

نظام تقييم الأثر كآلية حديثة لضبط الإنتاج التشريعي في الجزائر.
دويني مختار، المجلد الثالث عشر، العدد 1، مارس 2022.



ص ص 53-69

نظام تقييم الأثر كآلية حديثة لضبط الإنتاج التشريعي في الجزائر

Impact assessment system as a modern mechanism for setting legislative production in Algeria.

مختار دويني (*)

جامعة سعيدة، الجزائر

Mokhtar Douini

mokhtar.douini@univ-saida.dz

تاريخ الإيداع: 2021/11/24 تاريخ القبول: 2021/12/25 تاريخ النشر: 2022/03/31

الملخص:

يعتبر نظام تقييم أثر التشريع من بين الآليات الحديثة المدرجة ضمن سلسلة إنتاج القواعد القانونية والتي تسعى إلى التحكم في حجمه الكمي وتضبط جانبه النوعي، من خلال جملة من الأدوات تستعمل لتقدير نتائج وأثار التشريع، وتساهم في تأمين فعاليته وتحسين جودته. حيث تساعد بذلك على تيسير تطبيقه والالتزام باحترامه، مما ينعكس بالإيجاب على تكريس المبادئ القانونية العامة والمتمثلة في إرساء الحكم الرشيد، وتدعيم دولة القانون. لقد أفرزت هذه الدراسة عدة مخرجات أهمها إبراز أهمية هاته الآلية كمنهجية تحقق مقاصد المشرع المتوخاة من وراء سن التشريعات، وتعمل على الحد من أثارها السلبية وتفاذي فشلها، بل على العكس من ذلك أصبح نظام تقييم أثر التشريع يمثل دعامة متينة للمشرع لاعتماده الحل المناسب وبأقل تكلفة.

الكلمات الدالة:

تقييم أثر التشريع، جودة نصوص القانون، المشرع، الحكم الرشيد.

Abstract:

Legislation impact assessment system is one of the modern mechanisms included in legal norms' chain of production that seeks to control its quantitative size and its qualitative aspect, through a number of tools used to assess the results and effects of legislation, which contribute to ensuring its effectiveness and quality, thereby

(*) المؤلف المرسل

نظام تقييم الأثر كآلية حديثة لضبط الإنتاج التشريعي في الجزائر .
دويني مختار، المجلد الثالث عشر، العدد 1، مارس 2022.



ص ص 53-69

facilitating its application and its respect obligation. This study essential output is to highlight this mechanism importance for achieving the legislative objectives envisaged by the enactment of legislation and for reducing its negative effects and avoiding its failure. The legal impact assessment system has become a solid foundation for the legislator to adopt the appropriate and least costly solution.

Key Words:

Impact assessment, Legal norms quality, legislator, good governance.

1. مقدمة:

تعتبر القواعد القانونية ضرورية للنمو الاقتصادي والرخاء الاجتماعي، وحماية البيئة. حيث تتعلق جودة النظام القانوني للدولة بدرجة كبيرة بكيفيات إعداد تلك القواعد القانونية، وفي هذا الصدد اعتمدت المنظمة الدولية للتعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) حزمة من المبادئ التي تراها رئيسية من أجل جودة وفعالية القواعد القانونية تتمثل في اعتماد برنامج واسع لإصلاح المنظومة القانونية يتضمن أهداف واضحة ومدركة للأطر المحددة لاستعمالها، والمباشرة المنهجية أو المنظمة لتحليل الأثر وإعادة النظر في القواعد القانونية من أجل فحص وتدقيق ما إذا كانت متمكنة من تحقيق الأهداف المتوخى بلوغها بفعالية، إضافة إلى السهر على أن القواعد القانونية وإجراءات تنفيذها لا بد أن تكون شفافة وغير تمييزية، وضرورة إلغاء العراقيل القانونية الغير مفيدة¹. تساعد دراسة أو تقييم أثر التشريع على إعداد سياسة تحدد وتقدر الإشكال أو المسألة المطروحة، والأهداف المرجوة، تبين الاحتمالات الأساسية التي تمكن من تحقيق هذه الأهداف وبلوغها، وتحلل آثارها الكامنة أو المحتملة، كما تسطر مزايا وعيوب كل احتمال. فتحليل الأثر يعتبر عوناً ودعماً للقرار السياسي المبني على حسن الاستعلام²، ومنه يعتبر موجهاً، قبل كل شيء، إلى تأسيس أداة تقييم ومساعدة أو عون لاتخاذ القرار³.

من أجل ضمان وتأمين جودة منتظمة للقواعد القانونية وإرساء الحكم الرشيد، من خلال إشراك المخاطبين بهذه القواعد القانونية في سنها، يجب استعمال أدوات مختلفة بصفة متماسكة، تتمثل هذه الأدوات في ما يلي: تحليل أثر القواعد القانونية، والاستشارة العمومية أو الشعبية، إضافة إلى دراسة بدائل القانون، وتخفيض الأعباء الإدارية. فالاستشارة العمومية

نظام تقييم الأثر كآلية حديثة لضبط الإنتاج التشريعي في الجزائر.
دويني مختار، المجلد الثالث عشر، العدد 1، مارس 2022.



ص ص 53-69

للرأي العام والمؤسسات والمجتمع المدني ضرورة لتحسين جودة القواعد القانونية، إذ أن المشاريع القانونية التي تكون موضوع استشارة عمومية تكتسي فعالية أكبر في تطبيقها، وقليلة التعرض لخطر إخفاقها وفشلها، فالشفافية تشجع وتدعم الثقة واحترام القواعد القانونية السارية، وتكرس الحكم الرشيد. حيث يلعب إجراء الاستشارة دورا محوريا في تقييم الآثار المحتملة للقواعد القانونية، ويندرج في نفس الوقت ضمن آليات تطبيق نظام دراسة الأثر، وبالتالي يجب إدراجه في مراحل إعداد القواعد القانونية، واستخدام نتائجه من أجل الصياغة النهائية لهذه القواعد.

من خلال ذلك يطرح التساؤل حول مضمون هذا النظام، وما مدى اعتماد المشرع على هذا المنهج العلمي كآلية حديثة يتوجب إدراجها ضمن حلقات سلسلة إنتاج التشريع لضبط المنتوج القانوني، وتحسين نوعيته، وإرساء الحكم الرشيد.

2. المبحث الأول: مفهوم تقييم أثر التشريع:

في مواجهة اضطراب القواعد القانونية واختلالها، بالأخذ خصوصا تكاثر وتوالد هذه القواعد مع ضعف ورداءة جودة صياغتها، يبدو اللجوء والاستعانة بنظام تقييم الأثر وتقدير نتائج وآثار النصوص بأنه يشكل حلا مناسبا⁴. إن إجراء تقييم أثر القواعد القانونية يهدف إلى التوصل إلى مقاييس يمكن من خلالها إخضاع كل قاعدة قانونية جديدة لها، الأمر الذي سوف يضمن تقدير أثر هذا القانون على البيئة القانونية، وبالتالي تقليل الآثار السلبية غير المقصودة للتشريعات الجديدة، ما يساعد على تيسير عملية تطبيق هذه القوانين والالتزام بها واحترامها. تحليل أثر القواعد القانونية يسمح بتقدير وتقييم النتائج الإيجابية والسلبية لهذه القواعد، مرتكزة على الوقائع، تكون هذه الدراسة مسبقة بالاستشارة العمومية ومعاينة الأطراف المعنية بها وفحص الأثر الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لها. فدراسة أثر القواعد القانونية توفر دعم للسلطة العمومية في مجهوداتها في تأمين فعالية النصوص التشريعية.

1.2 المطلب الأول: تعريف تقييم أثر التشريع وتحديد أهدافه وشروط قيامه:

يعتبر تقييم أثر التشريع أداة يمكن توظيفها لصالح تحقيق الأهداف السياسية بنجاح، ويعتبر أيضا إطارا لتحليل النتائج المتوقعة لتغيير السياسات ومناقشة البدائل المتاحة للتنفيذ.

أولا: تعريف نظام تقييم أثر التشريع:



تناولت العديد من الدراسات مفهوم تقييم أثر التشريع وطرق تطبيقه، وقد قدمت معظم الدراسات نفس التعريف لهذا النظام. فعلى سبيل المثال، جاء في مقدمة دراسة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية⁵، أن تقييم أثر التشريع هو أداة لتحليل نتائج التشريع وتوصيلها للآخرين، وعرفت كذلك هذه المنظمة دراسة أثر التشريع على أنه أداة لضمان اختيار أكثر الخيارات التشريعية كفاءة وفاعلية. كما عرفت هذه الهيئة تعريفاً أكثر تفصيلاً على أنه: يفحص ويقيس الفوائد المرتقبة والتكاليف والآثار المتوقعة للتشريعات الجديدة أو المعدلة، كما أنه أداة تشريعية مفيدة تدعم صانعي القرار ببيانات واقعية هامة تساعد على العمل في إطار شامل يمكن من خلاله تقييم خياراتهم وعواقب قراراتهم⁶.

ثانياً: أهداف تقييم أثر التشريع:

- يجب أن يساعد تقييم أثر التشريع على تشكيل السياسات بطرق تقلل من الآثار والأعباء غير المرغوب فيها، وتعظم من الآثار الإيجابية، وتدعم تحقيق أهداف السياسة بشكل فعال، فيوفر بذلك نظام تقييم أثر التشريع لصانعي القرار ما يلي:
- التقييم الكامل لأثر التشريع على القضايا المحورية (كالأعمال، والفقر، وغيرها...).
 - تحديد بدائل التشريع لتحقيق الهدف المرجو من تغير السياسة.
 - تقييم الخيارات المختلفة (التشريعية وغير التشريعية).
 - التأكد من الوصول إلى أكبر قدر ممكن من المعنيين وضمان إيجابية مشاركتهم بالرأي.
 - التأكد من توازن الفوائد مع التكاليف.
 - تحديد أهم القطاعات المتأثرة بالتغيير.

ثالثاً: الشروط المسبقة لتقييم أثر التشريع:

يتطلب نجاح نظام تقييم أثر التشريع وتحسين البيئة التشريعية توافر بعض الشروط المسبقة ومنها:

- * أن يكون تقييم أثر التشريع جزءاً لا يتجزأ من الإستراتيجية العامة التي تهدف إلى تحسين البيئة التشريعية.
- * أن يكون هناك دعم سياسي رفيع المستوى لمفهوم تقييم أثر التشريع وتطبيقاته العملية.



* أن يتناسب الجهد المبذول في تقييم أثر التشريع مع الآثار المتوقعة للتشريع المقترح موضوع التقييم.

* أن يتولى المسؤولون السياسيون المعنيون التحضير لتقييم أثر التشريع مع بداية عملية تطوير السياسة، وكجزء مستمر من العملية.

* أن تشارك الجهات المعنية المختلفة بالرأي الرسمي أو غير الرسمي في نتائج التقييم.

* يكون هذا الإجراء أكثر كفاءة عندما يتولى مسؤوليته كيان مخصص لتحسين التشريع: وأن يتم دعمه بالاستشارات والدعم الفني.

2.2 المطلب الثاني: عناصر نظام تقييم أثر التشريع وأنواعه:

هناك جدل واسع بشأن العناصر التي يجب أن يتضمنها تقييم أثر التشريع؛ ويرجع هذا الاختلاف إلى أكثر من سبب، منها اختلاف درجة التحديات القانونية، واختلاف الإجراءات التشريعية، وتنوع الأساليب الإدارية والنظم الدستورية. كما تتعدد أنواع نظم تقييم أثر التشريع بحسب المعيار المعتمد في تقسيمها، وعليه سيتم التطرق إلى عناصر هذا النظام (أولاً)، ثم التعرّيج على أنواع تلك النظم والمعايير المعتمدة في تقسيمها (ثانياً).

أولاً: عناصر نظام تقييم أثر التشريع:

يتضمن تقييم أثر التشريع في معظم الأحيان العناصر التالية:

* الغرض: تحديد الهدف الذي تم من أجله طرح التشريع الجديد.

* المخاطر: تحديد المخاطر أو المشكلات التي سوف يتم التعامل معها، والخطوات المناسبة المطلوب اتخاذها.

* البدائل: التعرف على الخيارات المختلفة المطروحة للتعامل مع المخاطر أو المشكلات، وتحديد الشكل المناسب للتشريع إذا كان هو الخيار المناسب للتعامل مع تلك المخاطر والمشكلات.

* تحليل التكاليف/الفوائد: تقييم أثر الخيارات المنتقاة من حيث التكاليف والفوائد.

* تأثير التشريع على العناصر المعنية والمتمثلة أساساً في: التأثير على المؤسسات الصغيرة والمتوسط، و التأثير الاجتماعي، والتأثير على المنافسة. بالإضافة إلى ذلك فإن الكثير من



نظم تقييم أثر التشريع تتضمن مراعاة جوانب تطبيق التشريع وطرق الإلزام والالتزام به. وعليه فإن بعض النظم القانونية - ومنها كندا والمملكة المتحدة- تعتبر تقييم أثر التشريع جزءاً قانونياً ملزماً لا ينفصل عن عملية اقتراح التشريع⁷.

* الاستشارة العمومية: مراعاة الشفافية واستشارة المعنيين؛ فالاستشارات هي عملية جمع آراء العناصر المتأثرة والمستفيدة من التشريع المقترح بشأن الأثر المتوقع لهذا التشريع. والجدير بالذكر أن الحصول على آراء مفيدة يتطلب توفير معلومات مناسبة عن التشريع بين المعنيين بالأمر، بعبارة أخرى، يمكن القول أنه بخلاف الخبراء، تحتاج العناصر المتأثرة والمستفيدة من التشريع إلى تفهمه واستيعابه قبل الإدلاء بأرائهم فيه. وتساعد الاستشارات العامة المشرع على رؤية ردود الفعل المتوقعة والآثار المرتقبة حوله بين المجموعات المختلفة في المجتمع، وهكذا يستطيع المشرع تعديل التشريع بناءً على ردود الفعل.

تساعد كذلك الاستشارات العمومية على إشراك المواطنين في العملية التشريعية وزيادة ثقتهم في أهمية آرائهم بالنسبة لعملية صنع التشريع؛ لاسيما وأن شفافية عملية الاستشارات تزيد من مصداقية المشرع؛ فهو أمر يتحقق من خلال نشر ردود الفعل الفردية وكذلك استجابات الحكومة أو تعليقها عليها. إن عملية استشارة مختلف المعنيين، والمجموعات التي ستؤثر عليها القواعد القانونية الجديدة، والجمهور بشكل عام تعد حجر الزاوية في العملية التشريعية، فنجد أن استشارة الجمهور لازمة لكل التشريعات الجديدة. هذا وتقدم الجهة المشرعة كافة المعلومات اللازمة والتي تسمح لكل المعنيين بتقديم آراء مستنيرة ومفيدة، تسمح بالتطبيق الفعال لأحكامها نظراً لاكتسابها قبولاً واسعاً وسط المخاطبين بها، وهو ما يعزز فهمهم لنصوصها وامثالهم لما تقرره من التزامات على عاتقهم؛ مما يجعل من الحكم الراشد مجسداً في هذه العلاقة التشاركية بين الملقى للخطاب التشريعي والمتلقى له.

ويمكن أن تكون عملية الاستشارة كما يلي:

* رسمية كإجراء قياسي، أو غير رسمية.

* داخل أو خارج الحكومة.

* من خلال اجتماعات فردية أو مجموعات حوارية.

* من خلال ندوات أو ورش عمل عامة.



* عن طريق الإنترنت واستخدام تكنولوجيا المعلومات، إذ يجب على الدولة أن تسخر تكنولوجيا المعلومات في عملية استشارة الجمهور⁸.

ينبغي عدم الخلط بين الاستشارة وبين تقييم أثر التشريع، فبينما تعتمد الاستشارات سواء كانت رسمية أو غير رسمية على آراء موضوعية وتوصيات، فإن تقييم أثر التشريع يقوم على التحليل والدراسة وتقديم النتائج العلمية التي قد تكون في صالح التشريع أو ضده، كما أن الاستشارات تعتبر جزءاً من تقييم أثر التشريع.

ثانياً: أنواع نظم تقييم أثر التشريع:

بالاعتماد على المعيار الكمي (الحجم) يمكن تبيان ثلاثة أنواع من نظم تقييم أثر التشريع: وهي التقييم الأولي؛ والتقييم الجزئي، والتقييم النهائي أو الكلي. كما يمكن تبيان نوعين من نظم تقييم أثر التشريع بالرجوع إلى موضعه أو توقيته، وهما التقييم المسبق والتقييم اللاحق.

أ/ أنواع نظم تقييم التشريع بالاعتماد على المعيار الكمي:

تنقسم أنواع تقييم أثر التشريع بالاعتماد على هذا المعيار إلى التقييم الأولي، والجزئي، والكلي.

أ/ التقييم الأولي لأثر التشريع:

يتضمن التقييم الأولي لأثر التشريع تحليلاً عاماً بناءً على معلومات موجودة بالفعل، وهو يتضمن أيضاً تقديراً للمخاطر المتوقعة، وكذلك تقيماً للفوائد والتكاليف. كما يساعد التقييم الأولي على تحديد المناطق التي تحتاج إلى مزيد من المعلومات.

ب/ التقييم الجزئي لأثر التشريع:

يعتمد التقييم الجزئي لأثر التشريع على التقييم الأولي، ويتطلب مزيداً من المناقشات والبيانات والاستشارات غير الرسمية. فيتضمن التقييم الجزئي تحليلاً للخيارات المطروحة وتطوراً لطرق التوافق والمتابعة، كما يتضمن كذلك هذا النوع من التقييم تقديراً للفوائد والتكاليف.

ج/ التقييم الكلي لأثر التشريع:

نظام تقييم الأثر كآلية حديثة لضبط الإنتاج التشريعي في الجزائر.
دويني مختار، المجلد الثالث عشر، العدد 1، مارس 2022.



ص ص 53-69

يتضمن التقييم الكلي أو النهائي معلومات محدثة في ضوء استشارة الجماهير ومزيدا من المعلومات بناء على التحليل، حيث يتم إرفاق هذا التقييم بالتشريع عند عرضه على البرلمان، ويعتبر التقييم تقييما نهائيا عند توقيعه من قبل الوزير المسؤول.

II/ أنواع نظم تقييم أثر التشريع استنادا إلى توقيته أو موضعه:

يعتبر تقييم أثر التشريع من عوامل تحقيق التشريع الأفضل، ويمكن تقييم أثر التشريع استنادا إلى التقييم والمشورة المسبقة (تقييم مسبق)، أو بناء على درجة توافقه وتأثيره مقارنة بالتشريعات القائمة بالفعل (تقييم لاحق).

أ/ التقييم المسبق لأثر التشريع:

يهدف التقييم المسبق لأثر التشريع إلى التأكيد على امتلاك أصحاب القرار لكافة المعلومات المطلوبة؛ ويتضمن ذلك مراعاة جميع خيارات تطبيق السياسات المرتبطة بالتشريع، والقيام بتقييم أثر التشريع مع الاستعانة بأراء العناصر المناسبة، وذلك بفضل القيام بالمراجعة للتأكد من إتمام كافة هذه الخطوات بنجاح. ويتكون هذا التقييم في أبسط صوره من قائمة مراجعة تضم كافة الخطوات المطلوبة في عملية التقييم، فيتم الاستعانة بالتقييم المسبق عند إعداد تشريع جديد والاستعداد لصياغة نصه القانوني، كما أنه يتم الاستعانة بهذا التقييم أيضا تطبيقا لمبدأ الوقاية.

ب/ التقييم اللاحق لأثر التشريع:

يساهم التقييم اللاحق بصورة واضحة في مراجعة التشريعات القائمة بالفعل، حيث أنه يوفر معلومات واضحة عن كفاءة التشريع ودرجة تأثيره موضحا عيوبه ونواقصه؛ مما يتيح فرصة لدراسة الإجراءات المطلوبة للإصلاح سواء كانت تبسيط/تسيير، أو إلغاء للتشريع؛ أو مراجعة للسياسات نفسها. وينبغي الاستعانة بالتقييم اللاحق لأثر التشريع عند عمل مراجعة للتشريعات القائمة بشكل عام؛ كما هو الحال في برامج تبسيط التشريع على سبيل المثال. وتزداد أهمية القيام بالتقييم اللاحق حينما تكون هناك شكوك بشأن أثر التشريع أو توافقه مع المشكلات التي يتناولها.

والجدير بالذكر أن توقيت التقييم اللاحق قد يختلف باختلاف معايير محددة يتم الاتفاق عليها، ولكن المتفق عليه هو ضرورة استغلال هذا التوقيت للتمكن من أثر التشريع والحصول



على أية معلومات بشأن الظروف المحيطة بالتشريع لمراجعته بكفاءة. وبصرف النظر عن شكل التقييم فإنه يجب أن يكون جزء من الملف الذي يتم تقديمه لمتخذ القرار.

3. المبحث الثاني: آليات تطبيق نظام تقييم أثر التشريع:

حتى تقع دراسة أثر التشريع صحيحة؛ وتحقق بذلك الفعالية اللازمة من وراء القيام بها كان لزاما توفير الميكانيزمات الضرورية لبلوغ هذا المسعى (المطلب الأول). إضافة إلى ذلك أبرز الفقه المنهجية المتبعة لتكريس دراسة أثر التشريعات الجديدة (المطلب الثاني).

1.3. المطلب الأول: ميكانيزمات تحقيق فعالية نظام تقييم اثر التشريع:

إن خاصية تبسيط القواعد القانونية تفرض على الإدارة أو السلطة إجراء جديد ضمن مراحل إعداد التشريعات يتمثل في دراسة أثرها وتقييمها، حيث يعتبر ملائما لتفعيل أدائها وتحسين معالجتها للمسائل المتدخل لحلها. فالمشرع في حاجة ماسة إلى نظام قياس ومقارنة وتقييم يتطابق مع فكرة ضرورة القيام بهذه الدراسة للأثر، وأيضا مع التقنيات المستعملة حتى يكون لهذه الدراسة مضمون اقتصادي⁹. كما تعتمد دراسة الأثر على آليات متبعة لتحقيقها بفعالية ونجاعة تتمثل في:

أولا: تقليل إعدادها (Faire moins):

إن الكثرة أو الوفرة المفرطة في دراسة آثار التشريع يؤدي إلى قتل هذه الدراسة وتجريدها من معناها، فيجب على المشرع، خاصة في بداية تكريس هذا النظام، أن يقيد دراسة آثار التشريعات بحيث لا تطبق إلا على مشاريع القوانين المهمة.

ثانيا: الحاجة إلى الوقت الكافي (Prendre du temps):

ضرورة أن يأخذ الخبير في وضع دراسة الأثر الوقت الكافي الذي يمكنه من إعدادها على أكمل وجه. ومن ثم يضع بين يدي المشرع دراسة شاملة وافية توضح له كل ما يتعلق بهذه القاعدة القانونية الجديدة من إيجابيات وسلبيات وآثار، فيقدر من خلالها قراره بإصدارها من عدمه.

ثالثا: فعل ما يجب فعله (Jouer le jeu):



إن دراسة أثر التشريع ليست نزوة من نزوات رجل القانون، ولا وسيلة في خدمة التكنولوجيا، إذ يتعلق الأمر بعنصر يكتسي أهمية أكثر فأكثر، خاصة من الجانب الاقتصادي، بحيث يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار على المستوى السياسي.

2.3. المطلب الثاني: المنهجية المعتمدة لتكريس دراسة أثر التشريعات الجديدة:

لقد فتحت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) عدة سبل وقدمت حلولاً متعددة لمسائل تتعلق بالمنهجية المعتمدة لتكريس دراسة أثر القواعد القانونية الجديدة¹⁰ حيث قدر فوج العمل بهذه الهيئة ضرورة التساؤل حول الطريقة المتبعة لتحقيق دراسة أثر التشريع، وذلك بالاعتماد على طريقة براغماتية من أسئلة للطرح تتمثل في ما يلي:

- في أي مرحلة يجب أن تتحقق دراسة الأثر؟
 - أي محتوى يجب أن يخصص لها؟
 - من القائم بهذه الدراسة؟ وحسب أي سياق؟ وبأي مراقبة؟¹¹
- من أجل الإجابة على هذه الأسئلة يتوجب أن نستذكر الأهداف العامة المخصصة لدراسة أثر القواعد القانونية. إذ أنه من المقبول بأن تقديم إجراء تحليل أثر التشريع يتوخى غايتين: تعتبر هذه الدراسة أداة أو وسيلة لاتخاذ القرار تسمح بتحليل الاحتمالات أو الإسقاطات الممكنة أو المحتملة للتصرف العمومي، وتوصيل هذه المعلومة إلى صاحب القرار (المشرع)، وكذلك للمواطنين. مستقلة عن محتواها، تشكل دراسة الأثر، بالوسائل المستعملة لتكريسها جمع المعطيات، والاستشارة العمومية، وإشراك الإدارة في تحقيقها، أداة تغيير حتى في مسار وسياسات إعداد القواعد القانونية، ودورها في التصرف العمومي¹².

أولاً: في أي مرحلة؟ (A quel stade):

من بين توصيات اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان، فإن استخلاص أقصى قدر من الامتيازات لدراسة أثر التشريعات يكرسه ضرورة تعجيل إدراج عملية هذه الدراسة بالقدر الممكن ضمن مراحل أو مسار إعداد التشريع.

ثانياً: أي محتوى؟ (Quel contenu):



إن تحقيق دراسة أثر القواعد القانونية يعتمد بالدرجة الأولى على المهارة في طرح التساؤلات الجيدة والفعالة التي تؤدي إلى استخلاص النتائج المرجوة¹³، كما تتضمن دراسة الأثر ضرورة القيام بمجهود التخيل وعدم الوقوف على الأثر المنتظر.

ثالثا: فيما تتمثل الأجوبة على التساؤلات التالية؟

إن ضرورة القيام بتركيبة دراسة الأثر تقتضي التعلق بأهمية الأسئلة بمقدار الأجوبة التي تقدمها، فمن خلال وجهة النظر هذه؛ يمكن عرض دراسة الأثر على أنها الإجابة على الأسئلة التالية:

• ما هو الإشكال المراد حله أو تصفيته؟ وهو عرض الوضعية أو الحالة (في الواقع أو في القانون)، والمتدخلون (الأشخاص العمومية أو الخاصة) وسلوكهم عبر وصف إحدى الحالات كمرجع، وضرورة الحصول على معطيات محددة ودقيقة (لكل تنظيم اجتماعي واقتصادي وقانوني) حول القطاع، وتجميع الدراسات المحققة مسبقا حول هذه المسألة.

• ما هو المغزى أو الهدف المنشود؟ إلى أي حد نوعي وكمي يجب أن تعدل السلوكات؟

• كيف يمكن تحقيق هذا الهدف؟

ما هي الأدوات المتاحة التي يمكن من خلالها الوصول إلى هذا الهدف والتوفيق في تحقيقه؟ هل يقتضي تنظيم؟ دفع جباية؟ منحة؟ مساومة؟ إعلام واتصال؟¹⁴ في ماذا يتفوق الحل عن طريق التشريع في بلوغ هذا الهدف أفضل أو أحسن من الحلول الأخرى؟ هل هذا الحل ملائم قانونيا؟ من الذي يدخله حيز التنفيذ؟ هل هذا الحل ملائم اقتصاديا؟ كم تقدر كلفته بالنسبة للأشخاص العمومية والخاصة؟ وما هي امتيازاته؟ في أي أجل يكون هذا الحل قابلا لتحقيق الهدف المتوخى؟

رابعا: في أي مجال؟ (Quel champ):

إن دراسة الأثر تم تطويرها على أساس إرادي خاصة في مجالات عمل المؤسسات، زيادة على القطاعات المتضمنة عنصر الخطر على غرار قطاع البيئة أو الصحة... إلخ¹⁵. في نطاق تحليل الأثر على المستوى الدولي، فهناك نقطة مشتركة في تجارب الدول حول وضع سياق يستخلص مجموعة من القواعد تخص تطبيق دراسة الأثر، تتمثل في تحقيق إجراءات



معهودة أو موكلة إلى مصالح إنتاج القواعد القانونية، وبالمقابل هناك تباعد ملموس حول ثلاث (03) نقاط أساسية تتمثل في:

أ- على مستوى مراقبة الجودة، أين يجب أن يحدد الجهاز الموكل تلك الرقابة أو يوضع مكانه ضمن الهيكل الإداري.

ب- على مستوى الاستشارة أو المعاينة، إذ يجب تحديد من الذي يقوم بها؟ وفي أي مرحلة من المسار أو السياق؟ وكيف يتم القيام بذلك أو ما هي آليات القيام بها؟

ت- على مستوى نوع دراسة و تحليل الأثر المجرة، هل تتعلق بالمطابقة القانونية؟ أو التحليل الاقتصادي المتضمن الموازنة بين التكاليف والمزايا؟

خامسا: تقييم القدرة على تنفيذ الإدارة للتشريع وتكاليفه:

خلال القيام بدراسة أثر التشريع لابد من تسليط الضوء على نقطتين هامتين:

قدرة الإدارة على تنفيذ التشريع المرتقب، وكلفة هذا التشريع، إلا أن التركيز على هاتين النقطتين لا يمنع من الأخذ بنقاط أخرى أو استهداف تحليلها ودراستها حسب موضوع التشريع أو مجاله.

1- قدرة الإدارة على تنفيذ التشريع المرتقب:

تنعكس شخصية منتج القاعدة القانونية بصفة كبيرة على إعدادها والقدرة على تطبيقها، إذ يجب أن تجيب هذه القاعدة على الأسئلة التي من المفروض أن يخضع لها كل مشروع قانون. وعليه لابد أن تخضع القواعد القانونية الجديدة لنوعين من التحليل:

أ- التحليل القانوني الذي يجب أن يرتبط بتحديد الإلزام الذي تتضمنه القواعد المرتقبة بالنسبة للفئات القانونية الموجودة في كل مجال من القانون (قانون إداري؛ قانون مدني؛ أو تجاري، ضريبي؛ مالي...الخ).

عند استخلاص المفاهيم؛ لابد من تقدير و تقييم قدرة التشريع و التنظيم على التدخل؛ إذ لابد من التأكد بأن هذه القواعد القانونية كافية لفض الإشكال المطروح¹⁶.

ب- تحليل إداري يجري بالموازاة مع سابقه يهدف إلى وصف مراحل فرض الإلزام و مراقبة احترامه، وكذا وصف

نظام تقييم الأثر كآلية حديثة لضبط الإنتاج التشريعي في الجزائر .
دويني مختار، المجلد الثالث عشر، العدد 1، مارس 2022.



ص ص 69-53

دور مختلف الأطراف من إدارة ومخاطبين وهيئات مراقبة، وتحديد آجال تنفيذه. كما يتضمن تحديد محتوى الإجراءات الإدارية، و تصرفات الإدارة المختلفة (تيسير الإجراءات؛ وإصدار المعلومات للمواطنين؛ وتسيير المنازعات) من أجل السير الحسن للإجراء، و تفحص مدى ترابط نصوصه، وكذا ملائمة التكييف القانوني المأخوذ.

II- تكلفة القانون:

من أجل تحسين وتعزيز محتوى دراسة الأثر لابد من التحديد وبدقة متناهية لما يسمى بتكلفة القانون¹⁷. بالإضافة إلى تحديد وقتها ومحتواها، ودراسة تكاليفها.

أ- حسن استعمال تحديد تكلفة التشريع:

إن للقواعد القانونية نتائج و آثار اقتصادية مباشرة على الأشخاص أو المخاطبين بها الذين تهدف هذه القاعدة إلى تعديل سلوكهم، فالغاية هنا هي تقدير و تقييم الكلفة الاقتصادية المباشرة لهذه القاعدة القانونية.

يمكن أن تكون عملية تقدير فرعية للكلفة المباشرة في الوقت الذي تسن فيه القاعدة القانونية، بحيث تفرز أثرا إيجابيا ينطوي على حسن استعمالها.

كما أن توضيح الحلول المفيدة و المثيرة لاهتمام الجماعة يفترض بأن كل حل منها يجب أن تقدر و تقيم تكاليفه ومزاياه، فإذا تم تقدير التكاليف فقط فذلك ليس له معنى، إذ لابد من إقرارها بتقدير تقييم للمزايا المقابلة والموازنة بينهما¹⁸.

ب- القبول أو الرضى بأن تؤخر دراسة الكلفة:

لابد أن يتخذ القرار بتأخير دراسة الكلفة على الأقل في البداية، إذ إن تحقيق دراسة التكاليف يتطلب عنصر توفر الوقت اللازم للقيام بها (كما لها هي أيضا تكلفة)، وبالتالي إنه من الضروري إطالة سياق اتخاذ القرار مهما كانت طبيعته (قانونية أم لا)¹⁹.

ج- عدم ترك المصلحة المنتجة للقاعدة القانونية وحيدة في مواجهة مهمة إعداد دراسة التكلفة:

لابد من تقاسم المسؤوليات بين الهيئات المختصة للقيام بإعداد دراسة التكلفة حتى تضمن جودتها وعمقها، وفي نفس الوقت تمارس رقابة حقيقية على جودة هذه الدراسة.

4. خاتمة:

نظام تقييم الأثر كآلية حديثة لضبط الإنتاج التشريعي في الجزائر.

دويني مختار، المجلد الثالث عشر، العدد 1، مارس 2022.

ص 53-69



يلعب نظام دراسة أثر القانون دورا جوهريا في تحسين نوعيته وضبطه، حيث لقي هذا النظام اهتماما واسعا في مجال تطوير التشريع، إذ أن هناك القليل من الدول المتقدمة التي تعتبر رائدة في مجال الإصلاحات التشريعية واستخدام تقييم أثر القوانين وتطبيق الرقابة على قواعدها تتمثل في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا والمملكة المتحدة. كما أن هناك فئة أخرى من الدول تم فيها تقديم تقييم أثر القواعد القانونية وبدأ تطبيقه الفعلي سواء كانت هذه الدول في مرحلة التجربة؛ أو في مرحلة التطبيق الفعلي، وتضم هذه المجموعة إيطاليا وبولندا وفرنسا وجمهورية التشيك²⁰.

ففي فرنسا مثلاً، كرست العديد من المنشورات الوزارية²¹ لتنظيم دراسة آثار القواعد القانونية، فأصبحت هذه الدراسة إحدى الشروط المطلوبة والمصاحبة لمشاريع القوانين التي تعرض على البرلمان، بحيث لا بد أن ترفق الوثائق والمستندات التي تشكلها مع مشروع القانون الذي انصبت عليه عند تحويلها²². إلا أن تقييم أثر القواعد القانونية بشكله المعروف لا يتم تطبيقه على أو على اللوائح التنفيذية، حيث لا توجد ضرورة قانونية تنص على وجوب إجراء تقييم الأثر لكل التشريعات الفرعية الجديدة. كما أنه لا توجد على المستوى المحلي نصوص تشريعية تفرض إجراء تقييم أثر القواعد القانونية أو استشارة الجمهور، كما أنه لا توجد منظومة عمل موحدة لتقييم نتائج تطبيق التشريعات الجديدة، ولا توجد هيئة تتولى مسؤولية التأكد من درجة جودة التشريعات. فالدول التي تطبق تقييم أثر القواعد القانونية تتمتع بأعلى درجة من الدعم والالتزام السياسي نحو هذا الإجراء، حيث أنه لازم لإصدار القوانين والتنظيمات والقرارات الوزارية الجديدة، إضافة إلى كونها تقدم قواعد ونماذج قياسية لعملية التشريع بشكل عام ولتقييم أثر التشريعات بشكل خاص، بحيث تلتزم بها كل الهيئات المشرفة، وقد أسست كل هذه الدول وحدة مركزية لتقييم أثر القواعد القانونية لرقابة جودتها وتقديم الدعم الفني لوحدة تقييم أثر التشريع على مستوى الهيئات الإدارية المختصة بالقيام بها. كما أنه يظهر في الواقع بأن تسريع اتخاذ القرار على المستوى الحكومي المرتبط بالخطاب السياسي المؤسس على الحاجة الملحة المستعجلة للإصلاح، والتي تحثها الظروف المحيطة أو الآراء يتناقض ويتعارض مع الإرادة في دعم وتعزيز إجراء دراسة وتحليل آثار القواعد القانونية. وعليه، من بين العراقل الأساسية لفعالية وتفعيل دراسة الأثر نجد

نظام تقييم الأثر كآلية حديثة لضبط الإنتاج التشريعي في الجزائر.
دويني مختار، المجلد الثالث عشر، العدد 1، مارس 2022.



ص 53-69

الوقت الضيق وغير الكافي المتروك للإدارة المختصة لتحقيقها أو القيام بها، في الوقت الذي تعتبر إحدى الأدوات الكبرى للسياسة المستخدمة من أجل تحسين جودة القواعد القانونية، حيث تساهم في إضفاء هذه الجودة بأبعادها الكمية والنوعية على حد سواء؛ خاصة مساهمتها في تخفيض العدد الكمي للتشريعات²³ كما تشكل أيضا كايح ومفرمل للتضخم التشريعي. ومن أجل تأمين التحضير الجيد والنوعية الحسنة للقواعد القانونية؛ يفترض نظام دراسة الأثر إذن إحصاء وتعداد حالة المنظومة القانونية السارية، بحيث يسمح هذا الإلتزام بالترابط المنطقي بتجنب التناقض بين النصوص التشريعية وتشابك وتعقد وتخليل نصوصها.

5. قائمة المراجع:

¹ Toutefois, les principes ne sont réellement efficaces que s'ils sont appliqués dans la pratique. Les indicateurs des systèmes de gestion de la réglementation dans les pays de l'OCDE permettent de déterminer si les systèmes réglementaires nationaux respectent les normes qualitatives inhérentes aux meilleures pratiques. L'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), évaluer la qualité de la réglementation, Synthèse, 2008, p 02.

² Ibid. P 52.

³ « Outil d'évaluation et d'aide de la décision ». Jean cirinelli, la justiciabilité des études d'impact des projets de lois, RDP, N° 05, 2010, p 1371.

⁴ Plus largement, l'effort de justification qu'induit une telle évaluation ex ante témoigne du besoin de légitimation nouvelle de l'intervention publique. Jean Sirinelli, Op Cit, p 1368.

⁵ Jacobs. S.H, L'analyse d'impact des lois : meilleure exercices des pays de l'OCDE, paris, 1997, P 05, in, <http://www.ocde.org/document/10/html>. Vue le 22/07/2021 a 19h30".

⁶ على خلفية الإصلاح التشريعي في دول منظمة التعاون والتنمية، قسم السياسات التشريعية للمنظمة، <http://www.ocde.org/document>، ص 01، اطلع عليه 2021/07/22 الساعة 21.00

⁷ Pascal Mbongo, La constitutionnalisation des études d'impact préalables a la loi. Un mirage Légistique, Recueil Dalloz, 2009, N° 02, P 108.

⁸ أما بالنسبة للدول التي مازالت في طور تقديم وتجربة تقييم أثر القوانين فقد انتهجت مقاربة مرحلية، بمعنى آخر، قد بدأت تطبيق تقييم أثر التشريع بمرحلة تجريبية، حيث يتم تنفيذ مشروع تجريبي على تشريعات



محددة؛ و قامت بإصدار إطار قانوني لبدأ المرحلة التجريبية، <http://www.ocde.org/document>، المرجع السابق، ص 03.

⁹ Bruno Lasserre, pour une meilleure qualité de la réglementation, la documentation française, paris, 2004, p 05.

¹⁰ Au niveau de l'OCDE le sujet à été traité par la circulaire du 26 Aout et 30 Novembre 2003, Ibid. p 06.

¹¹ Le group de travail à estimé nécessaire, au-delà de sa réflexion sur le cout de la réglementation, de s'interroger, comme l'y invitait d'ailleurs la circulaire du 30 Septembre, sur la méthode à suivre lors de la réalisation des études d'impact en adoptant une approche pragmatique des questions posées. Ibid. p 06.

¹² Ibid. p 06.

¹³ L'objectif en la matière ne doit pas nécessairement être de faire des analyses complexes qui ne seraient d'ailleurs pas forcément utiles mais de percevoir correctement l'ampleur des impacts en se posant les bonnes questions. Ibid. p 13.

¹⁴ Ibid. p 13.

¹⁵ Au Royaume Uni, une décision prise par le premier ministre en Avril 1998 à posé le principe que toute réglementation (loi, acte réglementaire, code de bonnes pratiques approuvé) ou option politique qui a un impact sur les entreprises, les fondations ou les associations doit être précédée d'une étude d'impact. L'obligation à été étendue, il y a trois ans, aux décrets pris par le gouvernement pour réformer les lois sur habilitation législative. Ibid. p 27.

¹⁶ Au regard de la ou des définitions obtenues il convient d'évaluer la capacité de la législation et de la réglementation à régir cet instrument. Ibid. p 16.

¹⁷ La réglementation a tout d'abord un cout que l'on pourrait qualifié d'administratif. On regroupe ici les couts directement imputables à l'édiction de la réglementation ainsi qu'à sa mise en œuvre par les administrations publiques. Il convient de prendre en compte les couts d'élaboration, d'évaluation, d'application, de certification, de contrôle et de sanction (couts de gestion). Ibid. p 19.



¹⁸ Une fois identifier les impacts de chacune des actions envisagées, une fois ceux-ci quantifiés et valorisés ci cela est possible, la réalisation d'un bilan couts- avantages (dit aussi bilan socio-économique), même sommaire, permet de révéler l'efficacité d'un projet particulier par rapport à d'autres projets poursuivant des objectifs similaires. Ibid. p 24.

¹⁹ L'évaluation des couts mais aussi des avantages d'une action publique doit s'appuyer sur l'expérience disponible, ce qui permet de gagner du temps. Ibid. p 24.

²⁰ دراسة حول دمج نظام تقييم أثر التشريعات في البيئة التشريعية للأعمال في مصرء التقرير النهائي، مقدم من طرف شركة ميجاكم: مركز دراسات التنمية الدولية (OCDE)، 2008، ص 03.

²¹ Circulaire du 26 Juillet 1995 relative à la préparation et la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et des services publics, JORF, N° 174, du 28 Juillet 1995, p 11217. Circulaire du 21 Novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décrets en conseil d'Etat, JORF, N° 279, du 1er Décembre 1995, p 17566. Circulaire du 26 Janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décrets en conseil d'Etat, JORF, N° 31, du 06 Février 1998, p 1912.

²² « Définissant les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs de recours à une nouvelle législation ». Article N° 08, loi organique N° 2009-403 du 15 Avril 2009 relative à l'application des articles 34, 39 et 44 de la Constitution, JORF, N° 89 du 16 Avril 2009, p 6528.

²³ « Les études d'impact contribuent à la diminution du nombre d'actes législatifs », Pierre-Yves Gahdoun, l'amélioration de la fabrication des lois, AJDA, 2008, p 1874.