



جامعة محمد بوضياف - المسيلة

كلية الحقوق

قسم الحقوق



مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: القانون الإداري
بعنوان:

سلطة ضبط السمع البصري في الجزائر

إشراف الدكتور:

مهدي رضا

إعداد الطلبة:

❖ لكحل إسلام

❖ مقري عبد الله

الصفة	لجنة المناقشة
رئيسا	
مشرفا ومقررا	د. مهدي رضا
ممتحننا	

الموسم الجامعي: 2020/2019

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إهداء،،

إلى الوالدين الكريمين،،

إلى الإخوة والعائلة الصغيرة،،

إلى كل الأصدقاء،،

إلى كل من يعرف: لكحل إسلام، مقري عبد الله

نهدي ثمرة هذا العمل المتواضع،،

رسالة شكر ..

كل عبارات الشكر والامتنان، إلى الأستاذ المشرف على العمل الدكتور:

مهدي رضا

الذي لم يبخل علينا بنصائحه وتوجيهاته العلمية، فكان بذلك نعم الأستاذ

المرافق والموجه،،

فلك أستاذي الفاضل، أسمى معاني الشكر والتقدير،،

كما نوجه شكرنا الجزيل لكل أساتذة قسم الحقوق بجامعة المسيلة،

الذين نهلنا منهم المعرفة العلمية طيلة مسيرتنا الدراسية،،

وتحية شكر وعرقان إلى كل مساهم في هذا العمل،،

الطالبان: لكحل إسلام ، مقري عبد الله.

" إن الحرية تخلق العديد من الالتزام،
والصحافة التي تتمتع بامتيازات هي أيضا
مسؤولة أمام المجتمع عن تحمل بعض
الوظائف المحددة للاتصال الجماهيري في
مجتمعنا المعاصر.."

من تقرير لجنة هوتشنز

مقدمة

ينصرف مفهوم الحق في الاتصال وفقا لمنظمة اليونسكو في إعلانها حول هذا الحق إلى ضرورة ممارسة حرية الرأي والتعبير وحرية الإعلام كجزء من حقوق الإنسان وحياته العامة الأساسية وضمن حصول الجمهور على المعلومات عن طريق تنوع مصادر ووسائل الإعلام المهيأة لذلك، ليحق للفرد تكوين الوقائع ورأيه بصورة موضوعية، كما أكدت اللجنة العربية لدراسة قضايا الإعلام والاتصال في الوطن العربي على وجوب الانتفاع بوسائل الاتصال وموارد المعلومات على نحو متوازن، وتحقيق أكبر قدر من المشاركة العامة في العملية الاتصالية، بحيث لا يقتصر دور الأفراد على مجرد تلقي الوسائل الإعلامية إنما المشاركة الايجابية للتخطيط والتنفيذ¹.

ويرتبط الحق في الإعلام بكافة أشكاله المقروء والسمعي البصري والذي يتضمن أساسا حق تبليغ الإنباء والإخبار والآراء والمعلومات من المؤسسات الإعلامية وحق تلقيها من الجمهور ارتباطا وثيقا بحرية الرأي والتعبير، هذا الأخير ينصرف إلى حرية تبني الأفكار والمواقف في أي مجال والتعبير عنها وإخراجها إلى حيز الوجود عن طريق الوسائل الإعلامية المختلفة².

وأكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة هذا الحق إذ ورد بالمادة 19 منه على أن " لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حريته في اعتناقه الآراء دون مضايقة وفي التماس الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها للآخرين بأي وسيلة دونما اعتبار للحدود"³ لذلك أضحي النشاط الاتصالي اليوم جزءا رئيسيا من الحياة اليومية للأفراد والجماعات المختلفة، وشريان الحياة في المجتمع البشري، إذ لم يعد بإمكان المرء العيش دون مواكبة ما يدور حوله من أحداث سواء على الساحة المحلية أو الدولية⁴.

وبرزت الثورة الإعلامية التي نشهدها من خلال التطورات التكنولوجية في مجال الإعلام والاتصال، وسيادة المفهوم الليبرالي للإعلام والذي دعم حرية وديمقراطية النظم الليبرالية في الحرص على الاستقلالية والقيام بدورها في مراقبة السلطات وحماية الحقوق المدنية كل ذلك كان له أثر على الأداء الإعلامي. إذ أن اقتران الحركات الثلاث متمثلة في التطور المذهل لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وتحرير الأسواق، وتزايد المثل العليا للحرية والديمقراطية، أدت في سياق العولمة إلى التغيرات الجذرية التي تؤثر على جميع الأنشطة

¹ - الدليمي عبد الرزاق، أخلاقيات الإعلام وتشريعاته في القرن الحادي والعشرين، دار البازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، طبعة 2015، ص. 141.

² - بن عزة احمد، التنظيم القانوني لحرية الإعلام السمعي البصري في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العام، جامعة تلمسان، 2014، ص. 23.

³ - الدليمي عبد الرزاق، مرجع سابق، ص 143.

⁴ - الدليمي عبد الرزاق، صناعة الاعلام العالمي المعاصر، دار البازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، طبعة 2015، ص. 7.

البشرية¹. ليكون قطاعي الإعلام والاتصالات في طليعة هذه التحولات الجذرية، إذ تضاعفت مكانتهما بعد أن حملت الاكتشافات الحديثة والبحوث المعاصرة معطيات تقنية عالية ووسائل إلكترونية لم تتح للأجيال السابقة، وكان ذلك بتيسير ومساهمة من مختلف الوسائل السمعية والبصرية والأقمار الصناعية وأجهزة الاتصال الإلكترونية الحديثة ما مكن من التدفق الإعلامي بكل يسر وانسيابية، " فأضافت ثورة المعلومات بعدا جديدا للنشاط الإعلامي وأحاطت الإنسان من كل جانب بالعديد من روافد الفكر ومصادر المعرفة"².

ويقوم الإعلام بدور فعال في الأنظمة الديمقراطية، التي تهدف إلى كفالة حقوق الأفراد في التعبير والرأي، ويقوم بدور فعال في تحقيق التنمية والرقابة الشعبية على أجهزة الدولة ومراقبة تصرفات الحكومة بشأن المواقف الدولية والفساد... الخ، " وعلى الرغم من قداسة حرية التعبير ما يقتضي الأمر حمايتها والدفاع عنها غير انه لا يمكن أن تكون مطلقة من أي قيد يضبطها ويمنع أي إفراط في استعمالها والذي من شأنه الإضرار بحقوق الآخرين والخط من شأنهم". إذ قد يكون الإعلام سبيلا للمساس بأمن الدولة والإخلال بالنظام العام والتعدي على الحياة الخاصة للناس وحرمتهم وكرامتهم فأصبح تأثير الإعلام السمعي البصري في الرأي العام بالغ الخطورة³.

وبالنظر للتغيرات المعتبرة التي مست الحياة في المجتمع في العشريتين الأخيرتين، وما تضمنته من تطورات في المجال التكنولوجي على العموم، انعكس ذلك على تركيب وتطور بعض القطاعات، وبالنظر لعدم تلاؤم وعدم قدرة الإدارة الكلاسيكية على مسايرة هذا التركيب والتطور، لعدم تلاؤم تدخلاتها في مثل هذه القطاعات الحساسة خاصة تلك التي تحتك فيها الحقوق والحريات التي تواجه تهديدات معتبرة، أصبحت هذه الأخيرة في حاجة ماسة إلى تدخل سلطات تتمتع بوظيفة ضبط شاملة، وأدرجت هذه الفئات في النظم القانونية المقارنة منها الجزائر كنتيجة حتمية لتحول دور الدولة.

ومع ظهور هذه الهيئات الجديدة التي تنتمي إلى فئات قانونية خاصة مستوحاة من النموذج الغربي، تحت تأثير تحرير الاقتصاد والعمولة ومتطلبات الحكم الراشد من شفافية وفعالية وحياد، مما اضطر الدولة للتحويل نحو اقتصاد السوق وفتح القطاعات على المنافسة، ومن ثم الانسحاب تدريجيا من أغلب القطاعات فاسحة المجال لهذه الهيئات

¹ - SLESOURNE Jacques, « Penser la société de l'information », Commentaire, no 1, 1997, pp6-13.

² - الدليمي عبد الرزاق، الدليمي عبد الرزاق، صناعة الاعلام العالمي المعاصر، مرجع سابق، ص8.

³ - ماجد راغب الحلو، حرية الإعلام والقانون، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2009، ص 13.

بتسميات مختلفة تندرج كلها تحت فئة "سلطات الضبط"، والتي تندرج غايتها في "تحقيق التوازن في إطار تنافسي" ¹ ومرافقة قطاعات معينة من نظام الاحتكار الى النظام التنافسي. وفق تصور وأسلوب جديدين في إطار نموذج جديد للدولة التي عكست رؤيا جديدة لهذه الأخيرة وصفت بالدولة الضابطة « l'Etat régulateur » وظيفتها الأساسية ضمان التوازنات الاقتصادية والاجتماعية الكبرى في عالم يحكمه عدم التحديد ².

الأمر الذي يستدعي منحها صلاحيات متعددة ومتنوعة تتراوح بين الصلاحيات التقريرية بما فيها التنظيمية والفردية، صلاحيات للمراقبة والإشراف، صلاحيات تنازعية وصلاحيات مرنة كالتوصيات والآراء، ولن يحقق مجموع هذه الصلاحيات التي تشكل كلا متكامل الفعالية في التدخل لهذه الهيئات إذا لم تتمتع بالحياد اللازم الناتج عن الاستقلالية التي تتمتع بها هذه الأخيرة، من خلال ضمانات محتواة في عناصر نظامها الأساسي والمتعلقة بتشكيل هذه الهيئات، نظام العهدة فيها وقواعد سيرها المالية والإدارية.

لينتقل المشرع إلى مجال الحريات العامة ويعتني بحرية تعد حجر الزاوية في النظم الديمقراطية المقارنة وتشكل أحد أهم مصادر الصراع مع السلطة الحاكمة، بعد عقود من زمن احتكار الخدمة العمومية المتعلقة بالقطاع السمعي البصري، وبعد سلسلة الإصلاحات التي بادرت بها السلطة لاسيما بعد ثورات الربيع العربي ³، لتصدر ترسانة من القوانين تصب فيما أسمته الحكومة إصلاحات "رئيس الجمهورية في سبيل إرساء دولة القانون"، فجاء القانون العضوي رقم 12 - 05 المتعلق بالإعلام بمبدأ حرية ممارسة نشاط الإعلام ⁴، مع إنشاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ⁵، وسلطة لضبط قطاع النشاط السمعي البصري ⁶. ثم صدر قانون رقم 14 - 04 يتعلق بالنشاط السمعي البصري ⁷، الذي أنهى الاحتكار العمومي مبدئياً، مع الإشارة أن أول سلطة إدارية مستقلة أنشئت في الجزائر كانت في مجال الإعلام بموجب قانون 1990، ⁸ والذي الغي نتيجة الظروف السياسية الاستثنائية التي عصفت بالجزائر آنذاك ¹، ما

¹ طاهري حسين، الإعلام والقانون، دراسة مقارنة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2014، ص. 8.

² خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة فرحات عباس سطيف، 2015، ص. 2.

³ مفتي فاطمة، رؤية تحليلية لقوانين الحريات العامة في الجزائر: الأحزاب السياسية، الجمعيات والإعلام، دار بلقيس، 2014، ص 16.

⁴ المادة 2 من قانون عضوي رقم 12 - 05 مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالإعلام، ج. ر. ج. عدد 2 صادر في 15 جانفي 2012.

⁵ تيميزار منال، سلطة الضبط في مجال الإعلام - الصحافة المكتوبة - رسالة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2013، ص. 09.

⁶ المواد على التوالي 40 و 64 من قانون عضوي رقم 12 - 05 مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

⁷ قانون رقم 14 - 04 مؤرخ في 24 فبراير 2014، يتعلق بالنشاط السمعي البصري، ج. ر. ج. عدد 16 صادر في 23 مارس 2014.

⁸ قانون رقم 90 - 07 مؤرخ في 1990، يتعلق بالإعلام، ج. ر. ج. عدد 14، صادر في 4 افريل 1990 (ملغى).

أدى إلى تقييد الحريات العامة بشكل عام وحرية التعبير على وجه الخصوص. وعليه في خضم التحولات في دور الدولة على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي، وصعود قوة الإعلام، لاسيما التلفزيون كانت النتيجة وجوب إعادة تنظيم قطاع السمعى البصرى تدريجياً².

وإيماناً بأهمية هذه الحرية التي تعد من بين أعمدة الحريات العامة نظراً لقوة التأثير التي تتمتع بها الوسائل السمعية البصرية، إذ تمتلك القدرة على إفساح المجال للتجربة الديمقراطية الحقيقية بالارتقاء بالفرد نحو حقوق المواطنة، وتنتج مزيداً من الفرص للمشاركة في مختلف مستويات الحكم وتدعيم المشاركة السياسية وضبط سلطة الدولة ومقاومة التسلطية³، إذ يؤدي الإعلام لاسيما السمعى - البصرى أدواراً جديدة لاسيما في مشاركة المواطن في صنع القرار والمشاركة في رسم السياسة العامة في الدولة، والمشاركة والتعبير عن الآراء بكل حرية، ما يستدعي مرافقة ذلك بالتنظيم المحكم والفعال، لتمارس هذه الحرية في أطر قانونية تهدف من جهة إلى حماية المنافسة ومن جهة حماية حرية التعبير التعددي للأفكار والآراء نظراً للتعارض الذي قد ينشأ عنهما.

على هذا الأساس حدد القانون 14 - 04 إضافة إلى وضع الإطار العام لممارسة النشاط السمعى البصرى من طرف القطاعين العام والخاص، الخطوط العريضة لمهمة سلطة ضبط السمعى البصرى، كهيئة مسؤولة عن ضمان انتقال قطاع احتكرته الدولة حتى الآن إلى المنافسة وعلى هذا الأساس تتمحور إشكالية الدراسة حول: ما مدى قدرة سلطة ضبط السمعى البصرى وفي ظل النظام القانونى الذى يميزها عن باقى السلطات من نفس الفئة (الضابطة)، وفي إطار الصلاحيات المخولة لها التوفيق والموازنة بين مقتضيات الضبط وضمان حماية حرية الإعلام السمعى البصرى؟ وللإجابة على ذلك اتبعنا أسلوب التحليل والوصف كلما دعت الحاجة، إذ لا بد من إجراء قراءة تاريخية لنشأة سلطة ضبط السمعى البصرى و تحليل مفصل للنظام القانونى لهذه السلطة من اجل تحديد البنود العريضة لها وفقاً لتكييف المشرع لها (الفصل الأول)، والوقوف على أهم الصلاحيات المخولة قانوناً لهذه السلطة، في ظل اختصاصها التنظيمى وحدود استقلاليتها (الفصل الثانى).

¹ -MOSTEFAOUI Belkacem, Médias et liberté d'expression en Algérie : repères d'évolution et éléments d'analyse critique, El dar El Othmania Edition, Alger, 2013 , p19.

² -TEITGEN-COLLY Catherine, « Les autorités administrative indépendantes : Histoire COLLIARD Claude-Albert & TIMSIT Gérard (S/ dir.), Les autorités d'une institution », in administrative indépendantes, PUF, Paris, 1988, p 28.

³ - عبد الكريم هشام، "الإعلام الجديد وآليات تحقيق جودة الديمقراطية في المجتمعات الانتقالية: مقارنة في الديمقراطية التشاركية"، مجلة المفكر، عدد 10، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2016، ص.137.

الفصل الأول

الإطار التاريخي

والقانوني لسلطة ضبط

السمعي البصري

تمهيد :

إن التشريعات الإعلامية السلطوية انحازت إلى تقديس السلطة على حساب الفرد ، في المقابل انحازت التشريعات المتحررة والديمقراطية للتحرر من سيطرة الحكومة لصالح حرية الفرد وضمان سعادته ومستقبله، وقد نُجم عن هذا الجدل بين الفكرتين التشريعات الإعلامية التي خلقت نظرية المسؤولية الاجتماعية التي تؤكد على تحرر وسائل الإعلام من قيود السلطات الحاكمة ، و ضرورة التزام وسائل الاتصال والإعلام الجماهيري بخدمة مصلحة الأمة والمجتمع معا ، بدلا من خدمة المالكين والمستثمرين لوسائل الإعلام .

غير أن ممارسات وسائل الإعلام خلال القرنين الماضيين ضحت بمسؤولياتها الاجتماعية في سبيل الربح والعمل على إلهاء الناس بدلا من تقديم الإعلام والثقافة والتسلية المفيدة . ومن هنا يقودنا الحديث إلى التنظيمات والهيئات التي من شأنها تنظيم الإعلام السمعى البصرى بوجه خاص ، ومدى التزام وسائل الإعلام والاتصال بالالتزامات التي تضعها هذه الهيئات لهيكله المجال ، بما يتيح للمشاهد أو المستمع متابعة إعلام مسؤول¹ .

ونتيجة للدور الذي فرضته نظرية المسؤولية الاجتماعية ، فقد خرج من رحم هذه النظرية ولادة مؤسسات إعلامية رقابية ، تسعى جاهدة للحفاظ على قيم المجتمع وأخلاقياته ، بحيث ترصد هذه المؤسسات التجاوزات التي تمس المجتمع . و يطلق عليها " مجالس الصحافة " أو " مجالس الإعلام"² .

¹ - بسام عبد الرحمان المشاقبة ، فلسفة التشريعات الإعلامية ، الطبعة الأولى ، دار أسمة للنشر والتوزيع ، عمان، الأردن ، 2012 ، ص 161.

² - بسام عبد الرحمان المشاقبة ، الرقابة الإعلامية، الطبعة الأولى ، نبلاء ناشرون وموزعون ، دار أسامة للنشر والتوزيع ، عمان، الأردن ، 2014 ،

المبحث الأول : السياق التاريخى لنشأة سلطة ضبط السمعى البصرى

إن استقراء تاريخ تطور الممارسة الإعلامية، يثبت بما لا يدع مجالاً للشك ضرورة تنظيم هذه البيئة من خلال تنظيم العلاقات بين وسائل الإعلام والجمهور، ووسائل الإعلام والتنظيمات الاجتماعية الأخرى، وفي عملية التنظيم هذه تسعى الدولة إلى تأسيس كيانات تقوم بمهام الضبط وهو ما سنعرفه في المطلب الأول مع إسقاط سياقي في البيئة الجزائرية في المطلب الثاني.

المطلب الأول : مجالس الصحافة والإعلام

الفرع الأول: نشأة مجالس الصحافة و الإعلام:

ظهرت هذه المجالس في ستينات القرن الماضي ، وتعرف بأنها منظمات تطوعية خاصة تسعى جاهدة إلى تحسين أداء الصحافة ووسائل الإعلام ، وتقوم بدراسة الشكاوى المتعلقة بالممارسات الإعلامية ، وتسمح بذلك للناس بأن ينتقدوا وسائل الإعلام بدون تهديد رسمي أو قانوني لها أو ضدها ، وقد بذلت هذه الهيئات جهوداً مضنية من أجل صياغة الجوانب المهنية التي يسعى أعضاؤها إلى تطبيقها أثناء ممارستهم للعملية الإعلامية ، وقد تم تطبيق هذا الاتجاه خلال منتصف السبعينات من القرن الماضي حين نشرت اليونسكو مقالا بعنوان : " الاتحاد المهني في أجهزة الإعلام " ، تناول هيئات العاملين في الأجهزة الإعلامية التي أنشأت في مائة دولة في العالم ، والتي سيكون جل اهتمامها تحقيق القواعد المقبولة للسلوك ، وبذلك أصبح موضوع أخلاقيات الإعلام من أهم القضايا التي تشغل بال الحكومات والهيئات معا¹.

وفي العام 1973 دعا المؤتمر العام لليونسكو في جلسته الثامنة عشرة إلى الإعداد الدراسة المبادئ المحلية للقيم في الأجهزة الإعلامية من أجل الإحساس بالمسؤولية² ، الذي ينبغي أن يصاحب الممارسة الكاملة لحرية النشر والبث .. وتعود نشأة مجالس الصحافة في العالم إلى العام 1916 عندما تأسس مجلس الصحافة في السويد، في اجتماع مشترك ضم مجلس ناشري الصحف ونقابة أصحاب الصحف ونقابة الصحفيين السويدية³. وكان مكتب العمل الدولي بجنيف عام 1928 قد أورد فكرة إنشاء محاكم مهنية متخصصة السلوك المهني وأحوال الصحفيين ، وكانت هذه الفكرة بمثابة البذرة الأولى للتنظيمات والهيئات الإعلامية عبر العالم ،

¹ - بسام عبد الرحمان المشاقبة ، الرقابة الإعلامية ، مرجع سابق ، ص 136 .

² - بسام عبد الرحمان المشاقبة ، فلسفة التشريعات الإعلامية ، مرجع سابق ، ص 164 .

³ - حسني محمد نصر ، قوانين وأخلاقيات العمل الإعلامي ، الطبعة الأولى، دار الكتاب الجامعي ، العين ، الإمارات ، 2010 ، ص 277.

بعدها بذلت محاولات عدة لكتابة مسودة قواعد القيم العالمية أو الاقليمية ، ويبدو أن الأمريكيين كانوا سابقين إلى تجسيد هذه الفكرة ، فأصدروا قانون القيم الصحفية ، الذي تبنته لجنة مؤتمر الصحافة الأمريكية الأول في واشنطن 1926 ، ثم بواسطة لجنة المؤتمر الصحفى الأمريكى الداخلى بنيويورك 1950 ، والذي تم قبوله كمنهـب الجمعية الصحفية الأمريكية .

وقبل ذلك تم انشاء الاتحاد الدولى للصحفيين عام 1926 ، الهادف إلى تنظيم ذاتى للمهنيين فى مجال الإعلام ، وفى عام 1933 جاء الاتحاد الدولى لجمعيات مديري الصحف والناشرين الذى تناول مبدأ الاصلاح السريع للأخبار الكاذبة ، وفى سنة 1955 قامت الجمعية الداخلىة للمذيعين الأمريكىين LAAB بإعلان مبادئ القيم فى مجلس " ليما " ، والذي حدد الوظائف الأساسية للإذاعة ومهمتها الدولية وواجبات العاملين بها. وهكذا توالى إنشاء التنظيمات الإعلامية المنظمة لمجال الصحافة عبر العالم سواء أكانت مكتوبة ، سمعية ، أو سمعية بصرية¹ . ومن أشهر وأهم مجالس الصحافة التى ظهرت فى الولايات المتحدة الأمريكية " المجلس القومى للأخبار " The National News Council ، الذى أنشئ عام 1973 بمنحة من مؤسسة القرن العشرين . أما فى بريطانيا خضعت الصحافة للتنظيم الذاتى لأكثر من خمسين عاماً وذلك بقيام مجلس الصحافة الطوعية عام 1953 ، الذى استهدف الحفاظ على المعايير الأخلاقية الرفيعة للصحافة ، وتعزيز حرية الصحافة ، وخلال ثمانينات القرن الماضى ثار جدل واسع حول عدم التزام الصحف بأخلاقيات الممارسة المهنية² .

وتقوم هذه المجالس بمجموعة من الوظائف نذكر أهمها:

- التأكد من صدق الأخبار التى تغطيتها وسائل الإعلام . - العمل على تقليل قضايا القذف الموجهة ضد وسائل الإعلام وحل مشكلات الجمهور . - تدعيم المصدقية فى عمل وسائل الإعلام . - إتاحة نشر ردود فعل الجمهور حيال الرسائل التى يتلقونها ، ونشر ما يحسن الجمهور إدراكه وما يسيئ إدراكه . - إحاطة الناس علماً بالدور الذى تقوم به وسائل الإعلام فى خدمة المجتمع . - تدعيم حرية الصحافة من خلال الحرص على العدالة وتحسين أداء وسائل الإعلام . - حماية وسائل الإعلام من الرقابة الحكومية .

وجاءت مجالس الصحافة والإعلام لتحقيق جملة من الأهداف ، أهمها :

¹ - بسام عبد الرحمان المشاقبة ، فلسفة التشريعات الإعلامية ، مرجع سابق ، ص 164.

² - حسنى محمد نصر ، مرجع سابق ، ص 277.

- التنديد بالأعمال الصحفية التي توصف بالانحراف واستدعاء الصحفيين الذين بدت منهم الأعمال وتوجيه اللوم إليهم إذا اقتضى الحال . - التحقيق بالشكاوى التي يكتبها الجمهور ضد الصحفيين عندما يعتدى الوسط الاعلامى على الأفراد والجماعات ، ولا تجذ الجماعات من يدافع عنها . - انصاف المظلومين من الصحفيين ممن تثبت براءتهم من التهم التي وجهت إليهم .

ويوجد في العالم حاليا أكثر من خمسين مجلسا للصحافة ولوسائل الإعلام أو هيئات مماثلة أخرى نجدها في كل المناطق تقريبا ، ويعني معظمها بالصحافة ، في حين يختص عدد قليل منها بالإرسال أو البث الإذاعي والتلفزيوني .

وقد صنف الخبراء مجالس الصحافة إلى ثلاثة أقسام رئيسية¹ :

1. المجالس التي تضم ممثلين للحكومة أو يكون جميع أعضاؤها من ممثلي الحكومة ويرأسه الوزير المعني .
2. مجالس يشترك في إنشائها ناشرو الصحف وأصحاب الصحف ووسائل الإعلام كالإذاعة والتلفزيون والصحفيون ، حيث يكونون في معظم الأحوال مجموعة واحدة .
3. مجالس يمثل فيها الجمهور والمهنة بنسب متفاوتة .

الفرع الثاني: نماذج من الهيئات الخاصة بتنظيم السمعى البصرى

ويرى الباحث زايد بوزيان أن أغلب الهيئات التنظيمية للاتصال السمعى البصرى تم إحداثها بعد ثورات الربيع العربى ، وكان هذا التأسيس استجابة لمطالبه الشارع العربى بالمزيد من الشفافية في التدبير والجودة في المضامين الإعلامية ، ففي غضون احتجاجات الربيع العربى كانت اللافتات والشعارات تدين الحالة السيئة التي يعاني منها الإعلام السمعى البصرى الرسمي ، كتونس مثلا ، التي أعلنت بعد أشهر قليلة من الثورة عن تأسيس الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعى البصرى ، لتشجيع التنوع والتعددية خلال مرحلة الانتقال الديمقراطي² ، ووفقا لما حدده المرسوم عدد 116 لسنة 2011 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011 و المتعلق بحرية الاتصال السمعى البصرى، تم يوم 3 ماي 2013 الإعلان الرسمي عن إحداث الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعى والبصرى

¹ - زايد بوزيان ،تنظيم الإعلام السمعى البصرى العربى: ضوابطه القانونية والسياسية، مجلة الجامع المغاربية،العدد16، جامعة فاس، 2016، ص26.

² - المرجع نفسه، ص 29.

وصادف ذلك اليوم العالمي لحرية الصحافة¹ .وهي هيئة دستورية تعنى بالمشهد الإعلامى السمعى والبصري وتنظيمه كما تسعى إلى نشر ثقافة تعديلية لإرساء استقلالية وسائل الاعلام تؤدي ضرورة إلى طريقة جديدة في حوكمة الإعلام وتعزيز حرية التعبير .

وتعتبر المغرب من أبرز الدول العربية السباقية في استحداث هيئة خاصة بتنظيم وضبط قطاع السمعى البصري بها ، وذلك بموجب الظهير الشريف رقم 1-02-212 المؤرخ بتاريخ 31 غشت . أوت . 2002 الهيئة العليا للاتصال السمعى البصري سلطة إدارية مستقلة، موضوعة تحت رعاية الملك محمد السادس، مكلفة بضبط وتقنين قطاع الاتصال السمعى البصري، الذي تم تحريره بوضع حد الاحتكار الدولة في هذا المجال، لمواكبة المسيرة الديمقراطية والحداثيّة للمغرب، ولمواجهة تحديات العولمة والتطور التكنولوجي العالمي الذي يعرفه مجال الإعلام والاتصال² .

كما تقدم الهيئة العليا للاتصال السمعى البصري بهذه الصفة جميع الضمانات المتعلقة بالاستقلالية والحياد، مما يمكنها من القيام بالمهام الموكلة لها بمقتضى الظهير الشريف المحدث لها، بكل فاعلية ومصداقية.و تتجلى مهمتها الأساسية في السهر على الاحترام التام لمبادئ التعددية، وحرية التعبير بقطاع الاتصال السمعى البصري، في احترام تام للقيم الحضارية الأساسية والقوانين الجاري بها العمل في المملكة.

وفي الجزائر:

وقبل التطرق إلى سلطة ضبط السمعى البصري المنشأة بموجب قانون الإعلام 05-12 ، حري بنا أن نشير إلى أن نواة إنشاء هيئات تعنى بمتابعة ومراقبة وسائل الإعلام لم يكن جديدا على التشريع الجزائري ، بل يعود إلى قانون الإعلام 1990 الذي أشار إلى إنشاء هيئة إعلامية جديدة هي " المجلس الأعلى للإعلام " ، ووفقا للمادة 59 من القانون : "يحدث مجلس أعلى للإعلام ، وهو سلطة إدارية مستقلة ضابطة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.." ³ وقد منحت هذه الهيئة صلاحيات واسعة سواء في القطاع السمعى البصري (التابع للدولة) أو بالنسبة للصحافة المكتوبة، وقد وحلت محل وزارة الإعلام التي ألغيت في تشكيلة حكومة 1991.

¹ - الراءد الرسمي للجمهورية التونسية ،4 نوفمبر 2011 ، عدد 84 ، ص 2568 . : الموقع الالكتروني للهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعى البصري (تونس)

² - الجريدة الرسمية المغربية رقم 5035 الصادرة يوم الاثنين 2 شتنبر . سبتمبر 2002 الموقع الالكتروني للهيئة العليا للاتصال السمعى بصري بالمغرب.

³ - المادة 50 من قانون رقم 90-07 مؤرخ في 8 رمضان 1410 هـ الموافق 30 أبريل 1990 المتعلق بالإعلام ، مرجع سابق، ص54.

وقد عاد الحديث عن الهيئة المستقلة التي تتبع شؤون المجال السمع البصري بصفة خاصة ، ضمن المشروع التمهيدي لقانون الإعلام 1998، حيث تحدثت الوثيقة عن إنشاء " مجلس أعلى للإتصال "، واعتبرته سلطة مستقلة لضبط الأمور وتمتع بالاستقلال الإداري والمالي ، وتضمن التعددية في الإعلام وحرية الصحافة والإتصال ، كما أنه يعد الجهة التي تسلم الترخيصات بإنشاء خدمات اتصال إذاعي وتلفزي تابع للقطاع الخاص حسب المادة 94 من مشروع هذا القانون .. و تضبط هذه الهيئة القطاع السمع البصري المرخص له ¹ .

أما سلطة ضبط السمع البصري التي أنشأت بموجب القانون العضوي رقم 05-12 الصادر في 12 يناير 2012، كفاعل جديد في الساحة الإعلامية، عقب صدور مجموعة من الإصلاحات التي باشرتها السلطة السياسية في الجزائر، والتي من بينها تلك المتعلقة بتنظيم قطاع السمع البصري ، وهو ما مهد لميلاد هذه الهيئة التي تستمد روح مهامها من هذه الإصلاحات، كأرضية لضمان حرية الصحافة في هذا الميدان ، تساعد على خلق بيئة مواتية وفضاء ديمقراطي ، يكرس الأسس والمبادئ الخاصة بالمنافسة الحرة بين كل الأطراف المعنية ، في ظل احترام القواعد القانونية والأخلاقية ، وهو ما سيعزز مجتمع المعرفة ويساهم في التنوع الاقتصادي للدولة ² .

وتسعى سلطة ضبط السمع البصري من خلال ما يخولها القانون من مهام وصلاحيات وما تتوفر عليه من كفاءات بشرية وإمكانات مادية واستقلالية، لوضع استراتيجية تمكن من النهوض بالقطاع بكل مهنية واحترافية لترقية المضمون الاعلامي تحترم فيه مقومات المجتمع بكل أطيافه و مشاريعه ومكوناته ، وتحترم فيه أيضا المؤسسات ورموزها.

وتعمل سلطة ضبط السمع البصري على تطبيق القانون بكل شفافية ، من خلال اضطلاعها بمهامها وصلاحياتها التنظيمية وكذا الاستشارية ، وتسهر على الارتقاء بالقطاع لمواكبة سياق المتغيرات العالمية السريعة، بمرافقتها لجميع الفاعلين في ميدان السمع البصري .

أما في مصر ومنذ أحداث الربيع العربي التي عاشت على وقعها مصر أيضا ، أو ما عرف بثورة 25 يناير 2011 ، شهد الإعلام المصري منعطفات ومطبات عدة ، في مختلف مراحل الانتقال السياسي . وبعد سنتين من اعتلاء الرئيس عبد الفتاح السيسي سدة الحكم العام 2014 ، عقب الاطاحة بالرئيس محمد مرسي في 3 يوليو 2013 ، أصدر الرئيس عبد الفتاح السيسي القانون رقم 92 لسنة 2016 ، الخاص بالتنظيم المؤسسي

¹ - وزارة الاتصال والثقافة: مشروع تمهيدي لقانون عضوي يتعلق بالإعلام ، مارس 1998 ، المادة 94، ص 19

² - المادة 64 من القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 18 صفر 1433 هـ الموافق ل 12 يناير 2012 المتعلق بالإعلام ، ص 08.

لصحافة والإعلام، ويرى السيد مكرم محمد أحمد ، الرئيس الحالي لمجلس الأعلى للإعلام ، أن تأسيس هذه الهيئة يهدف إلى تنظيم قطاع الاعلام بمصر ، كما أنها تؤسس للقواعد المهنية والأخلاقية ، في وقت أضحي فيه الإعلام المصري بمختلف أنواعه منبرا للسب والشتيم والفتاوى العشوائية ، مؤكداً أن الإعلام مر بسنوات فوضى وصلت إلى حد رفع الأحذية على الشاشات. وحسب المادة 02 من القانون الخاص بالمجلس، فالمجلس الأعلى لتنظيم الإعلام عبارة عن هيئة مستقلة ، يتمتع بالشخصية الاعتبارية ومقره الرئيسي محافظة القاهرة ويتولى تنظيم شؤون الإعلام المسموع والمرئي والرقمي والصحافة المطبوعة والرقمية وغيرها . ويتمتع المجلس بالاستقلال الفني و المالي والإداري في ممارسة اختصاصاته ولا يجوز التدخل في شؤونه ..و يهدف المجلس الأعلى إلى ضمان و حماية حرية الصحافة والإعلام في إطار المنافسة الحرة¹.

المطلب الثاني: التجربة الإعلامية الجزائرية

الفرع الأول : التجربة الإعلامية من الاستقلال إلى 1990.

- الإطار الهيكلي والتشريعي للإعلام السمعي بصري بالجزائر غداة الاستقلال (1962-1965):

غداة الاستقلال ورثت الجزائر الإذاعة والتلفزيون من الإذاعة والتلفزيون الفرنسي (La RTF) ، حيث تأسست مصالح بث الخدمات الإذاعية بفرنسا في عام 1944، وصدر مرسوم سنة 1945 يقضي بمنح الدولة حق احتكار الخدمات الإذاعية ممثلة في الإذاعة والتلفزيون الفرنسي La RTF ، وفي عام 1959 أضحت هذه الأخيرة مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري. وقد أسهمت اتفاقية إيفيان في الإبقاء على الإذاعة والتلفزيون الجزائري تابعين للسلطات الفرنسية ، ونصت على تأجيل موضوع هذه المؤسسة إلى مرحلة لاحقة².

وأبدت الجزائر منذ السنة الأولى من استقلالها رغبتها في استكمال مظاهر الاستقلال على الصعيد الثقافي والاعلامي ، وخاصة فيما يتعلق بالقطاع السمعي البصري، حيث اتضح أنه في السنة الأولى للاستقلال أن استمرار العمل بنود اتفاقيات إيفيان في هذا المجال ، أمر يتنافى وميدا استرجاع السيادة ، وأمام عدم وضوح المدة الانتقالية ، قام الجيش الوطني الشعبي الوطني باحتلال محطتي الإذاعة والتلفزيون في أكتوبر 1962 ، وحددت السلطات الجزائرية دوافع ذلك ، وأكدت أنها " إجراءات طالما ترقب الشعب وقوعها بفاغ الصبر، وأن هذه العملية تندرج ضمن إرادتنا الساعية إلى تصفية كل ما من شأنه أن يذكر من قريب أو من بعيد بالوجود

¹ - أجد سمو الدين، التشريعات الإعلامية في مصر، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2017، ص83.

² - Marlène Coulmb Guly , les informations télévisées, édition PUF Paris 1995,p14

الإستعماري الأليم داخل بلادنا..."، وأضافت: "أنه ليس من قبيل المنطق وقد استرجعت الجزائر سيادتها الوطنية أن تسمح بوجود أجهزة إعلامية تعرف المواقف التي تبنتها إبان الإحتلال...".

وحسب المجاهد الراحل " عبد العزيز شكيري " فان بسط السيادة على الاذاعة والتلفزيون جاء عقب تخطيط محكم رفقة 25 من أصدقائه ممن عملوا بالإذاعة السرية ، وتم ذلك في سرية تامة أين أوكلت له مهمة إنزال العلم الفرنسى من على مبنى الإذاعة والتلفزيون . ليلة 27 من أكتوبر 1962 ، وهي العملية سبقتها مفاوضات في سبتمبر 1962 قادها وزير الإعلام والأخبار آنذاك :الحاج حمو الذي تلاسن مع السفير الفرنسى بخصوص تخلي فرنسا عن قطاع الإعلام¹ .

إن الحديث عن تطور الإعلام السمعى البصرى في هذه المرحلة يقودنا للحديث على النقاط التالية²:

1. إقامة إعلام وطني يستلزم إعادة النظر في التشريعات والنصوص الإعلامية التي كانت تسيير القطاع السمعى البصرى ، وقد كشفت غداة الاستقلال عن تناقضها مع طبيعة المرحلة ومع تطلعات المجتمع الجزائرى الجديد والدولة الجزائرية الجديدة .

2. ضرورة إعادة بناء الإعلام بصفة عامة والقطاع السمعى البصرى بصفة خاصة ، وتدعيم مختلف البنى القاعدية والتوسع فيها بشكل الذي يساعد على خدمة أهداف الأمة وفي مقدمتها القضاء على التخلف وتحقيق التنمية .

3. إعادة هيكلة مختلف مؤسسات الإعلام بالشكل الذي يسمح لها بالانخراط في الجهود الوطنى وتحقيق أهداف المجتمع في إعلام وطنى مستقل يعبر عن اهتماماته.

4. تكيف القطاع الإعلامى - السمعى بصرى - مع ما يشهده الوطن والعالم من تطورات سواء على مستوى النصوص التشريعية أو البنى القاعدية أو على مستوى الخدمة المقدمة من قبل هذه الوسائل .

هذه المرحلة رغم قصرها إلا أنها كانت بمثابة الإرهاصات الأولى لإقامة إعلام وطنى يستجيب الحاجيات المواطن والوطن ، ويساهم كغيره من القطاعات الأخرى في مسيرة التنمية ، وأهم ما ميز هذه المرحلة هو العمل على تحرير مختلف وسائل الإعلام من السيطرة الفرنسية ، من حيث الملكية والإدارة والإشراف³ .

-الإطار الهيكلى والتشريعى للإعلام السمعى بصرى بالجزائر خلال الحزب الواحد (1965-1990).

¹ - بن يوسف بن خدة : نهاية حرب التحرير فى الجزائر ، اتفاقيات إيفيان ، ترجمة لحسن زغدار ، مع العين جبايلى ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1987 ، ص 111.

² - المرجع نفسه ص 113.

³ - شطاح محمد، التجربة الإعلامية الجزائرية، دار جوسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 95.

1. 1965-1976 :

تميزت هذه المرحلة بإصدار مراسيم جديدة في مجال الإعلام ، وألغى العمل بالقوانين الفرنسية، التي كانت تنظم النشاطات الإعلامية ، التي تم تمديد العمل بها بعد الاستقلال الأسباب ظرفية . فإلى غاية سنة 1976 لم يكن هناك أي قانون ينظم ممارسة الأنشطة الإعلامية بما في ذلك القطاع السمعى البصرى ، وقد كان لذلك انعكاسات سلبية على نشاط وسائل الاعلام.

2. 1976 - 1990 :

شهدت هذه المرحلة بداية الاهتمام الفعلي بقضايا الإعلام ووسائله بينها السمعية البصرية وبدأت معالم الخارطة الاعلامية في القطاع تتضح مع صدور الميثاق الوطنى عام 1976 ، الذي أشار إلى الدور الاستراتيجى لوسائل الاعلام في خدمة أهداف التنمية ، كما دعا إلى ضرورة استصدار قوانين وتشريعات تضع تحديدا سليما دور الصحافة ، الاذاعة والتلفزيون والسينما في مختلف المشاريع الوطنية والاهتمام بالتكوين في مجال الإعلام ، وتوفير الكوادر الإعلامية اللازمة لمواكبة خطط التنمية¹ ، وإشباع مختلف حاجات الجماهير في إعلام موضوعى وجيد . وعرفت بداية الثمانينات مناقشة أول مشروع الملف السياسى الاعلامية في الجزائر منذ الاستقلال ، وتم تحديد في ضوء ذلك بأن مفهوم الجزائر للإعلام كبلد اشتراكى ينتمى إلى العالم الثالث ، يقوم على أساس الملكية الإجتماعية لوسائل الاعلام ، وأن الإعلام جزء لا يتجزأ من السلطة السياسية المتمثلة في حزب جبهة التحرير الوطنى ، وأداة من أدواتها في أداء مهمات التوجيه والرقابة والتنشيط².

كما شهدت هذه المرحلة صدور أول قانون للإعلام في الجزائر عام 1982 في ظل الحزب الواحد ، ضمن الخطوط العامة للميثاق الوطنى ودستور 1976 ، ثم قانون الإعلام 1990 .

• قانون الإعلام أفريل 1982 :

تناول القانون لأول مرة مختلف جوانب النشاط الاعلامى ، وحدد الإطار العام لمفهوم الإعلام في الجزائر ، إذ نصت مادته الأولى على أن : "الإعلام قطاع من قطاعات السيادة الوطنية ، يعبر الإعلام بقيادة حزب جبهة التحرير الوطنى ، وفي إطار الاختيارات الاشتراكية المحددة في الميثاق عن إرادة الثورة ، وترجمة لمطامح الجماهير الشعبية ، يعمل الإعلام على تعبئة كل القطاعات وتنظيمها لتحقيق الأهداف الوطنية". ومن خلال تحليل

¹ - حزب جبهة التحرير الوطنى ، المشروع التمهيدى لملف السياسى الاعلامية ، لجنة الإعلام و الثقافة مطبوعات الحزب ، الجزائر 1982 ، ص 34 .

² - Zahir Thaddaden: Colloque sur la presse écrite au Maghreb, Tunis 1-3 décembre, Edit walf zug, humberg, 1989,p125

مضمون قانون الإعلام 1982 جاء لينظم قطاع المطبوعات والصحافة المكتوبة ، ولم يتعرض إلى الوسائل السمعية البصرية عدا ذكرها في إطار عام وفضفاض ، وكان المشروع يلحق مصطلح " السمعى البصري " كلما تطرق للحديث عن الممارسة الإعلامية والوسائل ، وجلي أن حساسية المؤسسات السمعية البصرية وخاصة التلفزيون وضع المشرع في وضع لا يسمح له بالخوض فيه¹.

وعليه فإن القطاع السمعى البصري ومنه التلفزيون ظل يسترشد في الممارسة ببعض التوجيهات فيما يتعلق بطبيعة المهنة ، وفي الجانب الجزائي ببعض مواد القانون .

• قانون الإعلام 1990:

صدر هذا القانون في 3 أبريل 1990، ونشر بالجريدة الرسمية يوم 4 أبريل من السنة نفسها ، وجاءت هذه الوثيقة تماشياً مع الدستور الجديد للبلاد، الذي فتح مجال التعددية السياسية التي تتضمن التعددية الإعلامية. وأشار هذا القانون في مادته 12 إلى التغييرات الجديدة التي ستطرأ على أجهزة القطاع السمعى البصري وكذلك قطاع الصحافة المكتوبة التابع للقطاع العام ، والتي يجب أن تتكيف وطبيعة المرحلة التعددية السياسية والإعلامية التي جاء بها القانون²، حيث تنص المادة المذكورة أعلاه : " تنظم أجهزة الإذاعة الصوتية والتلفزة ووكالة التصوير الإعلامي ، ووكالة الأنباء التابعة للقطاع العام في شكل مؤسسات عمومية ذات طابع صناعي وتجاري " والبارز في هذا القانون هو تأكيده على حرية إصدار المطبوعات ، لكنه استثنى في ذلك القطاع السمعى البصري ، ففي الوقت الذي تؤكد المادة 14 على أن "إصدار النشريات حر.."، في حين المادة 56 منه تكاد تستثنى القطاع السمعى البصري وتنص على أن " يخضع توزيع الحصص الإذاعية الصوتية أو التلفزيونية واستخدام الترددات الإذاعية الكهربائية الرخص ودفتر عام للشروط تعده الإدارة بعد استشارة المجلس الأعلى للإعلام " ، وهذا مايفسر عدم الإقبال على إنشاء قناة ثانية رغم الاتصالات التي تمت مع القناة الفرنسية canal plus وقنوات أخرى³.

ومن أهم مكاسب قانون الإعلام 1990 هو إنشاء هيئة إعلامية جديدة هي " المجلس الأعلى للإعلام" ، التي عرضت عملياً وزارة الإعلام، وتحدد المادة 59 طبيعة هذه الهيئة بما يلي : " يحدث مجلس أعلى للإعلام وهو سلطة إدارية مستقلة ضابطة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ، تتمثل مهمتها في السهر على احترام هذا القانون (قانون الإعلام)". وقد أوكلت للمجلس الأعلى حسب نص المادة 59 من القانون ،

¹ - المادة 01، قانون رقم 82-01 مؤرخ في 12 ربيع الثاني 1402هـ، الموافق ل6 فبراير 1982 يتضمن قانون الإعلام ، ص 242 .

² - محمد علي أبو العلا قنديل، الإعلام وحرية الرأي والتعبير، الطبعة الأولى، دار العلم والإيمان للنشر والتوزيع ، مصر ، 2015، ص 75.

³ - قانون رقم 90-07 المتعلق بالإعلام.

مهام : - ضمان استقلالية أجهزة القطاع العام للبحث الإذاعي الصوتي والتلفزيوني وحياده ، واستقلالية كل مهنة من مهن القطاع. - يسهر على تشجيع وتدعيم النشر والبحث باللغة العربية بكل الوسائل الملائمة. - يسهر على نشر الإعلام المكتوب ، والمنطوق والمتلفز عبر مختلف جهات البلاد وعلى توزيعه. - يسلم المجلس الأعلى للإعلام المرخص ، ويعد دفاتر الشروط المتعلقة باستعمال الترددات الإذاعية الكهربية والتلفزيونية.¹

وعليه فان قانون الإعلام 1990 شأنه شأن قانون 1982، حيث تعامل بحذر مع القطاع السمعي البصري رغم أهميته ، ورغم تأثيره في حشد مختلف الطاقات الوطنية لتحقيق أهداف الأمة والمجتمع . ويبقى إلغاء المجلس الأعلى للإعلام بمقتضى المرسوم 93-13 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993 أهم تناقض في هذا القانون ، بل يكاد يكون إلغاء للقانون في حد ذاته ، خاصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار المسؤوليات والمهام الموكلة للمجلس.

الفرع الثاني : التجربة الإعلامية بعد التعددية الإعلامية والإصلاحات السياسية

1. مرحلة التعددية السياسية و الإعلامية: 1990-2003 :

بدأت هذه المرحلة منذ سنة 1990 بصدور الدستور الجديد، الذي نص في مادته 40 على التعددية وحرية إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي (الأحزاب) ، وتميزت المرحلة بصدور العشرات من الصحف ، خصوصا عقب صدور قانون الإعلام 1990 ، الذي أكد على حرية إنشاء العناوين الصحفية المستقلة ، إلا أن القطاع السمعي البصري بقي تحت ملكية ووصاية الدولة ، كما ذكرنا في المطلب السابق ، وخلال سنتي 1998 ، و 2002 صدر مشروعان تمهيدان لقانون الإعلام ، وتناولوا القطاع السمعي البصري بشيء من التوسع والتركيز .

• التعلية الرئاسية رقم (17) نوفمبر 1997 :

من المفيد الإشارة إلى أن مشروع قانون الإعلام 1998 ، استلهموا أفكاره من التعلية الرئاسية 17، التي صدرت في 12 نوفمبر 1997 من طرف الرئيس اليامين زروال آنذاك ، وهذه التعلية كانت تعبيرا صادقا عن حجم وعي المسؤولين في أعلى هرم السلطة بأهمية كسب معركة النضال ، وكانوا واعين بأهمية وجود استراتيجية اتصال تساعد في تسيير شؤون الدولة والمجتمع. وقد قدمت التعلية عدة مقترحات عملية للنهوض بقطاع الاتصال بما فيه القطاع السمعي البصري ، ويمكن أن نقرأ في التعلية الرئاسية رقم 17 :

"ضرورة انفتاح في المستوى الأول - وسائل الإعلام على المجتمع للتعرف على انشغالاته وطموحاته ، ومن ثمة تلعب وسائل الإعلام هذه دور عامل ربط اجتماعي " كما حذرت التعلية وسائل الإعلام من الخضوع للتأثيرات

¹ - رمضان بلعمري ، القطاع السمعي البصري في الجزائر (إشكالات الانفتاح) مذكرة ماجستير، غير منشورة، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر ، 2012، ص 24.

الحزبية ، وذلك بضمان الحياد في نقل الأحداث من خلال تطبيق مفهوم الخدمة العمومية ، وإنشاء هيئة تنظيمية
لمجال الإتصال "

• المشروع التمهيدي الخاص بقانون الإعلام 1998:

ولأول مرة جرى تقديم مصطلح "الاتصال السمعى البصري" بعدما كانت القوانين السابقة تعتبره مجرد
سند إذاعي أو صوتي أو تلفزي يمارس من خلاله الحق في الإعلام. ومن الأمور المهمة التي أدرجها هذا المشروع هو
إنشاء مجلس أعلى للاتصال ، باعتباره سلطة مستقلة تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية ، وتضمن التعددية في
الإعلام وحرية الصحافة والاتصال . ومن بين مهام المجلس منح تراخيص استغلال الوسائط السمعية البصرية ،
حيث توضح المادة (31) من مشروع القانون : " يخضع الترخيص بأية خدمة اتصال سمعي بصري غير خدمات
القطاع العمومي ، لإبرام اتفاقية بين المجلس الأعلى للاتصال المعرف باسم الدولة والمستفيد من رخصة انشاء خدمة
اتصال سمعي بصري ". وكان بالإمكان حسب الباحثين في مجال الإعلام الجزائري ، أن يحدث مشروع قانون
الإعلام 98 نقلة نوعية في الانفتاح الإعلامي في شقه المتعلق بالسمعى البصري ، لكن صدور قرر تجميده على
مستوى البرلمان ، وتحديدًا مجلس الأمة ، بحجة الخلط التشريعي بين قطاع الإعلام وقطاع الإشهار عجل بؤاد
مشروع القانون وإحالته إلى الدرج¹.

• المشروع التمهيدي لقانون الإعلام 2002:

جاء هذا المشروع على أنقاض المشروع التمهيدي لسنة 1998، الذي لم يصدر ولم يتحول إلى قانون.
وقد حدد المشروع التمهيدي مفهوم النشاط الإعلامي في المادة الثانية بالقول : " يقصد بنشاط الإعلام في مفهوم
هذا القانون ، وضع معلومات تحت تصرف الجمهور أو فئات منه عبر كل الدعائم سوء أكانت : مسموعة ،
مرئية ، أو الكترونية وكذلك بصفة دورية " ، وخصص المشرع الباب الثالث من المشروع ليتناول فيه " النشاط
الإعلامي عن طريق الاتصال السمعى البصري ". وما يلاحظ على هذا المشروع بوجه عام هو الخلط بين مفهومي
الإعلام والاتصال ، ويعتقد الدكتور محمد شطاح أن استخدام مصطلح الاتصال بشموليته يتناقى مع النشاط
الإعلامي ويتناقى مع القانون ، إذ لا يعقل أن نسمي القانون بقانون الإعلام ، ثم نستخدم مصطلح الاتصال في
أغلب فصوله ومواده. وحددت المادة (35) من المشروع آليات وأدوات ممارسة النشاط الاتصالي السمعى البصري
" نشاط الاتصال السمعى البصري حر يمارس من طرف مؤسسات وهيئات القطاع العام، المؤسسات والشركات

¹ - مشروع تمهيدي لقانون عضوي يتعلق بالإعلام وزارة الإتصال والثقافة ، مارس 1998 ، المادة 31 .

الخاضعة للقانون الجزائري الخاص .. " كما تحدث المشروع التمهيدي للإعلام 2002 في مادته (38) خضوع الممارسة الإعلامية في القطاع السمعي البصري لترخيص من قبل المجلس السمعي البصري " وتحدد المادة (42) مهام الهيئة الرقابية المسماة " المجلس السمعي البصري " الذي هو سلطة مستقلة للضبط والمراقبة ، تتمتع بالاستقلال المالي ، ضامنة للتعددية الإعلامية وحرية الصحافة في الاتصال السمعي البصري¹ .

2. مرحلة الإصلاحات السياسية والإعلامية 2012 إلى يومنا هذا :

وهي المرحلة التي شهدت إصلاحات كبرى في قطاع الإعلام ، أبرزها رفع إحتكار الدولة عن المجال السمعي البصري وفتحها للخواص ، وقد تعززت المنظومة التشريعية بالجزائر بقانون جديد للإعلام سنة 2012، وقانون خاص بالإعلام السمعي البصري العام 2014، والذي تبع بعدة مراسيم رئاسية منظمة للمجال السمعي البصري المرخص له .

• قانون الإعلام 12-05:

جاء قانون الإعلام الجديد 12-05 المؤرخ في 12 يناير 2012 ، في ظل الإصلاحات السياسية ، التي أقرها الرئيس بوتفليقة عقب خطابه للأمم في 11 أبريل 2011، والذي أعلن فيه عن جملة من الإصلاحات الجذرية التي طالت عددا من القطاعات بينها قطاع الإعلام . وقد كان لريخ الربيع العربي الأثر الكبير في ذلك . ويعد هذا القانون نقطة تحول مهمة في المسار الإعلامي بالجزائر ، أين تم رفع الاحتكار عن النشاط السمعي البصري ، وأصبح متاحا للأشخاص المعنويين ، والذين يمتلكون رأس مال لأشخاص طبيعيين أو معنويين يتمتعون بالجنسية الجزائرية ، حسب المادة (04) من هذا القانون. ويؤكد هذا القانون على أن ممارسة النشاط يتم بحرية وفقا للمادة الثانية منه "يمارس نشاط الإعلام بحرية ... " كما أفرد قانون الإعلام 12-05 بابا كاملا بهذا الخصوص "الباب الرابع" ، حيث تحدث في الفصل الأول منه عن ممارسة النشاط السمعي البصري ، والذي قصد به وفقا للمادة (58) منه "النشاط السمعي البصري في مفهوم هذا القانون العضوي ، كل ما يوضع تحت تصرف الجمهور أو فئة منه عن طريق الاتصال اللاسلكي ، أو بث إشارات أو علامات أو أشكال مرسومة أو صورة أو أصوات أو رسائل مختلفة لا يكون لها طابع المراسلة الخاصة، وتضيف المادة (61) من القانون أن النشاط السمعي البصري يمارس من قبل :هيئات عمومية ، مؤسسات وأجهزة القطاع العمومي ، المؤسسات أو الشركات التي تخضع للقانون الجزائري² .

¹ - محمد شطاح، المرجع نفسه، ص 113.

² - قانون عضوي رقم 12-05 المؤرخ في 18 صفر 1433 هـ الموافق ل12 يناير 2012 يتعلق بالإعلام.

والملاحظ أن المادة (61) تتناقض مع المادة (04) في جزئية معينة ، حيث تسمح هذه الأخيرة للأحزاب السياسية أو الجمعيات المعتمدة بانشاء وسائل الإعلام ، والمضمون هنا يدل على عدم استثناء الجهات من انشائها لوسائل إعلام سمعية بصرية ، فيما المادة (61) تستثني بشكل صريح الاحزاب والجمعيات من النشاط السمعي البصري. كما يقر قانون الإعلام 05-12 تأسيس سلطة لضبط السمعى البصري ، وهي سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ، حسب المادة 64 منه ، وهي الهيئة التي تضمن تنظيم وضبط وكذا هيكله المجال السمعي البصري ، كما أعطاهها قانون الاتصال السمعي البصري الذي سيأتي ذكره لاحقا

صلاحيات عدة خصوصا ما تعلق بالشق الرقابي . كما اهتم قانون الإعلام الجديد أيضا بوسائل الإعلام الإلكترونية سواء بالصحافة المكتوبة ، أو النشاط السمعي البصري عبر الانترنت ، حيث يتمثل هذا الأخير حسب المادة (69) : " يقصد بخدمة السمعى البصري عبر الانترنت ، كل خدمة اتصال سمعي بصري عبر الانترنت (واب تلفزيون-، واب - إذاعة موجهة للجمهور أو فئة منه ، وتنتج وتبث بصفة مهنية من قبل شخص طبيعي أو معنوي يخضع للقانون الجزائري ، ويتحكم في محتواها الافتتاحي" ، وتضيف المادة (70) : " يتمثل النشاط السمعي البصري عبر الانترنت في انتاج مضمون أصلي موجه للصالح العام ويجدد بصفة منتظمة ، ويحتوي خصوصا على أخبار ذات صلة بالأحداث ، وتكون موضوع معالجة ذات طابع صحفي ، لاتدخل ضمن هذا الصنف إلا خدمات السمعى البصري التي تمارس نشاطها حصريا عبر الانترنت¹ .

2. قانون النشاط السمعي البصري 04-14 :

وقد انبثق هذا القانون وفقا للمادة الأولى منه ، " طبقا لأحكام القانون العضوي للإعلام 1205 ، ويهدف إلى تحديد القواعد المتعلقة بممارسة النشاط السمعي البصري وتنظيمه " حيث أكد القانون حسب نص المادة 4 منه : " على أن خدمات الاتصال السمعي البصري التابعة للقطاع العمومي تكون في شكل قنوات عامة وقنوات موضوعاتية " ، في حين اقتصر أمر إنشاء "القنوات الموضوعاتية فقط " وفق المادة 05 ، دون انشاء القنوات العامة ، بالنسبة لمؤسسات و هيئات وأجهزة القطاع العمومي ، أو بالنسبة للأشخاص المعنويين² .

وقد قدم قانون النشاط السمعي البصري 04-14 في فصله الثاني تعريفات تتعلق بمفاهيم وأنواع وأشكال خدمات الاتصال السمعي البصري ، ليتبع بعدها بالحديث عن خدمات الاتصال السمعي البصري التابعة للقطاع العمومي ، ثم خدمات الاتصال السمعي البصري المرخصة ، والتي حدد لإنشائها جملة من الشروط

¹ - المرجع نفسه.

² - قانون رقم 04-14 مؤرخ في 24 ربيع الثاني 1435هـ الموافق 24 فبراير 2014 المتعلق بالنشاط السمعي البصري، مرجع سابق.

وفقا لما جاء في المادة 19 من القانون . وسمح القانون 14-04 للقنوات الموضوعائية المرخص لها ، حسب المادة 18 : "أن تدرج حصصا وبرامج إخبارية وفق حجم ساعي ". وقدم القانون أيضا مراحل وخطوات يتم بموجبها منح رخصة خدمة الاتصال السمع البصري ، كما خصص بابا كاملا (الثالث) لسلطة ضبط السمع البصري من حيث مهامها وصلاحياتها ، تشكيلها وتنظيمها وسيرها ، فيما خصص الباب الرابع للأرشفة السمعية البصرية والإيداع القانوني. وحسب الباحثة صبيحة بخوش فإن قانون السمع البصري 14-04 أبرز هيمنة السلطة على القطاع و يتجلى ذلك بوضوح من خلال تشكيلة سلطة ضبط السمع البصري والتي أبعدها تماما مهني القطاع، عكس سلطة ضبط الصحافة المكتوبة التي يشكل فيها الصحفيون نصف عدد الأعضاء، ضف إلى ذلك احتكارها لمؤسسة البث الإذاعي و التلفزيوني، إلى جانب الاحتفاظ بصلاحيات منح الرخص للقنوات أو رفضها. والخلاصة أن قانون النشاط السمع البصري 14-04 وضع أطرا لتنظيم القطاع السمع البصري ، سيما ما تعلق بالخدمات المرخص لها ¹.

• مراسيم تتعلق بالنشاط السمع البصري :

وهي المراسيم التي تبعت صدور القانون 14-04 وهي :

- مرسوم تنفيذي 16-220، مؤرخ في 8 ذي القعدة 1437هـ الموافق ل11 غشت 2016، يحدد شروط وكيفيات تنفيذ الإعلان عن الترشح لمنح رخصة إنشاء خدمة اتصال سمعي بصري موضوعاتي.
- مرسوم تنفيذي رقم 16-221 مؤرخ في 8 ذي القعدة 1437هـ الموافق ل11 غشت 2016، يحدد مبلغ وكيفيات دفع المقابل المالي المرتبط برخصة إنشاء خدمة اتصال سمعي بصري موضوعاتي .
- مرسوم تنفيذي رقم 16-222 ، مؤرخ في 8 ذي القعدة 1437هـ الموافق ل11 غشت 2016 ، يتضمن دفتر الشروط العامة الذي يحدد القواعد المفروضة على كل خدمة للبث التلفزيوني أو للبث الإذاعي .

¹ - المرجع نفسه.

المبحث الثاني: التكييف القانونى لسلطة ضبط السمعى البصرى

إن التوصل إلى تكييف أى هيئة على أنها تتمتع بالطابع السلطوى ينبغى علينا الاستناد إلى مجموعة من المعايير التى تبين لنا أن هذه الهيئة تعتبر سلطة لها صلاحية اتخاذ القرار، إذ أن السلطات الإدارية المستقلة هي سلطات بالمعنى الذى يجعلها تختلف عن الهيئات الاستشارية لا باعتبارها تتمتع بسلطة حقيقية في إصدار القرارات فحسب، بل لأن هذه القرارات كانت من اختصاص السلطة التنفيذية.

المطلب الأول: الطبيعة القانونية لسلطة ضبط السمعى البصرى

الفرع الأول: اعتبارها سلطة إدارية

نص المشرع على أنه تنشأ سلطة ضبط في مجال النشاط السمعى البصرى مزودا إياها بصلاحيات ووظائف متجانسة، فهل تدل على أنها سلطة فعلية؟ ، كما لم يؤكد المشرع صراحة على غرار بعض السلطات الإدارية المستقلة بالطابع الإدارى لسلطة ضبط السمعى البصرى، فهل يمكن اعتبارها ضمن فئة السلطات الإدارية المستقلة أم أنها تتميز بطابع خاص بما لا سيما بالنظر إلى كونها تنظم أحد أهم الحريات العامة الدستورية؟¹

1. مظاهر الطابع السلطوى:

اعتبر بعض الفقهاء أن الوصول إلى تحديد هذه الطبيعة أمر صعب، لأن إطلاق مصطلح السلطة على هذه الهيئات لا يبرر كونها تنتمي إلى فئة الهيئات الإدارية الكلاسيكية، فما هي السلطة؟ وما هي عناصرها بالنسبة لسلطة ضبط؟

نجد في هذا السياق عدة آراء فقهية تناولت مسألة السلطة لفهم الطبيعة القانونية لهذه الهيئات الجديدة ضمن المنظومة القانونية منهم الأستاذ Jacques Chevallier مركزا على النظام الحقيقى " للسلطة " ، والذى ينعكس من خلال وجود سلطة أخذ القرارات، ومنه فهو يعتبر أن السلطات الإدارية المستقلة " سلطات " لأنه تتوفر فيها شروط السلطة لاسيما ما تعلق بالوظيفة التى تؤديها وهي الضبط، وليس التسيير أو تقديم خدمات أو القيام بنشاطات معينة، بل الإشراف على تطوير قطاع من الحياة الاجتماعية، مع ضمان احترام بعض التوازنات التى تدخل في إطار وظيفة

¹ - ZOUAIMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la regulation économique en Algérie, édition Houma, 2005, p. 19

الضبط، صلاحية إصدار القرارات التي تسمح لها بتعديل المراكز القانونية والوضعيات الفردية، بل اعتبر أنه حتى الهيئات التي تتمتع بصلاحيات تقديم الاقتراحات التي تساهم بواسطتها في إعداد اللوائح التنظيمية، أو سلطة إصدار التوصيات التي حتى وإن كانت تتجرد من صفة الإلزام فهي على الأقل تتمتع بنفس الآثار القانونية في مواجهة المعنيين بها مثل التنظيمات.

أما الفقيه Rene Chapus فقد اعتمد تمييزا من زاوية مختلفة مؤسسا ذلك على فكرة الإدارة الفعالة حيث ميز بين الأجهزة التابعة " للإدارة الفعالة " Active والتي تتخذ القرار، وبين الأجهزة التي لا تتمتع إلا بوظيفة تقديم الاستشارة، والتي توضع في قائمة الأجهزة الاستشارية وليست قائمة السلطات الإدارية المستقلة وقدم بعض الأمثلة على هذه الأجهزة مثل لجنة ضمان الاطلاع على الوثائق الإدارية، لجنة ضمان أمن المستهلك، اللجنة الاستشارية لحقوق الإنسان، مع تأكيد على عدم الاستهانة بالوظيفة التي تؤديها هذه الأجهزة أي الأجهزة الاستشارية، التي وإن كانت لا تتمتع بسلطة إصدار القرارات لكن آرائها يمكن أن تتمتع بسلطة معنوية كبيرة¹.

وفي الجزائر فقد اعترف المجلس الدستوري بوجود السلطات الإدارية المستقلة، أثناء تكييفه للهيئة العليا للاتصال السمعي البصري على أنها سلطة إدارية مستقلة في سنة 1984، ثم اللجنة الوطنية للإعلام والحريات " CNIL " في قراره الصادر في 18 سبتمبر 1986، وبعده مجلس المنافسة بموجب القرار الصادر عنه في 23 جانفي 1987، والمجلس الأعلى للسمعى البصرى بموجب القرار الصادر في 17 جانفي 1989، وسلطة ضبط الاتصالات بموجب القرار الصادر في 23 جويلية 1993، وأكد المجلس الدستوري بأنه لا يوجد عائق دستوري أمام إنشاء هذه السلطات².

وفي اجتهاد آخر للمجلس أقر باستقلالية للسلطات الإدارية المستقلة ضمنا لحياها عن السلطات الأخرى، وأدخلها ضمن الجهاز الإداري دون تبعتها للسلطة التنفيذية، فقد أقر في سنة 1986 بخصوص قضية اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات باستقلالية هذه الأخيرة، مع خضوعها للرقابة القضائية ومسئوليتها أمام البرلمان، مما يجعل الهيئات الإدارية المستقلة تمثل الدولة بوصفها شخص معنوي من القانون العام وليس بوصفها جهازا سياسيا، إذ أن المهام السياسية المحضة منحت للسلطة التنفيذية³.

¹ - ذكرته خرشى الهام، مرجع سابق، ص. 93.

² - قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصاد: لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، وسلطة ضبط البريد والمواصلات نموذجين، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان، 2010، ص. 151.

³ - DOSIERE René et VANNESTE Christian, Rapport d'information sur : « Les autorités administratives indépendantes », Présenté à l'Assemblée Nationale, Tome 1, Paris

أما مجلس الدولة قرر في اجتهاد له حول استقلالية هذه السلطات، وفقا للقرار الصادر في 07 جويلية 1989 أنه: "لا يمكن للحكومة أن تنهي مهام رئيس سلطة إدارية مستقلة قبل نهاية عهده، وأعطى المجلس النطاق الكامل لمبدأ نهاية العهدة المقصودة من قبل السلطة التشريعية"¹

وما يمكن استنتاجه حول الهيئات الإدارية عموما عن الطابع السلطوي ما يمنح لها صفة السلطة المستقلة هو الجمع بين التنظيم المحكم والخاص بين سلطات الضبط والصلاحيات المخولة لها وهو ما يجعلها سلطات بالمعنى الحقيقي . وفقا لهذا المنطق، ينبغي ألا يكون مصطلح " السلطة " الذي اعتمده القانون في إنشاء سلطة ضبط السمعى البصرى، مجرد إيجاء من حيث أن فعالية هذا التكييف القانونى للهيئة كسلطة يجب أن يقاس بمجموعة من المؤشرات المتعلقة بالصلاحيات المخولة لها وان تهدف إلى أخذ القرارات وتنفيذها . إذ تتجلى طبيعتها ومظهرها السلطوي من خلال ما تتخذه من قرارات ضبطية لتنظيم القطاع الذي تعنى به.

إذ يبرز الأستاذ " زوايمية رشيد " أن استعمال المشرع الجزائري لمصطلح " السلطة " إنما يقصد منه أن هذه الكيانات ليست مجرد هيئات استشارية تنصب مهمتها على تقديم الآراء، إنما تتمتع بسلطة إصدار القرارات التي يعود أصلا اختصاص اتخاذها إلى السلطة التنفيذية، ويترتب عن إصدارها جميع الآثار الخاصة بالقرارات الإدارية التنفيذية من حيث افتراض المشروعية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن السلطات الإدارية المستقلة أنشئت من أجل ممارسة سلطة تنظيمية في مجالات حساسة، لا تريد الحكومة تحمل أية مسؤولية سياسية تجاهها"².

ومنه على غرار باقي السلطات الإدارية المستقلة منح المشرع سلطة ضبط السمعى البصرى بعض السلطات والصلاحيات - ولو بقدر يمتاز بالحدودية والقصور في صنع القرار - والذي يقع تقليديا ضمن مجال السلطة التنفيذية، حيث تنص المادة 55 من قانون 14 /04 المتعلق بالنشاط السمعى والبصرى على انه تمنح هذه السلطة، عدة أنواع من الوظائف نذكر منها:

• في مجال الضبط:

على سبيل المثال، تقوم الهيئة بمهمة تخصيص الترددات الراديوية لإنشاء محطات الإذاعة والتلفزيون، والموضوعة تحت تصرفها من قبل الهيئة العمومية المكلفة بالبث الإذاعي والتلفزيونية من اجل إنشاء خدمات الاتصال السمعى

¹ -De MONTALIVET Pierre, « Constitution et autorités de régulation », RDP, n°02, Paris, 2014, p. 316

² - ZOUAIMIA Rachid, «Les autorités administratives indépendantes et la regulation économique », Revue Idara, numéro spécial, n° 28, P. 30.

البصري، ووضع القواعد فيما يتعلق بشروط الإنتاج والبرمجة، فضلا عن صلاحيات أخرى لتنظيم المحتوى ومراقبته، وتحديد القواعد المتعلقة بث البيانات ذات المنفعة العامة الصادرة عن السلطات العامة¹.

• في مجال المراقبة:

إضافة إلى المهام السابقة تسهر الهيئة على ضمان الاستقبال الجيد من الإشارات عن طريق مراقبة استخدام الترددات بالتنسيق مع الهيئة المكلفة بتسيير طيف الترددات والهيئة المكلفة بالبث الإذاعي والتلفزيوني، كما لها ممارسة الرقابة على موضوع ومضمون وكيفيات برمجة الحصص الشهرية وفرض احترام دفاتر الشروط، واحترام مطابقة أي برنامج سمعي أو بصري كيفما كانت وسيلة بثه للقوانين والتنظيمات السارية المفعول، وهذا كله يدخل في مجال تدابير الضبط الإداري، التي يهدف من ورائها الحفاظ على النظام العام الاقتصادي ووقايته هذا ما يجعل هذه التدابير نافذة تخاطب جميع المعنيين بها².

• في تسوية النزاعات وتوقيع العقوبات الإدارية:

ويندرج في هذا الإطار سلطة التحكيم بين المتعاملين من جهة وبين المتعامل والمستهلك أو المستعمل من جهة أخرى. إضافة إلى التحقيق في شكاوى الأحزاب السياسية والتنظيمات النقابية والجمعيات الصادرة ضد أي شخص معنوي يستغل خدمة الاتصال السمعى البصري، وفي الأصل أن هذه المهام وأخرى تندرج في المهام الواقعة تقليديا على عاتق الوزير المسؤول عن قطاع الاتصال.

بالإضافة إلى سلطة صنع القرار فإن قانون النشاط السمعى البصري عهد إليها مهمة ممارسة السلطة القمعية التي تتجلى في توقيع مختلف العقوبات الإدارية، وإن كانت محدودة النطاق، لا يمكن إنكارها بل هي حجر الزاوية في هذا التنظيم، إذ أنها تضمن الامتثال للقرارات الصادرة عن السلطة، والتي يمكن أن تفرض عقوبات على الأشخاص الخاضعين للضبط الذين لا يستجيبون للوفاء بما ورد في دفتر الشروط، أو يخلون بالأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالقطاع أو مجال المنافسة بصفة عامة، بدءا من تعليق تراخيص تشغيل الخدمات إلى السحب المؤقت أو النهائي لرخصة الاستغلال، إضافة إلى توقيع الغرامات المالية.

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 02 - 97 مؤرخ في 2 مارس 2002، يتعلق بإنشاء الوكالة الوطنية للترددات ج.ر. ج. ج. عدد 17 مؤرخ في 16 مارس 2002، معدل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 06 - 195 مؤرخ في 31 ماي 2006، ج.ج. عدد 36 مؤرخ في 31 ماي 2006 والمرسوم التنفيذي رقم 07 - 303 مؤرخ في 27 سبتمبر 2007 ج.ر. ج. ج. عدد 63 مؤرخ في 7 أكتوبر 2007.

² - بلغزلي صبرينة، نظام التدابير الوقائية المتخذة من طرف السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع القانون العام للأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة، كلية الحقوق، 2011، ص.34.

وفي الواقع فإن سلطة ضبط السمعى البصرى، لا تحل محل السلطة التنفيذية فحسب بل أيضا محل القاضي الذي ينتقل اختصاصه القمعى في مجال الإعلام إلى هذا الهيكل الجديد لاسيما مع إزالة العقوبة السالبة للحرية في مجال الصحافة وفقا للتعديل الدستور 2016 ما يجعل وصف " السلطة " ينطبق عليها¹.

2. مضمون مهمة الضبط :

مصطلح الضبط يعود إلى الإنجليزية بمعنى REGULATION ومفاده كل " عمل رقابي يسعى للحفاظ على وضعية معينة وذلك من خلال الاعتماد على مجموعة قواعد تحكم المسار وتصدر وتحفظ من طرف السلطة"².

أما من الناحية الاقتصادية يعنى الضبط مفهوم التحول من الدولة المحتكرة للاقتصاد إلى الدولة الضابطة له، مكتفية بفرض قواعد اللعبة والسهر على حسن تطبيقها والسهر على حمايتها، وبالتالي تنصيب الدولة كحكم اللعبة الاقتصادية والاجتماعية.

وعليه يعتبر ضبط وتنظيم الحياة الاقتصادية من القضايا المهمة لكل الدول بهدف التحكم في السوق الداخلية وحمايتها من كل أشكال الممارسات الغير القانونية، ولأجل ذلك تم استحداث هذه الكيانات الإدارية مهمتها الأساسية تأطير الممارسات الاقتصادية، وهذه الهيئات تقوم بالوظيفة الإدارية تعبيرا عن نشاطها الإدارى، وتتولى هذه المهمة الإدارات العمومية على المستوى المركزي أو المحلي أو على المستوى الخاص بالإدارات الأخرى. إذ تمارس السلطات الإدارية المستقلة مهام الرقابة على السوق وفرض احترام قواعد المنافسة وبذلك تؤدي وظيفة ضبط الحياة الاقتصادية³.

وعليه فإن مدلول الضبط من الناحية المادية والمؤسسية يوجهنا إلى الهيئة المكلفة به ومدى توفرها على صلاحيات وأدوات تدخل كافية من أجل ممارسة وظيفتها الضبطية، وعليه فإن هيئات الضبط الاقتصادي لا بد أن تنطوي على سلطة حقيقية هي نتاج تحويل جزء من السلطات الثلاثة لصالحها:

أ. من الناحية التشريعية: فقد تم الاعتراف بوظيفة معيارية فقط من خلال سلطة تنظيمية تمكن من تقليل التضخم التشريعي في نصوص القانون الاقتصادي، وإرساء قواعد جديدة قابلة التكيف مع مستحداث السوق.

¹ - تنص المادة 50 فقرة 4 من قانون رقم 16 - 01 مؤرخ في 6 مارس 2016، على أنه " ... لا يمكن أن تخضع جنة الصحافة لعقوبة سالبة للحرية ".

² - خرشي سهام، مرجع سابق، 68.

³ - المرجع نفسه، ص 69.

ب. من الناحية التنفيذية: تم نقل جزء كبير من سلطة القرار من المستوى الوزاري التنفيذي إلى هذه الهيئات خصوصا تلك المتعلقة بمنح الرخص والإتمادات، إذ في ظل اقتصاد السوق تكون الدولة مساهما في المؤسسات الاقتصادية العمومية على قدم المساواة مع القطاع الخاص، ومن غير المعقول ترك المبادرة الاقتصادية لصالح الإدارة المركزية للدولة، ومن ثمة فإن هذه الهيئات ومن خلال نص المادة 25 من الدستور، والمتعلقة بحياد الإدارة تعتبر نقلة نوعية في مفهوم السلطة العمومية وسلطة القرار¹.

ج. من الناحية القضائية: تم الاعتراف لمعظم سلطات الضبط الاقتصادي بالطابع الشبه القضائي المتمثل في سلطة توقيع العقوبات عند الإخلال بالقاعدة القانونية من طرف المتعاملين إضافة إلى سلطة التحكيم.

وخلافا لأغلب سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي التي ترث معظم سلطاتها الضبطية من مختلف إدارات الدولة المتدخلية التي كانت مسؤولة في السابق عن إدارة القطاع الاقتصادي المعني ومراقبة أنشطة المتعاملين من القطاع الخاص، فإن المهمة الضبطية لسلطة الضبط في مجال الإعلام السمعي البصري، تتمثل في حماية الحقوق والحريات، إذ تجد نفسها أمام رهانات أساسية تتمثل أساسا في رهان ديمقراطي يتجلى من خلال اعتبار القطاع ركيزة محورية في البناء الديمقراطي، والانفتاح السياسي عبر تكريس قيم الحرية والتعددية والتنوع والمشاركة واحترام حقوق الإنسان وصيانة كرامته، ورهان اقتصادي يتمثل أساسا في إرساء قواعد المنافسة، باعتبار القطاع حلقة أساسية في الدورة التنموية، إضافة إلى الرهان السوسيوثقافي، ويبرز من خلال اعتبار القطاع السمعي البصري فاعلا في التنشئة المجتمعية والثقافية، ودافع قوي لنشر القيم وتحقيق انسجام اجتماعي، إذ يرجي منها أن تكون " الضامن للحريات العامة"².

وهذه المقاربة في عمل السلطات الإدارية المستقلة يفترض تجانس المصالح المعنية في القطاعات محل الضبط على افتراض طبيعتها الاقتصادية ثم القول بالقدرة على المنافسة الإنشاء وحفظ التوازن المطلوب بين هذه المصالح بعد نضج هذه المنافسة، ويكون ذلك من خلال طريقة واحدة وهي " الضبط غير المتماثل " La regulation asymetrique ومع ذلك فإن هذا يبدو بعيدا عن أن يكون فرضية مسلم بها، لأن العديد من قطاعات النشاط الخاضعة للضبط تخفي بطبيعتها المنطق المتضارب نظرا للاختلاف الواضح فيها غير القابل للاختزال³.

¹ - نص المادة 25 من قانون 16 - 01 مؤرخ في 6 مارس 2016، مرجع سابق على أن " عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون " .

² - Voir sur la question : KERKATLY Yehia, Le juge administratif et les libertés publiques en droits libanais et français, Thèse pour le Doctorat en Droit public, Université de Grenoble, 2013.

³ - هاملي محمد، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، 2012.

وينطبق ذلك على النشاط السمعى البصرى فى الجزائر بعد أن كان محتكرا لعقود من الزمن ما يثير مسألة الانتقال من نظام احتكارى إلى نظام تنافسى، بعد أن صار مجالا مفتوحا للمنافسة الحرة، يمكن ضمانه تماما عن طريق الضبط غير المتماثل.

إذ أن هناك مسألة التوازن الضرورى بين المصالح المتعارضة للمتعاملين بالقطاع المعنى وهى حرية المبادرة من مستغلى خدمات القطاع السمعى البصرى، وحقوقهم فى التعبير والتعددية الإعلامية واختلاف الآراء، ومن جهة أخرى الحق فى الإعلام من مستعملى وسائل الإعلام ، فمن الواضح أن فى مثل هذا النموذج من الضبط " غير المتماثل " الاهتمام يقتصر على ضمان الافتتاح الفعلى للسوق من خلال نظام الرخصة، وليس بما فيه الكفاية للحفاظ على مصالح غير الاقتصادية التى ترد فى القطاع السمعى البصرى، مما يبرر الحاجة إلى نهج مختلف للضبط، والغرض الرئيسى منه هو " منع المخاطر فى التنافس فى السوق ". ما يسمح من خلال مجموعة من الاختصاصات الأصيلة للسلطة الحفاظ على التوازن بين الاقتصاد وسياسة البث السمعى البصرى¹.

منه تبين خصوصية الضبط فى مجال الحريات العامة، وهى حرية الإعلام والتعبير من خلال طرحها من نموذج التنظيم الانتقالي، إذ أن السعى إلى نضج المنافسة فى النشاط السمعى البصرى له غايته الخاصة بقدر ما يشكل شرطا أساسيا لحماية التعددية الإعلامية. وبهذا الطرح فإن جميع أصالة المهمة الضبطية لسلطة ضبط المجال السمعى والبصرى سيكون من خلال تنظيم ممارسة الحرية الاقتصادية لضمان حماية الحريات الأخرى. وبالتالي فإن طابعها غير الانتقالي سوف يجعلها تستمر دائما فى الرقابة لضمان التنظيم المسبق للقطاع تحت مسؤوليتها².

وخلص القول، أن سلطة ضبط السمعى البصرى عبارة عن سلطة حقيقية مؤهلة فى حال تم استثمار مهمتها الضبطية الأصيلة التى تعكس الخصوصية التى تميز هذه السلطة عن باقى السلطات إذ أنها لا ترمى فقط إلى إرساء قواعد منافسة حرة ونزيهة إنما حماية الحرية العامة التى عهدت إلى تنظيمها وتأطيرها، والسهر على احترام الطابع التعددى لتيارات الفكر والرأى، ما يفترض مهمة ضبط مختلط يجمع بين مطلب المنافسة ومقتضيات حماية واحترام حرية الحق فى الإعلام وحرية التعبير فى المجال السمعى البصرى.

1 -FRISON-ROCHE Marie-Anne, « Les nouveaux champs de la régulation », RFAP, n°1, 2004, p55.

2 - TEITGEN-COLLY Catherine, « Les autorités administratives indépendantes: Histoire d'une institution », in COLLIARD Claude-Albert & TIMSIT Gérard (S/dir.), Les autorités administratives indépendantes, PUF, Paris, 1988, p 34

ويبقى الطابع الإداري الذي يميز اغلب سلطات الضبط، ومدى إلحاقه بس ضممس.ب مع عدم الإفصاح عنه صراحة من المشرع يثير جدلا، كما يرتب التسليم به آثار خطيرة على بعض المبادئ والحريات في القطاع محل الضبط.

الفرع الثاني: الطابع الإداري للهيئة

لا يثور الإشكال عند تصريح المشرع بالطابع الإداري ضمن القانون المنشأ للهيئة الضابطة بقدر ما يثار أمام عدم النص على ذلك صراحة مثلما عليه الأمر بالنسبة لعدد من السلطات في القانون الجزائري، على غرار لجنة ضبط الكهرباء والغاز ، 26 ونفس الحذو اتبعه المشرع بالنسبة لسلطة الضبط في مجال الإعلام، ما يستدعي تحليل بعض العناصر التي من شأنها التدليل على تمتعها بالطابع الإداري والتي دأب الفقه على إرساءها، والتي تستنبط من خلال أهم المبادئ القانونية التي يقوم عليها عمل السلطات الإدارية التقليدية في الدولة وهو مبدأ الفصل بين السلطات¹.

1. من حيث مبدأ الفصل بين السلطات:

تقوم نظرية الفصل بين السلطات التي ارتبطت بالفقيه مونتسكيو في كتابه "روح القوانين" على ارتكازها على مبدأين أساسيين²:

- الأول: يتعلق بالتخصص ويعني فصل الوظائف أو الفصل الوظيفي، إذ أن الوظائف الكبرى في الدولة متمثلة في التشريعية، التنفيذية والقضائية تمارس من قبل ثلاث سلطات أو أجهزة متميزة.
- الثاني يتعلق بالاستقلالية ويعني فصل الأجهزة أو الفصل العضوي إذ أن كل من السلطات الثلاث تكون مستقلة كلية عن الأخرى والأعضاء التي يؤلفونها لا يعينون ولا يعزلون من قبل سلطة أخرى.

لذلك أثار إنشاء السلطات الإدارية المستقلة عراقيل حول تصنيفها ضمن هرم التنظيم الإداري التقليدي، وقدم الفقه عدة حلول لمحاولة إدخالها ضمن النظام الإداري حتى لا تكون في منأى عن الرقابة طبقا لمبدأ سيادة دولة

¹ - قانون رقم 02 - 01 مؤرخ في 5 فيفري سنة 2002 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر.ج. ج عدد 8 صادر في 6 فيفري سنة 2002 معدل ومتمم. قانون رقم 90 - 07 مؤرخ في 3 افريل سنة 1990، يتعلق بالإعلام ج.ر.ج. ج عدد 14 صادر في 3 افريل سنة 1990. (ملغى)، وهو نفس الأمر حذاه المشرع بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة اذ اعتبرها بموجب المادة 40 من القانون العضوي رقم 12 - 05 مؤرخ في 12 جانفي 2012، " سلطة مستقلة " دون إضفاء أي طابع إداري عليها، - انظر كذلك نص المادة 64 من نفس القانون حول سلطة ضبط السمعى البصرى .

² - ذبيح ميلود، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق، قسم العلوم القانونية والإدارية، جامعة العقيد حاج لخضر باتنة، 2006، ص23.

القانون، إذ منهم من حاول التأسيس لفكرة "السلطة الرابعة" وهناك من حاول أن يعطي لها مشروعية بالنظر إلى فكرة التمثيل الاجتماعي، ويوجد اتجاه آخر يدمج هذه الهيئات في السلطة التنفيذية لكن مع احتفاظها على خاصية الاستقلالية ودون أي تبعية سياسية، لكن التسليم أن السلطات الإدارية المستقلة تعد كأنها تأسيس السلطة الرابعة يؤدي إلى القول بضرورة وجود نص دستوري لضمان شرعيتها.

وقد ثار النقاش بشأن إنشاء المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات الذي كان مقررا أن ينشأ بنص دستوري على غرار الهيئات الإدارية المستقلة ضمن السلطات الثلاث التقليدية، والنتيجة حسب هذا الفقه هي عدم إمكانية إدماج هذه الهيئات ضمن هرم التنظيم الإداري للسلطات التقليدية، فهي تشكل سلطة جديدة متميزة وفكرة السلطة الرابعة وحدها لا تمثل الإجابة المقنعة الإشكالية إدراج هذه السلطات في النموذج المؤسساتي، ولكن رغم أن هذه الفكرة تهدم البناء المؤسساتي التقليدي إلا أن الفقه المؤيد لها لا يرى أي تعارض بينها وبين الدستور ولا يوجد أي حاجز أو مبدأ دستوري يقف أمام الاعتراف بدستورية السلطة الرابعة"¹.

وبإدراجها ضمن المنظومة القانونية الفرنسية كيفت ب " الإدارية " كما أكد مجلس الدولة الفرنسي في العديد من المناسبات على الطابع الإداري لها بحيث اقر أن "هذه الأجهزة تعتبر سلطات إدارية رغم عدم خضوعها للسلطة التنفيذية، إذ تعمل باسم ولحساب الدولة التي تتحمل مسؤولية أخطائها الجسيمة التي تنتج أضرار لعدم تمتعها بالشخصية المعنوية، وبالنظر إلى طريقة تعيين أعضائها التي تتم في الغالب من رئيس الجمهورية أو الوزراء حيث تساهم طريقة التعيين هذه في إضفاء الطابع الإداري عليها"².

أما الوضع في القانون الجزائري فلا يمكن الاعتماد على معيار مبدأ الفصل بين السلطات من اجل استنباط الطابع الإداري للهيئة على اعتبار انه حتى بالنسبة للسلطات التقليدية الثلاث يثار التساؤل حول مدى فعليته، ما يؤدي إلى إفراغه من محتواه لامتداد يد السلطة التنفيذية واستحواذها على جميع السلطات في الدولة لدرجة أن البعض " يتساءل حول مدى الوجود الفعلي الباقي للسلطات أي التشريعية والقضائية"³. لذلك يستوجب الأمر الاستناد إلى

¹ - نزيوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة: " آية الانتقال من الدولة المتدخلية إلى الدولة الضابطة"، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23 و 24 ماي سنة 2007، ص.ص 5-24.

² - conseil d'Etat (Français), rapport public sur : « Les autorités administratives indépendantes ... » op.cit. P.293.

³ - Voir BERRI Noureddine, Les nouveaux modes de régulation en matière de télécommunications, op.cit, p.218. - Voir aussi BENABBOU-KIRANE Fatih « La séparation des pouvoirs revisitée et le droit positif algérien », in VII congres international des constitutionnalistes sur la constitution et les ligne sur :en 2010, disponible décembre 10au principes, Mexico, du 6 <http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/14/256/pdf>

معايير أخرى أكثر نجاعة لتحديد الطابع الإداري للهيئة، منها الذي يعتمد على طبيعة الوظائف أو الصلاحيات المعهودة إلى اختصاص هذه السلطات.

2. من حيث طبيعة الوظائف المسندة إلى سلطة الضبط:

من بين الخصائص التي تميز سلطات الضبط أنها تجمع بين عدة صلاحيات من شأنها السماح لها بتحقيق مهمة الضبط التي من أجله أنشئت، فهي تقوم بمهام التحليل، التنظيم، اتخاذ القرار، وتسليط العقاب، وذلك بغرض السهر على تطبيق القانون في مجال الاختصاص المسند لها، إذ تمارس صلاحيات ذات طابع إداري ترتبط بمهام المرفق العام الذي يتطلب استعمال امتيازات السلطة العامة". " إذ أنها تساهم في تحديد القواعد التنظيمية في مجال الضبط المخول لها، والتي من شأنها تحقيق التوازن الاقتصادي وتليها ممارسة الرقابة الفعالة التي من خلالها تضمن احترام الأعوان الاقتصاديين لما تسنه من أحكام وقواعد وهذا لا يدل إلا على شيء واحد وهو الرفض القاطع للاحتكار هذه السلطة من طرف الإدارة التقليدية المتمثلة في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول"¹.

وعليه تتمتع بسلطة تنظيمية حقيقية في سياق ما يسمى "التصور الجديد لممارسة سلطة الدولة"، إذ تم منح على سبيل المثال السلطات الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي وهي مجلس النقد والقرض، ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، مجموعة من الصلاحيات لتمكين من تنظيم سوق المنافسة وحماية المتعاملين الاقتصاديين إذ تصدر الثانية لوائح وتعليمات وتوصيات وأراء تتعلق بتنظيم سوق القيم المنقولة، كما لها صلاحية إصدار القرارات الفردية والأوامر إلى مختلف المتدخلين في السوق بغرض وضع حد لأي ممارسة مخالفة للتشريع المعمول به إضافة إلى مهام التأديب والتحكيم"².

كما تظهر السلطة التنظيمية بالنسبة للهيئات التي لم يصبغ عليها صراحة الطابع الإداري على غرار سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية (ARPT) في المساهمة في تحقيق الأهداف والتدابير التي سطرها القانون في الإطار المتعلق بالقواعد العامة للبريد والمواصلات. كما منح قانون الإعلام سلطة تنظيمية لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة " - ولو أنها منتقدة - أنها محدودة ورمزية"³.

¹ - ZOUAIMIA Rachid, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, Belkeise Edition, Alger, 2013 p. 38.

² - زايدى حميد، "السلطات الإدارية المستقلة: بين السلطة القمعية ورقابة القضاء"، من أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، يومي 13 و 14 نوفمبر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قلمة، 2012، ص.ص. 2-3.

³ - voir ZOUAIMIA Rachid, « L'autorité de régulation de la presse écrite », RARJ, no 1, 2014, pp 5-27.

أما بالنسبة لسلطة ضبط السمع البصري نص قانون 14 - 04 على أن لها صلاحية " تحديد بعض القواعد المتعلقة بالشروط التي تسمح لبرامج الاتصال السمع البصري باستخدام الإشهار المقنع للمنتجات، أو بث حصص الاقتناء عبر التلفزيون، وتحديد القواعد المتعلقة ببث البيانات ذات المنفعة العامة الصادرة عن السلطات العمومية"، وتسهر على " احترام مطابقة أي برنامج سمعي بصري كيفما كانت وسيلة بثه للقوانين والتنظيمات سارية المفعول... كما تسهر على احترام المبادئ والقواعد المطبقة على النشاط السمع البصري وكذا تطبيق دفاتر الشروط"¹.

وما يتضح من هذا النص المحدد لمختلف وظائف س.ض.س.ب قصوره مقارنة بالنصوص المنشئة لهيئات ضبط ذات القطاع في القانونين التونسي والمغربي، إذ نجد أنهما يمنحان هذه الهيئة صلاحيات أوسع للتدخل، كل ذلك في سبيل حماية حرية التعبير والحق في الإعلام كما تضمنته المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان باعتبارها حجر الزاوية السائر لحقوق الإنسان.

إذ نص القانون التونسي على سبيل المثال أن الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمع والبصري من صلاحياتها، البت في مطالب منح الإجازات المتعلقة بإحداث واستغلال منشآت الاتصال السمع البصري، كما تتولى ضبط كراسات الشروط واتفاقيات الإجازة، في حين لم يعط المشرع الجزائري أي دور لسلطة الضبط في هذا المجال بل تركه مجال السلطة التنفيذية.

نفس الأمر هو عليه تقريبا بالنسبة للهيئة العليا للاتصال السمع البصري في المغرب، وبعد أن عرفت العديد من الانتقادات أنها مجرد هيئة استشارية موضوعة لدى الملك، إلا أنها عرفت تطورا عبر مختلف المراحل التي مرت بها منذ إنشائها بموجب قانون 2002، إذ تتولى على الخصوص تحديد القواعد اللازمة لاحترام تعددية التعبير عن تيارات الفكر والرأي، لاسيما في الميدان العام السياسي، والاقتصادي، كما تتولى منح الرخص لإحداث خدمات سمعية وبصرية خاصة، وكذا منح أذونات لتوزيع الخدمات ذات الولوج المشروط، مع وضع دفاتر الشروط، وتصادق تلك المتعلقة بالشركات الوطنية للاتصال السمع البصري العمومي، والمعدة مسبقا من طرف الحكومة، كما تتولى منح الرخص لاستعمال الترددات الراديوية الكهربائية المعينة لمتهدي الاتصال السمع البصري بالتنسيق مع الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات².

1 - حول هذه الصلاحيات انظر المادة 55 من قانون 14 - 04 مؤرخ في 24 فبراير 2014، يتعلق بالنشاط السمع البصري، مرجع سابق.

2 - انظر الفصل 15 من مرسوم عدد 116 لسنة 2011، مؤرخ في 2 نوفمبر 2011، يتعلق بجمرة الاتصال السمع والبصري وبإحداث هيئة عليا مستقلة للاتصال السمع والبصري، ر.ر.ج.ت، عدد 84، صادر في 4 نوفمبر 2011.

إذ انه الواضح أن الهدف من إنشاء مثل هذه السلطة هو " تأطير وتنظيم العلاقة بين المجتمع ووسائل الاتصال، وذلك ضمانا لممارسة فعالة لحرية الاتصال من اجل العمل على تفعيل حرية المنافسة ومنع الاحتكارات والدفاع عن القيم والكرامة الإنسانية والنظام العام والحفاظ على مبدأ التعددية"¹.

وتعد الوسيلة التي تحقق ذلك في يد هذه السلطة هو إعمالها لسلطة إصدار القرار الذي يعد ذو طبيعة إدارية صادر عنها وفقا لامتيازات السلطة العامة التي حولها إياها القانون المنشأ لها، وفي سبيل ذلك مثلا لها أن توجه إعدارات، وأوامر تنبيه، وقرارات سحب الرخص المؤقت او النهائي للمتعامل المخالف لأحكام القانون والتنظيم المطبقين في مجال النشاط السمعى البصرى، ومن البديهي أن تخضع هذه القرارات لعناصر القرار الإداري التي تتمثل أساسا في²:

- انه عمل قانوني ينتج عنه آثار قانونية بخلق مراكز قانونية عامة أو خاصة لم تكن موجودة او تعديل أو إلغاء مراكز قانونية، وهو يمس بحقوق المخاطبين به.
- القرار الإداري صادر عن سلطة إدارية مختصة.
- القرار الإداري عمل قانوني من جانب واحد أي يصدر بالإرادة المنفردة، يخضع للتنفيذ المباشر بمجرد صدوره.
- لكن قصور ومحدودية هذا المعيار تكمن في انعدام تلائم تطبيقه على السلطات الإدارية أحيانا، ومنه يتعين البحث في معيار أكثر ملائمة.

كما تم الإشارة إليه سابقا لم يعد النقاش المثار حول اعتبار خضوع قرارات سلطات الضبط قد يؤدي إلى الحد من استقلاليتها ذو أهمية بقدر ما يشكل ضمانة تدعم هذه الاستقلالية وتفعّلها، طبقا لمقتضيات إرساء دولة القانون الذي يوجب خضوع الإدارة للقانون، وقراراتها للرقابة القضائية لذلك يعد تدخل القاضي الإداري للنظر في الطعون في رقابة قراراتها المختلفة ضمانة للحريات محل الضبط، أما بالنسبة لهذه المسألة يركز الفقه في الجزائر على عنصر المنازعة بغض النظر على الطبيعة القانونية الممنوحة من المشرع لهذه السلطات، إذ نص القانون مثلا بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلوكية اللاسلوكية أنها تصدر قرارات فردية يمكن الطعن فيها أمام مجلس الدولة.

¹ - بن عزّة حمزة، مرجع سابق.

² - voir pour plus de détail : ZOUAIMIA Rachid & ROUAULT Marie Christine, Droit administratif, Berti Edition, Alger, 2009.P19.

لكن قد يحدث أن المشرع لا يكيف صراحة هذه السلطات ويحدد طبيعتها القانونية، كما لا يشير أيضا إلى الجهة المختصة للطعن في قراراتها ما يثير مواجهة هذا المعيار عراقيل لإعماله في تحديد الطابع الإدارى للهيئة، على غرار ما ورد بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة إذا نص المادة 44 من قانون العضوي 12 - 05 المتعلق بالإعلام أن " الطعن في قرار رفض الاعتماد يكون قابلا للطعن فيه أمام الجهة القضائية المختصة"¹ أما بالنسبة لسلطة ضبط السمعى البصرى فقد نصت المادة 88 من قانون 04 / 14 المتعلق بالنشاط السمعى البصرى على أنه " يمكن الطعن في قرارات سلطة ضبط السمعى البصرى طبقا للتشريع المعمول به " وهي صيغة عامة لا تبين اختصاص الجهة القضائية البتة ما يجعلنا نبحث في طبيعة هذه السلطة والقرارات الصادرة عنها.

المطلب الثاني : الآثار المترتبة على منحها الصفة الإدارية

الفرع الأول: الأثر بالنسبة لحماية حرية التعبير

إذا كان الاعتراف بالطابع الإدارى لسلطة ضبط السمعى البصرى الذي يقوم على مجموعة من المعايير المتباينة، والذي تبرره الرغبة في وضع هذه الهيئة الجديدة في فئة السلطات الإدارية المستقلة من أجل إعطائها وضعاً قانونياً محدداً، إلا أن ذلك الوصف قد يكون له آثار كبيرة بالنسبة لمهام الضبط الحساسة المخولة لها. وعكس ما ذهب إليه بعض الفقه، كه فإن الجهود بتنظيم وضبط قطاع الإعلام وخاصة السمعى البصرى إلى سلطة إدارية مستقلة، وإنشاء هيئة الرقابة في هذه الفئة يحتوي على مخاطر متعددة والتي من المرجح أن تضر الوظيفة الأساسية للضبط وأهدافه التي تتمحور أساساً حول حماية الحريات العامة شاملة حرية التعبير والحق في الإعلام، وتكريس أخلاقيات المهنة وغيرها من القواعد والحقوق التي تضمن الهيئة حمايتها " باعتبار المجال السمعى البصرى مرآة للمجتمع وأداة من أدوات تنشئته". 46 ولأن " السلطة الإدارية تمثل مصالح الإدارة " 47 وهذا ما قد يجعلها لا تسعى إلى الحفاظ على مصالح الأشخاص الخاضعين للضبط، الذين يعملون على حد سواء في استغلال خدمات القطاع السمعى البصرى وكذا المستعملين له، من ثمة ينطوي الأمر على خطورة بالنسبة لمبدأ لعدم التحيز².

¹ - Conseil d'Etat (F), arrêt RETAIL du 10 juillet 1981, disponible sur le site :<https://www.doc-du-juriste.com/droit-public-et-international/droitadministratif/commentaire-d-arret/ce-arret-retail-10-juillet-1981-444273.html>.

² - AUTIN Jean-Louis « Le statut du Défenseur des droits », RFAP, no 3, 2011, p 426.

ينصرف مفهوم حرية التعبير إلى " حرية إبداء الرأي وحرية تلقي أو نقل المعلومات أو الأفكار دون تدخل السلطات العامة"¹. وبقدر ما تشكل هذه الحرية شرطا أساسيا تتجلى فيه المبادئ الأخرى التي تشكل أساس الديمقراطية الليبرالية. ونتيجة لذلك، فإن مسألة النظام القانوني السليم الذي ينظم ممارسة الحرية دون التضيق عليها والحد منها هي مسألة تطرح بشدة لاسيما في إطار الأنظمة السياسية التي لا تدعم النظم الديمقراطية إلا شكليا. واهم ما يميز تأطير وتنظيم حرية التعبير في إطار القانون المقارن هو وجود التنوع وعدم التجانس في السبل التي تتخذها مختلف التشريعات لضمان تنظيم هذه الحرية والتي تتميز بالتكيف مع النظام القانوني والسياسي المتبع، ويتجلى ذلك من خلال نوعين من التأطير أو التنظيم:

الأول: يتمثل في نظام قمعي، وعكس ما يشير إليه المصطلح يرمي هذا النظام إلى حظر أي تدخل مسبق من قبل السلطات العامة لتنظيم حرية التعبير والحق في الإعلام وحرية الاتصال، وكما هو عليه الحال مثلا في مجال الصحافة المكتوبة في القانون الفرنسي، حيث لا يشترط أي ترخيص مسبق في إنتاج الدوريات وبالتالي لا تخضع إلا للمراقبة اللاحقة من قبل المحاكم المختصة أي أنها هي الهيئات الأكثر ملائمة للقيام بالمهمة مع إحاطتها بجملة مهمة من الضمانات الإجرائية والموضوعية ضمانا لهذه الحرية.

أما الثاني: " هو الطابع الوقائي لتنظيم حرية التعبير، ويتألف من عكس النظام القمعي"، إذ يسمح بتدخل السلطة العامة بالتدخل في تنظيم هذه الحرية من خلال " تقييد ممارستها عن طريق إجراء الترخيص الإداري المسبق، تصدره إما عن هيئة حكومية أو سلطة ضبط" وعليه يرمي هذا النظام إلى فرض تدخل واسع من جانب السلطات العامة في تقييد حرية من المفترض أنها محررة من كل قيد لاسيما الرقابة الإدارية، باستثناء ما يفرضه القاضي بصفته ضامنا للحريات العامة².

مع التسليم بوجود بعض القيود التقنية وحتى السياسية تفرض اللجوء إلى استخدام هذا النظام النوع من التدخل الوقائي، كما في حال الاتصال السمعى البصرى، كما أشار إلى ذلك المجلس الدستوري الفرنسي بوضوح: " التوفيق... في الحالة الراهنة للتكنولوجيا واتقانها، بين ممارسة حرية الاتصال، القيود التقنية المتأصلة في وسائل والاتصال

¹ - WACHSMANN Patrick, « La liberté d'expression », in CABRILLAC Rémy & FRISONROCHE Marie-Anne & REVET Thierry (S/dir.), Libertés et droits fondamentaux, 10e édition, Dalloz, Paris, 2004, p363. 49 -Ibidem, p. 364.

² - ZOUAÏMIA Rachid, « L'autorité de régulation de la presse écrite », op.cit, p. 13..

السمعى البصرى من ناحية، ومن ناحية أخرى بالأهداف ذات القيمة الدستورية، أي صون النظام العام، واحترام حرية الآخرين، والمحافظة على الطابع التعددي لمختلف تيارات الفكر والتعبير الاجتماعى الثقافى"¹.

وتحقيقاً لهذه الغاية، ينص القانون الفرنسى ل 30 سبتمبر 1986 المعدل والمتمم، بشأن حرية الاتصال عملاً بالمادة 28 منه على أن إنشاء خدمات إذاعية وتلفزيونية خاصة يكون مرهوناً بالحصول على ترخيص مسبق من المجلس الأعلى للسمعى البصرى، يضمن الإدارة المنصفة الترددات الراديوية التى تعتبر نادرة بطبيعتها، بطريقة تضمن أساساً المبدأ الدستورى المتمثل فى التعددية الفكرية. غير أن المجلس الدستورى لم يتردد عن الإفصاح عن " أن الطابع الإدارى لهيئة ما يمكن استخلاصه من نظام الترخيص". لأن المهمة الضبطية للمجلس الأعلى للسمعى البصرى الذى ينصب أساساً حول تنظيم حرية عامة وحمايتها، "يندرج عادة ضمن اختصاص كل من البرلمان والقاضى الإدارى". وبالتالي فإنه لا يمكن لهذا الطرح أن يمكن من استيعاب الطبيعة الإدارية المعترف بها صراحة مسبقاً للهيئة المعنية، وهذا ما يبرر أن المشرع الفرنسى يتخلى عن التصنيف المعتمد بموجب قانون عام 1986 "بالسلطة الإدارية المستقلة" لصالح فكرة "السلطة العامة المستقلة" المنصوص عليها فى قانون عام 2013².

أما بالنسبة للقانون الجزائرى، تنشأ مسألة الآثار المحتملة للاعتراف بالطبيعة الإدارية السلطة ضبط السمعى البصرى فيما يتعلق بممارسة حرية التعبير بقدر كبير من حيث أن ذلك إذ تنص المادة الأولى من قانون رقم 2013 - 1028 مؤرخ فى 15 نوفمبر 2013 يتعلق باستقلالية السمعى البصرى العام، ج.ر.ج.ف ل 16 نوفمبر 2013، يعدل ويتمم قانون 86 - 1067 المؤرخ فى 30 سبتمبر 1986 يتعلق بحرية الاتصال، والتى تقضى: " المجلس الأعلى السمعى البصرى، هيئة عمومية مستقلة ذات شخصية اعتبارية، يضمن ممارسة حرية الاتصال السمعى البصرى من خلال أى عملية اتصال إلكترونى، وفقاً للشروط المحددة فى هذا القانون.

" سيؤدى إلى تكريس تدخل الإدارة فى عملية ممارسة هذه الحرية العامة والأساسية"³، خاصة أن الصلاحيات المخولة إلى س.ض.س ب تتجاوز تلك التى كانت منوطة سابقاً بالإدارة العامة ممثلة فى السلطة التنفيذية أى وزير الاتصال،

1 - Voir le considérant n° 8 de la Décision du Conseil constitutionnel français, Décision no 86-217 DC du 18 septembre 1986, relative a la constitutionnalité de la loi relative à la liberté de communication, (www.conseil-constitutionnel.fr).

2 - Voir en ce sens : AUTIN Jean-Louis, « Le Conseil supérieur de l'audiovisuel en France », RCDP, no 34, 2007, p. 88 et s. et voir aussi : SAUVE Jean - Marc, « Le juge administratif et la protection des libertés et droits fondamentaux » in Justices et droit du procès : Du légalisme procédural a l'humanisme processuel, Mélanges en l'honneur de Serge GUINCHARD, éd Dalloz, Paris, 2010.

3 - منح المشرع حرية الإعلام السمعى البصرى قيمة دستورية بموجب التعديل الدستورى الأخير بموجب قانون 16 - 01 مؤرخ فى 1 مارس 2016، يتعلق بالتعديل الدستورى، مرجع سابق.

لتعدادها إلى نقل مجموعة معتبرة من الاختصاصات التي تعد من ناحية جزء من أعمال السلطة التشريعية، مثل تحديد القواعد المتعلقة ببث البيانات ذات المنفعة العامة الصادرة عن السلطات العمومية أو تلك المتعلقة بتحديد شروط تسمح لبرامج الاتصال السمعى البصرى باستخدام الإشهار الممنوع للمنتجات أو بث حصص الاقتناء عبر التلفزيون¹. والتي قد يكون لها تأثير مقيد على هذه الحرية على نطاق واسع، وعلى صعيد آخر أيضا، يعهد إلى الهيئة بصلاحيات تدخل في اختصاص القاضي، كونها مخولة لفرض عقوبات متنوعة وغير متجانسة كما ونوعا ضد مختلف متعاملي القطاع، إضافة إلى إجراء التحكيم في النزاعات بينهم. ونظرا لهذا الطابع الأصيل لمهمة الضبط التي تمارسها هذه السلطة، والتي تعد وريثة السلطات الثلاث في الدولة من حيث الصلاحيات المخولة لها، فإن أي اعتماد لطرح التسليم بالطبيعة الإدارية لهذه الهيئة سيكون له آثار من الناحية القانونية والعملية:

- من وجهة النظر القانونية: فإن هذا التأكيد لا يخلو من أثر حول علاقة الهيئة بباقي السلطات واستقلاليتها، في هذا السياق يؤدي ذلك إلى ربط " الحبل السرى " للهيئة بالسلطة السياسية العامة في الدولة لاسيما الجهاز التنفيذي، وهو ما يتناقض مع عملية تحريرها وبمس باستقلاليتها، " وإزالة مبدأ التراكم في السلطات التشريعية والقضائية الذي يثير جدلا، من طرف هيكل يسمى بالإداري"².

- أما على الصعيد العملي: فإن الحاجة إلى التخلي عن الطابع الإداري لهذه الهيئة تبدو أكثر إلحاحا بسبب طبيعة النظام السياسي الدستوري الجزائري الذي يتسم بتركيز قوي للسلطة داخل السلطة التنفيذية، وبالتالي فإن انتماء سلطة ضبط قطاع السمعى البصرى إلى فئة السلطات الإدارية المستقلة من شأنه أن يؤدي إلى إدامة ممارسة شائعة في القانون الجزائري، وهي استخدام " الفئات القانونية للدول الليبرالية مع إفراغها من كل مضمونها ومحتواها الأصيل"³. ولا يبدو أن س.ض.س ب سوف تسلم من هذه الممارسة والتوظيف - لاسيما أنها تعني بأحد أهم الحريات العامة الدستورية وما تتضمنه من خطورة - بالتالي ضمان سيطرة الحكومة على المجالات الاجتماعية والاقتصادية الخاضعة للتنظيم مع تجنب الانتقاد للطابع الاستبدادي لسياستها العامة، والآثار المترتبة على وضع هذه السلطة في فئة

¹ - انظر المادة 55 من قانون 14 - 04 مؤرخ في 24 فيفري 2014، يتعلق بالنشاط السمعى البصرى، مرجع سابق.

² - Voir sur la question des risques émanant du principe du cumul des pouvoirs par les A.A.I : DOSIÈRE René & VANNESTE Christian, Rapport d'information sur : les Autorités administrative » op.cit.p. 52.

³ - ZOUAÏMIA Rachid, « Les autorité administratives indépendantes et la régulation économique », op.cit, p. 39. Voir aussi - ALLOUT Farida, «Le caractère décoratif des autorités de régulation en Algérie » colloque national sur : « Les autorités de regulation indépendantes en matière économique et financière » université de Bejaia le 23 - 24 mai 2007, pp.37-53

السلطات الإدارية المستقلة أمام استمرار سيطرة السلطة التنفيذية عليها ستكون أكثر خطورة ووخيمة لأن تنظيم حرية عامة مثل حرية التعبير وحرية الاتصال السمعى البصرى من طرف جهاز خاضع للحكومة من شأنه أن يؤدي إلى قمع هذه الحرية أكثر منه إلى تنظيمها وتأطيرها، ومنه يبدو عدم إصباح الطابع الإدارى على هذه السلطة أكثر ملائمة بل شرط أساسى لضمان ضبط مستقل فى القطاع، وفى ذات الوقت ضمان ممارسة هذه الحرية.

الفرع الثانى: خرق مبدأ الفصل بين السلطات

لا تقوم دولة القانون إلا على التقسيم الثلاثى للسلطات فى الدولة، إذ أن مبدأ الفصل بين السلطات يعد ضماناً أكيدة لحقوق والحريات إذ يؤكد الفقيه مونتسكيو انه "لا توجد حرية إلا فى ظل الحكومات المعتدلة، ومن الخطر جمع السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية فى هيئة واحدة، وتنتفى الحرية إذا كانت أيضاً السلطة القضائية غير مستقلة عن سلطتي التشريع والتنفيذ لئلا أصبحت تحت رحمتها". وهو بذلك يشكل العنصر اللازم لبنية الدولة الليبرالية. أما بالنسبة لفئة السلطات الإدارية المستقلة، إذا كان الفقه يسلم بكونها تتميز بقيامها بطائفة واسعة من الصلاحيات المتعددة وغير المتجانسة والتي تبررها إلى حد كبير "الطبيعة التقنية" للقطاع المعنى بالتنظيم، و "متطلبات الإدارة السليمة الفعالة لمختلف هذه الوظائف المسندة إليها"، ده إلا أنه ما يثير الجدل هو مسألة تركيز هذه الامتيازات ذات الطابع السىادى ومتعدد الأشكال داخل سلطة واحدة ما يشكل تعارضاً ضد المبدأ الديمقراطى المتعلق بالفصل بين السلطات، إذ أنه خلال النظام القانونى الخاص لهذه السلطات، والذي يشكل مساس لهذا النمط التقليدى لتقسيم السلطة فى الدولة، بمعنى أنها تشارك هذه السلطات الثلاث فى الصلاحيات المخولة لها، لكن صلاحياتها فى جوهرها الأساسى هي ذات طابع إدارى"، وهو ما يشكل انحرافاً فيما يتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات كما أشار إلى ذلك البرلمانين الفرنسىين فى تقريرهما السنة 2010¹.

والواقع أن غالبية السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بصلاحيات سن قواعد قانونية عامة ومجردة، ما قد يؤدي إلى التداخل مع اختصاص المشرع، مثلما هو عليه الحال على سبيل المثال بالنسبة لسلطات ضبط تتمثل مهمتها الأساسية فى ضمان الحرية العامة، والتي قد تسن قواعد تنظم كيفية ممارسة هذه الحريات بصورة غير مباشرة من خلال الآراء والتوصيات التي تشارك من خلالها فى صياغة النصوص التشريعية فى هذا المجال وحتى فى تعديلها .

أما ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لوظيفة القاضى فهي تبدو بارزة، لأن جزءاً كبيراً من الصلاحيات التي كانت مخصصة للقاضى عهدت إليها، فى إطار سياسة إزالة التجريم، إذ تعد وريث حقيقى فى ممارسة السلطة القمعية

¹ - ذبيح الميلود، مرجع سابق، ص 89.

للقاضي الجزائي، وهي صلاحيات في غاية الأهمية على هذا النحو، نذكر إجراء التحقيقات وجمع الأدلة، وإصدار مختلف التدابير المؤقتة، بالإضافة إلى سلطتها لفرض الجزاءات، توجد إلى جانبها مهمة أصيلة وهي تسوية المنازعات بين مختلف الناشطين في القطاع ومستعمليه عن طريق إجراء التحكيم. أما فيما يتعلق بالوظيفة التنفيذية للسلطات الإدارية المستقلة، فإنها تبدو بديهية، " إذ تعد بديلا عن السلطات الإدارية التقليدية في الدولة، والتي لم تعد تلعب دورها وغير ملائمة لتسيير متطلبات الدور الجديد للدولة في إطار ما يسمى " الدولة الضابطة" ، إذ نقلت تقريبا جل صلاحياتها إلى هذه الهيئات الضابطة على غرار ذلك إصدار التراخيص والاعتماد في إطار ممارسة النشاط في القطاع محل الضبط والا هم من ذلك أنها تتقاسم مع الحكومة سلطتها التنظيمية¹.

ومنه على الرغم من أن التأكيد على الطابع الإداري لسلطة ضبط السمعى البصرى له مزايا عدة لا يمكن إنكارها سواء من حيث مركزها القانوني في هيكل الدولة أو من حيث خضوع أعمالها الرقابة القضاء، إلا أن ذلك يؤدي إلى التشكيك في مبدأ الفصل بين السلطات، ونزع أصالة الوظيفة الضبطية لها ومهمتها في تنظيم حرية عامة، لإنزالها إلى مستوى تصبح فيه مجرد هيئة إدارية، وبالتالي عرضة لتدخل السلطة التنفيذية الموجود مسبقا، نظرا لنفوذها وتأثيرها الذي لا يمكن إنكاره. وفي ضوء ما ورد أعلاه، لا بد من إعادة النظر في وضع الهيئة، حول طبيعتها الإدارية من عدمه، إذ يكون من الملائم من أجل ضمان الحياد وعدم المساس بمبدأ الفصل بين السلطات، دمجها ضمن أحكام الدستور كهيئة ضبط مستقلة. ومنه يستنتج أن سلطة ضبط السمعى البصرى لها طابع "السلطة" الكاملة، حيث أن لديها سلطة حقيقية لصنع واتخاذ القرارات على الرغم من أن دورها الأساسي هو حماية حرية التعبير والإعلام السمعى البصرى مع ضمان التنافس الحر في القطاع المعني. ورغم أن الطابع الإداري لها مستمد من مجمل معايير متباينة ذات أهمية لا يزال هذا الوصف غير مؤكد وغير مصرح به. ولا يمكن التصريح بذلك على أنه من المسلمات على أساس أن ذلك يجعل منها مجرد هيكل أو هيئة إدارية في حين أنها تتميز بالأصالة كما سبق أن أشرنا لعنايتها بحرية عامة حساسة وتتضمن خطورة، ومن جهة أخرى، يؤدي ذلك إلى التسليم بنسبية الاستقلالية التي تتمتع بها هذه السلطة، وهو الأمر الذي يشكل من حيث المبدأ حجر الزاوية في صرح نظامها القانوني².

¹ - SABOURIN Paul, « Les autorités administratives indépendantes dans l'Etat », in COLLIARD Claude-Albert & TIMSIT Gérard (S/dir.), Les autorités administratives indépendantes, PUF, Paris, 1988, p. 103.

² - وهنا يجب التذكير أن المشروع لم يشر في القانون العضوي المتعلق بالإعلام لسنة 2012 المنشأ ل. س. ض. مس. ب. إلى "الوصف الإداري" عليها كسلطة مستقلة الشيء الذي يقيه دائما مفترضا وغير مؤكد.

خلاصة:

إن السياق التاريخى الذى نشأت فيه هذه السلطات، تبين على أنها كيانات ضرورية لتقديم الخدمة العمومية المرتبطة بالحق فى الاتصال، إلا أنه فى الجزائر كانت نشأة سلطة ضبط السمعى البصرى أكثر من ضرورة حتمية نتيجة التوجه نحو الانفتاح والمنافسة.

وإذا ما تمعنا فى وضع سلطة ضبط السمعى البصرى بالنظر إلى فئة السلطات الإدارية المستقلة المنشأة سابقا من المشرع، نجد أنه أضافها إلى هذه الفئة، مع بيان أن لها خصوصية وأصالة من حيث مركزها القانونى وتكمن أساسا فى حساسية مهمة الضبط التى تميزها.

فهى بهذا عبارة عن سلطة حقيقية لها قدرة على اتخاذ القرارات المتنوعة فى مجال اختصاصها من أجل النهوض بالمنافسة وتنظيمها فى قطاع متميز بخطورة وحساسية بالغة، إلا أن إضفاء الطابع الإدارى عليها فى غياب الاعتراف الصريح بذلك من قبل المشرع، إنما استخلاصه بناء على كم من المعايير، لا يمكن التسليم به دون إثارة التساؤل حول مدى ملائمة هذا الوصف لها، وما يترتب من آثار قانونية حول التأثير على أصالة وتميز الهيئة ومن ثمة فعاليتها.

الفصل الثاني:

سلطة ضبط السمعى

البصرى: الصلاحيات

ورهان الاستقلالية

تمهيد:

نصت المادة 50 من الدستور الجزائري لسنة 2016 على دسترة حرية الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية على الشبكات الإعلامية، ولا يجد وفق هذا النص من ممارسة هذه الحقوق سوى عدم المساس بكرامة الغير وحرّياتهم وحقوقهم، واحترام ثوابت الأمة وقيمها الدينية والأخلاقية والثقافية وعدم المساس بحياة الغير الخاصة وحقوقهم ومصالحهم المشروعة ومقتضيات الأمن الوطني.

حرية الإعلام على العموم، والمكرسة دستوريا يمكن أن تكون موضوعا لقيود تشريعية لكن لا ينبغي أن تشكل إلا استثناء على الأصل الدستوري، تنظمها بقدر محدود وأشار عرض أسباب القانون العضوي حول نشاط السمعي البصري على " أن سلطة الضبط لها كل السلطات والصلاحيات التي تسمح لها بممارسة مهمة الضبط بصفتها حارس ورقيب حول هذا الحق".

ومن ثمة من المفترض أن تنصب مهمة سلطة ضبط السمعي البصري " على العمل على جعل حرية التعبير تتم بفعالية أكثر منه على الحد منها" ، وباعتبار أن الممارسة الإعلامية ترتبط ارتباطا وثيقا بالقانون لأنه لا صحافة بدون حرية ولا حرية بدون ضوابط تسير عليها وهي الصلاحيات المحددة لسلطة ضبط السمعي البصري (المبحث الأول)، والقانون هو الذي يرسم هذه الأخيرة من خلال توضيح معالم استقلاليتها (المبحث الثاني).

المبحث الأول: صلاحيات سلطة ضبط السمعى البصرى

أعطت القوانين المنظمة لنشاط الإعلام في الجزائر، صلاحيات واسعة لسلطة الضبط السمعى البصرى، بغية تنظيم العمل الإعلامى، والسعى إلى المحافظة على إقرار الحقوق وكذلك القيام بالواجبات، ويمكن تقسيم هذه الصلاحيات إلى صلاحيات تضمن الممارسة (المطلب الأول)، وصلاحيات تضبط الممارسة (المطلب الثانى).

المطلب الأول: صلاحيات الضبط والترخيص

الفرع الأول: ضرورة الضبط المسبق

تعد حرية الإعلام حجر الزاوية لأي مجتمع ديمقراطى وهو معيار التمييز بين الدول الديمقراطية وغير الديمقراطية، وترتبط حرية الإعلام عامة بكافة أشكاله سواء المكتوب، أو السمعى والبصرى، ارتباطا وثيقا بحرية تعد عمود الحريات العامة وهي حرية الرأي والتعبير التي تنصرف إلى حق الفرد في تبني واعتماد آراء ومواقف في أي مجال أو موقف يتعلق بالشأن العام، وهذا ما نادى به الأمم المتحدة في أول جلسة عقدتها في 12 / 14 / 1946 واتخذت القرار رقم (59 - أ) الذي نص على " أن حرية الوصول إلى المعلومة حق أساسى للإنسان وهو حجر الزاوية لجميع الحريات التي تنادى بها الأمم المتحدة ".

فالإعلام في ظل النظم الديمقراطية الحديثة التي تهدف إلى كفالة حقوق وحريات الأفراد في التعبير وإبداء الرأي " يقوم بدور كبير في تحقيق التنمية والرقابة الشعبية على أجهزة الدولة ومراقبة تصرفات الحكومة بشأن المواقف الدولية أو الفساد أو سوء التسيير والإدارة لذلك يكون تأثير الإعلام السمعى البصرى بالغ الخطورة"¹. لاسيما أمام " هيمنة ثقافة التعتيم والتكتم وغياب الشفافية الإدارية في إدارة الشؤون العامة والتي تهدف إلى الإبقاء على الأوضاع الاحتكارية التي تتيح للإدارة إمكانية الإفلات من الرقابة وتعزز ظاهرة استمرارية الاستحواذ على السلطة". وعليه يتراوح أسلوب تدخل الدول التنظيم هذه الحرية بين الوقاية والقمع، عن طريق سن إجراءات سابقة على ممارسة النشاط من خلال نظام الرخصة" يمكن الإدارة من ممارسة رقابة صارمة على بعض الأنشطة، حيث تخضع هذه الأخيرة إلى دراسة مدققة ومفصلة" ، ويعد الأسلوب الأخير المنتشر في التشريعات المقارنة كونه يشكل ضمانا لمبدأ الحياد، إذ يرى البعض أن " مسألة تنظيم الإعلام السمعى البصرى من الضروريات الأساسية

¹ - ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 19.

التي يجب على الدولة القيام بها تفاديا للفوضى الإعلامية التي تؤدي إلى إثارة النعرات وتعريض امن المجتمع والدولة إلى الخطر"¹.

ويختص المجلس الأعلى السمعى البصرى الفرنسى بإصدار الرخص من اجل إنشاء خدمات الاتصال السمعية والبصرية ، 217 كما نص القانون التونسى على منح الإجازات الرخص المتعلقة بإحداث واستغلال منشآت الاتصال السمعى البصرى وإحداث واستغلال قنوات إذاعية أو تلفزيونية جمعياتية لغاية غير ربحية لفائدة الجمعيات التونسية من طرف الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعى البصرى ، وكذلك المغرب تختص بإصدارها الهيئة العليا للاتصال السمعى البصرى². وأخذ المشرع الجزائرى بنظام الترخيص وأشارت لجنة الثقافة والاتصال المكلفة بدراسة مشروع قانون المتعلق بالسمعى البصرى فى التقرير التكميلى انه لا يمكن التخلي عن الرخصة باعتبار " أن الرخصة عبارة عن ميكانيزم أساسى فى ضبط النشاط السمعى البصرى وتنظيمه ولا مجال للتخلي فى هذا الشأن كما هو معمول به فى بقية البلدان".

ومن ثمة تجدد ضرورة الضبط السابق على النشاط فى المجال السمعى البصرى مبرراته فى عدة اعتبارات متنوعة تبين لنا ضرورة اشتراط الرخصة القبلىة، إذ يقف الفقه والقضاء بجانب التشريع حول مبرر إخضاعه لها النوع من الرقابة على أساس "الخصوصية". التى تميز الإعلام السمعى البصرى التى تقوم على ثلاث مقومات³:

1. التقنية التى تميز نشاط السمعى البصرى

إن إقرار حرية الإعلام السمعى البصرى يعد من الأعمدة الأساسية للديمقراطية، لذلك نجد صداها فى العديد من المواثيق الدولية والتشريعات الوطنية، وهى تعد من أهم حقوق الإنسان وحرياته الأساسية الواجبة الاحترام والتى تحظى بحماية قوية بموجب القانون الدولى، لكن من جهة أخرى لا يمكن أن يكون مبدأ الحرية على إطلاقه، حتى فى الدول الأكثر تحررا فإنها لا تترك النشاط السمعى البصرى دون فرض رخصة مسبقة.

¹ - عبدش ليلة، اختصاص منح الاعتماد إلى السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير فى القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزى وزو، 2010، ص 15.

² - انظر الفصل 15 الفقرة 2 و3 من مرسوم عدد 116 لسنة 2011، مؤرخ فى 2 نوفمبر 2011، يتعلق بحرية الاتصال السمعى البصرى، وإحداث هيئة عليا مستقلة للاتصال السمعى البصرى، مرجع سابق.

³ _ BROCAL Van Plauen Frédérique, le droit a l'information en France, thèse pour le doctorat en Droit, université lumière Lyon 2, 2004,

2. التحديات السياسية في المجال السمعى البصرى: إجراء الرخصة؟

إن الارتباط التقليدي الذي يربط السلطة السياسية في الدولة، وسلطة الإعلام بشكل عام، والسمعية والبصرية على الخصوص، لم يوصف عبثاً " بالحبلى السرى " إذ كان التلفزيون يستخدم لسنوات طويلة " جهازاً لتأسيس هيمنة النخبة الحاكمة على المجتمع بأسره"، إذ أنه في ظل التطور التكنولوجي والمكانة التي أصبحت تحتلها المعلومة لدى الجمهور، وتنامي الدور المهم لوسائل الإعلام في توجيه الرأي العام وتشكيل الوعي لدى الأفراد والجماعات لم يعد تأثير الفاعل السياسي في الإعلام أمراً يسيراً، إذ أن المفاهيم الرقابة والتوجيه والتضييق على الحريات بسن قوانين مشددة لم تعد مجدية في سياق البث التلفزيوني العابر للقارات وتنامي الاعتقاد بمبادئ الاستقلالية وتحول المواطنين إلى إعلاميين بحكم الوسائط الجديدة، كما لم يعد الإعلام يخضع بسهولة إلى إملاءات السلطة إذ كشفت وقائع عدة أنها كانت من ضحاياه، وأيضاً الإعلام والسياسة كلاهما يتأثر ويؤثر في الآخر ومستوى التأثير هو من يحدد شكل العلاقة بينهما .

وفي القانون الجزائري جردت سلطة الضبط من صلاحية إصدار الرخصة لصالح السلطة التنفيذية، ما يجعل انه من المحتمل أن تسود الاعتبارات السياسية عند إصدارها هذه التراخيص وهو ما قد يفقد السلطة سيطرتها على القطاع لاسيما لصالح السوق التنافسية. ج- وجود خلل في السوق السمعى البصرى: مبرر للضبط اللاحق؟ تحول القطاع السمعى البصرى تدريجياً من احتكار الدولة إلى منظمة مختلطة وتعددية حيث يتعايش القطاع العام والقطاع الخاص، وعلى الصعيد القانوني، اتسم زوال الاحتكار في معظم القوانين المقارنة بنصوص عديدة، متعارضة في بعض الأحيان، بين الإرادة في الحفاظ على الهياكل السمعية البصرية تحت التأثير العام والرغبة في المضي قدماً في تحرير متحكم فيه ومراقب.

ففي فرنسا فتحت القوانين 1981 و 1982، التي أنهت الاحتكار ثم قانون 1986 المجال الإنشاء قنوات اتصال سمعية وبصرية واضطر المتعاملون، سواء كانوا من القطاعين العام أو الخاص، إلى إيجاد توازن جديد، ولكن السؤال الذي يطرح ولو بعد نهاية الاحتكار هو: كيف يمكن ضمان توازن دائم بين القطاعين العام والخاص، ولاسيما كيفية التوفيق بين القيود السياسية والمالية والقانونية المفروضة على هذه القطاعات المختلفة¹؟

1 _ DERIEUX Emmanuel & GRANCHET Agnès, Droit des médias : droit français, européen et international, 6ème édition, LGDJ, Paris, 2010, p. 174.

ويترتب على عملية إنهاء الاحتكار لصالح السوق، تأثير كبير على الاتصالات السمعية والبصرية الخاصة منها والعامّة، ما ينطوي على مخاطر لا يمكن استبعادها على حرية الاتصال والتعبير، على أساس أن " حق الجمهور في حرية التعبير وحقه في الحصول على المعلومات لا يبرران بالضرورة أو بشكل حصري من خلال حرية المؤسسات المعنية".

ومن ثمة يبدو الضبط السابق للدخول إلى السوق التنافسي السمعي البصري ضرورة ملحة من أجل ضمان " منع بعض مجموعات الضغط والمصالح أصحاب رؤوس الأموال المهمة، من السيطرة على المشهد السمعي البصري واحتكارها بغية تقويض مبدأ تعددية وسائل الإعلام"¹.

ورغم أهمية هذا المبرر والذي يترتب أيضا عن عدم قدرة السوق السمعي البصري على ضمان مبدأ حرية التعبير والتعددية من خلال قانون المنافسة، في اعتماد نظام الرخصة كحد لإنشاء قنوات الاتصال السمعي البصري إلا أن مسألة تعميم الضبط السابق على منشآت البث بواسطة الأقمار الصناعية غير مستساغ وغير مبرر.

3. إجراءات الحصول على الرخصة: محدودية وظيفة سلطة الضبط

مثل جميع الأنشطة الخاضعة للضبط فإن ممارسة الاتصال السمعي البصري، وإن كانت مفتوحة الآن أمام المبادرة الخاصة، تظل مع ذلك رهنا بالحصول على إذن مسبق. ويبدو أن هذا النظام الخاص، الذي برر، كما رأينا أعلاه، بمجموعة متنوعة من الأسباب المتنوعة وغير المتجانسة، قد اعتمد بالإجماع في التشريع على أنه لا غنى عنه فيما يتعلق بالتنظيم السليم لذلك القطاع غير أن هناك تباينا واسعا من حيث نطاقه وطريقة تنفيذه.

واشترط المشرع الجزائري بالرجوع إلى نص المادة 21 من قانون 14 - 04 الترخيص المسبق المتعلق بإنشاء خدمات إذاعية أو تلفزيونية على نطاق أوسع منه في القانون الفرنسي مثلا، إذ أنه يشمل البث بواسطة الكابل واستخدام الترددات الراديوية عن طريق الهرتز والساتل، سواء كان البث مفتوح أو عبر وسيلة تشفير.

كما وسع من دائرة الأشخاص الخاضعين للرخصة ليشمل وفق المادة 5 من نفس القانون "خدمات الاتصال السمعي البصري المرخص لها القنوات الموضوعاتية المرخص لها المنشأة من قبل هيئات وأجهزة القطاع العمومي، أو أشخاص معنوية تخضع للقانون الجزائري..."، ويعد مثل هذا النص غريبا على أساس أنه كان بالإمكان الاستغناء عن نظام الرخصة بالنسبة للمؤسسات والهيئات التابعة لقطاع العام وهذا إنما يدل على نفي الرغبة الحقيقية للسلطة

1 - في هذا السياق نصت المادة 19 من قانون رقم 14 - 04 مؤرخ في 24 فبراير 2014، يتعلق بالنشاط السمعي البصري، مرجع سابق، على أنه " يجب أن يبت مصادر الأموال المستثمرة في النشاط السمعي البصري،

أنظر كذلك المواد 44 و45 من نفس القانون

التنفيذية في فسخ المجال لانفتاح حقيقي للقطاع، ونفس الحكم نجده في القانون التونسي الذي رغم أنه يعد أكثر انفتاحاً إلا أنه أقر نظام الإجازة أو الترخيص لجميع المنشآت المتعلقة بالاتصال السمعى البصرى سواء كانت عامة أو خاصة أو جمعياتية لغاية غير ربحية¹.

هذا وقد لقي قرار اقتصار الترخيص لقنوات موضوعاتية انتقاداً شديداً من نواب البرلمان والعاملين بالقطاع السمعى البصرى، والتي تتمثل وفقاً لتعريف المشرع لها في المادة 7 من قانون 14 - 04 في برامج تلفزيونية تتمحور حول موضوع أو عدة مواضيع. 232 ومثل هذه الصياغة الفضفاضة من شأنها أن تجعل السلطة المانحة تفسرها على حسب ما تريده من أجل رفض أو قبول الترخيص، ونذكر على أمثلة هذه القنوات، تلك المتخصصة في مجال معين مثل: قنوات الأطفال والمرأة، الرياضة، الفن، القنوات الإخبارية ... الخ. مع الإشارة أنه لا يمكن إنشاء هذه القنوات دون أن تدرج حصص وبرامج إخبارية وفق حجم ساعي يحدد في رخصة الاستغلال.

الفرع الثاني: صلاحيات الترخيص:

1. صلاحية فحص الطلبات والانتقاء

تسند غالبية التشريعات المقارنة سعياً منها إلى تحقيق مزيد من الحياد والشفافية والنزاهة في منح هذا الإجراء حق مراقبة إجراءات الحصول على الرخصة للسلطات الإدارية المستقلة على غرار القانون الفرنسى، التونسى والمغربى، إذ أن هناك طريقتين أساسيتين لتنفيذ إجراء منح التراخيص المسبقة الصادرة عن سلطات الضبط المستقلة، الأولى هي الاعتراف بسلطة تقديرية للسلطة الضابطة في اختيار المتعامل الذي يحصل على الترخيص، في حين أن الثانية تتمثل في إعلان اختيار المتعامل على أساس تقنية الدعوة أو الإعلان للترشح.

وعلى هذا النحو يبدو أن المشرع الجزائرى اختار الأسلوب الثانى فيما يتعلق بالتراخيص المتعلقة باستغلال الخدمات السمعية البصرية، حيث أن المادة 22 من قانون النشاط السمعى البصرى نصت على أن تنفيذ إجراء منح الرخصة من طرف السلطة التنفيذية يكون عن طريق سلطة الضبط عن طريق "إعلان الترشح" وفق الشروط التي يحددها التنظيم، وتضيف المادة 24 من نفس القانون على بيان مضمون إعلان الترشح الذي يبت عبر أي وسيلة وطنية للإعلام إلى الرأى العام، وبعد استقبال ملفات الطلبات من المرشحين، تقوم سلطة الضبط بإجراء تقييم لمدى تأهيلهم بناء على الشروط المتضمنة في المادة 19 من نفس القانون التي تبين شروط أهلية مقدمي

¹ - أنظر الفصل 16 من مرسوم عدد 116 مؤرخ في 2 نوفمبر 2011، يتعلق بجرية الاتصال السمعى والبصرى وبإحداث هيئة عليا مستقلة للاتصال السمعى والبصرى، مرجع سابق.

الطلبات الإنشاء خدمات الاتصال السمعي البصري الموضوعاتية وتتعلق أساسا بتبرير وضع الشخص الاعتباري بالنسبة إلى القانون الجزائري، وتوافر الجنسية الجزائرية للمساهمين في هذه الشركة، إضافة إلى تبرير مصدر رأس مال الشركة، فضلا عن الشروط الشخصية الأخرى المتعلقة بالشركاء لاسيما أن يكون من ضمن المساهمين مهني القطاع، وعدم الحكم عليهم بعقوبات مخلة بالنظام العام والشرف.

وقدر صدر المرسوم التنفيذي رقم 16 - 220 الذي يحدد شروط وكيفيات تنفيذ الإعلان عن الترشح لمنح رخصة إنشاء خدمة اتصال سمعي بصري موضوعاتي، ويبدو من نص المادة الثالثة منه أن فتح باب الترشح عن طريق الإعلان يتم من طرف وزير الاتصال وليس سلطة الضبط، ويبلغ إلى رئيس سلطة ضبط السمعي البصري، الذي يتكفل ببثه وإذاعته بكافة الوسائل وعلى موقع الهيئة الإلكتروني في غضون 8 أيام من تبليغه له من الوزير، ويستمر بثه لمدة 30 يوما¹.

وتضيف المادة الخامسة من نفس المرسوم، أنه يجب أن يحدد الإعلان عن الترشح لمنح الرخصة على الخصوص شروط قبول الترشيحات، الإجراء المطبق في الاستماع العلني للمترشحين، مبلغ المقابل المالي الواجب دفعه وآخر أجل لإيداع ملف الترشح، وقد صدر قرار عن وزير الاتصال في سبتمبر 2017 يتضمن فتح الإعلان عن الترشح لمنح رخص إنشاء خدمات البث التلفزيوني الموضوعاتية قصد منح سبع (7) رخص الإنشاء سبع (7) خدمات للبث التلفزيوني الموضوعاتي تتعلق بالمواضيع التالية:

- الأحداث السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، برامج متكونة من أخبار تقارير وتحليل، وتعليقات وحوارات، وندوات)، الثقافة، الشباب، فن الطبخ، الاكتشافات، المسلسلات، الترفيه، والرياضة.

كما حدد هذا القرار قدرات البث ومواصفاته التقنية، وكيفية إيداع ملف الترشح أمام س.ض.س.ب، إذ أنه يتعين على المترشح أن يحصل على قائمة الوثائق المكونة للملف الخاص بإعلان الترشح مرفقة بنسخة من دفتر الشروط العامة، ويقوم بإيداعه وجوبا على نسختين أمام سلطة الضبط في أجل 60 يوما من تاريخ أول نشر للإعلان بوسائل الإعلام الوطنية المختلفة والاعداد الملف مرفوضا، عدا حالة تمديد الأجل مرة واحدة لمدة ثلاثين يوما بمقرر صادر عن سلطة الضبط².

¹ - انظر المادة الثالثة من مرسوم تنفيذي رقم 16 - 220 مؤرخ في 11 أوت 2016، يحدد شروط وكيفيات تنفيذ الإعلان عن الترشح لمنح رخصة إنشاء خدمة اتصال سمعي بصري موضوعاتي، ج.ر.ج. ج، عدد 48، 17 أوت 2016.

² - أنظر حول مكونات ملف الترشح المادة 8، مرسوم تنفيذي رقم 16 - 220، مؤرخ في 11 أوت 2016، يحدد شروط وكيفيات تنفيذ الإعلان عن الترشح لمنح رخصة إنشاء خدمة اتصال سمعي بصري موضوعاتي، مرجع سابق.

لتقوم فيما بعد هذه الأخيرة بإجراء الاستماع العلني للمرشحين وفقا لأحكام المرسوم التنفيذي 16-220، وهو مقابلة تديرها سلطة الضبط السمعى البصرى في جلسة عامة علنية تتعلق بقدرات المرشحين الذين استجابوا لإعلان الترشح لاستغلال خدمة اتصال سمعى او بصرى¹. ورغم إشارة المادة الخامسة (5) من هذا المرسوم على وجوب ذكر المبلغ المالى الواجب دفعه لقبول الترشح في هذا الإعلان إلا أن قرار وزير الاتصال أغفل عن ذكره أو تم التعمد في ذلك². وهو المبلغ المكون من جزأين، جزء جزائى ثابت قدره 100.000.000 دج مائة مليون دينار جزائى بالنسبة لرخصة خدمة بث تلفزى، و 300.000.000 دج ثلاثون مليون بالنسبة لرخصة خدمة بث إذاعى، أما الجزء المتغير السنوى يدفع بعد السنة من ممارسة النشاط مكون من نسبة 2.5 بالمائة من رقم الأعمال دون احتساب الرسوم³.

وبعد إثبات توافر شروط المواد 19 و24 يودع ملف الترشح أمام سلطة الضبط في الأجل المحدد في قرار إعلان الترشح المشار إليه أعلاه، وتضع سلطة الضبط معايير التنقيط وقبول الترشح بموجب مقرر وتعلن الترشيحات المقبولة بناء على المعايير المحددة مسبقا في اجل 15 التي تلي انقضاء اجل المحدد في المادة 9 من نفس المرسوم⁴.

وعليه تتحقق السلطة من مدى توافر الشروط القانونية في المرشحين المحتمل استفادتهم من التراخيص، وتضع معايير انتقائهم بموجب مقرر، ثم تحدد سلطة الضبط الإجراء المطبق على الاستماع العلني للمرشحين وفق المادة 25 من قانون 14 - 04، في اجل 45 يوما من انقضاء الأجل المقرر في المادة 14 من المرسوم أعلاه. لكن وطبعاً وفقاً لما اعتادت عليه السلطات في تعديها على القوانين بصفة عامة وحسب ما ورد في الصحافة الجزائرية، فإنه أعلن الوزير عن تجميد القرار بعد أسبوعين فقط من صدوره الإشعار لاحق⁵. ما نستنتج

¹ - المادة السابعة (7) من قانون رقم 14 - 04 مؤرخ في 24 فبراير 2014، يتعلق بالنشاط السمعى البصرى، مرجع سابق.

² - أنظر المواد: 5، 6، 7، و8 من قرار مؤرخ في 30 يوليو 2017، يتضمن فتح الإعلان عن الترشح لمنح رخص إنشاء خدمات البث التلفزيونى الموضوعاتية، ج.ر.ج. ج عدد 56 المؤرخ في 26 سبتمبر 2017.

³ - أنظر مرسوم تنفيذى رقم 16 - 221 مؤرخ في 11 أوت 2016، يحدد مبلغ وكيفيات دفع المقابل المالى المرتبط برخصة إنشاء خدمة اتصال سمعى بصرى موضوعاتى.

⁴ - انظر المواد: 13، 14، و15 من مرسوم تنفيذى رقم 16 - 220 مؤرخ في 11 أوت 2016، يحدد شروط وكيفيات تنفيذ الإعلان عن الترشح لمنح رخصة إنشاء خدمة اتصال سمعى بصرى موضوعاتى، مرجع سابق.

⁵ - ورد في جريدة الخبر بتاريخ 28 أكتوبر 2017 أنه كشف وزير الاتصال "جمال كعوان" خلال حضوره الذكرى الخامسة و الخمسون لبسط السيادة على الإذاعة والتلفزيون عن تجميد الترشح لمنح سبعة رخص لإنشاء قنوات تلفزيونية خاصة، بحجة التشاور مع الشركاء بغية تهيئة مسار فتح القنوات التلفزيونية، لمراجعة المقال على الرابط: <http://www.elkhabar.com/press/article>

أن إصدار أو منح الترخيص، الذي يبقى حكرا على تحديدها من السلطة التنفيذية وهذا ما يثير مرة أخرى مسألة شرعية تنظيم ممارسة حرية عامة عن طريق التنظيم.

2. الحد من صلاحية ضبط السمعي البصري في اتخاذ قرار الترخيص

وعلى الرغم من أن تنفيذ إجراء الإعلان عن الترشح لإنشاء خدمات سمعية وبصرية للبث التلفزيوني أو الإذاعي الموضوعاتي، يندرج صراحة ضمن اختصاص س.ض.س.ب، إلا الأمر ليس كذلك بالنسبة إلى صلاحية منح أو إصدار قرار الترخيص. إذ ما يتجلى بوضوح من نص المادة 20 من قانون النشاط السمعي البصري التي تورد تعريفا للرخصة أنه تم إسناد صلاحية إصدارها إلى السلطة التنفيذية المانحة لها بموجب مرسوم، وهذا ما أشارت إليه من قبل المادة 7 التي تعرف السلطة المانحة، أنها السلطة التنفيذية التي توقع على المرسوم المتضمن رخصة لإنشاء خدمة اتصال سمعي بصري لصالح شخص معنوي خاص يخضع للقانون الجزائري، والمراد بذلك هو الدولة بصفتها مالك الفضاء الهارترزي وشبكة الكابلات باعتبارها ملك عام، وهو ما يجد من سلطة ضبط السمعي البصري في مجال مراقبة الدخول إلى السوق. ويتجلى مما سبق أن مجال الضبط محدود لس.ض.س.ب على اعتبار أن قرار منح الرخصة يعد من أهم القرارات في مجال الضبط السابق على النشاط، في حين أن القانون التونسي نص صراحة على أن منح مقرر الإجازة يكون من الاختصاص الحصري ل HAICA. كما نص القانون المغربي على أن " الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري هي من لها صلاحية إعداد دفتر الشروط المطبق على المتعاملين في المجال السمعي البصري وكذلك صلاحية منحها والتراخيص. 260.

ومنه يطرح التساؤل حول المغزى من إشراك الحكومة في عملية منح التراخيص المتعلقة بإنشاء قنوات إذاعية وتلفزيونية خاصة والذي يسري حتى على تلك القنوات والإذاعات التابعة للهيئات والأجهزة العمومية، وعكس هذه الأحكام المقيدة كان قانون سنة 1990 المتعلق بالإعلام قد منح للمجلس الأعلى للإعلام كسلطة إدارية مستقلة صلاحية منح هذه التراخيص، دون أي أن يكون للسلطة التنفيذية حق مراقبتها وهو ما لا يعكس إرادة

حقيقية من السلطات العامة لتحرير النشاط السمعى البصرى ويبين تراجع المشرع الجزائري في مجال الحقوق العامة¹.

وهو ما يؤدي بنا إلى القول أن طبيعة النظام السياسى الجزائرى أثرت تأثيرا بالغا في تطور مسار السلطة التنفيذية والتشريعية، وأصبح التداخل في الصلاحيات وهيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية أمرا جليا أكثر منه في أي وقت مضى².

وجاء في المرسوم التنفيذى رقم 16 - 220 أنه تبت سلطة الضبط في الترشيحات المقبولة بعد الاستماع العلنى ويوقع الرئيس على المحضر الذى يتضمنها وترسل المحاضر المنصوص عليها في المادة 15 و18 من المرسوم وهما محضر الترشيحات المقبولة بعد تقييمها وفقا للمعايير المحددة من سلطة الضبط بموجب مقرر وهى التى ترتب وتنقط المترشحين، إضافة إلى محضر الترشيحات المقبولة من سلطة الضبط، مرفقين بتقرير شامل عن سير عملية تنفيذ الإعلان عن الترشح إلى الوزير المكلف بالاتصال بغرض التقدير³.

هذا يتبين من استعراض قانون النشاط السمعى البصرى أن المشرع لم ينص على منح أي حق للرقابة القضائية على إجراءات منح الترخيص المسبق رغم مساسها بالحقوق، وظلت صامتا بشأن إمكانية الطعن في القرارات التى اتخذتها السلطة فيما يخص انتقاء طلبات الترشح، فيما تدارك المرسوم التنفيذى رقم 16 - 220 المشار إليه الذى نص على وجوب تعليل قرارات رفض الترشح مع فتح مجال الرقابة القضائية عليها لكن مع الإشارة لذلك بعبارة " تكون قرارات سلطة الضبط المتعلقة بالترشيحات المرفوضة معللة وتبلغ إلى المعنيين وفقا للتشريع المعمول به"⁴ و" تكون القرارات المذكورة أعلاه قابلة للطعن طبقا للتشريع السارى المفعول"⁵. وهى

¹ - أنظر ظهير شريف رقم 1-02-212 صادر في أغسطس 2002، يقضى بإحداث الهيئة العليا للاتصال السمعى البصرى، معدل ومتمم بموجب الظهير الشريف رقم 1-03-302 الصادر في 11 نوفمبر 2003، والظهير الشريف رقم 1-07-189 الصادر في 30 نوفمبر 2007 والظهير الشريف رقم 1-08-73 صادر في 20 أكتوبر 2008. ج.ر.م.م رقم 5035 الصادرة يوم الاثنين 2 شتنبر 2002.

² - جحيش يوسف، " التطور المؤسساتى للنظام السياسى الجزائرى: دراسة للسلطتين التنفيذية والتشريعية"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر - باتنة -، حجم 2، عدد 5، مارس 2015، ص.ص. 246-228.

³ - لتفاصيل أكثر حول ذلك راجع: 262 - انظر المواد: من 15 إلى 20 من المرسوم التنفيذى رقم 16 - 220 مؤرخ في 11 أوت 2016، يحدد شروط وكيفيات تنفيذ الإعلان عن الترشح لمنح رخصة إنشاء خدمة اتصال سمعى بصري موضوعاتي، مرجع سابق.

⁴ - أنظر المادة 20 من المرسوم التنفيذى رقم 16 - 220 مؤرخ في 11 أوت 2016، يحدد شروط وكيفيات تنفيذ الإعلان عن الترشح لمنح رخصة إنشاء خدمة اتصال سمعى بصري موضوعاتي، مرجع سابق.

⁵ - أنظر المادة 21، مرجع سابق.

العبارات التي اعتاد المشرع استعمالها ما يثير إشكالية الاختصاص للفصل فيها، وهو ما سنراه لاحقا عند دراسة الرقابة القضائية على قرارات سلطة الضبط.

لكن من جهة أخرى لم يمنح القانون ولا المرسوم أعلاه أي إمكانية للمترشحين الطعن في إجراءات الحصول على الرخصة بموجب مرسوم، وهو ما يعد مساسا بحق الطعن في جميع القرارات الإدارية التي تمس بحقوق الأفراد، كما تثير العبارة التي استعمالها المرسوم المشار إليه أعلاه: " إرسال الملف مرفقا بتقرير شامل عن سير عملية تنفيذ الإعلان عن الترشح إلى الوزير المكلف بالاتصال بغرض التقدير". اليقين أن السلطة التنفيذية هي من تراقب عمل سلطة الضبط في هذا المجال، إذ أن السلطة التقديرية أولا وأخيرا تعود لها في منح الترخيص من عدمه، إضافة إلى رقابتها على عملية ترتيب المترشحين وحصولهم على تقييم سلطة الضبط، كما أضافت المادة 22 من نفس المرسوم حكما آخر " أنه يمكن في كل لحظة إيقاف قرار الحصول على الرخصة بعد استشارة سلطة الضبط السمعي البصري وبلغ القرار معللا إلى صاحب الشأن." ويعتبر مثل هذا الحكم الغامض مساسا فاضحا بالحقوق دون ربطه بأي أسباب قانونية بل هو مرتبط بالسلطة التقديرية للإدارة، ويبقى رأي سلطة الضبط ذو طابع استشاري، إضافة إلى عدم النص على خضوعه لأي طريق للطعن وفقا لهذا المرسوم، ما يثير مسألة الرقابة القضائية عليه من طرف القاضي الإداري الذي يكون له حق الاجتهاد في المسألة، في إطار الرقابة على التناسب في القرار الإداري الذي ينصرف إلى " علاقة التطابق بين وسيلة وهدف النص، وهو بهذا المفهوم يمكن أن يتغير تبعا للحالة الواقعية والمزايا المتوقعة والمضار المحتملة"¹.

إذ رغم استقرار القضاء الإداري على الاعتراف للإدارة بسلطة تقدير الملائمة بين أهمية الحالة والخطورة الناجمة عنها، إلا أن ذلك لم يمنعه من التدخل لمراقبة التناسب، بين الوقائع المبررة لاتخاذ القرار على أساس أن الأخير يعد من المبادئ القانونية العامة في القانون التي يتعين على الإدارة مراعاتها ومن ثمة تمتد رقابة القاضي الإداري إلى رقابة هذا التناسب.

إذ يمكن أن يعود عدم التناسب في حال اتخاذ القرار الإداري إلى التعسف في استعمال الحقوق الإدارية كما يسلم به مجلس الدولة الفرنسي، والذي أرجعه " إلى كون القرار صدر في وقت غير مناسب، أي مفاجئ أو غير ذي فائدة أو كان بالغ القسوة". ويعكس دائما الغلو أو التعسف عدم التناسب بين المصالح والأضرار.

¹ - حاحة عبد العالي ، يعيش تمام آمال، " الرقابة على تناسب القرار الإداري ومحلّه في دعوى الإلغاء"، مجلة المنتدى القانوني، العدد 05 2017، ص. ص. 135 - 153.

رغم أن المناخ السياسى الجزائرى عموماً لا يوفر الإطار القانونى المناسب لممارسة القضاء الإدارى مهامه مثلما تقتضيه طبيعته، بسبب ارتباط ذلك بالعلاقات بين المؤسسات الدستورية فيما بينها وبين مؤسسات الدولة والمجتمع المدنى، إذ لا يمكن الفصل بين القانون والاعتبارات السياسية ونفوذ السلطة التنفيذية في ظل غياب إرادة حقيقية في حماية دولة المشروعية والقانون ما ينجر عنه انفلات الإدارة ممثلة في السلطة التنفيذية من الرقابة والتعقيب على أعمالها. وقد عبرت الأستاذة الحاق هدى في نفس السياق أنه " من حيث المبدأ، تواجه السلطة السياسية معضلة¹. ويمكن أن تجعل القاضي إما شريكاً، أو في حالة محدودة، قوة مضادة تنفي سلطتها أو تحد منها. ولكن في هاتين الفرضيتين يخطط في الواقع لإشراك القاضي في الوظيفة السياسية، ولو جزئياً. وبالتالي، هناك علاقة تواطؤ أو تنافس بين السلطة السياسية والعدالة، وتملك السلطة السياسية عدداً من الوسائل المتاحة لها لإخضاع العدالة والحصول على القرارات التي تناسبها، أما بالنسبة للقاضي فلا ينبغي حرمانه من وسائل مقاومة أو معارضة أو حتى فرض نفسه على السلطة السياسية إذا كان لديه الإرادة للقيام بذلك"².

المطلب الثاني: الاختصاص القمعي لسلطة ضبط السمعى البصرى

الفرع الأول: القرارات

إن توقيع الجزاء يكون عن طريق تطبيق العقوبة المناسبة والتي تعبر عن إعادة التوازن بين الفعل المرتكب والاساءة إلى المجتمع، وبالنظر إلى العقوبات التي توقعها سلطة ضبط السمعى البصرى في مجال الإعلام تمتاز بالشدة وتقترب من العقوبات الجزائية نوعاً ما.

1. خصائص الجزاءات الإدارية لسلطة ضبط السمعى البصرى:

تمتاز الجزاءات الادارية الموقعة من طرف سلطة ضبط السمعى البصرى بعدة خصائص؛

أولاً - أنها جزاءات إدارية شبه قضائية، فالمرشع الجزائرى يقر بالصفة الادارية لهذه السلطة صراحة ضمن النص المنشأ لها حسب المادة 64 من القانون العضوي رقم 12/205، وبعض من المواد القانونية ضمن القانون 04 / 14 ، فهي تصدر قرارات إدارية من أجل تنفيذ ما أنيطت به من مهام، وهذه القرارات كغيرها من القرارات

¹ - بودريوة عبد الكرم، " هل فقد القضاء الإدارى طابعه الاحتشادي؟"، المجلة الأكاديمية للبحث القانونى، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية -، مجلد 13، عدد 1، 2016، ص 71.

² - AI HAGE Hoda, « Le pouvoir politique du juge administratif », revue de droit et sciences politique, université du Liban, no 11, Mai 2016, pp.160 – 168

الإدارية يمكن الطعن فيها من طرف كل من له مصلحة أمام الجهة القضائية المختصة، وتعتبر من اختصاص مجلس الدولة على اعتبار أن هذه السلطات هي من السلطات المركزية في الدولة بمعنى اختصاص وطني، وهذا ما تم تأكيده في نص المادة 105 من القانون 04 / 14 الفقرة: 02، وكذا إمكانية الطعن في قرار رفض الترشح من أجل الرخصة بموجب المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 16 / 220 .

ثانيا - هي جزاءات توقع على هيئات تختص بمجال السمعي البصري والأشخاص القائمين عليها سواء تابعة للقطاع العام، أو كانت في شكل قنوات موضوعاتية متخصصة كما جاء في المادة 07 من القانون 04 / 14 .
ثالثا - جزاءات تصدر في شكل قرارات إدارية قابلة للطعن أمام الجهات المختصة (مجلس الدولة).

رابعا - عقوبات وجزاءات تمس كل شخص مستغل لخدمة السمعي البصري تابع للقطاع العام أو الخاص، حسب ما نصت عليه المادة 98 من القانون 04 / 14 .

2. الصور والأشكال القانونية للجزاءات الممنوحة لسلطة ضبط السمعي البصري في الجزائر

توجد عدة معايير يمكن من خلالها تصنيف الجزاءات الردعية الممنوحة لسلطة ضبط السمعي البصري فبالاعتماد على المعيار الاقتصادي مثلا توقع سلطة ضبط السمعي البصري العقوبات التالية:
أولا - العقوبات الاقتصادية (المالية):

هي التي تلحق الذمة المالية للشخص المخالف فهي تتلاقى مع الغرامة الجزائية في أنها تدفع للدولة عن طريق الخزينة العامة، رغم هذا التشابه إلا أنها تختلف عنها في بعض النقاط، فالعقوبة في الجزائي محددة مسبقا بموجب نصوص قانونية كحد أقصى، بينما في قانون الضبط هناك معايير أخرى لحساب الغرامات التي يجب على المخالف دفعها فيما يخص سلطة ضبط السمعي البصري توقع مثل هذه العقوبات على الشخص المعنوي المرخص له باستغلال خدمة اتصال سمعي بصري، حيث جاء في نص المادة 100 من القانون 04 / 14 : "في حالة عدم امتثال الشخص المستغل لخدمة الاتصال السمعي البصري التابع للقطاع العام أو الخاص للإعذار الموجه له في الأجل المحدد من قبل السلطة (سلطة ضبط السمعي البصري)، تسلط عليه السلطة بقرار عقوبة مالية يحدد مبلغها بين (2) اثنين و(5) خمسة بالمائة من رقم الأعمال المحقق خارج الرسوم خلال 12 شهر، في حالة عدم وجود نشاط سابق يسمح على أساسه بتحديد مبلغ العقوبة المالية لا تتجاوز مليوني دينار (2.000.000 دج)"، والملاحظ هنا أن المشرع الجزائري أحص بالذكر القنوات المتخصصة المتحصلة على الرخصة من السلطة، دون

الإشارة لمصير الإعذار الموجه للقنوات والإذاعات التابعة للقطاع العام، بمعنى أنه عند توجيه إعذار في الحالات المذكورة أعلاه وفي حالة عدم الامتثال لهذا الأخير، يمكن لسلطة الضبط أن تسلط عقوبة مالية.

عند قراءة المادة 100 أعلاه، نلاحظ أن المشرع الجزائري خصها للحديث على القنوات المتخصصة والحاصلة على الرخصة من سلطة الضبط السمعي البصري، دون القنوات التابعة للقطاع العام حيث أن الغرامة المالية التي تفرض على هيئات القطاع العام ستدفع للخزينة العامة، من هنا نطرح التساؤل التالي: ما هو حكم الإعذار الموجه للشخص المعنوي المستغل لخدمة الاتصال السمعي البصري التابع للقطاع العام؟

بالعودة لنص المادة 98 من نفس القانون، نجد أن المشرع في الفقرة الأولى منها نص على أن الإعذار يوجه لكل شخص معنوي مستغل لخدمة الاتصال السمعي البصري سواء تابع للقطاع العام أو الخاص، ثم يأتي في الفقرة الثانية ويخص بالحديث الشخص المعنوي المستغل لخدمة الاتصال السمعي البصري الخاص وهذا لأسباب اقتصادية، بمعنى ما الغاية من إلزام شخص معنوي تابع للقطاع العام بدفع مبلغ الغرامة سيؤول لا محال لخزينة الدولة، ليقم التساؤل مطروح ما مصير الإعذار الموجه للشخص المعنوي المستغل لخدمة الاتصال السمعي البصري التابع للقطاع العام في حالة عدم الامتثال له؟

ثانيا - العقوبات غير المالية:

هي التي تمس الجانب المهني للنشاط تعتبر عقوبة معنوية وتأخذ عدة مظاهر كسحب الترخيص وسحب الاعتماد، كما أن المشرع الجزائري تطرق لمثل هذه العقوبات وحدد أشكالها وصورها، في عدة حالات قانونية ضمن نصوص القانون 14 /04 تتمثل في:

- الإعذار:

توجه سلطة ضبط السمعي البصري إعذارا لكل شخص معنوي مستغل لخدمة الاتصال السمعي البصري التابع للقطاع العام أو الخاص في حالة عدم احترامه للشروط الواردة في النصوص التشريعية والتنظيمية، حيث تقوم بإعذاره بغرض حمله على احترام المطابقة في الأجل الذي تحدده، للإعذار إجراءات فيمكن أن تبادر بها سلطة ضبط السمعي البصري بنفسها أو بعد إشعار من طرف الأحزاب السياسية و/أو المنظمات المهنية والنقابية الممثلة للنشاط السمعي البصري و/أو الجمعيات وكل شخص طبيعي أو معنوي آخر، وفي الشروع في إجراءات الإعذار، كما يتم نشر هذا الإعذار بالوسائل الملائمة.

2 - التعليق:

في حالة عدم الامتثال لمقتضيات الإعدار رغم العقوبة المالية، تأمر السلطة إما : التعليق الجزئي أو الكلي للبرنامج الذي وقع بثه. و تعليق الرخصة عن كل إخلال غير مرتبط بمحتوى البرنامج، بحيث لا تتعدى مدى التعليق شهر واحدا". يكون التعليق الفوري للرخصة دون أي إنذار أو غرامة مباشرة، في حالة الإخلال بالنظام العام والآداب العامة، في حالة البرامج الشهرية والاعلانات التلفزيونية، وكذلك في حالة الإخلال بمقتضيات الدفاع والأمن الوطنيين.

3- السحب:

تسلط سلطة ضبط السمعى البصرى عقوبة السحب في الحالات التالية:

عندما يتنازل الشخص المعنوي المرخص له بإنشاء خدمة الاتصال السمعى البصرى عن الرخصة إلى شخص آخر قبل الشروع في استغلالها، بمعنى أن الرخصة تمنح لشخص معين وفق لعدة اعتبارات ثم يقوم هذا الأخير بمنح أو التنازل عن هذه الرخصة لشخص آخر قبل البدء في العمل، في هذه الحالة تتدخل السلطة لسحب الرخصة، تطبيقاً لنص المادة 108 من القانون 04 / 14 : "يعاقب بغرامة كل من تنازل عن الرخصة دون موافقة من السلطة مانحة الرخصة"، من خلال هذا النص نجد أنه يمكن التنازل عن الرخصة ولكن بشرط الحصول على موافقة السلطة مانحة الرخصة بموجب مرسوم، كما نلاحظ أن هناك العديد من الالتزامات الواجب احترامها من قبل مديرو خدمات الاتصال السمعى البصرى التابعة للقطاع العمومي وخدمات الاتصال السمعى البصرى الموضوعاتية المرخص بها والذين يدعون في صلب النص " مسؤولي خدمات الاتصال السمعى البصرى "، قد وضحت هذه الالتزامات بدقة ضمن المرسوم التنفيذي رقم 16-1222، 13 فحسب نص المادة 63 من القانون العضوي رقم 05 / 12 " يخضع إنشاء كل خدمة موضوعاتية للاتصال السمعى البصرى، والتوزيع عبر خط الارسال الإذاعي المسموع أو التلفزيوني، وكذا استخدام الترددات الإذاعية الكهربائية إلى ترخيص يمنح بموجب مرسوم "، وينفذ السحب من طرف سلطة ضبط السمعى البصرى المادة 22 من القانون 04 / 14 .

و عندما يمتلك الشخص المعنوي المستغل لخدمة الاتصال السمعى البصرى حصة من المساهمة تفوق أربعين (40) بالمائة، فبمفهوم المخالفة يعني أنه لا يمكن امتلاك أكثر من 40 بالمائة من حصة المساهمة، وإلا تعرض لسحب الرخصة.

و عندما يكون الشخص المعنوي المستغل لخدمة الاتصال السمعي البصري قد حكم عليه نهائيا بعقوبة مشينة ومحلة بالشرف.

و عندما يكون الشخص المعنوي المستغل لخدمة الاتصال السمعي البصري في حالة توقف عن النشاط أو إفلاس أو تصفية قضائية.

في حالة السحب بصفة عامة يجب أن يكون القرار - قرار السحب - معلل من سلطة ضبط السمعي البصري، كما تقوم السلطة في مواجهة الشخص المستغل لخدمة الاتصال السمعي البصري المرخص له، كإجراء تكميلي بإدراج بلاغ في البرامج التي تبث وتحدد شروط بثه، ويوجه هذا البلاغ إلى الرأي العام مع إمكانية الطعن فيه أمام الجهات القضائية المختصة (مجلس الدولة).

إن المتصفح لهذه النصوص يخلص إلى أن المشرع الجزائري يخص بالحديث الشخص المعنوي المرخص له، دون التطرق لحالات الإخلال بالنصوص والتنظيمات القانونية من قبل الأشخاص العمومية التابعة للدولة، وهل هذا يعني أن العقوبات المنصوص عليها تخص الأشخاص المعنوية المرخص لها باستغلال خدمة الاتصال السمعي البصري فقط دون الأشخاص المعنوية التابعة للدولة؟ مع أن للسلطة الحق في ضبط كل نشاط سمعي بصري بما فيه الصادر من طرف الأشخاص المعنوية التابعة للدولة طبقا للمواد 2، 3، 4، 5، 96 أو أن الأشخاص العمومية التابعة للدولة لا ترتكب مثل هذه التجاوزات؟ ومن هي الجهة المختصة بالنظر في مثل هذه التجاوزات لو حدثت؟ وهذا ما سجل قصورا في القانون 14/04 في هذا الشأن.

3. ضمانات الاختصاص القمعي لسلطة ضبط السمعي البصري:

عندما تمارس السلطة القضائية اختصاصاتها القمعية تضمن للشخص المعاقب مجموعة من الضمانات الأساسية التي يكرسها القانون الأساسي أو قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية، ونقل الاختصاص من القاضي الجنائي إلى الهيئات الإدارية المستقلة يجب أن يرافقه التأطير القانوني للاختصاص القمعي لسلطة ضبط السمعي البصري في التشريع الجزائري:

- الضمانات الموضوعية لممارسة سلطة ضبط السمعي البصري السلطة القمعية:

حتى تتمكن سلطة ضبط السمعي البصري من توقيع أي عقوبة إدارية وكغيرها من السلطات الإدارية الأخرى لابد من توفر شرطين في الجزء الإداري، الأول أن لا يكون الجزء الإداري سلبا للحرية، والثاني خضوع السلطة القمعية لذات المبادئ العقابية. وهذا ما يضع حدودا فاصلة بين سلطة القاضي وسلطة الإدارة في مجال

العقاب، فالقاضي وحده هو من يستأثر بسلطة توقيع عقوبات سالبة للحرية، في حين أن الإدارة لا يمكنها ذلك، فالحدود الفاصلة بين القاضي والإدارة هي جد حساسة أساسها العقوبات السالبة للحرية.

لم يمنح الاختصاص القمعي لهذه السلطات الإدارية بسهولة إنما كان وليد مجموعة من التطورات والمتطلبات التي لا يكمن تجاوزها، ولكن في المقابل نجد أن التمتع بهذه السلطة ليس مطلقا فهو مقيد بمجموعة من الشروط والضمانات الموضوعية تتمثل في أهم المبادئ العقابية وهي: مبدأ شرعية الجزاء الإداري، مبدأ الشخصية، مبدأ التناسب، مبدأ عدم الرجعية، وجل هذه المبادئ جاء النص عليها ضمن الدستور الجزائري، كما تجدر الإشارة في هذه النقطة إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل الأخير لسنة 2016 نص صراحة ضمن نص المادة 50 منه على أنه: " لا يمكن أن تخضع جنحة الصحافة لعقوبة سالبة للحرية ".

- الضمانات الإجرائية لممارسة السلطة القمعية لسلطة ضبط السمعي البصري في التشريع الجزائري:

وهي ضمانات احترام قرينة البراءة وحقوق الدفاع، ومبدأ الخضوع للرقابة القضائية نتعرض لها:

- ضمانات احترام قرينة البراءة وحقوق الدفاع تنص المادة 56 (19) من التعديل الدستوري لسنة 2016

على أنه: "كل شخص يعتبر بريئا حتى تثبت جهة قضائية نظامية إدانته، في إطار محاكمة عادلة..."

بأسقاط هذه الضمانة - قرينة البراءة - على سلطة توقيع العقوبات الإدارية من طرف سلطة ضبط

السمعي البصري، يمكن القول أنه لا يمكن أن توقع هذه السلطة أي من العقوبات الإدارية المذكورة

سابقا، إلا بعد ثبوت ارتكاب الفعل المخالف المنصوص عليه ضمن المواد من 98 إلى غاية 106 من

القانون 04 / 14، إن احترام حقوق الدفاع فكرة مرتبطة ومكملة للفكرة المذكورة أعلاه، فلا يمكن

مثلا سحب الرخصة مباشرة، والقرار لا بد من أن يكون معللا، وقابلا للطعن فيه قضائيا أمام مجلس

الدولة حسب المادة 88 من القانون 14 / 204 .

- مبدأ الخضوع للرقابة القضائية: هو ما يجسده نص المادة 88 من القانون 04 / 14 محل الدراسة، وفي

معناه أن من بين الضمانات الدستورية لكل متضرر من قرار إداري مهما كانت درجته الحق في الطعن ضده

أمام الجهة القضائية المختصة، وإلا اعتبر ذلك تعسف في استعمال السلطة من طرف السلطة مصدرة القرار

الإداري بصفة عامة، وهذا ما جاء النص عليه ضمن نص المادة 24 من التعديل الدستوري لسنة 2016

الفرع الثانى: المنازعات

إن سلطة توقيع العقوبات الإدارية وتسوية النزاعات، تعتبر استثناء على القاعدة العامة القائلة باختصاص القضاء ومع منح مثل هذه الصلاحيات لسلطة إدارية مستقلة، لا يمكن استبعاد أي من التعارض والتناقض في مجال الاعلام وتتضح هذه العلاقة من ناحيتين:

1. تنازع الاختصاص بين سلطة ضبط السمعى البصرى وسلطة ضبط الصحافة المكتوبة :

يمكن تصور أن أي صحفى تابع لهيئة إعلامية أن يشتغل لفائدة هيئة أخرى، وتمكن من كتابة أحد التقارير حول موضوع ما، ثم قام بنشر هذا التقرير في نشرية دورية مكتوبة، وكانت هناك مخالفة تستوجب العقاب الادارى، في هذه الحالة أي من السلطتين هي المختصة بتوقيع الجزاء؟ لقد جاء الجواب صراحة في أحكام القانون العضوي 12 / 05 " يمنع على الصحفى الذى يمارس بصفة دائمة في نشرية دورية أو وسيلة إعلام، أن يؤدي عملا مهما كانت طبيعته لحساب دورية أخرى أو وسيلة إعلام أخرى أو أي هيئة مستخدمة أخرى، إلا بترخيص من الهيئة المستخدمة الرئيسية" ، وفي حالة أي نزاع أو خلاف، نرجع لعقد العمل المكتوب بين الصحفى التأطير القانوني للاختصاص القمعي لسلطة ضبط السمعى البصرى في التشريع الجزائري... والهيئة المستخدمة، الذى تخضع له كل علاقة بين الصحفى والهيئة الإعلامية المستخدمة، حيث تحدد فيه واجبات وحقوق كل من الطرفين. والسؤال المطروح إلى أي من السلطتين يوكل الاختصاص في توقيع العقوبة الإدارية؟ وإلى من تؤول مهمة الفصل في هذا النزاع؟

يمكن تصور نوعين من التنازع والتعارض في الاختصاص، فقد يكون تنازع سلبى، كما قد يكون تنازع إيجابى، وبالرجوع للمحتوى النصوص القانونية المتعلقة بنشاط السمعى البصرى، نتوصل الى أنه لا يوجد نص قانوني صريح بخصوص وجود حالة تنازع بين سلطتي ضبط مجال الاعلام، وقد يعود ذلك لحدائة إنشاء السلطتين، وفي انتظار قانون صريح ينظم هذه العلاقة والتنازع أو التعارض في الاختصاص يمكن تصور حل عملي من بين الحلين التاليين:

2. تنظيم العلاقة الوظيفية بين سلطات الضبط في مجال الاعلام:

لخلق آليات التعاون في مجال تسوية النزاعات سواء كان التنازع سلبى أو ايجابى، لابد من ايجاد حل من أجل فض هذا التناقض والتعارض ويكون ذلك إما :

أولا - التنظيم القانوني لعلاقة سلطة ضبط السمعي البصري:

إن النص صراحة عن كل نقطة قانونية من شأنه توضيح العلاقة بين هذه السلطات مسبقا بحالات محتملة الوقوع، فمثلا كان الحل عند تحديد العلاقة بين مجلس المنافسة وبقية السلطات الضابطة في مجال السوق والمنافسة، نجد أن المشرع قد تفتن إلى هذه الجدلية، وحاول أن يلطف الجوبين هذه السلطات وأورد حكما بموجب المادة 39 من قانون المنافسة، فقد حاول المشرع من خلال هذا الحكم أن يرفع الحرج الذي يمكن أن يقع فيه مجلس المنافسة.

نستنتج مما سبق أنه لا يوجد ما يمنع إسقاط هذه الفكرة الواضحة وغير القابلة للتأويل على منازعات سلطة ضبط السمعي البصري، حيث يوجد تشابه واسع في معظم تركيبة هذه السلطات من حيث العدد والجهة المسؤولة عن تعيين الأعضاء فيها، الشيء الذي يجعل من هذا الحل مرغوب، وفعال وذو فعالية كبيرة في تسوية نزاعات سلطة ضبط السمعي البصري، وهذا ما تفتن له المشرع الجزائري في الأونة الأخيرة فيما يخص تنظيم العلاقة بين سلطة ضبط السمعي البصري والسلطة المستحدثة أخير والتي تم تنصيبها بموجب القانون العضوي رقم 07 / 19 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات حسب المادة 08 من هذا القانون حول " توزيع العادل حصص الحيز الزمني المخصص للمرشحين في وسائل الاعلام الوطنية السمعية البصرية بالتنسيق مع سلطة الضبط السمعي البصري ".

ثانيا - آليات التعاون لحل النزاعات بين سلطات ضبط مجال الاعلام

لم يحدد المشرع الجزائري آليات دقيقة للتعاون، واكتفى ببعض العبارات الفضفاضة والتي تتماشى مع التخصص الذي أصبح النشاط الاقتصادي يطلبه، وفي ظل النقص الذي يعتري إمكانية سلطات الضبط المختلفة بما فيها سلطة ضبط السمعي البصري ضرورة التنسيق في المهام والتكامل في العمل وفق برامج مضبوطة، أعتمد هذا الحل لتنظيم العلاقة بين مجلس المنافسة وبقية سلطات الضبط على أساس أنه من بين السلطات التي تعرف توسع في مجال اختصاصه، وتعتبر التجربة الرومانية الأكثر رواجاً والتي تقوم على:

1- قاعدة التعاون الثنائية لحل المنازعات الاعلامية

تقوم على إبرام اتفاقيات أو بروتوكولات تعاون ثنائية مع سلطات الضبط كل في مجال قطاعها من طرف الخبراء والمسيرين، وهذا ما نصت عليه المادة 39 من الأمر رقم 03/03 المتعلق بالمنافسة.

2- آلية أفواج العمل الوزارية لتنظيم العلاقة القانونية بين سلطات ضبط المجال الاعلامى الهدف منها هو تحليل جدوى التنظيم، ويكون ذلك عن طريق أفواج واجتماعات الأفواج.

كان لهاتين الآليتين الفضل الواسع في ردم الهوة بين مجلس المنافسة وبقية سلطات الضبط في رومانيا، وقد أثبتت نجاحات كبيرة بمعية حلول الأخرى، مثل وضع معالم واضحة التقسيم الاختصاص، وعليه لا بد من إعطاء مدلولات تقريبية لهذه المفاهيم، حتى يتم تطبيق القانون تطبيقاً سليماً، وأحسن طريقة لذلك هي عرض الأمر على أفواج العمل الوزارية.

إن مثل هذه الحلول يمكن الاعتماد عليها في تحديد العلاقة وتوزيع الاختصاص بين سلطة ضبط السمعى وبقية سلطات ضبط مجال الإعلام، مادامت حلولاً عملية وليست مكلفة وقابلة للتطبيق واقعياً.

المبحث الثاني: الاختصاص التنظيمي واستقلالية سلطة ضبط السمي البصري

منح المشرع الجزائري العديد من سلطات الضبط صلاحية إصدار أنظمة في مجال النشاط الذي تضبطه، على شكل قواعد عامة ومجردة ودائمة ولها قوة الالتزام، تخاطب المتعاملين في السوق من حيث الواجبات التي تقع على عاتقهم وكذا الحقوق التي يتمتعون بها، على أساس أن هذه السلطات هي من لها القدرة على التعرف على النقائص القانونية والأوضاع التي تتطلب الملائمة والتصحيح، وأن السلطة الضابطة نتيجة مرونتها في التدخل يجب أن تمنح لها الوسائل اللازمة للملائمة مع نمط حياة المؤسسة واتخاذ القرارات التي تستجيب في الوقت المناسب لحاجات المتعاملين في السوق لذلك ضبطها باختصاص معين (المطلب الأول)، ولكي يتميز هذا الاختصاص بالفعالية ينبغي أن تكون هنالك استقلالية لهذه السلطات سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الاختصاص التنظيمي لسلطة ضبط السمي البصري

الفرع الأول: مشروعية الاختصاص التنظيمي

أثارت مسألة إسناد الاختصاص التنظيمي إلى السلطات الإدارية المستقلة جدلا في الفقه، والقضاء بالنسبة للقانون الفرنسي، رغم الاعتراف به من المجلس الدستوري الفرنسي لهذه الهيئات الإدارية المستقلة في العديد من المرات، إذ أنه قام باستبعاد الدفع المثارة بشأن المادة 50 من الدستور الفرنسي والتي تحول السلطة التنظيمية التنفيذية لرئيس الحكومة، إذ اعتبر ان احكام المادة 50 لا تشكل عائقا للمشرع بان يمنح اختصاص تنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة على ان يتحقق شرطين¹:

- يجب ان يكون اختصاص تنظيمي تطبيقي للقوانين وليس اختصاص تنظيمي مستقل، ويجب ان يمارس هذا الاختصاص في إطار القانون.

¹ - voir les décisions, no 83-164 DC, du 19 janvier 1984, à propos du comité de la réglementation bancaire, n°88-248 DC du 17 janvier 1989, considérant no 15 à propos du CSA, le Conseil Constitutionnel rappelle que les dispositions de l'article 21 « ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité publique autre que le premier ministre le soin de fixer des normes permettant de mettre en oeuvre une loi. », GENEVOIS (B.), « Le Conseil Constitutionnel et la définition des pouvoirs du CSA », RFDA, 1989, p. 217 ; GENEVOIS (B.), « Le Conseil Constitutionnel et l'extension des pouvoirs de la commission des opérations de bourse », concernant la décision du C. Const.(F) n° 89-260, DC, du 28 juillet 1989, RFDA, n° 04, 1989, p. 684 - 685.

- يجب ان يتعلق بحالات محددة من حيث الموضوع والتطبيق.

وزودت السلطات الإدارية المستقلة بإدخالها في المنظومة القانونية الجزائرية " مجموعة من الوسائل التي تمكنها من ممارسة المهام التي أنشئت من أجلها، وبالنظر إلى تنوع الأهداف التي يحددها لهم القانون، فإنه يعترف لها بسلطات غير متجانسة ومتعددة الأشكال، من إبداء رأي أو توصية، مروراً إلى سلطة التنظيم والرقابة والتحقيق"¹.

فالجمع بين الوظائف المتعددة يسمح لهذه السلطات " ممارسة رقابة فعلية على السوق، وبما أن بعض القطاعات تتميز بالتعقيد والحساسية، لا يمكن ترك مهمة إدارتها إلى الإدارة الكلاسيكية بل يتطلب الأمر تدخل هيئة مكلفة بالضبط العام مستعملة سلطات متعددة"².

إذا ما حاولنا تطبيق هذا المبدأ في حل معضلة الاعتراف بالسلطة التنظيمية لسلطات الضبط نرجع إلى أحكام الدستور لاسيما المادة 125 منه نجد أنها تحدد مجال السلطة التنظيمية على انه: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"، وهي التي أصبحت المادة 143 منه بموجب التعديل الأخير .

ولم يتم إدراج الاختصاص الجزائري، بل حصرها دستوريا كصلاحية لرئيس الجمهورية والوزير الأول دون سواه، وفي غياب المجلس الدستوري الجزائري، أو مجلس الدولة حول طرف أي اجتهاد قضائي سواء من هذا الاختصاص، إذ ذهب البعض السلطات الإدارية المستقلة ثار الجدل الفقهي حول تكريس هذا الاختصاص، إذ ذهب البعض على انه لا يعارض الدستور لأن هذه السلطات الإدارية المستقلة تعمل باسم الدولة الحسابا³، فيما فرق الأستاذ زوايمية رشيد بدقة بين نوعين من السلطة التنظيمية وفصل أن القانون يعترف باختصاص تنظيمي عام وهو المخول لرئيس الجمهورية والوزير الأول، بينما توجد إلى جانبها أشخاص أخرى تتمتع باختصاص تنظيمي خاص مثل (الوزراء كل في مجال اختصاصه، الولاة، رؤساء البلديات، وبعض المنظمات النقابية)، من ثمة بعد الاعتراف لهذه الهيئات بسلطة إصدار أنظمة تتضمن قواعد قانونية لا يتعارض مع أحكام الدستور.

¹ - ZOUAÏMIA Rachid, « Réflexions sur le pouvoir règlementaire des autorités administrative indépendantes », Revue critique de droit et sciences politiques, no2,2011, p.08.

² - زايدي حميد، " دور السلطات الإدارية المستقلة في ضبط النشاط الاقتصادي"، أعمال الملتقى الوطني السابع حول: " ضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر بين التشريع والممارسة"، يومي 9 و 10 ديسمبر 2013، ص.14.

³ - خرشي إلهام، ص 198.

وقد منح المشرع الجزائري السلطة التنظيمية لكل من مجلس النقد والقرض الذي يتمتع بسلطة حقيقية في إصدار أنظمة تتضمن قواعد عامة ومجردة تخص المجال النقدي والمالي، وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وسلطة ضبط السمعي البصري، وكثيرا ما تدخلت سلطات الضبط بإصدار قرارات تنظيمية في المسائل التي عرفت نقصا في التنظيم من طرف المشرع في مجال اختصاصها، لاسيما من الناحية التقنية الاقتصادية البحتة. وهو ما لا يشكل أي تعارض مع الدستور¹.

لكن يثار الإشكال حول سلطة ضبط السمعي البصري التي تتميز مهامها عن تلك المخولة للسلطات الضابطة في قطاع اقتصادي أو مالي بحت، إذ يعهد إليها ضمان تأطير حرية الاتصال السمعي البصري، وإرساء مشاهد سمعي بصري متنوع وتعددي ومتوازن، وهو ما قد يتداخل مع مجال المشرع وفقا لأحكام الدستور، أو مجال التنظيم المخول للوزير الأول، على غرار ما نصت عليه المادة 55 من قانون 14 - 04 حول مسألة منح س.ض بسبب صلاحية تحديد الشروط التي تسمح لبرامج الاتصال السمعي البصري باستخدام الإشهار المقنع للمنتوجات أو بث حصص اقتناء عبر التلفزيون، وهي صلاحية تدخل في مجال التشريع أكثر منه في صلاحية سلطة ضبط.

الفرع الثاني: محدودية الاختصاص التنظيمي: الطابع الرمزي

بالرجوع إلى نصوص قانون النشاط السمعي البصري، تبين الأهداف التي تقع على عاتق سلطة الضبط تحقيقها، ومن ثمة كان لا بد من مدها بوسائل وأدوات تمكنها من ذلك على غرار صلاحية تحديد قواعد عامة ومجردة فعلية وحقيقية من اجل إرساء مشاهد إعلامي تنافسي تعددي حر، من جهة وحماية حق الإعلام والاتصال من جهة أخرى، في ظل احترام المبادئ المقررة سواء في المادة الثانية (2) من القانون العضوي رقم 12 - 05 أو المادة 54 من قانون 14 - 04.

لكن أيضا باستقراء نفس النصوص تبين النية الميينة للمشرع أو بالأحرى تنازله عن اختصاصات كان لابد من إسنادها لسلطة الضبط السمعي البصري من اجل تحديدها ولم يتوقف الأمر على مجرد سحب منها إجراء منح الترخيص المسبق كرقابة للدخول إلى السوق، إنما أيضا سحب منها إمكانية تحديدها القواعد التي تدير لعبة الإنتاج والبث في السوق التنافسي السمعي البصري وجعل سلطتها التنظيمية في حدود اقل ما يقال عنها أنها رمزية إذا ما قارناها بباقي الهيئات في القوانين المقارنة.

¹ - المرجع نفسه، ص 190.

وإذا ما فصلنا مسألة توزيع الاختصاص التنظيمي بين السلطة التنفيذية وسلطة الضبط، نلاحظ المغالاة في الإحالة إلى التنظيم في نصوص القانون المتعلق بالنشاط السمعى البصرى، في مسائل تعد من صميم عمل س.ض.س.ب مثل تحديد التعويض عن تغيير وجهة الترددات¹، إعداد القواعد المتضمنة في دفاتر الشروط العامة، تحديد المقابل المالى لمنح الرخصة، وعليه توصف السلطة التنظيمية لها بأنها رمزية تتمحور في مجالين هما:

- تحديد الشروط التي تسمح لبرامج الاتصال السمعى البصرى باستخدام الإشهار المقنع للمنتوجات أو بث حصص اقتناء عبر التلفزيون.

- تحديد القواعد المتعلقة ببث البيانات المتعلقة بالمنفعة العامة الصادرة عن السلطات العمومية.

وإذا ما قارنا السلطة التنظيمية التي تتمتع بها الهيئة العليا للاتصال السمعى البصرى التونسى نجد أن الأخيرة لها سلطة إعداد القواعد التي تحكم دفاتر الشروط العامة، ومعايير الحصول على الرخص، وهي الأحكام التي تمثل قواعد عامة ومجردة تسري على جميع المتعاملين المرخص لهم بالاستثمار في القطاع المضبوط، كما تتمتع بسلطة السهر على ضمان حرية التعبير والتعددية في الفكر والرأي خاصة فيما يتعلق بالإعلام السياسى، سواء من قبل القطاع الخاص أو من قبل القطاع العمومى². وفي هذا الإطار مثلاً قامت الهيئة قواعدها تتضمن مواعيد بث حصص التعبير المباشر أثناء انتخابات 2014، وكذا تحديد خارطة القوائم الانتخابية من اجل تغطية إعلامية منصفة³.

والذي يمكن استخلاصه حول هذا الاختصاص أنه متصف برمزيته وتقييده بشكل مطلق مقارنة بما تتمتع به السلطة التنفيذية في مواجهة سلطة الضبط، إذ يلاحظ استحواذ شبه كلي على أهم الصلاحيات التي تمنح لسلطة ضبط في أي دولة ما تقوم على مبادئ الديمقراطية والشرعية ودولة القانون، ولم يستفد المشرع من جيرانه في المغرب العربى في نقل تجربة تأطير وتنظيم حرية عمومية حساسة، عانت كثيراً تحت وطأة الاحتكار العمومى، ولا زالت تعاني تحت وطأة "انفتاح مقنع" أو "انفتاح مقيد" بآتم معنى الكلمة.

¹ - أنظر على التوالي المواد: 33، 36، و 47 من قانون 14 - 04 مؤرخ في 24 فبراير 2014، يتعلق بالنشاط السمعى البصرى، مرجع سابق.

² - أنظر الفصل 15 من مرسوم عدد 116 لسنة 2011، مؤرخ في 2 نوفمبر 2011، يتعلق بجزية الاتصال السمعى والبصرى، وبإحداث هيئة عليا مستقلة للاتصال السمعى والبصرى، مرجع سابق.

³ - لأكثر تفاصيل حول ذلك راجع قرارات الهيئة في هذا الإطار، على الموقع:

<http://haica.tn/category> لاسيما القرار عدد 6 مؤرخ في 22 أكتوبر 2014، يتعلق بضبط القواعد الخاصة بفترة الصمت الانتخابى، للانتخابات التشريعية لسنة 2014، راجع أيضا: التقرير السنوي للهيئة العليا للاتصال السمعى البصرى 2013 - 2014 ص.ص. 32 - 45. <http://haica.tn/rapport>.

والحقيقة أن عمومية بعض المهام المسندة إلى سلطة الضبط، يفتح لها المجال على تجاوز نص المادة 55 من قانون 14 - 04 بتحديد قواعد عامة تسري على المتعاملين باجتهاد منها، وسيكون مجال الاستشارة المخول لها فرصة من اجل إبداء توصياتها للسلطتين التشريعية والتنفيذية في مسألة صيغة هذه القوانين ومدى تأثيرها على ممارسة مهامها وحماية حقوق المتعاملين و الجمهور المخاطب بالإعلام على حد سواء، رغم أن المشرع لم ينص على عرض النصوص التشريعية والتنظيمية عليها في صيغة الإلزام والوجوب مثلما عليه الأمر بالنسبة للتشريع الفرنسي، المغربي، والتونسي، ما يفيد إتباع السلطة العامة "سياسة التعيم والإقصاء".

إذ في هذا الإطار استعملت تونس مثلا صلاحيتها الاستشارية من اجل معارضة الأحكام المتعلقة بإجراء التعيين في الهيئة والمطالبة بدعم مبدأ استقلاليتها وحمايته، إذ رفضت أن يتم ذلك من طرف نواب الشعب، وتم أخذ ذلك بعين الاعتبار ضمن دستور 27 جانفي 2014، كما رفضت الهيئة توسيع صلاحياتها لتشمل الصحافة المكتوبة والصحافة الكترونية، كما رفضت الهيئة اختزال دورها في مجرد إبداء الرأي المطابق والتركية¹ في مسألة تعيين المديرين العاميين للمؤسسات الإعلامية¹.

ويمكن ل.س. ض.س.ب أن تستفيد لاسيما من التجربة التونسية في مجال التعاون و ابرام اتفاقيات شراكة وتعاون دولي، لاسيما أنها تمتاز بالتححرر والاستقلالية من أجل رسم خطة العمل للوصول إلى أهداف الانفتاح وإرساء مبدأ المنافسة الحرة وحماية حق الإعلام في كل جوانبه.

المطلب الثاني: استقلالية سلطة ضبط السمعي البصري

الفرع الأول: الاستقلال العضوي لسلطة ضبط السمعي البصري

تنص المادة 57 من القانون رقم 14-04 على ما يلي: "تشكل سلطة ضبط السمعي البصري من

تسعة أعضاء يعينون بمرسوم رئاسي على النحو الآتي:

- خمسة أعضاء من بينهم الرئيس، يختارهم رئيس الجمهورية.

- عضوان غير برلمانيين يقترحهما رئيس مجلس الأمة.

¹ - راجع لتفاصيل حول المسألة، التقرير السنوي للهيئة العليا للاتصال السمعي البصري 2013 - 2014، على: <http://haica.tn>، rapport، مرجع سابق، ص.ص. 14 و 15 منه.

- عضوان غير برلمانين يقترحهما رئيس المجلس الشعبى الوطنى"¹.

ما يلاحظ على نص المادة بأن هناك تعدد أعضاء السلطة واختلاف صفتهم والجهات التى اقترحهم، وما يلاحظ على هذه التشكيلة بأن المشروع يشترط بأن يتم اختياره بناء على كفاءتهم وخبرتهم واهتمامهم بالنشاط السمعى البصرى، كما هو الحال بالنسبة لأعضاء مجلس المنافسة يختلف قطاع انتمائهم ليتراوح بين ذوى الخبرة فى المجال الاقتصادى والمهني والقانونى، فحبذا لو اشترط المشرع الجزائرى أن يكون الأعضاء يملكون شهادة جامعية أو متخصصون فى مجال الإعلام والصحافة².

1. تحديد العهدة:

لضمان استقلالية أعضاء ضبط السمعى البصرى، وجب تحديد عهده فقد نص المشرع الجزائرى على أن عهدة الأعضاء هي 6 سنوات غير قابلة للتجديد، كما لا يفصل عضو من أعضاءه إلا فى الحالات المنصوص عليها فى قانون النشاط السمعى البصرى³.

وعليه فإن تحديد العهدة مظهر يخدم استقلالية هذه السلطة من الناحية العضوية، حيث لو تم تعيينهم لمدة غير محددة قانونا فإن ذلك ينفي الاستقلالية العضوية، ضف إلى ذلك فإن تحديد العهدة هو تحديد للصلاحيات، الأمر الذى يدفع بالسلطات المعنية إلى إتمام مهامها خلال هذه الفترة⁴. والملاحظ أن المشرع الجزائرى نص على أن عهدة الأعضاء غير قابلة للتجديد وهي ضمانة جوهرية لاستقلالية هذه السلطة، على اعتبار أن التجديد يؤدي إلى تعاملات تتنافى مع استقلالية هذه السلطة).

2. مراعاة الأحكام الصادرة عن سلطة السمعى البصرى لمبدأ الحياد:

مبدأ الحياد هي تلك الصفة فى الشخص الذى يتولى العدالة فيحترم رمزها المتمثل فى الموازنة بين الاهتمام والدفاع ولا يعطى أفضلية لأى كان⁵، وإذا كان حياد القاضى مكرس أمام الهيئات القضائية الجزائرية، فهل هذا

¹ - القانون رقم 14-04 المؤرخ فى 24-02-2014 يتعلق بالنشاط السمعى البصرى، مرجع سابق.

² - زيار الشادلى، النظام القانونى لسلطات الضبط الاقتصادى فى القانون الجزائرى، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 04، ديسمبر 2014، ص 2017.

³ - إهام خرشي، سلطة ضبط السمعى البصرى فى ظل قانون رقم 14-04، بين مقتضيات الضبط ومحدودية النص، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة سطيف 2، العدد 22، جوان 2016، ص 58.

⁴ - ديب نذيرة، استقلالية سلطات الضبط المستقلة فى القانون الجزائرى، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2012، ص 21.

⁵ - المرجع نفسه، ص 22.

المبدأ مكرس أمام السلطات الإدارية المستقلة عموماً وسلطة ضبط السمعى البصرى خصوصاً، والإجابة تقتضى منا التعرض لهذا المبدأ من جانبين:

أولاً: وجود نظام التنافى: le régime des incompatibilités

يقصد بإجراء التنافى منع أعضاء السلطات الإدارية المستقلة من ممارسة وظائف أخرى، سواء بصفة كلية كالمنع من القيام بوظيفة أخرى عمومية أو خاصة والمنع من ممارسة نشاط مهني أو أية إنابة انتخابية، ومنع الأعضاء من امتلاك مصالح مباشرة أو غير مباشرة، وقد يكون التنافى نسبياً حيث يمنع الأعضاء من ممارسة نشاط مهني كما هو الحال بالنسبة لمجلس المنافسة¹.

وبالعودة إلى أحكام قانون السمعى البصرى نجد أن المشرع قد اعتمد على نظام التنافى المطلق بالنسبة لأعضاء سلطة ضبط السمعى البصرى، حيث أن العضوية فيها مع كل عهدة انتخابية وكل وظيفة عمومية وكل نشاط مهني أوكل مسؤولية تنفيذية في حزب سياسي، ما عدا المهام المؤقتة في التعليم العالى والإشراف في البحث العلمى كما لا يمكن لأي عضو من أعضاء سلطة ضبط السمعى البصرى أن يمتلك مصالح مباشرة أو غير مباشرة في مؤسسة سمعية بصرية أو سينمائية أو في مؤسسة للنشر أو للصحافة أو للإشهار أو للاتصالات، كما يمنع الأعضاء من ممارسة نشاط له علاقة بأي نشاط سمعى بصرى خلال السنتين الموالتين لنهاية العهدة².

والحقيقة أن هذه الأحكام جاءت لتأكيد الأحكام المنصوص عليها في الأمر رقم 01 - 07، والمتعلق بحالات التنافى والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ما يعنى بأن التنافى النسبى قد ألغى ضمناً بصدور هذا الأمر، حيث أصبح نظام التنافى المطلق والمقرر بأحكام هذا الأمر هو السار، حتى ولو لم ينص عليه في النصوص المنشأة للسلطات الإدارية المستقلة.

ثانياً: وجود نظام التسبب:

التسبب هو بيان الأدلة الواقعية والحجج القانونية التي بني عليها القاضي حكمه فالقاضي يحكم في النزاع طبقاً للقانون ووفقاً لاقتناعه الشخصى مع التزامه ببيان الأدلة التي أدت إلى إصدار حكمه، والقاضي يكون ملزماً

¹ - بوجميل عادل، مسؤولية العون الاقتصادى أمام السلطات الإدارية المستقلة بالجزائر، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة الشلف، العدد 05، ديسمبر 2017، ص 201.

² - عيدن رزيقة، ملاحظات نقدية حول التأطير القانونى لسلطة ضبط السمعى البصرى، المجلة الأكاديمية للبحث القانونى، جامعة بجاية، المجلد 14 العدد 02، سنة 2016، ص 367.

بالتسبب لأجل تحقيق العدالة¹، وعن سلطة ضبط السمعى البصرى فإنها تقوم بالتعليق الجزئى أو الكلى للبرنامج الذى وقع بثه أو تعليق الرخصة عند كل إخلال غير مرتبط بمحتوى البرنامج، وذلك بناء على مقرر معلل² كما أن سحب رخصة استغلال النشاط السمعى البصرى لا يكون إلا بموجب مرسوم بناء على تقرير معلل من سلطة ضبط السمعى البصرى³.

إن المحكمة من اشتراط نظام التسبب فى قرارات الصادرة عن سلطة ضبط السمعى البصرى هو أن هذه القرارات تكون ماسة بحق من حقوق الشخص المعاقب، مما يستدعى توضيح الحجج والبراهين المادية والقانونية التى دفعت بها إلى توقيع الجزاء، كما أن القرارات الصادرة عن هذه السلطة هي قرارات إدارية والمعروف فى مبادئ القانون الإدارى أن الإدارة ملزمة بتسبب قراراتها إذا استوجب المشرع ذلك صراحة، وفى حالة تخلف والسبب يكون القرار الإدارى غير مشروع⁴.

وإذا كان قانون السمعى البصرى قد تضمن صراحة ضرورة تسبب سلطة ضبط السمعى البصرى لقراراتها، فإن بعض السلطات الإدارية المستقلة لم تتضمن قوانينها هذا النوع من الالتزام إلا أن هذا لا يعفيها من تسبب قراراتها، حيث تطبق القواعد العامة فى هذه الحالة والتي تلزم القضاة بتسبب أحكامهم⁵.

ثالثاً: وجود إجراء الامتناع:

يقصد بإجراء الامتناع وتقنية وتستننى بعض أعضاء السلطات الإدارية المستقلة من المشاركة فى المداولات المتعلقة بالمؤسسات ومحل المتابعة بحجة وضعيتهم الشخصية اتجاهها⁶، والملاحظ أن المشرع الجزائرى قد أغفل هذا الإجراء فى قانون السمعى البصرى والذى من شأنه أن يؤثر على استقلالية سلطة ضبط السمعى البصرى، ونفس الأمر نجد على مستوى سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، غير أنه لو تمعنا فى قانون المنافسة فى مادته رقم 29 نجد بأن المشرع قد منع أى عضو من أعضاء مجلس المنافسة من أن يشارك فى مداولة تتعلق بقضية له فيها مصلحة أو

¹ - المرجع نفسه، ص 370.

² - المرجع نفسه، ص 372.

³ - عبد المنعم نعيمى، الضمانات القانونية لحياة سلطة ضبط الإعلام فى الجزائر، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، جامعة المسيلة، العدد 02، سنة 2016، ص 62.

⁴ - ديب نذيرة، مرجع سابق، ص 25.

⁵ - عيدن رزيقة، مرجع سابق، ص 382.

⁶ - عبد المنعم نعيمى، مرجع سابق، ص 65.

يكون بينه وبين أحد أطرافها صلة قرابة إلى الدرجة الرابعة أو يكون قد مثل أو يمثل أحد الأطراف المعنية، وأكثر من ذلك نجد إجراء الامتناع في النظام الداخلى لمجلس المنافسة.

3. حدود الاستقلال العضوي لسلطة ضبط السمعى البصرى :

تمثل حدود الاستقلالية العضوية لسلطة ضبط السمعى البصرى في تمتع رئيس الجمهورية بسلطة التعيين، غياب إجراء الامتناع.

4. تمتع السلطة التنفيذية بسلطة التعيين:

يعتبر هذا المبدأ من المظاهر التي تقلص الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة على غرار سلطة ضبط السمعى البصرى، حيث نصت المادة 57 من القانون رقم 04 - 14 على أن أعضاء هذه السلطة يعينون بمرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية وهو المظهر الغالب على جل السلطات الإدارية المستقلة، فالتعيين من طرف رئيس الجمهورية يجعل من هؤلاء الأعضاء تابعين له ما يقلص من الاستقلال العضوي لهم وليس هذا فقط، بل يملك رئيس الجمهورية سلطة اقتراح 5 أعضاء السلطة ضبط السمعى البصرى من أصل تسعة أعضاء أي بنسبة تفوق 50%، أما الباقي فيتم اقتراحهما من طرف السلطة التشريعية، وهو أمر يؤثر على الاستقلالية العضوية لهم حيث يجعلهم تابعة للسلطة التنفيذية. وعلى هذا نقترح توزيع الاختصاص في تعيين أعضاء سلطة ضبط السمعى البصرى بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، من أجل ضمان استقلالية أكبر للأعضاء.

الفرع الثاني: الاستقلال الوظيفي لسلطة ضبط السمعى البصرى

1. الاستقلال المالى

تتجسد مظاهر الاستقلالية الوظيفية ضبط السمعى البصرى في الاستقلال الإداري والمالى، وكذا التمتع بالشخصية المعنوية، ولو أن هذه الأخيرة لا تعد معيارا فعالا لقياس درجة الاستقلالية أنها تقوم بتقوية هذه الاستقلالية بالنظر إلى الآثار المترتبة عنها، كما تدعم الاستقلالية الوظيفية بوضع سلطة ضبط السمعى والبصرى لنظامها الداخلى.

إن الاستقلال المالى من أهم الدعائم التي تدعم الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة، وتعتبر لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها من أكثر السلطات والإدارية استقلالا من الناحية المالية كونها لا تعتمد على

إعانات الدولة فقط، بل تعتمد على الأتاوى عن الأعمال والخدمات التي تؤديها اللجنة، كأتاوى اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة¹.

وحسب الأستاذة FRISON ROCHE، فإن استقلالية الميزانية للسلطات الإدارية المستقلة تكمن في ثلاث عناصر الاستقلال المالي الذي يحدد المصادر المالية للسلطة استقلالية تنفيذ الميزانية والتي تسمح للسلطة بأن تقرر استعمال ميزانيتها، وأخيرا استقلالية تسيير الميزانية²، وهو المقصود في الحقيقة بالاستقلال المالي طالما تعتمد هذه السلطات على إعانات الدولة، فسلطة ضبط السمعي البصري تملك حق اقتراح الاعتمادات الضرورية لتأدية مهامها، وتفيد هذه الاعتمادات في الميزانية العامة للدولة، أما الأمر بالصرف فهو رئيس سلطة ضبط السمعي البصري³، إذن المقصود بالاستقلال المالي لدى هذه السلطة هو طريقة تسيير الموارد وكيفية صرفها لأن مصدر مواردها مشتقى من الدولة.

2. الاستقلال الإداري

يعتبر الاستقلال الإداري مظهر يدعم الاستقلالية الوظيفية لسلطة ضبط السمعي البصري، حيث تتوفر هذه سلطة ضبط السمعي البصري على مصالح إدارية وتقنية يحدد تنظيمها وسيرها بموجب أحكام داخلية⁴، كما كما توضع هذه المصالح تحت سلطة الرئيس وتسيير من ط إن الاستقلال الإداري لا يتعلق بتسيير المصالح الإدارية والتقنية فقط، بل يدخل ضمنه إمكانية بعض السلطات الإدارية المستقلة بتحديد مهام المستخدمين وتصنيفهم وتحديد رواتبهم⁵، كما هو الحال بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، حيث تحدد رواتب المستخدمين وتصنيفهم بقرار من الرئيس بعد استشارة اللجنة، غير خلال عهدتهم على تعويضات يتم تحديدها بموجب مرسوم، وهو ما قد يؤثر على الاستقلال الإداري السلطة ضبط السمعي البصري.

ويتجلى الاستقلال الإداري في نقطتين مهمتين:

¹ - جري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، 2014، ص 149.
² - المرجع نفسه، ص 152.
³ - جمال بن خملة، استقلالية سلطة ضبط السمعي البصري، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، العدد05، ديسمبر 2017، ص217.
⁴ - المرجع نفسه، ص 219.
⁵ - المرجع نفسه، ص220.

- وضع السلطة لنظامها الداخلى:

يقصد بالنظام الداخلى مجموعة القواعد التى تضعها السلطات الإدارية المستقلة والتي تقرر من خلالها كيفية تنظيمها وسيرها دون تدخل أية جهة كانت، خصوصا السلطة التنفيذية والملاحظ أن بعض السلطات الإدارية المستقلة تملك حق إعداد نظامها عمليات البورصة ومراقبتها، فى حين نجد فئة أخرى حرمتها القانون حق إعداد نظامها الداخلى ما يؤثر على الاستقلال الوظيفى لها على غرار مجلس المنافسة ولجنة الإشراف على التأمينات والملاحظ أن المشرع الجزائرى قد منح لسلطة ضبط السمعى البصرى حق إعداد والمصادفة على نظامها الداخلى، وهو أمر يدعم الاستقلال الوظيفى لها¹.

- التمتع بالشخصية المعنوية:

الشخصية المعنوية هي مجموعة من الأشخاص أو الأعمال أو الأموال تهدف إلى غرض معين أو مجموعة من الأموال ترصد بتحقيق غاية²، وقد منح المشرع الجزائرى للسلطات الإدارية المستقلة الشخصية المعنوية، باستثناء مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية، وبالنسبة لسلطة ضبط السمعى البصرى فقد منحها المشرع الجزائرى، حيث نصت المادة 64 من القانون العضوي رقم 12-05 على ما يلي: « تؤسس سلطة ضبط السمعى البصرى وهي سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالى³ »، يعتقد البعض أن الشخصية المعنوية لا تزيد من استقلالية السلطات الإدارية المستقلة، إلا أنه فى الحقيقة فإنها تملك دورا هاما نظرا للنتائج المترتبة عنها طبقا لأحكام المادة 50 من القانون المدنى، ومن بينها الذمة المالية المستقلة، نائب يعبر عن إرادتها، أهلية التعاقد، وحق التقاضى.

بالرغم من تمتع سلطة ضبط السمعى البصرى بالاستقلالية الوظيفية، كما سبق ذكره إلا أن هذه الاستقلالية ناقصة، مقارنة ببعض السلطات الإدارية المستقلة الأخرى، حيث تقوم هذه السلطة برفع تقرير سنوي إلى رئيس الجمهورية وإلى غرفتي البرلمان، ويتعلق التقرير أساسا بوضعية تطبيق القانون المتعلق بالنشاط السمعى البصرى، وينشر هذا التقرير خلال ثلاثين يوما الموالية لتسليمه⁴.

¹ - المرجع نفسه، ص 222.

² - جبري محمد، مرجع سابق، ص 155.

³ - عبد المنعم نعيمى، مرجع سابق، ص 70.

⁴ - عيدن رزيقة، مرجع سابق، ص 378.

كما ترسل سلطة الضبط كل وثلاث أشهر تقريراً عن نشاطها على سبيل الأعلام إلى السلطة بالتعيين، كما تبلغ كل معلومة يطلبها الوزير المكلف بالاتصال¹.

إن إرسال التقرير السنوي إلى رئيس الجمهورية وغرفتي البرلمان يعتبر تقييداً ورقابة على أعمال سلطة ضبط السمعي البصري، وهو المر الذي ينطبق على جل السلطات الإدارية المستقلة على غرار لجنة ضبط الكهرباء والغاز، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وسلطة ضبط البريد والمواصلات.

¹ - ديب نذيرة، مرجع سابق، ص 95.

خلاصة:

زودت سلطة ضبط السمعى البصرى بمجموعة من الصلاحيات التي تتميز بتنوعها ما يمكنها من القيام بوظيفة الضبط بصفة فعالة، وما تتميز به هو الطبيعة المختلطة أو المزدوجة لهذه المهمة، والتي تهدف من جهة إلى حماية حرية ممارسة حرية الاتصال السمعى والبصرى، إذ أنها مدعوة إلى "تنظيم" السوق السمعى البصرى بهدف إقامة منافسة فعلية حرة ونزيهة من خلال تهيئة الظروف المواتية لتحرير القطاع بعد عقود من زمن الاحتكار العمومى له.

على ضوء ما درس سابقا نخلص إلى أنه من وجود مظاهر للاستقلالية العضوية السلطة ضبط السمعى البصرى كتعدد الأعضاء واختلاف مراكزهم، وجود نظام العهدة وإجراء التناهي، وكذا وجود استقلالية وظيفية من خلال تمتع السلطة بالاستقلال الإدارى والمالى وحققها في إعداد نظامها الداخلى، إلا ومن خلال دراستنا برزت عدة نقائص تقلل من الاستقلالية العضوية والوظيفية لسلطة ضبط السمعى البصرى، نتيجة التدخل الدائم والمستمر للسلطة التنفيذية في أعمالها، وإن تكريس هذه الاستقلالية على مستوى النصوص ما هو إلا طابع تزيينى.

الانتمى

خلصنا من خلال هذا البحث أن سلطة ضبط النشاط السمعي البصري تعد حجر الزاوية في حماية حقوق الجمهور من جهة والمتعاملين في القطاع المفتوح على الاستثمار بعد عقود من الاحتكار من جهة أخرى.

ورأينا من خلال هذه الدراسة كيف حولت وضعاً قانونياً يميزا مقارنة بباقي السلطات الإدارية المستقلة، إذ تتميز بخصائص متأصلة في الطبيعة الأصيلة لها كونها لا تعنى بمجرد تنظيم وضبط نشاط اقتصادي بقدر ما ترمي أهدافها إلى حماية أهم حرية دستورية والعمل على حماية الكرامة الإنسانية وإرساء تعددية فعلية في الآراء والفكر، إذ أن جعلها سلطة "مستقلة" يؤكد وجوب انسلاخها وإثبات تحررها الكامل من جميع قوى الضغط الخارجية، ونقصد بذلك أي تأثيرات خارجية سواء كانت آتية من وجهة السلطة العامة في الدولة بمفهومها الواسع و من المتعاملين في السوق السمعي البصري.

وفي سبيل ذلك تتمتع السلطة التنظيمية للقطاع السمعي البصري بطائفة متنوعة من الصلاحيات، تتراوح بين صلاحية الضبط السابق من خلال التمهيد لدخول سوق المنافسة من خلال تقنية انتقاء المترشحين للحصول على رخص استغلال خدمات الاتصال السمعي والبصري، معتمدة على مبادئ تكافؤ الفرص والمساواة مع الحذر من الاتفاقيات المحظورة ووضعيات الهيمنة على السوق ما قد يؤدي إلى إقراض أي إرساء لتعددية الفكر والرأي سواء بين القطاع العام أو الخاص، وصياغة بعض القواعد التي تحدد كيفية تطبيق بعض بنود تطبيق القانون بشأن ممارسة النشاط السمعي البصري، إلى سلطة إجراء التحكيم وفض المنازعات التي قد تنشأ في القطاع، وصولاً إلى صلاحيتها في تسليط العقوبات المحددة مسبقاً من القانون على المتعامل الذي لا يستجيب إلى احترام الأحكام القانونية والتنظيمية السارية المفعول وقواعد دفتر الشروط العامة.

إن المتعمّن في سرد النصوص المتعلقة باختصاصات سلطة الضبط السمعي البصري ومن خلال قراءة سطحية غير معمقة لنص المادة 55 من قانون 14 - 04 يبدو أن السلطة بإمكانها الوصول إلى أهداف القانون المفتوح على الاستثمار حديثاً، والتي تتأرجح بين الحفاظ على حرية التعبير والحق في الإعلام من ناحية، وإقامة منافسة حرة في سوق البث بين المتعاملين في القطاعين العام والخاص والأهداف التي قد تسطرها هي بعد إرساء السوق في سبيل النهوض بالقطاع من جهة أخرى هذا الأخير الذي يعرف نوعاً من الفوضى، إذ أن التعمق والفحص الدقيق لغالبية مواد قانون 14 - 04 يبين مدى محدودية وتقييد سلطة الضبط في ضبط النشاط السمعي البصري، يبين مدى النقائص والعراقيل التي خلقها هذا القانون ومدى القيود المستمرة التي يفرضها، وأقل ما يقال عنه أنه لا يشجع الانفتاح أو انه انفتاح مقنع أو تحت كما وصفه الإعلاميين، وهو ما يؤكد الصعوبات التي سوف تواجهها سلطة الضبط سواء من الناحية القانونية أي من ناحية النصوص المنظمة للنشاط، لاسيما بعد صدور المراسيم التطبيقية

المتعلقة بشروط تنفيذ الإعلان عن الترشح، ومرسوم يتضمن دفتر الشروط العامة وكذا الناحية العملية أمام استمرار ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في المنظومة القانونية الجزائرية، واستمرار هيمنة السلطة التنفيذية على القطاع.

وعليه في سياق هذه الدراسة حاولنا تحديد العديد من أوجه القصور التي أثرت على نظام ضبط القطاع وكذا من ناحية الصلاحيات المخولة لسلطة الضبط السمي البصري وهي تتلخص خصوصا في النقاط التالية:

- رأينا أن المشرع لم يعلن صراحة الطابع الإداري للهيئة بل جعلها " سلطة مستقلة " ومنه فإن وضعها في صف السلطات الإدارية استنادا إلى مجموعة من المؤشرات والمعايير ذات الصلة به، ورغم أنها تؤدي إلى تحديد طبيعتها القانونية إلا أن ذلك يؤدي إلى خطر جعلها جهاز إداري تابع للسلطة التنفيذية، ولا يمر ذلك دون ترتيب آثار قانونية خطيرة على وضعها القانوني لاسيما أمام اختلاف مهمتها عن تلك المخولة لهيئات أخرى في قطاعات النشاط الاقتصادي كما سبق أن بيناه، إذ يؤدي خطر إسناد تأطير ممارسة حرية عامة إلى جهاز إداري إلى المساس بمبدأ الفصل بين السلطات وحرية التعبير.

- من ناحية الاستقلالية رغم تأكيد المشرع أنها " سلطة مستقلة " ما يعني جعلها في منأى عن كل تأثير سواء آت من السلطة العامة (الحكومة البرلمان) إلا ما تعلق بفكرة الرقابة الديمقراطية حول عمل هذه السلطات وليس بهدف التأثير في قراراتها، وكذا تحررها من المصالح الاقتصادية للمتعامل، لكن لاحظنا هشاشة نظام الاستقلالية لاسيما من حيث الضمانات، إذ على المستوى العضوي هناك ارتباط الهيئة بالسلطة التي تتحكم في تعيين أعضائها، ما يوطد سيطرة السلطة التنفيذية، وأثبتت التجربة التونسية على سبيل المثال موقفا شجاعا للهيئة التي عرفت استقالات متكررة نتيجة الضغط الذي عانت منه ونادت بجعلها مستقلة من حيث التعيين وهو ما حصلت عليه بعد إثبات صمودها في وجه السلطة وتؤكد ذلك بموجب دستور 2014 إذ تم دستورها في الفصل 127 من دستور الجمهورية التونسية ونص على أنها تتشكل من " تسع أعضاء محايدين من ذوي الكفاءة والنزاهة، يباشرون مهامهم لمدة ست سنوات ويجدد ثلث أعضائها كل سنتين ". وكذلك حالة تحديد الاختصاص المهني والكفاءة تاركا المجال للسلطة التقديرية لهيئة التعيين دون الدقة في تحديدها عكس المشرع الفرنسي والتونسي.

- أما على المستوى الوظيفي، الأمر لا يبدو أقل سوءا من الجانب العضوي، إذ أن إسناد الشخصية القانونية لصالح سلطة ضبط السمي البصري لم يرافقه مساءلة الأخيرة عن أفعالها بل اقحمت الدولة مكانها في ذلك، والقصور في صلاحياتها في ما يخص تسيير الموارد البشرية وعدم تعميم حالات التنافي، كما لا تتمتع بالاستقلال المالي، ولا تتمتع بموارد ذاتية لضمان استقلالها الفعال، إضافة إلى عدم فعالية نظام .

- وبالنسبة للإطار الخاص بالمهام لا يبدو عليه فقط القصور والغموض أحيانا، إنما إرادة التحكم وتعزيز استمرارية هيمنة السلطة التنفيذية على القطاع وتبني سياسة " الانفتاح المغلق"، إذ أن ما ورد في القانون من نصوص يتنافى مع أهداف ضمان تحرير النشاط من سيطرتها، ويبدو ذلك جليا من عدة نواح منها حرمان السلطة الضابطة من ممارسة صلاحياتها الأصيلة وامتيازها الأساسي لصالح السلطة التنفيذية في الرقابة السابقة على ممارسة النشاط الذي يبرز في إجراء منح التراخيص، وقصر سلطتها على مجرد إبداء آراء لا يعرف قيمتها التنفيذية، والواضح أنها لا تلزم الحكومة بل هي مجرد غطاء على أنها هي من قدرت وأصدرت قرارا وان من عليه المعارضة في ذلك أن يطعن في قرارها، ليسلم قرار السلطة التنفيذية في استبعاد مترشح على آخر من المعارضة ويبقى محصنا، وهذا ما أكدته المرسوم 16 - 220 المتعلق بشروط وكيفيات تنفيذ الإعلان عن الترشيح . والشيء نفسه ينطبق على السلطة التنظيمية التي حصرها في تحديد قواعد ثانوية، إذ حرمت س.ض.س.ب من إعداد القواعد العامة المتعلقة بدفاتر الشروط العامة، وقواعد الإعلام السياسي والأحكام المتعلقة بالانتخابات بحيث لم يسمح لها المشرع بتنظيمها على أساس احترام قواعد الشفافية والتعددية والإنصاف، وجعلت السلطة التنفيذية تحديد هذه القواعد حكرا على نفسها وما على سلطة الضبط إلا مراقبة تنفيذها، ما يؤكد أنها - بين يديها - هي فعلا أداة رقابة وليس ضبط.

وبغية معالجة أوجه القصور المذكورة يتعين على المشرع الجزائري إعادة النظر في النصوص السابق ذكرها لجعلها تتماشى مع الدستور وانتهاج سياسة الانفتاح مادام انه اتبع خيار إزالة الاحتكار، والنظر في إعادة صياغة الإطار القانوني الذي يحكم سلطة الضبط مع مراعاة الاقتراحات التالية:

- في المقام الأول هناك اختلال الوظيفي بالنسبة لوضع الهيئة فيما يتعلق بعدم ملائمة إضفاء الطابع الإداري عليها نظرا لكونها تسعى لضمان ضبط حرية عامة، وهذا لا يجد حلا إلا من خلال دستورها وجعلها في مصاف الهيئات العمومية الدستورية التي تؤطر حرية عامة وتسعى إلى ترقية حرية التعبير والمنافسة في قطاع الاتصال السمعي البصري، وهو ما يمكنها من التحرر من الجهاز الإداري للدولة في ظل احترام مبدأ الفصل بين السلطات.

- وعليه يتعين إدراجها كهيئة مستقلة، ويعين أعضائها من الشخصيات المستقلة المشهود بكفاءتها ونزاهتها، مع دمج فئة مهنيي القطاع، والقضاة، وجعلهم يستفيدون من عهدة حقيقية بنص الدستور المنشئ لها، حتى تتمكن من التحرر التام سواء عن السلطة السياسية و متعاملي القطاع مع منحها سلطة تنظيمية في مجال اختصاصها بموجب نص الدستور وجعلها متسعة مقارنة بتلك المخولة للسلطة التنفيذية، لتشمل تحديد القواعد المتعلقة لاسيما بالنظام الانتخابي، مع ضمان استقلالية مواردها المالية.

- توسيع صلاحياتها في الضبط السابق على النشاط بجعل سلطة الإعلان عن الترشح وانتقاء المترشحين وكذا إصدار التراخيص من اختصاصها، وحد مجال تدخل السلطة التنفيذية، والتضييق من مجال الخاضعة لنظام الرخصة.

- إزالة نظام الإعانات المالية الذي يعود بنا إلى عهد الاقتصاد الموجه، ما يقرض مبدأ المنافسة الحرة والمساواة، أو جعله محصورا في حالات معينة على سبيل الحصر وعلى أن يسري على القطاع العام والخاص على حد سواء مادام أن الأخير ملزما القيام بخدمة عمومية.

- تعديل القانون فيما يخص السلطة القمعية من حيث نطاق سريانه من حيث الأشخاص الخاضعة للعقاب، وذلك بأن تكون هناك مساواة في توقيع العقوبة على المخالف سواء كان قطاع عمومي أو شخص معنوي مرخص له بالاستغلال. كما يجب تعديل تأطير السلطة القمعية من حيث عدم التفرقة بين التدابير الوقائية والعقوبات وإدراج تدابير تحفظية في حالات تبررها حالة الاستعجال أو التأكد الشديد وما يتعين اتخاذه حفاظا على الحقوق لغاية البت في المخالفة، مع إحاطة كل ذلك بمقتضيات المحاكمة العادلة.

وعلى سلطة الضبط السمعي البصري ان تطالب بتعديل القانون والمراسيم التنفيذية التي اتخذت تطبيقا له في إطار مهمتها الاستشارية، هذا رغم أن المشرع قد يفلت من رقابة رأيها حول كل نص تشريعي أو تنظيمي خاص بالقطاع السمعي البصري، كونه جعله غير وجوبي عكس القانونين المغربي والتونسي، وهذا دليل آخر على طبيعة العلاقة التي تريد السلطة فرضها على هذه الهيئة، والتي لا يراد بها سوى تحسين وجه الجزائر وان يكون هذا القانون في مصف التحسينات أو التي مارسها المشرع الجزائري في المنظومة القانونية المتعلقة بهذه الفئات منذ بداية هذه الإصلاحات على حد تعبير الأستاذ زوايمية رشيد، والأستاذة علوي فريدة.

ومنه يبقى عليها أن تختار إما رفع التعدي أمام هيمنة القطاع العمومي والسلطة التنفيذية، والمصالح الاقتصادية للمتعاملين، وأن تحصل على استقلاليتها وتحررها وتعديل مركزها القانوني والمطالبة بتعديل قانوني الإعلام وقانون النشاط السمعي البصري نظرا التعارضهما مع الدستور وبالتالي إرساء سوق تنافسية حرة تحكمها التعددية الإعلامية على أساس فإن إنشاء وتعزيز والمحافظة على الطابع التعددي لوسائل الاتصال السمعية والبصرية يعتبر من الضروريات من أجل المحافظة على الديمقراطية في بلد ما ، إذ تعد حرية التعبير والتعددية من مؤشرات الحوكمة الجيدة، ولا يتأتى ذلك إلا بتعزيز مقومات دولة القانون ، ، إما البقاء تحت هيمنة السلطة التنفيذية التي لا تسعى إلى قطع " الحبل السري " مع القطاع، وهو ما سيزيد القطاع مشاكل وأعباء ومن شأنه يضع حرية التعبير على محك الخطر.

قائمة المراجع

أولا/ باللغة العربية:

أ. المؤلفات:

1. أمجد سمو الدين، التشريعات الإعلامية في مصر، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2017.
2. بسام عبد الرحمان المشاقبة ، الرقابة الإعلامية، الطبعة الأولى ، نبلاء ناشرون وموزعون ، دار أسامة للنشر والتوزيع ، عمان، الأردن ، 2014.
3. بسام عبد الرحمان المشاقبة ، فلسفة التشريعات الإعلامية ، الطبعة الأولى ، دار أسامة للنشر والتوزيع ، عمان، الأردن ، 2012.
4. بن عزة احمد، التنظيم القانوني لحرية الإعلام السمعي البصري في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العام، جامعة تلمسان، 2014.
5. بن يوسف بن خدة : نهاية حرب التحرير في الجزائر ، اتفاقيات إيفيان ، ترجمة لحسن زغدار ، مع العين جبالي ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1987.
6. حسني محمد نصر ، قوانين وأخلاقيات العمل الإعلامي ، الطبعة الأولى، دار الكتاب الجامعي ، العين ، الإمارات ، 2010.
7. الدليمي عبد الرزاق، أخلاقيات الإعلام وتشريعاته في القرن الحادي والعشرين، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، طبعة 2015.
8. الدليمي عبد الرزاق، صناعة الاعلام العالمي المعاصر، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، طبعة 2015.
9. شطاح محمد، التجربة الإعلامية الجزائرية، دار جسور للنشر والتوزيع،الجزائر، 2003.
10. طاهري حسين، الإعلام والقانون، دراسة مقارنة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2014.
11. ماجد راغب الحلو، حرية الإعلام والقانون، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2009.
12. محمد علي أبو العلا قنديل ،الإعلام وحرية الرأي والتعبير، الطبعة الأولى، دار العلم والإيمان للنشر والتوزيع ، مصر ، 2015.

13. مفتي فاطمة، رؤية تحليلية لقوانين الحريات العامة في الجزائر: الأحزاب السياسية، الجمعيات والإعلام، دار بلقيس، 2014.
- ب. الأطروحات والمذكرات الجامعية:
14. بلغزلي صبرينة، نظام التدابير الوقائية المتخذة من طرف السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع القانون العام للأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة، كلية الحقوق، 2011.
15. تيميزار منال، سلطة الضبط في مجال الإعلام - الصحافة المكتوبة - رسالة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2013.
16. جبيري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014.
17. خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة فرحات عباس سطيف، 2015.
18. ديب نذيرة، استقلالية سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2012.
19. ذبيح ميلود، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق، قسم العلوم القانونية والإدارية، جامعة العقيد حاج لخضر باتنة، 2006.
20. رمضان بلعمري ، القطاع السمعي البصري في الجزائر (إشكالات الانفتاح) مذكرة ماجستير، غير منشورة، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر ، 2012.
21. عبديش ليلة، اختصاص منح الاعتماد إلى السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2010.
22. قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي: لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، وسلطة ضبط البريد والمواصلات نموذجين، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان، 2010.

23. هاملي محمد، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة ابوبكر بلقايد، تلمسان، 2012.
- ج. المقالات:
24. إلهام حرشي، سلطة ضبط السمعي البصري في ظل قانون رقم 04-14، بين مقتضيات الضبط ومحدودية النص، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة سطيف 2، العدد 22، جوان 2016.
25. بوجميل عادل، مسؤولية العون الاقتصادي أمام السلطات الإدارية المستقلة بالجزائر، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة الشلف، العدد 05، ديسمبر 2017.
26. بودريوة عبد الكريم، " هل فقد القضاء الإداري طابعه الاجتهادي؟"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية -، مجلد 13، عدد 1، 2016.
27. جحيش يوسف، " التطور المؤسساتي للنظام السياسي الجزائري: دراسة للسلطتين التنفيذية والتشريعية"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر - باتنة -، حجم 2، عدد 5، مارس 2015.
28. جمال بن خملة، استقلالية سلطة ضبط السمعي البصري، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، العدد 05، ديسمبر 2017.
29. حاحة عبد العالي، يعيش تمام آمال، " الرقابة على تناسب القرار الإداري ومحله في دعوى الإلغاء"، مجلة المنتدى القانوني، العدد 05، 2017.
30. زايد بوزيان، تنظيم الإعلام السمعي البصري العربي: ضوابطه القانونية والسياسية، مجلة الجامع المغاربية، العدد 16، جامعة فاس، 2016.
31. زيار الشادلي، النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 04، ديسمبر 2014.
32. عبد الكريم هشام، "الإعلام الجديد وآليات تحقيق جودة الديمقراطية في المجتمعات الانتقالية: مقارنة في الديمقراطية التشاركية"، مجلة المفكر، عدد 10، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2016.
33. عبد المنعم نعيمى، الضمانات القانونية لحياذ سلطة ضبط الإعلام في الجزائر، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، جامعة المسيلة، العدد 02، سنة 2016.

34. عيدن رزيقة، ملاحظات نقدية حول التأطير القانوني لسلطة ضبط السمعى البصري، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، المجلد 14 العدد 02، سنة 2016.
- د. النصوص القانونية:
35. الجريدة الرسمية المغربية رقم 5035 الصادرة يوم الاثنين 2 شتنبر . سبتمبر 2002 الموقع الالكتروني للهيئة العليا للاتصال السمعى بصري بالمغرب.
36. وزارة الاتصال والثقافة: مشروع تمهيدي لقانون عضوي يتعلق بالإعلام ، مارس 1998 .
37. حزب جبهة التحرير الوطني ، المشروع التمهيدي ملف السياسة الإعلامية ، لجنة الإعلام و الثقافة مطبوعات الحزب ، الجزائر 1982.
38. مرسوم تنفيذي رقم 16 - 221 مؤرخ في 11 اوت 2016.
39. ظهير شريف رقم 1-02-212 صادر في أغسطس 2002 ، يقضي بإحداث الهيئة العليا للاتصال السمعى البصري، معدل ومتمم بموجب الظهير الشريف رقم 1-03-302 الصادر في 11 نوفمبر 2003.
40. القانون رقم 90 - 07 مؤرخ في 1990، يتعلق بالإعلام، ج.ر.ج. ج عدد 14، صادر في 4 افريل 1990
41. مرسوم تنفيذي رقم 02 - 97 مؤرخ في 2 مارس 2002، يتعلق بإنشاء الوكالة الوطنية للترددات ج.ر.ج. ج عدد 17 مؤرخ في 16 مارس 2002، معدل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 06 - 195 مؤرخ في 31 ماي 2006، ج.ر.ج. ج عدد 36 مؤرخ في 31 ماي 2006 والمرسوم التنفيذي رقم 07 - 303 مؤرخ في 27 سبتمبر 2007 ج.ر.ج. ج عدد 63 مؤرخ في 7 اكتوبر 2007.
42. مرسوم عدد 116 لسنة 2011، مؤرخ في 2 نوفمبر 2011، يتعلق بحرية الاتصال السمعى والبصري وإحداث هيئة عليا مستقلة للاتصال السمعى والبصري، ر.ر.ج.ت، عدد 84، صادر في 4 نوفمبر 2011.
43. الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، 4 نوفمبر 2011 ، عدد 84 ، ص 2568. : الموقع الالكتروني للهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعى البصري (تونس)
44. القانون عضوي رقم 12 - 05 مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالإعلام، ج.ر.ج. ج عدد 2 صادر في 15 جانفي 2012
45. القانون رقم 14 - 04 مؤرخ في 24 فبراير 2014، يتعلق بالنشاط السمعى البصري، ج.ر.ج. ج عدد 16 صادر في 23 مارس 2014

46. القرار مؤرخ في 30 يوليو 2017، يتضمن فتح الإعلان عن الترشح لمنح رخص إنشاء خدمات البث التلفزيوني الموضوعاتية، ج.ر.ج. ج عدد 56 المؤرخ في 26 سبتمبر 2017.
هـ. الدراسات والتقارير:
47. زايدي حميد، " السلطات الإدارية المستقلة: بين السلطة القمعية ورقابة القضاء "، من أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، يومي 13 و 14 نوفمبر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قلمة، 2012.
48. زايدي حميد، " دور السلطات الإدارية المستقلة في ضبط النشاط الاقتصادي"، أعمال الملتقى الوطني السابع حول: " ضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر بين التشريع والممارسة "، يومي 9 و 10 ديسمبر 2013.
49. نزيوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة: " آلية الانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة "، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23 و 24 ماي سنة 2007.
- ثانيا/ باللغة الفرنسية:

A. OUVRAGES :

50. DERIEUX Emmanuel & GRANCHET Agnès, Droit des médias : droit français, européen et international, 6ème édition, LGDJ. Paris, 2010.
51. DOSIERE René et VANNESTE Christian, Rapport d'information sur :« Les autorités administratives indépendantes », Présenté à l'Assemblée Nationale, Tome 1, Paris.
52. Marlène Coulmb Guly , les informations téléviées, édition PUF Paris 1995.

53. MOSTEFAOUI Belkacem, Médias et liberté d'expression en Algérie : repères d'évolution et éléments d'analyse critique, El dar El Othmania Edition, Alger, 2013
54. SABOURIN Paul, « Les autorités administratives indépendantes dans l'Etat », in COLLIARD Claude-Albert & TIMSIT Gérard (S/dir.), Les autorités administratives indépendantes, PUF, Paris, 1988.
55. TEITGEN-COLLY Catherine, « Les autorités administrative indépendantes : Histoire COLLIARD Claude-Albert & TIMSIT Gérard (S/ dir.), Les autorités d'une institution », in administrative indépendantes, PUF, Paris, 1988
56. TEITGEN-COLLY Catherine, « Les autorités administratives indépendantes: Histoire d'une institution », in COLLIARD Claude-Albert & TIMSIT Gérard (S/dir.), Les autorités administratives indépendantes, PUF, Paris, 1988
57. WACHSMANN Patrick, « La liberté d'expression », in CABRILLAC Rémy & FRISONROCHE Marie-Anne & REVET Thierry (S/dir.), Libertés et droits fondamentaux, 10e édition, Dalloz, Paris, 2004.
58. ZOUAIMIA Rachid & ROUAULT Marie Christine, Droit administratif, Berti Edition, Alger, 2009.
59. ZOUAIMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la regulation économique en Algérie, édition Houma, 2005.

60. ZOUAIMIA Rachid, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, Belkeise Edition, Alger, 2013.

B. THESES ET MEMOIRES :

61. BROCAL Van Plauen Frédérique, le droit a l'information en France, thèse pour le doctorat en Droit, université lumière Lyon 2, 2004.
62. KERKATLY Yehia, Le juge administratif et les libertés publiques en droits libanais et français, Thèse pour le Doctorat en Droit public, Université de Grenoble, 2013.

C. ARTICLES :

63. AI HAGE Hoda, « Le pouvoir politique du juge administratif », revue de droit et sciences politique, université du Liban, no 11, Mai 2016.
64. AUTIN Jean-Louis « Le statut du Défenseur des droits », RFAP, no 3, 2011.
65. AUTIN Jean-Louis, « Le Conseil supérieur de l'audiovisuel en France », RCDP, no 34, 2007.
66. BENABBOU-KIRANE Fatiha « La séparation des pouvoirs revisitée et le droit positif algérien », in VII congrès international des constitutionnalistes sur la constitution et les ligne sur :en 2010, disponible décembre 10au principes, Mexico, du 6 <http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/14/256/pdf>.

67. FRISON-ROCHE Marie-Anne, « Les nouveaux champs de la régulation », RFAP, n°1, 2004
68. MONTALIVET Pierre, « Constitution et autorités de régulation », RDP, n°02, Paris, 2014.
69. SLESOURNE Jacques, « Penser la société de l'information », Commentaire, no 1, 1997.
70. Zahir Thaddaden: Colloque sur la presse écrite au Maghreb, Tunis 1-3 décembre, Edit walf zug, humburg, 1989.
71. ZOUAIMIA Rachid, « L'autorité de régulation de la presse écrite », RARJ, no 1, 2014.
72. ZOUAÏMIA Rachid, « Réflexions sur le pouvoir règlementaire des autorités administrative indépendantes », Revue critique de droit et sciences politiques, no2,2011.
73. ZOUAIMIA Rachid, «Les autorités administratives indépendantes et la regulation économique », Revue Idara, numéro spécial, n° 28 , 2014.

D. JURISPRUDENCE :

74. Conseil d'Etat (F), arrêt RETAIL du 10 juillet 1981, disponible sur le site :<https://www.doc-du-juriste.com/droit-public-et-international/droitadministratif/commentaire-d-arret/ce-arret-retail-10-juillet-1981-444273.html>.
75. la Décision du Conseil constitutionnel français, Décision no 86-217 DC du 18 septembre 1986, relative a la constitutionalité de

la loi relative à la liberté de communication, (www.conseil-constitutionnel.fr).

E. RAPPORTS ET DLOUCUMENTS :

76. ALLOUT Farida, «Le caractère décoratif des autorités de régulation en Algérie » colloque national sur : « Les autorités de regulation indépendantes en matière économique et financière » université de Bejaia le 23 - 24 mai2007.
77. conseil d'Etat (Français), rapport public sur : « Les autorités administratives indépendantes ... »

الله حق

الملحق رقم (01) يبين نموذج أحد البيانات الصادرة عن سلطة ضبط السمعي البصري



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

بيان حول الإعلام القانوني

يرتبط مفهوم دولة القانون، في جملة ما يرتبط به، بالمواطن الذي يعرف حقوقه وواجباته، وبناء على هذا، اهتمت مختلف الدول بما يعرف، اصطلاحا، بالإعلام القانوني، وأسندت مهمة الاضطلاع به إلى كفاءات إعلامية وقانونية مشهود لها بالتواصل مع المجتمع.

- إن مفهوم الإعلام القانوني، ينطلق، أساسا، من حقيقة راسخة، مفادها أن المواطن المطالب بالقيام بواجباته لن يستجيب و يبادر إلا إذا كان على علم و بصيرة بحقوقه المكرّسة دستورا و قانونا، انطلاقا من أن الدستور ينص في المادة 74 منه و يذهب إلى أنه <لا يعذر بجهل القانون> و <يجب على كل شخص أن يحترم الدستور و قوانين الجمهورية>.

إن وسائل الاتصال السمعي البصري، مطالبة في نطاق رسالة الخدمة العمومية المنوطة بها إلى تخصيص حيز زمني للإعلام القانوني من خلال حصص متنوعة ذات صلة، منصبة على:

- الإخبار الدائم، اعتمادا على الجرائد الرسمية، (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية - الجريدة الرسمية لمداومات المجلس الشعبي الوطني - الجريدة الرسمية لمداومات مجلس الأمة)، وبمختلف القوانين محل المناقشة و الإصدار و كذلك النصوص التطبيقية.
- مراعاة مستويات المتلقين (مشاهدين أو مستمعين) عند إعداد و بثّ هذه الحصص.
- التبصير بارتباط جميع أنشطة الدولة، مركزيا و لا مركزيا و جميع القطاعات، وجوبا، بالقانون في مختلف تجلياته.
- التأكيد على أن المواطن الواعي بحقوقه وواجباته سيساهم حتما بحسه الوطني في محاربة الفساد بجميع مظاهره، تنديدا و تبليغا به لمؤسسات الدولة.
- تنويع الحصص المخصصة لشرح و تبسيط فهم مختلف النصوص القانونية بإشراك المواطنين و رجال القانون و نواب و أعضاء البرلمان.

- لقد أظهر النقاش الواسع من حيث الدستور و القانون بخصوص الانتخاب الرئاسي المرتقب، و بخصوص نظام الانتخابات و السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات مدى التعطش للعلم بالقانون و الإلمام به.
- إن سلطة ضبط السمعي البصري لواقفة و متأكّدة من أن مختلف وسائل الاتصال السمعي البصري ستولي عبر رسالتها الإعلامية النبيلة العناية الكاملة للقانونيين العضويين المتعلقين بنظام الانتخابات و السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات و للإعلام القانوني الكفيل بالمساهمة في ترسيخ دولة القانون المرتكزة أساسا على و عي المواطن بحقوقه وواجباته.

سلطة ضبط السمعي البصري



الرئيس
ثروينة جبر الرزاق

[Signature]

رقم 04/ب/س.ض.ب.س.ب. 2019

تاريخ 2019/09/15

الملحق رقم (02) يبين نموذج أحد البيانات الصادرة عن سلطة ضبط السمعي البصري

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية



بيان

حول استخدام قنوات التلفزيون الومضات الإخبارية بخصوص وفيات الحجاج.

- اضطلعت مختلف القنوات التلفزيونية خلال موسم الحج لهذه السنة و على غرار المواسم السابقة بتغطية و متابعة الواقع اليومي للحجاج الجزائريين طيلة أيام الحج و نقلت بكل صدق و موضوعية انطباعاتهم و دعواتهم بالخير و الهناء لوطنهم الجزائر.

و قد شهدت صفوف الحجاج الجزائريين هذه السنة تسجيل عدد من الوفيات وصل خبرها لأسرهم بطريقة لم تختلف لدى بعض القنوات عن طريقة الومضات الإخبارية المستعملة في الترويج للسلع و الخدمات...

• إن سلطة ضبط السمعي البصري إذ تسجل حسن تنظيم مختلف السلطات العمومية لموسم الحج لهذه السنة (عام 1440) و المجهود الإعلامي اليومي المبذول من مختلف القنوات في التكفل بجانب من جوانب الاتصال ذي الصلة بواقع الحجاج الجزائريين الميامين لتنتظر من بعض هذه القنوات تغيير طريقة الومضات التي استعملتها في الإخبار بالوفيات و استبدالها بطريقة تراعي الكرامة الإنسانية للحجاج المتوفين و لأسرهم و أقاربهم إعمالا للمادة 54 في مطنها السابعة (07) من القانون رقم 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري، و انتهاج طريقة الاتصال الهاتفي المباشر مثلا تجنباً للتهويل الناجم عن الومضات اليومية المتتابعة خاصة و أن عدد الحجاج المتوفين رحمهم الله لا يتطلب ترويج جميع باقي أسر الحجاج المقدر عددهم بالآلاف...

• إن سلطة ضبط السمعي البصري لواتقة من تواصل المستوى الجيد للتغطية التلفزيونية ليوميات الحجاج الجزائريين بالبقاع المقدسة مستقبلا بعيدا عن التشهير بأسماء المتوفين و مراعاة لمشاعر الأهل و الأقارب.

سلطة ضبط السمعي البصري



• رقم 05/ب/س.ض.ب/2019

• 2019/09/16

الملحق رقم (03) يبين نموذج أحد البيانات الصادرة عن سلطة ضبط السمعي البصري

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية



سلطة ضبط السمعي البصري
AUTORITÉ DE RÉGULATION
DE L'AUDIOVISUEL

2019/08/04

**بيان، بمناسبة عيد الأضحى، حول بث صور ومشاهد مروعة،
عن الذبح، صادمة، على الخصوص، للأطفال، وحول الحفاظ على البيئة**

مع اقتراب حلول موسم العيد الكبير وما يرافقه من سنة تقديم الأضاحي قربة لله والموروثة في مجتمعنا جيلا عن جيل والتي هي من صميم هويتنا الروحية والثقافية ترتني سلطة ضبط السمعي البصري جلب انتباه الوسائط الإعلامية خاصة التلفزيونية منها بوجود الالتزام بالمهنية والاحترافية ومجانبة الوقوع في السقطات النمطية التي اعتدنا مشاهدتها في كل عام ما من شأنه المساس بحرمة وهيبة العيد وتشويه صورة ديننا ووطننا وشعبنا.

إنه لمن غير المقبول ولا المعقول أن تبث صور مروعة لذبح الأضاحي في مشاهد صادمة تظهر بال تكرار الممل ومن زوايا قريبة ومختلفة مظاهر قطع الأوصال وإراقة الدماء جهارا نهارا ما من شأنه الإضرار بالصحة النفسية لأطفالنا الذين من المفروض علينا شرعا وقانونا رعايتهم وحمايتهم بل ووقايتهم صحيا من مغبة التعرض لمظاهر العنف والقسوة والترويع مع وجوب الرفق بالحيوان كما أمرنا به شرعا الحنيف الذي هو دين الرحمة والامتناع عن القيام بالدعاية لتعنيف الحيوانات البرية وتهيجها ضد بعضها البعض بما يعرف بـ "قمار الكباش" والتي هي من الأعمال الجاهلية التي لا يقبلها ديننا وينبذها عرفنا والتي وجب محاربتها بكل الوسائل الممكنة فضلا عن ترويجها وتحبيبها للمشاهد سيما القصر منهم بل وحتى الكبار من ذوي الحساسية المرهفة.

كما أننا اعتدنا في كل موسم وبكل أسف على مشاهد الأوساخ والفضلات وفراء الخرفان وجلودها المهملة في الأماكن العمومية والمتناثرة على الأرصفة والطرق والتي تتحول إلى مراتع مفتوحة للدود والحشرات والجراثيم ما يشكل تهديدا مؤكدا لصحة المواطن وانتقاصا مخزيا من فريضة الطهارة التي نحن مأمورون بها كمسلمين وانتهاكا صارخا للبيئة وللرسالة الحضارية التي من المفروض أن تقدمها للمشاهد بما يتماشى مع حرمة هذه المناسبة المقدسة.

بالنظر لهذه الاعتبارات تذكر سلطة ضبط السمعي البصري مختلف القنوات التلفزيونية بوجود مراجعة طريقة التغطية الإعلامية لهذا الحدث المهييب والامتناع عن المقاربة الاستعراضية التي اعتدنا مشاهدتها باستمرار وتكرار مع التركيز ما أمكن على علاج هذه الظواهر السلبية عبر إعداد وبث برامج تربية وتوعوية بهذه المناسبة تحت على قيم النظافة والرفق بالحيوان مع مراعاة حقوق الطفل والبيئة وتسعى لنشر الفرحة والبهجة في المجتمع وترسيخ ثقافة العناية بالمحيط والوسط الطبيعي ما من شأنه أن يعزز مشاعر السكينة والوقار والنعمة والسعادة ويمكن لأواصر القرابة والتضحية والتضامن والتكافل الاجتماعي.



الملاحظ

ملخص:

أمام تزايد حدة المنافسة في ظل العولمة الاقتصادية وتطور تكنولوجيا الإعلام والاتصال، كان لا بد من انفتاح القطاع السمعي البصري على الاستثمار الخاص، شأنه شأن أغلب القطاعات التي كانت تمتاز باحتكارها من الدولة وهيمنتها عليها، وكان مسايرة لباقي دول العالم والنهج الاقتصادي الذي سار عليه النظام الجزائري بعد الانسحاب من الحقل الاقتصادي تاركاً بعدها المجال لهيئات ضبط مستقلة وعلى غرارها "سلطة ضبط السمعي البصري"، والتي وإن لم يكتفها المشرع صراحة على أنها سلطة إدارية مستقلة، إلا أنه من خلال استقراء مواد القانون رقم 14 - 04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري، فإنها مكنت من وظائف ومهام جد حساسة ما يجعل من الضروري ضمان فصلها التام عن الجهاز الإداري في الدولة ضماناً لاستقلاليتها عن كل سلطة أخرى مهما كان شكلها.

وفي سبيل أداء وظائفها على أكمل وجه خولها المشرع صلاحيات متنوعة كاتخاذ قرارات فردية وتوقيع عقوبات إدارية في حالة مخالفة الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها في المجال السمعي البصري، مع العمل على احترام حقوق الدفاع ومصالح المتعاملين ومستعملي القطاع تحت مظلة الرقابة القضائية. وذلك من أجل تأهيلها بضمن حرية الإعلام السمعي البصري من جهة وضمان إرساء قواعد المنافسة الحرة في القطاع من جهة أخرى ولا يتأتى لها ذلك إلا من خلال التصدي لازدواجية الهيمنة على قطاع السمعي البصري الممارسة من الدولة من جهة، وقواعد السوق من جهة أخرى.

Résumé

Devant la concurrence croissante sous la lumière de la mondialisation économique et du développement des technologies de l'information et de la communication, Le secteur audiovisuel devait être ouvert à l'investissement privé, comme la plupart des secteurs caractérisés par leur monopole de l'État et sa domination sur celui-ci, et était en ligne avec le reste du monde et l'approche économique suivie par le régime algérien après le retrait du champ économique, laissant la place à des organismes de contrôle indépendants tels que "l'Autorité de contrôle audiovisuel", ce qui, bien que non expressément défini par le législateur en tant qu'autorité administrative indépendante, par l'extrapolation des articles 14-14 sur l'activité audiovisuelle, a permis des activités et fonctions très sensibles, ce qui a nécessité leur séparation complète de l'appareil administratif de l'Etat afin d'assurer son indépendance vis-à-vis de toute autre autorité, quelle que soit sa forme.

Pour exercer pleinement ses fonctions, le législateur dispose des pouvoirs variés, tels que l'adoption de décisions individuelles et l'imposition de sanctions administratives en cas de violation des dispositions législatives et réglementaires dans le domaine audiovisuel, tout en respectant les droits de la défense et les intérêts des usagers sous le contrôle judiciaire afin d'assurer la liberté des médias audiovisuels d'une part et d'assurer l'instauration de la libre concurrence dans le secteur, d'autre part, en s'attaquant à la double domination du secteur audiovisuel pratiqué par l'Etat et aux règles du marché.

Summary:

Faced with increasing competition in the light of economic globalization and the development of information and communication technologies, the audiovisual sector should be open to private investment, as most sectors characterized by their state monopoly and his dominion over this one, and it was in line with the rest of the world and the economic approach followed by the Algerian law after the withdrawal of the economic field, giving way to control independent organizations, such as "the Audiovisual Control Authority", which, although not expressly defined by the legislator as an independent administrative authority, by extrapolating Articles 14-14 on audiovisual activity, has allowed for very sensitive functions, which necessitated their complete separation from the administrative apparatus of the State in order to ensure its independence opposite from any other authority, whatever its form.

To exercise fully functions, the legislator has various powers, such as the adoption of individual decisions and the imposition of administrative sanctions in case of violation of laws and regulations in the audiovisual field, while respecting the rights of the defense and the interests of users under judicial control in order to ensure the freedom of the audiovisual media on the one hand and to ensure the establishment of free competition in the sector, on the other hand, by tackling the dual domination of the audiovisual sector practiced by the State and market rules.

فهرس المحتويات

01	مقدمة
05	الفصل الأول: الإطار التاريخي والقانوني لسلطة ضبط السمعى البصرى
06	المبحث الأول: السىاق التاريخى لنشأة سلطة ضبط السمعى البصرى
06	المطلب الأول : مجالس الصحافة والإعلام
06	الفرع الأول: نشأة مجالس الصحافة و الإعلام
08	الفرع الثانى: نماذج من الهيئات الخاصة بتنظيم السمعى البصرى
11	المطلب الثانى: التجربة الإعلامية الجزائرية
11	الفرع الأول : التجربة الإعلامية من الاستقلال إلى 1990
15	الفرع الثانى : التجربة الإعلامية بعد التعددية الإعلامية والإصلاحات السىاسية
20	المبحث الثانى: التكيف القانونى لسلطة ضبط السمعى البصرى
20	المطلب الأول: الطبيعة القانونية لسلطة ضبط السمعى البصرى
20	الفرع الأول: اعتبارها سلطة إدارية
27	الفرع الثانى: الطابع الإدارى للهيئة
32	المطلب الثانى : الآثار المترتبة على منحها الصفة الإدارية
32	الفرع الأول: الأثر بالنسبة لحماية حرية التعبير
36	الفرع الثانى: خرق مبدأ الفصل بين السلطات
38	خلاصة
39	الفصل الثانى: سلطة ضبط السمعى البصرى: الصلاحيات ورهان الاستقلالية
40	المبحث الأول: صلاحيات سلطة ضبط السمعى البصرى
40	المطلب الأول: صلاحيات الضبط والترخيص

40	الفرع الأول: ضرورة الضبط المسبق
44	الفرع الثاني: صلاحيات الترخيص
50	المطلب الثاني: الاختصاص القمعي لسلطة ضبط السمعى البصرى
50	الفرع الأول: القرارات
56	الفرع الثاني: المنازعات
59	المبحث الثاني: الاختصاص التنظيمى واستقلالية سلطة ضبط السمعى البصرى
59	المطلب الأول: الاختصاص التنظيمى لسلطة ضبط السمعى البصرى
59	الفرع الأول: مشروعىة الاختصاص التنظيمى
61	الفرع الثاني: محدودىة الاختصاص التنظيمى: الطابع الرمزى
63	المطلب الثاني: استقلالية سلطة ضبط السمعى البصرى
63	الفرع الأول: الاستقلال العضوى لسلطة ضبط السمعى البصرى
67	الفرع الثاني: الاستقلال الوظيفى لسلطة ضبط السمعى البصرى
71	خلاصة
72	الخاتمة
76	قائمة المراجع
85	الملاحق
88	الملخص
91	فهرس المحتويات