستور، وكذلك القانون الأساسي رقم ٤٠٣-٢٠٠٩ تلزم الحكومة بإرفاق دراسة الأثر التشريعي عند

---

<sup>١</sup>ومن أمثلة ذلك:

(Métropole du Grand Paris - Métropole d'Aix-Marseille-Provence)

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

تقديمه لأول مرة فقط ولا تنطبق هذه القاعدة على التعديلات (amendements) لاحقت بمشروع القانون.<sup>1</sup>

ويمكن استخلاص منهجية المجلس الدستوري بشأن الرقابة السابقة على دراسة الأثر التشريعي استنادًا لنص المادة ٦١ من الدستور الفرنسي، فالمجلس الدستوري يمارس الرقابة بنوع من الصرامة ورفض أغلب الطعون المتعلقة بالقصور في دراسة الأثر التشريعي، وهو ينظر إلى احتمال الدراسة على الضوابط الإجرائية والبنود التي اشترطها القانون الأساسي رقم ٢٠٠٩-٤٠٣، ومن ثم، فإن المجلس الدستوري يُمارس رقابته بأقصى درجات الحذر فيما يتعلق بالالتزام بتقديم دراسة الأثر.

---

<sup>1</sup> "Décision Décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014 Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles."

## الخاتمة

وهكذا تنتهي دراسة هذا البحث والذي تناولنا فيه موضوع قانوني مستحدث وهو دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في النظام القانوني الفرنسي، وقد ظهرت هذه الفكرة في فرنسا منذ تسعينات القرن الماضي، ولكن التحول الحقيقي لدراسة الأثر التشريعي هو تعديل نص المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي في عام ٢٠٠٨، ثم صدور القانون الأساسي رقم ٤٠٣-٢٠٠٩ المتعلق بمتطلبات دراسة الأثر التشريعي، والذي ألزم الحكومة بإجراء دراسة الأثر التشريعي عند تقديم أي مشروع قانون للبرلمان واستثنى من ذلك تعديل الدستور ومشروعات القوانين المالية والضمان الاجتماعي.

وتتولى الحكومة إعداد دراسة الأثر التشريعي، حيث تقوم بتحديد أهداف التشريع وآثاره القانونية والاجتماعية والبيئية والمالية المحتملة، وتكلفة وآلية تنفيذه، والبدائل التشريعية وغير التشريعية، وإجراء التشاور مع الجهات المختصة، وعرض الأمر على مجلس الدولة الفرنسي، ثم تقوم الحكومة بعد ذلك بعرض مشروع القانون مرفقاً به دراسة الأثر التشريعي على مؤتمر رؤساء المجلس التشريعي الأول المحال إليه مشرع القانون، (الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ) والذي يراجع مشروع القانون، ودراسة الآثار المرفقة ويتأكد من استيفائها للضوابط والاشتراطات الواردة في القانون الأساسي.

وقد أعطى الدستور الفرنسي لمجلس الوزراء حرية اختيار الجهة التي يتم إيداع مشروع القانون لديها أولاً، سواء كانت الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ، وتفضل الحكومة في الغالب الأعم عرض مشروع القانون على الجمعية الوطنية، نظرًا لأن

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

الأغلبية البرلمانية فيها تنتمي إلى نفس التوجه السياسي للحكومة، مما يساهم في قبول دراسة الأثر التشريعي، أما مجلس الشيوخ فإن تركيبته قد لا تعكس نفس الأغلبية، مما يجعل دراسة الأثر التشريعي أكثر عرضة للنقد والإحالة للمجلس الدستوري إذا توافرت الضوابط الواردة في القانون الأساسي.

ودراسة الأثر التشريعي كأداة استباقية، لها جوانب إجرائية لا بد من استيفائها، وجوانب موضوعية تهتم بتحليل مضمون مشروع القانون المقدم من الحكومة وآثاره المحتملة، حتى لا يكون القانون المقترح مجرداً من فاعليته، فدراسة الأثر التشريعي ليست مجرد إجراء شكلي سابق على عرض مشروع القانون على البرلمان، بل هي آلية لقياس جودة النصوص القانونية المقترحة، ومدى فاعليتها وملاءمتها من النواحي القانونية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية.

ويختص المجلس الدستوري الفرنسي بالرقابة على استيفاء متطلبات دراسة الأثر التشريعي وفقاً لنص المادة ٤/٣٩ من الدستور الفرنسي، والتي أوضحت أنه في حال وجود خلاف بين رئيس الحكومة ومؤتمر رؤساء الجمعية الأولى حول استيفاء مشروع القانون لدراسة الأثر التشريعي، يحق لرئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو رئيس الوزراء إحالة المسألة إلى المجلس الدستوري للفصل في ذلك الخلاف خلال أجل لا يتجاوز ثمانية أيام.

ورقابة المجلس الدستوري على دراسة الأثر التشريعي وفقاً لنص المادة ٤/٣٩ من الدستور الفرنسي تختلف عن الرقابة على دستورية القوانين سواء كانت سابقة أو لاحقة من حيث إن رقابة المجلس الدستوري على دراسة الأثر التشريعي هي رقابة

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

إجرائية تسبق النظر في مشروع القانون، وتهدف إلى ضمان استيفاء ضوابط دراسة الأثر التشريعي الواردة في القانون الأساسي رقم ٤٠٣-٢٠٠٩، فهي ليست رقابة للمشروعية الدستورية، وذلك بخلاف الرقابة على دستورية القوانين التي تعد رقابة قانونية محضة تمارسها جهة قضائية دستورية، وتهدف إلى منع مخالفة الدستور من حيث المضمون أو الشكل.

كما يختص المجلس الدستوري أيضًا بالرقابة على دراسة الأثر التشريعي وفقًا لنص المادة ٦١ من الدستور الفرنسي المتعلق بالرقابة السابقة على القوانين، فالرقابة الدستورية تشمل كافة العيوب التي تلحق بمشروع القانون، سواء عيوب شكلية أو إجرائية أو موضوعية، وبالتالي فعدم استيفاء متطلبات دراسة الأثر التشريعي يُعد عيبًا إجرائيًا وأحيانًا موضوعيًا يُبرر بسط المجلس الدستوري رقابته، كما أن المادة ٤/٣٩ من الدستور الفرنسي قد استبعدت المعارضة من إمكانية الطعن على دراسة الأثر التشريعي حيث قصرت الطعن على مؤتمر رؤساء اللجان للمجلس الأول الذي يحال إليه التشريع ورئيس مجلس الوزراء، وبالتالي فمن حق المعارضة أن تدفع بعدم استيفاء دراسة الأثر التشريعي للمتطلبات الواردة في القانون الأساسي، استنادًا لنص المادة ٦١ من الدستور الفرنسي المتعلقة بالرقابة السابقة على دستورية القوانين.

وأخيرًا وفي ضوء ما سبق من عرض وتحليل، يمكن استخلاص

مجموعة من النتائج والتوصيات وهي:

### أولاً: النتائج

- ١- تُعد دراسة الأثر التشريعي في فرنسا التزامًا دستوريًا، حيث نظم المشرع الدستوري هذه الآلية من خلال المادة ٣٩/٣ من الدستور الفرنسي، التي نصّت على أن مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة يجب أن تلتزم بالإطار الذي سيحدده القانون الأساسي الذي سيصدر في هذا الصدد، وقد صدر القانون الأساسي رقم ٤٠٣-٢٠٠٩ الذي نظم منهجية إعداد دراسة الأثر التشريعي.
- ٢- لا تخضع مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان لدراسة الأثر التشريعي.
- ٣- أوجب المشرع الدستوري الفرنسي على الحكومة إعداد دراسة أثر تشريعي لكل مشروع قانون تقدمه إلى البرلمان، وقد أُستثنى من ذلك مشروعات تعديل الدستور والقوانين الاستثنائية، ويعود السبب في هذا لاستثناء إلى أن هذه الفئة من النصوص تخضع لمسار دستوري خاص يتضمّن ضمانات إجرائية وموضوعية قد تُغني عن إجراء دراسة أثر تشريعي.
- ٤- في النظام القانوني الفرنسي تختص الحكومة بإعداد دراسة الأثر التشريعي لمقترحات القوانين المقدمة منها للبرلمان، وتبدأ آلية الإعداد من الوزير المعني، أي الوزير الذي يندرج مشروع القانون ضمن اختصاصات وزارته، إذ يُكلف بإعداد الدراسة الأولية، ثم تُعرض هذه الدراسة على الأمانة العامة لمجلس الوزراء لاعتمادها قبل إحالتها إلى مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها، تمهيدًا لعرض مشروع القانون على البرلمان.

مجلة روح القوانين - العدد المائة واثناعشر - إصدار أكتوبر ٢٠٢٥ - الجزء الأول

٥- في النظام القانوني الفرنسي يجب على الحكومة أن توضح في دراسة الأثر التشريعي "الاستشارات التي تم إجراؤها قبل إحالة المشروع إلى مجلس الدولة" وهذه الجهات عادة تكون جهات رسمية مثل المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

٦- لا تقتصر دراسة الأثر التشريعي على تحليل النص التشريعي المقترح، بل تتجاوز ذلك إلى مقارنة مشروع القانون المقدم للبرلمان بغيره من البدائل المحتملة، سواء أكانت هذه البدائل تشريعية أو غير تشريعية، ومما لا شك فيه أن تقييم البدائل المحتملة يسهم في تحسين جودة التشريع وضمان فعاليته.

٧- يمارس المجلس الدستوري الفرنسي ثلاثة أنواع من الرقابة وهي: النوع الأول هو الرقابة السابقة وهي الرقابة على مشروعات القوانين بعد التصويت عليها وقبل إقرارها، بينما النوع الثاني وهو الرقابة اللاحقة وهي التي تسمح للمتقاضين بالدفع بعدم دستورية النص المطبق عليها إذا كان يتعارض مع الحقوق والحريات والتي تسمى QPC، وأخيرًا النوع الثالث وهو رقابة دراسة الأثر التشريعي التي تُعد رقابة إجرائية تهدف إلى التأكد من التزام الحكومة بإرفاق دراسة تقييمية لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة وفقًا لما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة ٣٩ من الدستور، وتسمى FNR.

٨- أن رقابة المجلس الدستوري على دراسة الأثر التشريعي لا تهدف إلى التحقق من المطابقة الدستورية للنصوص كما هو الحال في الرقابة المنصوص عليها في المادة ٦١ من الدستور، وإنما تسعى إلى ضمان احترام القواعد الإجرائية المرتبطة بجودة إعداد التشريعات، ولا سيما من خلال التأكد من وجود دراسة أثر ترافق

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

مشاريع القوانين الحكومية وفقاً لما تقضي به الفقرة الثالثة من المادة ٣٩ من الدستور.

٩- يختص المجلس الدستوري الفرنسي بالرقابة على استيفاء متطلبات دراسة الأثر التشريعي، وهي رقابة تتسم بالطابع الشكلي دون أن تمتد إلى التقييم الموضوعي لمحتوى دراسة الأثر التشريعي، حيث يقتصر دور المجلس الدستوري على التحقق من استيفاء الضوابط المنصوص عليها القانون الأساسي المتعلق بدراسة الأثر التشريعي.

#### ثانياً: التوصيات

١- نوصي بأن تشمل إلزامية دراسة الأثر التشريعي جميع مشروعات القوانين المقدمة إلى البرلمان، سواء كانت مقدمة من الحكومة أو من أعضاء البرلمان أنفسهم، وذلك لأن دراسة الأثر التشريعي تهدف في المقام الأول إلى جودة التشريعات والحد من التضخم التشريعي، وهذا الأمر ينطبق على مشروعات القوانين سواء قدمت من الحكومة أو من أعضاء البرلمان.

٢- نوصي بضرورة إخضاع مشروعات تعديل الدستور لدراسة الأثر التشريعي، باعتبار أن تعديل الوثيقة الدستورية يُعد من أخطر أشكال التدخل التشريعي، لما يترتب عليه من تأثير مباشر على مؤسسات الدولة وحقوق وحرّيات الأفراد.

٣- كما نوصي أن تخضع مشروعات القوانين الاستثنائية لدراسة الأثر التشريعي، فإذا كانت مشروعات القوانين العادية المقدمة من الحكومة للبرلمان -الذي يملك خبرة كبيرة في مجال التشريع - يجب أن تسبقها دراسة للأثر المترتب على التشريع،

فمن باب أولى إذا عُرض القانون على الشعب، فيجب أن يسبقها ولو دراسة مبسطة توضح الآثار المترتبة تطبيق القانون.

٤- نوصي بإنشاء هيئة قانونية مستقلة ومحايدة تتولى مهمة إعداد دراسات الأثر التشريعي، إلى جوار الحكومة وخاصة في مشروعات القوانين الهامة، وذلك لضمان الموضوعية والحياد في تقييم الأثر المترتب على مشروعات القوانين، حيث إن إسناد هذه المهمة إلى جهة حكومية قد يفرغها من مضمونها كأداة تقييم مستقل، كما إن إعداد دراسة الأثر التشريعي تتطلب خبرات فنية وتحليلية قد لا تتوافر في الحكومة، ولذلك فمن الأفضل إسنادها إلى جهة مستقلة ومحايدة. ولا نقصد بذلك سحب الاختصاص من الحكومة في دراسة الأثر التشريعي، بل توجد هيئة مستقلة تتولى إعداد دراسة الأثر التشريعي لبعض مشروعات القوانين الهامة وخاصة التي تمس بحقوق الأفراد وحررياتهم.

٥- نوصي بتنوع جهات التشاور لضمان مشاركة جميع الأطراف المتأثرين بمشروع القانون سواء كانوا مواطنين، أو شركات، أو نقابات، أو غير ذلك، وعدم الاكتفاء بالجهات الرسمية، وإرفاق ملف مفصل يتضمن جميع ما ورد في هذه التشاورات، سواء كانت في صالح مشروع القانون أو ضده، حتى يتم تبصير البرلمان بنقاط القوة والضعف في مشروع القانون.

٦- نوصي بتوسيع نطاق الرقابة الدستورية على دراسة الأثر التشريعي بحيث لا تقتصر فقط على التحقق من استيفاء الشروط الشكلية المتعلقة بدراسة الأثر التشريعي، بل تمتد أيضًا لتشمل الرقابة على جدية الدراسة ومصادقيتها، وفحص الجوانب الموضوعية المرتبطة بالأثر المتوقع للنصوص المقترحة، وذلك وصولاً

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

لجودة دراسة الأثر المرفقة، وحتى لا تتحول دراسة الأثر التشريعي إلى مجرد دراسة شكلية لتمرير القوانين.

٧- نوصي بضرورة إدراج البدائل التشريعية وغير التشريعية الممكنة ضمن دراسة الأثر التشريعي، على نحو يُمكن البرلمان من مقارنة الخيارات المتاحة واتخاذ القرار الأنسب في ضوء المعطيات. وينبغي ألا يقتصر عرض هذه البدائل على مجرد الإشارة الشكلية إليها، بل يتعين أن تكون هناك دراسة فعلية ومفصلة لكل بديل مقترح، من حيث الأثر القانوني، والاقتصادي، والاجتماعي، بما يضمن فعالية النقاش البرلماني ويدعم جودة العملية التشريعية.

## المراجع

### أولاً مراجع باللغة العربية

د/ حسن محمود دور القاضي الإداري في خلق القاعدة القانونية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ٢٠٠٥

د/ صلاح الدين فوزي. "تعليق على حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم ١٨٤١٤ لسنة ٦٨ بتاريخ ٢٧/٧/٢٠١٥". مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد ٥٧، أبريل ٢٠١٥، ص. ١-١٤

د/ كريم عبد الرازق، منهجية قياس أثر التشريعات بين الممارسات والخبرات الدولية ومتطلبات التطبيق في الدول العربية، المجلة العلمية لكلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية، جامعة الإسكندرية كلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية، ٢٠١٨، ص ٤١.

المستشار/ محمد فايز (تطور دور القاضي الدستوري في تدعيم أسس السياسة التشريعية الرشيدة-الرقابة القضائية على المفاضلة بين البدائل التشريعية كمنهج للرقابة الدستورية في قضاء محكمة العدل الأوروبية نموذجًا). المجلة الدولية للفقهاء والقضاء والتشريع ٥،١ (٢٠٢٤): ٢٠٣-٢٤٣.

### ٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

د/ منصور محمد أحمد، دور مجلس الدولة في المجال التشريعي: دراسة مقارنة. دار النهضة العربية، ٢٠٠٧.

### ثانيا المراجع الأجنبية

Alemanno, Alberto. "Courts and regulatory impact assessment." *Handbook of Regulatory Impact Assessment*. Edward Elgar Publishing, 2016. 127-141.

Alogna, Ivano. "La circulation mondiale du modèle d'évaluation environnementale." *Revue juridique de l'environnement HS*, 2024 163-174.

Bell, John, "La loi britannique et la sécurité juridique " études et documents du Conseil d'État, n° 57, 2006, p. 341.

Bonduelle, Alexandre, Le pouvoir d'arbitrage du premier ministre sous la Ve République, LGDJ, 1999.

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 ?", Les Petites Affiches, 28 mai 2009, n° 106, p. 4-9

Beaugendre, Charles. "Droit parlementaire: La défense par l'Assemblée nationale de ses prérogatives de délibération, à propos de l'ajournement d'un projet de loi et d'une modification du règlement." *Revue française de droit constitutionnel* 61.1 (2005): 189-201.

---

Brunetiere, Jean-René. "Indicateurs, évaluation et typologie des objectifs: contrôle de gestion et performance sociale." *Revue française d'administration publique* 148.4 (2013): 967-976.

Champeil-Desplats, Véronique. "Effectivité et droits de l'homme: approche théorique." *À la recherche de l'effectivité des droits de l'homme* (2008), Presses universitaires de Paris Ouest, 2008, p. 19

Combrade, Bertrand-Léo. L'obligation d'étude d'impact des projets de loi, Thèse de doctorat. Paris 1-Panthéon-Sorbonne, 2015.

David, Jules. "Le rapport de concrétisation entre actes juridiques: étude de droit public." (2018).

Delarue, Jean-Marie. "Les limbes textuels ou la fabrication des textes normatifs par l'administration centrale." *Mélanges Labetoulle*, Dalloz, 2007, p. 219.

Drago, Guillaume. "Le domaine de la loi: Brève histoire d'une dérive constitutionnelle." *L'intérêt général, Mélanges en l'honneur de Didier Truchet* (2015): 169-185.

Duprat, Jean-Pierre. "Le parlement évaluateur." *Revue internationale de droit comparé* 50.2 (1998): 551-564.

Dupuit, Jules. "De la mesure de l'utilité des travaux publics (1844)." *Revue française d'économie* 10.2 (1995): 55-94.

Farjaudon, Anne-Laure, et al. "Comprendre les complexités de l'étude d'impact dans le cadre de la normalisation comptable." *ACCRA* 20.2 (2024): P.63

٣- دراسة الأثر التشريعي لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في ضوء التشريع الفرنسي

Faure, Géraldine. *Les études d'impact des projets de loi: premier bilan de la réforme*. Mémoire de master, Université Jean Moulin Lyon 3, 2012.

Goggin, Isolde, and Gillian Lauder. *Review of the Operation of Regulatory Impact Analysis*. Department of the Taoiseach, 2008.

Hourquebie, , Fabrice "La nouvelle carte des régions : question de bon sens ou de baronnie ? ", *Actualité juridique Droit administratif (AJDA)*, 30 mars 2015, p. 626-635.

Hutier, Sophie, « Première décision FNR relative à une étude d'impact : déception ou espérance ? », *Revue française de droit constitutionnel*, janvier-mars 2015, n° 101, 194-201

Jean-Luc Warsmann, *Rapport n° 1522 sur le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, Assemblée nationale, Session ordinaire 2008-2009.

Jean-Louis Bergel, "Les formulations d'objectifs dans les textes législatifs. Essai de synthèse", *Cahiers de méthodologie juridique* n° 4, RRJ 1989-4, p. 975

Jean-Luc Warsmann, *Rapport n° 1522 sur le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, Assemblée nationale, Session ordinaire 2008-2009.

Lambert, Alain, and Jean-Claude Boulard. "Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative." 26 mars 2013.

Larralde, Jean-Manuel, « Le mariage pour tous est conforme à la Constitution! », *Les Petites Affiches*, 4 juillet 2013, n° 133, p. 5-12 .

Lianos, Ioannis, and Maksim Karliuk. "L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe: genèse, diffusion et acteurs." *Revue française d'administration publique* 149.1 (2014): 5-27.

Le Pourhiet, Anne-Marie, "Le mariage de Mamère et la « Constitution de mon père.", *Constitutions*, avril-juin 2013, n° 2013-2, p. 166-170.

Marinese, Vito *L'idéal législatif du Conseil constitutionnel, Etude sur les qualités de la loi*, thèse de doctorat, Université Paris-Ouest Nanterre-Paris X, ٢٠٠٧.

Michael A., and Jennifer S. Rosenberg. "L'analyse distributive dans les études d'impact, ou comment prendre en compte la répartition des conséquences d'une réglementation." *Revue française d'administration publique* 149.1 (2014): 145-161.

Savonitto, Florian. "Les lois de programmation du vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution: une nouveauté à abandonner." *Revue du droit public et de la science politique en France et a l'etranger*, ٢٠١٢, 113-139.

Mekki, Mustapha "L'influence normative des groupes d'intérêt : force vive ou force subversive ? Identification (1er. partie)." *JCP G.*, 19 octobre 2009, p. 48-55.

Philip-Gay, Mathilde. *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*. LGDJ, 2012.

Protière, Guillaume. "L'exception à l'obligation d'études d'impact." *Les études d'impact*. LGDJ-Lextenso édition, 2010.P.15., B.-L. COMBRADE, L'obligation d'étude d'impact des projets de loi, Dalloz, 2017, p. 213 ets.

Puig, Pascal, "Le Conseil constitutionnel et la modulation dans le temps des décisions QPC", *Revue trimestrielle de droit civil*, juillet-septembre 2010, n° 3, p. 517-520.

Raccah, Aurélien "Vers une formalisation de la procédure pré-législative de l'Union européenne?." *Revue française d'administration publique*, (RFAP), n° 127, 2008, p. 543-558.

Sueur, Jean-Pierre. "Rapport sur la proposition de loi organique visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi." Rapport n° 317, 2018, (SÉNAT).

Vandendriessche, Xavier "L'initiative législative, garante de la qualité de la loi ? (Le nouvel article 39 de la Constitution)", *Petites affiches* - n°254 - page 62.

Tusseau, Guillaume. "La fin d'une exception française?." *Pouvoirs* 137.2 (2011): 5-17.

Xifaras, Mikhail, "La veritas iuris selon Raymond Saleilles. Remarques sur un projet de restauration du juridisme." *Droits*, n° 47, 2008, p. 129.

Wulfman, Hélène "Le Conseil constitutionnel peut-il contrôler le contenu des études d'impact?." *Constitutions*, 2013, p. 376-378.