

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الإخوة منتوري قسنطينة -1-

كلية الحقوق

سلطات الضبط الإقتصادي في قطاع الإعلام

-دراسة مقارنة-

أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه علوم في القانون العام

فرع: قانون التنظيم الإقتصادي

تحت إشراف الأستاذ الدكتور :

طاشور عبد الحفيظ

من إعداد الطالبة :

جميلة حركاتي

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا	جامعة الإخوة منتوري قسنطينة 1	أستاذ التعليم العالي	أ.د. بوعناقة السعيد
مشرفا ومقررا	جامعة الإخوة منتوري قسنطينة 1	أستاذ التعليم العالي	أ.د. طاشور عبد الحفيظ
عضوا	جامعة الحاج لخضر باتنة	أستاذ التعليم العالي	أ.د. بن عمران محمد الأخضر
عضوا	جامعة الحاج لخضر باتنة	أستاذ التعليم العالي	أ.د. بني أحمد
عضوا	جامعة العربي التبسي تبسة	أستاذ التعليم العالي	أ.د. سعدي حيدرة
عضوا	جامعة الإخوة منتوري قسنطينة 1	أستاذ محاضر أ	د. رياحي مصطفى

السنة الجامعية: 2020-2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الرَّحْمَنُ (1) عَلَّمَ الْقُرْآنَ (2)

خَلَقَ الْإِنْسَانَ (3) عَلَّمَهُ الْبَيَانَ (4)

صدق الله العظيم

سورة الرحمن

إهداء

أهدي ثمرة هذا العمل إلى فقيدة روجي أمي الحبيبة رحمها
الله وأسكنها فسيح جناته أتمنى أن يرقى هذا العمل إلى أن
يكون صدقة جارية عن روحها - لم ولن أنساك حبيبتي
كما أهديه إلى والدي العزيز أطال الله عمره وإخوتي وكل
عائلي

أهديه أيضا إلى زوجي وعائلته خاصة والديه
إلى كل الأصدقاء الأوفياء وكل من كان سندا لي
إلى كل أسرة كلية الحقوق تيجاني هدام أساتذة وعمالا
وطلبة

شكر وتقدير

أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى أستاذي الفاضل صاحب
الفضل الكبير علي الأستاذ الدكتور طاشور عبد الحفيظ
بصفته مشرفاً على الرسالة الذي لم يبخل علي بتوجيهاته
القيمة ونصائحه لإثراء العمل رغم كثرة انشغالاته
كما اعتذر له عن كل خطأ ورد سهواً مني في الرسالة وعن
كل الجهود التي بذلها معي جازاك الله كل خير عنا
كما أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى كل أعضاء لجنة
المناقشة الأفاضل لتحملهم عنا قراءة الرسالة وتصويبها
شكراً جزيلاً لكم

مقدمة:

تعتبر سلطات الضبط الاقتصادي نموذجا جديدا في النظام المؤسساتي، حيث تم استحداثها تماشيا مع تغير دور الدولة من متدخلة إلى ضابطة، وجاء هذا التغيير على إثر الأزمة التي مست ما يسمى بـ "دولة الرفاهية" أو "الدولة المحسنة"، أين كانت الدولة تتدخل وتراقب كل الشؤون السياسية الاقتصادية والاجتماعية، لتحقيق المساواة بين الأفراد وأصبحت بذلك بمثابة الوصي على المجتمع¹.

حيث أن هذا التدخل الواسع للدولة اصطدم بالتطورات التكنولوجية والاجتماعية والاقتصادية مما أدى إلى عجزها، وألزمها بالتخلي عن الأساليب التقليدية للتسيير، واعتماد تقنيات جديدة تسمح بالتدخل بمرونة وذلك من خلال الاعتماد على أسلوب جديد هو "الضبط"، وبالتالي أصبح الضبط وظيفة الدولة الجديدة لضمان الانفتاح على المنافسة وتحرير بعض القطاعات².

ولتعويض انسحاب الدولة كان لزاما استحداث هذه الهيئات مع إعطائها السلطات والصلاحيات التي تكفل لها القيام بالإشراف والرقابة وتنظيم وضبط القطاعات المفتوحة على المنافسة، حيث ظهرت لأول مرة في الدول الاتجولوسكسونية عام 1889 وذلك بإنشاء الكونغرس الأمريكي أول هيئة مستقلة وهي اللجنة التجارية بين الولايات ليتوالى إنشاء هذه الهيئات المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية وذلك بهدف إبعادها عن تأثير السلطة التنفيذية، أما بريطانيا فقد تبنت هذه الهيئات الجديدة تحت تسمية المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة، لتعرف بعدها انتشارا في شتى

(¹) - خرشي (إلهام)، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة سطيف 02، 2014 ص 2.

(²) - شيبوتي (راضية)، الهيئات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، تخصص المؤسسات السياسية و الإدارية، كلية الحقوق جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2015، ص 7.

أنحاء العالم حيث ظهر النموذج الفرنسي تحت تسمية السلطات الإدارية المستقلة لتكون لجنة الرقابة على البنوك أول هيئة مستقلة تم استحداثها في فرنسا سنة 1941.¹

ولا يوجد إجماع فقهي حول تعريف هذه السلطات، ويعود ذلك إلى عدم وجود تعريف قانوني لها، حيث يكتفي القانون بتكليف بعضها على أنها سلطات ضبط اقتصادي أو سلطات إدارية مستقلة، في حين أن البعض الآخر من سلطات الضبط تم تكييفها من طرف القاضي.² ورغم أن هذه السلطات لا تخلو من إشكالات قانونية عديدة، خاصة ما يتعلق بمدى دستوريته وبمكانتها القانونية بين السلطات إلا أن هذا لم يمنع التشريعات من تبني هذا النوع من الهيئات وإن كان من باب التقليد.

أما في الجزائر فيعود سبب ظهورها إلى الأزمة الاقتصادية التي عرفتها البلاد في الثمانينات والتي شكلت نقطة تحول في نظامها السياسي والاقتصادي، فبعد أن كانت تنتهج نظاما اشتراكيا من الناحية السياسية، وتعتمد اقتصاديا على الاقتصاد الموجه، كان لزاما أن يحدث التغيير الجذري بعد أن أثبت هذا النظام فشله حيث خلق مجموعة من الأزمات على جميع الأصعدة.

وكان لانتفاضة الشعب في أحداث أكتوبر 1988 دورا في إحداث التغيير حيث تم الاعتماد على النظام الليبرالي الذي يقوم على التعددية الحزبية والاعتراف بالحريات، كما يقوم من الناحية الاقتصادية على فتح المجال أمام المبادرة الخاصة والذي يحتم انسحاب الدولة من تسيير الاقتصاد والاكتفاء برقابته، وكان بادرتة صدور القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.³ ثم

(¹)-منصور (داود)، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون الأعمال، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2016، ص 78.

(²)-HERVIEU (M), les autorités administratives indépendantes et le renouvellement du droit commun des contrats, Dalloz, Paris, France, 2012, p3.

(³)- القانون 88-01، المؤرخ في 31-01-1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية

أعقبه صدور مجموعة من النصوص القانونية على رأسها دستور 23 فيفري 1989¹، والذي اعترف بحق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي واضعا بذلك حدا لعهد الحزب الواحد²، كما اعترف بمجموعة من الحقوق والحريات للأفراد محدثا بذلك تغييرا سياسيا، اقتصاديا، واجتماعيا .

وعلى اعتبار أن المؤسسات الإدارية التقليدية لم تعد مؤهلة لمسايرة هذا التطور، فكان لزاما استبدالها بمؤسسات حديثة لمواكبة التوجه الاقتصادي المستحدث، وفي هذا الشأن تم استحداث بصفة تدريجية سلطات للضبط، للتماشي مع متطلبات اقتصاد السوق الذي يحتاج إلى سلطات محايدة مستقلة عن السلطة التنفيذية .

وقد اعتمد المشرع الجزائري كغيره من التشريعات على أسلوب الضبط القطاعي، حيث تم إنشاء سلطة ضبط لكل قطاع من القطاعات الاقتصادية المفتوحة للمنافسة، ويعتبر المجلس الأعلى للإعلام أول سلطة ضبط تم النص على إنشائها في التشريع الجزائري سنة 1990، كما تم في نفس الفترة إستحداث سلطات ضبط أخرى مثل مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية وتوالى إنشاء سلطات الضبط الاقتصادي في كل القطاعات تقريبا، مع وجود سلطة ضبط للمنافسة في السوق في كل القطاعات وهي مجلس المنافسة .

ويعتبر قطاع الإعلام من القطاعات التي كانت تتطلب انفتاحا على القطاع الخاص وتستلزم رفع احتكار الدولة عنها وانسحابها من تسييره، وذلك نظرا لأهميته فهو يرتبط بحرية من الحريات الأساسية المعترف بها للأفراد وهي حرية الرأي والتعبير، والتي تم تكريسها في مختلف المواثيق الدولية، فالإعلان العالمي لحقوق الإنسان أكد في المادة 19 منه أنه: " لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حريته في اعتناق الآراء دون مضايقة وفي التماس الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين بأية وسيلة ودون اعتبار للحدود"³، كما أن العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية اعترف في مادته 19 أيضا بحرية التعبير لكل الأفراد وذلك من

(¹) - المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فبراير 1989، المتعلق بنشر نص تعديل الدستور، ج ر ع 9

(²) - المادة 40 من دستور 1989 .

(³) - المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، موجود على الموقع الإلكتروني

<https://www.un.org/ar/universal-declaration-human-rights/index.html>

خلال التماس كل دروب المعلومات والأفكار تلقياً ونقلها إلى الآخرين سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو أي وسيلة أخرى.¹

وعلى اعتبار أن الإعلام والصحافة هي التجسيد الأساسي لحرية الرأي والتعبير، فإن الاعتراف بها وحمايتها يعتبر بمثابة اللبنة الأساسية لبناء مجتمع ديمقراطي يحمي الحقوق، لذلك حرصت جل التشريعات الغربية والعربية على حماية هذه الحرية، وقد كان التشريع الفرنسي سباقاً للاعتراف بها وتكريسها انطلاقاً من مبادئ الثورة الفرنسية لسنة 1789، حيث أكدت على هذا الحق من خلال المادة 11 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن، ثم جاء قانون الصحافة الفرنسي لسنة 1881 لتحرير حرية الصحافة من كل القيود وحمايتها، وقد تأثرت التشريعات العربية بمبادئ الثورة الفرنسية والمواثيق الدولية والإقليمية التي تحمي حرية الإعلام المكتوب والسمعي البصري، فسعت إلى الالتحاق بالتطور الذي وصلته باقي دول العالم في مجال حماية حرية الإعلام وإن كانت جل الدول العربية تتشابه في نقاط عديدة فيما يخص هذا الموضوع، فالصحف والقنوات التلفزيونية جاء بها المستعمر الذي وظفها في هيمنته على هذه الدول وتثبيت وجوده، وقد حاولت هذه الدول بعد الاستقلال تنظيم هذه الحرية من خلال التشريعات المتعاقبة، وهو ما تجسد من خلال الميثاق العربي لحقوق الإنسان سنة 2004 الذي أقر بحق كل فرد في حرية الإعلام وحرية الرأي والتعبير، وتلقي المعلومات ونشرها بأي وسيلة كانت²

أما في الجزائر فقد مرت حرية الإعلام بتطورات هامة ومتعددة تبعا لتطور الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية وحتى الإيديولوجية، وفي هذا الشأن صدرت مجموعة من القوانين المتعلقة بالإعلام، فصدر أول قانون للإعلام سنة 1982³ ويتعلق الأمر بالقانون 82-01، الذي عكس النظام السياسي السائد في تلك الفترة في ظل الحزب الواحد، غير أن هذا القانون ألغي تزامناً مع تغيير النظام السياسي في الجزائر بصور دستور 1989، فتم إصدار قانون آخر للإعلام سنة

(¹) -المادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، موجود على الموقع الإلكتروني https://www.unicef.org/arabic/why/files/ccpr_arabic.pdf

(²) -المادة 32 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان متاح عبر الموقع الإلكتروني : <http://hrlibrary.umn.edu/arab/a003-2.html>

(³) -القانون 82-01 المؤرخ في 06 فبراير 1982 المتعلق بالإعلام، ج ر ع، 6.

1990 وهو القانون 07-90¹ والذي يعتبر الانطلاقة الحقيقية في تكريس حرية الإعلام في الجزائر من خلال تبني التعددية الإعلامية، غير أن هذا القانون لم يحقق رفع الاحتكار الفعلي للدولة عن قطاع الإعلام بسبب الأوضاع السياسية والأمنية السائدة في تلك الفترة . وبعد الأحداث التي عرفها العالم العربي بما يعرف بثورات الربيع العربي ، وفي إطار الإصلاحات السياسية التي شرعت فيها السلطة تم إصدار مجموعة من القوانين من بينها القانون العضوي للإعلام سنة 2012²، والذي كرس حرية الإعلام المكتوب والسمعي البصري ثم خص سنة 2014 للإعلام السمعي البصري بقانون وهو أول قانون خاص بالنشاط السمعي البصري في الجزائر³ .

ولتكريس حرية الإعلام بشكل فعلي وحمايتها فإنه يتعين على الدولة رفع الاحتكار عن القطاع والانسحاب من التدخل في وسائل الإعلام ، وذلك لأن هذا القطاع أصبح في ظل اقتصاد السوق من القطاعات الاقتصادية الهامة التي يرغب الخواص في الاستثمار فيها ، نظرا لأهميته في تكوين الرأي العام والسيطرة على الأفكار والمجتمع ، بالإضافة إلى الأرباح التي تستفيد منها وسائل الإعلام من موارد الإشهار وغيره من الخدمات التي تقدمها بمقابل .

وعلى هذا الأساس يتعين أن تتضمن مختلف قوانين الإعلام تخلي الدولة عن السيطرة على هذا المجال تحت مبررات حماية النظام العام والمصلحة العامة، وذلك لأن الحديث على أن القنوات والصحف العمومية غير قابلة للخصوصية أصبح حديثا بلا معنى في ظل المنافسة التي تواجهها من وسائل الإعلام الأجنبية⁴، لذلك يتعين الاعتراف بالقطاع الخاص ، ويتحقق ذلك من خلال السماح للخواص بإنشاء وسائل الإعلام المكتوبة والسمعية البصرية دون قيود أو شروط ، وإن كانت الدول الغربية خطت خطوات هامة في هذا المجال ، فإن الدول العربية مازالت متحفظة تجاه تحرير القطاع لعدة أسباب أغلبها سياسية ، حتى وإن كان الظاهر هو الاتجاه نحو تحرير القطاع .

(¹) - القانون 07-90 المؤرخ في 3 أبريل 1990 ، المتعلق بالإعلام ، ج ر 14 لسنة 1990 .

(²) - القانون العضوي 05-12 ، المؤرخ في 12 جانفي 2012 ، المتعلق بالإعلام ، ج ر ع ، 02 لسنة 2012 .

(³) - القانون 04-14 المؤرخ في 24 فيفري 2014 ، المتعلق بالنشاط السمعي البصري ، ج ر ع ، 16 ،
المؤرخة في 23-03-2014 .

(⁴) - شاكور (عطا الله) ، إدارة المؤسسات الإعلامية ، دار أسامة للنشر ، عمان ، الأردن ، 2015 ، ص 280 .

وعلى اعتبار أن انسحاب الدولة من التدخل في قطاع الإعلام تطلب تعويضها بسلطات الضبط الاقتصادي التي تضمن المنافسة المشروعة والتنوع والشفافية في القطاعين العمومي والخاص، فإنه في هذا الشأن اتجهت العديد من الدول نحو إنشاء هذه السلطات خاصة في مجال السمع البصري، حيث يتجه أغلب المختصين في التأريخ لمسار الممارسة الإعلامية على أن عملية الضبط الإعلامي تعتبر مرحلة مهمة في ضرورة تنظيم الفضاء العمومي وضمان تنظيم الحريات العمومية وممارسة الحقوق الإعلامية.¹ ففي فرنسا تم استحداث سلطة لضبط السمع البصري تسمى المجلس الأعلى للسمع البصري في سنة 1989²، والذي عوض اللجنة الوطنية للإعلام والحريات والتي بدورها عوضت السلطة العليا للإعلام السمع البصري³، أما في العالم العربي فقد أنشئت في المغرب الهيئة العليا للاتصال السمع البصري سنة 2004، أما مصر فقد أنشأت المجلس الأعلى للصحافة وهي بصدد تأسيس المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام، أما المشرع الجزائري فقد كان سابقا لإنشاء سلطة لضبط قطاع الإعلام المكتوب والسمع البصري بتأسيسه سنة 1990 للمجلس الأعلى للإعلام الذي اعتبره سلطة إدارية مستقلة⁴ واعترف له بمجموعة من الصلاحيات لممارسة مهامه في مجال الضبط غير أنه وبسبب الأوضاع السياسية والأمنية التي كانت سائدة في تلك الفترة تم حله، وهو ما أبقى قطاع الإعلام في وضعية احتكار من طرف الدولة إلى غاية صدور القانون العضوي المتعلق بالإعلام الذي تضمن النص على استحداث سلطتين لضبط الإعلام⁵ هما سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، وسلطة ضبط السمع البصري .

(¹) -سحوت (جهيد) ، عن فتح قطاع الإعلام السمع البصري في الجزائر أمام المنافسة الحرة، مجلة العلوم القانونية والسياسية المجلد 10 العدد 01، 2019، ص 1701 .

(²) -تم إنشاؤه بموجب قانون 17-01-1989 المعدل لقانون 30 سبتمبر 1986 المتعلق بحرية الإعلام .

(³) -AZURMENDI(Ana) ,les autorités de régulation de la communication

audiovisuelle, article disponible sur le lien :

https://www.researchgate.net/publication/332672155_Les_autorites_de_regulation_de_la_communication_audiovisuelle_Allemagne_Espagne_Italie_et_Royaume-Uni/link/5cc2dbb1299bf12097801729/download

(⁴) - المادة 56 من القانون 07-90 المتعلق بالإعلام .

(⁵) -المادتين 40 ومن القانون العضوي 05-12 .

وحتى تتحقق الغاية من استحداث هذه السلطات فإنه يتعين الاعتراف باستقلاليتها التامة عن الدولة لاسيما عن السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى تزويدها بالوسائل القانونية اللازمة لممارسة صلاحياتها في مجال الضبط، وهو ما يبدو متباينا بين التشريعات المختلفة، بين منح الاستقلالية التامة لهذه السلطات وبين وضع حدود لها، وهو ما يثير إشكالات عديدة حول النية الحقيقية لإنشاء مثل هذه السلطات بتحبيدها عن الهدف الذي أنشئت من أجله وهو ضبط القطاع بكل شفافية، واستعمالها لتقييد القطاع الخاص .

ويعود سبب اختيارنا لهذا الموضوع إلى عوامل ذاتية وأخرى موضوعية، تتمثل الدوافع الذاتية في ميلي الشخصي إلى دراسة موضوع سلطات الضبط الاقتصادي بصفة عامة باعتبارها هيئات حديثة، ورغبتي في تفسير أسباب إنشاء سلطات للضبط الاقتصادي في قطاع مرتبط بالحريات العامة، بالإضافة إلى حداثة الموضوع خاصة أنه تزامن اختياري له مع صدور قوانين حديثة تحدد النظام القانوني لسلطات ضبط مستقلة في مجال الإعلام .

أما الدوافع الموضوعية لاختيار الموضوع فتمثل في كثرة الإشكالات القانونية التي يثيرها موضوع فتح وتحرير قطاع الإعلام للمبادرة الخاصة، وإنشاء سلطات مستقلة لضبطه، لذلك كان لزاما تسليط الضوء على هذه السلطات في قطاع حيوي هام وحساس في إطار التشريع الجزائري ومقارنته مع التشريعات الأخرى لمعرفة من خلال ذلك مدى حماية المشرع الجزائري لحرية الإعلام ومدى وجود رغبة في التخلي عن احتكار القطاعات الحساسة وخلق قطاع خاص بالتوازي مع القطاع العمومي في هذا المجال، وذلك نظرا للمتطلبات الجديدة التي فرضها التطور التكنولوجي والاجتماعي والاقتصادي والسياسي أين أصبح وجود قطاع خاص في مجال الإعلام ضرورة حتمية نظرا للاهتمام القانوني بممارسة حرية الإعلام والرغبة في حمايتها وتكريسها.

ومن أسباب اختيار الموضوع أيضا الرغبة في معرفة نقاط القوة والضعف في التشريع الذي يحكمها، وذلك من خلال دراسة الصلاحيات التي خولها لها المشرع مقارنة مع سلطات الضبط الأخرى، ومدى تمتعها بالاستقلالية التي تمكنها من القيام بمهامها دون تدخل من الدولة .

أما أهمية هذا الموضوع فتكمن في التطرق لمختلف النصوص القانونية التي تحكم سلطات ضبط الإعلام وتحليلها ومعرفة أسباب ودوافع استحداث سلطات للضبط الاقتصادي في قطاع

مرتبط بالحريات العامة، كما تظهر من خلال معرفة طريقة تفعيلها من خلال دراسة نظامها القانوني وتحديد طبيعتها القانونية وخصائصها، كما تبدو أهمية الدراسة في معرفة فعالية استحداث هذه السلطات في تحقيق التوازن بين ممارسة حرية الإعلام من خلال ضمان حق الأفراد في ممارستها دون تعسف واحتكار في إطار منافسة مشروعة وبين حماية النظام العام و لمصلحة العامة، وتظهر أيضا أهميته من خلال معرفة مدى فرض الرقابة على هذه السلطات خاصة الرقابة القضائية التي تعتبر ضرورية للمحافظة على التوازن ومنع تعسف هذه السلطات.

يثير موضوع سلطات ضبط الإعلام العديد من التساؤلات والإشكاليات من خلال التناقضات التي تحكم قطاع الإعلام بين الرغبة في رفع الاحتكار عنه وحماية حرية الصحافة وضمانها وبين الرغبة في المحافظة على النظام العام والمصلحة العامة بوضع قيود على هذه الحرية أين تقوم سلطات ضبط الإعلام من خلال صلاحياتها بتطبيق هذه القيود، إن هذه التناقضات تجعلنا نطرح الإشكالية التالية :

ما هو التصور القانوني الذي أخذ به المشرع الجزائري عند استحداثه لسلطات ضبط اقتصادي

في قطاع الإعلام وإلى أي حد سائر التشريعات المقارنة في هذا المجال ؟

وينبثق عن هذه الإشكالية التساؤلات التالية :

-كيف تعامل المشرع الجزائري مع الضبط الاقتصادي لقطاع مرتبط بالحريات العامة عموما

وحرية الرأي على وجه الخصوص؟

-ما مدى فعالية سلطات ضبط الإعلام في تحقيق الاستثمار في قطاع الإعلام وحماية المنافسة

فيه؟

للإجابة على هذه التساؤلات اعتمدنا المنهج التحليلي لمختلف النصوص القانونية في التشريع الجزائري والمقارن التي تنظم سلطات ضبط الإعلام، كما اعتمدنا المنهج الوصفي لوصف هذه السلطات وكيفية تسييرها، بالإضافة إلى المنهج المقارن بين التشريع الجزائري والتشريعات المقارنة لاسيما منها الفرنسي، المصري والمغربي.

وسيتم معالجة هذا الموضوع من خلال الخطة التالية:

الباب الأول: تفعيل سلطات الضبط الاقتصادي في قطاع الإعلام

الفصل الأول: تهيئة البيئة القانونية لاستحداث هيئات جديدة لضبط قطاع الإعلام

الفصل الثاني: سلطات الضبط الاقتصادي كآليات جديدة لضبط قطاع الإعلام.

الباب الثاني: فعالية استحداث سلطات ضبط الإعلام

الفصل الأول: تقدير فعالية سلطات ضبط الإعلام من خلال حجم صلاحياتها

الفصل الثاني: تقدير فعالية سلطات ضبط الإعلام من خلال حجم الرقابة المفروضة عليها

الباب الأول

الباب الأول

تفعيل سلطات الضبط الاقتصادي في مجال الإعلام

إن ضبط قطاع الإعلام ضرورة حتمية على اعتبار أنه من القطاعات الحساسة المتعلقة بجانبين أساسيين الأول أنه حرية من الحريات الفكرية والثاني أنه أصبح يمثل قطاعا اقتصاديا هاما للاستثمار، ولهذه الاعتبارات فإنه يتعين وضع قواعد قانونية جديدة تقوم على رفع احتكار الدولة عنه وتكثيف القطاع مع قواعد الضبط الاقتصادي التي تقوم على حرية الصناعة والتجارة والمنافسة الحرة (الفصل الأول).

كما يتعين كذلك التخلي عن الأساليب التقليدية للتسيير، والتي تقوم على تدخل الدولة المباشر واحتكارها للقطاع مع منع المبادرة الخاصة، واستخلافها بإنشاء سلطات محايدة تضمن حرية الاستثمار في القطاع وتضمن كذلك تطبيق أساليب حديثة لرقابة القطاع وتسييره ويتعلق الأمر بسلطات ضبط الإعلام وهي من السلطات الإدارية المستقلة التي تم إنشاؤها تماشيا مع متطلبات النظام الليبرالي، ومسايرة للتطورات الاقتصادية والأساليب الحديثة لتسيير شؤون الدولة في هذا الجانب. (الفصل الثاني).

الفصل الأول

تهيئة البيئة القانونية لاستحداث هيئات جديدة لضبط قطاع الإعلام

إن حرية واستقلال الإعلام من أهم الحقوق الأساسية في ظل مجتمع ديمقراطي يقوم على التعددية السياسية والفكرية ، فهي تحتل مكانة هامة كأحد أبرز حقوق الإنسان ، ومع الانفتاح الإعلامي العالمي ، وكذلك الانفتاح الاقتصادي القائم على اقتصاد السوق وآليات العرض والطلب أصبح من الضروري فتح القطاع على الاستثمار الحر ، ويكون ذلك من خلال تخلي الدولة عن احتكار القطاع (المبحث الأول) ثم تكريس قواعد الضبط الاقتصادي في هذا المجال (المبحث الثاني) .

المبحث الأول

إلغاء احتكار الدولة لقطاع الإعلام

يعرّف الاستثمار بأنه توظيف الأموال في مشاريع مشروعة مبرحة في قطاع معين¹ ، سواء كان وطنيا أو أجنبيا ، وقطاع الإعلام من بين المجالات التي يسعى الأفراد للاستثمار فيها نظرا لأهميته في وقتنا الحالي والاستعمالات العديدة له ، واتساع المنتفعين منه ولتحقيق الاستثمار في هذا القطاع يتعين تكييف النصوص القانونية مع الانفتاح وتحرير القطاع من احتكار الدولة (المطلب الثاني) وقبل ذلك لا بد من البحث في أسباب تأخر فتح قطاع الإعلام (المطلب الأول).

(¹) - بريك (نورالدين) ، النظام القانوني للاستثمار في مجال الإعلام المرئي والمسموع في الجزائر ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه ل م د ، فرع القانون الخاص ، تخصص قانون الضبط الاقتصادي ، كلية الحقوق ، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة 2018 ، ص 17 .

المطلب الأول

تأخر فتح قطاع الإعلام

يعتبر قطاع الإعلام من المجالات التي تسعى الدول إلى احتكارها وفرض سيطرتها المباشرة عليها لاعتبارات عديدة وهو ما يؤدي إلى فرض قيود وشروط على الاستثمار في هذا المجال، وعرف فتح الاستثمار في قطاع الإعلام تأخرا مقارنة بالقطاعات الأخرى حيث كان في ظل الأنظمة التسلطية حكرا على الدولة ليم التراجع عن ذلك في ظل النظام الليبرالي (الفرع الأول).

ويلعب الإعلام دورا مهما في المجتمع حيث أنّ له تأثيرا كبيرا في المشهد السياسي الثقافي الاقتصادي والاجتماعي وقد أولته العديد من التشريعات اهتماما خاصا من خلال تكريس الخدمة العمومية في هذا المجال والتي تتطلب تحقيق المنفعة العامة وهو ما قد يتعارض مع الأهداف التجارية للمؤسسات الإعلامية الخاصة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تأثير النظام الاقتصادي والسياسي على فتح قطاع الإعلام

إن دور الدولة في المجال الاقتصادي يختلف في النظام الاشتراكي عن النظام الرأسمالي ويؤثر هذا الدور على كل القطاعات والمجالات في الدولة بما فيها قطاع الإعلام، حيث تتجه الدولة نحو السيطرة على قطاع الإعلام في ظل الأحادية التي لا تعترف بوجود القطاع الخاص (الفقرة الأولى) في حين يكرس النظام الليبرالي حرية الصناعة والتجارة وحق الأفراد في ملكية وسائل الأموال وتمويل المؤسسات الإعلامية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى

التوجه الاحتكاري لقطاع الإعلام في ظل الأحادية

تعني حرية الإعلام حرية تداول وتناول المعلومات والأخبار وحرية إبلاغها وإيصالها إلى أكبر عدد ممكن من الأفراد بشتى الوسائل والطرائق الممكنة سواء المقروءة منها كالصحف المطبوعات أو المسموعة كالبث الإذاعي أو المرئية كالبث التلفزيوني وشبكة المعلومات¹، فهي من الحريات الفكرية، ذلك أنها إحدى صور ممارسة حرية التعبير عن الرأي سواء عن طريق إصدار صحيفة أو نشر الأفكار في الصحف أو عبر الوسائل السمعية البصرية²

ولا يمكن فصل حرية الإعلام عن الديمقراطية فكل منهما يكمل الآخر، فهي أفضل نظام من أجل احترام حقوق الإنسان³، وهي من دعائم النظام الديمقراطي في العالم كما أنها مؤشر هام على ازدهار الديمقراطية⁴، فالإعلام هو إحدى الركائز الأساسية لمجتمع ديمقراطي، وفي هذا الشأن اعتبر برنامج إدارة الحكم التابع للبنك الدولي أن إعطاء حرية أكبر للإعلام واحدة من بين خمسة جهات للحكم الجيد⁵ نظرا لأهميته في تكريس مبادئ الديمقراطية .

وعلى اعتبار أن تكريس حرية الإعلام يرتبط بالتعددية والديمقراطية، فإن الاعتراف للأفراد بممارسة هذه الحرية يختلف باختلاف النظام المتبع سياسيا واقتصاديا، ففي النظام التسلطي الاحتكاري تمتلك الدولة وسائل الإعلام ملكية مباشرة وبالتالي تقوم بتمويلها والتحكم في سياستها وإدارتها دون أن تسمح للخواص بملكية هذه الوسائل، وقد نشأت هذه النظرية السلطوية في نهاية

(¹) - فلاح حاكم(علي) ،سلطات الإدارة في مجال الضبط الإداري وتأثيرها في الحريات العامة دراسة مقارنة ،دار الجامعة الجديدة، 2018، ص 96 .

(²) -محمد البدرى (هشام) ،المرجع السابق، ص 42 .

(³) -سعدى مصطفى (كمال) ،الإطار القانوني لحرية الصحافة ،دار الكتب القانونية ،مصر 2017 ،ص 32 .

(⁴) -عرايى (أحمد رضا) ،المرجع السابق، ص 4 .

(⁵) -شيبوتي(راضية) ،المرجع السابق، ص 68 .

القرن 16 وبداية القرن 17 في أوروبا الغربية عامة و إنجلترا خاصة، وكانت منتشرة انتشارا كبيرا ومازالت تمارس في العديد من الدول. ومصدرها فلسفة السلطة المطلقة للدولة، وغرضها الرئيسي في مجال الإعلام هو فرض سيطرة الدولة عليه بحيث يمنع على الأفراد ممارسة هذه الحرية دون ترخيص،¹ بل أن هذه الأنظمة تعتبر منح التراخيص لإصدار الصحف امتيازاً يمنح وفق شروط و ضوابط، وليس حقا وبالتالي فإن الدولة وفي حالة منحها لترخيص فإنها تفرض على وسائل الإعلام الرقابة على كل المنشورات قبل نشرها²، وبذلك فهي تتحكم بطريقة غير مباشرة في السياسة العامة لهذه المؤسسات، كما تعتبر هذه الأنظمة أن درجة الحرية المسموح بها للصحف يجب أن تكون مناسبة للحالة السياسية للمجتمع وتقدير هذه الدرجة من الحريات الصحفية متروك للسلطة الحاكمة³.

(¹) - عبد المجيد (يلي)، التشريعات الإعلامية، كتاب منشور على الانترنت، 2015، ص 19، متوفر على الرابط الالكتروني التالي :

https://www.ust.edu/usty/images/open/library/Social/93/%D8%AA%D8%B4%D8%B1%D9%8A%D8%B9%D8%A7%D8%AA%20%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B9%D9%84%D8%A7%D9%85/05_210_1_1.pdf

(²) - الخرعان (محمد عبد الله)، ملكية وسائل الإعلام وعلاقتها بالوظائف الإعلامية في ظل الإسلام، دار عالم الكتب للطباعة والنشر، الرياض، السعودية، 1996، ص 55، موجود على الرابط الالكتروني التالي :- <https://www.noor-book.com/%D9%83%D8%AA%D8%A7%D8%A8-%D9%85%D9%84%D9%83%D9%8A%D8%A9-%D9%88%D8%B3%D8%A7%D8%A6%D9%84-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%B9%D9%84%D8%A7%D9%85-%D9%88%D8%B9%D9%84%D8%A7%D9%82%D8%AA%D9%87%D8%A7-%D8%A8%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B8%D8%A7%D8%A6%D9%81-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%B9%D9%84%D8%A7%D9%85%D9%8A%D8%A9-%D9%81%D9%8A-%D8%B6%D9%88%D8%A1-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%B3%D9%84%D8%A7%D9%85-pdf>

(³) - عرابي (أحمد رضا)، المرجع السابق، ص 20 .

وقد عرفت الجزائر تطبيق النظرية السلطوية في عهد الحزب الواحد الذي ضيق مجال الحريات بصفة عامة وحرية الإعلام بصفة خاصة، وأكدت الدساتير المتعاقبة في ظل الأحادية على هذا التوجه، حيث أن دستور 1963، وإن كان قد اعترف بحرية الصحافة إلا أنه قيد ممارستها بمنع المساس بمبادئ الثورة الاشتراكية ومبدأ الحزب الواحد¹، أما دستور 1976 فلا يختلف عن سابقه في تقييد حرية الصحافة بل أكثر من ذلك فإنه لم يعترف صراحة بها وأدرجها ضمن حرية الرأي والتعبير بتكريسه لهذه الأخيرة بصورة عامة مع إبقائه على نفس القيود السابقة²، ورغم أنه صدر أول قانون للإعلام سنة 1982 إلا أن الوضع بقي على حاله.

ولا يختلف توجه جل التشريعات العربية عن هذا الإطار، فالمتصفح للتشريعات الإعلامية لهذه الدول لاسيما منها المشرعين المغربي والمصري يجد أنها استمدتها من التشريعات التسلطية³ فعرفت جميعها في هذه المرحلة احتكار الدولة لقطاع الإعلام لاسيما السعي البصري منه .

الفقرة الثانية

الوجه الجديد للإعلام في ظل اقتصاد السوق

يعتبر النشاط الإعلامي أحد الركائز الرئيسية في حياة المجتمعات الحديثة على اعتبار أنه لسان المجتمع وعقله الذي يخاطب به قطاعاته وأفراده⁴، هناك إجماع حول فكرة أنه ليس هناك إيديولوجيا للدولة وأخرى لوسائل الإعلام بل هناك إيديولوجيا واحدة تحدد الخط السياسي

(¹)-ريوح(ياسين)،النشاط الإعلامي في الجزائر: من الأحادية إلى تحرير القطاع السعي البصري،مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية،العدد 29، جوان 2017، ص 266.

(²)-المادة 55 من دستور 1976 .

(³)-قيراط (محمد)،حرية الصحافة في ظل التعددية السياسية في الجزائر،مجلة جامعة دمشق،المجلد 19،العدد 3، 2003، ص 116.

(46)-شاكر (عطا الله)،المرجع السابق،ص 13 .

والاقتصادي والاجتماعي للدولة.¹ وتبعاً لذلك فإن ممارسة نشاط الإعلام يتغير بتطور النظام في الدولة اقتصادياً وسياسياً واجتماعياً . ولقد تطورت فلسفة الحرية في كل من بريطانيا وأمريكا في أواخر القرن السابع عشر وأوائل القرن الثامن عشر، كما كان للثورة الفرنسية دوراً فعالاً في هذا التطور حيث تضمن ميثاقها حق كل مواطن في أن يكتب ويطبع ما يشاء في حرية تامة، ولا يرد على ذلك قيد سوى ما هو وارد في القانون²، وعليه عرف قطاع الإعلام في ظل اقتصاد السوق وجهاً جديداً حيث أصبح يقوم على مجموعة من المبادئ التي تحكم الرأسمالية لاسيما حرية الصناعة والتجارة وحق الملكية .

فبالنسبة لمبدأ حرية الصناعة والتجارة فإنه يعد أحد المتطلبات الأساسية لنظام اقتصاد السوق فهو مبدأ أساسي لكل الأنظمة الليبرالية إذ يشكل أساس الحقوق التي يمكن للأفراد الاحتجاج بها أمام الإدارة لممارسة النشاطات الاقتصادية وبالتالي فهو يحد من تدخل الإدارة في تنظيم الأنشطة الاقتصادية.³

وقد نشأ هذا المبدأ في فرنسا عقب الثورة الفرنسية ورغم أن إعلان الثورة الفرنسية لم يتضمن أي إشارة لهذا الحق واكتفى بتكريس حرية الملكية غير أنه صدر فيما بعد القانون الجبائي 2-17 والذي كرس احترام حرية الصناعة والتجارة حيث ظهر كرد فعل على نظام احتكار التجارة من قبل الأشخاص الذين يملكون النفوذ والامتيازات والذي يحول دون قدرة الأشخاص الراغبين في ممارسة هذا النشاط⁴

أما في الجزائر فإن هذا المبدأ يعتبر حديث النشأة مقارنة مع الدول الأخرى حيث كان مرفوضاً إلى غاية إدراجه في المادة 37 من دستور 1996 وهو ما أكدته التعديل الدستوري لسنة 2016

(¹) - بلقاسم بن روان، وسائل الإعلام والمجتمع، دراسة في الأبعاد الاجتماعية والمؤسسية، دار الخلدونية الطبعة الأولى، 2007، ص 42.

(²) - أحمد رضا (عرايبي)، المرجع السابق، ص 20 .

(³) - بوجملين (وليد)، مبدأ حرية الصناعة والتجارة في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية المجلد 9، العدد 4، ص 164 .

(⁴) - بن ساحة (يعقوب)، إشكالية مفهومية مبدأ حرية الاستثمار والتجارة في القانون الجزائري، مجلة الفكر للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 3، العدد 4، ديسمبر 2020، ص 206 .

من خلال المادة 43¹. مع التحول على المستوى الشكلي من حرية الصناعة والتجارة إلى حرية الاستثمار والتجارة، والتكريس الدستوري لهذا المبدأ له ثلاثة نتائج أساسية تتمثل النتيجة الأولى في أنه مبدأ دستوري وهو ما يشكل ضماناً جوهرياً أمام المبادرة الخاصة وتحرير ممارسة الأنشطة الاقتصادية، وأنه ثانياً يجسد حرية من الحريات العامة، وثالثاً فإنه يلزم أشخاص القانون الخاص بمنع الاتفاق على منع ممارسة نشاط اقتصادي.²

ويمكن تعريف هذا المبدأ بأنه السماح لجميع الأشخاص بممارسة الأنشطة الاقتصادية بالوسائل المشروعة دون قيد أو عائق³، كما يعرف بأنه "حق كل فرد في التمتع بحرية القيام بالأنشطة التجارية والصناعية وما يتفرع عنها من حرية التبادل التجاري وحرية القيام بالمشاريع."⁴

وتطبيقاً لهذا المفهوم على قطاع الإعلام على اعتبار أنه أصبح في الوقت الحالي من الأنشطة الاقتصادية، فإنه يعني إلغاء احتكار الدولة لقطاع الإعلام والسماح للأفراد بممارسة هذه الحرية دون قيود والاعتراف بالقطاع الخاص وبالمبادرة الخاصة للأفراد في هذا المجال .

وتطبيقاً لهذا المبدأ ومع الانفتاح الإعلامي العالمي، وكذلك الانفتاح الاقتصادي وانتشار مفاهيم السوق الحر وآليات العرض والطلب فإنه تحتم التخلي عن فكرة أن وسائل الإعلام ملك للدولة وغير قابلة للخصوصية وذلك في ظل المنافسة مع القنوات الأجنبية التي تجذب اهتمام الجمهور بسبب الحرية التي تتمتع بها والإمكانيات المادية والبشرية التي تتوفر لديها⁵، وبذلك أصبحت وسائل الإعلام مؤسسات اقتصادية وأصبح الإعلام سلعة كغيره من السلع التي تتوفر فيها شروط

(¹) - ولد رايح (صفية)، مبدأ حرية الصناعة والتجارة في القانون الجزائري، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، المجلد 1، العدد 2، ص 59.

(²) - بوجمليين (وليد)، مبدأ حرية الصناعة والتجارة في الجزائر، المرجع السابق، ص 167 .

(³) - بن ساحة (يعقوب)، المرجع السابق، ص 210 .

(⁴) - فلاح حاكم (علي)، المرجع السابق، ص 98 .

(⁵) - عطا الله (شاكر)، المرجع السابق، ص 280.

المال والأيدي العاملة والآلات والإدارة¹، كما اهتمت كل التشريعات بتأطير هذه الحرية نظرا لأهمية الإعلام في الوقت المعاصر حيث أن له دورا كبيرا في تنشئة الأفراد من جميع النواحي، وبخاصة أن تأثيره يصل إلى قطاعات واسعة من شرائح المجتمع، وقد ساعد على ذلك سرعة اختصاره للزمان والمكان²

وقد استهدف النظام الليبرالي تقليل القيود التي تضعها الدولة على الفرد إلى أقصى حد كما ترفض الليبرالية أي مبرر لتدخل الدولة في شؤون الأفراد³، كما أن هذا النظام يقدر حق الملكية ويحميه، والذي يعني "حق كل فرد في تملك أموال خاصة من عقارات ومنقولات وحرية التصرف فيها وفي إنتاجها دون قيود"⁴، وهو ما يقره الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة 17 منه "لكل شخص حق التملك بمفرده أو بالإشتراك مع غيره..."⁵

وقياسا على ذلك فإنه تعترف الأنظمة الليبرالية بحق الأفراد في الملكية الخاصة لوسائل الإعلام وتختلف درجة هذا الاعتراف من دولة إلى أخرى فهناك دول تعتمد على النظام التجاري الحر في مجال الإعلام حيث يمتلك الأفراد والشركات التجارية الصحف والقنوات التلفزيونية والإذاعية بهدف الكسب المادي مثل ما هو معمول به في الولايات المتحدة الأمريكية، وهناك من الدول من اعتمدت نظاما مختلطا أين تمتلك الدولة بعض وسائل الإعلام وتسمح للخواص بتملك البعض الآخر، ويعتبر هذا النظام الذي يمزج بين وسائل الإعلام العمومية والخاصة أحسن الأنظمة⁶، خاصة في

(¹)-بريك (نور الدين)، النظام القانوني للإستثمار في مجال الإعلام المرئي والمسموع في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه ل م د في القانون الخاص، تخصص قانون الضبط الاقتصادي، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة 1، 2017، ص96.

(²)-شاكر (عطا الله)، المرجع السابق، ص 244 .

(³)-عراي (أحمد رضا)، المرجع السابق، ص 20.

(⁴)-فلاح حاكم (علي)، المرجع السابق، ص 98 .

(⁵)-المادة 17 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

(⁶)-شاكر (عطا الله) المرجع السابق، ص 281

وجود هيئة تراقب القطاعين ،وتعاقب المخالفين للنصوص القانونية والتنظيمية وتضمن المنافسة الحرة بين جميع المتعاملين وبالخصوص إذا لم تكن هناك قيود وشروط لإنشاء هذه المؤسسات الإعلامية .

وقد تخلت الجزائر على النظام الاشتراكي من خلال دستور 1989 الذي كرس فيه المؤسس الدستوري مبدأ التعددية السياسية والحزبية واعترف من خلاله بحرية التملك وحرية الصناعة والتجارة،وهو ما كان له أثرا في تحرير قطاع الإعلام الذي تجسد من خلال قانون الإعلام لسنة 1990 ،والذي كرس حرية نشاط الإعلام ،واحتفظت الدساتير المتعاقبة بعد دستور 1989 بفلسفة حرية الإعلام ، رغم أن التوجه كان نحو تحرير الصحافة المكتوبة والإبقاء على قطاع السمع البصري تحت سيطرة الدولة .

غير أن الإصلاحات التي بادرت بها السلطة نتيجة لظروف داخلية تتمثل في مطالب الأحزاب السياسية وكذلك منظمات المجتمع المدني والمهنيين بتحرير الإعلام وأخرى خارجية نتيجة الثورات التي شهدتها المنطقة العربية ، توجت بإصدار القانون العضوي رقم: 12-05 المتعلق بالإعلام الذي عرف قفزة نوعية في التأطير القانوني لحرية الإعلام إذ تم من خلاله الانتقال من الاحتكار إلى التحرير القانوني لقطاع الإعلام¹،وهو ما أكده أيضا التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي كرس حرية الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية وعلى شبكات الإعلام² وإن كان الاتجاه السائد سابقا هو منع تملك الأشخاص لوسائل الإعلام فإن الاتجاه السائد حاليا هو اعتراف جل التشريعات بما في ذلك المشرع الجزائري بحرية ملكية وسائل الإعلام ،وهو ما أقره صراحة القانون العضوي المتعلق بالإعلام كما حدد الأشخاص الممارسين لأنشطة الإعلام في المادة 4 من قانون الإعلام³، وهو ما يعني اعترافه بتعدد ملكية وسائل الإعلام .

(¹)-ريوح(ياسين) ،المرجع السابق ،ص 270 .

(²)-المادة 50 من القانون 16- 01 ، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016.

(³)- المادة 4 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .

وقد سبقت التشريعات المقارنة الجزائر في مجال رفع الاحتكار فكانت فرنسا سباقة في ذلك من خلال تخليها عن احتكار قطاع الإعلام لاسيما السمعي البصري نهائيا سنة 1982 حيث بدأ السماح بدخول متعاملين من القطاع الخاص لهذا السوق¹، والمشرع المغربي بدوره قام بتحرير الإعلام السمعي البصري سنة 2002 من خلال المرسوم رقم 2.02.633 المتعلق بإنهاء احتكار الدولة لمجال البث الإذاعي والتلفزي² ليؤكد هذا التوجه قانون النشاط السمعي البصري رقم : 03-77.

وبذلك أصبح الإعلام من المجالات الهامة للاستثمار في ظل الخصخصة واقتصاد السوق، وعلى اعتبار أن المال مهم في بناء المؤسسات الإعلامية ونجاحها وتحقيقها للأرباح، فإن مالكي وسائل الإعلام سواء كان المالك الدولة أو شخص من أشخاص القانون الخاص له تأثير على مضمون الوسائل الإعلامية، حيث يقرر المالك سياستها ويقوم بتوجيهها كما يقوم بتعيين الموظفين وتحديد مسؤولياتهم³. ويقصد بمصادر تمويل المؤسسات الإعلامية الموارد المالية لها والتي تتنوع بين تملك الدولة لهذه المؤسسات عن طريق إحدى الوزارات أو عن طريق هيئات عمومية تخضع

(¹) - أحمد حسو وآخرون، تجارب أوروبا في مجال السمعي البصري، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان 2005، ص 23.

(²) - المرسوم رقم 2.02.633، المؤرخ في 10 سبتمبر 2002 المتعلق بإنهاء احتكار الدولة في ميدان البث الإذاعي والتلفزي موجود على الرابط الإلكتروني التالي :

<https://www.haca.ma/ar/%D9%85%D8%B1%D8%B3%D9%88%D9%85-%D8%A8%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%B1%D9%82%D9%85-663-02-2-%D8%B5%D8%A7%D8%AF%D8%B1-%D9%81%D9%8A-2-%D8%B1%D8%AC%D8%A8-1423-10-%D8%B3%D8%A8%D8%AA%D9%85%D8%A8%D8%B1-2002-%D8%A8%D8%A5%D9%86%D9%87%D8%A7%D8%A1-%D8%A7%D8%AD%D8%AA%D9%83%D8%A7%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%88%D9%84%D8%A9-%D9%81%D9%8A-%D9%85%D9%8A%D8%AF%D8%A7%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%A8%D8%AB>

(³) - شاكر (عطا الله)، المرجع السابق، ص 210.

لإشرافها مباشرة، وقد تكون وسائل الإعلام مملوكة للخوادم فلا ترتبط بأي رابطة مع الدولة، حيث تسمح للأشخاص الطبيعية والمعنوية بتوظيف أموالهم في هذه المؤسسات¹ أو امتلاك بعض الأسهم، ويعتبر الإشهار أو الإعلانات التجارية موردا رئيسيا لوسائل الإعلام، فهي مصدر لا يستهان به في تمويل قطاع الإعلام.

الفرع الثاني

التخوف من تعارض الخدمة العمومية لقطاع الإعلام مع مقتضيات رفع الاحتكار

الخدمة العمومية هي تلك الرابطة التي تجمع بين الإدارة العمومية والمواطنين بغية تلبية الرغبات وإشباع الحاجات المختلفة للأفراد²، وتكرس أغلبية التشريعات هذه الفكرة في مجال الإعلام لاسيما السعي البصري حيث تلزم مستغلي قطاع الإعلام بتحقيق المنفعة العامة وهو ما قد يتأثر بالطابع التجاري والأهداف الربحية للمؤسسات الإعلامية الخاصة (الفقرة الثانية) وقبل إثراء هذه المسألة فإنه يتعين توضيح مفهوم الخدمة العمومية (الفقرة الأولى).

الفقرة الأولى

ارتباط مفهوم الخدمة العمومية بالمرفق العام

يستمد مفهوم الخدمة العمومية من مفهوم المرفق العام في القانون الإداري³، لذلك يتطلب تعريف الخدمة العمومية وبيان خصائصها تعريف المرفق العام أولا .

(¹) - بريك (نور الدين)، المرجع السابق، ص 99 .

(²) - حرشاو (مفتاح)، الخدمة العمومية في الجزائر بين تعقيدات البيروقراطية وتحديات الإلكترونيات، مجلة البحوث السياسية الإدارية، المجلد 7، العدد 12، ص 230.

(³) - حدادي (وليدة)، الخدمة العمومية في القطاع السعي البصري، المفهوم المتطلبات، مجلة العلوم الإجتماعية والإنسانية، المجلد 11، العدد 2، 2018، ص 51 .

في القانون الإداري مصطلح مرفق عام يسمح بتعيين نشاط مضمون أو مراقب أو على الأقل منظم من طرف السلطات العمومية، من أجل تحقيق المصلحة العامة¹، والتي نقصد بها القيام بإشباع حاجات عامة وتقديم خدمات عامة حتى وإن كان هذا المرفق يهدف إلى تحقيق الربح.² وعلى الرغم من أن فكرة المرفق العام تشكل دعامة رئيسية من دعائم القانون الإداري إلا أن الفقه لم يقدم تعريفا جامعاً ومانعاً لهذه الفكرة وإن كانت تدور كل التعريفات حول فكرة واحدة هي المصلحة العامة³.

لذلك تعددت تعريفات المرفق العام بحسب المعيار الذي يستند إليه فيعرف استناداً إلى المعيار العضوي بأنه مؤسسة أو جهاز أو هيكل أو هيئة يسير الشؤون العمومية، ويعرف استناداً إلى المعيار المادي بأنه النشاط الذي تقوم به الأجهزة العمومية، وهو بهذا المعنى يختلف عن النشاط الخاص لأن النشاط العمومي يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة في حين يهدف النشاط الخاص إلى تحقيق المصلحة الخاصة.⁴ ولا تظهر أهمية التفرقة بين المرافق المادية والعضوية إلا إذا كانت الهيئة التي تباشر النشاط المرفقي هيئة عامة، حيث نكون هنا بصدد مرفق مادي يتمثل في النشاط الذي يشبع الحاجات العامة، وآخر عضوي يكمن في الهيئة التي تدير هذا النشاط، أما إذا كان الذي يباشر النشاط هيئة خاصة، فإننا نكون أمام مرفق مادي فحسب ولا نجد عزماً للتفرقة بين نوعي المرافق المادية والعضوية وتخضع الهيئة التي تدير المرفق المادي للقانون الخاص ولا تنطبق أحكام القانون العام إلا على النشاط المرفقي دون غيره الأمر الذي يحصر دور السلطة إزاء

(¹) - DERIEUX (E), Droit des médias, Droit Français, Européen et international, L.G.D.J lextenso éditions, 6^e édition 2010, p 182

(²) - عبد الحميد أبو زيد (محمد)، المرجع السابق، ص 36.

(³) - عبد الفتاح (أحمد)، التحكيم في إطار العقود الإدارية وعقود الاستثمار، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، الطبعة الأولى 2019، ص 37.

(⁴) - لباد (ناصر)، القانون الإداري، النشاط الإداري، ج 2، الطبعة الأولى، 2014، ص 111.

تلك المرافق في النشاط المذكور، وهذا بخلاف المرفق العضوي حيث يخضع النشاط والهيئة التي تولاه للقانون العام، وبذلك تمتد سلطات الإدارة إلى الاثنين معا، الهيئة ونشاطها.¹

فتلك إذن هي مفاهيم المرفق العام التي كانت مرتبطة مع بعضها البعض خلال القرن التاسع عشر والقرن العشرين ففي ذلك الحين كان كل نشاط يستهدف المصلحة العامة يقع على عاتق إدارة تتمتع بنظام قانوني خاص يحكمه القانون العام، أما كل النشاطات الأخرى ذات الطبيعة الخاصة فتدخل ضمن نطاق المبادرة الخاصة ويحكمها القانون الخاص.²

وقد عرّفت الجمعية العامة للقسم الاستشاري لمجلس الدولة الفرنسي المرفق العام بأنه كل مشروع تنشئه الدولة، أو تشرف على إدارته ويعمل بانتظام واستمرار ويستعين بسلطات الإدارة لتزويد الجمهور بالحاجات العامة التي يتطلبها ليس بقصد الربح ولكن بقصد المساهمة في صيانة النظام وخدمة المصالح العامة في الدولة.³ غير أن هذا المفهوم التقليدي الليبرالي للمرفق العام والذي يقصر المرفق العام على نشاطات معينة مثل الدفاع الوطني دون النشاطات الصناعية والتجارية المربحة تطور بحيث تتدخل الدولة والأشخاص العموميون الآخرون شيئا فشيء من أجل تحمل أعباء نشاطات اقتصادية كان المفهوم الليبرالي يقصرها على المبادرة الخاصة، ومن جهة ثانية يشارك الخواص بتسيير نشاطات هدفها تحقيق المصلحة العامة.⁴

(¹) - عبد الحميد أبو زيد (محمد)، منافع المرافق العامة وحتمية استدامتها، دراسة مقارنة، مطبعة العشري، مصر، 2012، ص 25.

(²) - محيو (أحمد)، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 430.

(³) - عبد الحميد أبو زيد (محمد)، المرجع السابق، ص 26.

(⁴) - محيو (أحمد)، المرجع السابق، ص 434.

كما يعرف المرفق العام بأنه كل مشروع تنشئه الدولة أو تشرف على إدارته لتحقيق الخدمة المنوطة به، وتسدى هذه الخدمة بواسطة مشروع، أي أن المرفق العام هو تنظيم إداري أو منظمة تتكون من أشخاص وأموال وأدوات تعمل وفق نظام قانوني معين لإشباع الخدمة العامة¹

وتختلف طريقة تسيير المرفق العام حسب طبيعة هذا المرفق فلكل نوع من المرافق العمومية طريقة تسيير تناسبه، فالمرافق العمومية التي لها علاقة مباشرة بالأمن والدفاع ليست كغيرها من المرافق كما أن المرافق ذات الطبيعة التجارية، والصناعية تحتاج بطبيعتها إلى طرق إدارة تختلف عن تلك المتبعة في تسيير المرافق العمومية الإدارية، غير أنها يجب أن تحقق جميعها خدمة عمومية .

وبدورها الخدمة العمومية تتعدد تعريفاتها من طرف الفقهاء فمنهم من يعرفها بأنها: ' تلك التي تعد تقليديا خدمة فنية تزود بصورة عامة بواسطة هيئة عامة كاستجابة لحاجة عامة ويتطلب توفيرها أن يحترم القائمين على إدارتها مبادئ المساواة والاستمرارية والتكيف لتحقيق الصالح العام.'²

وتتميز الخدمة العمومية بمجموعة من الخصائص تتمثل أهمها في أنها تتمركز في القطاعات الإستراتيجية، كما أن كل مؤسسات الخدمة العمومية في وضعية احتكارية للسوق، كما أنها غالبا ما تهدف إلى تحقيق الربح الاجتماعي أكثر من الربح المادي³

كما تقوم الخدمة العمومية على عدة مبادئ تتمثل أولا في مبدأ المساواة، حيث يقصد به التساوي في الانتفاع بالخدمات بين جميع الأفراد دون قصرها على أشخاص معينين بذواتهم وحرمان غيرهم وهذا يعني ضرورة احتمال التمايز بين الأفراد المنتفعين بالمال العام تبعا لاختلاف

(¹) - عبد الحميد أبو زيد (محمد) ، المرجع السابق ، ص 35.

(²) - (عدمان (مريزق) ، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة، الطبعة الأولى ، جسور للنشر والتوزيع ، 2015 ، ص 14 .

(³) - (حرشاو (محمد) ، المرجع السابق ، ص 232 .

أوجه انتقاعهم واستعمالهم للمال وتباين مواقفهم دون أن يخل هذا التمايز بمبدأ المساواة¹، وهذا المبدأ ما هو إلا نتيجة لمبدأ المساواة أمام القانون.² فالقانون يتضمن قواعد عامة ومجردة لا يراعى فيها الأفراد بذواتهم ولهذا كان الجميع لديه سواء، الأمر الذي يؤكد أن تلك المساواة تتضمن جميع مظاهر المساواة الأخرى³، وقد كرست هذا المبدأ كل الدساتير الجزائرية بما فيها التعديل الدستوري لسنة 2016 والذي نص صراحة على هذا المبدأ من خلال نص المادة 32 منه والتي جاءت فيها أن: "كل المواطنين سواسية أمام القانون..."⁴، " كما يجد هذا المبدأ أصله في نص ذو طابع سياسي هو الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي جاء فيه أن الناس يولدون أحرارا ومتساوين في الحقوق"⁵،

ونقصد إذن بهذا المبدأ، المساواة بين جميع المواطنين في الانتفاع بهذه الخدمات، والتساوي في الانتفاع بالخدمات بين جميع الأفراد دون قصرها على أشخاص معينين بذواتهم وحرمان غيرهم غير أن هذا المبدأ يعني أيضا ضرورة احتمال التمايز بين الأفراد المنتفعين بالمال العام تبعا لاختلاف أوجه انتقاعهم واستعمالهم للمال وتباين مواقفهم دون أن يخل هذا التمايز بمبدأ المساواة.⁶

وجدير بالذكر أن المساواة أمام المرفق العام تعني المساواة في الحقوق والتي لها ثلاثة مظاهر وهي المساواة أمام سير المرفق العمومي والمساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية، كما يعني المساواة في مجال العقود الإدارية لاسيما الصفقات العمومية، كما يعني المساواة في الالتزامات

(¹) - عبد الحميد أبو زيد (محمد)، المرجع السابق، ص 264 وما بعدها .

(²) - لباد (ناصر)، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 158.

(³) - عبد الحميد أبو زيد (محمد)، المرجع السابق، ص 263

(⁴) - المادة 32 من التعديل الدستوري 2016

(⁵) - محيو (أحمد)، المرجع السابق، ص 480.

(⁶) - عبد الحميد أبو زيد (محمد)، المرجع السابق، ص 264 وما بعدها .

والأعباء¹. تطبيقاً لهذا المفهوم على الإعلام فإن المساواة في إطار الخدمة العمومية تعني التساوي بين جميع المواطنين في الانتفاع بهذه الخدمات سواء في الحقوق أو الالتزامات ، فيتعين على مستغل الخدمة العمومية أن يقدم نفس الخدمات لجميع المنتفعين ، وكذلك الشأن بالنسبة للالتزامات المفروضة على المنتفعين ، يجب أن تفرض عليهم نفس الالتزامات والموانع.

أما مبدأ الاستمرارية فنقصد به الديمومة فالمرفق العام يجب أن يعمل بطريقة منتظمة ومستمرة فالاستمرارية هي روح المرفق العام² .

ويقصد بمبدأ التكيف الاستجابة للتغيرات والمتطلبات الحديثة ، أما مبدأ موضوعية الخدمة العمومية فنقصد به حيادها بمعنى عدم أخذ موقف في اتجاه معين أي أن المرفق العام يجب أن يسير طبقاً لمتطلبات الصالح العام ، وبالتالي فإن المتعامل لا يمكنه أن يستعمله لمنح امتيازات لبعض المصالح على حساب مصالح أخرى ، ولا في استعماله كأداة للدعاية أو المحسوبية³ .

الفقرة الثانية

متطلبات الخدمة العمومية في مجال الإعلام

إن مفهوم الخدمة العمومية لوسائل الإعلام ظهر لأول مرة في بريطانيا بعد إنشاء مؤسسة **BBC** ، ولهذا أصبح هذا المفهوم مرتبطاً بالسمعي البصري أكثر من الصحافة المكتوبة⁴. فهذا المفهوم بلا شك من أكثر المفاهيم غير المؤكدة وغير الدقيقة التي لا يمكن تحديدها ولا تعريفها بشكل جامع ومانع ، إلا أن العنصر الأساسي فيها هو ضرورة وجود منفعة عامة يهدف المشرع إلى

(¹) - لباد(ناصر) ، القانون الإداري ، الجزء الثاني ، النشاط الإداري ، المرجع السابق ، ص 160 و 161

(²) - محيو(أحمد) ، المرجع السابق ، ص 484.

(³) - لباد(ناصر) ، المرجع السابق ، ص 167.

(⁴) - أحمد (بومعيزة) ، المرجع السابق ، ص 7.

أدائها وتقوم الدولة بها مباشرة أو يقوم بها ملتزم تحت إشراف السلطة الإدارية المختصة في نطاق القانون العام.¹

فالخدمة العمومية في مجال الإعلام حسب التفسير التقليدي تخضع لطبيعة البرامج والخدمات التي يقدمها مستغلو قطاع الإعلام حتى يستجيب هؤلاء من خلالها لحاجيات الجمهور الواسع بدون أن تكون لها أهداف مريحة.

وتتمثل المبادئ العامة التي تقوم عليها الخدمة العمومية في قطاع الإعلام في جعلها ملكية للمجموعة الوطنية تعكس الثقافة الوطنية بجميع مقوماتها، كما يجب أن تعكس إجماعا وطنيا على المسائل الأساسية والجوهرية والثابت الوطنية، بالإضافة إلى قيامها بوظيفة الإعلام والتربية والترفيه والروح المهنية، كما يجب أن تتجه إلى جميع أفراد المواطنين بغض النظر عن موقعهم الجغرافي أو الاجتماعي.²

وبعد الإعلام والإخبار المسؤولية الأولى للصحافة والتي تتحقق عن طريق مواكبة الحياة العامة بكل فروعها ونقلها إلى الرأي العام، أما بالنسبة للثقافة فيكون عن طريق نشر المقالات العلمية والأدبية والفنية ويكون الترفيه عن طريق تخصيص جزء من البرامج لتسلية الجمهور أما التربية فتكون عن طريق توجيه المجتمع بمختلف الوسائل التقييمية.³

ويرى بعض الفقهاء بأن أوجه التعارض بين الخدمة العمومية والاستثمار في مجال الإعلام تظهر في أن الخدمة العمومية لا تتطبق مع المصالح الخاصة للمؤسسات الخاصة التي تهدف أساسا إلى التفرغ إلى نشاطات ذات مردود عالي، حيث لا يمكن أن يكون وجود للخدمة العمومية إلا بالوسائل العمومية كما لا يكون له معنى إلا بوظيفة الخدمة العمومية، ومنه نستبعد كل فكرة توحى بأنه يمكن ضمان الخدمة العمومية في قطاع الإعلام من طرف النموذج التجاري الذي

(¹) - عبد الحميد أبو زيد (محمد)، منافع المرافق العامة وحتمية استدامتها، دراسة مقارنة، مطبعة العشري مصر 2012، ص 15.

(²) - بومعيزة (السعيد)، مفهوم الخدمة العامة الصحافة المكتوبة، المجلة الجزائرية للاتصال، العدد 8 قسم علوم الإعلام والاتصال، جامعة الجزائر 3، 1992، ص 109.

(³) - رضا عرابي (أحمد)، المرجع السابق، ص 26، 27.

يهدف إلى تحقيق الربح والذي تتناقض أهدافه المالية مع مفهوم الخدمة العمومية¹ كما تظهر في أن المؤسسات الإعلامية التي تقوم بخدمة عمومية يتعين عليها إتباع الأساليب التجارية، مما يقلل من الدور الإعلامي والتربوي الرامي إلى تحقيق المنفعة العامة.²

غير أن النظرة الحديثة للخدمة العمومية فإنها تربط هذه الأخيرة بمقتضيات الديمقراطية والمتطلبات الاجتماعية والثقافية وبضرورة المحافظة على التعددية الإعلامية بل تشجع على الشراكة مع المتعاملين الخواص³. كما أن التطورات الاقتصادية والتكنولوجية والتحول نحو اقتصاد السوق يتطلب وجود المؤسسات الإعلامية الخاصة أو التجارية وهو ما يتطلب التأكد من قدرة القوانين على تحديدها برؤية قائمة على التعددية، وذلك من خلال إلزام المؤسسات الإعلامية الخاصة بمبادئ الخدمة العمومية وهو ما يعني أن الخدمة العمومية التي كان ينظر إليها أنها كبديل عن السوق أصبحت تقيم حسب معايير اقتصاد السوق.⁴ كما أن المصلحة العامة ليست مرتبطة فقط بالدولة لسببين اثنين الأول أن نشاطات الأشخاص الخاصة ترمي هي أيضا إلى تحقيق الصالح العام ولكن بغرض تحقيق الربح والسبب الثاني هو أن جميع النشاطات العمومية سواء كانت مرافق عمومية أو غيرها تهدف إلى تحقيق النفع العام.⁵

وتعتبر جل التشريعات أن قطاع الإعلام من القطاعات الاستراتيجية التي تقدم خدمة عمومية، وهو ما ذهب إليه المشرع الجزائري غير أنه اكتفى بتكريس الخدمة العمومية في مجال السمعى البصري فقط، حيث عرّف قانون النشاط السمعى البصري الخدمة العمومية بأنها "نشاط

(¹) - حدادي (وليدة)، المرجع السابق 49.

(²) - بومعيزة (السعيد)، المرجع السابق، ص 111.

(³) - مداسي (بشرى)، الحق في الإعلام من خلال القوانين و النصوص التنظيمية للمؤسسات الإعلامية في الجزائر السمعية و البصرية، الصحافة المكتوبة، وكالة الأنباء 1962-2012 مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علوم الإعلام و الاتصال، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم علوم الإعلام والاتصال، 2012، ص 85 .

(⁴) - حدادي (وليدة)، المرجع السابق، ص 50.

(⁵) - لباد(ناصر) ، القانون الإداري ، الجزء الثاني ، النشاط الإداري ، المرجع السابق ، ص 117 .

للاتصال السمعي البصري ذات المنفعة العامة...¹، وقد أُلزم نفس النص القانوني كل ممارس للنشاط السمعي البصري بتحقيق مهام الخدمة العمومية، غير أن المادتين 14 و15 من قانون النشاط السمعي البصري تلزم مستغلي خدمات البث التلفزيوني والإذاعي التابعين للقطاع العام وحدهم بضمان الخدمة العمومية² وهو نفس ما ذهب إليه المشرع المغربي الذي يعطي مهام الخدمة العمومية المتمثلة في الإخبار والثقافة والترفيه والتربية للقطاع العمومي وذلك في إطار المصلحة العامة.³

غير أن القانون لم يتضمن تعريفا مفصلا لمهام الخدمة العمومية التي يتولاها القطاع العام واكتفى بإلزامها بإعداد برامج موجهة للمجتمع بجميع مكوناته للمساهمة في تلبية حاجياته في مجال الإعلام والتربية والثقافة والترفيه⁴، مع الإشارة إلى الخطوط العريضة والمميزات العامة للبرمجة تنفيذاً لهذه المهام والمتمثلة في⁵ تشجيع الدور الديمقراطي وتنمية المبادلات الثقافية بين مختلف مناطق الوطن وترقية قيم السلوك الحضاري التسامح والمواطنة وكذا المساهمة في تنمية الإبداع الفكري والفني وإثراء المعارف الاقتصادية والاجتماعية والعلمية والثقافية، بالإضافة إلى اتخاذ تدابير ملائمة لتسهيل استفادة الأشخاص ذوي العاهات البصرية والعاهات السمعية من البرامج المسموعة والتلفزيونية⁶.

(¹) - الفقرة السابعة من المادة 7 من القانون 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري.

(²) - المادتين 14 و15 من القانون 04-14 المتضمن قانون النشاط السمعي البصري .

(³) - الغزالي (أحمد)، القطاع العمومي للسمعي البصري في المغرب، الجمهور في قلب الخدمة العمومية، ص.36.

(⁴) - المادة 10 من القانون 04-14 المتضمن قانون النشاط السمعي البصري .

(⁵) - الغزالي (أحمد)، القطاع السمعي البصري العمومي في المغرب، الجمهور في قلب الخدمة العمومية، ص 37 نقلا عن الانترنت

(⁶) - المادة 11 من القانون 04-14 المتضمن قانون النشاط السمعي البصري .

وفي هذا الشأن نصت المادة 2 من المرسوم التنفيذي 16-222 المتعلق بدفتر الشروط على أن مهام الخدمة العمومية الموكلة للقطاع العمومي توضح بموجب دفتر شروط سنوي يحدده الوزير المكلف بالاتصال بموجب قرار¹

وأمام اقتصار النص على إلزام المتعاملين في قطاع السمعي البصري دون الصحافة المكتوبة بالقيام بمهام الخدمة العمومية يطرح التساؤل عن إمكانية تطبيقه في هذا المجال، وفي هذا الشأن يرى الأستاذ بومعيزة السعيد أن الصحافة المكتوبة خاصة القطاع العمومي لا يمكنها القيام بهذه الوظيفة بسبب افتقادها لأدنى معايير هذه الخدمة والتي يعتبر الحياد والاستقلالية أهمها بالإضافة إلى عجز الصحف عن التمويل الذاتي لها.² خاصة وأن نجاح وسائل الإعلام التي تقدم خدمة عمومية يقوم على استقلاليتها عن الحكومات من جهة وعن متطلبات السوق من جهة أخرى وهذا يعتمد على تمويلها المستقل والجيد فهي وسائل عمومية تتلقى اعتماداتها من الضرائب المفروضة على الملتقنين المستفيدين من هذه الخدمة مباشرة كما أن هذه الطريقة في التمويل تجعلها أيضا مستقلة عن ريع الإعلانات والاشهارات التجارية.³

المطلب الثاني

تكييف النصوص القانونية للإعلام مع متطلبات رفع الإحتكار

إن عملية رفع احتكار الدولة لقطاع الإعلام وتحريره يجب أن ترافقه تعديلات للنصوص القانونية التي تحكم هذا القطاع سواء في مجال السمعي البصري أو الصحافة المكتوبة وقد مر فتح قطاع الإعلام في الجزائر بمراحل متعددة انتقلت من الاحتكار القانوني والفعلي إلى محاولة

(¹) - المادة 2 من المرسوم التنفيذي 16-222 الصادر بتاريخ 11 أوت 2016 المتضمن دفتر الشروط العامة الذي يحدد القواعد المفروضة على كل خدمة للبث التلفزيوني أو البث الإذاعي ج ر ج ع 48.

(²) - بومعيزة (السعيد)، المرجع السابق، ص 110 .

(³) - أحمد حسو وآخرون، المرجع السابق، ص 12.

التحرير وجسدت الإصلاحات في هذا الإطار بصدور قانونين واحد في مجال الصحافة المكتوبة هو القانون العضوي 12-05 الذي كرس حرية إصدار النشريات الدورية وأعلن فتح قطاع السمعي البصري بعد سنوات من الاحتكار، كما تم تدعيم فتح قطاع السمعي البصري بصدور أول قانون للنشاط السمعي البصري في التشريع الجزائري، لذلك سنحاول في هذا المطلب التعرض بالدراسة لنقاط القوة والضعف لرفع الاحتكار من الناحية القانونية سواء في مجال الصحافة المكتوبة (الفرع الأول)، أو في مجال السمعي البصري (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تقدير فتح الصحافة المكتوبة على المبادرة الخاصة

إن حرية الصحافة من الحريات الأساسية المعترف بها للأفراد على المستوى الدولي وعلى المستوى الوطني، فهي تتماشى مع الديمقراطية والاعتراف بحق الأفراد في التعبير عن آرائهم ومعتقداتهم دون قيود باستثناء تلك المنصوص عليها في القانون والمشروع الجزائري كغيره اعترف بهذه الحرية وكرسها ضمن نصوص القانون العضوي 12-05 وهو ما سنحاول دراسته في الفقرة الأولى بمقارنة ما جاء في هذا القانون مع التشريعات الأخرى (الفقرة الأولى) بالإضافة إلى تقييم فتح قطاع الصحافة المكتوبة في (الفقرة الثانية) .

الفقرة الأولى

تكريس حرية الصحافة المكتوبة في ظل القانون العضوي 12-05

تعتبر الصحافة المكتوبة من أقدم وسائل الإعلام على الإطلاق، حيث ارتبط تطورها خاصة مع تطور الحضارة الغربية في بداية القرن السابع عشر ميلادي، وأصبحت تمثل إحدى خصائص وسمات المجتمع الصناعي .

لقد عرفت الصحافة المكتوبة آفاقا واعدة بعد اختراع الألماني جوتنبرغ للآلة الكاتبة وتطور تقنيات الطباعة حتى صار المنتج الإعلامي سلعة استهلاكية يومية على نطاق واسع بل تعدى

الإقبال على المنتج الإعلامي إلى نوع من السلوك الاجتماعي والتقاليد الجديدة ليصبح بذلك الإعلام المكتوب أداة رئيسية في الثقافة الاجتماعية.¹

وقد ذهب بعض الفقهاء إلى تعريف حرية الصحافة بصفة عامة بأنها "الحق في إعلام كل مواطن على نحو كامل ومحدد بالأمور ذات الأهمية الاجتماعية والسياسية والاقتصادية"².

ويعرفها البعض الآخر بأنها حق الفرد في التعبير عن آرائه ومعتقداته بواسطة المطبوعات بمختلف أشكالها من كتاب أو مجلة أو جريدة³

وفي تعريف آخر لها يقصد بحرية الصحافة حرية الفرد في التعبير عن آرائه وأفكاره عن طريق الطبع في جميع الموضوعات دون إجازة أو رقابة سابقة⁴.

وبذلك فإن التعريفات السابقة تجتمع كلها حول أن حرية الصحافة تتطلب ثلاثة أركان أساسية تتمثل في حق الفرد في نشر ما يشاء من الأفكار والأخبار بواسطة الصحافة، ثم امتناع السلطات عن التدخل في تقييد هذه الحرية قبل النشر، وأن حرية الفرد في النشر ليست مطلقة بل تمارس في إطار النصوص القانونية والتنظيمية⁵.

(¹) - عباسة (الجيلالي)، سلطة الصحافة في الجزائر، الحرية، الرقابة و التعتيم، دار الغرب للنشر والتوزيع
وهران 2002، ص 23.

(²) - عبد الحميد النجار(عماد)، الوسيط في تشريعات الصحافة، القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية، 1985
ص 43.

(³) - عرابي (أحمد رضا)، حرية الصحافة بين الإباحة و التجريم في الدستور والقانون والقضاء، دار الكتب
المصرية، 2017، ص 11.

(⁴) - صابيات (خليل)، الصحافة رسالة واستعداد وفن وعلم، دار المعارف، القاهرة، 1959، ص 22.

(⁵) - عرابي (أحمد رضا)، المرجع السابق، ص 12

كما حدد المعهد الدولي للصحافة أبعاد حرية الصحافة عبر بيان محاورها الأساسية والمتمثلة في حرية إصدار الصحف وحرية استقاء الأخبار ثم حرية نقل هذه الأخبار¹ ، وهذه هي المكونات الثلاثة لحرية الصحافة فلا بد من توافر حرية إصدار الصحف ثم حرية الحصول على المعلومات والأخبار والتي تمثل المادة التي يقوم عليها نشاط الصحف، ثم لا بد من توافر الإمكانيات القانونية للصحيفة لنقل هذه الأخبار والمعلومات إلى الرأي العام وبحرية كاملة ودون قيود باستثناء الحدود القانونية التي توضع حفاظا على المصلحة العامة والنظام العام².

ويعرّف الأستاذ **مجيد عزيز حمد** "الصحافة بأنها فن تسجيل ونقل الوقائع ونشرها إلى أبعد مكان وهي بيئة التعبير عن الآراء ووجهات النظر المختلفة" أو المهنة التي تقوم على جمع وتحليل الأخبار والتحقق من مصداقيتها وتقديمها للجمهور والتي غالبا ما تكون متعلقة بمستجدات الأحداث على الساحة السياسية والمحلية والثقافية والرياضية والاجتماعية وغيرها "أما حرية الصحافة فيعرفها بأنها عدم تدخل الحكومة في ما يتم نشره أو عدم فرض إرادتها عليه بإلزام أو منع فيما يتعلق بمادة النشر أو بوقفها أو مصادرتها أو إلغائها و ذلك بصرف النظر عن اتجاهاتها وأفكارها وما ينشر فيها ما دامت لا تتجاوز حدود القانون"³

(¹) - عبد الله الشيخ (عصمت)، النظام القانوني لحرية إصدار الصحف، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1999، ص 12 .

(²) - محمد البدرى (هشام)، حرية إصدار الصحف، دراسة مقارنة، دار الفكر و القانون، المنصورة، مصر الطبعة الأولى، 2011، ص 29.

(³) - عزيز حمد (مجيد)، القيود الواردة على حرية الرأي والتعبير، منشورات زين الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى 2016، ص 86 .

وقد عرّف المشرع المغربي الصحافة بأنها "مهنة جمع الأخبار أو المعلومات أو الوقائع أو التحري أو الإستقصاء عنها..."¹

وقد مر التكريس التشريعي لحرية الصحافة المكتوبة بمجموعة من المراحل تتغير بتغير النظام السياسي والاقتصادي السائد، ففي الجزائر مس التغيير الذي شهدته الساحة السياسية بنسبة كبيرة الصحافة المكتوبة، سواء على المستوى القانوني أو على صعيد الوسائل المادية والتقنية أو التنظيمية، فقد كان التوجه "أحاديا" تماشيا مع النظام الاشتراكي، أين اتسمت هذه المرحلة بإلغاء الملكية الخاصة في الميدان الإعلامي باحتكار ميدان التوزيع، بالإضافة إلى تحول الصحف إلى مؤسسات ذات طابع تجاري وصناعي، وأعطى لمديري هذه المؤسسات الحق في التسيير الإداري والمالي بعد أن جعلته تحت وصاية وزارة الإعلام².

ورغم أنه صدر أول قانون للإعلام سنة 1982، إلا أن الوضع لم يتغير كثيرا، باستثناء التأكيد على ضرورة تنوع الصحافة المكتوبة بإصدار صحف جهوية وأخرى متخصصة، إلا أن إشراف الدولة على هذه الصحف جعل الوضع يبقى على حاله.

ولم يعرف مجال الصحافة المكتوبة الانفتاح إلا بعد دستور 1989، الذي أجاز التعددية السياسية والإعلامية، وقد تأكد تكريس الاعتراف بحرية ممارسة الصحافة المكتوبة من خلال قانون الإعلام لسنة 1990، حيث عرفت الصحافة المكتوبة في هذه المرحلة ازدهارا كبيرا، غير أن الأوضاع الأمنية والسياسية التي عرفت الجزائر في مرحلة التسعينات حتمت التراجع في هذا المجال إلى غاية سنة 2012، حيث تم إصدار مجموعة من القوانين في مجال الحريات العامة وذلك في إطار الإصلاحات السياسية التي انتهجتها السلطة في تلك الفترة، وتنتوجا لهذه

(¹) - المادة 02 من القانون رقم 13-88 المتعلق بالصحافة والنشر المغربي، موجود على الرابط الإلكتروني التالي

http://www.sgg.gov.ma/Portals/1/lois/Loi_88.13_Ar.pdf?ver=2017-02-16-110716-810

(²) - قزادري (حياة)، الصحافة والسياسة، أو الثقافة السياسية والممارسة الإعلامية في الجزائر، تكسيح للدراسات والنشر والتوزيع، 2008، ص 64 .

الإصلاحات صدر القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام، والذي اعترف بحرية إصدار الصحف من خلال نص المادة 11 منه: "إصدار كل نشرية دورية يتم بحرية..."

وبمقارنة تطور تكريس الصحافة المكتوبة في التشريع الجزائري مع تشريعات أخرى نجد أن هناك تشابه بينه وبين التشريعات العربية خاصة منها المشرعين المغربي والمصري، على اعتبار أن هذه الدول عرفت تاريخا متشابها وتطورا مماثلا من حيث النصوص القانونية، بالإضافة إلى تأثير هذه التشريعات بالمشروع الفرنسي، فحرية الصحافة المكتوبة في مصر تأثرت بالمناخ السائد في البلاد عبر التاريخ، فقانون 148 لسنة 1980 حظر على الأفراد إصدار الصحف وأبقى على نظام الترخيص المسبق ووضع شروطا تعجيزية على الأشخاص الاعتبارية الراغبة في إصدار جريدة.¹ إلا أن الوضع تغير بصدور القانون 96 لسنة 1996 والذي نص في المادة الثالثة منه أن الصحافة تؤدي رسالتها بحرية واستقلال كما حضر فرض الرقابة ومصادرة الصحف.²

ويكرس المشرع المغربي حرية الصحافة المكتوبة الورقية والإلكترونية حيث أكدت المادة 03 من قانون الصحافة والنشر المغربي أن حرية الصحافة مضمونة طبقا لأحكام الفصل 28 من الدستور³ وتمارس الصحافة المكتوبة عن طريق النشريات الدورية وتنقسم هذه الأخيرة في التشريع الجزائري بحسب موضوعها إلى دوريات نشرية للإعلام العام ودوريات نشرية متخصصة، يقصد بالنشرية الدورية للإعلام العام في مفهوم قانون الإعلام كل نشرية تتناول خبرا حول وقائع لأحداث وطنية ودولية، وتكون موجهة للجمهور⁴، حيث تتنوع مادة النشريات العامة وتتسع اهتماماتها لتشمل

(¹) -محمد البديري (هشام)، حرية إصدار الصحف، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، القاهرة مصر، الطبعة الأولى 2011، ص 19.

(²) -القانون رقم 96 لسنة 1996، بشأن تنظيم الصحافة المصري، موجود على الرابط الإلكتروني:

<http://www.ug-law.com/downloads/law96-1996.pdf>

(³) -المادة 03 من القانون 13-88 المتعلق بالصحافة والنشر المغربي.

(⁴) -المادة 07 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام.

جميع أوجه النشاط الإنساني في المجتمع ، كما تهتم بنشر الأخبار العامة ،¹ وقد تكون نشرات الإعلام العام وطنية أو جهوية ومحلية وهذه الأخيرة ألزمتها المشرع أن تخصص نسبة خمسين في المائة على الأقل من مساحتها التحريرية إلى مضامين تتعلق بالمنطقة الجغرافية التي تغطيها .² كما ألزمتها المشرع بأن تصدر بإحدى اللغتين الوطنيتين أو كليهما ، باستثناء الموجهة للتوزيع دوليا فيمكن أن تصدر باللغات الأجنبية بعد موافقة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة.³ ، كما أنه يمكن أن تكون هذه الأخيرة ورقية أو الكترونية .

أما النشريات الدورية المتخصصة فتقسم إلى دوريات نشرية متخصصة في شؤون المرأة أو الطفل و دوريات نشرية متخصصة في السياسة وأخرى في الرياضة وغيرها ويقصد بالنشريات الدورية المتخصصة في مفهوم قانون الإعلام ، كل نشرية تتناول خبرا له علاقة بميادين خاصة ،وتكون موجهة لفئات من الجمهور .⁴ فهي النشريات التي تتناول مواضيع لها علاقة بمجالات تخصصها ، فهي تهتم فقط بالطبقة الاجتماعية التي تعبر عنها والفئة المهنية التي تخدمها أو بمجال النشاط الإنساني الذي تتخصص فيه و تركز على الأخبار الخاصة بالمجال الذي تهتم به ⁵ وأكثر النشريات الدورية المتخصصة راجا ونجاحا نجد النشريات الدينية ،والعلمية ،والمالية والنسائية.⁶

قد تصدر النشريات بشكل يومي وتسمى بالنشريات اليومية والتي تصدر خاصة في الصباح أما الصحف المسائية فهي توزع عادة في المدن الكبرى وتكون مكتملة للصحف الصباحية وتهتم

(¹) - رضا عرابي (أحمد)، المرجع السابق ، ص 48

(²) - المادة 10 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام

(³) - المادة 20 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام

(⁴) - المادة 8 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام

(⁵) - رضا عرابي (أحمد)، المرجع السابق ، ص 48

(⁶) - جيلالي(عباسة)، المرجع السابق ، ص 24 .

خاصة بالأخبار الثقافية والاجتماعية والتسليية والرياضة.¹ وتهتم النشريات اليومية بنشر آخر الأخبار ومتابعة الأحداث الجارية، كما قد تصدر النشريات إما أسبوعيا، أو شهريا أو نصف شهريا ، وعادة تقوم النشريات الدورية بتحليل الأحداث وتسيرها ويساعدها في ذلك عنصر الوقت.²

ولقد نص المشرع لأول مرة على إمكانية إنشاء دوريات نشرية الكترونية في القانون العضوي 05-12 المتعلق بالإعلام، حيث عرف الصحافة الالكترونية بأنها كل خدمة اتصال مكتوب عبر الانترنت موجهة للجمهور أو فئة منه وينشر بصفة مهنية من قبل شخص طبيعي أو معنوي يخضع للقانون ويتحكم في محتواه الافتتاحي³ وقد تم النص لأول مرة على الصحافة الالكترونية ضمن قانون الإعلام ذلك النوع من الصحافة الذي ظهر في بداية التسعينات نتيجة للتطور التكنولوجي والتقدم العلمي في وسائل الاتصال

ويمكن تعريف النشريات الدورية الالكترونية بأنها الصحيفة التي يتم إصدارها ونشرها على شبكة الانترنت، كما يمكن تعريفها بأنها نشرية لا ورقة يتم نشرها على شبكة الانترنت ويقوم الباحث بتصفحها والبحث داخلها وحفظ المادة التي يريدتها منها وطبع ما يرغب في طباعته⁴، وقد أصبحت الصحافة الالكترونية مصدرا مهما بالنسبة للصحافة وذلك بتسهيل الحصول على الأخبار والمعلومات حيث أصبحت الصحافة الالكترونية اليوم تقدم أفضل الخدمات مع الأخبار باعتبار أن الصحافة المطبوعة إمكانياتها محدودة، ولا تستطيع تقديم مثل هذه الخدمات بهذه السرعة الكبيرة⁵، وقد حدد المشرع مضمون نشاط الصحافة المكتوبة الالكترونية بأنه يتمثل في إنتاج مضمون أصلي

(¹) - الجليلي (عباسة)، المرجع السابق، ص 23

(²) - رضا عرابي (أحمد)، المرجع السابق ص 46

(³) - المادة 67 من القانون العضوي 05-12 المتضمن قانون الإعلام

(⁴) - رضا عرابي (أحمد)، المرجع السابق، ص ص 92،93،94 .

(⁵) - سعدي مصطفى (كمال)، المرجع السابق، ص 29 .

موجه إلى الصالح العام يجدد بصفة منتظمة ويتكون من أخبار لها صلة بالأحداث وتكون موضوع معالجة ذات طابع صحفي.¹

الفقرة الثانية

مظاهر فتح مجال الصحافة المكتوبة والقيود الواردة عليه

يشمل الحق في حرية الصحافة المكتوبة ممارسة مجموعة من الحريات الأخرى هي حرية إصدار النشريات الدورية ونشرها وتداولها .

ويعتبر الإصدار ركيزة أساسية لحرية الصحافة والتي تعتبر جزءا من الحريات العامة² وقد تضمن القانون العضوي 05-12 النص عليها حيث جاء في المادة 11 منه أن "إصدار كل نشرية دورية يتم بحرية..."، غير أنه لم يقدم تعريفا له ،على خلاف المشرع المصري الذي عرفه بأنه " طرح الصحيفة للتوزيع بالطريقة التي درجت عليها"³.

أما فقها فتعرف حرية إصدار النشريات الدورية خروجها إلى حيز الوجود أي بطبعها وقابليتها للتداول⁴، أما الطباعة فهي عملية سابقة على الإصدار ولازمة لها لإظهار النشرية الدورية فهي عملية تستلزم شخصا يسمى بالطابع وهو الشخص الطبيعي أو المعنوي الذي يقوم بنسخ

(¹) - المادة 68 من القانون العضوي 05-12 المتضمن قانون الإعلام .

(²) - خضير(رشيد) ،حرية إصدار الصحافة المكتوبة في التشريع الجزائري (الفرق بين قانوني الإعلام 05-12 و(90-07) ، مجلة المعيار ،كلية أصول الدين ،جامعة الأمير عبد القادر ،قسنطينة ، العدد 41 ،ص 532.

(³) - المادة 26 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 96 لسنة 1996 المصري .

(⁴) - عبد الله الشيخ(عصمت)، المرجع السابق ،ص 16

المطبوعات بواسطة الآلات أو الأجهزة التي يستخدمها لهذا الغرض¹ نقصد بالمطبوعة كل آلة، أو مجموعة آلات أو جهاز أعد لطبع أو تسجيل الكلمات، أو الرسومات، أو الصور بقصد نشرها، وتداولها².

وما نلاحظه هو عدم تحديد المشرع الجزائري في القانون العضوي المتعلق بالإعلام لمفهوم الطباعة والمطابع رغم أن الطباعة مرحلة مهمة جدا تسبق الإصدار والتداول أو التوزيع وذلك على عكس التشريعات الأخرى مثل التشريع المصري الذي حدد في قانون المطبوعات المصري إجراءات إنشاء مطبعة، وسكوت قانون الإعلام عن تحديد إجراءات فتح المطابع يثير التساؤل حول النص القانوني الذي يحكم هذه العملية المهمة، أين اكتفى المشرع الجزائري باشتراط منح نسخة من الاعتماد لمسؤول الطبع وذلك قبل طبع العدد الأول من أية نشرية دورية³، وقد منع المشرع الطبع في غياب منح الاعتماد⁴ غير أن طبع النشريات الدورية المملوكة لشركات أجنبية فإنه يخضع لترخيص من الوزارة المكلفة بالاتصال⁵.

أما النشر فيقصد به توزيع النشريات الدورية ووضعها قيد التداول⁶، بمعنى إظهار الشيء وإعلانه للآخرين سواء من غير تداول مادي للأداة التي تحمل المعلومات كاللصق على الجدران أو

(¹) - محمد البديري (هشام)، المرجع السابق، ص 35 .

(²) - نفس المرجع السابق، ص 35.

(³) - الفقرة الأولى من المادة 21 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

(⁴) - الفقرة الثانية من المادة 21 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام

(⁵) - المادة 22 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام

(⁶) - محمد البديري (هشام)، المرجع السابق، ص 36.

بالتداول أي الانتقال إلى أيدي الآخرين بالبيع، أو التوزيع المجاني¹... ولضمان حرية النشر يجب منع كل شكل من أشكال الرقابة السابقة على ما تنشر الدوريات النشيرية حتى يتمكن الصحفيين من التعبير عن آرائهم بكل حرية ودون خوف أو ضغط، ولا تكتمل العناصر السابقة دون مرحلتين أساسيتين تتبناها وهي تداول النشريات الدورية أو توزيعها والتي تعتبر مرحلة مهمة لممارسة حرية الصحافة ذلك أن التداول يسمح بوصول النشريات الدورية لعموم الجمهور عبر كامل التراب الوطني، ويعرف التداول بأنه "بيع النشريات الدورية وتوزيعها وإصاقها على أي دعامة كواجهة المحلات أو الجدران أو غيرها بجعله بأي وجه من الوجوه في متناول عدد من الأشخاص سواء تم ذلك بمقابل أو بغير مقابل"².

وقد كرس المشرع حرية ممارسة نشاط توزيع النشريات الدورية بما فيها الأجنبية وذلك وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، لاسيما ما تعلق بحماية الطفولة، والآداب العامة³.

أما التوزيع فيقصد به كل عملية تداول أو عرض الدوريات النشيرية أو كل عملية من شأنها أن تسهل وصولها في متناول عدد من الأشخاص، ولم يعرف المشرع الجزائري التوزيع واكتفى بتحديد أنواعه حيث يكون مجانا أو بالبيع بالعدد أو بالاشتراك، وذلك سواء كان التوزيع عموميا أو بالمساكن⁴، واشترط المشرع لبيع النشريات الدورية بالتجول أو في الطريق العمومي أو أي مكان

(¹) - ماجد الحلو (راغب)، حرية الإعلام والقانون، نظام المطابع، تنظيم الصحافة، الصحافة الإلكترونية، إصدار الصحف، ملكية الصحف، شروط المهنة، واجبات الصحفيين، حقوق الصحفيين، الإذاعة و التلفزيون، منشأة المعارف، الإسكندرية 2006، ص 43.

(²) - محمد البديري (هشام)، المرجع السابق، ص 36

(³) - المادة 34 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام.

(⁴) - المادة 33 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام.

عمومي آخر إلى ترخيص من رئيس المجلس الشعبي البلدي¹، كما نص المشرع على إنشاء جهاز لإثبات التوزيع تحدد كيفيات تنظيم عمله عن طريق التنظيم.²

ولتقييم مدى تكريس المشرع لعناصر فتح قطاع الصحافة المكتوبة يتعين تحديد القيود التي يمكن أن تفرض على الأشخاص لمنعهم من إصدار النشريات الدورية وهي أولاً منع فئات معينة من إصدار النشريات الدورية سواء كانت أشخاص طبيعية أو معنوية، وفي هذا الشأن³ فإن المشرع الجزائري وبالرجوع إلى نص المادة 4 من القانون العضوي 12-05 والتي حددت الأشخاص الذين يمكنهم ممارسة نشاط الإعلام نجد أنه منع الأشخاص الطبيعية من إصدار نشرية دورية، حيث يقتصر هذا الأخير على الأحزاب السياسية والجمعيات المعتمدة، والأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون الجزائري، ويمتلك رأسمالها أشخاص طبيعية أو معنوية، غير أنه لم يمنعهم من تملكها بطريقة غير مباشرة وذلك من خلال الشخص المعنوي الذي يقوم بتملك أو إنشاء النشرية الدورية⁴ وهو ما جعل البعض يقول أن المشرع لم يمنع الشخص الطبيعي من هذا الحق فيمكنه ممارسته من خلال الأشخاص المعنوية غير أن هذا الرأي منتقد ذلك أن الشخص المعنوي مستقل عن الأعضاء المكونين له⁵.

وليس المشرع الجزائري وحده من يمنع الأشخاص الطبيعية من إصدار نشريات دورية بل حتى المشرع المصري يمنع ذلك. على عكس المشرعين المغربي والفرنسي التي يقوم فيها إنشاء الصحف وتملكها على مبدأ حرية الشكل ما يعني كفالة ممارسة هذه الحرية للأشخاص الطبيعية

(¹) - المادة 35 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام

(²) - المادة 39 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام

(³) - عبد الله الشيخ (عصمت)، المرجع السابق، ص 77.

(⁴) - المادة 4 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام

(⁵) - عبد الله الشيخ (عصمت)، المرجع السابق، ص 99

والمعنوية فبالنسبة للمشرع الفرنسي فإنه يسمح للأشخاص الطبيعية والمعنوية بإصدار نشرات دورية دون حظر وذلك يعتبر أكثر اتفاقا مع حرية الرأي التي تستوجب أن يترك للأفراد حرية اختبار الشكل المناسب لهم للتعبير من خلاله عن آرائهم وأفكارهم، بدوره المشرع المغربي يسمح للأشخاص الطبيعية بتملك وإيجار وتسيير المطبوعات الدورية والصحف الإلكترونية¹

أما فيما يتعلق بالأجانب ورغم تكريس مبدأ عدم التمييز بين المتعامل الوطني والأجنبي من حيث المعاملة المنصفة والعادلة فيما يخص الحقوق والواجبات المتعلقة بالإستثمار إلا أن هذا المبدأ لا يعد مطلقا² وهو الحال بالنسبة لقطاع الإعلام حيث منع المشرع الأجانب من ممارسة حرية إصدار النشرات الدورية وتملكها فإنه في الحقيقة أن المشرع أحسن صنعا بمنعه الأجانب من إصدار نشرات دورية وهو ما يتضح من خلال الفقرة الأخيرة من المادة 4 والتي اشترط فيها أن تكون الأشخاص الطبيعية والمعنوية المالكة لرأسمال الأشخاص المعنوية المنشئة لنشرية دورية من جنسية جزائرية³، وذلك لمنع الرقابة الخفية والسيطرة الأجنبية وبالتالي حماية النظام العام والأمن فإذا كانت التشريعات تتطلب شرط الجنسية في الراغبين في تولي الوظائف العامة لحماية الأمن ولضمان الولاء فمن الأولى أن تشترط ذلك بالنسبة لإصدار الصحف وذلك نظرا لارتباط هذه الأخيرة بالأمن⁴ .

(¹)-المادة 8 من القانون 13-88 المتعلق بالصحافة والنشر المغربي .

(²)-بوجمليين (وليد) ،مبدأ حرية الصناعة والتجارة في الجزائر ،المرجع السابق ،ص 173.

(³)- المادة 4 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام

(⁴)- عبد الله الشيخ(عصمت) ،المرجع السابق ،ص 78

غير أن المشرع أجاز طبع النشريات الدورية المملوكة لشركات أجنبية وإخضاعه لترخيص من الوزارة المكلفة بالاتصال¹، كما أخضع استيراد النشريات الدورية الأجنبية إلى ترخيص من سلطة ضبط الصحافة المكتوبة²

وعلى سبيل المقارنة مع المشرع الفرنسي فإن هذا الأخير اعتمد نظام الحظر النسبي فيما يتعلق بالأجانب حيث أجاز للأجانب المساهمة في ملكية المؤسسات الصحفية، وقد اعترف مجلس الدولة الفرنسي بعدم تعارض هذا الأمر مع إعلان حقوق الإنسان والمواطن معللاً ذلك بأن نص المادة 11 من الإعلان تقتصر حمايتها على حق المواطن في حرية التعبير والكتابة والطباعة ولا يمتد إلى الأجانب ومن ثم يكون للمشرع تقدير القدر المناسب من هذه الحرية التي يسمح بها للأجانب³.

أما فيما يتعلق بالقيود المتعلقة بالترخيص لإصدار نشرية دورية فإن المشرع وعلى عكس المشرع الفرنسي الذي يتطلب مجرد إخطار لإصدار نشرية دورية فإنه يفرض الحصول على اعتماد حيث يتوقف إصدار هذه النشرية الدورية على هذا الاعتماد، ويعتبر الحصول على اعتماد أو ترخيص لإصدار نشرية دورية من أخطر القيود على هذه الحرية ذلك أن السلطة المانحة للاعتماد في هذه الحالة يكون لها تقدير، وتقرير إمكانية منح الترخيص من عدمه لذلك تبقى أحسن الأنظمة لتنظيم عملية إصدار النشريات الدورية هو الإخطار حتى تكون السلطة على علم فقط بإصدار نشرية دورية دون أن يكون لها الحق في الاعتراض أو منع الأشخاص من ممارسة حقهم في إصدار النشريات الدورية⁴.

غير أن الملاحظ أن المشرع لا يفرض مقابلاً مالياً لإصدار نشرية دورية، وهو ما يشكل تدعيماً لحرية الصحافة المكتوبة ذلك أن اشتراط المقابل المالي من شأنه أن يكون عائقاً أمام

(¹) - المادة 21 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام

(²) - المادة 37 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

(³) - عبد الله الشيخ (عصمت)، المرجع السابق، ص 84

(⁴) - المادتين 11 و 13 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

ممارسة هذه الحرية باستثناء اشتراط المشرع بالتصريح بالأموال المكونة لرأسمالها والأموال الضرورية لتسييرها ،غير أنه نتساءل عن توقيت هذا التصريح وطريقته خاصة، وأن المشرع قد اكتفى بالقول " ...طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما ..."¹.

الفرع الثاني

التردد في فتح قطاع السمعى البصرى

مما لا شك فيه أن الإعلام السمعى البصرى هو المصدر الأساسى الذى يعتمد عليه المواطنون للوصول إلى المعلومة لذلك تسعى الدول إلى احتكار هذا المجال أو الاتجاه نحو الاعتراف بفتحها بحذر ،وذلك نظراً لدور القنوات التلفزيونية والإذاعية فى تكوين الرأى العام والسيطرة عليه واتساع دائرة الأشخاص المستهدفين بهذه الوسائل ،وقبل تقييم رفع الاحتكار عن قطاع السمعى البصرى (الفقرة الثانية) يتعين تحديد مفهوم حرية الاتصال السمعى البصرى فى (الفقرة الأولى) .

الفقرة الأولى

حرية الاتصال السمعى البصرى فى ظل القانون 04-14

لتحديد مفهوم حرية الاتصال السمعى البصرى يتعين أولاً توضيح مفهوم الإتصال حيث تعددت مفاهيم هذا الأخير فيعرّفه البعض من خلال المراحل التى يتم بها بقولهم أنه "عملية يقوم فيها طرف المرسل بإرسال رسالة إلى طرف مقابل المستقبل بما يؤدي إلى إحداث أثر معين على متلقي الرسالة" ،ويعرفه البعض الآخر بناء على العناصر المكونة له حيث يعرف الإتصال بأنه تبادل

(¹) - المادة 29 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام

للمعاني الموجودة في الرسائل والتي من خلالها يتفاعل الأفراد من ذوي الثقافات المختلفة وذلك من أجل إتاحة الفرصة لإيصال المعنى وفهم الرسالة¹.

ويعرّف الفقه الاتصال السمعي البصري بأنه "قدرة الأفراد على إنشاء وتملك وتشغيل محطات الإذاعة والتلفزيون لبث ونشر المعلومات والآراء والأفكار في إطار من الموضوعية والدقة والتعددية في الطرح دون أن تفرض عليهم أية قيود ماعدا المحافظة على النظام العام والآداب العامة وسمعة الأفراد، وخصوصياتهم².

ويمارس النشاط السمعي البصري عن طريق خدمة الاتصال السمعي البصري التي تعرف بأنها كل خدمة موجهة للجمهور لاستقبالها في آن واحد من قبل الجمهور كله أو فئة منه يتضمن برنامجها الأساسي حصصا منتابة ومنتظمة تحتوي على صور وأصوات³.

ويتم ممارسة نشاط الاتصال السمعي البصري بواسطة التلفزيون والإذاعة وكذا عبر الانترنت ويعتبر التلفزيون أهم وسيلة للاتصال السمعي البصري، حيث له وظيفة محورية تجعل منه أهم وسيلة إعلام على الإطلاق فضلا عن كونه وسيلة تثقيف وترفيه فهو بلا شك الوسيلة الإعلامية الأكثر تأثيرا في الرأي العام⁴، وتم اختراع جهاز التلفزيون عام 1984 باعتباره جهاز مرئي ومسموع وشاع استعماله بعد ذلك⁵. وقد عرف المشرع خدمة البث التلفزيوني بأنها كل خدمة اتصال موجهة

(¹) - بن كادي (حسن)، حق الاتصال، مقارنة جديدة لحرية الرأي و التعبير، مقال منشور في كتاب حرية الإعلام في ظل المواثيق والقوانين الوطنية في ظل المتغيرات الدولية المعاصرة، مرجع سابق، ص 35 .

(²) - بن عزة (حمزة)، التنظيم القانوني لحرية الاتصال السمعي البصري في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام المعمق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015، ص 45 .

(³) - المادة 60 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

(⁴) - عزيز حمد (مجد)، المرجع السابق، ص 84 .

(⁵) - سعدي مصطفى (كمال)، المرجع السابق، ص 27 .

للجمهور بوسيلة الكترونية تلتقط في آن واحد من طرف عموم الجمهور أو فئة منه ،ويكون برنامجها الرئيسي مكونا من سلسلة متتابعة من الحصص التي تحتوي على صور وأصوات.¹ وبدأت أول خدمة للبث التلفزيوني في الجزائر في وقت الاستعمار الفرنسي سنة 1956² .

ويمثل الراديو الوسيلة الثانية لممارسة النشاط السمعي البصري حيث يعد إحدى الوسائل الأكثر انتشارا في توسيع الوصول إلى المعارف وتعزيز حرية التعبير وكذلك تشجيع الاحترام المتبادل والتفاهم ما بين الثقافات³ وقد تم اختراع جهاز الراديو في بدايات القرن العشرين فأصبح بذلك أحد الأجهزة المسموعة التي فتحت الأبواب أمام الاختراعات الجديدة التي جاءت من بعدها⁴ وقد عرف قانون النشاط السمعي البصري خدمة البث الإذاعي بأنها كل خدمة اتصال موجهة للجمهور بوسيلة الكترونية تلتقط في آن واحد من طرف عموم الجمهور أو فئة منه ويكون برنامجها الرئيسي مكونا من سلسلة متتابعة من الحصص التي تحتوي على أصوات⁵ .

أما الوسيلة الثالثة لممارسة النشاط السمعي البصري فهي الانترنت حيث يعتبر هذا الأخير أهم وسيلة للاتصال وتبادل المعلومات والمشاركة السياسية والنشاط الاقتصادي⁶ ويقصد بخدمة السمعي البصري عبر الانترنت كل خدمة اتصال سمعي بصري عبر الانترنت موجهة للجمهور

(¹) - المادة 7 من القانون 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري .

(²)-بلحول (إسماعيل) حرية الإعلام السمعي البصري والقيود الواردة عليها ،أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون الإعلام ،جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس 2018،2019 ،ص 18 .

(³) - عزيز حمد (مجيد)،المرجع السابق ،ص 84 .

(⁴) - سعدي مصطفى(كمال) ،المرجع السابق ،ص 26.

(⁵) - المادة 7 من القانون 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري.

(⁶) - عزيز حمد(مجيد) ،المرجع السابق ،ص 85 .

أو فئة منه وتنتج وتثبت بصفة مهنية من قبل شخص طبيعي أو معنوي يخضع للقانون الجزائري ويتحكم في محتواها الافتتاحي¹.

وقد عرفت حرية الإتصال السمعي البصري في الجزائر سلسلة من التعديلات والتي تعكس التغيرات الايديولوجية السياسية والاقتصادية التي عرفتها الدولة، فبعد الاحتكار المطلق الذي شهدته مرحلة ما قبل القانون العضوي للإعلام، بدأت سياسة الانفتاح تتضح مع صدور هذا القانون وأكدته صدور أول قانون للنشاط السمعي البصري القانون 14-04 حيث جاءت هذه القوانين لتكريس حرية الاتصال السمعي البصري ولتحديد المفاهيم حيث عرفت المادة 58 من القانون العضوي المتعلق بالإعلام الاتصال السمعي البصري بأنه "كل ما يوضع تحت تصرف الجمهور أو فئة منه عن طريق الاتصال اللاسلكي أو بث إشارات أو علامات أو أشكال مرسومة أو صور أو أصوات أو رسائل مختلفة لا يكون لها طابع المراسلة الخاصة"² وهو ما أكدته المادة 7 من القانون 14-04 بقولها: "كل ما يقدم للجمهور من خدمات إذاعية أو تلفزيونية مهما كانت كفاءات بثها بواسطة الهيرتز أو الكابل أو الساتل"³، ولا يختلف هذا التعريف عن نظيره في القانون المغربي الذي عرّفه "بأنه كل عملية تضع رموزا أو إشارات أو مكتوبات أو صورا أو صوتا أو خطابات أيا كانت طبيعتها والتي لا تكتسي طابع مراسلة خاصة رهن إشارة العموم أو بعض فئاته بواسطة وسيلة للمواصلات"⁴

(¹) - المادة 69 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

(²) - المادة 58 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام

(³) - المادة 7 من القانون 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري .

(⁴) - المادة 1 من القانون رقم 03-77 المتعلق بالنشاط السمعي البصري المغربي

الفقرة الثانية

قراءة نقدية لقواعد تحرير قطاع السمعى البصرى

إن فتح قطاع السمعى البصرى يعنى وجود قطاعين أحدهما عمومى والآخر خاص كما يعنى فتح الاستثمار لممارسة حرية الإعلام السمعى البصرى دون تحيز لقطاع على حساب الآخر غير أنه ما نلاحظه من خلال استقراءنا لقواعد فتح قطاع السمعى البصرى أن المشرع وإن كان قد وضع أحكاما مشتركة بين القطاعين إلا أنه وضع شروطا خاصة بالقطاع الخاص دون القطاع العمومى، وتتمثل فى الحصول على رخصة وفى مجال محدد، فلا يمكن الحصول عليها إلا فى خدمات الاتصال السمعى البصرى الموضوعاتية، وذلك على عكس القطاع العام الذى يمكنه ممارسة كل خدمات الاتصال السمعى البصرى دون تقييد لنوعها، وقد انتقدت عملية فرض الترخيص لممارسة حرية الاتصال السمعى البصرى لأن تطبيق التعددية الإعلامية السمعية البصرية يتطلب أولا تعدد وسائل الإعلام فى هذا المجال وهو ما يعنى ضرورة وجود قطاعين يخضعان لنفس الأحكام. كما تتطلب التعددية الإعلامية السمعية البصرية أن يكون هناك تعدد فى البرامج سواء فى القطاع العام أو الخاص، وهو ما خالفه المشرع من خلال تحديد مجال الرخصة الممنوحة للخواص وهى خدمة الاتصال السمعى البصرى الموضوعاتى .

وفى هذا الإطار فإن المجلس الدستورى الفرنسى أكد أن حرية التعبير عن الأفكار والآراء المضمونة بنص المادة 11 من إعلان 1789، لن تكون ذات فعالية إذا لم تمكن القطاعين العام والخاص من نفس الوسائل، وذلك من خلال البرامج التى تضمن التعبير المتعدد المختلف فى إطار احترام القانون¹، وفى هذا الإطار فإن المشرع الفرنسى أيضا يشترط الحصول على الرخصة

(¹) – JOSENDE (L) ,liberté d'expression et démocratie ;réflexion sur un paradoxe ,BRUYLANT,BRUXELLES ,2010 ,381

لإحداث¹ أو استعمال² أو استغلال³ أو تأجير⁴ لبث خدمة للاتصال السمعي البصري أو هما معا وهو نفس ما ذهب إليه **المشرع المغربي**⁵ ما يعني أن هذه التشريعات على عكس المشرع الجزائري لا تحدد مجالات الرخصة بالنسبة للقطاع الخاص ما يجعلها أكثر تكريسا وضمانا لحرية الاتصال السمعي البصري .

ولا يكتفي **المشرع الجزائري** باشتراط الرخصة لممارسة الخواص للنشاط السمعي البصري ولكن يشترط أيضا دفع مقابل مالي فطبقا لنص المادة **26** من القانون **14-04** فإنه يترتب على منح الرخصة لإنشاء قناة تلفزيونية أو إذاعية خاصة دفع مقابل مالي ،وتطبيقا لهذه المادة صدر مرسوم تنفيذي يحدد مبلغ وكيفيات دفع المقابل المالي المرتبط بالحصول على الرخصة⁶ ،والذي عرّف المقابل المالي بأنه المبلغ المستحق للخرينة العمومية بعنوان رخصة إنشاء خدمة للاتصال السمعي البصري الموضوعاتي⁷ . كما حدد مكونات هذا المقابل المالي حيث يتكون من جزء ثابت⁸ يقدر بمائة مليون دينار جزائري بالنسبة لرخصة بث تلفزي وثلاثون مليون دينار بالنسبة لرخصة بث

(¹)-المادة 22 من قانون الإعلام الفرنسي لسنة 1986 المعدل .

(²)-المواد 28، 29، و 30 من قانون الإعلام الفرنسي لسنة 1986 المعدل.

(³)-المادة 34 من قانون الإعلام الفرنسي لسنة 1986 المعدل.

(⁴)-المادة 42 من قانون الإعلام الفرنسي لسنة 1986 المعدل.

(⁵)-المادة 13 من القانون المغربي 03-77 المتعلق بالاتصال السمعي البصري .

(⁶)- المرسوم التنفيذي 16-221 الصادر بتاريخ 11 أوت 2016 المتعلق بتحديد مبلغ و كيفية دفع المقابل المالي المرتبط برخصة إنشاء خدمة اتصال سمعي بصري موضوعاتي .، ج ر ع 48.

(⁷)- المادة 2 من المرسوم التنفيذي 16-221 .

(⁸)- المادة 4 من المرسوم التنفيذي 16-221 .

إذاعي، ويتم دفع هذا الجزء الثابت في غضون ثمانية أيام من صدور مرسوم منح الرخصة¹ تحت طائلة الشروع في إجراءات إلغاء منح الرخصة بناء على تقرير معلل من سلطة ضبط السمعي البصري² ، أما الجزء الثاني المكون للمقابل المالي فهو الجزء المتغير السنوي والذي يدفع ابتداء من السنة الثانية لممارسة النشاط السمعي البصري ويحدد هذا المبلغ بنسبة 2.5 بالمائة من رقم الأعمال خارج الرسوم المحقق خلال نشاط السنة المنصرمة لخدمة الاتصال السمعي البصري والمصادق عليه من طرف محافظ الحسابات.³

ويشترط كل من المشرع الفرنسي والمغربي هذا المقابل المالي حيث أشارت إليه الفقرة 3 من المادة 26 من قانون الاتصال السمعي البصري المغربي رقم 03-77 بمناسبة تحديد التزامات صاحب الترخيص بقولها "...المقابل المالي لمنح الترخيص" حيث يتم تحديده في دفتر الشروط الذي تعده الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري.⁴

ورغم تعدد الشروط إلا أنها تجدد مبرراتها فبالنسبة لاشتراط الحصول على رخصة لاستغلال خدمات الاتصال السمعي البصري ليست حكرا على التشريع الجزائري كما سبق وأن بينا أعلاه فكل من التشريع الفرنسي والمغربي والمصري يشترط رخصة لفتح قناة تلفزيونية أو إذاعية ، حيث أخضعت هذه التشريعات الاستثمار في المجال السمعي البصري للترخيص رغم أن حرية الاتصال السمعي البصري مضمونة دستوريا وتشريعيا ، وفي هذا الشأن " أكد المجلس الدستوري الفرنسي على أنه سيكون من الملائم للمشرع أن يخضع مختلف أنواع خدمات الاتصال السمعي البصري لنظام التراخيص الإدارية من طرف سلطة ضبط القطاع وهي - المجلس الأعلى للسمعي البصري - المتعلقة باستغلال خدمات الاتصال السمعي البصري وكذلك سلطة بث للمتدخلين

(¹) - المادة 5 من المرسوم التنفيذي 16-221.

(²) - المادة 8 من المرسوم التنفيذي 16-221

(³) - المادة 6 من المرسوم التنفيذي 16-221 .

(⁴) - المادة 26 من قانون الاتصال السمعي البصري المغربي رقم 03-77.

الخواص في قطاع التلفزيون والراديو ،وذلك بالنظر لمحدودية الذبذبات ويتم ذلك بإبرام المجلس باسم الدولة اتفاقية بينه وبين المتدخلين تحدد فيها الالتزامات المفروضة عليهم ومدة منح الترخيص، ومبرر ذلك ضرورة التوفيق في هذا القطاع بين الحق في حرية الاتصال والصعوبات التقنية المرتبطة باستغلال وسائل الاتصالات السمعية البصرية من جهة ومن جهة ثانية الأهداف ذات القيمة الدستورية المتعلقة بالمحافظة على النظام العام ،احترام حرية الغير ،حقوق المؤلف وضمان عدم المساس بتعددية تيارات التعبير الاجتماعية والثقافية من خلال استعمال وسائل الاتصال السمعية البصرية"¹.

وقد عدل بعض الفقهاء وكذا القضاء عن اعتبار الترخيص بالانتفاع الخاص بمرفق عام من أعمال الضبط الإداري الذي يستهدف حفظ النظام العام مما يتعين معه ضرورة تقييد سلطة الإدارة في رفض الإذن به طالما كان غير متعارض مع أهداف النظام أو كان مرتبطا بإحدى الحريات العامة المعترف بها دستوريا والتي لا توقف مباشرتها أحكام الضبط الإداري ،حيث أصبح ينظر إلى هذا الانتفاع أنه من أعمال إدارة أموال المرافق العامة وليس من أعمال الضبط .²

أما اشتراط المقابل المالي فقد جاء لمراعاة ضرورات تقنية تتعلق بقطاع السمعي البصري والمتمثلة في استغلال الترددات والذبذبات³،فطالما أنه يترتب على هذا الانتفاع إحداث تغيير في

(¹) - خرشي (إهام)، تمكين الحقوق في ظل السلطات الإدارية المستقلة ،النموذج الفرنسي ، مجلة دراسات قانونية العدد 9 ،دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر2010،،ص 131 .

(²) - عبد الحميد أبو زيد(محمد) ،المرجع السابق ،ص 292 .

(³) - خرشي (إهام)، تمكين الحقوق في ظل السلطات الإدارية المستقلة ،النموذج الفرنسي ، المرجع السابق ص 131 .

معالم المال العام فإن الأمر يتطلب اتخاذ بعض الاحتياطات اللازمة للمحافظة عليه ، فهو الذي يقدّر درجة الخطورة التي يتعرض لها المال نتيجة استعماله على هذا النوع من الانتفاع الخاص.¹

المبحث الثاني

تكريس قواعد الضبط الاقتصادي في مجال الإعلام -تحديد المفاهيم والمعايير-

إنّ الإصلاحات الاقتصادية والسياسية التي قامت بها الدولة والتي ترتب عنها انسحابها من المجال الاقتصادي واعتبارها متعامل كغيرها من المتعاملين ،أدت إلى ظهور تصور جديد لدورها وذلك بالتخلي عن الأساليب التقليدية للتسيير وتكريس مفهوم جديد هو الضبط الاقتصادي،حيث يعتبر هذا الأخير من المفاهيم الحديثة نسبيا قانونيا واقتصاديا يعبر عن جمع الاختصاصات في يد هيئة واحدة تتكفل بتأطير النشاط الاقتصادي ،وتعددت كما اختلفت تعاريف الضبط الاقتصادي فقها وقانونا بين تعريفه الصريح في القوانين وبين الإشارة إليه فقط أو استعماله بتعابير مختلفة (المطلب الأول)

وقطاع الإعلام شأنه شأن باقي القطاعات الاقتصادية التي تم فتحها على الاستثمار الخاص يتعين تكييف قواعد تسييره مع مقتضيات الضبط الاقتصادي والتي تظهر من خلال عدة معايير ومظاهر تأخذ بعين الإعتبار خصوصية هذا القطاع الاقتصادي لارتباطه بحرية من الحريات العامة وهي حرية الرأي (المطلب الثاني)

(¹) - عبد الحميد أبو زيد (محمد)، المرجع السابق ،ص 291 .

المطلب الأول

الضبط الاقتصادي كمفهوم جديد للتسيير

إنّ التوجه الجديد لدور الدولة يتطلب الاعتماد على أساليب وتقنيات قانونية حديثة للتسيير تتماشى مع هذه التطورات وذلك بتنظيم العلاقات بين مختلف الفاعلين الاقتصاديين وتحقيق التوازن بين القطاعين العمومي والخاص من خلال القيام بمهمة الضبط بدل التدخل المباشر في الاقتصاد، والضبط المقصود في هذه الحالة هو الضبط الاقتصادي الذي يتطلب تحديد مفهومه سواء من الناحية الفقهية أو القانونية سواء في القانون الجزائري أو المقارن (الفرع الأول) كما أنه وعلى اعتبار أن الدولة تقوم بوظائف أخرى للضبط سواء كان الإداري أو القضائي فإنه لا بد من تمييزه عن المصطلحات المشابهة له في (الفرع الثاني) .

الفرع الأول

تعريف الضبط الاقتصادي

يعرّف الضبط لغة بأنه القيام بالعمل على أكمل وجه فهو مستخرج من الفعل ضبط يضبط فالفاعل ضابط والمفعول مضبوط، كما تختلف تعريفاته لغة بحسب استعمالاته فقد يستعمل للدلالة على الإتقان والحفظ كما قد يستعمل للدلالة على السيطرة .

وتعددت تعريفاته اصطلاحاً لكنها تتفق جميعاً على أنه تقنية حديثة تعوض انسحاب الدولة من التدخل المباشر للاقتصاد ولمعرفة التعريف الدقيق للضبط الاقتصادي فإنه يتعين تعريفه فقهاً في (الفقرة الأولى) ثم قانوناً بالبحث عن التعريف القانوني له في التشريع الجزائري والتشريعات المقارنة مع معرفة المصطلحات القانونية المستعملة للدلالة عليه في (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى

التعريف الفقهي للضبط الاقتصادي

إن الضبط مصطلح صعب التحديد استعمل مؤخرا وانتقد بقوة بالنظر إلى أصله الأنجلوسكسوني إن هذا المصطلح يجمع عدة ميادين السوسولوجية ، العلمية، كما أن له معنى قانوني¹

وإذا أردنا تعريف الضبط الاقتصادي انطلاقا من استعماله القانونية فإننا نميز بين ثلاثة معاني على الأقل، فبالنسبة لبعض الفقهاء فإن هذا المصطلح يعني وظيفة مجموع السلطات الإدارية المستقلة أما بالنسبة للبعض الآخر فهو أحد أشكال التدخل الممارسة من طرف هذه السلطات، أما بالنسبة للبعض الآخر فإن مصطلح الضبط الاقتصادي يشير بشكل ملموس إلى مجموعة من الامتيازات الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة²

وفي فرنسا استخدم مصطلح الضبط قديما في المواد العلمية والنظريات الاقتصادية، وقد استعمل في اللغة الفرنسية لأول مرة سنة 1368، وتم استخدامه في معنى "يقرر، يحدد، يوجه، ينظم، ليتم بعدها استخدام المصطلحين "الضابط " "الضبط"³، وليس من السهل تحديد مفهوم الضبط، فهو مفهوم جديد في العلوم القانونية، فتعريف القانونيين الرومانيين والألمانيين للضبط يتعارض بشكل أساسي مع المفهوم الأنجلوسكسوني له، غير أنه في المفردات القانونية والإدارية الفرنسية مصطلح الضبط يعني التنظيم الإداري التقليدي بخصائصها الديناميكية القابلة للتطور من

(¹)-EI ZEIN (W),les aspects juridiques de la libéralisation des télécommunications (étude comparée),I.G.D ,J ,édition Alpha ,2012,p,235.

(²) - COLLET (M) , le contrôle juridictionnel des actes des autorités administratives indépendantes ,p 9.

(³) -SILICAN (J-I) ,l'Etat régulateur , la vision prospective d'un praticien ,in Régulation économique et démocratie sous la direction de Martine Lombard ,Daloz ,2006,p72

خلال أدوات عمله التي تتجاوز السن البسيط للقواعد العامة المكتوبة ومن خلال خصائصه المؤسساتية ، إن الضبط لا يمكن تمييزه فعلا عن الخصوصية المؤسساتية للضابط هذا الأخير هو سلطة عامة وسلطة بعيدة عن الإدارة التقليدية سواء في وسائل تدخلها أو في علاقتها مع السلطة التنفيذية في نفس الوقت التنظيم هو من وسائل التعبير عن الضبط ،فتنظيم بعض القطاعات هو في الحقيقة واحد من الوظائف الأساسية للضبط.¹

فالضبط إذن يعتبر آلية للحفاظ على النظام أو على القواعد حيث يترجم على العموم من خلال تحديد القواعد القانونية، المنظمة لنظام اقتصادي ليبرالي متوازن ومحقق للمصلحة العامة للسوق ،يسمح بتحديد الحقوق والالتزامات للأعوان الفاعلين في الحياة الاقتصادية سواء كانوا عموميين أو خواص.²

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي في تقريره لسنة 2001 أن الضبط هو المبرر المشترك لإنشاء السلطات الإدارية المستقلة³ ،فوظيفة الضبط التي تضطلع بها سلطات الضبط تعرف من خلال أهدافها حيث أنه وفي المقام الأول فان وظيفة الضبط تسجل ضمن إرادة التأطير والتدخل النشط في قطاعات محددة ،بعض القطاعات تتطلب حذر خاص وذلك إما لأنها لها دور في ممارسة الحريات العامة أو لأنها ترتبط بالتنظيم الاقتصادي والاجتماعي للدولة ،وهذه الإرادة للتنظيم والتسيير الايجابي في بعض القطاعات تترجم من خلال البحث عن توازن بين حقوق والتزامات كل المتعاملين في القطاع المضبوط وأكثر من ذلك وعلى العموم ،يتعلق الأمر بضمان السير الحسن والصحيح لنظام معقد .في هذا المعنى الضبط في مفهومه الأكثر شيوعا يهدف إلى ضمان التوازن.

(¹) - HERVIEU (M),op-cit, p ,16.

(²) -EL AGY(M),les autorités autonomes de régulation , cas de la HACA ,mémoire de 3ème cycle , université Mohamed 6 faculté des sciences juridiques économique et social ,Rabat ; Maroc ,2009 ,p 18 .

(³) -خرشي (إلهام) السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة ،المرجع السابق ،ص 48 .

كما يطرح مفهوم الضبط فكرة التحكم والصلح بين مختلف المصالح المرتبطة بمجموع المتعاملين في القطاع المضبوط¹ لهذا السبب فوظيفة سلطات الضبط لا تعني التسيير ولكن الضبط فالأمر لا يتعلق بالقيام بنشاطات أو تقديم خدمات للجمهور ولكن بتأطير تطور قطاع معين في الحياة الاجتماعية فهي تسعى لضمان احترام التوازن².

ويعتبر الضبط الاقتصادي نتيجة ضرورية للفتح على المنافسة وحتى يصبح هذا الفتح واقعا فعلا لابد من أن نضمن للمتعاملين الجدد دخول حر وغير تمييزي للسوق³ ولقد أنتج لنا مفهوم الضبط صورة تعكس وجهها جديدا للدولة وأسلوبا جديدا لتدخلاتها، حيث ظهر هذا المصطلح نتيجة الأزمة التي مست دولة الرفاهية، أو الدولة المحسنة، وتحول دورها سواء في المجال الاقتصادي أين أصبح دورها يقتصر على الإشراف على النشاط الاقتصادي بفرض القواعد التي تحكمه، والتخفيف من الأزمات التي تواجهه، أو دورها في المجال الاجتماعي حيث أصبح محصورا في ضمان التناسق والاندماج الاجتماعي والتنسيق بين مختلف المصالح الاجتماعية المتعارضة⁴

(¹) -HERVIEU (M), op-cit p 16.

(²) - CHEVALLIER(J), "réflexions sur l'institution des autorités administratives indépendantes" article la semaine juridique Edition générale 6 Aout 1986 n 30,p 3254.

(³) -DE ROBIEN (G), "légitimité démocratique de la régulation", conférences débats , organisées par l'Institut Cujas de l'université (paris 2) sous le titre "régulation économique et démocratie", p 247.

(⁴) - خرشى (إلهام)، تمكين الحقوق في ظل السلطات الإدارية المستقلة، النموذج الفرنسي، المرجع السابق، ص

ومن خلال ما سبق يتضح بأن مفهوم الضبط مرتبط بالأهداف التي وجد لأجلها فهو إذن الوظيفة التي تهدف إلى ضمان السير الحسن للنظام التنافسي، كما يتعلق بضمان حقوق وحرريات المواطنين.¹

وقد عرفه مجموعة من الفقهاء حيث عرفه الأستاذ عصام نجاح بأنه "جملة القواعد التي تحكم المسار الاقتصادي وتراقب السوق وهو ناتج عن تراجع دور الدولة المتدخلة"، كما عرفه الأستاذ زوايمية رشيد من خلال خصائصه ذلك أنه يؤدي إلى تجميع مجموعة من الوظائف في يد هيئة واحدة.²

(¹) - شيبوتي (راضية)، المرجع السابق، ص 9.

(²) - هاشمي (إلهام)، استقلالية سلطات الضبط الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون، تخصص قانون الإدارة العامة، جامعة محمد العربي بن مهيدي أم البواقي، 2015، ص 18.

الفقرة الثانية

التعريف القانوني للضبط الاقتصادي

إنّ مصطلح الضبط الاقتصادي حديث النشأة في المجال القانوني حيث نشأ في البداية في المجال الاقتصادي ثم أصبح مفهوما قانونيا توطره الدول بموجب قوانين في إطار ما يعرف في التشريعات المقارنة بقانون الضبط¹

ولقد تم تكريس مصطلح الضبط الاقتصادي في الدستور الجزائري غير أنّه لم يعرفه بل اكتفى بإعطاء الدولة صلاحية كفالاته بقوله "...تكفل الدولة ضبط السوق..."²، وقبل التعديل الدستوري لسنة 2016 تضمن قانون المنافسة المعدل بموجب القانون 08-12 تعريفا للضبط بقوله أنه: "كل إجراء أيا كانت طبيعته صادر عن أية هيئة عمومية يهدف بالخصوص إلى تدعيم ضمان توازن القوى في السوق وحرية المنافسة ورفع القيود التي بإمكانها عرقلة الدخول إليها وسيرها المرن، وكذا السماح بالتوزيع الاقتصادي الأمثل لموارد السوق بين مختلف أعوانها وذلك طبقا لأحكام هذا الأمر"³، كما تضمنت بعض القوانين النص على وظيفة الضبط دون تعريفه مثل ما هو

(¹) - اشتاتو (سعيد) ،سلطات الضبط وإرساء التوازنات الاقتصادية ، بأي معنى ،مقال منشور في موقع مغرب القانون موجود على الرابط الالكتروني التالي :

<https://www.maroclaw.com/%D8%B3%D9%84%D8%B7%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%B6%D8%A8%D8%B7-%D9%88%D8%A5%D8%B1%D8%B3%D8%A7%D8%A1-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%88%D8%A7%D8%B2%D9%86%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D9%82%D8%AA%D8%B5%D8%A7>

(²) - المادة 43 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري .

(²⁰) - المادة 3 من القانون 08-12 المؤرخ في 25 يونيو 2008 المعدل والمتمم للأمر 03-03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بالمنافسة ، ج ر ج ع ، 36 .

الشأن بالنسبة لقانون البريد والاتصالات الالكترونية الذي أسند مهمة الضبط لسلطة الضبط التي تتولى السهر على وجود منافسة فعلية ومشروعة.¹

أما المشرع الفرنسي فلم يعرّف الضبط صراحة وإنما تبنى التعريف الغائي من خلال تحديد الهدف من الضبط والجهات المختصة بممارسته، وهو ما جاء في الفقرة الأولى من المادة 32 من قانون البريد والاتصالات الالكترونية "وظيفة الضبط مستقلة عن استغلال الشبكات وأنها تمارس باسم الدولة بواسطة الوزير المكلف بالاتصالات وسلطة ضبط الاتصالات".²

أما بالنسبة للمشرع المغربي فإنه لا يتبنى مصطلح الضبط مثل ما هو الشأن بالنسبة للتشريعين الجزائري والفرنسي بل يستعمل بدلا عنه مصطلح تقنين ولم يستخدم هذا المصطلح إلا مرة واحدة في الدستور المغربي لسنة 2011 في الفصل الأول منه حيث جاء فيه: "... من خلال تحليل وضبط وضعية المنافسة..."، كما أن الملاحظ أن المشرع المغربي يستعمل المصطلح بشكل غير متطابق في النصوص باللغة العربية ونظيرتها باللغة الفرنسية حيث يستعمل مصطلح régulation باللغة الفرنسية ويقابله بمصطلح تقنين باللغة العربية.³ أما المشرع المصري فإنه لم يكرس مصطلح الضبط ضمن النصوص القانونية واكتفى بالنص على الهيئات المكلفة بمهمة الضبط وهي الهيئات المستقلة.

الفرع الثاني

تمييز الضبط الاقتصادي عن غيره من المصطلحات المشابهة

يستعمل مصطلح الضبط للتعبير عن مجموعة من الآليات التي قد تكون إدارية أو اقتصادية أو قضائية وعلى اعتبار أن مجال الضبط في موضوع الدراسة هو قطاع الإعلام والذي هو يتعلق

(¹) -المادة 13 من القانون 04-18 المؤرخ في 13 ماي 2018، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، ج ر ع 27 .

(²) - شيبوتي (راضية)، المرجع السابق، ص 7 .

(³) - اشتاتو (السعيد)، المرجع السابق، ص 2.

بممارسة حرية الرأي فإنه قد يختلط الضبط الاقتصادي بكل من الضبط الإداري على اعتبار أن الأصل هو قيام سلطات الضبط الإداري بمنح التراخيص لممارسة هذه الحرية كما قد يختلط بالضبط القضائي بذلك فإن التحديد الدقيق لمفهوم الضبط الاقتصادي يتطلب تمييزه عن المصطلحات المشابهة له حيث يختلف الضبط الاقتصادي عن كل من الضبط الإداري (الفقرة الأولى) والضبط القضائي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى

تمييز الضبط الاقتصادي عن الضبط الإداري

يعرّف الضبط الإداري أنه عبارة عن قيود وضوابط ترد على نشاط الأفراد من ناحية أو عدة نواحي فهو مرادف لمعنى التنظيم¹، وقد وضع الفقهاء عدة تعريفات للضبط الإداري ومن هؤلاء الأستاذ عمار عوابدي الذي عرفه بأنه "كل الأعمال والإجراءات والأساليب القانونية والمادية والفنية التي تقوم بها السلطات الإدارية المختصة وذلك بهدف ضمان المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية في نطاق النظام القانوني للحقوق والحرريات السائدة في الدولة."²، كما عرفه الأستاذ بونوا F-P BENOIT اعتماداً على المعيار الشكلي بأنه: "هناك أسلوب إداري للبوليس عندما تقلد سلطة إدارية باختصاص يمكنها إما من تنظيم بعض النشاطات أو العلاقات بين الأفراد إما التدخل أثناء القيام بهذه النشاطات أو هذه العلاقات عن طريق اتخاذ قرارات إدارية فردية فالبوليس الإداري هو ممارسة المنع من طرف سلطة إدارية"³

كما يعرفه الدكتور ماجد راغب الحلو بأنه "وظيفة من أهم وظائف الإدارة وتتمثل في المحافظة على النظام العام في الأماكن العامة عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية

(¹) - علي حسونة (محمد)، الضبط الإداري وأثره في الحريات العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية الطبعة الأولى، 2014، ص 15.

(²) - عوابدي (عمار)، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري، مجلة العلوم القانونية، رقم 4، سنة 1987، ص 1304.

(³) - لباد (ناصر)، القانون الإداري، النشاط الإداري، ج 2، الطبعة الأولى، 2004، بدون دار نشر، ص 8.

واستخدام القوة المادية مع ما يستتبع من فرض قيود على الحريات الفردية يستلزمها انتظام أمر الحياة في المجتمع¹، كما قيل أن الضبط الإداري شكل من أشكال تدخل الإدارة العامة في النشاط الفردي تمارس فيه بعض السلطات الإدارية فرض تقييدات على حريات الأفراد عن طريق إجراءات تتخذها بهدف صيانة وحفظ النظام العام² فالضبط الإداري إذن هو إحدى نشاطات السلطة الإدارية المتمثلة في مجموع التدخلات الإدارية التي تجسد في شكل التنظيمات فهو يستغرق متطلبات النظام الاجتماعي المتمثلة في الدين ، النظام ، الآداب، الصحة ، الأغذية ، الأمن ، السكنية العامة ، الطرق ، العلوم والفنون ، التجارة ، الصناعات والفنون الميكانيكية ، المرافق المحلية³

وقد تطرّق الأستاذ ناصر لباد إلى أهم خصائص الضبط الإداري المتمثلة في صفته الوقائية حيث أن القرارات المتخذة في مجال الضبط الإداري تهدف إلى منع وقوع الاضطرابات باتخاذ الإجراءات الضرورية مسبقا، كما يتميز الضبط الإداري بتعبيره عن السيادة حيث يعتبر البوليس الإداري مظهرا من مظاهر السلطة العمومية والسيادة في مجال الوظيفة الإدارية ، كما يتميز الضبط الإداري بخاصية الانفرادية أي أنها أوامر تصدر من السلطة الإدارية أي القرارات الإدارية سواء كانت فردية أو تنظيمية⁴.

ورغم أن الضبط الاقتصادي يتشابه مع الضبط الإداري في الأهداف حيث أن كليهما يهدف إلى المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة السكنية والأمن والصحة العموميين ، مع اختلاف فقط في مجالات التدخل حيث تم انسحاب الدولة من التسيير المباشر لبعض القطاعات خاصة تلك التي تسود فيها المبادرة الخاصة ، والمنافسة فكان من الضروري إنشاء سلطات إدارية جديدة تحافظ على النظام العمومي الاقتصادي والاجتماعي بوسائل جديدة للتدخل وهو وجه الاختلاف

(¹)- راغب الحلو (ماجد)، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، دار الجامعة الجديدة بالإسكندرية ، 2012 ، ص، 87 .

(²) -مطر خباط (صاحب)، ضمانات التوازن بين السلطة والحرية في إجراءات الضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة ، 2015 ، ص28 .

(³) -علي حسونة (محمد)، المرجع السابق ، ص 20 .

(⁴)- لباد (ناصر)، القانون الإداري ،النشاط الإداري ج 2 ، المرجع السابق ، ص11 .

بين الضبط الاقتصادي والضببط الإداري حيث يختلف الضبط الاقتصادي عن الإداري في السلطات التي تمارس كل منهما فبالنسبة للسلطات التي تمارس الضبط الاقتصادي هي سلطات الضبط الاقتصادي وهي مؤسسات جديدة من المؤسسات المكونة لجهاز الدولة¹، في حين يمارس الضبط الإداري السلطات الإدارية التقليدية أي رئيس الجمهورية ، الوزير الأول والوزراء على المستوى الوطني، وكذا الولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية على المستوى المحلي.

كما يختلف كل منهما عن الآخر في وسائل ممارستهما فبالنسبة للضببط الإداري تتمثل وسائل ممارسته في التنظيمات أو لوائح الضبط وهي قواعد عامة مجردة تهدف إلى المحافظة على النظام العام² أو هي القواعد والقيود التي تضعها السلطة الإدارية المختصة على الحريات الفردية وكذا القرارات الإدارية الفردية أو القرارات ذات الطابع الخاص والتي تصدر بغرض تطبيقها على فرد أو عدد من الأفراد معينين بذواتهم أو حالات معينة³، على الرغم من أن سلطات الضبط المستقلة أيضا تضطلع بصلاحيات إصدار قرارات ضبط فردية مثل الترخيص والاعتماد⁴، وهو ما يندرج في إطار ما يسمى بالضبط الإداري الخاص الذي لا يمارس إلا بنص قانوني خاص ينظمه بصفة دقيقة ويحدد السلطات المختصة بإصدار هذه اللوائح والإجراءات التي يمكن اتخاذها⁵، أما بالنسبة لسلطات الضبط المستقلة فقد اعترف المشرع لبعضها بالسلطة التنظيمية كما يمكنها إصدار عقوبات .

(36)- لباد (ناصر)، القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، ج 1 ، الطبعة الثالثة، 3005 ، ص 158.

(37)- مطر خياط (صاحب)، المرجع السابق ، ص 31 .

(38)- لباد (ناصر)، القانون الإداري ، النشاط الإداري ، ج 2 ، المرجع السابق ، ص ، ص 35 و 36 .

(39)-المادة 13 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام التي تتضمن النص على صلاحية سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في منح الاعتماد .

(40)- لباد (ناصر)، القانون الإداري ، النشاط الإداري ، ج 2 ، مرجع سابق ، ص 34 .

الفقرة الثانية

تمييز الضبط الاقتصادي عن الضبط القضائي

يعرّف الضبط القضائي بأنه تعقب وقوع الجريمة بعد حدوثها والبحث عن فاعلها وجمع الاستدلالات اللازمة لإثبات التهمة على مرتكبيها، وهو يخضع لإشراف السلطة القضائية وليس الإدارية¹.

ويضع الفقهاء ثلاثة معايير للتمييز بين الضبط الاقتصادي والضبط القضائي تتمثل في معيار السلطة المصدرة للعمل، معيار الغاية من العمل، ومعيار موضوع العمل².
فبالنسبة لمعيار السلطة المصدرة للعمل، فإن هناك فارق قانوني بين كل من الضبط المستقل والضبط القضائي على اعتبار أن الضبط المستقل تمارسه سلطات الضبط المستقلة أما الضبط القضائي فتتولاه السلطة القضائية³.

أما بالنسبة لمعيار الغاية أو الهدف فيختلف كل من الضبط الاقتصادي والضبط القضائي في الغاية من كل منهما حيث أن الضبط المستقل هدفه وقائي يهدف إلى منع أي إخلال بالنظام العام، بينما مهمة الضبط القضائي علاجية ولا يتدخل إلا عند وقوع الجريمة بغرض إثباتها والكشف عن مرتكبيها⁴، غير أن هذا المعيار انتقد لأن سلطات الضبط الاقتصادي تختص بتوقيع عقوبات كالعقوبات المالية وسحب الاعتماد وغيرها، أما معيار موضوع العمل فيعني أن العمل يدخل في إطار الضبط الاقتصادي إذا كانت السلطة القائمة به تمارس مهامها في نطاق المراقبة والإشراف

(¹) - أحمد إبراهيم المسلماني (محمد)، النطاق القانوني لسلطة الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2016، ص 65

(²) - أحمد إبراهيم المسلماني (محمد)، المرجع السابق، ص 40.

(³) - علي حسونة (محمد)، المرجع السابق، ص 44.

(⁴) - محيو (أحمد)، المرجع السابق، ص 401.

بهدف المحافظة على النظام العام ، أما إذا كانت السلطة تقوم بعملها في إطار البحث والتحري والاستدلال عن جريمة معينة فإنها تدخل في نطاق الضبط القضائي¹

وهناك جانب من الفقه يعتمد على معيار آخر للتمييز بين الضبط الاقتصادي والضبط القضائي ، ويتمثل في المعيار الشكلي والذي يقوم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات ، حيث ينظر للعمل من حيث الجهة التي أصدرته فيكون عملاً إدارياً إذا صدر عن السلطة الإدارية ويكون قضائياً عندما يصدر عن السلطة القضائية ، حيث تخضع القرارات الصادرة عن سلطات الضبط المستقلة بحسب الأصل لرقابة القاضي الإداري أما إجراءات الضبط القضائي فيختص بها القضاء العادي.²

المطلب الثاني

مظاهر تطبيق قواعد الضبط الاقتصادي على قطاع الإعلام

بعد تعريف الضبط الاقتصادي وتمييزه عن غيره من المصطلحات فإنه لابد من بيان قواعده حيث تتمثل قواعد الضبط الاقتصادي في تحرير القطاع المراد ضبطه وفتحه على المبادرة الخاصة والاستثمار، وتتمثل مظاهر فتح قطاع الإعلام في الاعتراف بوجود عدة متعاملين في القطاع (الفرع الأول) وتكريس حرية المنافسة بمنع الممارسات المنافية لها وتحقيق الاستقلالية والشفافية في المؤسسات الإعلامية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعدد المتعاملين قاعدة أساسية للضبط الاقتصادي

لا يمكن حماية حرية وسائل الإعلام المكتوبة أو السمعية البصرية إذا لم تتوفر شبكة مؤشرات تضمن مدى تعددية الإعلام بوصفه الضمانة الأساسية للديمقراطية ، حيث يصعب الحديث عن حرية الصحافة إذا لم تتوفر جملة من القواعد الشفافة في تعدد الأفكار والآراء، وقد

(¹) - أحمد إبراهيم المسلماني (محمد)، المرجع السابق، ص 41 .

(²) - مرسي (حسام)، المرجع السابق، ص 88 .

حرص المشرع على التأكيد على ضرورة تحقيق التعددية الإعلامية في المشهد الإعلامي الجزائري وهو ما سنتناوله بالدراسة في الفقرة الأولى من خلال بيان تطور تكريس التعددية الإعلامية (الفقرة الأولى) ، ثم يتعين بيان انعكاسات تطبيق التعددية الإعلامية على تنظيم قطاع الإعلام ومعرفة مكانة القطاع الخاص في هذا القطاع والامتيازات الممنوحة للقطاع العام على حساب الخاص (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى

تعريف التعددية الإعلامية

إن التعددية الإعلامية هي حجر الزاوية لأي حديث عن مبدأ حرية التعبير، ومعها حرية وسائل الإعلام¹، فإذا كانت الحرية الصحفية مرادفة للديمقراطية والتعددية في التعبير عن الآراء والأفكار والمواقف فإن واقع هذه التعددية يتأثر كثيرا بمدى استقلالية هذه المؤسسات وقدرتها على عكس تعدد الأفكار والآراء² وقد عرف الدكتور جمال زرن التعددية الإعلامية بأنها عرض إعلامي تعددي من خلال توفر تعددية في ملكية وسائل الإعلام المستقلة والتي تعكس تنوع الأفكار والآراء وتعدد أشكالها بشكل عادل³، وحسب رأينا فإنه يمكن تعريف التعددية الإعلامية بأنها ضمان التعدد في ملكية وسائل الإعلام المكتوبة المطبوعة أو الإلكترونية ، بشكل يضمن تعدد الآراء لأنه لا معنى لتعدد وسائل الإعلام دون تحقيق تنوع في الآراء المعبر عنها من خلال هذه الوسائل فإذا اتجهت كل وسائل الإعلام المكتوبة والسمعية البصرية نحو موقف واحد ورأي واحد فنحن هنا أمام

(¹) - زرن (جمال)، الإعلام العمومي والتعددية من أجل شبكة مؤشرات التعددية الإعلامية ، مقال منشور في إطار الملتقى الدولي حول وسائل الإعلام العمومية العربية وعمليات التحول الديمقراطي معهد الصحافة وعلوم الأخبار ، مؤسسة كوراد اديناور ، تونس، 2013، ص 44 .

(²) - ادمينو(عبد الحافظ) حرية الصحافة وحدودها ،المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، الرباط ،

(²) - زرن(جمال) ، المرجع السابق ، ص 46 .

تعدد لوسائل الإعلام فقط. وفي هذا الإطار أكد المجلس الدستوري الفرنسي الحماية الحقيقية للتعددية حيث أقر أن تعدد الدوريات ذات الأخبار السياسية والعامة ذو قيمة دستورية.¹

وقد بدأ الحديث عن التعددية الإعلامية في التشريع الجزائري في دستور 1989 حيث دخلت الجزائر عهد التعددية السياسية الحزبية، والإعلامية الأمر الذي فتح المجال واسعا أمام فضاء اتصالي وإعلامي لم تعرفه الجزائر من قبل، حيث تم إصدار أكثر من 40 جريدة يومية ومئات المطبوعات والدوريات²، وتم التأكيد على التعددية الإعلامية في قانون الإعلام لسنة 1990 والذي أكد صراحة على حرية ممارسة الإعلام مع احترام كرامة الشخصية الإنسانية، ومقتضيات السياسة الخارجية، الدفاع الوطني³، فبموجب هذا القانون تم التخلي على مبدأ اعتبار الإعلام من قطاعات السيادة و تم التخلي أيضا عن وضعه تحت سلطة القيادة السياسية لحزب الدولة، وبالتالي قضى قانون الإعلام 07-90 الملغى على احتكار الدولة والحزب الحاكم لوسائل الإعلام وسمح للأشخاص بإصدار النشريات العامة والمتخصصة⁴، فبفضل هذا القانون تم تحرير الإعلام - لاسيما المكتوب - بشكل نسبي من سيطرة الدولة، حيث سمح للقطاع الخاص بالتواجد أين أصبح

(¹) - ادمينو (عبد الحافظ)، المرجع السابق، ص 162.

(²) - قيراط(محمد) ، القيود والمضايقات على حرية الصحافة في ظل التعددية الحزبية في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية جامعة باتنة، عدد جوان 2007، ص 276.

(³) - المادة 02 من القانون 07-90 المتعلق بالإعلام (الملغى)

(⁴) - عبد المجيد(وحيد) ، مستقبل الديمقراطية في الوطن العربي في كتاب المسألة الديمقراطية في الوطن العربي سلسلة كتب المستقبل العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، 2000 ، ص 271 .

من الممكن التمييز من حيث الملكية بين قطاع الإعلام العمومي ،والإعلام الحزبي ، والإعلام المستقل¹.

غير أنه ورغم تعدد وسائل الإعلام المكتوبة في هذه المرحلة التي سميت بالفترة الذهبية للصحافة الجزائرية أين وصل عدد الصحف المستقلة 30 جريدة باللغتين العربية الفرنسية إلا أنها جاءت متشابهة في الشكل والمضمون ،عناوين عديدة و خطاب إعلامي واحد²،فرغم التسهيلات التي استفادت منها الصحافة الجديدة إلا أنها حققت التعدد و لم تحقق التعددية الإعلامية .

في حين بقي قطاع السمعى البصري محتكرا من طرف الدولة حيث تسعى الدول لاحتكار هذا القطاع وإبقائه تحت سيطرتها ، وفي الجزائر فإن هذا القطاع كان يسير مباشرة من طرف الدولة إلى غاية التحول الديمقراطي الذي كان بعد صدور دستور 1989 والذي تبعه صدور قانون الإعلام لسنة 1990 الذي وضع حدا لهذا الاحتكار القانوني غير أنه من الناحية الواقعية لم يحدث أي تغيير.

بعد هذه المرحلة مرت حرية الإعلام وبالتالي التعددية الإعلامية بفترة عصيبة بسبب الظروف التي كانت تعيشها البلاد آنذاك وإعلان حالة الطوارئ ،ومع عودة الاستقرار تم وضع دستور 1996 لكن المشهد لم يتغير نظرا للطرف السياسي الحساس الذي كانت تمر به البلاد³، و بالنظر إلى الحراك الذي شهدته المنطقة العربية وعلى غرار الدول العربية والمغربية شهدت الجزائر جملة من الإصلاحات السياسية والتشريعية، وكان لقطاع الإعلام حصته من الإصلاحات توجت

(¹) - لعبادي (إسماعيل)، نظرة حول قانون الإعلام الجديد في ظل الإصلاحات السياسية في الجزائر ، ملتقى دولي حول وسائل الإعلام العمومية العربية وعمليات التحول الديمقراطي ،معهد الصحافة وعلوم الإخبار مؤسسة كونراد أديناور ،تونس 2013.ص 61 .

(²) - قيراط (محمد)، المرجع السابق ، ص 282 .

(³) - لعبادي (إسماعيل) ، المرجع السابق ،ص 62 .

بإصدار قانون جديد ينظم قطاع الإعلام وهو القانون العضوي 12-05¹، والذي أقر بالتعددية الإعلامية من خلال نصه على أن أنشطة الإعلام تضمنها على وجه الخصوص وسائل الإعلام التابعة للقطاع العمومي، ووسائل الإعلام التي تنشئها هيئات عمومية، ووسائل الإعلام التي تملكها أو تنشئها أحزاب سياسية أو جمعيات معتمدة، ووسائل الإعلام التي يملكها أو ينشئها أشخاص معنويون يخضعون للقانون الجزائري يمتلك رأسمالها أشخاص طبيعية أو معنوية تتمتع بالجنسية الجزائرية²، ويثور التساؤل عن السلطات المكلفة بتحقيق التعددية الإعلامية نظريا تتحمل جميع الأطراف الفاعلة في المجتمع مسؤولية حماية التعددية الإعلامية ودعمها ففي ما يتعلق بالدولة إن دورها يتمثل في حماية الحريات الأساسية والتي تمثل حرية الإعلام والتعبير أحد ركائزها فعلى كل دولة أن تدرك بأن دورها الأساسي هو حماية التعددية وضمان تحقيقها في المشهد الإعلامي³.

كما أنه لا يستقيم الحديث عن التعددية الإعلامية إذا لم يتم دسترة مبدأ حق المواطن في إعلام متعدد وإذا لم يتم التأكيد في قانون الإعلام على قيمة التعددية، كما فعل المجلس الدستوري الفرنسي الذي اعترف للتعددية بقيمة دستورية⁴ بالإضافة إلى ضرورة أن تتوفر للهيئة شبكة مؤشرات خاصة بالتعددية⁵.

(¹) - ماء العينين (محمد الغمام)، علال (عبد الرحمن)، حالة حرية الصحافة والإعلام بالبلدان المغاربية غداة ثورات الربيع العربي، مركز الدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية، وجدة، 2013، ص 33، 34.

(²) - المادة 04 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .

(³) - زرن (جمال)، المرجع السابق، ص 48 .

(⁴) - راغب الحلو (ماجد)، المرجع السابق، ص 90 .

(⁵) - زرن (جمال)، المرجع السابق، ص 58 .

وتفهم التعددية الإعلامية عامة بالعودة إلى معيارين أساسيين الأول يتعلق بالاعتراف بالقطاع الخاص والثاني يتعلق بمضمون الرسالة الإعلامية ومدى استقلاليتها عن الدولة¹.

ونقصد بالاعتراف بوجود القطاع الخاص ، السماح للأفراد بامتلاك الصحف والقنوات التلفزيونية والإذاعية ، وتملكها دون قيد أو رقابة سابقة أو لاحقة، فمن حق كل فرد أن يمتلك الوسيلة الإعلامية التي يريد أن يعبر من خلالها عن آرائه وأفكاره ، فلضمان التعددية الإعلامية يتعين أن يراعي المشرع في تنظيمه لحرية الإعلام كفالة حق ممارسة تلك الحرية لجميع الأشخاص سواء كانوا طبيعيين أو معنويين².

ولا شك أن حرمان القانون للأفراد من إنشاء المؤسسات الإعلامية وتملكها يعتبر تقييدا لحرية التعبير عن الرأي من إحدى زواياه من خلال عملية التملك رغم أن البعض يفسر هذا المنع بأنه راجع إلى منع سيطرة بعض الأثرياء عليها ، واستخدامها في تحقيق مصالحهم الخاصة ، وإن تناقضت مع المصلحة العامة ، غير أن البعض الآخر يرد على ذلك بأن اختلاف آراء واتجاهات الأفراد والتنافس بينهم في جو من الحرية العامة من شأنه أن يقلل من احتمال سيطرة اتجاه صحفي معين دون غيره ، كما أن وسائل الإعلام تلتزم باحترام أحكام القانون الرامية إلى تحقيق النفع العام فان هي خرجت عليه تحملت ما ينص عليه القانون من جزاءات³.

وحتى نستطيع القول بوجود تعددية إعلامية لا بد من استقلالية هذه الصحف عن السلطة التنفيذية والأحزاب ، ويجب أن تكون منبرا للحوار الوطني الحر بين كل الآراء والاتجاهات السياسية والقوى الفاعلة في المجتمع⁴.

(¹) - زرن (جمال)، المرجع السابق ص.47،46.

(²) - عبد الله الشيخ(عصمت) ،المرجع السابق، ص78 .

(³) - راغب الحلو (ماجد)، المرجع السابق ،ص 214 .

(⁴) - ماجد الحلو(راغب) ، المرجع السابق ،ص 216.

كما تفترض وفرة الآراء وجود تنوع في وسائل الإعلام ،وكذا تنوع الصحف والمجلات والآراء المعبر عنها داخلها وكذلك المواضيع التي تختص فيها ،فلا يمكن كفالة حرية اتصال الأفكار والآراء التي نصت عليها المادة 11 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن من حيث الواقع ما لم يتوفر العدد الكافي من الصحف ذات الاتجاهات المختلفة والطبيعة المتنوعة هذا ما جاء في قرار المجلس الدستوري الفرنسي¹ .

الفقرة الثانية

تنظيم قطاع الإعلام في ظل التعددية (بين المكانة المحدودة للقطاع الخاص وحتمية وجود القطاع العام)

طبقا لنص المادة 4 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام فإن أنشطة الإعلام تضمنها على وجه الخصوص ،وسائل الإعلام التابعة للقطاع العمومي ،وسائل الإعلام التي تنشئها هيئات عمومية ،وسائل الإعلام التي تملكها أو تنشئها أحزاب سياسية أو جمعيات معتمدة ،وسائل الإعلام التي يملكها أو تنشئها أشخاص معنوية تخضع للقانون الجزائري ويمتلك رأسمالها أشخاص طبيعية أو معنوية تتمتع بالشخصية المعنوية ،كما حدد قانون النشاط السمعي البصري الأشخاص الممارسين لخدمات الاتصال السمعي البصري العمومي والمرخص.

فبالنسبة للقطاع الخاص فإنه يقصد به أن تكون وسائل الإعلام مملوكة لشخص أو لمجموعة من الأشخاص مباشرة أو عن طريق أسهم² والملاحظ من خلال الشروط والقيود المفروضة على القطاع الخاص أن مكانته محدودة في هذا المجال وذلك سواء في الصحافة المكتوبة أو السمعي البصري.

(¹)- راغب الحلو (ماجد)، المرجع السابق ، ص 90 .

(²)-بريك (نورالدين) ،المرجع السابق ،ص 97 .

ففي مجال الصحافة المكتوبة تعتبر الصحف المستقلة ظاهرة عرفت الجزائر بشكل كبير في التسعينات ، ونقصد بها تلك الصحف التي يملكها أو ينشئها أشخاص معنوية تخضع للقانون الجزائري ويمتلك رأسمالها أشخاص طبيعية أو معنوية يتمتعون بالجنسية الجزائرية¹، وهو ما يعني أنه وباستثناء المطبوعات الصحفية التي تصدر عن جهات أجنبية كالسفارات والقنصليات والهيئات الدولية فإن المشرع قد استبعد الأجانب من حق ملكية صحف أو إنشائها في الجزائر وذلك لضمان ولاء الصحيفة تبعا لمالكها للدولة وعدم تبعيتها لدولة أو جهة أجنبية ، وزيادة في ضمان الولاء تشترط بعض القوانين - وان لم يشترط المشرع الجزائري ذلك- في مالك الصحيفة الإقامة في الدولة على وجه الاعتياد وليس القصد من ذلك هو تمكين مالك الصحيفة من الإشراف الفعلي على صحيفته وإنما القصد من ذلك هو التأكد من ارتباطه بدولته من حيث الواقع وليس بدولة أخرى يقيم فيها ،وتتعلق مصالحه بها² .

ويعتبر اشتراط أن يكون مالك الصحيفة جزائريا أمرا منطقيا لما في تملك الأجانب للصحف من خطر على الأمن والنظام العام ، وتجدر الإشارة في هذا المجال أن المشرع قد حظر الدعم المباشر وغير المباشر للنشريات الدورية الصادر عن أية جهة أجنبية ولضمان عدم تجاوز النشريات لهذا الحظر فقد ألزمها بتبرير مصدر الأموال المكونة لرأسمالها والأموال الضرورية لتسييرها وهو ما يستخلص من نص المادة 29 من قانون الإعلام³ .

وإن كان المشرع المصري قد اشترط شكلا قانونيا معينيا يمكن من خلاله إصدار الصحف الخاصة فإن المشرع الجزائري لا يشترط أي شكل بخصوص ذلك⁴

(¹) - الفقرة الأخيرة من المادة 04 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

(²) - راغب الحلو(ماجد) ، المرجع السابق ،ص 224.

(³) - المادة 29 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .

(⁴) - محمد البديري (هشام) ، المرجع السابق ،ص 105 .

كما تمثل صحف المجتمع المدني جزءا من القطاع الخاص للصحافة المكتوبة ،وهي تلك الصحف التي تصدر عن مؤسسات المجتمع المدني من أحزاب سياسية وجمعيات معترف بها قانونا وتأخذ الشكل القانوني المنصوص عليه في القوانين المنظمة لذلك وتعبر عن آراء توجهات تلك المؤسسة¹، ومنتساءل هنا عن سبب تأكيد المشرع على حق الأحزاب والجمعيات في ملكية الصحف بما أنه حق مكفول لجميع الأفراد، وفي اعتقادنا أن السبب هو رغبة المشرع في تأكيد حسن نواياه في ضمان التعددية ذلك أن إدارة أو ملكية مؤسسات المجتمع المدني تعتبر علامة صحية لديمقراطية النظام السياسي وشرطا لبيان حضور قيمة التعددية في المشهد الإعلامي².

إن حق الجمعيات والأحزاب السياسية في إصدار النشريات الدورية ليس وليد القانون العضوي للإعلام 12-05 بل كان معترف به في قوانين سابقة ،فبالنسبة للجمعيات نص قانون الجمعيات الملغى 90-30 على حق الجمعيات في إصدار النشريات ،أما بالنسبة للأحزاب السياسية فتضمن قانون الإعلام 90-07 الملغى حق الجمعيات ذات الطابع السياسي في إصدار نشرة أو عدة نشرات دورية³ ، غير أنها كانت الحلقة الأضعف في الفضاء الإعلامي الجزائري في ظل التعددية السياسية فالصحف الحزبية التي ظهرت آنذاك انهارت بسبب ضعف العمل السياسي حيث يفتقر معظم الأحزاب للثقافة الحزبية ولقاعدة جماهيرية معتبرة وهو ما أدى إلى توقفها جميعا⁴.

وبدوره المشرع المصري نص على كفالة القانون لحق الأحزاب السياسية بملكية الصحف وإن كان المشرع الجزائري لم يضع أي قيد على ملكية الأحزاب السياسية للصحف فإن المشرع المصري

(¹) - رضا عرابي (أحمد)، المرجع السابق، ص 74 .

(²) - زرن(جمال) ، المرجع السابق، ص 52 .

(³) - خضير (رشيد) ،الملكية الخاصة للصحف في الجزائر في ظل قانون الإعلام 12-05 -دراسة مقارنة مع بعض التشريعات العربية -مقال منشور في مجلة البحوث والدراسات ،المجلد 15 ،العدد 1 ،سنة 2018 ،ص 340.

(⁴) - قيراط (محمد)، المرجع السابق، ص283

وبموجب قانون الأحزاب السياسية اشترط حصول الحزب على عشرة مقاعد على الأقل في مجلس الشعب¹ ، ويعرف الحزب السياسي في المادة الثالثة من القانون العضوي 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية² بأنه "تجمع مواطنين يتقاسمون نفس الأفكار ويجتمعون لغرض وضع مشروع سياسي مشترك حيز التنفيذ للوصول بوسائل ديمقراطية وسلمية إلى ممارسة السلطات والمسؤوليات في قيادة الشؤون العمومية"³، والاعتراف للأحزاب السياسية بحق إصدار النشريات الدورية وخضوعها لنفس الإجراءات المتعلقة بباقي الأشخاص المعنوية هو حسب الأستاذ عصمت عبد الله الشيخ تطبيق صحيح للديمقراطية ذلك أن الحزب السياسي يساهم في نشر الوعي السياسي من خلال الصحف والنشريات الدورية⁴ وتعرّف الصحف الحزبية بأنها تلك التي تصدر عن حزب سياسي معترف به قانوناً من قبل الدولة وتأخذ الشكل القانوني المنصوص عليه في القوانين المنظمة لذلك وتعتبر عن آراء وتوجهات ذلك الحزب⁵

كما يحق للجمعيات المعتمدة والتي تعرفها المادة 2 من القانون 12-06 المتعلق بالجمعيات⁶ على أنها: "تجمع أشخاص طبيعيين ومعنويين على أساس تعاقدية لمدة محددة أو غير محددة وتضيف المادة ويشترك هؤلاء الأشخاص في تسخير معارفهم ووسائلهم تطوعاً ولغرض غير مريح من أجل ترقية الأنشطة وتشجيعها لاسيما في المجال المهني والاجتماعي والعلمي والديني والترابي

(¹)-عرايى (أحمد رضا)، المرجع السابق، ص 72 .

(²)-القانون العضوي 12-04 المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر ع 2.

(³)- المادة 3 من القانون العضوي 12-04 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية.

(⁴) -عبد الله الشيخ (عصمت)، المرجع السابق، ص 95

(⁵)-عبد الله الشيخ (عصمت)، المرجع السابق، ص 91 .

(⁶)-القانون 05-12 الصادر بتاريخ 21 يناير 2012 المتعلق بالجمعيات ج ر ع 02 .

والثقافي والرياضي...¹، ورغم أن للجمعيات دور في التوعية من خلال النشريات الدورية إلا أن طابعها الذي يقوم على أساس حرية الانسحاب من الجمعية في أي وقت دون قيد أو شرط قد يؤدي إلى تغيير المبادئ التي تقوم عليها النشريات الدورية.²

أما في المجال السمعي البصري فيقصد بخدمات الاتصال السمعي البصري المرخصة كل خدمة موضوعاتية للبث التلفزيوني أو للبث الإذاعي تنشأ بموجب مرسوم وفق الشروط المنصوص عليها في القانون³ حيث يدخل في إطار الانتفاع الخاص بخدمات المرافق العامة وهو ما أكده المشرع في نص الفقرة الأخيرة من المادة 63 من القانون العضوي 12-05 عند الحديث عن خضوع إنشاء الخدمات الموضوعاتية للسمعي البصري والإذاعي للرخصة بقوله "... ويعد هذا الاستعمال طريقة شغل خاص للملكية العمومية للدولة"⁴.

ويمارس الانتفاع الخاص بمرفق عام بواسطة فرد معين عن طريق شغله جزء من منافع المرفق العام مادام أن ذلك الانتفاع لا يتعارض مع المنفعة العامة التي خصص من أجلها هذا المرفق العام ولا يتفق هذا الانتفاع مع أهداف تخصيص المال العام وإنما يعتبر مغايراً بصفة عامة للغرض الذي من أجله خصص المال العام، وإن كان لا يحول دون تحقيق هذا الغرض بل يسايره بحيث لا يصل إلى درجة التعارض التام مع أهداف المرفق العام.⁵

وبالتالي فالانتفاع الخاص بمجال السمعي البصري جاء نتيجة تخلي الدولة عن احتكار هذا القطاع والسماح بوجود مبادرة خاصة فيه، حيث أثار موضوع فتح قطاع السمعي البصري جدلاً

(¹) - مفتي (فاطيمة)، المرجع السابق، ص 19

(²) - عبد الله الشيخ (عصمت)، المرجع السابق، ص 101 .

(³) - المادة 17 من القانون رقم 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري .

(⁴) - المادة 63 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

(⁵) - عبد الحميد أبو زيد (محمد)، المرجع السابق، ص 282 وما بعدها .

واسعا، فعلى الرغم من الرغبة في فتح هذا القطاع إلا إن التساؤل ظل مطروحا حول كفاءات وأدوات فتحه وكذا أفضل الصيغ لتنظيم هذا الانتفاع للقطاع¹ ،

ولا يتم الاستعمال الخاص إلا بعد موافقة الإدارة أو القائمين على إدارة المرفق العام حتى تتأكد في كل حالة على حدة من أن الانتفاع غير العادي لا يعوق الانتفاع العادي بالمال العام، ولا يحول دون تحقق الغرض الذي من أجله خصص هذا المال، وعدم الحصول على الموافقة المسبقة للإدارة أو ممثليها يعطيها الحق في إنهاء أي انتفاع وإزالة آثاره بالطريق الإداري دون حاجة إلى استصدار حكم قضائي².

وتتخذ الموافقة المسبقة للإدارة للانتفاع الخاص بالمال العام شكل التراخيص والعقود، وبالنسبة للاستعمال الخاص للسمعي البصري يكون عن طريق الحصول على ترخيص من السلطة المانحة³ ويتميز هذا الانتفاع بأنه مؤقت بطبيعته، ويتم منح الترخيص الخاص به مقابل مبلغ مالي، كما تعتبر حقوق الأشخاص المنتفعين بهذا الترخيص من قبيل الحقوق المؤقتة التي يجوز للسلطة الإدارية الرجوع فيها طبقا لمقتضيات المصلحة العامة كان يخرج المرخص له على شروط الترخيص ولا يكون للمرخص له أي حق في التعويض⁴ .

وعلى عكس القطاع الخاص فإن القطاع العام في مجال الإعلام يحتل مكانة هامة، ففي مجال الصحافة المكتوبة لم يعرف المشرع الجزائري الصحف التابعة للقطاع العام غير أن المشرع المصري عرفها في نص المادة 55 من القانون 96 لسنة 1996 المتعلق بتنظيم الصحافة بأنها

(¹) - بوحنية (قوي) ، وعبد المجيد (رمضان) ، المرجع السابق ، ص 185 و ما بعدها .

(²) - عبد الحميد أبو زيد (محمد) ، المرجع السابق ، ص 282 .

(³) - المادتين :63 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام و 20 من القانون 14-04 المتضمن قانون السمي البصري .

(⁴) - عبد الحميد أبو زيد (محمد) ، المرجع السابق ، ص 293 .

تلك التي تصدر عن المؤسسات الصحفية، ووكالات الأنباء، وشركات التوزيع التي تملكها الدولة ملكية خاصة¹

فالنشريات الدورية التابعة للقطاع العام أو ما يعرف بالنشريات الدورية الرسمية هي تلك التي تمولها الدولة و تشرف عليها لتكون بمثابة لسان حال السياسة الرسمية في كل الميادين²

كما يتشكل القطاع العمومي للصحافة المكتوبة من الصحف التي تنشئها هيئات عمومية يقصد بهذه الأخيرة الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام

أما في مجال السمعى البصري فحددت المادة 61 من القانون العضوي 12-05 الأشخاص الممارسة للنشاط السمعى البصري العمومي وهي الهيئات والمؤسسات والأجهزة التابعة للقطاع العمومي ، وهو ما أكدته القانون 14-04 والذي بين مكونات القطاع العمومي للسمعى البصري حيث يتشكل طبقاً لنص المادة 8 منه من الهيئات والمؤسسات الأخرى التي تمتلك فيها الدولة كافة الأسهم، وتضطلع في إطار المنفعة العامة بمهام الخدمة العمومية³، وقد أحال قانون النشاط السمعى البصري إنشاء خدمات الاتصال السمعى البصري التابعة للقطاع العمومي وكذا قانونها الأساسى للتنظيم وذلك بموجب مرسوم⁴، وما زال لحد اليوم لم يصدر هذا المرسوم، وهو ما يعنى أنه لم يطرأ تغيير على المراسيم المنظمة للمؤسسات والهيئات المكونة للقطاع العمومي للسمعى البصري، ودراسة هذه المراسيم يتطلب تقسيمها حسب الفترة التي صدرت فيها قبل رفع الاحتكار وبعد إعلان تحرير قطاع السمعى البصري.

فقد عرفت المرحلة الأولى بمرحلة المؤسسة الوطنية في مجال الاتصال السمعى البصري والتي شهدت صدور مرسومين لتحديد المؤسسات الممارسة للنشاط السمعى البصري وهما المرسومان

(¹) - رضا عرابي (أحمد)، المرجع السابق، ص 61 .

(²) - شاكر (عطا الله)، المرجع السابق، ص 248 .

(³) - المادة 8 من القانون 14-04 المتضمن قانون النشاط السمعى البصري

(⁴) - المادة 13 من القانون 14-04 المتضمن قانون النشاط السمعى البصري

86-147 المتضمن إنشاء مؤسسة التلفزة الوطنية¹ والمرسوم **86-146** المتضمن إنشاء الإذاعة الوطنية²، حيث جاءت هذه المراسيم في ظل احتكار الدولة لقطاع السمع البصري أين كانت هذه المؤسسات آنذاك تعتبر المؤسسات الوحيدة في مرفق السمع البصري³ وقد حدد المشرع طبيعتها القانونية بحيث اعتبرها مؤسسات عمومية ذات طابع اقتصادي وصبغة اجتماعية وثقافية، وتعتبر المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي نوعا جدا في تنظيم وتسيير المرافق العمومية لأن الدولة كانت تعتمد على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري فقط، وقد تم تعريف المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي بأنها تلك التي المؤسسات التي تمارس نشاطا يهدف إلى تحقيق حاجة عامة اقتصادية مثلها في ذلك مثل النشاط الذي تمارسه الأشخاص الخاصة⁴، حيث تمارس هذه المؤسسات نشاطات ذات طبيعة خاصة وتدار كمؤسسة خاصة وذلك رغم اعتبارها هيئة عامة⁵، وكننتيجة لذلك فإن نشاط المؤسسة يكون مريحا وتجاريا، يطبق عليها طبعاً بالإضافة إلى قانوني الإعلام والسمع البصري، قواعد القانون العام والخاص معاً لاسيما التجاري بشكل خاص وتخضع عقودها بشكل عام للقانون الخاص، كما تمتلك ميزانية خاصة بها، وتمسك محاسبة على الشكل التجاري⁶.

(¹) - مرسوم رقم **86-147** المؤرخ في 1 جويلية 1986 المتضمن إنشاء التلفزة الوطنية، ج ر ج عدد 27 .

(²) - مرسوم رقم **86-146** المؤرخ في 1 جويلية 1986 المتضمن إنشاء الإذاعة الوطنية، ج ر ج عدد 27.

(³) - المادة 1 من المرسوم **86-147** و المادة 1 من المرسوم **86-146** .

(⁴) - لباد (ناصر)، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 129 .

(⁵) - محيو (أحمد)، المرجع السابق، ص 452 .

(⁶) - المادة 26 من المرسوم **86-147** .

أما المرحلة الثانية فعرفت بمرحلة المؤسسة العمومية في مجال الاتصال السمعي البصري فبعد صدور قانون الإعلام 90-07 وإعلانه رفع الاحتكار عن القطاع السمعي البصري صدرت مراسيم جديدة تنظم القطاع العمومي للسمعي البصري في هذه المرحلة الجديدة وهي على التوالي :

وقد تم تحويل المؤسسة الوطنية للتلفزيون إلى مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري بموجب المرسوم التنفيذي 91-100 الذي يتضمن تحويل المؤسسة الوطنية للتلفزيون إلى مؤسسة عمومية للتلفزيون ذات طابع صناعي وتجاري¹ حيث تمارس المؤسسة العمومية للتلفزيون بموجب هذا المرسوم مهام الخدمة العمومية للتلفزيون².

وما يلاحظ هو أنّ المشرع قد قام بتغيير تسمية مؤسسة التلفزيون فبعد أن كانت تسمى المؤسسة الوطنية للتلفزيون على اعتبار أنها كانت المؤسسة الوحيدة التي تستغل خدمة الاتصال السمعي البصري أصبحت تسمى المؤسسة العمومية للتلفزيون وهو ما يعني أن المشرع أصبح يعترف بوجود القطاع العمومي في مجال السمعي البصري، وبالتالي بوجود قطاع خاص أيضا كما غير المشرع بموجب هذا المرسوم الطبيعة القانونية لمؤسسة التلفزيون فبعد أن كانت -كما سبقا بيانه أعلاه - مؤسسة ذات طابع اقتصادي ذات صبغة اجتماعية وثقافية أصبحت بموجب هذا المرسوم مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، وعلى الرغم من أن المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري هي مؤسسة ذات طابع اقتصادي إلا أن المشرع فضّل إدراج هذه الصيغة مواكبة للتطورات التشريعية التي جاءت نتيجة لتغيير النظام من اشتراكي إلى رأسمالي وما رافقه من تغيرات في المؤسسات حيث تم خلق المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري كطريقة لتسيير المرفق العام، تم استحداثها بموجب القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية

¹ - المرسوم التنفيذي 90-100 المؤرخ في 20 أبريل 1991 المتضمن تحويل المؤسسة الوطنية للتلفزيون إلى مؤسسة عمومية للتلفزيون ذات طابع صناعي و تجاري ، ج ر ع 19 .

² - المادة 4 من المرسوم التنفيذي 90-100.

الاقتصادية¹، ورغم أن هذا الأخير لم يعرّفها إلا أنه وضع المعايير والخصائص التي على أساسها يمكن اعتبار هيئة معينة مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري والمتمثلة في تمكن المؤسسة من تغطية أعبائها عن طريق عائد إنتاجي، وهو الشأن بالنسبة للمؤسسة العمومية للتلفزيون التي تعتمد على الإشهار وكذلك حرية تبادل البرامج، بالإضافة إلى وجود دفتر شروط يحدد واجباتها وحقوقها وحقوق والتزامات المتعاملين معها²، وطبقاً لنص المادة 45 من القانون 88-01 فإن المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري تخضع في علاقتها مع الأفراد إلى قواعد القانون التجاري، وتخضع في علاقتها مع الدولة إلى قواعد القانون العام، كما تتمتع بذمة مالية خاصة بها³ وهو ما أكدته المادة 3 من المرسوم التنفيذي 91-100، التي اعترفت للمؤسسة العمومية للتلفزيون بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي⁴.

وبالنسبة للإذاعة فصدر المرسوم التنفيذي 91-102 المتضمن تحويل المؤسسة الوطنية للإذاعة المسموعة إلى مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري⁵؛ وتضمن هذا المرسوم تقريباً نفس الأحكام المتعلقة بالمرسوم التنفيذي المنظم للمؤسسة العمومية للتلفزيون، حيث اعتبر المشرع

(¹) - القانون 88-01 الصادر بتاريخ 12 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر ع، 2.

(²) - المادة 44 من القانون 88-01 .

(³) - المادة 45 من القانون 14-04 المتضمن قانون النشاط السمعي البصري .

(⁴) - المادة 3 من المرسوم التنفيذي 91-100

(⁵) - المرسوم التنفيذي 91-102 الصادر بتاريخ 20 أفريل 1991، المتضمن تحويل المؤسسة الوطنية للإذاعة المسموعة إلى مؤسسة عمومية للإذاعة المسموعة، ج ر ع 19 .

المؤسسة العمومية للإذاعة مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري ، كما منحها امتياز عن الأملاك العقارية والمنقولة والصلاحيات والأعمال المرتبطة بالبث الإذاعي السمعي .¹ وفي إطار قيامها بمهام الخدمة العمومية فإن المشرع منح المؤسسة العمومية للتلفزيون امتيازاً عن الأملاك الوطنية المنقولة والعقارية والصلاحيات والأعمال المرتبطة بالخدمة العمومية للتلفزيون عبر التراب الوطني² ، ويدخل هذا الامتياز الممنوح للمؤسسة في إطار عقود امتياز شغل المرفق العام أو عقود الانتفاع بالمرفق العام والتي اعتبرها القضاء الفرنسي عقداً إدارياً وهو اتفاق يبرم بين الإدارة وأحد الأشخاص بغية تمكينه من الانتفاع بجزء من المال العام انتفاعاً خاصاً بحيث ينصب على شغل غير عادي لجزء من المال العام .³

الفرع الثاني

المنافسة الحرة مظهر جوهري للانفتاح

إن المنافسة الحرة تعتبر أهم دعائم بناء القطاع الاقتصادي عامة وقطاع الإعلام على وجه الخصوص حيث يعتبر تحقيق المنافسة الحرة من أهم قواعد الضبط الاقتصادي . إن ضمان المنافسة الحرة بين متعاملي قطاع الإعلام هو أهم هدف للضبط في هذا القطاع وحتى تتحقق المنافسة الفعلية فإنه يتعين فتح القطاع على الاستثمار الخاص مما يؤدي إلى تعدد المتعاملين في القطاع ، وقد تضمن كل من قانون الإعلام وقانون السمعي البصري النص على ضرورة احترام

(¹) - المرسوم التنفيذي 91-103 الصادر بتاريخ 20 أبريل 1991 ، المتضمن منح امتياز عن الأملاك الوطنية العقارية والمنقولة والصلاحيات والأعمال المرتبطة بالبث الإذاعي السمعي إلى المؤسسة العمومية للإذاعة المسموعة .

(²) - المادة 1 من المرسوم التنفيذي 91-101 الصادر بتاريخ 20 أبريل 1991 المتضمن منح امتياز عن الأملاك الوطنية و الصلاحيات والأعمال المرتبطة بالخدمة العمومية للتلفزيون إلى المؤسسة العمومية للتلفزيون ، ج ر ج ع 19 .

(³) - أحمد أبو زيد (محمد) ، المرجع السابق ، ص 301

مبادئ المنافسة الحرة في القطاع (الفقرة الأولى)، وضمان استقلالية وشفافية المؤسسات الإعلامية (الفقرة الثانية) .

الفقرة الأولى

حماية المنافسة في قطاع الإعلام بمنع التعسف في وضعية الهيمنة

إن احترام مبادئ المنافسة الحرة من أهم الخطوات لتطبيق قواعد الضبط الاقتصادي في قطاع الإعلام، ويكون فرض هذا الاحترام من خلال منع الممارسات المنافية للمنافسة وتلك المقيدة لها .

ويقصد بالممارسات المنافية للمنافسة كل ما يصدر عن المتعاملين الاقتصاديين من تصرفات من شأنها عرقلة حرية التنافس في السوق أو الحد منها أو الإخلال بها¹، وقد عرفها قانون المنافسة بأنها الممارسات والأعمال المدبرة والاتفاقيات الصريحة أو الضمنية، التعسف الناتج عن وضعية الهيمنة أو احتكار جزء منها، التعسف في استغلال وضعية التبعية الاقتصادية²، وأخطر الممارسات التي يمكن أن نجدها في قطاع الإعلام هي وضعية الهيمنة، والتي عرفها المشرع في قانون المنافسة بأنها "الوضعية التي تتمكن من خلالها مؤسسة معينة من الحصول على مركز قوة اقتصادية في السوق المعني من شأنها عرقلة قيام منافسة فعلية فيه وتعطيه إمكانية القيام بتصرفات منفردة إلى حد معتبر تجاه منافسيها أو زبائنها أو ممولائها"³.

(¹) - تيورسي (محمد) ،قواعد المنافسة والنظام العام الاقتصادي ،دراسة مقارنة ،أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه علوم ،كلية الحقوق جامعة أوبكر بلقايد تلمسان ،2010-2011 ،ص 100 .

(²) - داود (منصور) ،الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي ،المرجع السابق ،ص 42 .

(³) - المادة 3 من الأمر 03-03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بالمنافسة ،ج ر ج ع ،43 المعدل والمتمم.

ويعرفها البعض بأنها تلك "الممارسات المنافية للمنافسة التي يقوم بها متعامل والتي تؤدي إلى هيمنته على السوق"، كما يعرفها البعض الآخر بأنها " تلك القوة الاقتصادية التي تحصل عليها المؤسسة وتتيح لها سلطة التخلص من منافسة مؤسسات أخرى موجودة في السوق نفسها"¹

وتعيق وضعية الهيمنة المنافسة إذا كانت المؤسسة المعنية تشمل على جميع الحصص أو على القسط الأكبر منها الأمر الذي يجعلها لا تخضع لأي منافسة وبالتالي تكون بهذه الصفة قد حققت تمركزا أكيدا للقوة الاقتصادية والعمل المنافي لا تمثل في مجرد الهيمنة بل في التعسف في استعمال هذه الوضعية فالقانون لا يمنع تحقيق المؤسسة لوضعية هيمنة ولمركز قوي في السوق بل يمنع استغلال هذه الوضعية والتعسف فيها²

ولقد حددت المادة 7 من قانون المنافسة التصرفات التي تشكل تعسفا في استعمال وضعية الهيمنة وهي غلق السوق في مواجهة المتعاملين، أو الاستئثار بالعملاء والموردين³.

ويقصد بغلق السوق في مواجهة المنافسين أن المؤسسات المهيمنة وعن طريق وسائل وآليات تستعين بها لفرض سلطتها السوقية تتمثل في رفض البيع والتمسك بحق الملكية الأدبية وعلى وجه الخصوص حق المؤلف، منع المنافسين من استخدام بنية أساسية تمتلكها مؤسسات مهيمنة، وهو ما يعيق ممارسة المؤسسات المنافسة من مباشرة أنشطتهم⁴

(¹)-لاكلي (نادية)، شروط حظر وضعية الهيمنة في قانون المنافسة الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 09 جانفي 2018، ص 13 .

(²)-داود (منصور)، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي، المرجع السابق، ص 49.

(³)-المادة 7 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم .

(⁴)-داود (منصور)، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي، المرجع السابق، ص 49 .

أما الممارسات المتعلقة بالاستئثار بالعملاء والموردين فتتحقق من خلال وسيلتين الأولى تكون بفرض المؤسسة المهيمنة شروطاً على العملاء لإلزامهم بالتعامل معها وحدها، أما الثانية فتتحقق من خلال القيام بتخفيضات لصالح العملاء والموردين بغرض الاستئثار بهم لها وحدها¹

ويتطبيق هذه المفاهيم السابقة على قطاع الإعلام نجد أن وضعية الهيمنة تتحقق بتركز الملكية في يد شخص واحد، والذي يتحقق من خلال منح الرخص، حيث تصبح المؤسسة الإعلامية هي المتعامل الوحيد في السوق بسبب حواجز الدخول إلى الاستثمار في قطاع الإعلام، وفي هذا الشأن فإن قانون النشاط السمعي البصري في مادته 25 يفرض بمناسبة دراسة ملفات الترشيح للحصول على الرخصة تنويع المتعاملين مع ضرورة الحيطة من تعسف الوضعيات المهيمنة والممارسات الأخرى التي تعيق حرية المنافسة.²

وهو ما أكدته القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام في نص المادة 40 من "...السهر على منع تمركز العناوين والأجهزة تحت التأثير المالي والسياسي والايديولوجي لمالك واحد..."³، ويتحقق ذلك من خلال منع المشرع ملكية أو مراقبة أو تسيير شخص واحد لأكثر من نشرة واحدة⁴، وإن كان المشرع لا ينص على الحد الأقصى لسحب النشرات الدورية في العدد الواحد، إلا أنه يفرض نشر عدد نسخ السحب السابق في كل عدد من النشرة الدورية تحت طائلة وقف صدور النشرة الدورية إلى غاية مطابقتها⁵، وفي مجال السمعي البصري منع المشرع في المادة

(¹) -بن عبد القادر (زهرة)، حماية مبدأ المنافسة من التعسف في استغلال وضعية الهيمنة في السوق، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 5 العدد 1 (2019)، ص 45 .

(²) -المادة 25 من القانون 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري .

(³) -المادة 40 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

(⁴) -المادة 25 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

(⁵) -المواد 26 و 27 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

23 من قانون النشاط السمعي البصري الأشخاص الطبيعية والمعنوية من المساهمة في أكثر من خدمة واحدة للاتصال السمعي البصري .

الفقرة الثانية

حماية المنافسة بضمان الشفافية والاستقلالية في قطاع الإعلام

حيث أن حرية الإعلام ووسائله المكتوبة والسمعية البصرية تقوم على مجموعة من الشروط تحدد مسؤولية الممارسين لنشاط الإعلام ،وانسجاما مع هذا التوجه فقد أكد القانون على القيام بمجموعة من الإجراءات وإتباع العديد من الشكليات بما يعزز المسؤولية ويضعها في إطار هذه الحرية¹. وقد عرف الأستاذ **Emmanuel Derieux** الشفافية في مجال الإعلام بأنها "التزام يتعلق بالسماح للجمهور بأن يكون على علم بهوية من يقوم بإعلامه بعبارة أخرى "المعلومة عن الإعلام "فمن حق الجمهور أن يعرف بشكل كامل ودقيق من يقوم بممارسة نشاط الإعلام ومن يتحمل المسؤولية ومن يضمن التمويل المالي"².

وتحقيقا لذلك فإن المشرع الجزائري يراقب مدى تحقق الشفافية الإدارية والمالية فبالنسبة للشفافية الإدارية فتكون من خلال التحقق من هوية الأشخاص المنشئين للنشرية الدورية، وتحقيقا لهذا الغرض فرض المشرع على النشرية الدورية تقديم مجموعة من المعلومات سواء تعلق الأمر بمعلومات خاصة بها أو بالشخص المكلف بالطبع وهو ما تؤكدته المادة 26 من القانون العضوي 05-12 والتي أكدت أنه يتعين أن تبين كل نشرية دورية في كل عدد منها اسم ولقب المدير مسؤول النشر ،عنوان التحرير والإدارة ،وكذا الغرض التجاري للطابع وعنوانه³، ويعتبر بعض الفقهاء هذه الشروط المتعلقة بالشفافية بمثابة فرض للرقابة على النشرية الدورية ذلك أن الإدلاء

(¹) - ادمينو (عبد الحافظ)، المرجع السابق، ص 160.

(²)-DERIEUX (E) ,op-cit p76.

(³) - المادة 26 من القانون العضوي 05-12 المتعلق بالإعلام

بهذه المعلومات لا يكشف فقط عن رغبة المشرع في تحديد المسؤوليات ولكن من جهة أخرى رغبته في مراقبة هذه الحرية¹ وهو ما يدل عليه العقوبات الناتجة عن مخالفة هذه المقتضيات والتي تصل حد وقف صدور النشريات وسحب الاعتماد².

وبدوره فرض المشرع الفرنسي هذه الشروط على النشريات الدورية حيث ألزمت المادة 5 من قانون 1 أوت 1986 توضيح اسم ولقب مالك النشريات الدورية أو المالكين الأساسيين و ذلك في حالة ما إذا كان منشئ النشريات الدورية شخصا طبيعيا ،أما إذا كان شخصا معنويا فقد ألزمت نفس المادة ضرورة تبيين غرضه الاجتماعي ،مقره الاجتماعي ،شكله واسم ممثله القانوني وواحد من الأشخاص الثلاثة المساهمين،بالإضافة إلى توضيح اسم مدير النشر ، كما تلزم المادة 3 من قانون 29 جويلية 1881 الفرنسي تبيين اسم وعنوان القائم بالطبع³.

ويحرص المشرع كذلك على تطبيق النشريات الدورية لقواعد الشفافية المالية وذلك بإلزامها بضرورة الإشارة إلى عدد وكمية السحب⁴،وكذا نشر حصيلة الحسابات سنويا عبر صفحاتها مصادقا عليه عن السنة الماضية⁵،كما ألزم المشرع أن تكون الحصص اسمية ومنع استعارة الاسم سواء بالتظاهر باكتتاب الأسهم أو الحصص أو امتلاك أو تأجير بالوكالة لمحل تجاري أو سند

(¹) - أدمينو (عبد الحافظ)،المرجع السابق ،ص 161 .

(²) - المادة 27 من القانون 05-12 المتعلق بالإعلام

(³) -DERIEUX (E) , op- cit p 77 ,78.

(⁴) - المادة 26 من القانون العضوي 05-12 المتعلق بالإعلام .

(⁵) - المادة 30 من القانون العضوي 05-12 المتعلق بالإعلام

¹ وهو نفس ما ذهب إليه المشرع الفرنسي في المادة 4 من قانون 1986²، ويعاقب المشرع على مخالفة ذلك بغرامة مالية، كما يمكن أن يتم وقف صدور النشريات بأمر من المحكمة³.

تحقيقاً لنفس الغرض وهو الشفافية المالية فإن المشرع ألزم في المادة 29 منه النشريات الدورية أن تصرح وتبرر مصدر الأموال المكونة لرأسمالها والأموال الضرورية لتسييرها طبقاً للتشريع المعمول به، كما ألزم كل نشرية دورية تستفيد من دعم مادي مهما كانت طبيعته أن يكون لها ارتباط عضوي بالهيئة المانحة للدعم، مع تبرير هذه العلاقة⁴، غير أن المشرع الجزائري على عكس المشرع الفرنسي لم يلزم النشريات الدورية بنشر ذلك في صفحاتها⁵

كما منعت نفس المادة كل أشكال الدعم المادي الأجنبي سواء كان مباشراً أو غير مباشر، ويعود السبب في هذا المنع كما سبق الإشارة إلى منع التحكم في الرأي العام، وذلك حفاظاً على النظام العام والمصلحة العامة، ومنع تدخل الأطراف الخفية خاصة الأجنبية منها في الشؤون الداخلية وفي هذا الشأن أيضاً نص قانون النشاط السمي البصري على ضرورة إثبات مصدر

(¹) - المادة 31 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام

(²) - DERIEUX (E), op -cit ,p 80 .

(³) - المادة 118 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام

(⁴) - المادة 29 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

(⁵) - DERIEUX (E), op -cit ,p 80

الأموال المستثمرة في هذا المجال¹. كما يفرض أن يكون رأسمال وسائل الإعلام السمعية البصرية وطنيا خالصا وفي حالة وجود أموال مستثمرة يجب إثبات مصدرها²

وفي نفس الإطار فإن المشرع الجزائري يشترط لحصول وسائل الإعلام على دعم عمومي من صندوق دعم هيئات الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية والالكترونية العمومية والخاصة- الموضوع تحت سلطة وزير الاتصال- أن تتوفر فيها ثلاثة شروط أساسية تتمثل في: خضوعها للقانون الجزائري وهو ما يعني إقصاء كل المؤسسات الإعلامية التي تصدر من الخارج أو التي حصلت على تراخيص من دول أجنبية، كما يشترط أن تكون مسجلة في السجل التجاري، مع تسوية كافة الأعباء الاجتماعية والجبائية³، إن اعتماد هذه المؤسسات الإعلامية على إعانة الدولة يجعلها تحت الإشراف غير المباشر لها، خاصة أن اللجنة التي تحدد معايير الاستفادة والمؤسسات المعنية بها تابعة لوزير الاتصال حسب ما جاء في دفتر الشروط المحدد لحقوق والتزامات الأطراف المعنية بالحصول على دعم من صندوق دعم هيئات الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية والالكترونية⁴.

أما فيما يخص الاستقلالية فمن المؤكد أن وجود وسائل إعلام مستقلة يعني وجود حرية في التعبير وحق في جمع المعلومات غير أن هذا لا يعني إطلاقا أن الصحافة أن تعمل في حرية مطلقة دون قيود حتى تكون مستقلة، وهو ما يطرح للنقاش فكرة التقييد والاستقلالية كفكرتين

(¹)-المادة 19 من القانون 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري .

(²)-المادة 19 من القانون 04-14 المتضمن قانون النشاط السمعي البصري .

(³)-مفتي (فاطمة)، المرجع السابق، ص 119 .

(⁴)-المرسوم التنفيذي رقم 12-411، المؤرخ في: 08-12-2012، يحدد كليات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 093-302 الذي عنوانه صندوق دعم هيئات الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية والالكترونية ونشاطات تكوين وتحسين مستوى الصحافيين المتدخلين في مهن الاتصال، ج ر ع 67 مؤرخة في 12 ديسمبر 2012 .

متناقضتين ، فالمقصود بالاستقلالية هنا "هو قيام صحافة مستقلة عن السيطرة الحكومية والسياسية والاقتصادية وعن سيطرة أصحاب المال في مجال إنتاج ونشر الصحف والمجلات والدوريات"¹.

فالاستقلالية تعني تجنب النشريات الدورية التبعية المالية سواء كانت داخلية أو أجنبية²، وفي إطار تحقيق استقلالية النشريات الدورية عن الأجنب خاصة فإن المشرع منع إصدار النشريات الدورية لغير الجزائريين³، كما أنه ألزم النشريات الدورية بتبرير مصادر الأموال المكونة لرأسمالها والأموال الضرورية لتسييرها وحظر كل دعم مادي مباشر أو غير مباشر من أية جهة أجنبية⁴. وقد أحسن المشرع بذلك حتى يمنع التدخل الأجنبي في النشريات الدورية باعتبارها وسيلة هامة ومؤثرة في الرأي العام، وقد استثنى المشرع المغربي من المنع الأموال المعدة لثمن الإشهار⁵

وهو ما نص عليه المشرع الجزائري أيضا في باب المخالفات المرتكبة في إطار ممارسة النشاط الإعلامي حيث وضع عقوبة مالية على كل مدير لنشريات دورية يتقاضى باسمه الشخصي أو لحساب النشريات أموالا ومزايا من طرف مؤسسة عمومية أو خاصة أجنبية ماعدا عائدات الاشتراك والإشهار⁶، وقد وضع المشرع عقوبة مخالفة هذا الحظر والمتمثلة بالإضافة إلى الوقف المؤقت أو النهائي للنشريات أو جهاز الإعلام غرامة مالية بالإضافة إلى مصادرة هذه الأموال بأمر

(¹) - لعقاب (فاتح)، صحافة القطاع المكتوب الخاص في الجزائر، 1990-2009، مجلة دراسات اجتماعية جانفي 2011، العدد السابع، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، ص120 .

(²) - عبد الحافظ (أدمينو)، المرجع السابق، ص 161 .

(³) - المادة 4 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

(⁴) - المادة 29 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

(⁵) - أدمينو (عبد الحافظ)، المرجع السابق، ص 161 .

(⁶) - المادة 117 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام

من المحكمة¹، غير أنه يتعين التأكيد في هذا المقام أنه ولضمان عدم الحصول على أموال مشبوهة من جهات أجنبية ولمنع تأثير هؤلاء على النشريات الدورية فإنه يتعين تقديم دعم مالي من طرف الدولة للنشريات الدورية وفي هذا الشأن فإن المشرع قام بتحديد دعم عمومي من طرف الدولة لترقية حرية التعبير من خلال الصحافة الجوارية والمتخصصة.²

الفصل الثاني

سلطات الضبط الاقتصادي كآليات جديدة لضبط قطاع الإعلام

يتطلب فتح الاستثمار في قطاع معين تعويض انسحاب الدولة من خلال استحداث سلطات للضبط الاقتصادي والتي تعتبر نموذجا جديدا للتسيير والرقابة، وقد تبنت كل التشريعات هذه الكيانات الجديدة تحت مسميات مختلفة وبأنظمة قانونية متباينة غير أنها تشترك في الهدف من إنشائها، والمشرع الجزائري على غرار باقي التشريعات قام بتبني هذه الهيئات الجديدة منذ تبنيه للنظام الرأسمالي في نهاية الثمانينات وبداية التسعينات، وعلى اعتبار أن قطاع الإعلام حظي أيضا كباقي القطاعات التي تم رفع احتكار الدولة لها باستحداث سلطات للضبط فإنه يتعين قبل التعريف بهذه السلطات دراسة الخلفية التاريخية لظهور سلطات الضبط الاقتصادي أو السلطات الإدارية المستقلة في القانون المقارن ثم في القانون الجزائري ومعرفة مدى مسايرة المشرع للتشريعات المقارنة لاسيما منها المشرع الفرنسي، المغربي والمصري في تجربة سلطات ضبط الإعلام (المبحث الأول)، لنقوم بعدها بدراسة الخصائص القانونية لهذه الهيئات الجديدة (المبحث الثاني).

(¹) - المادة 116 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام

(²) - المادة 127 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام

المبحث الأول

ظهور سلطات الضبط الاقتصادي

لقد دعت الحاجة إلى استحداث هيئات جديدة إلى جانب السلطات التقليدية، وذلك بالنظر إلى الاعتبارات السياسية التي تتعلق أساسا بالمناخ الديمقراطي والتعددية السياسية واعتبارات اقتصادية نتجت عن تكريس مبدأ حرية الصناعة والتجارة وتبني فكرة التخلي عن احتكار الدولة للقطاعات الاقتصادية، وأخرى إدارية تتعلق بعجز الهيئات التقليدية عن أداء المهام الموكلة للدولة، وعلى غرار التشريعات المقارنة تبنت الجزائر سلطات الضبط الاقتصادي كآليات جديدة للضبط تعوض انسحاب الدولة من التسيير (المطلب الأول). وتدخل سلطات ضبط الإعلام ضمن هذه الفئة وهو ما سنحاول معرفته من خلال دراسة انعكاسات القوانين المقارنة على التشريع الجزائري في هذا المجال من حيث عدد السلطات والاعتراف الصريح بتصنيفها القانوني (المطلب الثاني)

المطلب الأول

الخلفية التاريخية لاستحداث سلطات الضبط الاقتصادي

تعتبر الدول الانجلوسكسونية اللبنة الأولى لظهور سلطات الضبط الاقتصادي بصفة عامة ورغم ما أثارته من إشكالات، لاسيما ما يتعلق بمدى دستوريته ومشروعية الصلاحيات الممنوحة لها إلا أن العديد من التشريعات تبنتها، نظرا لأهميتها القانونية والعملية في ممارسة الضبط كوظيفة جديدة للدولة، وتبنت اغلب التشريعات هذه السلطات حيث أن تجربة فرنسا كذلك في هذا المجال رائدة (الفرع الأول) وبدوره المشرع الجزائري على غرار باقي التشريعات قام بتبني هذا النوع من الهيئات كنتيجة للتحول الديمقراطي واعتماد النظام الرأسمالي (الفرع الثاني)

الفرع الأول

ظهور سلطات الضبط الاقتصادي في القانون المقارن

لقد كانت التشريعات المقارنة هي السبابة في تبني هذا النوع من السلطات فكانت بداية ظهورها في الولايات المتحدة الأمريكية ثم انتقلت إلى بريطانيا وبعدها إلى فرنسا حيث تم تطوير نظامها القانوني بمرور الزمن، ورغم الإشكالات القانونية التي تثيرها هذه السلطات لاسيما ما يتعلق بدستوريتها ومدى اعتبارها سلطة رابعة من السلطات التقليدية إلا أن جل التشريعات تعتمد عليها كهيئات جديدة للتسيير تعوض انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي لذلك سنتناول في الفقرة الأولى التطور التاريخي لتبني سلطات الضبط الاقتصادي في القانون المقارن (الفقرة الأولى) ثم تطور الاعتراف بهذه الهيئات الجديدة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى

التطور التاريخي لتبني سلطات الضبط الاقتصادي

إن التحول من مفهوم الدولة المتدخلة إلى مفهوم الدولة الضابطة انتشر بشكل واسع في كل الأنظمة القانونية، وهذا التحول كانت له نتائج عديدة أهمها استحداث سلطات ذات تصنيف قانوني جديد بحيث تمارس مهمة الضبط بدلا من الدولة دون أن تكون في تبعية مباشرة لها¹

إن سلطات الضبط الاقتصادي أو السلطات الإدارية المستقلة، مؤسسات جديدة من الهيئات المكونة لجهاز الدولة فرضها التحول الاقتصادي الذي شهده العالم في الربع الأخير من القرن

(¹) -سلطان (عمار)، السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، مقال منشور في مجلة الأبحاث القانونية المتعمقة

، العدد 38، ص 58 .

الماضي¹، وللغوص في تاريخ هذه الهيئات نجد أن أصولها تمتد لإصلاحات الرئيس روزفلت لضبط نظام رأسمالي قائم على المبادرة الخاصة.²

فيعود أصلها إذن إلى الدول الانجلوسكسونية التي قامت بتأسيس مؤسسات إدارية مستقلة عن السلطة التنفيذية في أواخر القرن 19 ، وقد كان لهذه السلطات تسميات مختلفة ، حيث أطلق عليها في البداية في الولايات المتحدة الأمريكية تسمية الوكالات المستقلة أو لجان الضبط المستقلة³، وتعتبر اللجنة التجارية بين الولايات أول سلطة ضبط تم إنشاؤها في و م أ من طرف الكونغرس الذي يهدف من وراء إنشاء هذه الوكالة وغيرها من الوكالات واللجان المستقلة- مثل وكالة حماية البيئة- إلى إبعاد هذه الهيئات عن تأثير السلطة التنفيذية⁴، أما بريطانيا فقد عرفت السلطات الإدارية المستقلة في البداية في شكل منظمات غير حكومية شبه مستقلة سميت **كونقوس**⁵، حيث أنشئت في مجال العدالة، ثم انتشرت في كل المجالات حيث أصبح نقل الاختصاص من الوزارة إلى هذه الهيئات المستقلة في بريطانيا أمرا طبيعيا ، الأمر الذي أدى إلى إنشاء الكثير من السلطات الإدارية المستقلة حيث أصبحت لها مكانة كبيرة ، وهو ما وصف بأنه غير عقلاني⁶.

(¹) - الشانلي(زيبار) ،النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري ،مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية ،العدد الرابع ،ديسمبر ،2014 ،ص 207 .

(²)- شيبوتي (راضية) ،المرجع السابق ،ص 51.

(³)- بوجملين (وليد) ،سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير ،جامعة الجزائر كلية الحقوق والعلوم السياسية ،فرع الدولة والمؤسسات العمومية ،2007 ،ص 9 .

(⁴)- داود (منصور) ،الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي ،أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون الأعمال ،جامعة محمد خيضر كلية الحقوق ،2015-2016 ص76.

(⁵)- (رحموني) موسى ،الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري ،مذكرة لنيل درجة الماجستير في العلوم القانونية و الإدارية ،جامعة باتنة ،كلية الحقوق والعلوم السياسية فرع قانون إداري وإدارة عامة ،2013 ،ص 15 .

(⁶)- خرشي (إلهام) ،السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة ،المرجع السابق ،ص 74 .

أما في فرنسا فقد أخذ المشرع الفرنسي فكرة السلطات الإدارية المستقلة من التشريعين الأمريكي والبريطاني ،حيث كانت أول لجنة تم إنشاؤها في فرنسا واعتبارها كسلطة إدارية مستقلة هي لجنة مراقبة البنوك ،وتوالى إنشاء هذه الهيئات الجديدة غير أن المشرع الفرنسي لم يكيف صراحة هذه الهيئات على أنها سلطات إدارية مستقلة ،وكانت أول هيئة إدارية يصنفها صراحة على أنها سلطة إدارية مستقلة هي اللجنة الوطنية للإعلام والحريات التي تم تأسيسها بموجب تشريع 6 جانفي 1978¹.

وقد عرفت بذلك السلطات الإدارية المستقلة انتشارا في فرنسا في سنوات السبعينات حيث أصبحت تشكل فئة قانونية جديدة في التشريع الفرنسي²، وأحد المظاهر العاكسة لتطور الإدارة الفرنسية وذلك من خلال محاولة تعديل الخصائص الأساسية للنموذج البيروقراطي³

وشهدت نهاية الثمانينات وبداية التسعينات الانطلاقة الحقيقية لتبني هذا النوع من الهيئات في جل التشريعات ،وبالنسبة للدول العربية فقد عرفت مصر نظاما مشابها لنظام السلطات الإدارية المستقلة ويتعلق الأمر بالهيئات العامة أو المؤسسات العامة⁴، أما في المغرب فقد تم إنشاء سلطات الضبط الاقتصادي في بداية التسعينات حيث تم سنة 1993 إنشاء مجلس القيم

(¹)-داود (منصور) المرجع السابق، ص 79 .

² -**CLEMENCE (D)** ,le conseil supérieur de l’audiovisuel une autorité de régulation indépendante ,article disponible en ligne à l’adresse <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2010-9-page-5.htm>

(³)-خرشي (إلهام) ،السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة ،المرجع السابق ،ص 76 .

(⁴)-أبو زيد فهمي (مصطفى)،الوسيط في القانون الإداري ،دار المطبوعات الجامعية ،مصر الجزء الأول 2003،ص 22 .

المنقولة، لتتعدد فيما بعد سلطات الضبط الاقتصادي في المغرب كمجلس المنافسة الذي تم تأسيسه سنة 2014، والهيئة العليا للاتصال السمعي البصري في سنة 2005.¹

الفقرة الثانية

الاعتراف التدريجي بسلطات الضبط الاقتصادي

لقد حاول الفقه تعريف سلطات الضبط الاقتصادي أو السلطات الإدارية المستقلة بالاعتماد على معايير مختلفة فمنهم من ينطلق في تعريفه من المعيار العضوي

لا يوجد تعريف في القانون للسلطات الإدارية المستقلة، ويمكن اعتماد تعريف التقرير العمومي لمجلس الدولة الفرنسي لسنة 2001 حيث جاء فيه بأنها "هيئات إدارية تتصرف باسم الدولة ولها سلطة حقيقية دون أن تخضع لسلطة الحكومة، وفي الواقع تمثل خصوصية جوهرية ذات أهمية قصوى بالنظر إلى المبادئ التقليدية لتنظيم الدولة، والتي تنهي إلى الوزير وتخضع مجموع إدارات الدولة للسلطة السلمية أو الوصائية للحكومة".²

(¹)-اشناتو (سعيد)، سلطات الضبط و إرساء التوازنات الاقتصادية بأي معنى، مقال منشور على الموقع الإلكتروني :

<https://www.maroclaw.com/%D8%B3%D9%84%D8%B7%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%B6%D8%A8%D8%B7-%D9%88%D8%A5%D8%B1%D8%B3%D8%A7%D8%A1-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%88%D8%A7%D8%B2%D9%86%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D9%82%D8%AA%D8%B5%D8%A7>

²- بن شيخ آث ملويا (لحسين)، رسالة في الاستعجالات الإدارية، الجزء الثاني، دار هومة، 2016، ص 256.

وتكلف هذه السلطات بمهمة ضبط النشاط الاقتصادي فهي لا تكفي بالتسيير وإنما تراقب نشاطا معيناً في المجال الاقتصادي لتحقيق التوازن¹، وحتى تتمكن هذه السلطات من أداء مهامها خولت لها الصلاحيات التي كانت مسندة سابقاً للإدارة التقليدية، فبعد انسحاب الدولة من الشؤون الاقتصادية والمالية خول هذا الاختصاص لسلطات الضبط المستقلة التي لها سلطة اتخاذ القرارات².

وقد عرفت هذه السلطات في بداياتها رفضاً دستورياً حيث ثار خلاف حاد فقهي بين الفقهاء والمجلس الدستوري في فرنسا في تحديد طبيعة هذه السلطات الإدارية المستقلة على اعتبار أن المتعارف عليه أن الدولة تقوم على ثلاث سلطات³، فهذا النوع الجديد من الهيئات لاقي استهجاناً خاصة مع الصلاحيات التي تمارسها هذه السلطات والتي كرستها مختلف التشريعات، ففي فرنسا أثار الاعتراف بالسلطة التنظيمية لهذه السلطات جدلاً واسعاً على اعتبار أنه يتعارض مع أحكام الدستور الذي يمنح هذا الاختصاص للوزير الأول⁴

كما أن منح السلطة القمعية لهذه السلطات لم يسلم من النقد على اعتبار أن هذه الأخيرة من اختصاص السلطة القضائية، ومع ذلك فإن هذا الإشكال لا يطرح بتاتا في الدول التي تتبنى فكرة

(¹) - زازة (لخضر)، «سلطات الضبط الاقتصادي ومهامها»، مقال منشور في مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة الأغواط، العدد 6 جوان 2017، ص 26.

(²) - ZOUAIMIA(R), les autorités administratives indépendante ,et la régulation économique ,revue Idara ,N2 ,2004 ,p 30

(³) - بن حفاف (اسماعيل) وآخرون، «السلطات الإدارية المستقلة في النظام الدستوري والإداري الجزائري دراسة مقارنة»، مقال منشور في المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية والاقتصادية المجلد 56 العدد 4 لسنة 2020، ص 457.

(⁴) - داود (منصور)، «الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي»، المرجع السابق، ص 85.

القمع الإداري، كما أن العديد من الدول ميزت في دساتيرها بين المخالفات التي تخضع لاختصاص القاضي والمخالفات التنظيمية المتعلقة بالمجال الاقتصادي¹

ورغم مشكل الشرعية الذي يلحق بها تبقى هذه الهيئات كائن قانوني² تم الاعتراف بها كهيئات جديدة في النظام المؤسساتي فلا هي سلطة رابعة ولا هي سلطة من السلطات التقليدية، بل هيئات مستقلة، حيث تعتبر الاستقلالية هي الميزة الأساسية التي تميز هذه الهيئات عن غيرها، ويقصد بالاستقلالية عدم خضوعها للرقابة خاصة رقابة السلطة التنفيذية وعدم تبعيتها لها حتى تمارس صلاحياتها بكل حياد، كما يقصد بها حرية العمل والقرار وعدم الخضوع وتظهر هذه الاستقلالية من خلال عدة معايير عضوية ووظيفية .

الفرع الثاني

ظهور سلطات الضبط الإقتصادي في التشريع الجزائري

لقد أدى تغيير النظام الاقتصادي في الجزائري بعد صدور دستور 1989 على إثر الأزمة الاقتصادية التي عرفتها البلاد، التخلي عن الهيئات التقليدية للتسيير التي أصبحت لا تواكب التطورات وتعويضها بسلطات أخرى يتم تزويدها بأدوات وصلاحيات جديدة للقيام بمهمة الضبط إن سلطات الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري لم تظهر إلا في سنوات التسعينات بحيث اعتمد المشرع في ذلك على النموذج الفرنسي³، (الفقرة الأولى)، وقد اعتمد المشرع أسلوب الضبط القطاعي باستحداث سلطة الضبط في كل قطاع من القطاعات التي يتم فتحها وتحريرها (الفقرة الثانية).

(¹) - بن حفاف (اسماعيل) وآخرون، المرجع السابق، ص 467 .

(²) - شيبوتي (راضية)، المرجع السابق، ص 70 .

(³) - داود (منصور)، المرجع السابق، ص 81.

الفقرة الأولى

مبررات استحداث سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر

تظهر مبررات عديدة لاستحداث سلطات الضبط الاقتصادي ، تتباين حسب الهدف من إنشائها، فإنشاء هذه الهيئات كان بغية تحقيق جملة من الأهداف كحماية المنافسة وترقية الاستثمار ورفع الاحتكار¹

أما بالنسبة للجزائر فقد كان للأزمة الاقتصادية التي عرفتھا سنوات الثمانينات، آثارا هامة على مستوى النظام السياسي والاقتصادي وكذا المؤسساتي، فقد أدت هذه الأزمة إلى تعديل الدستور الذي جاء مكرسا لنظام ليبرالي يقوم على الاقتصاد الحر، وفتح المجال أمام المبادرة الخاصة والمنافسة الحرة، والتخلي عن فكرة التسيير الإداري المركزي للسوق والانسحاب تدريجيا من المجال الاقتصادي ورفع الاحتكارات، والتفكير في وضع آليات جديدة لضبط النشاط الاقتصادي، ويتعلق الأمر بسلطات الضبط الاقتصادي².

حيث كان دستور 1989 الانطلاقة الحقيقية لمجموعة من الإصلاحات على المنظومة الاقتصادية حيث تم تبني آليات ومبادئ اقتصاد السوق³، وهو ما أدى إلى انفتاح السوق الوطنية على المنافسة ومحاولة تحرير بعض الأسواق من الاحتكارات⁴، وفي ظل هذه التحولات الاقتصادية صدر قانون المالية التكميلي لسنة 1990، والذي أقر بمبدأ تحرير التجارة الخارجية⁵، كل هذه العوامل وغيرها لاسيما الشروط التي فرضها البنك الدولي على الجزائر بتغيير النظام الاقتصادي، أدت إلى تبني النظام الليبرالي، كما أن مساعي الجزائر للانضمام إلى منظمة التجارة العالمية

¹-شيبوتي (راضية)، المرجع السابق، ص 19 .

⁽²⁾-خرشي (إهام)، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، المرجع السابق، ص 81 .

⁽³⁾-سلطان (عمار)، المرجع السابق، ص 95 .

⁽⁴⁾-شيبوتي (راضية)، المرجع السابق، ص 59 .

⁽⁵⁾-داود (منصور)، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي، المرجع السابق، ص 20 .

وكذا شراكتها مع الاتحاد الأوروبي كانت من بين مبررات إتباع سياسة تشجيع القطاع الخاص وإعادة هيكلة المؤسسات التقليدية من خلال استحداث هيئات تقرر بمفاهيم جديدة لتلبية حاجيات المتعاملين الاقتصاديين بفعالية وشفافية ونزاهة¹.

كل هذه المعطيات حتمت التخلي عن الأجهزة التقليدية التي أثبتت عجزها عن مسايرة هذه الإصلاحات، والاستعانة بهذه الهيئات، وذلك لتحقيق مجموعة من الأهداف أهمها تحقيق الحياد بين مختلف المتعاملين خاصة في القطاعات الحساسة حيث تتسحب الدولة من التدخل وتترك المجال لسلطات الضبط للقيام بمهمة تسيير ورقابة هذه القطاعات².

الفقرة الثانية

اعتماد المشرع الجزائري أسلوب الضبط القطاعي

تبنى المشرع الجزائري أسلوب الضبط القطاعي حيث أوجد لكل قطاع سلطة ضابطة خاصة به، وقد عرفت فترة التسعينات إنشاء العديد من السلطات الإدارية المستقلة المكلفة بضبط النشاط الاقتصادي³،

ومن دون شك فإن القطاعات التي كانت معنية بإنشاء سلطات الضبط هي تلك التي مستها التحولات الاقتصادية المتمثلة في فتحها للاستثمار و الخصخصة والمنافسة الحرة⁴.

(¹)-داود (منصور)، الآليات القانونية للضبط الاقتصادي، المرجع السابق، ص 86 .

(²)-خرشي (إلهام) السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، المرجع السابق، ص 70 .

(³)-سلطان (عمار)، المرجع السابق، ص 60 .

(⁴)-خرشي (إلهام)، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، المرجع السابق، ص 83 .

ولقد كان المجلس الأعلى للإعلام أول سلطة ضبط اقتصادي يتم استحداثها في الجزائر سنة 1990، وفي نفس السنة صدر القانون المتعلق بالنقد والقرض والذي بموجبه تم إنشاء مجلس النقد والقرض، وكذا اللجنة المصرفية بوصفهما سلطتين لضبط القطاع المصرفي، ورغم أن المشرع لم يتم بتكليفهما صراحة على أنهما سلطتي ضبط اقتصادي، كما فعل بالنسبة للمجلس الأعلى للإعلام الذي وصفه بأنه سلطة إدارية مستقلة إلا أن الفقه قام بإعطائهما هذا الوصف بالنظر إلى السلطات المخولة لهما لاسيما تمتع مجلس النقد والقرض بالسلطة التنظيمية والاعتراف للجنة المصرفية بالسلطة القمعية في حق المخالفين للقوانين والأنظمة حيث يمكن أن تصل العقوبات إلى الغرامة المالية¹.

ليتوالى بعدها إنشاء سلطات الضبط الاقتصادي في كل القطاعات الاقتصادية، حيث تم سنة 1993 إنشاء لجنة مراقبة وتنظيم عمليات البورصة بموجب المرسوم التشريعي 93-10²، ثم مجلس المنافسة سنة 1995³.

وفي سنة 2000 بدأت مرحلة جديدة شهدت إنشاء العديد من سلطات الضبط⁴، كما عرف موقف المشرع تحولا من خلال اعترافه بالشخصية المعنوية لهذه السلطات والاستقلال بعد أن كان لا يعترف بالشخصية المعنوية لأغلب سلطات الضبط⁵، وشهدت بذلك مجموعة من القطاعات في هذه المرحلة إنشاء سلطات ضبط عديدة معترف لها بالشخصية المعنوية، حيث تم استحداث سلطة ضبط البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية (سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية

(¹)- داود (منصور)، السلطة التنظيمية لمجلس النقد والقرض، مقال منشور في مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية العدد 6 رقم 3، ص 82.

(²)- المرسوم التشريعي 93-10 المؤرخ في 23-01-1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر ع، 34 .

(³)- القانون 95-01-1995، المتعلق بالمنافسة، ج ر ع 9، الملغى .

(⁴)- خرشي (إلهام)، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، المرجع السابق، ص 84 .

(⁵)- شيبوتي (راضية)، المرجع السابق، ص 73 .

حاليا)¹، وفي المجال المنجمي تم إنشاء الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية²، كما استحدثت سلطة لضبط الكهرباء والغاز سنة 2002 وسلطتين لضبط قطاع المحروقات في سنة 2005 ، وفي نفس السنة تم استحداث سلطة لضبط المياه³.

وقد بلغ عدد سلطات الضبط حاليا حوالي عشرين (20) هيئة، غير أن الملاحظ أنه ورغم استحداث بعض السلطات في مجال الوقاية من الفساد والإعلام وحقوق الإنسان إلا أن القطاع الاقتصادي هيمن على سلسلة استحداث سلطات الضبط بينما تغيب عن المجال الإداري والمعلوماتية⁴

وإذا كانت هذه السلطات قد اكتسبت شرعيتها غير أن الدستور الجزائري لم يكرس ضمن نصوصه الاعتراف بها، ومع ذلك فإن المشرع قد تبنى هذه السلطات وأطر نظامها القانوني واعترف لها بمجموعة من الصلاحيات التنظيمية، القمعية، الاستشارية، وغيرها⁵.

(¹) -تم إلغاء قانون 2000-03 بموجب القانون 18-04 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية المؤرخ في 10 ماي 2018 ، ج ر ع ، 27 ، و بموجب المادة 11 منه تم تغيير تسمية سلطة ضبط هذا القطاع إلى سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية .

(²) -القانون 01-10 المؤرخ في 03 جويلية 2001، ج ر ع 35 .

(³)-داود (منصور) ،الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي، المرجع السابق، ص 94 .

(⁴)-خرشي (إلهام) ،السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، المرجع السابق، ص 85 .

(⁵) -سلطان (عمار) ،المرجع السابق، ص 62 .

المطلب الثاني

انعكاسات تجارب ضبط الإعلام في التشريعات المقارنة على التشريع الجزائري

تسند مهمة ضبط الإعلام في كل الدول تقريبا إلى هيئات تنظيمية لهذا القطاع، بحيث يقوم عملها على تطبيق القانون بحيادية وشفافية، ولا تمارس هذه الهيئات دورا إعلاميا بل ينحصر دورها في اتخاذ القرارات والتوصيات استنادا إلى القوانين والأنظمة¹، وسندرس انعكاسات تجارب ضبط الإعلام في التشريعات المقارنة على التشريع الجزائري من خلال عدد الهيئات المعتمدة في ضبط القطاع (الفرع الأول)، ومن حيث التكييف القانوني الصريح لهذه الهيئات (الفرع الثاني)

الفرع الأول

التباين بين التشريعات في عدد السلطات المعتمدة لضبط الإعلام

إن عدد سلطات الضبط المعتمد عليها لضبط قطاع الإعلام مهم في تحقيق التوازن بين المجالين السمعي البصري والصحافة المكتوبة وفي هذا الإطار فإن فرنسا تكتفي باعتماد سلطة واحدة لضبط قطاع الإعلام في حين تعتمد كل من المغرب ومصر على سلطتين للضبط (الفقرة الأولى)، أما المشرع الجزائري فبعد أن كان يتبنى سلطة ضبط واحدة لكل من المجالين السمعي البصري والصحافة المكتوبة في ظل قانون الإعلام 90-07 الملغى أثر في التشريع الحالي للإعلام تخصيص سلطة ضبط لكل مجال (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى

تجارب التشريعات المقارنة في عدد سلطات ضبط الإعلام

تعتبر فكرة إنشاء سلطات ضبط في مجال الإعلام حديثة نسبيا إذ أنشئت أول سلطة ضبط للصحافة في السويد عام 1916، وتجد فكرة إنشاء سلطات ضبط في مجال الإعلام تبريرها في ضمان حرية الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية وتجنبيها أي تهديد يمكن أن يمارس ضدها

(¹) - شاكور (عطا الله)، المرجع السابق، ص 231 .

من طرف السلطات الأخرى لاسيما السلطة التنفيذية حيث تعتبر بمثابة هيئات مستقلة عن الحكومة رغبة في الحفاظ على هذه الحرية الأساسية المعترف بها للأفراد¹، فجاءت هذه الهيئات بمثابة وسيلة دفاع عن الصحافة وأداة لضمان حريتها تجاه الحكومة ذاتها، وحماية أخلاقيات المهنة²

ففي كل الدول التي ظهرت بها سلطات ضبط الإعلام كانت الفكرة الأساسية من وراء ذلك هو العمل على حماية حرية الصحافة وضمانها، وتطورت هذه الهيئات وأصبحت تضم المختصين في مجال الصحافة وحتى الجمهور في بعض التشريعات، وبهذا المفهوم فسلطات الضبط في مجال الإعلام تختلف عن النقابات المهنية التي يركز اهتمامها في الدفاع عن مصالح أعضائها ومساندتهم في المنازعات التي تثور بينهم وبين الغير³، فبالقدر الذي تمارس به هذه الهيئات صلاحياتها بكل وضوح وشفافية وضمن إطار قانوني مستقر سواء لدى الترخيص لإنشاء الأجهزة الإعلامية أو خلال متابعة حسن تنفيذ هذه الأجهزة للقوانين والأنظمة والتعليمات النافذة أثناء قيامها بعملها، فإن ذلك من شأنه الإسهام في استقطاب الاستثمار في هذا القطاع وتحسين الأداء من الناحية التنظيمية، الأمر الذي سيعكس بالضرورة على التقدم المهني لوسائل الإعلام⁴

وتختلف الدول في تبنيها لهيئات ضبط الإعلام، من حيث عدد الهيئات التي تعتمد عليها كسلطات ضبط لهذا القطاع، فبعض التشريعات تكتفي بإنشاء سلطة واحدة، إما في مجال الصحافة المكتوبة أو في مجال السمعي البصري، في حين تعتمد بعض الدول على سلطتين لضبط الإعلام .

وبالنسبة لفرنسا فقد عرفت قبل المجلس الأعلى للسمعي البصري الحالي (CSA) سلطتين الأولى تم إنشاؤها بموجب قانون 29 جويلية 1982 ويتعلق الأمر بالسلطة العليا للسمعي البصري

¹ - عبد الله الشيخ (عصمت)، المرجع السابق، ص 135 .

² - محمد البديري (هشام)، المرجع السابق، ص 126 .

³ - فكري (فتحي)، دراسة تحليلية لبعض جوانب قانون الصحافة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1987، ص 189 .

⁴ - شاكر (عطا الله)، المرجع السابق، ص 231 .

كلفتم بضممان استقلالية قطاع السمعي البصري ،تختص أيضا بتعيين مديري القنوات،كما أعطت الترخيص لبعض القنوات التلفزيونية ¹، غير أنه تم تعويض هذه السلطة بهيئة أخرى بموجب قانون 30 سبتمبر 1986²، وبدورها منحت الترخيص بإنشاء قنوات تلفزيونية أخرى ، ومنذ صدور مرسوم 17 جويلية 1987 تم النص على إنشاء هيئة أخرى ويتعلق الأمر بالمجلس الأعلى للسمعي البصري كان دوره في البداية استشاري ،أما تشكيلته فكانت تتضمن ممثلين عن القطاعات المهنية المعنية وممثلي الاتجاهات الإيديولوجية والسياسية المختلفة ،وقد أصبح هذا المجلس فيما بعد بموجب مرسوم 24 جويلية 1997 سلطة ضبط حقيقية تقوم بتقديم الآراء ،وبتوقيع العقوبات غير أن المجلس بقي بدون شخصية معنوية، إلى غاية صدور مرسوم 27 فيفري 2003 والذي صنف المجلس ضمن فئة السلطات الإدارية المستقلة ، واعترف له بالشخصية المعنوية ³.

أما فيما يتعلق بالتشريع المصري فقد طرحت في مصر فكرة إنشاء سلطات ضبط الإعلام منذ أواخر الستينات وكان الهدف من الرغبة في إنشاء هذا النوع من الهيئات هو أن يحقق عدالة أكبر في توزيع الأخبار والإعلانات والأرباح ⁴

(¹) -la loi du 29 Juillet 1982 sur la communication audiovisuelle ,

<https://www.csa.fr/Reguler/Espace-juridique/Les-textes-de-references/Lois/Loi-du-29-juillet-1982-sur-la-communication-audiovisuelle>

(²) -القانون رقم 86-1067 الصادر في 30 سبتمبر 1986 المتعلق بحرية الإعلام (loi Léotard).

(³) -CLEMENCE (D) ,le conseil supérieur de l'audiovisuel une autorité de régulation indépendante ,article disponible en ligne à l'adresse <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2010-9-page-5.htm>

(⁴) -عبد الحميد(رجب) ،المرجع السابق ،ص 182 .

وقد جسدت هذه الفكرة سنة 1975 ، بإنشاء المجلس الأعلى للصحافة والذي نشأ بقرار سياسي ، اثر محاولات عديدة غير ناجحة في إنشائه ، وكان التفكير في إنشائه قد تنامي ك محاولة لنقل تجربة البلدان الأخرى التي أنشأت سلطات ضبط في مجال الصحافة¹ ، وقد أسند لهذا المجلس عدة صلاحيات تتمثل أهمها في وضع ميثاق الشرف الصحفي ومتابعته ، وضع اللوائح المنظمة للعمل داخل المؤسسات الصحفية ، منح التراخيص لإصدار الصحف² .

وتتفيذا لقانون سلطة الصحافة رقم 148 لسنة 1980³ ، تم تشكيل مجلس الصحافة المصري الحالي ، والذي حددت طبيعته القانونية بأنه هيئة مستقلة قائمة بذاتها تقوم على شؤون الصحافة بما يحقق حريتها واستقلالها ، ورغم أن هذا المبدأ هو نفسه الذي قامت عليه فكرة مجالس الصحافة أو سلطات ضبط الإعلام في العالم⁴ إلا أن مجلس الصحافة المصري يختلف في طبيعته وفلسفته واختصاصاته عن غيره من سلطات الضبط التي عرفتها الدول الديمقراطية ، فوضع المجلس الأعلى للصحافة المصري يختلف تماما عما أعلنه الدستور من أن هذا المجلس يختص أساسا بدعم حرية الصحافة واستقلالها ، لأن تنظيمه القانوني يكشف أنه إحدى أدوات الدولة في الهيمنة والسيطرة على الصحف القومية وأنه بمثابة جهة رقابية عليها ، مما جعل منه وسيلة للتحكم في وسائل الإعلام تغني الدولة عن اتخاذ الإجراءات الرقابية التي يرفضها الأفراد⁵ .

(1) -محمد البديري (هشام) ، المرجع السابق ، ص 126 .

(2) -عبد الحميد (رجب) ، المرجع السابق ، ص 185 .

(3) -القانون رقم 148 لسنة 1980 بشأن سلطة الصحافة المصري ، ج ر 28 مكرر ب، مؤرخة في 14 يوليو 1980 ، موجود على الرابط الإلكتروني :

<http://www.laweg.net/Default.aspx?action=ViewActivePages&ItemID=45311&Type=6>

4- عبد الحميد (رجب) ، المرجع السابق ، ص 187 .

5- محمد البديري (هشام) ، المرجع السابق ، ص 135 .

غير أنه وبعد تعديل قانون الإعلام المصري سنة 2016 بموجب القانون رقم 92 لسنة 2016¹، تم إنشاء ثلاثة هيئات مستقلة لضبط الإعلام هي المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام، وهو يتولى بهذه الصفة مهمة تنظيم شؤون الإعلام المسموع والمرئي والرقمي، والصحافة المطبوعة والرقمية، وهو ما يعني أن هذا المجلس يختص بضبط الإعلام السمعي البصري والصحافة المكتوبة على عكس مجلس الصحافة الذي لا يختص إلا بضبط قطاع الصحافة المكتوبة، غير أن المشرع المصري نص على إنشاء هيئة أخرى مستقلة لضبط الصحافة المكتوبة وهي الهيئة الوطنية للصحافة وهي أيضا هيئة مستقلة، وتمارس صلاحيتها دون تدخل من أية سلطة أخرى².

وهو ما يثير التساؤل عن سبب إنشاء هيئة مستقلة لضبط الصحافة المكتوبة مادام أن المجلس الأعلى للإعلام يتولى ذلك، غير أنه وبالرجوع إلى الصلاحيات المخولة لهذه السلطة يتضح بأنها ليست سلطة ضبط بالمعنى الفني لها وإنما هي هيئة تتولى إدارة الصحف المملوكة للدولة ملكية خاصة³، وبالتالي لا يتوفر في صلاحياتها جوهر سلطات الضبط التي يتعين أن تتميز بالحياد والاستقلالية في ممارسة صلاحياتها وفي ضبط القطاعين العمومي والخاص دون تحيز، وهو الشأن بالنسبة لسلطة الضبط الثالثة والتي سميت بالهيئة العليا للإعلام والتي تتولى بهذه الصفة إدارة المؤسسات الإعلامية المرئية والإذاعية والرقمية المملوكة للدولة⁴

¹-القانون 92 لسنة 2016، المتعلق بقانون التنظيم المؤسسي للصحافة و الإعلام، ج ر عدد 51 (مكرر)

، المؤرخ في 24 ديسمبر 2016، موجود على الرابط الإلكتروني :

<https://cyrilla.org/ar/document/6649x8rdme9psjov0m2l29ms4i?page=1>

²-المادتين 2 و 27 من القانون 92 لسنة 2016 المصري .

³-المادة 29 من القانون 92 لسنة 2016 المصري.

⁴-المادة 213 من الدستور المصري سنة 2014 المعدل سنة 2019، موجود على الرابط الإلكتروني :

https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2014.pdf?lang=ar

أما في المغرب فقد تم اعتماد سلطتين لضبط قطاع الإعلام الأولى تتعلق بالصحافة المكتوبة وهي المجلس الوطني للصحافة، وهي هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي¹، أما الثانية فتتعلق بقطاع السمع البصري، وهي الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري التي تم استحداثها كهيئة مستقلة للقطاع السمعي البصري بموجب القانون رقم 03-77 يتعلق بالاتصال السمعي البصري² ويناط بهذه الهيئة مهام الضبط والاستشارة والتوجيه وإبداء الرأي بالإضافة إلى الرقابة وإصدار العقوبات، وهو ما يعني أن التشريع المغربي من التشريعات التي اختارت ازدواجية الضبط في مجال الصحافة المكتوبة والسمع البصري .

وبإنشاء المشرع المغربي للهيئة العليا للاتصال السمعي البصري سنة 2004 أصبحت المغرب بذلك أول دولة عربية تعتمد الضبط كأسلوب لتسيير القطاع السمعي البصري³.

الفقرة الثانية

تجربة الجزائر في عدد سلطات ضبط الإعلام

إن تجربة ضبط الإعلام في الجزائر ليست وليدة القانون العضوي 12-05 الذي استحدث سلطتين لضبط الإعلام في قطاع الصحافة المكتوبة وقطاع السمع البصري فقد سبق وأن اختص

(¹)-القانون 13-09 لسنة 2013 المغربي، المتعلق بالمجلس الوطني للصحافة المغربي موجود على الرابط الإلكتروني :

<http://site.eastlaws.com/GeneralSearch/Home/ArticlesTDDetails?MasterID=1834315&related>

(²)-الظهير الشريف رقم 1-04-257 المتعلق بتنفيذ القانون رقم 03-77 المتعلق بالاتصال السمعي البصري ج ر بتاريخ 3 فبراير 2003 موجود على الرابط

http://mincom.gov.ma/landing/demo/template/wordpress/media/k2/attachments/Loi037_7ComAudioVis_AR.pdf

(³) -VAROL(M-CH),la régulation de l'audiovisuel au Maroc :un choix

irréversible ou un alibi ?,In Horizons Maghrébins –
le droit à la mémoire ,N62 ,2010 .p50.

بضبط الإعلام المجلس الأعلى للإعلام¹، غير أن هذه التجربة لم يكتب لها النجاح ليتم استحداث سلطتين لضبط الإعلام سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وسلطة ضبط السمعي البصري

يعتبر إذن المجلس الأعلى للإعلام أول سلطة لضبط قطاع الإعلام في التشريع الجزائري وقد حدد المشرع الطبيعة القانونية لهذا المجلس من خلال نص المادة 59 منه حيث جاء فيه أنه سلطة إدارية مستقلة ضابطة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي². كما اعترف المشرع باستقلاليتها عن السلطات الأخرى لاسيما السلطة التنفيذية وفي هذا الشأن فإن المجلس الأعلى للإعلام كان يتشكل من 12 عضواً تتنوع طريقة انتدابهم بين التعيين الذي يكون من صلاحية رئيس الجمهورية بالنسبة لثلاثة أعضاء ولرئيس المجلس الشعبي الوطني بالنسبة لثلاثة أعضاء آخرين أما الباقي فيتم انتخابهم بالأغلبية المطلقة من بين الصحفيين المحترفين في قطاعات التلفزيون والإذاعة والصحافة المكتوبة الذين قضاوا 15 سنة خبرة على الأقل³.

وقد اعترف له المشرع بمجموعة من السلطات التي تتنوع بين السلطة التنظيمية، إصدار القرارات الإدارية الفردية لاسيما الترخيص بالدخول إلى السوق، بالإضافة إلى إمكانية تسليط العقوبات على المخالفين للقوانين والأنظمة، وبذلك يكون المجلس الأعلى للإعلام أول سلطة إدارية مستقلة في التشريع الجزائري، وهو الجهاز الوحيد الذي وصفه النص المنشئ له بالسلطة الإدارية المستقلة، وهو ما جاء في نص المادة 59 من القانون 90-07: "يحدث مجلس أعلى للإعلام وهو سلطة إدارية مستقلة..."⁴ أسندت له مهمة أساسية وهي رقابة قطاع الإعلام بعد فتحه على المبادرة الخاصة، بالإضافة إلى صلاحية تبين كيفية تطبيق حقوق التعبير بين مختلف تيارات الآراء، يضمن أيضاً استقلال القطاع العمومي للثبث الإذاعي والصوتي والتلفزي وحياده، واستقلالية كل

(¹) -نعيمي (عبد المنعم)، ضمانات حياد سلطات ضبط الإعلام، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، جامعة المسيلة، العدد الثاني، ص 44.

(²) -المادة 59 من القانون 90-07 المتعلق بالإعلام الملغى.

(³) -المادة 72 من القانون 90-07 المتضمن قانون الإعلام، الملغى.

(⁴) -المادة 59 من القانون 90-07 المتعلق بالإعلام الملغى.

مهنة من مهن القطاع، كما يسهر على شفافية القواعد الاقتصادية في سير أنشطة الإعلام، يتقي بقراراته تجميع العناوين والأجهزة تحت التأثير المالي والسياسي أو الإيديولوجي لمالك واحد، كما يمكن للمجلس أن يعرض على الحكومة مشاريع النصوص التي تدخل في مجال نشاطه¹ يسلم المجلس الأعلى للإعلام الرخص ويضع دفاتر الشروط المتعلقة باستغلال التوترات الإذاعية والتلفزية والكهربائية²، بالإضافة إلى مجموعة من الصلاحيات الأخرى تنتوع بين إبداء الرأي وتقديم الاستشارة .

ويكون المشرع بذلك قد اختار في هذه المرحلة إنشاء سلطة واحدة لضبط الصحافة المكتوبة والسمعي البصري، غير أنه ورغم ما حققه هذا المجلس من نجاح في ضبط الإعلام منذ تأسيسه سنة 1990 خاصة أنه راقب تحقيق التعددية الإعلامية وساهم بشكل كبير في ذلك إلا أن هذه التجربة لم يكتب لها النجاح حيث تم حل هذا المجلس بعد ثلاثة سنوات من إنشائه بموجب المرسوم الرئاسي 93-252 والذي ألغى الأحكام المتعلقة بالمجلس الأعلى للإعلام من قانون الإعلام وهو ما يعني التخلي عن فكرة استحداث سلطة ضبط مستقلة في مجال الإعلام وبالتالي التخلي عن فتح هذا القطاع للمبادرة الخاصة ورجوع احتكار الدولة له³.

ورغم مبادرة المشرع بإنشاء أول سلطة ضبط اقتصادي في قطاع الإعلام إلا أن فشل هذه التجربة اثبت أن قطاع الإعلام لم يكن ذا أهمية في سياسة المشرع الرامية إلى الانفتاح على السوق الحر وذلك بالمقارنة مع القطاعات الاقتصادية الأخرى⁴.

(¹) - لباد (ناصر)، الجزء الأول، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 160 .

(²) - المادة 61 من القانون 90-07 المتعلق بالإعلام الملغى .

(³) - المرسوم الرئاسي 93-252، الصادر بتاريخ، 26 أكتوبر 1993 متعلق ببعض أحكام القانون 90-07 المؤرخ في 3 أبريل 1990 المتعلق بالإعلام، ج ر ج ع، 69 .

(⁴) - شيبوتي (راضية)، المرجع السابق، ص 68 .

ورغم المحاولات لتعديل قانون الإعلام في نهاية التسعينات وسنة 2002، إلا أنها بقيت جميعا مجرد مشاريع لم يكتب لها الخروج في شكل قوانين، وقد جاء في مشروع تعديل قانون الإعلام سنة 2002 أنه وبعد التعديلات التي أدخلت على قانون الإعلام لسنة 1990، والمتمثلة في إلغاء المجلس الأعلى للإعلام اختلال تام لتوازن فلسفته، وعموما حصر المشرع أسباب إصدار هذا المشروع في تأسيس المجلس السمي البصري كهيئة للضبط تتكفل بالسهر على احترام التعددية والقيم الدستورية¹

وبقي الأمر على حاله إلى غاية سنة 2012 بسبب الأحداث التي عرفت العديد من الدول العربية حيث أصدر المشرع الجزائري مجموعة من القوانين تتعلق بالحريات العامة، ومن بينها القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام، حيث نص على استحداث سلطتين لضبط الإعلام واحدة متعلقة بالمجال السمي البصري والأخرى متعلقة بمجال الصحافة المكتوبة .

وإن كانت سلطة ضبط السمي البصري التي حدد المشرع أحكامها القانونية ضمن قانون النشاط السمي البصري قد تم تأسيسها فإن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة مازالت لم تؤسس إلى غاية كتابة هذه الأسطر وهو ما يثير التساؤل عن سبب التأخير في تأسيسها لقيامها بمهامها المنوطة بها والمتعلقة أساسا بضبط ورقابة قطاع الصحافة المكتوبة، ليبقى هذا المجال خاضعا لأحكام القوانين السابقة للإعلام خاصة وان القانون العضوي 12-05 قد نص في المادة 131 منه على إلزام أجهزة الصحافة الممارسة لنشاطها أن تتطابق مع أحكامه خلال سنة واحدة ابتداء من تاريخ تنصيب سلطة ضبط الصحافة المكتوبة .

الفرع الثاني

تباين التشريعات في التكيف القانوني لسلطات ضبط الإعلام

إن سلطات الضبط الاقتصادي ظهرت تحت تسميات مختلفة ففيما يسميها البعض بسلطات الضبط الاقتصادي يطلق عليها البعض الآخر السلطات الإدارية المستقلة ويجمع البعض الآخر بين هذين المفهومين فيطلق عليها تسمية سلطات الضبط المستقلة، وفيما تقوم بعض التشريعات بإعطاء تكليف صريح وواضح لسلطات ضبط الإعلام (الفقرة الأولى)، تعتمد تشريعات أخرى على

(¹) - بلحول (إسماعيل)، المرجع السابق، ص 31 .

تكيف غامض يتطلب البحث لتفسير ذلك الغموض وإعطاء الوصف القانوني الدقيق لها وهو حال
المشرع الجزائري (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى

النص الصريح على الطبيعة القانونية لسلطات ضبط الإعلام في التشريعات المقارنة

لقد برز الغموض في إعطاء التكيف القانوني الصريح لسلطات الضبط الاقتصادي بصفة عامة وسلطات ضبط الإعلام بصفة خاصة خلال إنشاء النماذج الأولى منها. ويظهر هذا التخوف من خلال إعطائها تسميات مختلفة مثل لجنة ومجلس وغيرها¹، ورغم محاولة الفقه تكيف هذه السلطات إلا أن غياب نص قانوني لتعريف هذه الهيئات الجديدة أدى إلى خلاف فقهي في هذا الشأن .

والبحث في مسألة التكيف القانوني لسلطات ضبط الإعلام يتطلب الرجوع إلى التشريعات المقارنة على اعتبار أنها السبابة في استحداث هذه السلطات²، ففي فرنسا كان للتشريع والاجتهاد القضائي دورا في التحديد الصريح للطبيعة القانونية للمجلس الأعلى للإعلام الفرنسي، فبالإضافة إلى تكيف القانون لهذا المجلس صراحة بأنه سلطة إدارية مستقلة فإن الاجتهاد القضائي كذلك كان له دورا في الاعتراف بضبط الإعلام من خلال سلطة إدارية مستقلة، ففي رده على سؤال تقدم به النواب الفرنسيين حول إمكانية حماية حرية الاتصال السمعي البصري بواسطة سلطة إدارية مستقلة، رد أنه يمكن للمشرع تكليف سلطة إدارية مستقلة بحماية واحترام المبادئ المتعلقة بالاتصال

(¹) -يعيش تمام (آمال)، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية التكيف القانوني، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد العاشر، جوان 2018، ص 650.

(²) -بوطابت (كريمة)، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر والأنظمة المقارنة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 1، 2019، ص 1151.

السمعي البصري ،واعتبر السلطات الإدارية المستقلة هيئات إدارية وأكد أنها ليست هيئات قضائية،وأنها تخضع لرقابة القاضي الإداري¹

أما بالنسبة للتشريع المغربي فقد حدد الطبيعة القانونية للهيئة العليا للاتصال السمعي البصري في القانون رقم 15-11 المتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري بأنها مؤسسة دستورية مستقلة ،وتمثل الهيئات الدستورية المستقلة شكلا جديدا في تنظيم السلطة يجمع بين الهيئات العمومية والإدارية المستقلة ،ويمكن تعريفها بأنها أشخاص معنوية يكرسها الدستور تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي.² وبذلك يكون المشرع المغربي قد اعترف بسلطة ضبط السمعي البصري المغربية دستوريا ،وحدد صراحة طبيعتها القانونية.

أما المشرع المصري فقد صنف سلطات ضبط الإعلام في مصر ضمن فئة الهيئات المستقلة وهي هيئات مكرسة دستوريا يعرفها الفقه المصري بأنها "هيئات فنية متخصصة مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية فهي هيئات تنشأ بموجب الدستور تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ولها في سبيل تحقيق ذلك إصدار القرارات المناسبة بقصد ضمان حسن سير المرافق العامة"³ ، إلا أنه لم يكرس الطابع الإداري في تسميتها ،مما يجعلنا نشك في هذا الطابع غير أن الدستور اعترف باستقلاليتها الإدارية إلى جانب اعترافه باستقلاليتها المالية والفنية مما يجعلها ضمن الهيئات الإدارية المستقلة ،ونتساءل عن سبب تسميتها بالهيئة ونفي السلطة عنها رغم الصلاحيات التي اعترف لها بها والتي تمكنها من اتخاذ قرارات نافذة.

(¹)-يعيش تمام (آمال) ،المرجع السابق ،ص 651 .

(²)-صرصار (محمد شفيق)،مداخلة في الملتقى العلمي حول الهيئات الدستورية المستقلة،كلية العلوم القانونية والسياسية والاجتماعية بتونس ،يومي 1 و2 مارس 2018،ص 9 ،موجود على

الرابط الإلكتروني :-<https://democracy-reporting.org/wp->

[content/uploads/2018/10/Colloque-sur-Les-Instances-Constitutionnelles-Ind%C3%A9pendantes.pdf](https://democracy-reporting.org/wp-content/uploads/2018/10/Colloque-sur-Les-Instances-Constitutionnelles-Ind%C3%A9pendantes.pdf)

(³)-محمد القيسي (حنان) ،مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة ،مقال موجود على الرابط الإلكتروني التالي :
https://uomustansiriyah.edu.iq/media/attachments/7/7_2016_03_12!10_52_04_PM.pdf

وعلى خلاف التشريعات السابقة فإن المشرع الجزائري لا يعتمد غالبا على التكييف الصريح لسلطات الضبط الاقتصادي ، وترك للفقهاء تحديد الطبيعة القانونية لبعض الهيئات بالاعتماد على معايير محددة ، وبالنسبة لسلطات ضبط الإعلام فإن كان الاتجاه في البداية نحو التأكيد الصريح للطبيعة القانونية للمجلس الأعلى للإعلام، واعتباره سلطة إدارية مستقلة حيث عرف تنظيمها متطورا بالنسبة لفترة إنشائه¹، فإنه تراجع عن هذا التصنيف بالنسبة لسلطات ضبط الإعلام الحالية حيث وصفها بأنها سلطات مستقلة وهو ما يستدعي البحث عن الفئة التي تنتمي إليها هذه السلطات خاصة وأن قطاع الإعلام يتعلق بممارسة حرية الرأي والتعبير، وهو ما سندرسه في الفقرة الموالية

الفقرة الثانية

غموض التصنيف القانوني لسلطات ضبط الإعلام في التشريع الجزائري

حدد المشرع الجزائري الطبيعة القانونية لسلطات ضبط الإعلام بوصفها بأنها سلطات مستقلة وهذا التصنيف يعتبر غامض مقارنة مع التشريعات الأخرى فلا هي ضمن الهيئات العامة ولا هي ضمن السلطات الإدارية المستقلة بعدم تكريسه الطابع الإداري لها.

وسنحاول في البداية نفي تصنيف سلطات ضبط الإعلام ضمن سلطات الضبط الإداري الخاص على اعتبار أن قطاع الإعلام مرتبط بممارسة حرية من الحريات المعترف بها للأفراد وعلى اعتبار أن سلطات الضبط الإداري تختص بتنظيم ممارسة هذه الحريات في إطار المصلحة العامة والنظام العام

(¹) - شيبوتي (راضية)، المرجع السابق، ص 68.

فكما رأينا أعلاه فإن الضبط الإداري يعني مجموع الأنشطة الإدارية سواء القرارات الإدارية الفردية أو التنظيمية الضرورية للمحافظة على النظام العام¹ وتتمثل مهمة السلطة القائمة بالضبط الإداري في حماية النظام العام في الدولة في كيانها الاجتماعي والسياسي والاقتصادي وغيرها، وهو ما يكون في مواجهة الأفراد بتقييد بعض الحقوق والحريات الفردية كضرورة اجتماعية نابعة من أن كل جماعة في داخل نطاق الدولة يجب أن تضع القواعد المنظمة لنفسها لأنها تنظم بها ممارسة نشاطها وتستلزم إتباعها²، وعلى اعتبار أن سلطات ضبط الإعلام تهدف إلى تنظيم ممارسة الأفراد لحرية الصحافة سواء كانت المكتوبة أو السمعية البصرية نتساءل عن إمكانية اعتبار سلطات ضبط الإعلام سلطات ضبط إداري خاص، والإجابة عن هذا التساؤل يتطلب توضيح مبررات اعتبارها سلطات ضبطية خاصة، ومبررات إخراجها من هذه الفئة .

يقصد بهيئات الضبط الإداري تلك الهيئات التي تملك حق استخدام وسائل وأساليب الضبط الإداري أو الهيئات المنوطة بها ممارسة وظيفة الضبط الإداري من أجل المحافظة على النظام العام بعناصره³، وتتقسم سلطات الضبط الإداري إلى صنفين أساسيين هما سلطات الضبط الإداري العام وهي الهيئات التي تسند لها مهمة الضبط الإداري بمفهومه الأساسي كوظيفة أولى جوهرية للإدارة العامة، ويتضمن تنظيم النشاط الفردي والحريات الفردية بوضع الضوابط والقيود التي تستهدف وقاية وحماية النظام العام في المجتمع⁴

(¹) - فلاح حاكم (علي)، سلطات الإدارة في مجال الضبط الإداري وتأثيرها في الحريات العامة، دراسة مقارنة دار الجامعة الجديدة، 2018، ص 15 .

(²) - خورشيد توفيق، (محمد) ضمانات الحقوق والحريات العامة في مواجهة سلطات الضبط الإداري دراسة تحليلية، دار الكتب القانونية، مصر، 2017، ص 67 .

(³) - فلاح حاكم (علي)، المرجع السابق، ص 50 .

(⁴) - مرسي (حسام)، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، 2011، ص 77 .

وتسند مهمة الضبط الإداري العام للسلطات العامة بهدف ممارستها بصورة عامة تجاه كل نشاط وفي كل ميدان فالصلاحيات المخولة لهذه السلطات تخول لها التدخل لتنظيم كل ما يمس النظام والأمن والسلامة العامة ضمن إقليم معين¹ وتمارس هذه السلطات وظيفية الضبط الإداري على المستوى الوطني المتمثلة في رئيس الجمهورية والوزير الأول ، كذلك التي تمارسها على المستوى المحلي المتمثلة في الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي .

أما الصنف الثاني لسلطات الضبط الإداري فهي سلطات الضبط الإداري الخاص ويقصد به الضبط الذي نظمته نصوص قانونية أو تنظيمية خاصة بقصد الوقاية من الإخلال بعناصر النظام العام في ميدان معين أو بالنسبة لمرفق محدد أو تجاه طائفة بذاتها من الأشخاص بأساليب أكثر دقة وإحكاما أكثر تماشيا وملاءمة لهذه الناحية الخاصة ،ومرد هذا إلى النصوص المحددة لمضمون ولاية الضبط الإداري الخاص أي أنه قد يقتصر على مكان معين أو نشاط معين².

عرفها الأستاذ **عمار بوضياف** بأنها "السلطات التي منحها القانون للإدارة بقصد تقييد نشاطات وحريات الأفراد في مجال محدد ومعين"³فهذا النوع من الضبط الإداري يتشكل من مجموع الاختصاصات التي تمنح لسلطات إدارية تمارسها هذه الأخيرة في نشاط محدد من أنواع نشاطات الأشخاص ،الهدف منها هو بصفة عامة الحفاظ على النظام العمومي⁴ وهذا النوع من الضبط لا يطبق إلا على فئة معينة من الأشخاص ،أو على نشاط معين أو على أماكن معينة أو على بعض الحالات⁵ فالضبط الإداري الخاص ينظم بقانون و يمنح سلطة الضبط سلطة أقوى وأعمق من تلك

(¹) - محيو (أحمد)، المرجع السابق، ص 403 .

(²) - سي (حسام)، المرجع السابق، ص 78 .

(³) - بوضياف(عمار) ،الوجيز في القانون الإداري ،جسور للنشر و التوزيع ،الطبعة الثانية ،2007، ص375.

(⁴) - لباد (ناصر)، القانون الإداري ،الجزء الثاني ،النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 9.

(⁵) - محيو(أحمد) ،المرجع السابق، ص 403 .

التي يخولها لهيئة الضبط الإداري العام حتى يحقق تنظيم بعض الأنشطة التي تحقق بعض الجوانب المتعلقة بالمصلحة العامة .

وبذلك يختلف الضبط الإداري الخاص عن العام في كونه يعهد به إلى هيئات إدارية خاصة معينة بهدف المحافظة على النظام العام كما هو الشأن مثلا بالنسبة للضبط الإداري للأفلام السينمائية في فرنسا حيث يعهد به إلى لجنة الرقابة على هذه الأفلام¹ ، أما فيما يتعلق بالضبط الإداري الخاص من حيث الأشخاص فيقصد به تخصيص إجراءات الضبط ببعض الفئات من الأشخاص أو هو استهداف مخاطبة طائفة معينة من الأشخاص لينظم عملها كالقانون الخاص بتنظيم إقامة الأجانب كما يقصد بالضبط الإداري الخاص بالموضوع تنظيم نشاط معين بواسطة تشريعات خاصة ، كما أنها تنظم نشاط فئة معينة من الأشخاص.²

كما يتميز الضبط الإداري الخاص بأن له نظاما قانونيا خاصا في مجالات محددة بالذات فهو يمثل نوعيات خاصة من الضبط و يكون لكل منها نطاقه القانوني الخاص به يحدد هيئات الضبط المختصة في كل مجال ومدى صلاحياتها³.

وبخصوص خصائص الضبط الإداري الخاص فقد جمعها الدكتور حسام مرسي بقوله : "يمكن استخلاص خصائص الضبط الإداري الخاص فيما يلي : لا يوجد ضبط إداري خاص إلا بناء على قانون وهو الذي يحدد السلطات الإدارية الخاصة بممارسة هذا الضبط ، إن الضبط الإداري الخاص مقيد بهدفه حيث قد يواجه عنصرا واحدا فحسب من عناصر النظام العام و من هنا يكون مقيدا بنظام قانوني خاص يستهدف حماية عنصر محدد ، و أخيرا تحدد النصوص القانونية

(¹) - أبو الخير(عادل) ، المرجع السابق،ص 121 .

(²) - أحمد إبراهيم المسلماني (محمد)،النطاق القانوني لسلطة الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية ،دراسة مقارنة ،2017 ،الطبعة الأولى ،ص 44 .

(³) - مرسي (حسام)،المرجع السابق ،ص 78 .

المنشئة للضبط الإداري الخاص العقوبات التي يمكن توقيعها على مخالفة تلك النصوص
بالإضافة إلى الجزاءات الإدارية مثل سحب التراخيص¹

من خلال التعريف الخاص بالضبط الإداري الخاص، خصائصه وكذا الهيئات المكلفة به
يتضح لنا المعايير التي على أساسها تقدير إمكانية اعتبار سلطات ضبط الإعلام سلطات ضبط
خاص، ويتمثل أول معيار في الهدف الذي من أجله أنشئت سلطات ضبط الإعلام حيث تضبط
هذه الهيئات نشاط معين هو نشاط الإعلام المكتوب بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة
والتلفزيون والإذاعي بالنسبة لسلطة ضبط السمعي البصري، وذلك في إطار المحافظة على النظام
العام والآداب العامة تحقيقاً للمصلحة العامة، على اعتبار أن الضبط الإداري الخاص يتطلب
وجود بعض أوجه النشاط التي يستلزمها الضبط الإداري والتي يعهد بها إلى أشخاص إدارية خاصة
معينة، كما أنها تضبط فئة معينة من الأشخاص وهم الأشخاص الممارسين لنشاط الإعلام التابعة
للقطاع العام والتابعة للقواعد الخاص، كما أنه يتعلق بوجه واحد من أوجه النظام العام والمتمثل في
المحافظة على النظام العام الاقتصادي الذي يستهدف إشباع حاجات ضرورية أو ملحة ينتج عن
عدم إشباعها حدوث اضطرابات معينة² ذلك أن الدولة تخلت عن دورها التقليدي وبذلك تغير معها
مفهوم النظام العام وعناصره فأصبح مضمونه لا يغطي فقط السكنية العمومية والأمن العمومي
والسكنية والصحة العمومية بل توسع ليشمل مجالات أخرى مثل النظام العام الاقتصادي
والاجتماعي³، والذي يقصد به تدخل السلطة العامة في تسيير ورقابة القطاع الاقتصادي ذلك أن
ترك النشاط الاقتصادي للأفراد وإتاحتهم الحرية المطلقة في هذا المجال يعرض الاقتصاد للمخاطر
والأضرار⁴

(¹) - مرسى (حسام)، المرجع السابق، ص 79 .

(²) - مرسى (حسام)، المرجع السابق، ص 117 .

(³) - لباد (ناصر)، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 22 .

(⁴) - أبو الخير (عادل)، المرجع السابق، ص 199 .

وعلى اعتبار أن الديمقراطية واقتصاد السوق تقتضي أن تتسحب الدولة من الرقابة والتسيير باعتبارها متعاملا كباقي المتعاملين الخواص لذلك فإن الإدارة غيرت من وسائل تدخلها فبدلا من استعمال الوسيلة التقليدية المتمثلة في إجراء المنع أصبحت تطبق جملة من الأساليب القانونية الجديدة كاللتنظيمات والمراقبة والحد من حرية التعاقد للحد من نشاط الخواص ولكن مع مراعاة بعض الاعتبارات و الحدود حتى لا تمس بالحريات العمومية للأفراد¹ وهو ما عبر عنه الدكتور حسام مرسي في تعريفه للضبط بأنه " أحد مظاهر الليبرالية في المجتمع ،ويكلف بحفظ النظام العام داخل الدولة بمفهومه التقليدي إلى جانب أنشطة الخواص مادامت هذه الأنشطة تحمل أضرارا بالنظام العام"²،

وفي هذا الصدد فإن سلطات ضبط الإعلام تسهر على ضمان الدخول إلى قطاع الإعلام من طرف الخواص ورقابة نشاط الإعلام الممارس من طرف القطاعين العام والخاص وفرض عقوبات على المخالفين وذلك كله في إطار المحافظة على النظام العام الاقتصادي .

كما يمكن إدراج سلطات ضبط الإعلام ضمن سلطات الضبط الخاص بالنظر إلى الوسائل القانونية والسلطات التي تتمتع بها لضبط القطاع ،حيث تستعمل أساليب الضبط الإداري المتمثلة في إصدار القرارات الإدارية الفردية التي تتدرج حسب تأثيرها في الحريات العامة من مجرد صلاحيتها في استلام الإخطار بممارسة حرية الصحافة إلى منح الترخيص ،بالإضافة إلى تمتعها بصلاحيات توقيع عقوبات إدارية ، كما تشترك سلطات ضبط الإعلام مع هيئات الضبط الإداري الخاص من كونها سلطات إدارية محايدة تمارس سلطتها في حدود القانون دون أن ترتبط بالسلطة السلطات الأخرى حيث تخضع أعمالها لرقابة القضاء للتأكد من مشروعيتها³

فبالتالي كل من سلطات ضبط الإعلام وسلطات الضبط الخاص يمارس وظيفة قانونية فكلاهما يخضع لسيادة القانون وتستمد سلطاتها من القانون فتجد كل منها سند سلطاتها في

(¹) - لبياد(ناصر) ،القانون الإداري ،الجزء الثاني ،النشاط الإداري ،المرجع السابق ،ص 22 .

(²) - مرسي (حسام)،المرجع السابق ،ص 78 .

(³) - مرسي (حسام)،المرجع السابق ،ص 73 .

الدستور والقانون ،كما أن كل منهما تقوم بوظيفة محايدة لا تصطبغ بصيغة سياسية ،ولهما أهداف مشتركة خاصة في المجال الاقتصادي أين تغير دور الدولة من التدخل إلى مجرد الضبط وحماية الأفراد من الاحتكار والهيمنة وكان لابد من إسناد مهمة الحماية لهذه الهيئات¹. غير أن وصف المشرع لهذه السلطات بأنها مستقلة يخرجها من فئة سلطات الضبط الإداري .

لذلك واعتمادا على نفس الوصف سنحاول معرفة مدى اعتبارها واحدة من سلطات الضبط الاقتصادي أو السلطات الإدارية المستقلة، خاصة وأنه وكما سبقنا إليه فإن الوصف الذي أعطاها إياه المشرع غامض على عكس أول سلطة ضبط للإعلام التي وصفها المشرع بأنها سلطة إدارية مستقلة فإن السلطات الحالية لم يكرس طابعها الإداري وهنا نتساءل عن إمكانية اعتبارها سلطات عامة وعن إمكانية إضفاء الطابع الإداري عليها.

يعتبر الطابع السلطوي أول معيار لتصنيف هذه الهيئات، تتعدد تعريفات السلطة تبقى أهمها تعريف ماكس فيبر الذي يعرفها "أنها الإمكانية المتاحة لفرد داخل علاقة اجتماعية معينة التأثير وتوجيهها حسب مشيئته" ،وقد سار معظم الفقهاء إلى تعريف السلطة انطلاقا من كونها القدرة على إصدار قرارات تتعلق بالشأن العام وفي نفس الوقت باعتبارها ركنا أساسيا من أركان الدولة².

إن السلطة تعني أساسا التعبير عن إرادة عامة فهي إرادة في خدمة نشاط ما وبتعبير آخر الإرادة التي ينصرف بها عضو مضطلع بنشاط عام في صورة قرارات تنفيذية أو أعمال مادية³ ويعرف معجم لاروس Larousse السلطة "بأنها مؤسسة لا يمكن أن ينحصر دورها في

(¹) - خورشيد توفيق (محمد)، المرجع السابق، ص 103 .

(²) - ادمينو (عبد الحافظ)، مساهمة السلطات الإدارية المستقلة في ديمقراطية الحياة الإدارية ،طنجيس للقانون والاقتصاد ،كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ،طنجة ، المغرب ،العدد 2
2001 ،ص 43 .

(³) - أبو الخير (عادل)، المرجع السابق، ص 100 .

الاستشارة أي ممارسة سلطة القيادة و القرار باللغة القانونية¹، كما عرفت بأنها طاقة إرادية تظهر عند من يتولون إدارة جماعية بشرية تسمح لهم بفرض أنفسهم وهذا الفرض إما أن يتم بالقوة و إما بناء على الرضا وتوزيع الاختصاصات وهكذا استقر الفقه على أن السلطة هي القدرة على ممارسة نفوذ على فرد أو جماعة .

ومن وسائلها إصدار الأوامر والنواهي ممن يملكها إلى الخاضعين لها .² وقد عرفها عالم الإدارة "فايول" بأنها "الحق الشرعي في إصدار الأوامر والقوة في إجبار الآخرين على تنفيذها"، والفكرة الأساسية التي تدور حول تعريفات السلطة هي أن السلطة عبارة عن حق شرعي رسمي يمتلكه شخص ما هو الرئيس أو المدير من خلال إشغاله لوظيفة إدارية رسمية فعن طريقها يكتسب القوة والنفوذ في إلزام الآخرين بالطاعة والامتثال في تنفيذ ما يطلبه من أجل تسيير عمل ما وتحقيق هدفه ، كما تعرف بأنها "الحق في اتخاذ القرارات التي تحكم تصرفات الآخرين".³

إذن فإن العنصر المهم في نظام القانون الإداري هو الوسائل التي تستعملها الإدارة لتحقيق المصلحة العامة فإن كانت هذه الوسائل تتميز بسلطات وامتيازات استثنائية لا نظير لها في علاقات الأفراد كنا أمام نشاط يحكمه القانون الإداري ، ويختص بالمنازعات الناشئة عنه القضاء الإداري فنظرية السلطة العامة لا تتعلق بالأوامر والنواهي وإنما تشمل كل نشاط إداري تمارسه الإدارة مع استعمالها لوسائل القانون العام غير المألوفة في القانون الخاص .⁴

(¹) - الشانلي (زيبار)، المرجع السابق، ص 215 .

(²) - مطر خياط(صاحب) ، المرجع السابق، ص 15 .

(³) - الخزعة (ياسر) و آخرون ، الإدارة الشرطة المعاصرة ، دار الخليج ، 2017 ، ص 163 .

(⁴) - بن محمد الصغير(عبد العزيز)، القانون الإداري بين التشريعين المصري والسعودي ،المركز القومي للإصدارات القانونية ،الطبعة الأولى ،2015، ص ،41 .

فالسطة الإدارية هي "الحق في ممارسة عمل ما ،بما في ذلك الحق في صنع القوانين ،والسياسة" ،ورغم الاختلاف في تحديد مفهوم السطة المخولة لسطات الضبط المستقلة بين الفقهاء الفرنسيين الذين انقسموا في تحديدها بين أنصار المعنى القانوني للسطة الذين يتزعمهم الفقيهان Sabourin ,Chenllier حيث يرون بان السطة تعني بالضرورة الاستئثار بالسطة العامة القانونية، في حين يبني أنصار المعنى الاجتماعي بزعامة الفقيه Maisl رأيهم فيما تعلق بتعريف السطة على السلطات التي تتمتع بها الهيئة والتي من خلالها تتمتع بالسطة العامة فإذا كانت الهيئة تتمتع بسطة تقديم التعليمات أو الأوامر وتقديم الآراء أو وجهات النظر والاقتراحات ويشترط أن تكون هذه القرارات تتحلّى بسطة التأثير ،والإقناع حتى يمكن وصفها بالسطة المعنوية¹ . فطبقا لمعيار السطة فان هذه الهيئة لا يمكنها أن تحصر نفسها في الدور الاستشاري فقط بل بممارسة صلاحيات السطة العامة من طرفها² .

ويقصد بالسطة العامة القدرة على إصدار أعمال قانونية من جانب واحد لها قوة ملزمة تنفيذية تمكن السطة المعهود إليها باتخاذ ما يلزم من القوة لتنفيذها طوعا و كرها فهي تعتمد أساسا على إصدار الأوامر والنواهي³ ،وتتمثل معايير اعتبار هيئة معينة سلطة عامة في⁴ : أن ينص الدستور أو القانون بوصفها سلطة مستقلة ،أن يكون لها اختصاص يستهدف تحقيق المصلحة العامة وأخيرا أن تكون لدى السطة قدرة على ممارسة اختصاصها وتنفيذ ذلك الاختصاص ،ومن الواضح أن هذه المقومات تتوافر في كل السلطات التقليدية التي يعترف لها الدستور بصفة السطة

(¹) - الشاذلي(زبيبار) ،النظام القانوني لسطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري ،مقال منشور في مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية ،جامعة الحاج لخضر باتنة ،الجزائر ،العدد الرابع ديسمبر 2014 ،ص 215 ،216 .

² - HERVIEU (M),op-cit , p 04 .

(³) - خور شيد توفيق(محمد) ،المرجع السابق ،ص 89 .

(⁴) - المرجع السابق نفسه ،ص 96 .

ويحدد لها اختصاصا يشكل نشاطا حيويا من أنشطة الدولة ولكل منها جهاز قادر على ممارسة اختصاصاتها دون تدخل من جهات أخرى.¹

وتطبيقا لهذه المعايير على سلطات ضبط الإعلام فإنه وإن كان الدستور لا يعترف بها كسلطة من السلطات العامة في الدولة فإنه أيضا لا يمنع وجودها حتى وإن لم يجد لها تصنيفا جديدا فالكثير يعتبر أن الاعتراف بوجود سلطات مستقلة يعني تكسير سلطة الدولة²، غير أن قانون الإعلام كرس الطابع السلطوي لسلطات ضبط الإعلام، "تنشأ سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وهي سلطة مستقلة..."³، "تؤسس سلطة ضبط السمعي البصري وهي سلطة مستقلة..."⁴، وفي هذا الشأن نجد أن المشرع الفرنسي قد أصدر عدة قوانين تنشأ العديد من هذه السلطات دون أن يعترض المجلس الدستوري الفرنسي فعلى العكس من ذلك قام بوصف السلطة العليا للاتصالات السمعية البصرية بأنها سلطة إدارية مستقلة في قرار له صادر بتاريخ 26 جويلية 1984، وقد أكد أيضا هذا فيما يخص المجلس الأعلى للسمعي البصري و ذلك بقرار 17 جانفي 1989.⁵

أما المعيار الثاني لاعتبارها سلطة عامة فهو منحها سلطات واختصاصات تستعمل من خلالها ما يعرف بامتيازات السلطة العامة، ويصطلح على تسمية هذا النوع من الأعمال بأعمال

(¹) - علي حسونة (محمد) ، الضبط الإداري وأثره في الحريات العامة ، دار الفكر الجامعي ، الطبعة الأولى 2014 ، ص 35 .

(²) - عيساوي (عز الدين) ، المرجع السابق ، ص 205 .

(³) - المادة 40 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

(⁴) - المادة 64 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

(⁵) - حوات (حسن) ، السلطات الإدارية المستقلة و فعاليتها في نطاق تحديث الإدارة المغربية ، طنجيس للقانون والاقتصاد ، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية ، طنجة ، المغرب ، العدد 2 ، 2001 ، ص 95 .

الإدارة ذات الطابع السلطوي أو أعمال السلطة وذلك انطلاقاً من فكرة أن للإدارة إرادة تعلو إرادة الأفراد من ثم فإن لها أن تستعمل أساليب السلطة العامة كأن تنزع ملكية فرد أو تغلق محلاً أو طريقاً أو تقيد حرية¹، وفي هذا الشأن فإن المشرع يمنح لسلطات ضبط الإعلام صلاحيات واسعة في مجال ضبط ورقابة نشاط الإعلام حيث حدد مهام كل منها ونص على صلاحيات متنوعة بين إصدار قرارات فردية وتنظيمية وكذلك سلطات عقابية مع ضمان القوة التنفيذية لقراراتها على النحو الذي سندرسه في الباب الثاني.

أما المعيار الثالث والذي على أساسه يمكن اعتبارها سلطات عامة فهو مصدر أموالها حيث تقيد ميزانية كل من سلطة ضبط السمعي البصري وسلطة ضبط الصحافة المكتوبة في الميزانية العامة للدولة وهو ما يعني أنها تابعة للدولة مالياً كما أن أموالها مخصصة للمنفعة العامة ويعد هذا الشرط الأخير شرطاً مهماً لإصباح العمومية على أموال سلطات ضبط الإعلام.²

غير أنه ورغم أن سلطات ضبط الإعلام تشترك مع السلطات العامة في هذه الخصائص والمعايير غير أنها لا تعتبر سلطة رابعة من سلطات الدولة، ذلك أن هذه الفكرة حسب الأستاذ عز الدين عيساوي تستدعي أن تشترك هذه السلطات مع السلطات الأخرى في قاسم مشترك يكون أصله الدستور مما يؤهلها لأن تكون سلطة رابعة، وهو الجدل الذي ثار في فرنسا بخصوص المجلس الأعلى للسمعي البصري حيث ثارت إشكالية إمكانية النص على إنشاء هذا المجلس بموجب نص في الدستور³، وبذلك فإن سلطات الضبط ليست سلطات عامة بل هي سلطات

(¹) - بوضياف (عمار)، المرجع السابق، ص 124 .

(²) - عبد الحميد أبو زيد (محمد)، المرجع السابق، ص 518 .

(³) - عيساوي (عز الدين)، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة، مآل مبدأ الفصل بين السلطات، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الرابع، 2008، ص 206 .

محايدة، وانطلاقاً من فكرة كونها محايدة فإن هذا يعني إخراجها أيضاً من دائرة السلطات السياسية فهدفها الأساسي هو تحقيق المصلحة العامة وليس خدمة الأهداف السياسية والادبيولوجية¹.

ويشكل إنشاء سلطات الضبط ووضع إطار مؤسساتي وقانوني لها وكذلك تشكيلتها والسلطات المخولة لها تحولا في أشكال وأنماط مراقبة السوق باعتبارها ذات صيغة إدارية، خصوصا وأن السلطات الإدارية التقليدية أصبحت عاجزة عن مواكبة التحولات²، فهذه السلطات تبدو بالنظر إلى استقلاليتها كإطار قادر على ضمان تأطير قطاعات عديدة فهي بهذا المفهوم تمثل إطارا إداريا ملائما للمراقبة³.

وتعتبر سلطات الضبط المستقلة جميعها سلطات إدارية مستقلة فوظيفة الضبط مشتركة بين جميع السلطات الإدارية المستقلة⁴، إن أهم معيار لاعتبار السلطة "إدارية" هو تميزها بالطابع الإداري، وتعني الطبيعة الإدارية للسلطات الإدارية المستقلة أنه إذا لم تكن خاضعة لسلطة هرمية وزارية، فإنها تعمل مع ذلك باسم الدولة وتضطلع بمسؤوليتها، فتكون السلطات الإدارية المستقلة هيئات متخصصة داخلية للدولة⁵.

(¹) - خورشيد توفيق (محمد)، المرجع السابق، ص 92 .

(²) - يحيى (محمد)، السلطات الإدارية المستقلة وجدلية الانتقال بالديمقراطية من المجال السياسي إلى الفضاء الإداري، طنجة، طنجيس للقانون والاقتصاد، كلية العلوم القانونية و لاقصادية و الاجتماعية، طنجة العدد 2، 2001، ص 25

(³) - ادمينو (عبد الحافظ)، مساهمة السلطات الإدارية المستقلة في ديمقراطية الحياة الإدارية، المرجع السابق، ص 50 .

(⁴) - HERVIEU (M), op-cit , p 14.

(⁵) - HERVIEU (M), op-cit , p 05 .

كما يعني الطابع الإداري تمتعها بامتيازات السلطة العامة فهي تتخذ قرارات إدارية تنفيذية وتتخذ قرارات تمس مراكز قانونية للأفراد¹ ، حيث يرفض العديد من الفقهاء إدراج بعض الهيئات التي لا تمتلك سلطة حقيقية للتدخل من جانب واحد ضمن فئة السلطات الإدارية ذلك أن القانون يربط بشكل عام مفهوم السلطة الإدارية مع إصدار قرارات إدارية من جانب واحد، ويعتبرون أن استعمال مصطلح سلطات إدارية مستقلة في بعض الحالات خاطئ، ولا يوجد ما يدل على أن المشرع يعني بمصطلح "السلطات الإدارية المستقلة" السلطات الإدارية بمعناها التقليدي² .

ورغم أن المشرع أضفى الطابع الإداري على المجلس الأعلى للإعلام باعتباره سلطة إدارية مستقلة ضابطة، غير أنه أغفل هذا الأمر بالنسبة لسلطات ضبط الإعلام واكتفى بوصفها "سلطات مستقلة" فهل إغفال المشرع ذلك يعني نفي الطابع الإداري لهذه السلطات؟، في الحقيقة أنه وحسب الأستاذ رشيد زوايمية أنه وعلى عكس التشريع الفرنسي الذي يعتبر كل سلطات الضبط سلطات إدارية مستقلة فإن المشرع الجزائري يستعمل دائما مصطلح سلطة ضبط رغم أن هذا الأخير لا يعتبر وصفا قانونيا كاملا³، مما يجعلنا نتساءل هل سلطات ضبط الإعلام سلطات إدارية مستقلة؟ في الحقيقة يعتبر بعض الفقهاء أن الإشارة إلى فكرة الضبط لتحديد السلطات الإدارية المستقلة أمر شائع إلى درجة أنه تم استبدال مصطلح سلطة إدارية مستقلة بمصطلح "سلطة ضبط" واستعملت كمرادف لها⁴، وهو مبرر عدم تأكيد المشرع للطابع الإداري لهذه السلطات، على اعتبار أنه منحها سلطات مهمة فهي لا تسهر فقط على احترام القوانين المتعلقة بمجال اختصاصها ،

(¹) - الشاذلي (زيبار)، المرجع السابق، ص 216 .

(²)-COLLET (M) , op-cit, p 08.

(³) - ZOUAIMIA(R), l'autorité de régulation de l'audiovisuel , revue académique de la recherche juridique , volume 17 , 2018 , p749 .

(⁴)- COLLET (M) op-cit p 09.

ولكن تتمتع أيضا بصلاحيية إصدار قرارات فردية وتنظيمية تنفيذية شأنها شأن السلطات الإدارية التقليدية¹.

فشكل القرارات الإدارية الانفرادية سواء كانت فردية أو تنظيمية تمثل الأسلوب العادي للنشاط الإداري الذي تقوم به السلطات الإدارية²، ومن أمثلة القرارات الإدارية التي تصدرها سلطات ضبط الإعلام قرار منح الاعتماد أو رفضه بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة³، وقرار تعليق الرخصة بالنسبة لسلطة ضبط السمعي البصري⁴، لذلك فإن إضفاء الطابع الإداري على سلطات ضبط الإعلام وإن كان يعطي لها سلطة اتخاذ قرارات إدارية تنفيذية وبميزها عن غيرها من السلطات فهي حسب الأستاذ **يحيى حلوي** "ليست عونا وتمارس اختصاصاتها التي يمكن أن تصل إلى تعديل النظام القانوني بقرارات تنفيذية منفردة أو تنظيمية"⁵، غير أن هذا الطابع الإداري لا يكفي لتميزها عن غيرها من الهيئات والسلطات لذلك لا بد من وصفها بأنها مستقلة فهي لا تدخل في تقسيم السلطة التنفيذية، وبذلك فإن الوصف الحقيقي لسلطات ضبط الإعلام هو أنها سلطات إدارية مستقلة .

(¹) -ZOUAIMA (R), l'autorité de régulation de l'audiovisuel , op -cit ,p 753

(²) - **حلوي (يحيى)**، جمال الدين (زهير)، دور السلطات الإدارية المستقلة في اتخاذ قرارات إدارية انفرادية
طنجيس للقانون والاقتصاد، كلية العلوم القانونية والاقتصادية و لاجتماعية ،طنجة ، المغرب
العدد 2، 2001، ص 62.

(³) - **المادة 14** من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

(⁴) - **المادة 101** من القانون 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري .

(⁵) - **حلوي (يحيى)**، وآخرون، المرجع السابق، ص 64 .

المبحث الثاني

الخصائص القانونية لسلطات ضبط الإعلام

حتى يمكن القول بوجود سلطات ضبط حقيقية في مجال الإعلام فإنه يتعين أن تتمتع بالاستقلالية التامة عن السلطات الأخرى لاسيما السلطة التنفيذية، وتتحقق الاستقلالية بمجموعة من العناصر والمعايير وقد كرس المشرع استقلالية سلطات ضبط الإعلام قانوناً من خلال وصفها بأنها سلطات مستقلة وهو ما يتطلب البحث في مدى وجود معايير الاستقلالية العضوية والوظيفية في سلطات ضبط الإعلام مقارنة مع سلطات ضبط الإعلام في التشريعات المقارنة (المطلب الأول)، كما اعترف المشرع بالشخصية المعنوية لسلطات ضبط الإعلام وإن كان هذا الاعتراف يحقق مجموعة من النتائج التي تضمن فعاليتها إلا أن الكثير لا يعتبره معياراً للاستقلالية فيكفي أن تكون لها موارد مالية خاصة بها حتى تضمن استقلاليتها المالية (المطلب الثاني)

المطلب الأول

الاستقلالية النسبية لسلطات ضبط الإعلام

إن استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي بصفة عامة يتطلب توافر مجموعة من المعايير يجب توفرها تظهر من الناحية العضوية و الوظيفية على حد سواء وتضمن عدم خضوع هذه الهيئات للتبعية للسلطات الأخرى لاسيما منها السلطة التنفيذية على اعتبار أن هذه السلطات جاءت لضمان الحياد بين المتعاملين في القطاع العام والخاص فتتمثل المعايير من الناحية العضوية في تعدد الأعضاء واختلاف صفاتهم ومراكزهم وتحديد مدة التعيين أو الانتداب وكذا تحقيق مبدأ الحياد من خلال التنافي والامتناع (الفرع الأول) أما من الناحية الوظيفية فتظهر من خلال استقلالها الإداري والمالي ووضعها لنظامها الداخلي وعدم خضوعها للرقابة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

محدودية الاستقلالية العضوية لسلطات ضبط الإعلام

تظهر استقلالية سلطات ضبط الإعلام من الناحية العضوية من خلال تشكيلتها والحماية التي يحققها القانون لأعضائها لأداء مهامهم الموكلة إليهم بكل حياد، حيث تظهر ديمقراطية سلطات الضبط مبدئيا على مستوى تشكيلتها.

فتعدد الأعضاء يحقق نوعا من الديمقراطية في اتخاذ القرارات ، وهذا التعدد يستدعي الخروج عن دائرة الوظيفة العمومية التقليدية¹ بوجود اختصاصات ومختصين يتمثل هؤلاء في أعضاء برلمانيين وقضاة محاكم عليا وشخصيات مختصة وممثلين عن المجتمع المدني². وتقدير مدى استقلالية سلطات ضبط الإعلام من الناحية العضوية يستدعي البحث في الاستقلالية العضوية لسلطة ضبط السمعي البصري (الفقرة الأولى) ثم سلطة ضبط الصحافة المكتوبة (الفقرة الثانية) ، وذلك بالمقارنة مع نظيراتها في التشريعات المقارنة .

(¹) - جمال الدين (زهير) ، بوزرزايت (إدريس)، أي دور للسلطات الإدارية المستقلة في ديمقراطية الإدارة ، مجلة طنجيس، للقانون و الاقتصاد ، جامعة عبد الملك الشعري ، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية ، طنجة ، العدد 2 ، 2001 ، ص 118 .

(²)- GAUDEMET (Y) :limite ou métamorphose de l'Etat en France :les autorités administratives indépendantes Remald n° 27 ,p.p 5 ,9 .

الفقرة الأولى

تقدير الاستقلالية العضوية لسلطة ضبط السمعى البصرى

أول معيار لتقدير مدى استقلالية سلطة ضبط السمعى البصرى فهو تشكيلتها¹ هذه الأخيرة التى تتحدد بنقطتين هما طبيعة الأشخاص المؤهلين ليكونوا أعضاء فى هذه السلطة وذلك بوضع التشريع شروطاً معينة لا بد من توافرها فى هؤلاء سواء من حيث التخصص أو الخبرة ، أما النقطة الثانية فتتعلق بالسلطة التى تضطلع بالاقتراح والتعيين² .

وبالرجوع إلى قانون النشاط السمعى البصرى نجد المشرع قد بين المشرع تشكيلتها سلطة ضبط السمعى البصرى فى المادة 57 من قانون السمعى البصرى ، حيث يظهر من نص هذه المادة أن هذه التشكيله وإن كانت جماعية لكن فى الحقيقة أنه لم يعطى صفات دقيقة يتم على أساسها اختبار هؤلاء الأعضاء حيث اكتفى بوضع شروط لاختيارهم فى المادة 59 من نفس القانون وهو أن يتم اختيارهم بناء على كفاءتهم وخبرتهم واهتمامهم بالنشاط السمعى البصرى ، فلم يحدد مثلاً مدة معينة لخبرة هؤلاء فى المجال السمعى البصرى ولا المناصب ولا المراكز التى يشغلونها ، بالتالى ترك السلطة التقديرية للسلطة التى تقترحهم وكذا السلطة التى تقوم بتعيينهم لاختيار الأعضاء كما تشاء ، مكتفياً بتحديد عدد كل فئة من الفئات الثلاث المكونة للسلطة وتتكون الفئة الأولى من 5 أعضاء بما فىهم الرئيس ، أما الثانية فتتشكل من 4 أعضاء يتم اقتراحهم من طرف البرلمان بحيث يتم اقتراح عضوين من طرف رئيس المجلس الشعبى الوطنى وعضوين آخرين يتم اقتراحهما من

(¹)-ZOUAIMIA(R), les autorités de régulation indépendantes , op-cit ; p 28 .

(²) - خرشى (إلهام) ، سلطة ضبط السمعى البصرى بين مقتضيات الضبط و محدودية النص ، مجلة العلوم الاجتماعية ، العدد 22 جوان 2016 ، ص 58 .

طرف رئيس مجلس الأمة¹، ويحتكر رئيس الجمهورية سلطة تعيين جميع الأعضاء بموجب مرسوم رئاسي .

وبالمقارنة مع تشكيلة المجلس الأعلى للسمعي البصري الفرنسي فإن هذا الأخير يتكون أيضا من 9 أعضاء ثلاثة منهم يقترحهم رئيس الجمهورية الستة الباقين يتم اختيارهم من طرف رئيسي غرفتي البرلمان ،ويتم تعيينهم جميعا بمرسوم رئاسي²، يشترط في هؤلاء الأعضاء التخصص في المجال الاقتصادي القانوني أو التقني أو خبراتهم المهنية في مجال الاتصال ،كما يشترط في هؤلاء الأعضاء أن لا تتجاوز أعمارهم 65 سنة ،كما اشترط مساواة التمثيل بين النساء والرجال في هذه السلطة³، ولا تختلف تشكيلة الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري المغربية عن تشكيلة سلطة ضبط السمعي البصري في كل من التشريع الجزائري والتشريع الفرنسي حيث تتألف هي الأخرى من 9 أعضاء بما فيهم الرئيس ،كما لا تختلف الشروط الواجب توافرها في الأعضاء عن تلك التي يشترطها قانون النشاط السمعي البصري الجزائري المتعلقة بالكفاءة والخبرة والنزاهة التي يقسمون على الالتزام بها حيث ألزم التشريع المغربي أعضاء الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري بأداء اليمين على القيام بمهامهم بكل نزاهة وشرف ، وما يميز التشريع المغربي هو تنويعه لسلطات التعيين حيث تتوزع بين الملك ورئيس الحكومة والبرلمان ،غير أنه ما يلاحظ هو ترجيح الكفة

¹ - المادتين : 57 و 59 من القانون 14-04 المتضمن قانون النشاط السمعي البصري .

(²) -DERIEUX (E) , op-cit , p 190

(³) - خرشي (إلهام)، سلطة ضبط السمعي البصري بين مقتضيات الضبط ومحدودية النص، المرجع السابق ص 58 .

للسلطة التنفيذية ولاسيما الملك الذي يعين أكثر من نصف أعضاء الهيئة¹ حيث يعين 5 أعضاء بما فيهم الرئيس² ، هذا الأخير يتوفر على سلطات حاسمة ومركز أسمى من بقية الأعضاء ، في حين يعين رئيس الحكومة عضوين آخرين ، ويعين كل من رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين العضوين الأخيرين³ ، وبذلك فإن البرلمان من خلال رئيسي غرفتيه لا يتوفر إلا على إمكانية تعيين عضوين مقابل سبعة أعضاء تعينهم السلطة التنفيذية المتمثلة في الملك ورئيس الحكومة⁴ ، وبدوره **المشرع المصري** نوع في السلطات المقترحة لأعضاء المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام المصري حيث يختار رئيس الجمهورية رئيس المجلس واثنين من الشخصيات العامة وذوي الخبرة ، ويتولى مجلس نقابة الصحفيين بترشيح اثنين من الصحفيين ويقوم مجلس نقابة الإعلاميين بترشيح اثنين من الإعلاميين على أن لا يكون هؤلاء أعضاء في مجالس النقابة ، كما يشارك مجلس النواب في ترشيح عضوين من ذوي الخبرة والشخصيات العامة ، كما يختار رئيس مجلس إدارة الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات باختيار ممثل لهذا الجهاز ، كما تتضمن تشكيلة المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام المصري نائباً لرئيس مجلس الدولة و رئيس مجلس المنافسة وممثلاً للمجلس الأعلى للجامعات ، ليكون عدد أعضاء المجلس **13 عضواً** ، ورغم أن التشكيلة متنوعة وجهات الاقتراح كذلك إلا أن التعيين يكون بيد رئيس الجمهورية المصري بموجب قرار⁵

(¹) - النويصري (عبد العزيز) ، الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري في المغرب دراسة في النشأة والمهام دار الأمان الرباط ، المغرب ، 2004 ، ص 68 .

(²) - المادة 6 من القانون 1 المغربي 5-11 المتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري

(³) - المادة 9 من القانون 11،15 المتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري ، ظهير شريف رقم 1،16،123 الصادر بتاريخ 25 أغسطس 2016 ، يتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري .

(⁴) - النويصري (عبد العزيز) ، المرجع السابق ، ص 28 .

(⁵) - المادة 6 من القانون 92 لسنة 2016 بشأن التنظيم المؤسسي للصحافة والإعلام المصري .

وبذلك تكون تشكيلة المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري الفرنسية هي الأقرب إلى الاستقلالية من نظيراته في كل من التشريع الجزائري، المغربي والمصري، ذلك أن **المشرع الفرنسي** وزع سلطة التعيين بين رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان بالتساوي بحيث يعين كل منهم ثلاثة أعضاء كما أنه ورغم أن رئيس الجمهورية هو الذي يعين الأعضاء بمرسوم رئاسي إلا أنه أعطى لرئيسي غرفتي البرلمان صلاحية اختيار الأعضاء على عكس المشرع الجزائري الذي أعطى لرئيسي غرفتي البرلمان الحق في الاقتراح فقط ما يعني أنه يمكنه رفض هذا الاقتراح¹، رغم أن نظام التعيين في حد ذاته يعتبر منتقد بغض النظر عن السلطة التي تقوم به، فالبعض يعتبر أن الاختيار والانتخاب هو أحسن ضمانة للاستقلالية، رغم أن البعض الآخر يعتبر أن استقلالية الأشخاص المعيّنين ترجع إلى تمتعهم بروح الاستقلالية وإحساسهم بالمسؤولية²،

أما المعيار الثالث للاستقلالية العضوية فيتمثل في حماية أعضاء سلطة الضبط من خلال تطبيق نظام العهدة فخلالها لا يمكن فصل هؤلاء من عضويتهم إلا في الظروف الاستثنائية³، ويتحقق ذلك من خلال تحديد مدة انتداب هؤلاء الأعضاء و كذلك تحديد أسباب إنهاء مهامهم كحالة العجز بسبب المرض مثلا أو صدور حكم ضدهم لارتكابهم جريمة من جرائم الشرف أو غيرها ، وبالرجوع إلى قانون النشاط السمعي البصري نجد أن المشرع قد أحسن بتحديد مدة العهدة وكذلك تحديد أسباب فصل الأعضاء ،حيث ينتدب أعضاء سلطة ضبط السمعي البصري لمدة 6 سنوات غير قابلة للتجديد حيث تعتبر هذه المدة حسب تقرير لجنة تقييم ورقابة السياسات العمومية الفرنسية لسنة 2010 هذه المدة كافية لأداء أي سلطة ضبط لمهامها ،وهي نفس المدة التي حددها المشرع الفرنسي لأعضاء المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات الفرنسي بنظام التجديد

(¹) -خرشي(إلهام) ، سلطة ضبط السمعي البصري بين مقتضيات الضبط و محدودية النص ، مرجع سابق ، ص59.

(²) -DERIEUX (E) ,op-cit ; p 191 .

(³) -ZOUAIMIA (R) ,les autorités de régulation indépendantes , op-cit ; p 28 .

الدوري للثلاث كل سنتين باستثناء الرئيس الذي يكمل العهدة كاملة 6 سنوات¹، في حين أن المشرع المغربي قد حدد مدة العهدة بالنسبة للأعضاء الذين يعينهم الملك وكذا رئيسي غرفتي البرلمان ب 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ، في حين أن الأعضاء الذين يعينهم الملك بما فيهم الرئيس لم يحدد المشرع مدة عهدهم²، في حين حدد المشرع المصري هذه المدة ب 4 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة³

وما نلاحظه إذن أن المشرع الجزائري قد أجاد مقارنة بالتشريع المغربي في تحديد مدة العهدة وكذا بجعلها غير قابلة للتجديد وهو ما اتفق فيه مع المشرع المصري، فهذا ضمان حقيقي للاستقلالية العضوية لأعضاء سلطة ضبط السمعي البصري، ولا يتم فصل هؤلاء الأعضاء إلا في الحالات المنصوص عليها في القانون والمتمثلة في حالة صدور حكم نهائي بعقوبة مشينة ومخلّة بالشرف⁴، بالإضافة إلى حالة مخالفة العضو لأحكام قانون النشاط السمعي البصري .

أما المعيار الرابع للاستقلالية العضوية لسلطة ضبط السمعي البصري هو ضمان حياد أعضاء الهيئة والذي يتحقق بتحديد حالات التنافي والامتناع وكذلك الالتزام بالسر المهني .

ويقصد بالتنافي أن لا يجمع عضو سلطة الضبط بين مهامه بهذه الصفة وبين أي عهدة انتخابية أو وظيفة عمومية وكل نشاط مهني أو كل مسؤولية تنفيذية في حزب سياسي وهذا حسب نص المادة 61 من قانون النشاط السمعي البصري، التي حددت حالات التنافي بالنسبة لأعضاء سلطة ضبط السمعي البصري و استنتجت من ذلك المهام المؤقتة في التعليم العالي والإشراف في

(¹) - خرشي (إهام)، سلطة ضبط السمعي البصري بين مقتضيات الضبط ومحدودية النص ، المرجع السابق ، ص 59 .

(²) - المادة 9 من القانون المغربي رقم 15-11 المتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري.

(³) - المادة 9 من القانون 92 لسنة 2016 المتعلق بالتنظيم المؤسسي للصحافة والإعلام المصري .

(⁴) - المادة 69 من القانون 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري .

البحث العلمي¹، ولعله من الايجابي استثناء الأساتذة الباحثون من حالات التنافي ذلك أن العمل الأكاديمي والبحثي لا يتنافى مع مهام العمل في هيئة مستقلة تملك سلطات في مجالات إبداء الرأي وتقديم الاقتراحات وممارسة أنشطة الرقابة والجزاء ووضع المعايير بل هي على العكس من ذلك تخدم الهيئة عندما يكون الأعضاء أشخاصا مشهودا لهم بالكفاءة والنزاهة²، ويترتب على مخالفة العضو لحالات التنافي فصله واستخلافه بعضو آخر باقتراح من رئيس السلطة⁴ .

أما العنصر الثاني لمبدأ الحياد فهو الامتناع عن تملك مصالح في مؤسسة سمعية بصرية أو سينمائية أو في مؤسسة للنشر أو للصحافة أو للإشهار أو للاتصالات³، وكذلك الامتناع عن ممارسة نشاط له علاقة بأي نشاط سمعي بصري خلال السنتين المواليين لنهاية العهدة⁴ .

وإن كان النص على هذا المنع يضمن حياد سلطة ضبط السمعي البصري عن المتعاملين في القطاع إلا أن قانون السمعي البصري لم يتضمن النص على أي عقوبة للشخص المخالف خاصة بالنسبة للمخالف بعد نهاية العهدة فبعد هذه الفترة لن تجدي عقوبة الفصل من عضوية سلطة الضبط ، والسبب في عدم تضمن قانون النشاط السمعي البصري لهذه العقوبة هو وجود قانون يعاقب على ذلك وهو الأمر 07-01⁵ المتضمن حالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض

(¹) - المادة 61 من القانون 04-14 المتضمن قانون النشاط السمعي البصري .

(²) - النويضي (عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 72 .

(³) - المادة 64 من القانون 04-14 المتضمن قانون النشاط السمعي البصري .

(⁴) - المادة 65 من القانون 04-14 المتضمن قانون النشاط السمعي البصري .

(⁵) - الأمر 07-01 المؤرخ في 14 مارس 2007 المتعلق بتضارب المصالح والالتزامات الخاصة ببعض الوظائف والمناصب، ج ر ع 26 مؤرخة في 22 أبريل 2007 .

المناصب والوظائف والذي يدخل في مجال تطبيقه سلطات الضبط وكل هيئة تقوم بمهمة الضبط والرقابة والتحكيم، والذي يقابله في التشريع المصري القانون رقم 106 لسنة 2013¹

حيث تضمن النص على العقوبات المفروضة على المخالفين لمنع أثناء ممارسة المهام وبعدها وتتمثل العقوبات في الحبس من 6 أشهر إلى 12 شهر بالإضافة إلى غرامات مالية، كما ألزم المشرع أعضاء سلطة ضبط السمعي البصري بالمحافظة على السر المهني وذلك بشأن الوقائع والأعمال والمعلومات التي يطلعون عليها بحكم مهامهم طيلة ممارستهم لمهامهم ووظائفهم وذلك طبقاً لأحكام قانون العقوبات لاسيما المادة 301 منه²، وهو ما تضمنته أيضا المادة 8 قانون 1986 الفرنسي³.

وعلى سبيل المقارنة مع المشرع المغربي فإنه حدد حالات التنافي بالنسبة لأعضاء الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري وهي نفس الحالات المنصوص عليها في التشريع الجزائري من حيث عدم جواز الجمع بين مهام العضوية في الهيئة وبين الانتداب الانتخابي أو منصب عام أو نشاط مهني استثناء مهام الأستاذ الباحث في الجامعات، وكذا عدم جواز التوفر على مصالح في منشأة تابعة لقطاع الاتصال على أن تراعى في ذلك حقوق الملكية الأدبية و لافية وفي حالة عدم

(¹)-المادة 08 من القانون 92 لسنة 2016 المصري.

(²)- المادة 66 من القانون 04-14 المتضمن قانون النشاط السمعي البصري .

(³)- (DERIEUX E) , op -cit , p192.

تقيد العضو بهذه القاعدة في أجل ثلاثة أشهر يعتبر مستقبلا ، كما يلزم الأعضاء بالالتزام بالسرم المهني بخصوص الوقائع والأعمال والمعلومات التي يطلعون عليها أثناء مزاولة مهامهم¹.

وتجدر الإشارة إلى أنه تم تتصيب سلطة ضبط السرمي البصري بموجب المرسوم الرئاسي 16-178 المتضمن تعيين أعضاء سلطة ضبط السرمي البصري².

الفقرة الثانية

الاستقلالية العضوية المحدودة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة

بالرجوع إلى تشكيلة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة نجدها تتكون من أربعة عشر عضوا (14) يتمثل هؤلاء في : الأعضاء الذين يختارهم رئيس الجمهورية وعددهم ثلاثة ، والذين من بينهم رئيس سلطة الضبط ، بالإضافة إلى الأعضاء الذين يقترحهم كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ، وعددهم أربعة بحيث يختار كل منهما اثنين ويتشرف في هؤلاء الأعضاء أن يكونا غير برلمانيين ، كما تتشكل سلطة ضبط الصحافة المكتوبة من 7 أعضاء آخرين ينتخبون بالأغلبية المطلقة من بين الصحفيين المحترفين الذين يثبتون خبرة 15 سنة على الأقل من الخبرة في المهنة³.

وما يلاحظ على هذه التشكيلة هو تعددها ، وتنوعها ، كما أنها جمعت بين الاقتراح ، والانتخاب في محاولة من المشرع إدخال هذا الشكل من أشكال الممارسة الديمقراطية إلى ميدان

(¹) - النويضي (عبد العزيز)، المرجع السابق ، ص 71 .

(²) - المرسوم الرئاسي 16-178 الصادر بتاريخ 19 يونيو 2016 المتضمن تعيين أعضاء سلطة ضبط السرمي البصري ، ج ر ج ع 36 .

(³) - المادة 50 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .

العمل الإداري¹، بالإضافة إلى توفر عنصر مهم وهو أصحاب الخبرة في المهنة أي الصحفيين حيث أن وجودهم في تشكيلة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة خاصة هامة في تحقيق فعالية العمل الإداري الذي يتطلب الاستعانة بخبراء ومختصين في الميدان، غير أن جهة التعيين واحدة مما يؤثر على عملهم واستقلاليتهم حيث يتم تعيينهم جميعا من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي.² ومقارنة مع التشريع المصري فإن المجلس الأعلى للصحافة المصري يتشكل من 13 عضو يتوزع اختياريهم بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب وكذا مجلس إدارة نقابة الصحفيين وكذا المجلس الأعلى للجامعات يتم تعيينهم جميعا من طرف رئيس الجمهورية وهو ما يعني أن قانون الإعلام المصري الجديد قد تدارك النقائص التي سجلت في القانون الملغى لسنة 1996 فيما يتعلق بتشكيلة المجلس الأعلى للصحافة ورغم أن المشرع المصري أبقى صلاحية تعيين الأعضاء بيد رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 96 من قانون تنظيم الصحافة رقم 96 لسنة 1996، غير أن تشكيلة هذا المجلس تختلف عن تشكيلة المجلس الحالي حيث يتشكل من رؤساء مجالس إدارات المؤسسات الصحفية سواء القومية أو الحزبية، وكذا رؤساء تحرير هذه الصحف، نقيب الصحفيين، رئيس النقابة العامة للعاملين بالصحافة والإعلام والطباعة والنشر كان يضم أيضا هذا المجلس أساتذة الصحافة بالجامعات المصرية وعددهم اثنين، كما تتضمن تشكيلته مختصين في القانون، وعدد من الشخصيات العامة المهمة بشؤون الصحافة، ويترأس هذا المجلس رئيس مجلس الشورى هذه الأخير الذي يرى بشأنه كل من الدكتور عصمت عبد الله الشيخ³ وكذا الدكتور هشام محمد البديري⁴ بأنه تابع للحكومة حيث يتم تعيينه في الواقع - بواسطة رئيس الجمهورية على اعتبار أن اختياره يكون من طرف الحزب الحاكم، وبخصوص التشكيلة فإنها لا تتناسب مع طابع الاستقلالية الذي من المفروض أن يتمتع به المجلس ذلك أن غالبية أعضاء

(¹) - جمال الدين (زهير)، بوزرزايت (إدريس)، مرجع سابق ص 119.

(²) - الفقرة الأولى من المادة 50 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .

(³) - عبد الله الشيخ (عصمت)، مرجع سابق، ص 146 .

(⁴) - محمد البديري (هشام)، المرجع السابق، ص 134 .

المجلس يتم اختيارهم من طرف الحكومة¹، وبذلك يكون وضع المجلس مختلف تماما عما أعلنه الدستور من أنه ينشغل بدعم حرية الصحافة واستقلالها ذلك انه يتضمن في تشكيلته ممثلين غير مباشرين للحكومة يخضعون لسيطرتها ونفوذها² وهو ما تداركه المشرع المصري من خلال تنويعه للتشكيلة التي أصبحت تضم ممثل عن سلك القضاء ممثلة في نائب رئيس مجلس الدولة وكذلك ممثلا عن وزير المالية ومع ذلك تبقى تشكيلة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة أقرب إلى الاستقلالية مقارنة من نظيرتها في التشريع المصري. أما المجلس الوطني للصحافة المغربي فإنه يتألف من 21 عضوا يضم تشكيلة متنوعة بين الصحافيين والناشرين، ممثلين عن المجلس الأعلى للسلطة القضائية، المجلس الوطني لحقوق الإنسان، ممثلين عن نقابة المحامين، بالإضافة إلى مندوب عن الحكومة وهو ما يؤثر في استقلالية هذا المجلس من الناحية العضوية³

وإذا كانت أبرز السلبات التي تؤخذ على السلطات الإدارية الكلاسيكية هو طابع الديمومة في مهام أعضائها⁴، فإنه من أبرز ايجابيات السلطات الإدارية المستقلة هو تحديد مدة انتداب أعضائها سواء كانت المدة طويلة نسبيا أو قصيرة وقد حددت بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة ب (6) ستة سنوات غير قابلة للتجديد.⁵ وهي 4 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة بالنسبة

(¹) - عبد الله الشيخ (عصمت)، المرجع السابق، ص 147 .

(²) - محمد البدرى (هشام)، المرجع السابق، ص ص 133، 135 .

(³) - المادة 04 من القانون رقم 13-90 المتعلق بالمجلس الوطني للصحافة المغربي .

(⁴) - جمال الدين (زهير)، بوزرزايت (إدريس)، مرجع سابق ص 121 .

(⁵) - المادة 51 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .

لأعضاء سلطة ضبط الصحافة المصرية¹ وهي نفس المدة مع نفس الحكم المتعلق بالقابلية للتجديد مرة واحدة بالنسبة للمجلس الوطني للصحافة المغربي²

وخلال مدة عضويتهم يمكن أن يتعرض الأعضاء لعقوبة الاستقالة التلقائية، والتي يصرح بها رئيس سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في حالة الإخلال بالالتزامات المحددة في قانون الإعلام وتمثل هذه الالتزامات في الامتناع عن اتخاذ موقف علني من المسائل التي كانت أو يحتمل أن تكون موضوع إجراءات أو قرارات أو توصيات تصدرها سلطة ضبط الصحافة المكتوبة أو الاستشارة في المسائل نفسها،³ وهو ما يعني حياد الأعضاء وهو عنصر مهم لتحقيق استقلالية سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، ويتحقق حياد الأعضاء أيضا بتوفر عنصرين هما: **التنافي**، و**الامتناع**، ونقصد بمبدأ التنافي هو عدم تولي أعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة لأي مهام تتنافي مع صفتهم كأعضاء في هذه السلطة وذلك لضمان الشفافية والنزاهة في اتخاذ القرارات، وللتفرغ لمهامهم كأعضاء في سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، وبالتالي فإن أحوال التنافي تستهدف ضمان استقلال وحياد ونزاهة الأعضاء وعدم تأثرهم بمهام ووظائف أخرى يشغلونها⁴

وفي هذا الإطار فإنه تتنافى مهام أعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة مع كل عهدة انتخابية أو وظيفة عمومية أو أي نشاط مهني.⁵ أما الامتناع فنقصد به أن لا يمتلك أعضاء سلطة

(¹)-المادة 37 من القانون 92 لسنة 2016 المصري .

(²)-المادة 6 من القانون 13-90 المتعلق بالمجلس الوطني للصحافة المغربي .

(³)- المادة 46 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام.

(⁴)- النويضي (عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 72 .

(⁵)- المادة 56 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .

سلطة الضبط لأي مصالح مباشرة أو غير مباشرة في مؤسسات تابعة لقطاع الإعلام ويمتد هذا المنع ليشمل أفراد أسرته وأصولهم وفروعهم من الدرجة الأولى¹.

وتوافر هذين العنصرين يضمن حياد أعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وهو أمر ايجابي تضمنه قانون الإعلام ، وهو ما من شأنه أن يساعد على نقادي تأثير المصالح الذاتية في نشاط يتعين أن يستجيب لضرورات الحياد والموضوعية ، ويتعرض أعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في حالة إخلالهم بهذه الالتزامات لنفس العقوبات التي ذكرناها سابقا والمنصوص عليها في الأمر 01-07 .

كما ألزم المشرع أعضاء سلطة ضبط الصحافة بالمحافظة على السر المهني بشأن الوقائع والأعمال والمعلومات التي قد يطلعون عليها بحكم مهامهم² وتجدر الإشارة أن المشرع قد أحالنا إلى نص المادة 301 من قانون العقوبات بشأن جريمة إفشاء السر المهني غير أنه وبالرجوع إلى نص هذه المادة نجد أنها تتضمن النص على جريمة إفشاء السر المهني الخاص بالأطباء ، الجراحون والصيدالة ومن في حكمهم وهو بالتالي خطأ في الإحالة حيث أن المادة المقصودة هي المادة التي تليها أي المادة 302 من قانون العقوبات ، والتي تنص على عقوبة إفشاء أسرار المؤسسة لأجانب أو جزائريين مقيمين في الخارج ، وكذا للجزائريين المقيمين في الجزائر ، أما الحالة الثانية للاستقالة التلقائية لأعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة فهي صدور حكم قضائي ضد أحد الأعضاء بسبب ارتكابه لجريمة مشينة أو مخلة بالشرف³ ، وقد نص المشرع أيضا على حالة الشغور حيث أنه وفي حالة شغور منصب عضو سلطة ضبط الصحافة المكتوبة فإنه يتم استخلافه بتعيين عضو جديد لاستكمال الفترة المتبقية بنفس طريقة التعيين وشروطه⁴.

وتجدر الإشارة إلى أنه لم يتم تنصيب سلطة ضبط الصحافة المكتوبة لحد الآن .

(¹) - المادة 57 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .

(²) - المادة 47 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .

(³) - المادة 52 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .

(⁴) - الفقرة الأولى من المادة 53 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .

الفرع الثاني

محدودية الاستقلالية الوظيفية لسلطات ضبط الإعلام.

حدد الأستاذ زوايمية رشيد أول معيار لاستقلالية سلطات الضبط الاقتصادي والمتمثل في عدم خضوعها لأية رقابة سواء كانت رئاسية أو وصائية¹، ورغم أن المشرع قد أكد أكثر من مرة على الاستقلالية التامة لسلطات ضبط الإعلام، ففيما يتعلق بسلطة ضبط السمع البصري جاء في نص المادة 58 من قانون النشاط السمع البصري أن هذه السلطة تمارس مهامها باستقلالية تامة، كما أنه وفيما يتعلق بسلطة ضبط الصحافة المكتوبة نص أنها "سلطة مستقلة"²، إلا أن هذه السلطات تخضع لرقابة غير مباشرة (الفقرة الأولى) كما تظهر الاستقلالية الوظيفية لهذه السلطات من خلال استقلالها الإداري (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى

إرسال التقارير الدورية (الرقابة السياسية)

تتحقق الاستقلالية الوظيفية لسلطات ضبط الإعلام بصورة أساسية من خلال عدم خضوع قراراتها لرقابة السلطة التنفيذية حيث أن استقلالية السلطات الإدارية المستقلة تظهر من خلال عدم خضوعها للتدرج الإداري، وعدم تلقيها التعليمات، ولا الأوامر من أي جهة كانت، وبالتالي عدم خضوعها وخضوع قراراتها لأي سلطة كانت، وتبدو مظاهر خضوع قرارات سلطة الضبط للرقابة في عدم إمكانية إصدارها لأي قرار دون أن تعطي السلطة التنفيذية أو الحكومة رأيها فيها فلا يمكنها أن تصدر قرارات تنفيذية إلا بعد استشارة الحكومة أو على الأقل الوزير المعني، وهو الأمر الذي لا نجده في النصوص القانونية المنظمة لسلطات ضبط الإعلام، فلا توجد أي إشارة لوجوب

¹ - ZOUAIMIA (R), les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, édition Belkeise, 2013, p 28 .

(²) - المادة 40 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

استشارة الحكومة أو وزير الاتصال قبل إصدار القرارات ،وهو ما يعني عدم وجود رقابة مباشرة على قرارات هذه السلطات .

غير أنه هناك نوع آخر من الرقابة غير المباشرة التي تمارس على سلطات ضبط الإعلام حيث تخضع سلطات ضبط الإعلام للرقابة غير المباشرة لكل من رئيس الجمهورية والبرلمان وذلك من خلال التقرير الذي ترسله لكل منهما فبالنسبة لسلطة ضبط السمعى البصري تلتزم بإرسال تقرير كل ثلاثة أشهر تقريبا والمتضمن تفصيلا عن نشاطاتها¹، وما يؤكد أن هذا التقرير يشكل نوعا من الرقابة هو أن المشرع استعمل عبارة "السلطة المخولة للتعين" ،في حين أنه وفيما يتعلق بالتقرير السنوي المتعلق بوضعية تطبيق قانون النشاط السمعى البصري فإنه استعمل عبارة "رئيس الجمهورية" رغم أن رئيس الجمهورية هو المعنى في كلتا الحالتين².

وإذا كان التقرير السنوي مبرر وذلك على اعتبار أن سلطة ضبط السمعى البصري هي السلطة الضابطة لهذا القطاع فهي التي تملك المعلومات حول مدى احترام قانون النشاط السمعى البصري وهي المختصة بتقدير مدى تطبيق هذا القانون ، غير أن التقرير المتعلق بالنشاط يعتبر نوعا من الرقابة خاصة أنه يقدم من سلطة معينة إلى السلطة المختصة بتعيينها حسب ما ورد في نص المادة 87 من قانون النشاط السمعى البصري ، تبرير ذلك أن هذه السلطة مسؤولة أمام سلطة تعيينها ،وفي نفس الوقت أمام السلطات العمومية البرلمان والحكومة الذين يحددان عن طريق القانون والتنظيم الأهداف التي يجب أن تحققها سلطة الضبط³، ولا تخرج أيضا سلطة ضبط الصحافة المكتوبة عن هذه الرقابة التي يسميها البعض بالرقابة السياسية وهي رقابة السلطة

(¹) - المادة 87 من القانون 04-14 المتضمن قانون النشاط السمعى البصري .

(²) - المادة 86 من القانون 04-14 المتضمن قانون النشاط السمعى البصري .

(³) - EL ZEIN (W),op-cit , p 293,

التنفيذية والرقابة البرلمانية ،وعليه فسلطة ضبط الصحافة المكتوبة ترفع تقريرا سنويا عن نشاطها لكل من رئيس الجمهورية والبرلمان ،ويتم نشر هذا التقرير¹.

ويعتبر بعض الفقهاء أن هذه "الرقابة مبررة على اعتبار أن هذه السلطات هي جزء لا يتجزأ من الدولة،فهي تتأسس بمبادرة عامة ،تعتمد على تمويل من الدولة ،كما أنها تسير بتطبيق قواعد القانون العام،في حالة الضرر المتسبب من طرف هذه السلطات فإن مسؤولية الدولة هي التي تقوم وليست مسؤوليتها الخاصة ،القرارات التي تتخذها هذه السلطات قابلة للطعن فيها أمام القضاء ،وهذا ما يؤكد قرار مهم صادر عن المجلس الدستوري الفرنسي في 18 سبتمبر 1986 حيث جاء فيه : " أثناء ممارستها لصلاحياتها فإن اللجنة الوطنية للاتصال والحريات تكون شأنها شأن كل السلطات الإدارية المستقلة خاضعة لرقابة الشرعية سواء من طرف الحكومة التي تعتبر مسؤولة أمام البرلمان عن نشاطات المؤسسات الإدارية أو من طرف أي كل ذي مصلحة"².

وبذلك فإن هذه الرقابة غير المباشرة على سلطات ضبط الإعلام لا تتعارض مع استقلاليتها على اعتبار أنها من السلطات الحكومية الجزائرية ،غير أن حد هذه الرقابة يجب أن يكون معقول "فلا يجب أن تكون بين يدي السلطة التنفيذية كما لا يجب أن تكون سلاحا بيد الأغلبية البرلمانية"³

(¹) - المادة 43 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام

² - DIECKHOUF (E) ,autorités administratives Indépendantes , note de synthèse
Université Claud Bernard de Lyon, 1991 ,p 8.

(³) - شمون (علجية) ، دور الدولة في مجال الإعلام -الصحافة المكتوبة ، ص 20 ،موجود على الرابط
الإلكتروني التالي :-[http://dlibrary.univ-](http://dlibrary.univ-boumerdes.dz:8080/bitstream/123456789/5308/1/CHEMOUNE.pdf)

[boumerdes.dz:8080/bitstream/123456789/5308/1/CHEMOUNE.pdf](http://dlibrary.univ-boumerdes.dz:8080/bitstream/123456789/5308/1/CHEMOUNE.pdf)

الفقرة الثانية

وضع سلطات ضبط الإعلام لنظامها الداخلي

يعتبر النظام الداخلي لسلطة الضبط عنصر قانوني مهم لأداء عملها كونه يحدد قواعد عملها وإجراءاته والطرق التقنية اللازمة لذلك¹ وتظهر الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة من خلال إعطائها صلاحية وضعها لنظامها الداخلي ووضعها لقواعد تنظيمها وسيرها بموجب أحكام داخلية، وهو ما يحقق الاستقلال الذاتي لهذه السلطات، ويقصد بالنظام الداخلي مجموعة القواعد التي تضعها سلطة الضبط والتي تقرر من خلالها كيفية تنظيمها وسيرها دون تدخل من أي جهة كانت خصوصاً السلطة التنفيذية، وقد اعترف المشرع لبعض السلطات بحق وضعها نظامها الداخلي، وحرّم البعض الآخر منها من هذا الحق وهو ما يؤثر على استقلاليتها². فالسلطات التي تعد بنفسها نظامها الداخلي تعطي لأعضائها امتيازات قد لا تمنح لهم إذا تولت إعداد نظامهم الداخلي سلطة أخرى³

وبالرجوع إلى القوانين المنظمة لسلطات ضبط الإعلام نجد أن المشرع قد جعل هذه السلطات ضمن فئة سلطات الضبط التي تضع نظامها الداخلي وفي ذلك ضماناً أكثر للاستقلالية من

(¹) - شيبوتي (راضية)، المرجع السابق، ص 114.

(²) - بن بخمة (جمال)، استقلالية سلطة ضبط السمعي البصري، مجلة أبحاث قانونية و سياسية، العدد الخامس 2017، ص 219 .

(³) - غربي (أحسن)، نسبية الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية العدد 11، 2015، ص 244.

الناحية الوظيفية¹، فبالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة تنص المادة 45 من القانون العضوي المتعلق بالإعلام على أن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة تحدد سيرها وتنظيمها بموجب أحكام داخلية والتي تنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية²، وعلى اعتبار أن هذه السلطة لم تنشأ لحد الآن فإنه لم يتم وضع نظامها الداخلي، أما بالنسبة لسلطة ضبط السمع البصري فإن المشرع أعطاهم صلاحية وضع نظامها الداخلي والمصادقة عليه³.

"وقد منح المشرع الفرنسي للمجلس الأعلى للسمع البصري الفرنسي نفس الصلاحية من خلال نص المادة 4 من القانون رقم 86-1067 المتعلق بحرية الاتصال المعدل"⁴، وتعد أيضا الهيئة العليا للاتصال السمع البصري المغربية نظامها الداخلي الذي تحدد فيه عدد المصالح الإدارية والتقنية للمديرية العامة التي هي الوسيلة الرئيسية لعمل المجلس الأعلى للاتصال السمع البصري يتضمن هذا النظام الداخلي أيضا تحديد فترات اجتماع الهيئة⁵.

(¹) - خرشي (إلهام)، سلطة ضبط السمع البصري بين مقتضيات الضبط و محدودية النص، المرجع السابق ص 62.

(²) - المادة 49 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .

(³) - الفقرة الأخيرة من المادة 55 من القانون 14-04 المتعلق بالنشاط السمع البصري .

(⁴) - خرشي (إلهام)، سلطة ضبط السمع البصري بين مقتضيات الضبط و محدودية النص، المرجع السابق ص 62 .

(⁵) - النويضي (عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 74 .

المطلب الثاني

سلطات ضبط الإعلام أشخاص معنوية مستقلة مالية بنص القانون

إن الخاصية القانونية الثانية التي اعترف بها المشرع لسلطات ضبط الإعلام هي الشخصية المعنوية والتي وإن كانت مهمة نظار للنتائج التي تحققها الاعتراف بها إلا أن الكثير من الفقهاء يعتبر بأنها ليست مهمة لضمان الاستقلالية ومع ذلك فهي تحقق الاستقلال الإداري لهذه السلطات كما تمكنها من رفع الدعاوى باسم ممثلها القانوني كما يمكن مقاضاتها مباشرة (الفرع الأول) ورغم أن الاستقلال المالي يعتبر من نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية إلا أن المشرع أراد التأكيد عليه كخاصية من خصائص سلطات ضبط الإعلام. (الفرع الثاني).

الفرع الأول

نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية لسلطات ضبط الإعلام

يعتبر الاعتراف بالشخصية المعنوية من معايير استقلالية السلطات الإدارية المستقلة لما تحققه من نتائج تتمتع بها السلطة على المستوى الإداري والمالي، رغم أن البعض لا يعتبرها مؤشرا للاستقلالية ومن بينهم الأستاذ رشيد زوايمية الذي يعتبر بأن الاعتراف بالشخصية المعنوية ليس معيارا لقياس مدى استقلالية السلطة من الناحية الوظيفية¹ وهو حال أغلب سلطات الضبط في التشريع الفرنسي حيث لم يعترف هذا الأخير بالشخصية المعنوية إلا لبعض سلطات الضبط، ويعرف الأستاذ أحمد محيو الشخصية المعنوية بأنها "كيان له أجهزة وذمة مالية خاصة"²

¹ – ZOUAIMIA (R), les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, édition Belkeis, p27.

(²) – محيو (أحمد)، المرجع السابق، ص 91.

كما تعرّف بأنها "مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضاً أو مجموعة من الأموال ترصد لمدة زمنية محددة لتحقيق غرض معين بحيث تكون هذه المجموعة من الأشخاص مستقلة عن العناصر المالية للشخصية المعنوية، أي أن تكون لها أهلية قانونية لاكتساب الحقوق و تحمل الالتزامات بحيث تكون لهذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال مصلحة جماعية مشتركة مستقلة عن المصالح الذاتية والفردية لأفراد المجموعة"¹.

ويعرّف الأستاذ **عمار بوضياف** الشخص المعنوي بأنه "كل كيان له أجهزة خاصة تمارس عملاً معيناً و أن هذه الفكرة تنتج عنها مجموعة آثار من الناحية القانونية تجعل من هذا الشخص قادراً على إبرام العقود وله ذمة مالية خاصة به كما يتمتع بأهلية التقاضي"²، ويترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية لسلطات ضبط الإعلام³ مجموعة من النتائج العامة والخاصة بهذه السلطات وسندرس هذه النتائج في العنصرين التاليين :

الفقرة الأولى

الإستقلال الإداري النسبي لسلطات ضبط الإعلام

إن إعطاء الإستقلال الإداري لهيئة ما يعني أن تنشأ فيها أجهزة تتمتع بكل السلطات الضرورية وتكفل هذه الأجهزة بالتصويت كلياً أو جزئياً على إيرادات ونفقات الهيئة وإقرار كل

(¹) - لباد (ناصر)، القانون الإداري ، الجزء الأول التنظيم الإداري ، الطبعة الثالثة ، 2005 ، ص 96 .

(²) - **عمار بوضياف**، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، الطبعة الثانية ، 2007 ، ص 142 .

(³) - المادتين 40 و 64 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

الإجراءات المتعلقة بنشاطاتها وتحمل مسؤولية أعمالها،¹ وتحتاج السلطات الإدارية المستقلة وسائل بشرية كافية وملائمة لأداء مهامها²، وتتكون هذه الوسائل البشرية من الموظفين أو أعوان عموميون يخضعون إما للنظام العام للتوظيف العمومي أو للأحكام المتعلقة بالأعوان العموميين بالتعاقد³، لذلك يحرص المشرع على ضمان هذا الاستقلال لسلطات الضبط، وهو ما يتضح من خلال سلطات ضبط الإعلام، فبالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة فإن المادة 48 من قانون الإعلام تنص على أن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة تضم هياكل توضع تحت سلطة رئيسها، وقد وضع المشرع شرطاً لضمان حياد هذه الهياكل وهو أن لا يكون لمستخدميها مشاركة بصفة مباشرة أو غير مباشرة في مؤسسة متصلة بقطاعات الصحافة المكتوبة والصحافة الإلكترونية ومؤسسات النشر والإشهار⁴، بذلك فإن المشرع قد كرس الاستقلال الإداري لهذه السلطة خاصة وأنه وضع هذه الهياكل تحت سلطة رئيس سلطة الضبط ولم يخضعها للسلطة التنفيذية .

وكذلك الشأن بالنسبة لسلطة ضبط السمعي البصري التي نصت المادة 75 من قانون النشاط السمعي البصري على أن المصالح الإدارية والتقنية لهذه السلطة توضع تحت سلطة رئيسها، غير أن تسييرها يكون من طرف أمين عام الذي يعين بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس سلطة ضبط السمعي البصري⁵، وهو ما يؤثر على الاستقلال الإداري لهذه السلطة "فهو مؤشر واضح على إرادة المشرع في وضع الطاقم الإداري لهذه السلطة تحت سلطة السلطة التنفيذية وكذلك الشأن بالنسبة للأعوان العموميون الذين يعينهم رئيس سلطة ضبط السمعي البصري بناء على اقتراح من

(¹) - محيو(أحمد)، المرجع السابق، ص 97 .

(²) - خرشي (إلهام)، المرجع السابق، ص 61.

(³) - ZOUAIMIA (R) ,les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance ,belkeise édition ,2013 ,p,45 .

(⁴) - المادة 48 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

(⁵) - المادتين 75 و 77 من القانون 14-04 المتضمن قانون النشاط السمعي البصري .

الأمين العام"¹، والأكثر من ذلك هو أن رئيس سلطة ضبط السمعي البصري يمكنه تفويض الأمين العام الإمضاء في كل المسائل التي تتعلق بتسيير المصالح الإدارية والتقنية، كما يشارك هذا الأخير في مداورات سلطة الضبط دون أن يكون له الحق في التصويت²، وجدير بالتنكير في هذا الشأن بأن الاستقلال الإداري لا يتعلق فقط بتسيير المصالح الإدارية والتقنية بل يدخل ضمنه إمكانية تحديد بعض السلطات الإدارية المستقلة لمهام المستخدمين وتصنيفهم وتحديد رواتبهم.³ وبالنسبة لسلطات ضبط الإعلام فإن المشرع لم يعطي هذه السلطات هذه الصلاحية

واكتفى بالنص على أن رئيس سلطة ضبط السمعي البصري وأعضاؤها يحصلون على تعويضات خلال عهدهم يتم تحديدها بموجب مرسوم بالنسبة لسلطة ضبط السمعي البصري⁴، وتحدد بنفس الطريقة تعويضات أعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة⁵.

وعلى سبيل المقارنة مع التشريع المغربي فإن الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري المغربية تتوفر على وسيلة عمل أساسية هي المديرية العامة للاتصال التي يوجد على رأسها مدير وتتوفر على صنفين من المستخدمين موظفون ملحقون من الإدارات والمؤسسات العامة ومستخدمون معينون وفقا للنظام الداخلي للهيئة ويخضعون جميعا لقانون أساسي، مما يعزز استقلالها

(¹) - خرشي (إهام)، سلطة ضبط السمعي البصري بين مقتضيات الضبط و محدودية النص، المرجع السابق، ص 61.

(²) - المادتين 79 و 80 من القانون 04-14 المتضمن قانون النشاط السمعي البصري .

(³) - بن خمنة (جمال)، المرجع السابق، ص 219 .

(⁴) - المادة 72 من القانون 04-14 المتضمن قانون النشاط السمعي البصري .

(⁵) - المادة 56 من القانون العضوي 05-12 المتعلق بالإعلام .

الإداري¹ غير أنه وأمام عدم تحديد المشرع المغربي صراحة للسلطة المختصة بتعيين المدير العام فإن هذا الأمر يضع الاستقلالية محل شك خاصة وأن المدير العام يتمتع بمجموعة من الصلاحيات تتمثل في وضع النظام الداخلي المحدد لعدد المصالح الإدارية والتقنية وطبيعتها صلاحياتها، كما يعد النظام الأساسي للمستخدمين، كما يتوفر على إدارية وتنفيذية بوصف المشرع على المديرية العامة فهو ينفذ قرارات الهيئة ويدير المصالح والمستخدمين الإداريين والتقنيين للهيئة العليا، وحسب الأستاذ عبد العزيز النويضي فإنه وبالنظر للصلاحيات العديدة التي يتمتع بها المدير العام فإن وضعيته لن تقل عن وضعية كاتب عام للوزارة وأن تعيينه يرجع بالتالي للسلطة الملكية طبقاً للفصل الثالث من الدستور المغربي².

أما في التشريع الفرنسي فإن المجلس الأعلى للسمعي البصري يساعد مصالح تحت سلطة رئيسه ويسيرها مدير عام وتتكون من ستة مديريات: الإدارية والمالية ومديرية الفاعلين في السمعي البصري، مديرية البرامج، المديرية التقنية المكلفة أيضاً بالتكنولوجيات الجديدة للاتصال، المديرية القانونية ومديرية الدراسات والتواصل³

الفقرة الثانية

الموطن وأهلية التقاضي

من أهم النتائج العامة للاعتراف بالشخصية المعنوية هو أن يكون للشخص المعنوي موطناً وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها⁴، قد حدد المشرع موطن سلطة ضبط السمعي البصري

(¹) - النويضي (عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 75 .

(²) - النويضي (عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 77 و 76 .

(³) - المرجع السابق نفسه، ص 82 .

(⁴) - بوضياف (عمار)، المرجع السابق، ص 153.

بالجزائر العاصمة.¹ غير انه لم يحدد موطن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ضمن نصوصه وهو أكيد سهو من المشرع وسيكون مقرها في حالة تأسيسها بالجزائر العاصمة أيضا ،أما أهلية التقاضي فإنها تعد من النتائج الهامة لتمتع سلطات الضبط بالشخصية المعنوية ذلك أن كل هيئة متمتعة بالشخصية المعنوية يمكنها المطالبة بحقوقها أمام القضاء ويمكنها أن تكون مدعية أو مدعى عليها ،أما بالنسبة للهيئات فاقدة الشخصية المعنوية فلا يمكنها الادعاء أو الدفاع أمام القضاء دون المرور بالهيئات المختصة للمجموعة التي تنتمي إليها .²

كما أن تمتع سلطات الضبط بالأهلية يعني تخويلها القيام بأعمال تنتج آثارها القانونية وهذا في الحدود التي بينها القانون³ ،وبالنسبة لسلطات ضبط الإعلام وكنتيجة لتمتعها بالشخصية المعنوية يمكنها التقاضي بالادعاء والأهم من ذلك وكحماية للأفراد يمكن الادعاء عليها .

وفي هذا الشأن فإن المشرع قد مكن من الطعن في قرارات كل من سلطة ضبط الصحافة المكتوبة من خلال نص المادة 14 من قانون الإعلام التي نصت على إمكانية الطعن في قرار من القرارات التي يمكن تصدرها سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ،وهو قرار رفض منح الاعتماد غير أنها لم تحدد صراحة الجهة القضائية المختصة.

كما مكن المشرع من الطعن في قرارات سلطة ضبط السمعي البصري حيث نص المشرع على إمكانية الطعن في قرارات سلطة ضبط السمعي البصري في مادتين من قانون النشاط السمعي البصري الأولى جاءت عامة وهي المادة 88 منه حيث جاء فيها انه يمكن الطعن في قرارات سلطة ضبط السمعي البصري طبقا للتشريع الساري المفعول والثانية جاءت محددة للجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعون ضد قرارات سلطة ضبط السمعي البصري وهي الجهة القضائية الإدارية وذلك في نص المادة 105 .

(¹) - المادة 53 من القانون 04-14 المتضمن قانون السمعي البصري

(²) - محيو(أحمد) ، المرجع السابق ،ص48.

(³) - بوضياف(عمار) ،المرجع السابق ،ص 153 .

غير أنه باستقراء نص المادة 76 من قانون النشاط السمعي البصري نجد أن المشرع قد خولَ رئيس سلطة ضبط السمعي البصري صلاحية تمثيل السلطة في جميع الأعمال المدنية وصفة التقاضي باسم الدولة وتتساءل عن سبب ذلك ولعل تفسير ذلك ما سبقنا الإشارة إليه أعلاه من حيث اعتبار هذه السلطة على غرار باقي السلطات الإدارية المستقلة من السلطات الحكومية بالتالي فان المسؤولية التي تقع عليها تتحملها الدولة .

الفرع الثاني

الاستقلال المالي

رغم أن الإستقلال المالي من نتائج الإعتراف بالشخصية المعنوية إلا أن المشرع أكد عليه عند تحديده للطبيعة القانونية لسلطات ضبط الإعلام ،بقوله "... تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي..."¹

في الحقيقة أن الاستقلال المالي مهم جدا لضمان الاستقلالية الفعلية لسلطات الضبط لأن التبعية المالية تؤثر على أداء هذه السلطات لمهامها و لمعرفة في ما إذا كانت هذه السلطات تتمتع فعلا بالاستقلال المالي فإنه لابد من دراسة مظاهر الاستقلال المالي لسلطات ضبط الإعلام (الفقرة الأولى) ثم حدود هذا الاستقلال المالي في الفقرة الثانية .

الفقرة الأولى

مظاهر الاستقلال المالي لسلطات ضبط الإعلام

يشكل الرصيد المالي أو الرأسمال الذي تتحرك بواسطته المؤسسات في مختلف الميادين والمجالات والتي لها ارتباط بالأهداف التي أنشئت من أجلها فبازياده يتضاعف حجم التدخل هذا

(¹) - المادتين 40 و 64 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

وبقلته يتقلص دور المؤسسات في أداء وظيفتها¹، ويقصد بالاستقلال المالي أن تكون سلطة الضبط ذمة مالية خاصة بها تتشكل من الأموال المخصصة لها أو التي ستكتسبها فيما بعد، مع كل ما يترتب عن ذلك من حقوق²، وتعد هذه الأخيرة إحدى الوسائل المهمة لحماية استقلالية سلطات الضبط³.

ويعد اعتراف المشرع بالاستقلالية المالية لسلطات ضبط الإعلام وتأكيد عليه من مظاهر الاستقلال المالي الذي يتجسد من خلال ثلاثة عناصر أساسية يتعلق الأول بمصدر أموال سلطة الضبط، أما الثاني فيتعلق باستقلالية تنفيذ الميزانية والذي يسمح لسلطة الضبط بأن تقرر استعمال ميزانيتها أما العنصر الثالث فيتمثل في استقلالية تنفيذ ميزانية سلطة الضبط⁴.

وبتطبيق عناصر الاستقلال المالي على سلطات ضبط الإعلام فإننا نلاحظ بأن كلا السلطتين تعتمد على إعانات الدولة حيث تقيد ميزانيتها في الميزانية العامة للدولة⁵، غير أن سلطة ضبط السمعي البصري وعلى خلاف سلطة ضبط الصحافة المكتوبة تقترح الاعتمادات الضرورية لتأدية

(¹) - بلعوشي (محمد)، إشكالية الاستقلال المالي للمؤسسات الإدارية المستقلة و مظاهر تأثيرات تدخلات الدولة، طنجة، طنجيس للقانون و الاقتصاد، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، طنجة، المغرب، العدد 2، 2001، ص 55 .

(²) - لباد (ناصر)، القانون الإداري، الجزء الأول التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 101.

(³) - خرشي (إلهام)، سلطة ضبط السمعي البصري بين مقتضيات الضبط و محدودية النص، المرجع السابق، ص 61 .

(⁴) - بن بخمة (جمال)، المرجع السابق، ص 218 .

(⁵) - المادة 73 من القانون 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري و المادة 49 من القانون العضوي 12 - 05 المتعلق بالإعلام .

مهامها ،وهذا أمر ايجابي يخدم استقلالية السلطة ذلك أنها تتمكن من تقدير ما تحتاج إليه من تمويل يكفيها لأداء مهامها يكفيها لأداء مهامها¹.

ونتساءل عن سبب عدم منح هذه الصلاحية لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة ولعل السبب في ذلك هو أن المشرع قد طبق على سلطة ضبط السمي البصري نفس الأحكام المطبقة على المجلس الأعلى للسمعي البصري الفرنسي حيث يقترح هذا الأخير أيضا الاعتمادات الضرورية لممارسة مهامه وتقيد أيضا في الميزانية العامة للدولة²، ولم يحدد المشرع طريقة تحديد سلطة ضبط السمي البصري للاعتمادات المالية أو من يقوم بتحديددها هل هو رئيسها أو انه يتم إعدادها من طرف أعضائها ،كما هو الشأن بالنسبة للمشرع المغربي حيث يعد المدير العام الميزانية ويتداول فيها المجلس قبل عرضها على الملك للمصادقة عليها وإدراجها في ميزانية البلاط الملكي³.

أما فيما يتعلق بثاني معيار للاستقلالية المالية والمتعلقة بتنفيذ وتسيير المالية فقد أعطى المشرع سلطة الأمر بالصرف لرئيس كل منهما ،بنصه صراحة على ذلك في نص المادة 49 من قانون الإعلام بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة ،وفي نص المادة 73 من قانون النشاط السمي البصري ،ويقصد بالأمر بالصرف الشخص المؤهل بتنفيذ الميزانية ،ويمكن أن يكون منتخبا أو معينا لهذه الصفة التي تزول بزوال الوظيفة التي كلف بها⁴، والملاحظ أن المشرع لم ينص على تعيين أمر بالصرف مساعد أو ثانوي في حالة حدوث مانع أو مرض لرئيس سلطة

(¹) - خرشي (إهام)، سلطة ضبط السمي البصري في ظل القانون 14-04 بين مقتضيات الضبط و محدودية النص، المرجع السابق، ص 61 .

(²) - DERIEUX (E) , op-cit , p 193 .

(³) - النويضي (عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 75 .

(⁴) - المادة 23 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية

الضبط كما فعل المشرع المغربي الذي خول لرئيس الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري تعيين المدير العام أمرا مساعدا بالصرف¹.

ويعتبر المجلس الوطني للصحافة المغربي مثال يحتذى به في مجال الاستقلالية المالية لسلطات ضبط الإعلام حيث حدد له المشرع مجموعة من المكونات للموارد المالية لهذا المجلس تتعلق أساسا بالاشتراكات السنوية للمؤسسات الناشرة للصحف، إعانات الدولة والمؤسسات العمومية الهيئات والوصايا التي من شأنها التأثير على استقلالية المجلس بالإضافة إلى مداخيل المنقولات والعقارات التي يمتلكها ومداخيل مختلفة² وتطبيقا لذلك فإن القانون المنظم لهذا المجلس فرض على المؤسسات الصحفية دفع اشتراكات سنوية إجبارية وذلك تحت طائلة التعرض لعقوبة الإنذار بوجهها المجلس لكل مؤسسة تتخلف عن أداء هذا الالتزام³

الفقرة الثانية

حدود الاستقلال المالي لسلطات ضبط الإعلام (الرقابة المالية)

إن استقلالية السلطات الإدارية المستقلة ماليا يعني تمكينها من حرية صياغة القرارات الملائمة لخدمة الأهداف التي كانت وراء قيامها وفق الإستراتيجية والخطط التي ترى أنها ستعمل على تفعيل الأهداف، غير أن غياب التوازن المالي قد يؤثر سلبا على استقلالية القرار بالنسبة لهذه الهيئات⁴، ورغم اعتراف المشرع لسلطات ضبط الإعلام بالاستقلال المالي إلا أن هناك قيود عديدة على هذه الاستقلالية .

(¹) - النويضي (عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 75 .

(²) - المادة 19 من القانون 13-90 المتعلق بالمجلس الوطني للصحافة المغربي .

(³) - المادة 20 من القانون 13-90 المتعلق بالمجلس الوطني للصحافة المغربي .

(⁴) - بلعوشي (محمد)، المرجع السابق، ص 57 .

فبالإضافة إلى أن هذه السلطات ليس لها موارد مالية خاصة بها بل الحكومة هي التي تضع ميزانيتها فإن هناك رقابة على الميزانية وهو ما يظهر من خلال خضوع هذه السلطات لقواعد المحاسبة العمومية والتزامها بمسك محاسبة من طرف عون يعينه الوزير المكلف بالمالية هو ما نصت عليه المادة 73 من قانون النشاط السمي البصري بالنسبة لسلطة ضبط السمي البصري والمادة 49 من قانون الإعلام .

ويعرف الأستاذ محمد مسعى المحاسبة العمومية بأنها "مجموعة القواعد والأحكام القانونية التي تبين وتحكم كيفية تنفيذ ومراقبة الميزانيات والحسابات والعمليات الخاصة بالدولة والمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ..."¹.

أما المحاسب العمومي فهو كل شخص يعين قانونا للقيام بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات وضمان حراسة الأموال وحفظها وكذلك تداول الأموال و السندات²، ويتم تعيينه من طرف الوزير المكلف بالمالية ويخضع أساسا لسلطته³، وبالتالي فإن المشرع قد أخضع سلطات ضبط الإعلام لنفس القواعد المطبقة على الدولة ومؤسساتها فعلى اعتبار أنها من مؤسسات الدولة فإن اعتماداتها المالية مصدرها هو الدولة لذلك كان لا بد من إخضاعها للمحاسبة العمومية وحتى لو أعطت لرئيس سلطة الضبط الأمر بالصرف إلا أن هذا الأخير يخضع لرقابة المحاسب العمومي، غير أن هذه الرقابة هي رقابة مشروعية حيث يتأكد المحاسب العمومي من مدى مطابقة العمليات التي يقوم بها الأمر بالصرف للتشريع ومن مدى قانونيتها وهو ما جاء في نص المادة 33 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية⁴.

(¹) - مسعى (محمد) ، المحاسبة العمومية ، الطبعة الثانية ، دار الهدى عين مليلة الجزائر ، ص 7 .

(²) - المادة 33 من القانون 90-23 المتعلق بالمحاسبة العمومية .

(³) - المادة 34 من القانون 90-23 المتعلق بالمحاسبة العمومية .

(⁴) - المادة 33 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية .

وبذلك فإن هناك رقابة على تسيير وتنفيذ ميزانية سلطات ضبط الإعلام مما يعني تبعيتها ماليا للحكومة والأكثر من ذلك فإن المشرع قد ألزم خضوع نفقات سلطات ضبط الإعلام للرقابة طبقا لإجراءات المحاسبة العمومية¹، وذلك على خلاف المشرع المغربي الذي لا يخضع ميزانية الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري للنصوص التشريعية المتعلقة بالمراقبة المالية للدولة، حيث أخضعها لمراقبة المجلس الأعلى للحسابات وحده² أما المجلس الوطني للصحافة المغربي فإنه يتم رقابة حساباته من طرف خبير محاسب بهدف التأكد من صدق البيانات المحاسبية للمجلس³

(¹) - الفقرة الأخيرة من المادة 73 من القانون 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري، و الفقرة الأخيرة من المادة 49 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

(²) - النويضي (عبد العزيز)، المرجع السابق، ص75 .

(³) - المادة 23 من القانون 13-90 المتعلق بالمجلس الوطني للصحافة المغربي .

خلاصة الباب الأول

إن استحداث سلطات مستقلة لتسيير قطاع الإعلام بحياد واستقلالية أصبح أمرا لازما وضروريا وذلك تماشيا مع التطورات الدولية وتأكيدا للرغبة في فتح هذا القطاع على المبادرة الخاصة والاستثمار، لذلك كان لا بد من التحضير لاستحداث هذه السلطات من خلال وضع نصوص قانونية جديدة تمثلت في قانوني الإعلام والنشاط السمعي البصري، حيث كرست هذه القوانين حرية الإعلام المكتوب والسمعي البصري، كما تضمنت النص على إنشاء سلطتين لضبط قطاع الإعلام وهما سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وسلطة ضبط السمعي البصري، ورغم أن المشرع بين الهدف من إنشاء هذه السلطات إلا أنه لم يبين طبيعتها القانونية بدقة واكتفى بوصفها ب"السلطات المستقلة" مما يفرض تحديد الوصف القانوني لها والذي تبين بعد تحليل النصوص القانونية وعرض آراء الفقهاء وتجارب القوانين المقارنة أنها تدخل في فئة السلطات الإدارية المستقلة هذه الهيئات التي تم استحداثها تماشيا مع متطلبات النظام الليبرالي الذي يفترض عدم تدخل الدولة في التسيير على أساس أنها تعتبر متعاملا كباقي المتعاملين كما تفترض أن تكون مستقلة تماما عن باقي السلطات في الدولة لاسيما السلطة التنفيذية، غير أن الملاحظ على سلطات ضبط الإعلام في التشريع الجزائري من خلال دراستنا في الفصل الثاني من هذا الباب أنها وإن كان المشرع يعترف باستقلاليتها إلا أن هذه الاستقلالية تبقى نسبية سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية كما أن عدم وجود موارد مالية خاصة بها جعلها في تبعية للسلطة التنفيذية وهو ما يتعارض مع الهدف من إنشائها.

الباب الثاني

الباب الثاني

فعالية استحداث سلطات ضبط الإعلام

إن استحداث سلطات ضبط الإعلام جاء نتيجة انسحاب الدولة من تسيير نشاط الإعلام وإعلان رفعها الاحتكار عنه ووجود القطاع الخاص إلى جانب القطاع العام في هذا المجال، وحتى يكون لإنشاء هذه السلطات فعالية يتعين أن تكون وسيلة لضمان حرية الإعلام سواء المكتوب أو السمعي البصري وأن تساهم في تسهيل الاستثمار في هذا القطاع (الفصل الأول)، غير أنه وانطلاقاً من كون الصلاحيات المطلقة قد ينتج عنها تعسف في استعمالها وحتى تحقق هذه السلطات الهدف من إنشائها بفعالية يتعين فرض الرقابة عليها وأهم رقابة تفرض على هذه السلطات الرقابة القضائية (الفصل الثاني).

الفصل الأول

تقدير فعالية سلطات ضبط الإعلام من خلال حجم الصلاحيات المسندة إليها

حتى تتمكن من تقدير فعالية إنشاء سلطات ضبط الإعلام يتعين معرفة الصلاحيات المخولة لها من أجل ضمان حرية الإعلام وفي هذا المجال فإن سلطات ضبط الإعلام مخولة للسهر على حرية ممارسة النشاط الإعلامي من خلال المهام المنوطة بها والمتمثلة أساساً في ضمان هذه الحرية، غير أن السلطات المخولة لها قد تحولها من سلطات ضامنة للحرية إلى سلطات مقيدة لها من خلال دورها في منح التراخيص والاعتماد للأشخاص الراغبين في الاستثمار في قطاع الإعلام السمعي البصري وكذا المكتوب (المبحث الأول)، كما أن الصلاحيات المخولة لها لمراقبة قطاع الإعلام قد تحولها من سلطات ضبط إلى سلطات انضباط (المبحث الثاني).

المبحث الأول

فعالية محدودة لسلطات ضبط الإعلام في ضمان حرية الاستثمار في القطاع

إن كان المشرع قد أعلن رفع الاحتكار القانوني لقطاع الإعلام إلا أن الدخول إلى هذا القطاع لا يكون مطلقا بل لابد من فرض شروط في الشخص الراغب في الاستثمار في هذا المجال وكذلك في مصدر أمواله وغيرها من الشروط التي تهدف إلى تحقيق ممارسة حرية الإعلام في إطار القوانين والأنظمة التي وضعت للمحافظة على النظام العام، وإن كانت التشريعات تتفق في ضرورة فرض التراخيص على ممارسة حرية الإعلام إلا أنها تتباين وتختلف في شكل التراخيص المفروض بين المعيق لممارستها وبين المتفق معها، والمشرع الجزائري اعتمد نظام الرخصة في مجال السمعي البصري وهو شأن المشرع المصري الفرنسي والمغربي، كما فرص الحصول على الاعتماد في مجال الصحافة المكتوبة (المطلب الأول)، وأمام هذه القيود يطرح التساؤل عن الصلاحيات المخولة لسلطات ضبط الإعلام بشأنها هل يعطي لها المشرع سلطة تقديرية بشأنها أم أنّ سلطتها مقيدة وهو ما يمكن من معرفة مدى فعاليتها في السماح للاستثمار في قطاع الإعلام (المطلب الثاني).

المطلب الأول

نظام التراخيص الإدارية كقيد للاستثمار في مجال الإعلام

تتطلب حرية الاستثمار في قطاع معين فتحه دون قيود أو شروط مسبقة باستثناء تلك المتعلقة بالمحافظة على النظام العام والمصلحة العامة، غير أن المشرع الجزائري في مجال الإعلام يشترط الحصول على رخصة في مجال السمعي البصري وعلى اعتماد في مجال الصحافة المكتوبة وهو في ذلك شأنه بشأن التشريعات المقارنة في هذا البحث مع اختلاف في نظام التراخيص المعتمد بين المتناسب مع الحرية والمقيد لها، وإن كانت هذه التراخيص ضرورية لتنظيم ممارسة النشاط الإعلامي إلا أنها قد تكون مقيدة لممارسة هذه الحرية وسيتم دراسة هذا المطلب

من خلال فرعين نتناول في الأول مفهوم التراخيص الإدارية بصفة عامة (الفرع الأول) ثم ندرس في الثاني أشكال التراخيص المعتمدة في مجال حرية الإعلام (الفرع الثاني) .

الفرع الأول

مفهوم التراخيص الإدارية

تعتبر التراخيص الإدارية المسبقة أعمالاً إدارية تقوم بها الإدارة تسمح بموجبها لأحد الأشخاص بمزاولة نشاط معين أو ممارسة حرية معينة فهي إجراء إداري رقابي يزيد استعماله ويتناقص من نظام قانوني إلى آخر¹، كما يختلف بحسب ما إذا كان النشاط مرتبط بحرية من الحريات الأساسية للأفراد أو بنشاط لا يرقى إلى مستوى الحق، وتتعدد بناء على ذلك أشكال التراخيص الإدارية بين الوقائية والردعية، (الفقرة الأولى)، وهو ما يثير التساؤل حول مدى انسجامها أو تقييدها للحريات العامة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى

تعريف التراخيص الإدارية وأشكالها

تعتبر التراخيص الإدارية بصفة عامة من لوائح الضبط الإداري بل من أخطرهما لأنها تنطوي على تقييد للحريات العامة ولأنها تنطوي على عقوبات لمن يخالفها فعن طريقها تقييد بعض أوجه النشاط الفردي من أجل صيانة النظام العام، وتنقسم التراخيص الإدارية بحسب تأثيرها على الحريات العامة إلى المنع أو الحظر، والترخيص والإخطار المسبق أو التصريح².

(¹) - عزوي (عبد الرحمن) ، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام ، كلية الحقوق بن عكنون ، 2007، ص 6.

(²) - مرسي (حسام)، التنظيم القانوني للضبط الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2011، ص 203.

ويقصد بالخطر المنع الكامل لنشاط معين بمعنى منع الأفراد من القيام بعمل معين أو إجراء معين عند ممارسة نشاط محدد من الأنشطة الفردية سواء كان ذلك المنع من حيث الغرض أو الزمان أو المكان، وقد يكون الخطر كلياً وهذا لا يجوز إلا في حالة استحالة حفظ النظام باستخدام إجراءات أخرى، وقد يكون نسبياً يتحدد في مكان معين أو وقت معين¹.

غير أنه قد تشترط بعض التشريعات قبل مباشرة نشاط فردي معين أو حرية من الحريات الحصول على ترخيص من سلطة الضبط المختصة فلا يجوز ممارسة الحرية أو النشاط إلا إذا سمحت به هيئة الضبط الإداري وبناء على ذلك فإن ممارسة الحرية أو النشاط يكون غير قانوني عندما لا يتطلب الترخيص أو عندما يطلب ولكن لم يكن قد تقرر منحه بعد أو تقرر رفضه، فالترخيص إذن يوقف ممارسة الحرية على موافقة الإدارة فهو أداة لنفي الحرية أكثر منه وسيلة لتنظيمها، فليس أمام الأفراد إلا الامتناع عن ممارسة الحرية أو طلب الإذن من الإدارة وانتظار موقفها بالرفض أو القبول.²

ويقصد بالترخيص ضرورة الحصول على إذن مسبق بممارسة النشاط من الجهة الإدارية وهو في الأصل قيد على الحرية³، فقد يشترط القانون الحصول على إذن أو ترخيص مسبق قبل ممارسة النشاط⁴ وبهذا المعنى يعرف الترخيص بأنه الإجراء الذي بمقتضاه يتم استئذان الإدارة بممارسة نشاط معين⁵ فالترخيص إذن يوقف ممارسة الحرية على موافقة الإدارة، و يعتبر الترخيص أو الإذن السابق أسلوب أقل شدة من أسلوب الخطر إلا أنه بدوره يعتبر قيدياً على الأفراد في

(¹) - فلاح حاكم (علي)، سلطات الإدارة في مجال الضبط الإداري وتأثيرها في الحريات العامة، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2018، ص 78.

(²) - رضا عرابي (أحمد)، المرجع السابق، ص 372.

(³) - رضا عرابي (أحمد)، المرجع السابق، ص 386.

(⁴) - مرسي (حسام)، المرجع السابق، ص 206.

(⁵) - عبد الله الشيخ (عصمت)، المرجع السابق، ص 67.

ممارستهم لحرياتهم لذلك لا يمكن تطبيقه بالنسبة للحريات التي يحميها القانون والدستور، وإذا كان هذا الإذن يخضع للسلطة التقديرية للضبط الإداري فإن هذا الأسلوب يبدو أكثر خطورة على الحرية إذ يؤذن لبعض الأفراد بمزاولة نشاط معين، ولا يؤذن لغيرهم في ذلك مع اتحاد مراكزهم¹

وقد يتخذ تقييد الحرية أو النشاط الفردي صورة إخطار صاحب الشأن سلطة الضبط بهذا النشاط قبل الشروع في مباشرته حتى تكون هذه الهيئات على علم به مقدما ويقف دورها في هذه الحالة عند التحقق من صحة بيانات الإخطار واستيفائه للإجراءات المقررة قانونا². وهو ما يعرف بنظام الإخطار أو التصريح المسبق وهو أخف أساليب الضبط الإداري التي يمكن فرضها على ممارسة الحرية حيث يستوجب ها النظام على الأفراد قبل مزاولة النشاط أو الحرية أن تخطر هيئات الضبط حتى تكون على علم بمباشرة النشاط من أجل تمكينها من اتخاذ التدابير والاحتياطات الوقائية التي تمنع إضراره بالنظام العام³ ففي هذه الحالة يكون النشاط الفردي جائزا ومسموحا به بل ولا يشترط إذن أو ترخيص لممارسته ولكن تشترط لائحة الضبط مجرد التزام الأفراد بإعلام الإدارة عن رغبتهم في القيام بهذا النشاط⁴، والأصل هو عدم اقتران نظام الإخطار السابق بحق سلطات الضبط في الاعتراض على مباشرة النشاط حيث يكون لأصحاب الشأن الحق في مزاولته بمجرد الإخطار⁵

فالتصريح المسبق أو الإخطار وسيلة من وسائل تنظيم ممارسة الحريات الفردية بقصد الوقاية مما قد ينشأ عنها من ضرر وذلك بتمكين الإدارة العامة عند إعلامها بالعزم على ممارسة نشاط

(¹) - مرسى (حسام)، المرجع السابق، ص 206 .

(²) - رضا عرابى (أحمد) ، المرجع السابق، ص 382.

(³) - فلاح حاكم (علي)، المرجع السابق، ص 82 .

(⁴) - مرسى (حسام)، المرجع السابق، ص 214 .

(⁵) - رضا عرابى (أحمد)، المرجع السابق، ص 372.

معين من المعارضة فيه إذا كان غير مستوف للشروط التي أوجبها القانون سلفا وبصفة موحدة لشرعية مزاولته¹.

كما يمكن تعريفه بأنه مجموعة من البيانات يقدمها الشخص الراغب في ممارسة نشاط معين لجهة الإدارة المختصة بهدف تبنيها على عزمه على ممارسة هذا النشاط المذكور وليس طلبا أو التماسا لممارسة هذا النشاط²، وبالتالي فإنه ليس عائقا له³ فبواسطة الإخطار أو التصريح المسبق تعلم السلطة الإدارية بالنشاط الذي سيمارسه الفرد مما يساهم أيضا في إعلام الغير. كما يعرف في معنى آخر بأنه التزام يقع على عاتق الأشخاص الراغبين في ممارسة بعض الأنشطة بان يعلموا مقدما -السلطة العامة بموضوع وترتيبات النشاط المزمع القيام به⁴ ويعرف أيضا بأنه إعلان الشخص عن عزمه ممارسة نشاط ما مشروع دون أن تملك الإدارة سلطة منعه من مباشرته وتتحصر فائدة الإخطار في تمكين الإدارة من اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة ما يترتب على ممارسة هذا النشاط وعليه فلا تملك الإدارة الرفض أو الاعتراض بصدد الأنشطة والحريات التي يتطلب المشرع الإخطار لمباشرتها⁵.

ويختلف الإخطار عن القيد في دفاتر الهيئات الإدارية والذي يعتبر مجرد عملية مادية المقصود منها حصر الأشخاص الذين يزاولون النشاط والتأكد من استيفائهم للشروط التي يتطلبها القانون، كما يتميز عن التسجيل الذي يعني القيد في دفاتر الهيئات الإدارية بهدف شهر بعض

(¹)-الطيب عبد اللطيف(محمد) ص 502 .

(²)-عبد الله الشيخ (عصمت)، المرجع السابق ، ص 70 .

(³)- الطيب عبد اللطيف (محمد)، المرجع السابق ، ص 488.

(⁴)- عبد الله الشيخ (عصمت)، المرجع السابق ، ص 71 .

(⁵)-رضا عرابي(أحمد) ،المرجع السابق ، ص373 .

التصرفات ،كما يتميز الإخطار عن النشر الذي يقوم من خلاله الجمهور بالإعلان عن نشاط معين وذلك بنشر بعض البيانات الهامة.¹

الفقرة الثانية

مدى تعارض التراخيص الإدارية مع ممارسة الحريات

بغرض المحافظة على النظام العام فإن التشريعات تفرض وجوب الحصول على تراخيص مهما كان شكلها لممارسة بعض الحريات ،غير أن البعض يعتبر هذه القرارات الفردية التي تصدر بإرادة منفردة من الجهة الإدارية الضابطة قيда على ممارسة هذه الحريات ،على اعتبار أن الأصل هو حماية الحقوق والحريات العامة فلا يمكن الاعتداء على ممارستها .

ولتحقيق التوازن بين هذين الفكرتين أي ضرورة ممارسة الحريات العامة بكل حرية ودون قيد أو شرط وبين ضرورة المحافظة على النظام العام بوصفه الإطار الذي تمارس داخله الحريات بصفة عامة فلولا المحافظة عليه لما تمكن الأفراد من ممارسة أنشطتهم الفردية في المجتمع² ،فإنه تم وضع ضوابط لإصدار هذه التراخيص تتمثل في استنادها إلى نص قانوني أو تنظيمي فلا يجوز لها إصدار قرارات فردية مستقلة دون الاستناد إلى نص تشريعي³ ،حيث أن وجود قانون ينظم ممارسة إحدى الحريات العامة يعد بمثابة حماية لها من تعسف السلطات الإدارية الضابطة⁴

(¹)-عبد الله الشيخ (عصمت)، المرجع السابق ، ص 71 .

(²)-أحمد إبراهيم المسلماني (محمد)، المرجع السابق ،ص 122 .

(³)-علي حسونة (محمد) ،المرجع السابق ،ص 66 .

(⁴)-فلاح حاكم (علي) ،المرجع السابق ،ص 118 .

كما أنه يتعين أن تتطبق على كل من تتوافر فيه صفة بعينها، فالأفراد الذين يوجدون في نفس المركز يجب أن يعاملوا على قيد المساواة بغير أفضلية للبعض وهو ما يحقق مبدأ المساواة أمام الحريات.¹

كما يشترط أساساً أن يكون إصدار هذه التراخيص لتحقيق الغاية الأساسية من فرضها وهي حماية النظام العام فلا يجوز لها أن تسعى لتحقيق غاية أخرى وإلا اعتبرت قرارات غير مشروعة وجديرة بالإلغاء.² فهدف حماية النظام العام لا يعني المنع المطلق للحرية فلا يجب أن تتضمن هذه القرارات انتقاضاً أو تعديلاً لحرية من الحريات العامة للأفراد وإلا أصبحت تصرفاتها معيبة بمخالفة الدستور والقانون³

وعطفاً على ما سبق يمكن القول أنه كلما اختار المشرع الشكل الأخف للترخيص كلما كانت هناك حماية أكثر للحريات فمجرد الإخطار لممارسة حرية معينة يعد النظام الأنسب للحماية في حين أن اشتراط الترخيص وتعقيد إجراءاته من شأنه المساس بهذه الحريات ومنح سلطة تقديرية واسعة لهيئات الضبط. فكلما كان الهدف من الترخيص مجرد تنظيم ممارسة الحريات الفردية والوقاية مما قد ينشأ عن ممارستها من ضرر بإعلام الإدارة قبل ممارسة هذه الحرية كلما كنا أمام نية حقيقة بالسماح للأفراد بممارسة حرياتهم.⁴

وتمثل إذن الرقابة القضائية الحماية الأساسية للحريات العامة في مواجهة القرارات الإدارية الصادرة عن سلطات الضبط .

(¹)-أحمد إبراهيم المسلماني (محمد) ،المرجع السابق ،ص 133 .

(²)-فلاح حاكم(علي) ،المرجع السابق ،ص 70 .

(³)-أحمد إبراهيم المسلماني (محمد) ،المرجع السابق ،ص 140 .

(⁴)-فلاح حاكم (علي) ،المرجع السابق ،ص 84 .

الفرع الثاني

أشكال التراخيص الإدارية المعتمدة في مجال حرية الإعلام

إن قطاع السمعى البصري من المجالات التي تتردد الدولة في فتحها نظرا لأهمية هذا القطاع في التأثير على الرأي العام وكذا في التزامه القيام بمهام الخدمة العمومية من تربية وثقافة وترفيه، فإن أغلب التشريعات تضع شروطا للدخول إلى هذا المجال والتي من بينها اشتراط ترخيص إداري، وهو الشأن بالنسبة للمشرع الجزائري الذي اشترط لإنشاء خدمة موضوعاتية للاتصال السمعى البصري والتوزيع عبر خط الإرسال الإذاعي المسموع أو التلفزيوني وكذا استخدام الترددات الإذاعية الكهربائية الحصول على ترخيص¹ (الفقرة الأولى)، أما مجال الصحافة المكتوبة فإنه بدوره اخضع المشرع الراغبين في إصدار النشرات الدورية إلى تقديم تصريح مسبق واعتماد (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى

اعتماد نظام الرخصة في مجال السمعى البصري

يتطلب الاستثمار في مجال السمعى البصري الحصول على رخصة وقد حدّد المشرع الشروط الواجب توافرها في الخدمة موضوع الترخيص وكذلك في الأشخاص المؤهلين لإنشاء خدمات الاتصال السمعى البصري موضوع الترخيص، ولم يعرّف المشرع الرخصة وإنما اكتفى بتحديد طبيعتها القانونية في المادة 20 من قانون النشاط السمعى البصري حيث جاء فيها: "تشكل الرخصة التي تقدمها السلطة المانحة بموجب مرسوم، العقد الذي من خلاله تنشأ خدمة للاتصال السمعى البصري الموضوعاتية، طبقا لأحكام القانون العضوي رقم 12-05...".²

(¹) - مفتى (فاطيمة)، المرجع السابق، ص 65 .

(²) - المادة 20 من القانون 14-04 المتعلق بالنشاط السمعى البصري .

يتضح من خلال النص السابق أن المشرع اعتبر رخصة الدخول إلى قطاع السمعى البصري "عقدا" وهو ما يثير العديد من التساؤلات حول طبيعة هذا العقد، خاصة وأن منحها يكون بموجب مرسوم وكما هو معلوم فإن المرسوم هو قرار إداري وهو ما يجعلنا نتساءل عن سبب استعمال المشرع لمصطلح عقد؟ للإجابة على هذا التساؤل تتطلب تحليل إمكانية إبرام عقد بين السلطة المانحة والمتعاملين في قطاع السمعى البصري وتحديد طبيعة هذا العقد.

يعرف العقد بأنه اتفاق إرادتين متطابقتين على إحداث أثر قانوني، وإذا انطلقنا من هذا التعريف فإننا نعرف الرخصة أنها اتفاق بين السلطة المانحة والمتعامل المعني على استغلال نشاط سمعي بصري موضوعاتي، وسبق أن قمنا ببيان المقصود بالمتعاملين الخواص في قطاع السمعى البصري وهي المؤسسات والشركات التي تخضع للقانون الجزائري المرخص لها وكذلك المؤسسات وهيئات أجهزة القطاع العمومي المرخص لها.¹

أما السلطة المانحة فنجد تعريفها في نص المادة 7 من قانون السمعى البصري والتي تتضمن تحديد التعاريف المتعلقة بهذا القانون، حيث تعرف بأنها السلطة التنفيذية الموقعة على المرسوم المتضمن رخصة إنشاء خدمة اتصال سمعي بصري لصالح شخص معنوي خاص يخضع للقانون الجزائري،² وإعمالا للمعيار العضوي فإن وجود السلطة التنفيذية كطرف في العقد يجعل هذا العقد

(¹)-المادة 3 من القانون 04-14 المتعلق بالنشاط السمعى البصري.

(²)-المادة 7 من القانون 04-14 المتضمن النشاط السمعى البصري .

إداريا بحسب الأصل¹ لان العنصر الأكثر أهمية هو وجود شخص عام كطرف في العقد فالمعيار العضوي هو العنصر الضروري من اجل تحديد طبيعة العقد².

وإذا تبيننا هذا الطرح أي اعتبار الرخصة عقدا إداريا فان هذا يعني أنه تطبق عليها كافة أحكام العقود الإدارية بما في ذلك إجراءات إبرام العقد والمتمثلة أساسا في المناقصة ، واستدراج العروض، ولمعرفة إجراءات منح الرخصة يتعين الرجوع إلى النصوص القانونية والتنظيمية وفي هذا الشأن فإن قانون النشاط السمي البصري يحدد هذه الإجراءات، والتي تبدأ بالإعلان عن الترشح³، ثم دراسة ملفات الترشح والذي يكون عن طريق الاستماع العلني للمتشحين الذين استوفوا الشروط⁴، ثم يتم منح الرخصة بموجب مرسوم مقابل دفع مبلغ مالي⁵، وعليه فان إجراءات منح الرخصة التي سنعود إليها بالتفصيل فيما بعد تشبه طريقة "استدراج العروض" والتي نقصد بها أن يطلب من المتعهدين أو العارضين المهتمين بتقديم عروضهم وبعد تقديم هذه العروض فان الإدارة تختار بحرية العرض الذي ترى انه أكثر فائدة فاستدراج العروض يسمح بالاختيار بعد القيام بمقارنة مختلف المترشحين، ويكون هذا الاستدراج بطريقتين الاستدراج المغلق أو المقيد ويكون عندما يسمح لعدد من المؤسسات فقط بتقديم العروض، والاستدراج المفتوح عندما يسمح لجميع الأفراد

(¹) - قد تكون الإدارة طرفا في العقد ومع ذلك يخضع العقد لأحكام القانون الخاص لأنها تظهر كشخص عادي انظر في هذا الشأن ، أحمد (محيو) ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ترجمة محمد عرب صاصيلا ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الرابعة ، 2006 ص 348.

(²) - محيو (أحمد) ، المرجع السابق ، ص 353 .

(³) - المادة 22 من القانون 04-14 المتعلق بالنشاط السمي البصري .

(⁴) - المادة 25 من القانون 04-14 المتعلق بالنشاط السمي البصري .

(⁵) - المادة 26 من القانون 04-14 المتعلق بالنشاط السمي البصري .

بتقديم عروضهم للإدارة في هذه الحالة تلجأ إلى المنافسة العامة¹، وهذه الأخيرة هي الأسلوب المتبع في الإعلان المتعلق بمنح الرخصة .

غير أنه لا يمكن اعتبار الرخصة عقداً على اعتبار أن الرخصة الممنوحة من طرف السلطة التنفيذية للمتعامل الخاص تدخل في إطار الانتفاع الخاص بالمرفق العام ، لذلك فإنها تعتبر من إجراءات الضبط الإداري التي تتقيد الإدارة في منحها أو رفضها بحدود الحريات العامة لاسيما حرية التجارة²، فإذا كان الأصل هو اختصاص السلطة التشريعية بتنظيم الحريات العامة وضبط نظامها القانوني ووضع حدودها ، فانه و كاستثناء فإنّ المشرع يعطي للسلطة التنفيذية صلاحية ضبط هذه الحريات عن طريق اللوائح والأنظمة.³

وهو الشأن بالنسبة لحرية ممارسة النشاط السمعي البصري التي تتوقف على حصول المتعاملين الخواص على رخصة من السلطة التنفيذية.⁴ ويعرف الدكتور عبد الرحمن عزوي الرخصة بأنها "وسيلة أو تقنية قانونية إدارية في يد السلطة الإدارية في مجال تنظيم ممارسة بعض الأنشطة التي تستوجب الحصول على إذن مسبق من الإدارة المختصة"⁵

وقياساً على ذلك يمكن تعريف الرخصة في مجال النشاط السمعي البصري بأنها الإذن الذي تمنحه السلطة التنفيذية للشخص الراغب في الاستثمار في النشاط السمعي البصري ، والتي تعتبر شرطاً واقفاً على ممارسة هذا النشاط ، وعلى اعتبار أن الرخصة من إجراءات الضبط الإداري فإنها تعتبر عمل قانوني صادر من جهة واحدة غير أنه ما يميز هذا العمل القانوني هو التقاء إرادتين لإنشائه من دون أن يحوله ذلك إلى عقد ، حيث يشترط لإصدار الرخصة وجود طلب أو

(¹) - محيو (أحمد)، المرجع السابق ، ص 369 .

(²) - عبد الحميد أبو زيد (محمد)، المرجع السابق ، ص 289 .

(³) - عزوي (عبد الرحمن)، المرجع السابق ، ص 97 .

(⁴) - المادة 20 من القانون 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري .

(⁵) - عزوي (عبد الرحمن)، المرجع السابق ، ص 158 .

مبادرة من الشخص المعني فلا يتصور إصدار رخصة لشخص لم يطلبها مما يعني التقاء إرادتين إرادة طالب الرخصة والسلطة المانحة ، ومع ذلك فإن الرخصة لا تشكل عقدا ، وتفسير ذلك هو ما ذهب إليه بعض الفقهاء من أن القرارات الإدارية في مجال الضبط الإداري إنما هي قرارات إدارية فردية إلزامية ولا تصلح للأعمال الإدارية الثنائية لأنَّ إرادة طالب الترخيص لا دور لها في موافقة الإدارة على منحه الترخيص ، وإنما تعتبر سببا فقط للقرار الإداري أي ما دفع الإدارة لإصدار القرار لكنه لا يلزمها بذلك ¹ .

وما يؤكد أن الرخصة هي قرار إداري هو صدورها عن طريق مرسوم الذي يعرف بأنه عمل إداري قانوني صادر عن إرادة واحدة ، ويصدر المرسوم إما من طرف رئيس الجمهورية ويسمى المرسوم الرئاسي ، أو من طرف الوزير الأول ويسمى المرسوم التنفيذي ، وقد يكون المرسوم تنظيمي وهو الذي يتضمن أحكاما عامة ومجردة وقد يكون المرسوم فردي وهو المرسوم الذي يخص فردا معينا بذاته . وفي حالة الرخصة الممنوحة في مجال النشاط السمعي البصري فإن المشرع لم يحدد نوع المرسوم أو بعبارة أخرى السلطة التي تصدر المرسوم هل هي رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي أو الوزير الأول بموجب مرسوم تنفيذي .

بناء على ما تقدم فإننا نرى بأن وصف المشرع للرخصة التي تمنح للمتعاملين الخواص في مجال النشاط السمعي البصري وصف غير صحيح و ذلك للأسباب التي سبق ذكرها فالرخصة هي عمل إداري قانوني صادر من جانب واحد ، وبالتالي فإن اعتبار المشرع للرخصة عقد له تبرير واحد وهو خطأ في الترجمة من اللغة الفرنسية حيث تضمن نص المادة 20 من قانون النشاط السمعي البصري استعمال مصطلح ACTE وهو ما يعني قرار وليس عقد ² .

وقد اشترط المشرع مجموعة من الشروط في الشخص طالب الرخصة حتى تمنح له هذه الأخيرة حيث وضع شروطا في موضوع الخدمة وفي الشخص المعنوي طالب الرخصة وفي المساهمين في هذا الشخص .

(¹) - عزاوي(عبد الرحمن) ، المرجع السابق ، ص ص 169 ، 170 .

(²) - نص المادة 20 من القانون 14-04 المتضمن قانون النشاط السمعي البصري باللغة الفرنسية .

فلا تمنح الرخصة في كل الحالات بل حدد المشرع شرطا وهو أن يكون موضوعها خدمة موضوعاتية للبث القانوني أو البث الإذاعي¹ ونقصد بخدمة نشاط سمعي وبصري ذات طابع موضوعاتي هي خدمة تتضمن برامج تلفزيونية أو سمعية تتمحور حول موضوع أو عدة مواضيع²، وهو ما يعني أن المشرع قد ضيق مجال تدخل القطاع الخاص ، وقد وزع فرص الدخول إلى هذا القطاع بشكل غير "متكافئ" حيث وسع المجال أمام مؤسسات القطاع العام فسمح لها باستغلال القطاع من خلال إنشاء قنوات عامة و قنوات موضوعاتية بينما حصر نشاط القطاع الخاص في القنوات الموضوعاتية فقط³

كما وضع المشرع قيودا على طلب الرخصة بعضها يتعلق بالشخص المعنوي والبعض الآخر بالمساهمين، فبالنسبة للشروط الواجب توفرها في الشخص المعنوي لا يمكن لأي شخص أن يطلب رخصة ممارسة النشاط السمعي البصري بل يجب تتوفر فيه مجموعة من الشروط أولها أن يكون شخصا معنويا فلا يمكن للشخص الطبيعي أن يطلب الترخيص بفتح قناة تلفزيونية أو سمعية⁴، ولم يحدد المشرع شكل الشخص المعنوي و هو ما يعني أنه يمكن للمساهمين اختيار شكل الشركة التي يريدونه حسب الأشكال المحددة في القانون التجاري⁵، كما اشترط أن يكون الشخص

(¹) - المادة 17 من القانون 04-14 المتضمن قانون النشاط السمعي البصري.

(²) - المادة 7 من القانون 04-14 المتضمن قانون النشاط السمعي البصري.

(³) - أوباية (ملكية) ، الاستثمار في القطاع السمعي البصري ما بين النصوص و الواقع ، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني العدد 8 رقم 02 ، ص 153 .

(⁴) - المادة 19 من القانون 04-14 المتضمن قانون النشاط السمعي البصري.

(⁵) - أوباية (ملكية) ، المرجع السابق ، ص 154 .

المعنوي خاضعا للقانون الجزائري وبالتالي استبعد أن يتحصل عليها ممثلي الأشخاص المعنوية الأجنبية على الترخيص بفتح فروع في الجزائر.¹

ومنعا لكل ما يمس بالنظام العام والآداب العامة فإنّ المشرع و -حسنا فعل- اشترط أن يكون الرأسمال الاجتماعي للشخص المعنوي طالب الرخصة وطنيا خالصا بعبارة أخرى يمنع مساهمة الأجانب في رأسمال الشركات والمؤسسات التي تريد دخول قطاع السمع البصري كما اشترط أن تكون الأموال المكونة للرأسمال الاجتماعي مشروعة² وذلك منعا لجريمة تبيض الأموال التي تقوم على أساس تطهير أموال مصدرها غير مشروع ، وعليه يتعين على المساهمين إثبات مشروعية هذه الأموال المستثمرة وتقديم وثائق تثبت مصدرها ، كما أكد المرسوم التنفيذي 16-220 المحدد لشروط وكيفيات تنفيذ الإعلان الخاص بالترشح هذه الشروط من خلال الملف المطلوب للترشح -والذي سنتناوله بالدراسة لاحقا- وأضاف شرطا آخر وهو ضرورة إثبات القدرات التقنية والمالية اللازمة لتجسيد قناة تلفزيونية أو سمعية وهو شرط مهم للاستثمار في هذا القطاع.³

ولم يكتفي المشرع بوضع شروط في الشخص المعنوي بل وضع مجموعة من الشروط تضمنتها المادة 19 من قانون النشاط السمع البصري، وكذلك المادة 8 من المرسوم التنفيذي ،وهي شروط ضرورية نظرا للدور الحساس لوسائل الإعلام السمعية والبصرية وتأثيرها في الرأي العام فمن المنطقي أن يشترط المشرع أن يكون المساهمين من جنسية جزائرية و كذلك متصرفي ومسيري الشخص المعنوي⁴ ذلك دعما للشرط السابق المتعلق بخضوع الشخص المعنوي للقانون الجزائري، ومن الضروري أيضا أن يشترط المشرع أن لا يكون المساهمين قد حكم عليهم بعقوبة مخلة

(¹) - المادة 19 من القانون 04-14 المتضمن قانون النشاط السمع البصري.

(²) - المادة 19 من القانون 04-14 المتضمن قانون النشاط السمع البصري .

(³) - المادة 8 من المرسوم التنفيذي 16-220 الصادر في 11 أوت 2016 المتضمن شروط وكيفيات تحديد تنفيذ الإعلان عن الترشح لمنح رخصة إنشاء خدمة اتصال سمعي بصري موضوعاتي .

(⁴) - المادة 8 من المرسوم التنفيذي 16-220 .

بالشرف أو النظام العام ، بالإضافة إلى اشتراط عدم معاداة ثورة التحرير بالنسبة للمساهمين المولودين قبل يوليو 1942 فهذه الشروط التي تضمنتها المادة 19 من القانون 04-14 وكذا المادة 8 من المرسوم التنفيذي 16-220 هي شروط جوهرية أحسن المشرع فعلا عندما وضعها في القانون وأكد عليها في التنظيم للمحافظة على النظام العام والآداب العامة، وكذا الأمن العمومي

بالإضافة إلى هذه الشروط فإن المشرع وضع شروطا أخرى تتعلق باحترافية المساهمين تتمثل في ضرورة وجود صحافيين محترفين وأشخاص مهنيين ضمن المساهمين في حين اكتفى المرسوم التنفيذي 16-220 باشتراط وجود صحفيين فقط دون الأشخاص المهنيين¹ وتشتراط الاحترافية لضمان مصداقية المشاريع الخاصة².

وأضاف المرسوم التنفيذي 16-220 شرطا آخر في المساهمين هدفه هو منع القطاع الخاص المستثمر في مجال السمعى البصري من الخوض في السياسة ووجود مثل هذا الشرط يحد من حرية ممارسة النشاط السمعى البصري فبعد أن اشتراط المشرع أن يكون الترخيص فقط في مجال ممارسة نشاط سمعي أو بصري في موضوع معين استبعد بهذا الشرط أن يكون هذا الموضوع في السياسة ، حيث فرض على المساهمين التعهد بعدم الانتماء إلى هيئة مسيرة لحزب سياسي ،وكذا عدم إسناد إدارة أو تسيير خدمة الاتصال السمعى البصري لمسير حزب سياسي وبمفهوم المخالفة فإنه يمنع على مسيري الأحزاب السياسية والمنتمين إليها أن يكونوا مساهمين في قناة تلفزيونية أو سمعية³.

كما وضع المشرع قيودا آخر يتمثل في منع أن يكون هؤلاء مساهمين في أكثر من خدمة واحدة للاتصال السمعى البصري⁴.

(¹)-المادة 8 من المرسوم التنفيذي 16-220 .

(²)-اوپاية (ملیكة) ، المرجع السابق ، ص 155 .

(³)-المادة 8 من المرسوم التنفيذي 16-220 .

(⁴)-المادتين 8 من المرسوم التنفيذي 16-220 و 23 من القانون 04-14 المتضمن قانون النشاط السمعى البصري.

وتجدر الإشارة إلى أنه سلطة ضبط السمعي البصري لم تمنح لحد الآن أي ترخيص لإنشاء قناة تلفزيونية أو إذاعية موضوعاتية على خلاف نظيرتها المغربية التي منحت مجموعة من التراخيص لإنشاء قنوات تلفزيونية وإذاعية قدرت ب11 ترخيصاً سميت بتراخيص الجيل الأول .

الفقرة الثانية

نظام الاعتماد في مجال الصحافة المكتوبة

يتطلب الحصول على اعتماد لإصدار نشرات دورية تقديم تصريح مسبق ثم الحصول على اعتماد.

ويمكن تعريف التصريح المسبق في مجال إصدار الدوريات النشيرية بأنه مجموعة من البيانات التي يقدمها الشخص الطبيعي أو المعنوي الراغب في إصدار نشيرية دورية إلى سلطة ضبط الصحافة المكتوبة كما هو منصوص عليه في المادة 11 من قانون الإعلام حيث ألزمت المادة بإداع تصريح مسبق موقع من المدير مسؤول النشيرية ، حيث يسلم له فوراً وصل بذلك¹، وقد حددت المادة 12 من قانون الإعلام البيانات الواجب توافرها في التصريح والمتمثلة في :²

بيانات متعلقة بالنشيرية الدورية حيث يجب أن يتضمن التصريح المسبق مجموعة من المعلومات تخص النشيرية الدورية وتتمثل في عنوان النشيرية وتوقيت صدورها ومكان صدورها حيث يعتبر اسم النشيرية الدورية ميزة خاصة بها تفرقها عن غيرها من النشريات فالأشخاص يعرفون الصحيفة من خلال اسمها فيقبلون على شرائها أو يعرضون عنها³، كما ألزم المشرع تحديد توقيت صدور النشيرية الدورية ذلك أن النشريات يمكن أن تكون يومية صباحية وهي التي تصدر في الصباح أو يومية مساءية، وهي توزع عادة في المدن الكبرى، وتكون عادة مكملة للصحف الصباحية وتهتم

(¹)-المادة 11 من القانون العضوي 05-12 المتضمن قانون الإعلام .

(²)-المادة 12 من القانون العضوي 05-12 المتعلق بالإعلام .

(³)- محمد الخطيب(سعدى) ، القيود القانونية على حرية الصحافة منذ العهد العثماني وحتى العهد الحالي دراسة مقارنة، منشورات الحلبي القانونية، بيروت، الطبعة الأولى، 2006، ص

خاصة بالأخبار الثقافية والاجتماعية والتسليية والرياضة ،كما قد تكون النشريات أسبوعية أو نصف شهرية أو شهرية أو موسمية.¹ ويعتبر تحديد مكان صدور النشريات الدورية بيان إلزامي في التصريح المسبق، كما يلزم قانون الإعلام تحديد موضوع النشريات² في التصريح المقدم لسلطة الضبط وذلك لتحديد صفتها إن كانت سياسية ، اجتماعية ، ثقافية ، رياضية ، أو غيرها ، والهدف من ذلك هو معرفة مدى توافق هذه الصحيفة من حيث موضوعها مع الأحكام القانونية المتعلقة بإصدارها .³

وباشتراط المشرع تحديد لغة أو لغات النشر كشرط إلزامي فهذا يعني أن المشرع يجيز تعدد لغات النشر ، غير أن المشرع قد ميّز في هذا الشأن بين النشريات الدورية الموجهة للإعلام العام⁴ والتي يجب أن تصدر بإحدى اللغتين الوطنيتين أو كليهما⁵ ، أما بالنسبة للنشريات الدورية

(¹) - الجيلالي (عباسة)، سلطة الصحافة في الجزائر ، الحرية ، الرقابة والتعتيم ، دار الغرب للنشر و لتوزيع ، وهران الطبعة الثانية، 2002 ، ص 23 .

(²) - المادة 12 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

(³) - محمد الخطيب (سعدى) ، المرجع السابق ، ص 44 .

(⁴) - يقصد بالنشريات الدورية الموجهة للإعلام العام ، كل نشرية تتناول خبرا له علاقة بميادين خاصة ، وتكون موجهة للجمهور (المادة 7 من القانون العضوي المتعلق بالإعلام) .

(⁵) - الفقرة الأولى من المادة 20 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

المتخصصة¹ والنشرية الدورية الموجهة للنشر والتوزيع وطنيا أو دوليا يمكن أن تصدر باللغات الأجنبية بعد موافقة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ، كما يجب أن يتضمن التصريح تحديدا لمقاس النثرية وسعرها .

كما يشترط قانون الإعلام على مقدّم التصريح أن يذكر اسم ولقب وعنوان ومؤهل المدير مسؤول النثرية² بالإضافة إلى تضمنه بيانات تتعلق بملك النثرية وشركة نشرها فيجب أن يتضمن التصريح أسماء وعناوين المالك أو الملاك ، و مكونات رأسمال الشركة أو المؤسسة المالكة لعنوان النثرية ، و هذا يعني انه يمكن أن يكون المالك شخصا طبيعيا أو معنويا كما يجب أن يتضمن الطبيعة القانونية لشركة نشر النثرية ومكونات رأسمالها .³

غير أنه وكما سبق الإشارة إليه أعلاه فإنّ التصريح المسبق لا يكفي لإصدار دورية نثرية بل يجب أن يتحصل الشخص الراغب في الإصدار على اعتماد تسلمه سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في أجل ستين يوما (60) يوما ابتداء من تاريخ إيداع التصريح ، حيث يعتبر الاعتماد بمثابة موافقة على الصدور.⁴

(¹) - يقصد بالنشرية الدورية المتخصصة ، كل نثرية تتناول خبرا له علاقة بميادين خاصة ، وتكون موجهة

لفئات من الجمهور (المادة 8 من القانون العضوي 05-12 المتعلق بالإعلام)، أو هي النشرية التي تتناول مواضيع لها علاقة بمجالات تخصصها مثل النشرية الدورية والعقائدية والعلمية والمالية والنسائية (عباسة الجيلالي ، المرجع السابق ، ص 24) .

(²) - المادة 12 من القانون العضوي 05-12 المتعلق بالإعلام .

(³) - المادة 12 من القانون العضوي 05-12 المتعلق بالإعلام .

(⁴) - المادة 13 من القانون العضوي 05-12 المتضمن قانون الإعلام .

ويقصد بالاعتماد القبول أو الرضا المعبر عنه ،والصادر عن إحدى السلطات على مسعى أحد الأشخاص عندما ترى أنه يستوفي الشروط والإجراءات المطلوبة لممارسة نشاط ما ¹، فهو إذن صورة من صور استعمال الترخيص حيث يعرف الترخيص الإداري باعتباره عملاً إدارياً قانونياً عدة استعمالات من حيث المفردات المستعملة للدلالة على معنى الترخيص كعمل قانوني ومن الناحية العملية كوثيقة أو مستند قانوني يتعين على الأشخاص الحصول عليه واستصداره من الجهة الإدارية أو شبه الإدارية المختصة قبل ممارسة نشاط منظم أو مقنن أو ممارسة مهنة منظمة حيث يتخذ عدة مسميات ويصدر في عدة صور من بينها الاعتماد ²، وبالتالي فالاعتماد لإصدار دورية نشرية ترخيص إداري تمنحه سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ، ويقصد بالترخيص أو الإجازة الموافقة الإدارية والسماح لشخص ما أو عدة أشخاص معروفين من أجل إصدار ونشر جريدة أو مطبوع دوري خصوصاً إذا كانت تحمل الشروط القانونية الأساسية أو الرفض حسب المصالح الخاصة به.³

وتجدر الإشارة إلى أن الاعتماد يجب أن يتضمن كل المعلومات المتعلقة بتعريف الناشر وخصائص النشرية ، ويمنع على المؤسسات الناشئة التنازل على الاعتماد بأي شكل من الأشكال ، وأي تجاوز لهذا الحكم يترتب عليه سحب هذا الأخير ،وقد اشترط أيضاً على المالك الجديد في حال بيع النشرية الدورية أو التنازل عليها ، طلب الاعتماد من جديد ⁴، أما في حالة عدم صدور النشرية الدورية في مدة سنة ابتداء من تاريخ تسليمه فسيسحب الاعتماد من المؤسسة الناشئة ، كما يؤدي توقف النشرية عن الصدور طيلة تسعين يوماً ، بالضرورة إلى تجديد إجراءات الاعتماد

(¹) - عزاوي (عبد الرحمن)، المرجع السابق، ص 161 .

(²) - عزاوي (عبد الرحمن)، المرجع السابق، ص 158 .

(³) - سعدي مصطفى (كمال)، الإطار القانوني لحرية الصحافة ،دار الكتب القانونية -دار شتات للنشر و البرمحيات ،مصر-الإمارات، 2017، ص 91 .

(⁴) - المادة 18 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .

الخاصة بصدور هذه الأخيرة¹. كما أن كل تغيير يطرأ على العناصر المكونة للتصريح المقدم للحصول على اعتماد لإصدار نشرية دورية يجب أن يبلغ به كتابيا سلطة ضبط الصحافة المكتوبة خلال العشرة أيام الموالية لإدراج التغيير، "وتسلم سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وثيقة التصحيح خلال الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ التبليغ"².

ويتفق في ذلك المشرع الجزائري مع نظيره المصري الذي حصر حالات سقوط الترخيص بإصدار صحيفة في حالتين تتمثل الحالة الأولى في عدم الصدور وتتحقق هذه الحالة إذا لم تصدر الصحيفة خلال الثلاثة أشهر التالية للترخيص أو إذا لم تصدر بانتظام خلال ستة أشهر أو تكون مدة الاحتجاب أطول من مدة توالي الصدور، وأعطى للمجلس الأعلى للصحافة صلاحية إثبات عدم انتظام صدور الجريدة³، أما الحالة الثانية فتتعلق بالتصرف بالترخيص وانقضاء شخصية المرخص له حيث منع المشرع المصري كما هو الشأن بالنسبة للمشرع الجزائري التصرف في الترخيص بأي نوع من أنواع التصرف، كما أن انقضاء الشخصية المعنوية لصاحب الترخيص لأي سبب من الأسباب يؤدي إلى سقوط الترخيص واعتباره لم يكن⁴ وهذا ما أغفله المشرع الجزائري حيث لم ينص على حالة انتهاء الشخصية المعنوية للمؤسسة الناشرة .

المطلب الثاني

نقل سلطة منح التراخيص الإدارية لممارسة حرية الإعلام إلى سلطات الضبط

الاقتصادي

كما هو معلوم فإنّ منح التراخيص لممارسة الحريات العامة بما فيها حرية ممارسة الإعلام متروك لسلطات الضبط الإداري على اعتبار أنها المخولة للمحافظة على النظام العام والمصلحة

(¹) - مفتى (فاطيمة)، المرجع السابق ، ص 64 .

(²) - المادة 19 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .

(³) - المادة 48 من القانون رقم 96 لسنة 1996 المتضمن قانون تنظيم الصحافة المصري .

(⁴) - المادة 49 من القانون رقم 96 لسنة 1996 .

العامة ،غير أن التطور القانوني والاقتصادي والسياسي جعل التشريعات تنقل هذه السلطة إلى هيئات ضبط اقتصادي مستقلة تتمثل في سلطات ضبط الإعلام ، تختص سلطة ضبط الصحافة المكتوبة باستلام التصريح المسبق ومنح الاعتماد (الفرع الأول) أما سلطة ضبط السمعي البصري فقد أعطاهها المشرع صلاحيات محدودة في مجال الرخصة (الفرع الثاني) .

الفرع الأول.

دور سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في منح الاعتماد

وضع المشرع مجموعة من الإجراءات للحصول على الاعتماد تتمثل أولاً في تقديم تصريح مسبق يتضمن جملة من البيانات والمعلومات على أساسها يتم تقرير منح الاعتماد من عدمه وفي هذا الشأن فإنه منح صلاحية السماح بدخول قطاع الصحافة المكتوبة إلى سلطة الضبط المستقلة في هذا المجال (سلطة ضبط الصحافة المكتوبة) حيث تضطلع بصلاحيتين أساسيتين الأولى تتعلق باستلام التصريح المسبق (الفقرة الأولى) والثانية تتعلق بمنح الاعتماد (الفقرة الثانية) .

الفقرة الأولى

صلاحية سلطة ضبط الصحافة المكتوبة إزاء التصريح المسبق

- دور سلبي أم تقريبي؟ -

سبق وأن عرّفنا التصريح المسبق بأنه مجموعة البيانات التي يقدمها الشخص إلى سلطة ضبط الصحافة المكتوبة لإعلامها برغبته في إصدار نشرة دورية فهو بهذا المعنى يتفق أكثر مع نظام الحرية ذلك لأنه يجعل ممارسة الحرية في يد الأفراد لا في يد الجهات الإدارية حيث يترتب على عدم المعارضة فيه أن يصبح النشاط المخطر عنه نهائياً غير قابل للتعديل والإلغاء.¹

(¹)-الطيب عبد اللطيف(محمد) ، المرجع السابق ص 502 .

ففي ظل نظام التصريح أو الإخطار يتوقف ممارسة الحرية على مسعى يقوم به الشخص لدى سلطة الضبط ، إذ يجب عليه أن يخطر بها بالنشاط الذي قرر القيام به أو ممارسته في الظروف والأشكال التي حددها القانون ،ومن المفروض أن يكون دور سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في هذه الحالة سلبيا فالتصريح لا يعطيها أية سلطة للبت والقرار ، بل تقتفي بتسجيله وبعد معاينته والتحقق من صحته وقانونيته تمنح مقدمه وصلا يمكنه من الإثبات لاحقا بأنه في وضع قانوني ، وبعد تقديم التصريح يمكن للشخص المعني التصرف كما أراد وقرر هو بنفسه ، إذ يعتبر الأمر بالنسبة إليه شكلية يجب استقاؤها، وليس أمرا متعلقا بحاجز محتمل يمكن أن يعترض إرادته¹ وهو بهذا المعنى يختلف عن الترخيص الإداري حيث يكون دور سلطة الضبط ايجابيا ورغم أنهما يتفقان في أن كل منهما نظام وقائي للحماية ووسيلة من وسائل تدخل سلطات الضبط لتنظيم دخول مجال الصحافة ،على أن الفارق بينهما يكمن في درجة التقييد ومداه ففي حين يقف الأمر في نظام الإخطار عند إعلام سلطة الضبط بممارسة النشاط فان الأمر لا يتعدى ذلك في ظل نظام الترخيص حيث يجب على الفرد أن يحصل على تصريح من الإدارة بممارسة هذا النشاط قبل البد في ممارسته مما لاشك فيه أن نظام الإخطار يتفق أكثر مع منطق الحرية من نظام الترخيص ولذلك عملت الدول الديمقراطية على تصديق نطاق الأخذ بفكرة الترخيص مما يستنتج بالضرورة التوسع في الأخذ بنظام الإخطار.²

ويترتب على ما سبق اختلافا في السلطة التقديرية الممنوحة لسلطة الضبط فبينما تتمتع في إطار نظام الترخيص بسلطة تقديرية واسعة في منح الترخيص أو رفضه فإنها في مجال الإخطار أو التصريح سلطتها مقيدة ذلك أن دورها في هذه الحالة يكمن في استلام الإخطار حتى تكون على علم بالمخاطر التي يمكن أن تنتج عن النشاط فقط وذلك لان شروط النشاط محددة سلفا فلا تستطيع الاعتراض مادامت قد توافرت فيه الشروط التي نص عليها القانون .

(¹) - عزايوي (عبد الرحمن)، المرجع السابق ، ص ، ص 210 ، 211 .

(²) - رضا عرابي (أحمد)، المرجع السابق ، ص 374 .

غير أن الملاحظ من صلاحيات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في مجال التصريح المسبق أن الشخص الذي يسلم لها هذا التصريح لا يستطيع إصدار النشرة الدورية مباشرة بل يتعين عليه الحصول على الاعتماد لذلك فإنه يتعين هنا التفرقة بين التصريح غير المقترن بحق الإدارة في الاعتراض والتصريح المقترن بحقها في الاعتراض فحسب الدكتور عصمت عبد الله الشيخ النوع الأول ما هو إلا وسيلة للتحقق من قيام المسؤولية بعد ممارسة النشاط في حالة إساءة استعمال الحق أما الإخطار المقترن بحق الإدارة في الاعتراض إجراء وقائي إذ يتيح للإدارة أن تعترض على ممارسة النشاط أو الحرية في حالة عدم استيفاء البيانات المتطلبة قانونا لممارسة النشاط أو الحرية لذا فإن هذا النوع من الإخطار يقترب إلى حد كبير من الترخيص لدرجة أن هناك من الفقه من يخلط بينه و بين الترخيص ¹.

إذن فالتصريح المسبق المتفق مع ممارسة الحرية والذي لا يشكل عائقا أمام الأفراد بل من شأنه تنظيمها فقط حتى لا يحدث إخلال بالنظام العام هو التصريح غير المقترن بحق الإدارة في الاعتراض ،ولابد من إسقاط هذا المعنى على التصريح المفروض لإصدار نشرة دورية المنصوص عليه في قانون الإعلام لتحديد الطبيعة القانونية لها التصريح ذلك أن دور سلطة ضبط الصحافة المكتوبة لا يقتصر على استلام التصريح و أن الشخص الراغب في إصدار نشرة دورية يجب عليه انتظار الحصول على اعتماد مما يجعل هذا التصريح بمثابة طلب للحصول على الاعتماد ومقارنة مع الإجراءات التي كان معمول بها في التشريع الجزائري في ظل قانون الإعلام 90-07 الملغى نجد أن التصريح المسبق الذي كان شرطا وجوبيا لإصدار النشرات الدورية يتفق أكثر مع نظام الحرية ،ذلك أنه كان يكفي أن يقوم الشخص المعني بتقديمه أمام وكيل الجمهورية المختص إقليميا لمكان صدور النشرة الدورية ، وذلك في ظرف لا يقل عن 30 يوما من صدور العدد الأول. ²

(¹) - عبد الله الشيخ (عصمت)، المرجع السابق ، ص 73 .

(²) - المادة 14 من القانون رقم 90-07، المتعلق بالإعلام .

ورغم أن الجميع يتفق على أن المشرع أحسن فعلا بنقل الاختصاص من وكيل الجمهورية إلى سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وهو أمر منطقي إذ أن هذا الإجراء لا يمكن القيام به إلا من طرف أهل الاختصاص ومادام الأمر كذلك فكان الأولى أن تكون الهيئة المعنية بالرقابة إعلامية بالدرجة الأولى¹، غير أنه ما يعاب على التصريح المسبق المقدم إلى سلطة ضبط الصحافة المكتوبة مقارنة مع التصريح المقدم سابقا إلى وكيل الجمهورية هو أن القانون الملغى لم ينص على إمكانية قيام وكيل الجمهورية برفض التصريح بمعنى أن التصريح المسبق كان فعلا عبارة عن إجراء وقائي فقط لتبنيه السلطات إلى قيام الشخص بإصدار نشرية دورية، حيث أن الأمر يتطلب فقط تقديم تصريح مسبق موقع من مدير النشرة إلى وكيل الجمهورية في ظرف لا يقل عن ثلاثين يوم من صدور العدد الأول، وذلك لتسجيله ورقابة صحته حيث يقدم لمدير النشرة وصلا ويعتبر هذا الأخير سندا قانونيا يمكن الناشر من طباعة النشرة الدورية لدى المطابع التي تكتفي بطلب الوصل للشروع في الطباعة، فالمشرع بالتالي أعطى للتصريح طبيعة قضائية وليست إدارية وهو ما يعني أن المشرع قد أضفى حماية على حرية الإصدار على اعتبار أن القضاء ضمانا من ضمانات حماية الحريات بما في ذلك حرية الصحافة².

غير أن دور سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بالنسبة للتصريح المسبق لا يقتصر فقط على استلام التصريح بل أن المشرع نص على منح سلطة الضبط **الاعتماد** إلى المؤسسة الناشئة في أجل **60 يوما** من تاريخ إيداع التصريح والذي يعتبر بمثابة موافقة على الصدور³، كما نص على احتمال رفض سلطة الضبط منح الاعتماد⁴ مما حول التصريح من مجرد إخطار إلى إجراء أولي للحصول على الاعتماد وهو ما يعطي لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة سلطة واسعة في قبول أو رفض منح الاعتماد وكان من المفروض أن يختار المشرع طريق الإخطار غير المقترن بحق

(¹) - لعبادي (إسماعيل)، المرجع السابق، ص 66 .

(²) - خضير (رشيد) ، المرجع السابق ، ص 544.

(³) - المادة **13** من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

(⁴) - المادة **14** من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

سلطة الضبط بالاعتراض فهو أخف القيود التي يمكن فرضها على ممارسة حرية إصدار الصحف وأكثرها توفيقاً بين هذه الحرية والسلطة باعتبار حرية الصحافة من قبيل الحريات السياسية وكذا الفكرية فالأصل في هذه الحريات هو الأخذ بالنظام الحر بحيث لا يخضع ممارستها للإذن وفقاً للمبدأ الديمقراطي الذي يقضي بعدم إخضاع ممارسة الحريات الفكرية لقيود الترخيص¹

وعلى سبيل المقارنة نجد أن أغلبية الدول العربية تعتمد على نظام الإخطار المقترن بالحق على الاعتراض رغم عدم التصريح بذلك بوضوح ، وفي هذا الشأن نجد أن **المشروع المصري** اعتمد على الإخطار المسبق حيث يشترط على من يريد إصدار صحيفة جديدة أن يقدم إخطاراً كتابياً إلى المجلس الأعلى للصحافة موقفاً عليه من الممثل القانوني للصحيفة مشتملاً على اسم ولقب وجنسية ومحل إقامة صاحب الصحيفة ودوريتها وكذا اللغة التي تنشر بها ونوع نشاطها ، غير أن الأمر لا يتوقف عند الإخطار بل لابد أن ينتظر الراغب في إصدار صحيفة قرار المجلس الأعلى للصحافة خلال مدة لا تتجاوز أربعين يوماً من تاريخ تقديمه إليه مستوفياً جميع البيانات ويمكن للمجلس أن يرفض الترخيص بقرار مسبب²، وبالتالي فإن الترخيص الذي يأخذ به المشروع المصري في مجال حرية إصدار الصحف في مركز وسط بين الترخيص المقيد والترخيص التقديري ، ذلك أن المشروع بعد أن أورد الشروط والضوابط اللازمة للترخيص بإصدار الصحف خول للمجلس الأعلى للصحافة صلاحية تقدير جميع الظروف المحيطة بالطلب وتقدير ما تقتضيه المصلحة العامة فهو يتمتع بذلك بسلطة تقديرية وفي المقابل لا يستطيع المجلس الأعلى للصحافة أن يرفض طلب الإصدار لعدم توافر بعض أو كل الشروط التي يتطلبها القانون فسلطته في ذلك مقيدة³.

(¹) - عبد الله الشيخ (عصمت) ، المرجع السابق ، ص 75 .

(²) - المادتين 46 و 47 من القانون رقم 96 لسنة 1996 ، ج ر م ، العدد 25 مكرر (أ) ، الصادرة في 30 جوان 1996 .

(³) - عبد الله الشيخ (عصمت) ، المرجع السابق ، ص 90 .

في حين نجد **المشروع المغربي** قد اعتمد على الإخطار المسبق أمام وكيل الملك في المحكمة الابتدائية التي يوجد في مقر اختصاصها المقر الرئيسي للمطبوع الدوري أو الصحيفة الإلكترونية ويمكن إصدار المطبوع الدوري بعد أجل شهر من تاريخ تسلم شهادة الإيداع إذا لم يتلقى مدير النشر أي اعتراضا كتابيا ومعللا من وكيل الملك¹، ورغم أن وكيل الملك يرسل نسخة من الوثائق والبيانات إلى كل من المجلس الأعلى للصحافة ووزارة الإعلام إلا أن القانون لم ينص على إمكانية اعتراض مجلس الصحافة أو الوزارة أو إمكانية رفضهما الإصدار وهو ما يعني أنه ترك كامل السلطة لوكيل الملك .

الفقرة الثانية

صلاحية سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في منح الاعتماد والترخيص

تختص سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بمنح الاعتماد للنشريات الدورية الوطنية كما تختص بمنح الترخيص لاستيراد النشريات الدورية الأجنبية .
فبالنسبة لمنح الاعتماد فإنه بعد تقديم صاحب الشأن التصريح المسبق لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة فإنه يكون لهذه الأخيرة دورا في الترخيص له بإصدار نشرية دورية أو رفض ذلك ، فلا يمكن للأفراد الاكتفاء بتقديم طلب للحصول على الترخيص واعتباره كافيا لممارسة النشاط².

وقد حدد المشروع لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة أجل ستين يوما للرد على طلب الترخيص³، ويكون موقف سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بعد تقديم التصريح إما إيجابيا وبالتالي يمكن للشخص المعني إصدار النشرية الدورية أو سلبيا وهو يعني رفض طلب الترخيص ، غير أن

(¹) - المادتان 22 و 23 من الظهير الشريف رقم 1.16.122 الصادر في 10 أغسطس 2016 بتنفيذ القانون 88.13 المتعلق بالصحافة والنشر ، جريدة رسمية العدد 6491 ، بتاريخ 15 أغسطس

2016 ، ص 5966 .

(²) - مرسى (حسام)، المرجع السابق ، ص 211 .

(³) - المادة 13 من القانون العضوي 12-05

السؤال الذي يطرح هو على أي أساس يتم رفض منح الاعتماد ؟ ذلك أن هذا الأخير لن يكون له أية خطورة في تجاوز السلطة إذا ما كانت سلطة الضبط مقيدة في الالتزام بمنحه عند توافر شروط معينة، أما إذا كان منحه يقع في نظام السلطة التقديرية للسلطة فإنه يبدو أكثر خطورة على الحرية¹، و للإجابة على هذا السؤال يتعين البحث في القانون عن شروط منح الاعتماد أو بعبارة أخرى أسباب رفض منح الاعتماد حتى تتبين لنا طبيعة الاعتماد هل هو تقديري أو تقييدي ذلك أن الأول يستلزم فيه المشرع توافر شروط محددة في طلب الترخيص حتى تمنحه الإدارة الإذن بممارسة النشاط أو الحرية المزمع ممارستها من قبل مقدم الطلب، معنى ذلك أن هناك قيد على حرية سلطة الضبط في أنها يجب أن تمنح الترخيص مادامت تتوفر الشروط التي وضعها المشرع للحصول عليه أما النوع الثاني وهو الترخيص التقديري ففيه يكون من سلطة الإدارة أن تمنح أو لا تمنح الترخيص فسلطتها في ذلك تقديرية ومن ثم فإن هذا النوع من الترخيص يكون اشد خطورة على الحرية من الترخيص المقيد فقد تتعسف الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية وتمنح الترخيص لمن تشاء وترفض منحه لمن تشاء بحجة المحافظة على النظام العام²

وبالرجوع إلى قانون الإعلام نجد أن المشرع لم يحدد الحالات التي تؤدي إلى رفض منح الاعتماد بل ترك السلطة التقديرية لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة ، فالمفروض أن تكون صلاحيتها في منح الاعتماد مقيدة بشروط يضعها القانون حتى لا تكون لها سلطة تقديرية واسعة و اكتفى المشرع في هذا الشأن بوضع البيانات الواجب توافرها في التصريح المسبق دون تحديد للأسباب التي يمكن على أساسها ترفض سلطة الضبط منح الاعتماد باستثناء تحديده للشروط الواجب توافرها في المدير مسؤول النشرية والمتمثلة في كونه جزائري الجنسية بالتالي يمنع الأجانب من تسيير النشرية الدورية وكذا حيازته على شهادة جامعية وتمتعه بالخبرة لا تقل عن 10 سنوات في ميدان الإعلام بالنسبة للنشرية الدورية للإعلام العام وخمسة سنوات خبرة في ميدان التخصص

(¹) -فلاح حاكم (علي)،سلطات الإدارة في مجال الضبط الإداري و تأثيرها في الحريات العامة ،دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ،الإسكندرية ،مصر 2018 ص ص 80،81 .

(²) -عبد الله الشيخ (عصمت)، المرجع السابق ، ص 69 .

العلمي أو التقني أو التكنولوجي بالنسبة للنشريات المتخصصة، بالإضافة إلى شروط أخرى تتعلق بتمتعته بحقوقه المدنية، و ألا يكون قد حكم عليه بعقوبة مخلة بالشرف، وألا يكون قد قام بسلوك معاد لثورة أول نوفمبر 1954 بالنسبة للأشخاص المولودين قبل يوليو 1942.¹ ولم يضع شروطا أخرى تؤدي إلى الرفض كتقديم تصريح كاذب أو تصريح ناقص، أو معلومات غير كافية، و أمام سكوت المشرع عن تحديد الأسباب التي يمكن على أساسها رفض منح الاعتماد نقول بأن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة لها سلطة تقديرية وواسعة في قبول أو رفض الاعتماد.

وقد ألزم المشرع سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بالتعبير عن موقفها ورأيها في الطلب المقدم أمامها بقرار صريح والذي يجب أن يكون معللا وقد أحسن المشرع باشتراط قرار تسببب قرار الرفض وذلك لإحاطة أصحاب الشأن علما بالأسباب التي بنيت عليها سلطة ضبط الصحافة المكتوبة قرارها والتي دفعتها إلى الرفض.²

كما أوجب المشرع ضرورة تبليغ المعني بقرار الرفض حتى يتمكن من الطعن فيه أمام القضاء³، ولم يشر المشرع في قانون الإعلام إلى حالة سكوت سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وعدم الرد على طلب الاعتماد خلال الأجل المحدد كما فعل المشرع المصري الذي اعتبر أن سكوت المجلس الأعلى للصحافة في هذه الحالة يعتبر قرارا ضمينا بالموافقة وهي حسب الدكتور أحمد رضا عرابي، قرينة قاطعة لا تقبل إثبات العكس فلا يجوز للمجلس الأعلى للصحافة المصري الاحتجاج بعدم الانتهاء من بحث الطلب أو حاجته لوقت إضافي لاستكمال دراسته واستيفاء التقارير⁴، وبالنسبة للتشريع الجزائري فسكوته عن توضيح حالة سكوت سلطة ضبط الصحافة المكتوبة له تفسيران إما أنه يعني أنه لا يجوز لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة السكوت وأنه يتعين عليها الرد على كل الطلبات المقدمة إليها في شكل تصريح مسبق سواء بالإيجاب أو السلب وإما أنه سهو منه فقط وتطبق بشأن سكوت سلطة ضبط الصحافة المكتوبة القواعد العامة التي تعتبر

(¹) -المادة 23 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

(²) -رضا عرابي (أحمد)، المرجع السابق، ص 380 .

(³) -المادة 14 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

(⁴) -رضا عرابي (أحمد)، المرجع السابق، ص 382.

سكوت الإدارة رفضاً ضمناً، وهو ما لا يستساغ تطبيقه في حالة إصدار النشريات الدورية ذلك أن الأمر يتعلق بحرية الصحافة المكتوبة التي هي في الحقيقة أن القاعدة فيها هو جواز ممارستها بكل حرية ودون قيد أو شرط، وبالتالي سكوت سلطة الضبط في هذه الحالة يعتبر قبولاً ضمناً .

ولم يغفل المشرع من خلال قانون الإعلام تناول موضوع مهم وهو النشريات الدورية الأجنبية سواء فيما يتعلق بطبع عنوان مملوك لشركة أجنبية والذي يخضع لترخيص من الوزارة المكلفة بالاتصال¹ أو فيما يتعلق بإصدار أو استيراد النشريات الدورية من طرف الهيئات الأجنبية والبعثات الدبلوماسية الموجهة للتوزيع المجاني وهذه الأخيرة تخضع لترخيص من الوزارة المكلفة بالشؤون الخارجية² أو استيرادها حيث أعطى الصلاحية لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة بمنح الترخيص باستيراد النشريات الدورية الأجنبية³، ولم يحدد المشرع المقصود بالنشريات الدورية الأجنبية، كما أنه لم يحدد المعيار الذي من خلاله نعتبر النشرة أجنبية هل اعتمد معيار اللغة أم الأصل الأجنبي كل هذه المسائل تحتاج إلى توضيح على غرار ما فعل المشرع الفرنسي الذي كان دقيقاً في تحديده لمفهوم النشرة الأجنبية، حيث اعتمد في ذلك على معيار اللغة والأصل الأجنبي.⁴

أما المشرع المغربي فقد اعتمد على معيارين لتحديد النشريات الدورية الأجنبية هما أن يصدر المطبوع في الخارج أو أن يصدر في المغرب غير أن ما يفوق ثلث المالكين أو الشركاء أو المساهمين أو رأس المال أو من لهم حق التصويت في الجموع و أجهزة إدارة المؤسسة أوهما معا

(¹) - المادة 22 من القانون العضوي 05-12 المتضمن قانون الإعلام .

(²) - المادة 38 من القانون العضوي 05-12 المتضمن قانون الإعلام .

(³) - المادة 37 من القانون العضوي 05-12 المتضمن قانون الإعلام .

(⁴) - ضريفي (نادية)، لجلظ (فواز)، حرية الإعلام في الجزائر - سلطات إدارية تنظيمية واسعة مقابل حرية إعلامية ضيقة، مداخلة في المؤتمر العلمي الرابع، القانون و الإعلام، كلية الحقوق جامعة طنطا، 23-24- أبريل 2017، ص 13 .

يمتلكها شخص ذاتي أو اعتباري من جنسية أجنبية¹ ، غير انه وفيما يدخل في اختصاص سلطة ضبط الصحافة المكتوبة فهي النشريات الأجنبية التي تصدر خارج الجزائر على اعتبار أن الأمر يتعلق باستيراد هذه النشريات .

وقد ترك المشرع للتنظيم تحديد الأحكام المتعلقة بترخيص الاستيراد ، ولم يصدر لحد الآن هذا النص التنظيمي ، ويتوقف استيراد النشريات الدورية الأجنبية على الحصول على ترخيص من سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ونقصد بالترخيص "الموافقة الإدارية والسماح لشخص ما أو عدة أشخاص معروفين من أجل استيراد النشريات الدورية الأجنبية ، وهذا يعني أنه جزء أساسي من النظام الوقائي الذي تتخذه الدولة من أجل قطع الطريق على الأضرار التي تصيب المجتمع ، والنظام العام² خاصة فيما يتعلق بالنشريات الدورية الأجنبية ، والتي قد تشكل خطرا كبيرا في محتواها على النظام العام

ورغم أن المشرع قد فرق في "تسمية الإجراءات الضبطية " بين الصحف الوطنية والأجنبية ففي الوقت الذي يتم إصدار نشرية دورية وطنية بتصريح مسبق واعتماد ، فإنه يتم استيراد النشريات الأجنبية بموجب ترخيص ورغم أن الاعتماد هو شكل من أشكال الترخيص كما سبقنا أعلاه إلا أن المشرع اختار أن يستعمل تسمية اعتماد بالنسبة للصحف الوطنية وترخيص بالنسبة للصحف

(¹) - المادة 30 من الظهير الشريف 1.16.122 .

(²) - سعدي مصطفى (كمال)، مرجع سابق ، ص 91 .

الأجنبية حتى يظهر خطورة النشريات الدورية الأجنبية على النظام العام ولعل السبب في ذلك أيضا هو منع الأشخاص الذين لم يحصلوا على اعتماد في الجزائر من إصدار نشرية دورية خارج الجزائر ثم تكليف شخص في الوطن باستيرادها، وقد ترك المشرع للتنظيم تحديد كلما يتعلق بالترخيص لاستيراد النشريات الدورية الأجنبية .

وعلى عكس المشرع الجزائري نجد أن المشرع الفرنسي لم يحمي بالتمييز بين الصحف الوطنية والأجنبية حيث يمكن ذلك بكل حرية ، ودون تصريح ، ولا ترخيص ، ولا دفع ، وذلك بعد أن كان بموجب المادة 14 من قانون 29 جويلية 1881 يوقف إصدار الصحف الأجنبية وبيعها وتوزيعها على قرار من وزير الداخلية ويعاقب لمخالفين بالسجن والغرامة.¹

(¹) - المادة 14 من قانون 29 جويلية 1881 الفرنسي المعدل

‘‘ La circulation, la distribution ou la mise en vente en France des journaux ou écrits, périodiques ou non, rédigés en langue étrangère, peut être interdite par décision du ministre de l'intérieur.

Cette interdiction peut également être prononcée à l'encontre des journaux et écrits de provenance étrangère rédigés en langue française, imprimés à l'étranger ou en France.

Lorsqu'elles sont faites sciemment, la mise en vente, la distribution ou la reproduction des journaux et écrits interdits sont punies d'un emprisonnement de six jours à un an et d'une amende de 1.800 à 30.000 F.

Il en est de même de la reprise de la publication d'un journal ou d'un écrit interdit, sous un titre différent. Toutefois, en ce cas, l'amende est portée de 3.600 à 60.000 F.

Il est procédé à la saisie administrative des exemplaires et des reproductions de journaux et écrits interdits et de ceux qui en reprennent la publication sous un titre différent.’’

حيث قام سنة 2004 بإلغاء هذه المادة بعد قرار من مجلس الدولة الفرنسي.¹ أما بالنسبة للمشرع المغربي فإنه يشترط إذن من رئيس الحكومة بناء على طلب كتابي من يوجه المالك أو المستأجر أو المسير أو مدير النشر يتضمن هذا الطلب كل البيانات المطلوبة لإصدار دورية نشرية وطنية وفي حالة المخالفة تتعرض الدورية النشيرية الأجنبية للحجز الإداري كما يعاقب مدير النشر والطابع، وصاحب المطبعة والموزع غرامة مالية²، وبذلك فإن كل من المشرع الجزائري، والمغربي يضع قيودا على النشريات الدورية الأجنبية، وهو أمر منطقي حفاظا على النظام العام والآداب العامة والأمن.

الفرع الثاني

صلاحيات محدودة لسلطة ضبط السمعى البصري في مجال الرخصة

سبق وأن درسنا في الفصل السابق سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ولاحظنا أن المشرع قد أعطاهم صلاحية منح الاعتماد للأشخاص الراغبين في إصدار نشرية دورية بمعنى أن دورها أساسي في السماح أو منع الدخول إلى مجال الصحافة المكتوبة، لكن الأمر يختلف بالنسبة لسلطة ضبط السمعى البصري فالمشرع وعلى خلاف سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وأغلبية سلطات الضبط الأخرى أعطى لهذه السلطة دورا محدودا في السماح للمتعاملين الخواص بالدخول إلى السوق في مجال السمعى البصري، حيث يقتصر دورها على التحضير لإجراءات الرخصة سواء في مرحلة الإعلان، مرحلة استلام الملفات ودراستها (الفقرة الأولى) دون إصدار القرار المتضمن الرخصة الذي يعود إصداره إلى السلطة التنفيذية كما سبق وأن أشرنا، كما أعطى المشرع لسلطة ضبط السمعى البصري دورا ثانويا بعد منح الرخصة (الفقرة الثانية).

(¹) - Décret n° 2004-1044 du 4 octobre 2004 - art 1 (v) JORF 5 octobre 2004

(²) - المادة 29 من الظهير الشريف 1.16.122.

الفقرة الأولى

الدور التقني لسلطة ضبط السمعى البصرى فى مرحلة التحضير لمنح الرخصة .

-سلطة الضبط تقرر والوزير يقدر النتائج - .

تشمل مرحلة التحضير لمنح الرخصة مجموعة من الإجراءات تتمثل أولها فى إعلان الترشح الذى نصت عليه المادة 22 من القانون 04-14 المتعلق بالنشاط السمعى البصرى ، والتي أحالت تحديد شروط وكيفيات تنفيذ هذا الإعلان للتنظيم وتطبيقا لهذه المادة صدر المرسوم التنفيذى 16-220 المحدد لشروط وكيفيات تنفيذ إعلان الترشح ،ويمكن تعريف إعلان الترشح بأنه القرار الذى يقوم بإعداده الوزير المكلف بالاتصال والذى يبلغه إلى رئيس سلطة ضبط السمعى البصرى¹، وقد حدد التشريع الخاص بالنشاط السمعى البصرى محتوى هذا الإعلان حيث يتعين أن يتضمن القدرات المتوفرة للبث الأرضى أو عبر الساتل أو الكابل ، طبيعة خدمة الاتصال السمعى البصرى المزمع انشاؤها ، المنطقة الجغرافية المغطاة ، اللغة أو لغات البث ، كل المعلومات الأخرى والمواصفات التقنية المكلفة التى تضعها الهيئة المعمولة المكلفة بالبث الإذاعى و لتفري تحت تصرف سلطة ضبط السمعى البصرى ،يتضمن الإعلان أيضا القواعد العامة للبرمجة ،القواعد المطبقة على الإشهار والرعاية والاختناء عبر التلفزيون ،ونسب الأعمال الفنية والبرامج الوطنية²، كما يجب أن يتضمن هذا الإعلان وجوبا شروط قبول الترشيحات ،وصف للإجراء الثانى الذى يلي قبول الترشح وهو الاستماع العلنى للمتشحين ،كما يجب أن يتضمن قيمة المبلغ المالى الذى يجب دفعه ،و أخيرا آخر أجل لقبول الترشيحات ،

وقد أصدرت وزارة الاتصال مؤخرا قرارا يتضمن فتح الإعلان عن الترشح لمنح رخص إنشاء خدمات البث التلفزيونى الموضوعاتية ،وقد جاء هذا القرار المتضمن الإعلان طبقا للنصوص

(¹) - المادة 3 من المرسوم التنفيذى 16-220 .

(²) - المادة 24 من القانون 04-14 المتعلق بالنشاط السمعى البصرى .

القانونية والتنظيمية حيث حدد المواضيع التي تمنح فيها الرخصة وهي مواضيع تخص الإحداث ، الثقافة ، فن الطبخ ، الرياضة ، الاكتشافات ، والمسلسلات والترفيه ، كما حدد القرار شروط وملف الترشح ، والأجال المتعلقة بالترشح وكذا المعلومات المتعلقة بالبت¹ .

ويتمثل دور سلطة ضبط السمعي البصري في مجال إعلان الترشح في قيام رئيسها طبقاً للقانون بنشره وبثه في وسائل الإعلام الوطنية وعلى موقع سلطة ضبط السمعي البصري لمدة 30 يوماً ويكون ذلك في أجل ثمانية (8) أيام من تاريخ تبليغ قرار الوزير المكلف بالاتصال لرئيس سلطة ضبط السمعي البصري² .

إنّ وضع هذه الآجال وتعدد وسائل النشر والإعلام لهذا الإعلان يسمح بإرساء مبادئ الشفافية والمساواة في الترشح لضمان وصول الإعلان للرأي العام دون استثناء أو تحيز ،وعليه يمكن القول أن دور سلطة ضبط السمعي البصري في مجال الإعلان عن الترشح هو دور محدود جداً إعلامي فقط فالمشرع لم يمكنها من وضع مواضيع الرخص وعددها أو حتى المشاركة في ذلك مع السلطة التنفيذية ممثلة في وزير الاتصال ،وبعد الإعلان عن الترشح تتقدم الأشخاص المعنية التي توفر فيها الشروط القانونية إلى سلطة الضبط من أجل سحب ملف الترشح حيث تسلمه لها هذه الأخيرة مقابل مبلغ مالي تحدده بموجب مقرر³ ،و بعد تكوين الملف يسلم إلى سلطة ضبط السمعي البصري⁴ في أجل 60 يوماً ابتداء من تاريخ بث الإعلان عن الترشح والذي يمكن أن تمده سلطة

(¹) - قرار مؤرخ في 31 جوان 2017 ،يتضمن فتح الإعلان عن الترشح لمنح رخص إنشاء خدمات البث التلفزيوني الموضوعاتية ، ج ر ع 56 ،ص 22 .

(²) - المادة 4 من المرسوم التنفيذي 16-220 .

(³) - المادة 7 من المرسوم التنفيذي 16-220 .

(⁴) - المواد 7 ، 8،9،10 من المرسوم التنفيذي 16-220 .

الضبط مرة واحدة لمدة 30 يوما¹. بعد استلام الملفات تبت سلطة ضبط السمعي البصري في الترشيحات في أجل 15 يوما ابتداء من تاريخ انقضاء أجل الترشيحات² ،

وبعد تحرير محضر بنتائج التقييم التي قامت بها سلطة ضبط السمعي البصري للملفات وقائمة المترشحين المقبولين تأتي أهم مرحلة من مراحل التحضير لمنح الرخصة وهي مرحلة الاستماع العلني للمترشحين وهي إجراء إداري لا نظير له في أي قطاع اقتصادي آخر حيث تستمع سلطة ضبط السمعي البصري للمترشحين المقبولة ملفاتهم ويقوم هؤلاء بالدفاع عن مشاريعهم وتبريرها من خلال تقديمها والإجابة على كل الأسئلة التي تطرح من طرف أعضاء سلطة ضبط السمعي البصري.³

وقد ألزم المشرع سلطة ضبط السمعي البصري باحترام مجموعة من الأحكام أثناء الاستماع العلني للمترشحين ،والمتمثلة في تنويع المتعاملين مع أخذ الحيطة من التعسف في وضعية الهيمنة و الممارسات الأخرى المنافسة للمنافسة ، كما يجب أن تأخذ سلطة ضبط السمعي البصري بعين الاعتبار أثناء الاستماع للمترشحين خبرتهم و تجربتهم في المجال السمعي البصري وكذا القدرة المالية الحالية و المستقبلية للمترشحين.⁴

(¹) - المادة 9 من المرسوم التنفيذي 16-220 .

(²) - المادة 14 من المرسوم التنفيذي 16-220 .

(³) - أوباية (مليقة) ، المرجع السابق ، ص 157 .

(⁴) - المادة 25 من القانون 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري .

بعد نهاية هذه المرحلة فان سلطة ضبط السمعي البصري تحرر محضر يتضمن قائمة المترشحين المقبولين الذين ستمنح لهم الرخصة ،وترفقه بتقرير شامل عن تنفيذ إجراءات منح الرخصة و ترسله إلى الوزير المكلف بالاتصال¹،

ويثور التساؤل عن مدى أهمية دور سلطة ضبط السمعي البصري في مجال منح الرخصة ، فمن خلال ما سبق يتضح بأن سلطة ضبط السمعي البصري هي التي تقرر بشأن المترشحين المقبولين لكنها لا تستطيع أن تصدر قرارا نهائيا بشأنها تبلغه للمترشحين، بل ترسل نتائج عملها في محضر إلى وزير الاتصال الذي يكون بيده القرار النهائي ولم ينص المشرع على مدى التزام السلطة التنفيذية ممثلة في وزير الاتصال بالنتائج التي توصلت إليها سلطة ضبط السمعي البصري و اكتفى بقوله أن سلطة ضبط السمعي البصري ترسل محضر النتائج إلى وزير الاتصال "... **بغرض التقدير**" ،وهنا نتساءل عن نتيجة التقدير هل يمكن لوزير الاتصال تعديل النتائج ؟ إن كان الجواب ب "**نعم**" فعلى أي أساس يقوم بذلك فعملية الاستماع إلى المترشحين والتي على أساسها تم تقرير المترشحين المقبولين بعد الاستماع إلى دفاعاتهم وإقناعهم لسلطة الضبط قامت بها هذه الأخيرة ولم يكن للوزير أي دور فيها ،بالإضافة إلى ذلك فان سلطة ضبط السمعي البصري تقوم بتبليغ قراراتها بالرفض للمترشحين المعنيين²،

وإذا كان الجواب عن التساؤل المتعلق بدور الوزير في تعديل النتائج التي توصلت إليها سلطة الضبط ب "**لا**" أي انه لا يمكنه التعديل أو أنه سيعتمد نتائج سلطة الضبط دون تغيير نتساءل عن سبب عدم منح سلطة الضبط صلاحية منح الرخصة بنفسها لماذا المشرع ترك هذه الصلاحية بيد السلطة التنفيذية رغم وجود سلطة ضبط قطاعية وهو ما يفترض أن تكون مستقلة عنها ولا تخضع لرقابتها كما تقتضيه قواعد و مبادئ الضبط المستقل.،فرغم وجود سلطة ضبط في قطاع

(¹) - المادة 19 من المرسوم التنفيذي 16-220 .

(²) - المادتين 20 و 21 من المرسوم التنفيذي 16-220 .

السمعي البصري إلا أن الوزير يحتفظ بصلاحيات في هذا القطاع بل أهم صلاحية وهي منح رخصة الدخول إلى القطاع .

ولعل السبب في ذلك هو رغبة المشرع في إبقاء الاحتكار ولو جزئياً على قطاع السمي البصري والتردد في فتح هذا القطاع ،وتجدر الإشارة إلى أنه بعد صدور مرسوم منح الرخصة فان سلطة ضبط السمي البصري تقوم بتبليغ هذا القرار إلى المستفيد في أجل 8 أيام من تاريخ توقيعه¹، وتمنح رخصة استغلال خدمة بث تلفزيوني لمدة 12 سنة، أما خدمة البث الإذاعي فتتمنح لمدة 6 سنوات ، ويمكن تجديدها من طرف السلطة المانحة بعد رأي معمل من سلطة ضبط السمي البصري².

وعلى خلاف المشرع الجزائري فإن نظيره المغربي يمنح للهيئة العليا للاتصال السمي البصري صلاحية منح التراخيص والأذون لإقامة واستغلال خدمات تلفزيونية وإذاعية حيث تم منح 11 ترخيص كمرحلة أولى غير أن هي الأخرى دورها تقني فهي تقوم بدراسة الملفات وإعلان الفائز دون أن تكون لها صلاحية البحث في أصحاب الطلبات³

الفقرة الثانية

دور سلطة ضبط السمي البصري بعد منح الرخصة

لا ينتهي دور سلطة ضبط السمي البصري بالتحضير لمنح الرخصة بل منح لها المشرع صلاحيات أخرى بعد صدور مرسوم الرخصة من طرف السلطة التنفيذية ، حيث يتعلق الأمر بشروط من شروط استعمال الرخصة من طرف المستفيد منها وهو إبرام اتفاقية بينه وبين سلطة ضبط السمي البصري موضوعها هو تحديد شروط استعمال الرخصة وذلك طبقاً لأحكام قانون

(¹) - المادة 26 من المرسوم التنفيذي 16-220

(²) - المادتين 27 و 28 من القانون 14-04 المتعلق بالنشاط السمي البصري .

(³) -الظهير الشريف رقم 1-02-212 .

النشاط السمعي البصري وكذا بنود دفتر الشروط العامة¹ والذي صدر بشأنه مرسوم تنفيذي حدد كل الالتزامات التي يجب أن يتقيد بها المتعاملين في قطاع السمعي البصري² ، أظهرت من خلاله السلطة التنفيذية صرامة تجاه المتعاملين في قطاع السمعي البصري حيث وضعت قواعد إنذار وخطوط حمراء³ ، ويؤدي عدم احترامها إلى تعرض المخالف إلى عقوبات إدارية نتناولها لاحقاً⁴. وقد نصت المادة 28 من قانون 30 سبتمبر 1986 الفرنسي على إبرام نفس الاتفاقية بين المجلس الأعلى للسمعي البصري الفرنسي والمستفيد من الرخصة ، والتي يعتبرها الفقيه Emmanuel Derieux اتفاقية تتضمن التزامات ليست مختلفة كثيراً عن التزامات الخدمة العمومية أو بصفة عامة القطاع العام⁵.

المبحث الثاني

فعالية مؤطرة لسلطات ضبط الإعلام في مجال ضبط نشاط الإعلام

على غرار باقي السلطات الإدارية المستقلة منح المشرع سلطات ضبط الإعلام لصلاحيات واسعة ومتنوعة لضبط نشاط الإعلام المكتوب والسمعي البصري بقطاعيه العام والخاص وفي هذا الإطار منح لسلطتي ضبط الإعلام اختصاصات تنظيمية ،صلاحيات الرقابة ، وإصدار العقوبات والتي قد تصل حد الغرامة المالية وهو الاختصاص الذي انفردت به سلطة ضبط

(¹) - المادة 40 من القانون 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري .

(²) - المرسوم التنفيذي 16-222 المتضمن دفتر الشروط العامة.

(³) - أوباية (مليقة) ، المرجع السابق ، ص 159 .

(⁴) - المادة 50 من القانون 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري .

(⁵) - DERIEUX (E) op-cit ,p 216

السمعي البصري (المطلب الأول) ،ونظرا لوجود مختصين في تشكيلتها فإن المشرع أعطى كلا من سلطة ضبط السمعي البصري والصحافة المكتوبة صلاحية تقديم الاستشارة تمارسها في شكل اقتراحات وآراء كما خص سلطة ضبط السمعي البصري بصلاحيات تحكيمية (المطلب الثاني) .

المطلب الأول

وسائل الضبط المشتركة بين سلطتي ضبط الإعلام بعد الدخول إلى السوق

بعد منح الترخيص للقنوات التلفزيونية والإذاعية الخاصة وبعد منح الاعتماد لإصدار النشريات الدورية تبدأ ممارسة النشاط الإعلامي من طرف هؤلاء المتعاملين الخواص إلى جانب الهيئات الممثلة للقطاع العام ،وهنا قد تصدر بعض التصرفات والسلوكيات من طرف هؤلاء تشكل خرقا للنصوص القانونية والتنظيمية لذلك أعطى المشرع لسلطات ضبط الإعلام صلاحية رقابة القطاع (الفرع الثاني) وقبل الرقابة أعطاها صلاحية وضع قواعد تنظيمية للقطاع لتنظيم ممارسة النشاط الإعلامي (الفرع الأول)

الفرع الأول

الصلاحيات التنظيمية والرقابية

تمارس بعض سلطات الضبط الاقتصادي دورا مهما في تنظيم المجال الذي تتدخل فيه وقد مكن المشرع سلطات ضبط الإعلام بصلاحيات واسعة لضبط الإعلام تبدأ من دخول المتعاملين إلى القطاع بوضع قواعد التأطير حيث تضطلع في هذا الشأن كل من سلطتي ضبط السمعي البصري والصحافة المكتوبة بصلاحيات وضع قواعد تنظيمية وذلك على غرار سلطات ضبط التشريعات المقارنة (الفقرة الأولى) كما أنه وحتى تتمكن هذه السلطات من حماية السوق فإن المشرع اعترف لها بصلاحيات رقابية حيث تتولى رقابة هؤلاء المتعاملين لضمان عدم مخالفتهم للنصوص القانونية والتنظيمية (الفقرة الثانية) .

الفقرة الأولى

صلاحيات سلطات ضبط الإعلام في تنظيم ممارسة نشاط الإعلام

تضطلع السلطات الإدارية المستقلة عموماً بصلاحيات تنظيمية، حيث يتمثل دورها في ضمان عمل النظام الاجتماعي الاقتصادي المعقد بالتنسيق بين مختلف جهات النظر والمصالح فهذه السلطات لم تنشأ من أجل حل النزاعات ولكن لوضع قواعد اللعبة وتحقيق التوازن المنشود.

فوظيفة الضبط التي تمارسها السلطات الإدارية المستقلة تتضمن ممارسة مجموعة من الاختصاصات المتنوعة¹، وقد اعترف المشرع لسلطات ضبط الإعلام بصلاحيات تنظيم قطاع الإعلام فبالنسبة لسلطة ضبط السمعي البصري منحها المشرع مجموعة من الصلاحيات التنظيمية تحت عنوان "صلاحيات سلطة ضبط السمعي البصري في مجال الضبط" والتي تتضمن أولاً السلطة التنظيمية، ويقصد بالسلطة التنظيمية أنها السلطة التي تمارسها بعض السلطات الإدارية (رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزير... والمتمثلة في إصدار قواعد قانونية عامة ومجردة في شكل قرارات إدارية تطبق على جميع الأفراد أو على فئة معينة منهم دون تحديد ذواتهم²، لذلك فالتساؤل الذي ظل مطروحاً هو أن منح هذه السلطات سلطة إصدار قرارات إدارية تنظيمية يتعارض مع أحكام الدستور، وقد فصل مجلس الدولة الفرنسي في هذه المسألة حيث رأى في قراراته أنه يمكن لسلطة إدارية مستقلة أن تمارس السلطة التنظيمية لكن في حدود القانون والأنظمة وكذا تكون في حدود مجال محدد فقط³،

(¹) _EI ZEIN (W),op-cit ,p267

(²) - لباد (ناصر)، القانون الإداري، الجزء الأول التنظيم الإداري، الطبعة الثالثة، 2005، ص 128.

(³) - حلوي (يحي)، جمال الدين (زهير)، دور السلطات الإدارية المستقلة في اتخاذ قرارات إدارية انفرادية، مقال منشور في مجلة طنجيس للقانون والاقتصاد، السلطات الإدارية المستقلة نحو مفهوم جديد للسلطة بالمغرب، أشغال ندوة وطنية نظمتها شعبة القانون العام، العدد 2، 2001، ص 82.

والمشرع الجزائري بدوره اعترف بهذه الصلاحية لبعض سلطات الضبط كونها من متطلبات ضبط القطاعات خصوصا الحساسة منها إذ أنها تعتبر وسيلة لإيجاد وسيط بين السلطة السياسية مصدره القواعد والواقع، وكذا لتحقيق التأقلم بين الأنظمة والتطور التقني وتمكينها من وضع قواعد تضمن الفعالية والسرعة¹ وتحقيق الأهداف التي من أجلها أنشئت هذه السلطات، وعلى الرغم من أن المشرع قد أعطى سلطات ضبط الإعلام السلطة التنظيمية² إلا أن هذا الاعتراف جاء ضيق حيث لا تختص بإصدار قواعد عامة ومجردة تطبق على المتعاملين في قطاع السمع البصري لكنها تختص بوضع أنظمة تقنية³.

حيث تختص سلطة ضبط السمع البصري بوضع الشروط التي تسمح لبرامج الاتصال السمع باستخدام الإشهار المقنع للمنتجات أو بث حصص الاقتناء عبر التلفزيون، كما تحدد القواعد المتعلقة ببث البيانات ذات المنفعة العامة الصادرة عن السلطات العمومية، وهي نفس الصلاحية التي اعترف بها المشرع الفرنسي في المادة 27 من قانون الاتصال السمع البصري الفرنسي والتي خولته تحديد القواعد الأدبية المتعلقة بالإشهار والقواعد المرتبطة بالاتصال المؤسساتي⁴ وهو الأمر الذي اعتبره المجلس الدستوري الفرنسي مخالفا للدستور، لذلك اشترط أن يتم ملاءمة إصدار القرارات التنظيمية المتعلقة بالحرية العامة بالضمانات الدستورية وإجراءات متاحة لحماية الحقوق والحرية المصونة دستوريا⁵.

(¹) - خرشي (إلهام)، المرجع السابق، ص 63.

(²) - المادة 55 من القانون 04-14 المتعلق بالنشاط السمع البصري.

(³) - خرشي (إلهام)، المرجع السابق، ص 64.

(⁴) article 27 de la loi du 30 septembre 1986.

(⁵) - حلوي (يحي) ومن معه، مرجع سابق، ص 83.

وفي نفس المجال اعترف لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة بالصلاحيات التنظيمية من خلال تحديد قواعد وشروط الإعانات التي تمنحها الدولة لأجهزة الإعلام¹، فيما يرجع للتنظيم تحديد مقاييس وكيفيات هذه الإعانات وتتمثل هذه الإعانات في المساعدات التي تمنحها الدولة لترقية حرية التعبير لاسيما من خلال الصحافة الجوارية والصحافة المتخصصة²

بالإضافة إلى السلطة التنظيمية أعطى المشرع لسلطة ضبط السمعى البصري في مجال التنظيم صلاحيات أخرى تتمثل في دراسة طلبات إنشاء خدمات الاتصال السمعى البصري والبت فيها وللقيام بهذا الدور وضع المشرع تحت تصرفها كل الترددات وذلك في إطار الإجراءات المحددة في القانون، كما تختص سلطة ضبط السمعى البصري بتطبيق القواعد المتعلقة بشروط الإنتاج والبرمجة وبت حصص التعبير المباشر خلال الحملات الانتخابية، قد أعطي هذا الدور لسلطة الضبط تحقيقا للحياد وتحقيقا لنفس الغرض فان المشرع منح لها صلاحية تطبيق كيفيات بث البرامج المخصصة للتشكيلات السياسية والمنظمات الوطنية النقابية والمهنية المعتمدة³

الفقرة الثانية.

الصلاحيات الرقابية لسلطات ضبط الإعلام

إن مهمة رقابة الإدارة (رقابة الشرعية ، رقابة الحسابات ، رقابة التسيير) في الأصل من صلاحية القضاء ، أو من صلاحية الإدارة نفسها في إطار الرقابة الرئاسية والوصائية ، وهي أيضا من صلاحية السلطات الإدارية المكلفة برقابة نشاطات الأشخاص الخاصة ، ومن بين السلطات

(¹) - المادة 40 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

(²) - المادة 127 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

(³) - المادة 55 من القانون 14-04 المتضمن قانون النشاط السمعى البصري .

الإدارية التي منحها المشرع صلاحية الرقابة نجد السلطات الإدارية المستقلة¹ وكغيرها من سلطات الضبط أعطى المشرع لسلطات ضبط الإعلام صلاحية الرقابة.

فبالنسبة لسلطة ضبط السمعى البصري فإنها تسهر على احترام مطابقة أي برنامج سمعي بصري كيفما كانت وسيلة بثه للقوانين والتنظيمات وكذا على احترام المتعاملين للمبادئ والقواعد المطبقة على النشاط السمعى البصري وكذا احترام دفتر الشروط، وتراقب سلطة الضبط أيضا استخدام ترددات البث الإذاعي بغرض اتخاذ الإجراءات الضرورية لضمان استقبال جيد للإشارات، تتأكد من احترام الحصص الدنيا المخصصة للإنتاج السمعى البصري الوطني والتعبير باللغتين الوطنيتين ، ولسلطة ضبط السمعى البصري دور أيضا في رقابة موضوع ومضمون وكيفيات برمجة الحصص الاشهارية ،حيث منح لها المشرع في هذا الإطار صلاحية استخدام كل الوسائل المناسبة ، وهو الشأن بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة التي تراقب مدى احترام الإدارات والمؤسسات الصحفية لالتزاماتها وللتحقق من ذلك فإنها تطلب كل المعلومات الضرورية منها ،كما تراقب مدى احترام النشريات الدورية لمقاييس الإشهار وكذا للقواعد المتعلقة بهدفه ومضمونه ،كما تراقب الحسابات المالية للنشريات الدورية وذلك بطلب تصريح الحسابات المالية².

أما سلطة ضبط السمعى البصري فإنها تمارس صلاحية الرقابة إما بطلب المعلومات من ناشري وموزعي خدمات الاتصال السمعى البصري أو أنها تجمع كل المعلومات الضرورية من الإدارات والهيئات والمؤسسات دون الخضوع لأي حدود باستثناء تلك المنصوص عليها في التشريع والتنظيم³

ومقارنة مع المشرع المغربي نجد انه قد أعطى نفس الصلاحية للمجلس الأعلى للاتصال المغربي حيث يمارس هذا الأخير صلاحيات واسعة في مجال الرقابة على احترام القوانين

(¹) - COLLET (M) ,op-cit ,p98

(²) - المادة 40 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

(³) - المادة 55 من القانون 14-04 المتضمن قانون النشاط السمعى البصري .

والضوابط التي تنظم القطاع السمعي البصري حيث يكلف المجلس بمراقبة مدى تقييد هيئات الاتصال السمعي البصري بمضمون دفاتر التحملات¹، وقد نص المشرع على إمكانية تقديم شكايات متعلقة بخرق أجهزة الاتصال السمعي البصري للقوانين والأنظمة المطبقة في القطاع إلى المجلس وذلك لإثارة انتباهه إلى الخروقات التي قد تمارسها الهيئات العاملة في السمعي البصري.² وفي هذا الإطار نظر المجلس في عدة شكاوى مقدمة من أشخاص طبيعية ومعنوية ضد قنوات تلفزيونية وإذاعية، من بينها الشكاوى التي قدمها أحد الأفراد ضد قناة تلفزيونية مغربية حيث أصدر المجلس قرارا برفضها³، كما نظر المجلس في الشكاوى المقدمة من طرف الجمعية المغربية

(¹) - المادة 3 من الظهير الشريف رقم 1.02.212 الصادر بتاريخ 31 غشت 2002 .

(²) - النويضي(عبد العزيز) ،المرجع السابق، ص 55.

(³) -قرار المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري المغربي رقم 22-05 الصادر بتاريخ 27 يوليو 2005 المتعلق بالشكاية المقدمة من السيد عبد الرحمن بناني ضد القناة الثانية موجود على الموقع الرسمي للهيئة العليا للاتصال السمعي البصري المغربية

<https://www.haca.ma/ar/%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1-%D9%85%D8%A3%D8%AA%D8%B3%D8%A8-%D8%B1%D9%82%D9%85-05-22>

لحقوق الإنسان ضد الإذاعة والتلفزة المغربية حيث صدر القرار بقبول الشكاية¹، والملاحظ في هذا الشأن أن سلطة ضبط السمعي البصري الجزائرية نظرت في بعض الشكاوى المقدمة من أشخاص طبيعية ومعنوية غير أنها تكتفي باستدعاء مسيري هذه القنوات وتبليغهم الشكوى دون إصدار قرارات بشأنها وهو حال الشكوى الموجهة من شركة طيران عمومية ضد إحدى القنوات التلفزيونية الخاصة حيث اكتفت سلطة الضبط باستدعاء مدير القناة وتوجيهها ملاحظة له وتقديمه وعد بعدم تكرار الخطأ وهو ما يجعل طريقة تعامل هذه السلطة مع هذه الشكاوى محل استفهام²

الفرع الثاني

الصلاحيات العقابية لسلطات ضبط الإعلام

إنّ أكثر ما تتطلبه وظيفة الضبط للمحافظة على التوازنات الأساسية منح سلطة الضبط صلاحية إصدار العقوبات، وهي في مجملها عقوبات إدارية ومالية³، ويقصد بالعقوبات كسلطة

(¹) - قرار المجلس الأعلى للإتصال السمعي البصري المغربي رقم: 12-05 المؤرخ في 29 يونيو 2005

بشأن الشكاية التي تقدمت بها الجمعية المغربية لحقوق الإنسان، موجود على الموقع الرسمي للهيئة العليا للإتصال السمعي البصري المغربية

<https://www.haca.ma/ar/%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1-%D9%85%D8%A3%D8%AA%D8%B3%D8%A8-%D8%B1%D9%82%D9%85-05-12>

(²) - مقال منشور في موقع وكالة الأنباء الجزائرية صادر بتاريخ 13 جانفي 2021 بعنوان سلطة ضبط السمعي البصري تستدعي مدير قناة الحياة بعد شكوى شركة فريتال منشور على الموقع الإلكتروني :

<https://www.aps.dz/ar/algerie/tag/%D8%B3%D9%84%D8%B7%D8%A9%20%D8%B6%D8%A8%D8%B7%20%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%85%D8%B9%D9%8A%20%D8%A7%D9%84%D8%A8%D8%B5%D8%B1%D9%8A>

(³) - خرشي (إلهام)، سلطة ضبط السمعي البصري بين مقتضيات الضبط ومحدودية النص المرجع السابق ، ص 66 .

مخولة للسلطات الإدارية المستقلة التدبير الوقائي الذي تتخذه هذه السلطات بهدف ضمان تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية من طرف المتعاملين والممارسين لنشاط الإعلام، وهي تمارس هذه الصلاحية بوصفها هيئة إدارية مستقلة وليس بوصفها قائمة مقام القضاء في إيقاع العقاب، لذلك فالجزاء التي تصدرها هذه السلطات تعتبر في الغالب تدابير وقائية¹.

سلطات ضبط الإعلام كغيرها من سلطات الضبط الاقتصادي تتمتع بسلطة العقاب والتي تعتبر كمكمل لصلاحية الرقابة ذلك أن هذه الأخيرة لن تكون فعالة إلا إذا أرفقت بإمكانية معاقبة المخالفين².

إن الاعتراف لسلطات الضبط بسلطة إصدار عقوبات أثار الكثير من الجدل ذلك أن هذا الاختصاص يرجع دستوريا إلى السلطة القضائية، فهذه العقوبات التي تصدرها سلطة الضبط قد تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، وقد ظهر هذا الطرح أول مرة في قضاء المجلس الدستوري الفرنسي حينما قام المشرع الفرنسي بإنشاء لجنة الشفافية والتعدد ومنحها سلطة حرمان الصحف اليومية من المزايا الضريبية والبريدية في حالة مخالفة أحكام القانون الجاري به العمل وأقر المجلس الدستوري أنه "على افتراض بأن لها هدف ردع التجاوزات، فهذا الجزر لا يمكنه أن يمنح لسلطة إدارية، وهو الأمر الذي أوضح بجلاء إنكار سلطة فرض جزاءات للسلطة الإدارية المستقلة"، ثم بعد ذلك اعترف المجلس الدستوري نفسه لبعض السلطات الإدارية المستقلة بإمكانية فرض جزاءات وفق شروط حيث جاء في إحدى حيثيات حكمه "يمكن للقانون دون الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات أن يمنح للسلطة المستقلة المكلفة بضمان ممارسة حرية الاتصال السمعي البصري، سلطات فرض جزاءات في الحدود الضريبية لممارسة مهمتها"، وفي قرار له أكد المجلس الدستوري الفرنسي أنه "لا يوجد مبدأ دستوري يمنح سلطة إدارية من خلال ممارستها لامتيازاتها كسلطة عمومية أن تفرض جزاءات مادام الجزاء الذي تأمر به لا يتضمن الحرمان من الحرية وأن ممارسة الإدارة لهذه السلطة تحوطه تدابير ترمي إلى حماية الحقوق والحريات المحمية

(¹) - فلاح حاكم (علي)، المرجع السابق، ص 87 .

(²) - النويضي (عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 59 .

دستوريا¹، وحسب الأستاذ Bruno Lasserre فإن هناك ثلاثة مراحل ناجحة للضبط القطاعي وهي ضبط الدخول ، والهيمنة ثم المنافسة ، ولا يمكن أن نفرض في المرحلة الثالثة (المنافسة) سوى العقوبات الإدارية كوسيلة للضبط فهي العقوبات الأنسب² ، وقد منح المشرع لكل من سلطة ضبط السمعي البصري و سلطة ضبط الصحافة المكتوبة صلاحيات إصدار عقوبات ضد المخالفين (الفقرة الأولى) ، فيما تختص سلطة ضبط السمعي البصري وحدها بإصدار عقوبات مالية (الفقرة الثانية) .

الفقرة الأولى

الصلاحيات العقابية المشتركة بين سلطات ضبط الإعلام

تتشارك كل من سلطة ضبط السمعي البصري وسلطة ضبط الصحافة المكتوبة بمجموعة من السلطات العقابية بعضها يتخذ صورة القرارات التوجيهية والأخرى تتعلق بالترخيص والاعتماد فبالنسبة لصلاحيات سلطات ضبط الإعلام في إصدار قرارات توجيهية تهديدية (وقائية) فتمتع الكثير من السلطات الإدارية المستقلة بسلطة إصدار هذه القرارات، وقد تكون القرارات التوجيهية التي تصدرها سلطة الضبط تهديدية والتي يكون لها طابع الإعلام والتحذير وغالبا ما تسبق عقوبة وفي هذا الصدد يمكن لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة توجيه اعدار للنشريات الدورية لنشر حصيلتها وذلك قبل إصدار عقوبة وقف صدور النشريات الدورية في حالة عدم الامتثال للاعدار المقدم من سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في أجل ثلاثين يوم من تاريخ توجيهه³ ، كما يدخل

(¹) - حلوي(يحي) ،وجمال الدين(زهير) ، دور السلطات الإدارية المستقلة في اتخاذ قرارات إدارية انفرادية ، مقال منشور في مجلة طنجيس للقانون و الاقتصاد ، السلطات الإدارية المستقلة نحو مفهوم جديد للسلطة بالمغرب ، أشغال ندوة وطنية نظمتها شعبة القانون العام ، العدد 2 ، 2001 ، ص ، ص 78،79 .

(²) - EL ZEIN (W), op-cit p 307.

(³) - الفقرة الأولى من المادة 30 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .

ضمن فئة القرارات التوجيهية التهديدية **التوصيات والملاحظات** التي توجهها سلطة ضبط الصحافة المكتوبة لجهاز الإعلام الذي يخل بالالتزامات المنصوص عليها في قانون الإعلام

وتحدد شروط وأجال التكفل بها ، وأعطاهها طابع الإعلام والردع من خلال إلزامه جهاز الإعلام المعني بنشر هذه الملاحظات والتوصيات¹. هذا القرار الذي تلزم من خلاله هذه السلطات الأشخاص المعنية بفعل أو امتناع عن فعل بموجب قانون أو نظام داخلي².

كما تتمتع بهذه الصلاحية أيضا سلطة ضبط السمعي البصري ، وتتمثل القرارات التوجيهية التي تصدرها هذه الأخيرة في الاعذار³ والأمر⁴ حيث تعذر سلطة ضبط السمعي البصري كل شخص معنوي مستغل لخدمة الاتصال السمعي البصري التابع للقطاع العام أو الخاص لم يحترم الشروط الواردة في النصوص التشريعية والتنظيمية ، والهدف من اعذاره هو حمله على احترام المطابقة في أجل تحدده سلطة ضبط السمعي البصري ، كما تعذر سلطة الضبط المستفيدين من الرخصة التابعين للقطاع الخاص في حالة مخالفتهم لبنود الاتفاقية المبرمة مع سلطة ضبط السمعي البصري⁵

ولمعرفة مدى خطورة هذه الصلاحية الممنوحة لسلطات ضبط الإعلام على حرية ممارسة النشاط السمعي البصري لابد من تحديد مفهومه ، بالرجوع إلى قانون النشاط السمعي البصري نجد أن المشرع لم يعرف الاعذار واكتفى بالنص على محتواه بقوله "....حمله على احترام المطابقة في

(¹) - المادة 42 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .

(²) - COLLET (M) ,op-cit ,p 60

(³) - المادة 98 من القانون 14-04 المتضمن قانون السمعي البصري .

(⁴) - المادة 106 من القانون 14-04 المتضمن قانون النشاط السمعي البصري

(⁵) - المادة 98 من القانون 14-04 المتضمن قانون السمعي البصري

أجل تحدده سلطة ضبط السمعي البصري..."، ونجد تعريف الاعذار في القانون المدني الذي عرفه بأنه قيام الدائن بالزام المدين بتنفيذ الالتزام في الأجل المحدد والمتفق عليه¹ فالاعذارات إذن تخص الحالات التعاقدية حيث تذكر أو تنبه السلطة الضابطة بواسطتها بصيغة أمره وجوب الالتزام بالمطابقة للالتزامات الواقعة على المعني، وفي حالة عدم امتثال هؤلاء رغم اعذارهم فإنهم يتعرضون لتوقيع الجزاء، حيث يتمشى هذا الإجراء مع اعتبارات وظيفة الضبط التي لا تتماشى مع اللجوء المباشر للجزاء.²

ويمكن تعريف الاعذار الذي تصدره سلطة ضبط السمعي البصري بأنه تنبيه للشخص المعنوي المستغل لخدمة اتصال سمعي بصري المخالف للقوانين والأنظمة وتذكيره بضرورة احترامها والالتزام بها و حمله على التوقف على الممارسات المخالفة، وقد أحسن المشرع عملاً بإدراجه هذا الإجراء و ذلك لتمكين مرتكبي المخالفات من تصحيح الممارسات غير المشروعة³، وذلك قبل إصدار عقوبات أخرى لأن الاعذار هو إجراء أولي يؤدي عدم الامتثال لما جاء فيه إلى تطبيق العقوبة ، فالاعذارات تذكر بواسطتها سلطة الضبط جهاز الإعلام المعني بصيغة أمره وجوب الالتزام بالمطابقة للالتزامات المقررة قانوناً وفي حالة عدم التزام هؤلاء يتعرضون للجزاء وهذه الآليات تتلاءم مع اعتبارات وظيفة الضبط التي تتعارض مع اللجوء المباشر للجزاء ،

أما توجيه الأوامر فهو أكثر إلزاماً فهو يفرض على الجهاز المعني التزماً بالفعل أو الامتناع عن الفعل للكف عن خرق القانون أو المساس بالمصلحة العامة⁴، ولا يفرق المشرع بين القطاعين

(¹) - المادة 180 من القانون المدني الجزائري.

(²) - خرشي (إلهام) ،تمكين الحقوق في ظل السلطات الإدارية المستقلة "النموذج الفرنسي" ، مرجع سابق ، ص 133.

(³) - خرشي (إلهام) ، سلطة ضبط السمعي البصري في ظل قانون السمعي البصري 14-04 بين مقتضيات الضبط و محدودية النص المرجع السابق ، ص 67.

(⁴) - خرشي (إلهام) ،تمكين الحقوق في ظل السلطات الإدارية المستقلة "النموذج الفرنسي" ،مقال منشور في مجلة دراسات قانونية ،دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، الجزائر ،العدد التاسع ، نوفمبر 2010 ، ص 133.

العام والخاص في فرض هذه العقوبة ،وهو نفس ما ذهب إليه المشرع الفرنسي حيث أعطت المادة 42 من قانون 1986 للمجلس الأعلى للسمعي البصري صلاحية توجيه اعدار لمنتجي وموزعي خدمات الاتصال السمعي البصري العمومية والخاصة من أجل احترام الالتزامات المفروضة عليهم في النصوص القانونية و التنظيمية .¹

أما الأمر فهو إجراء أولي يفرض على الشخص الموجه إليه الالتزام بفعل أو عدم فعل تصرف لغرض وقف و تصحيح قاعدة قانونية أو إضرار بمصالح عمومية التي تعمل سلطة الضبط على حمايتها .²

وقد عرّفه الفقيه الفرنسي **Martin collet** بأنه "القرار المتضمن فرض تبني سلوك محدد يتجاوز مجرد "تذكير بسيط بالأنظمة"³ ،فهو بهذا المعنى يختلف عن الاعذار على اعتبار أن الأمر أكثر إلزامية من هذا الأخير لأنها تفرض على المعني التزاما محددًا بالفعل أو الامتناع عن الفعل للكف عن خرق القواعد القانونية و التنظيمية و المساس بالنظام العام⁴ ،وقد جاء النص على الأمر في المادة 106 من قانون النشاط السمعي البصري ،حيث تأمر سلطة ضبط السمعي البصري الشخص المستغل لخدمات الاتصال السمعي البصري بإدراج بلاغ في البرامج التي يقوم ببثها يتضمن هذا البلاغ اخلالات هذا الشخص بالتزاماته القانونية والتنظيمية والعقوبات الإدارية التي صدرت ضده ،وهو ما يعني انه عقوبة معنوية للشخص المخالف ،كما أنها ردعية لباقي مستغلي خدمات الاتصال السمعي البصري .

(¹) - DERIEUX (E) ,op-cit ,p,195.

(²) - شيبوتي (راضية) المرجع السابق،ص219.

(³) - COLLET (M) op-cit ,p 61.

(⁴) - خرشي (إلهام)، تمكين الحقوق في ظل السلطات الإدارية المستقلة النموذج الفرنسي ، مرجع سابق ،ص

كما أضاف المشرع إجراء آخر يتعلق بالعقوبات يتمثل في إلزام الشخص المعنوي المرخص له باستغلال خدمة الاتصال السمعي البصري بإدراج بلاغ في البرامج التي تبث و تحدد شروط بثه ،حيث يوجه هذا البلاغ إلى الرأي العام ، ويتضمن المخالفات التي ارتكبها هذا الشخص المعنوي و كذلك العقوبات الإدارية المسلطة عليه ¹، وقد استوحى المشرع هذا الإجراء من المشرع الفرنسي حيث نصت عليه المادة 42-2 من القانون رقم 86-1067 غير أن المشرع الفرنسي يعطي للشخص المعني الحق في تقديم ملاحظاته وتقرير عقوبة مالية عليه في حالة عدم امتثاله للقرار ² وهو ما يمثل في حد ذاته عقوبة معنوية أو أدبية ورداعة في نفس الوقت لبقية المتعاملين في القطاع السمعي البصري ، كما تلتزم النشريات الدورية وجوبا بنشر الملاحظات والتوصيات المقدمة من طرف سلطة ضبط الصحافة المكتوبة .³

ويمكن لسلطة ضبط السمعي البصري أن تعاقب سواء من تلقاء نفسها أو بعد إشعار من الأحزاب السياسية ، أو المنظمات المهنية ، والجمعيات أو كل شخص طبيعي أو معنوي معني بالخروقات التي تمس الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسهر على حسن تطبيقها ⁴.

أما بخصوص الصلاحيات العقابية لسلطات ضبط الإعلام المتعلقة بالترخيص والاعتماد فإن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة تضطلع بخصوص الاعتماد فتتمثل في إصدار قرار وقف صدور النشريات الدورية كما تختص بسحب الاعتماد و يعتبر قرار وقف صدور النشريات الدورية عقوبة تصدرها سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في حالات حددها قانون الإعلام تتمثل أساسا في عدم امتثال النشريات الدورية لاعدار سلطة الضبط بنشر حصيلة حساباتها حيث أنه وكما هو منصوص عليه في القانون العضوي المتعلق بالإعلام فإنه تلتزم النشريات الدورية بعد حصولها

(¹) - المادة 106 من القانون 14-04 المتضمن قانون النشاط السمعي البصري .

(²) - خرشي (إلهام)، سلطة ضبط السمعي البصري في ظل قانون السمعي البصري 14-04 بين مقتضيات الضبط و محدودية النص، مرجع سابق ، ص 67 .

(³) - المادة 42 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .

(⁴) - EI ZEIN (W) ,op-cit ,p 306

على الاعتماد بمسك محاسبة عمومية طبقاً لقواعد المحاسبة العمومية من قبل عون محاسب يعينه الوزير المكلف بالمالية¹، وتلتزم النشريات الدورية سنوياً بنشر حصيلة الحسابات مصادقاً عليها عن السنة الماضية عبر صفحاته² وفي حالة عدم قيامها بذلك فإن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة توجه لها إعداراً لنشر حصيلة حساباتها في أجل ثلاثين يوماً ، ويكون قرار وقف صدور النشريات الدورية آخر حل تلجأ إليه سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في حالة عدم امتثال النشريات الدورية للإعذار في الأجل المحدد أعلاه³.

كما تقرّر سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وقف صدور النشريات الدورية في حالة إشعارها من طرف مسؤول الطبع بعدم امتثال النشريات الدورية لأحكام المادة 26 من قانون الإعلام وتتمثل هذه الأحكام في تبيين في كل عدد من النشريات الدورية مجموعة من المعلومات تتعلق بالمدير مسؤول النشر ، عنوان التحرير والإدارة ، الغرض التجاري للطابع ، وعنوانه ، دورية صدور النشريات وسعرها ، عدد نسخ السحب السابق⁴، وتقرّر النشريات الدورية وقف الصدور إلى غاية مطابقة النشريات الدورية لهذه الأحكام .

ويعتبر قرار وقف الصدور أو تعطيل النشريات الدورية لمدة محددة أو بصورة دائمة من طرف سلطة الضبط ودون اللجوء إلى القضاء من الإجراءات التي تعتبر مقيدة لحرية الصحافة المكتوبة خاصة، وأن المشرع لم يمنح للنشريات الدورية حق اللجوء إلى القضاء والطعن في هذا القرار ، ومقارنة بالتشريعات العربية نلاحظ أن المشرع اللبناني قد حدّد المشرع الجزائري حيث نص على إمكانية تعطيل ، وإلغاء ترخيص الصحيفة عن طريق الإدارة حيث منح قانون المطبوعات اللبناني لسنة 1962 لوزير الإعلام سلطة واسعة جداً من أجل وقف صدور الصحيفة بصورة مباشرة دون اللجوء إلى القضاء وذلك في حالة ما إذا صادف وقام صاحب الامتياز بتغييرات في

(¹) - المادة 49 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .

(²) - المادة 30 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .

(³) - الفقرة الأخيرة من المادة 30 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .

(⁴) - المادة 26 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .

مضمون ترخيصها ولم يتم بإعلام وزارة الإعلام بها ففي هذه الحالة يجب إخطاره بصورة رسمية وإعطائه مهلة أسبوعين وذلك من أجل تحسين وضعه القانوني وإذا لم يتم بتنفيذه سيتم تعطيلها بقرار من وزير الإعلام وفي حالة ما إذا صدرت أية جريدة قبل الحصول على الترخيص ووضع التأمين النقدي ، إذا بادرت أية جريدة إلى حمل اسمها قبل مرور سنتين على تعطيلها أو بسبب عدم صدورها رغم منحها الإجازة ، وأخيرا إذا تنازل صاحب الامتياز على الجريدة أو قسم منها¹ ، ومقارنة مع أسباب توقيف النشريات الدورية كما هو منصوص عليها في قانون الإعلام نجد أن الأسباب التي وضعها المشرع الجزائري تهدف إلى تحقيق الشفافية في حسابات النشريات الدورية، وكذا في المعلومات الخاصة بالمسؤولين عن النشر، وعلى خلاف المشرع اللبناني فإن السلطة المختصة بتعطيل الصحيفة هي سلطة ضبط مستقلة وليست وزارة الإعلام .

أما بالنسبة للمشرع المصري فقد كان يعتبر الصحافة سلطة شعبية تمارس رسالتها بحرية وقد حظر مصادرة الصحف أو تعطيلها أو إلغاء ملكيتها عن طريق الإدارة في ظل قانون الصحافة القديم² ، غير أنه وبصدور قانون التنظيم المؤسسي للصحافة والإعلام³ فقد أعطى للمجلس الأعلى للإعلام وفي الفصل الخاص بالعقوبات التي يفرضها على المؤسسات الصحفية والإعلامية صلاحية إصدار لائحة بمنع نشر المادة الصحفية أو الإعلامية لفترة محددة أو بصفة دائمة وذلك إذا رصدت لجنة تقويم المحتوى انتهاكا من أي مؤسسة صحفية أو إعلامية للقواعد و المعايير المهنية ، والأعراف المكتوبة⁴ .

(¹) - سعدى مصطفى (كمال)، الإطار القانوني لحرية الصحافة، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر، مصر، الإمارات 2017، ص، ص131، 130 .

(²) - قانون الصحافة المصري (96) لسنة 1996 .

(³) - قانون رقم 92 لسنة 2016 المتعلق بإصدار قانون التنظيم المؤسسي للصحافة و الإعلام المصري، ج.ر العدد 51 مكرر في 24 ديسمبر 2016 .

(⁴) - المادة 26 من قانون التنظيم المؤسسي للصحافة والإعلام المصري .

وتجدر الإشارة إلى أنه وفي مشروع قانون تنظيم الصحافة والإعلام المصري نجد أن المشرع المصري قد حدد الحالات التي يمكن فيها للمجلس الأعلى للإعلام أن يمنع تداول المطبوعات ويتعلق الأمر بالمواد الإباحية أو التي تتعرض للأديان، والمذاهب الدينية تعرضاً من شأنه تكدير السلم العام بما في ذلك المواد التي تحض على التمييز والعنف و الكراهية والعنصرية والكراهية، والتعصب¹ ، وقد أعطى المشرع المصري للمتضرر الحق في اللجوء إلى القضاء، وما نلاحظه هو إغفال المشرع الجزائري لهذه الأسباب من أجل وقف صدور النشرة الدورية رغم أنها تستدعي التوقف عندها وإدراجها ضمن أسباب وقف صدور النشرة الدورية أو حتى سحب الاعتماد منها لأنها تؤثر سلباً على النظام والأمن العامين .

أما بالنسبة للمشرع المغربي فقد نص على حالة واحدة فقط يمكن فيها إيقاف المنشور الدوري أو حجب موقع الصحيفة الالكترونية وهي حالة عدم تعيين مدير نشر جديد في أجل شهر واحد من تاريخ سقوط الشروط القانونية اللازمة في مدير النشر² و الجدير بالذكر أن هذا القرار يكون بأمر من القضاء و ليس الإدارة كما هو الحال بالنسبة للمشرع الجزائري .

المشرع الفرنسي بدوره كان ينص على إمكانية إيقاف الصحيفة لمدة مؤقتة أو دائمة في حالات حددها قانون الصحافة الفرنسية لسنة 1881 والمتمثلة في الحكم على مدير تحرير الصحيفة بسبب مخالفة أو جريمة وفي هذه الحالة يمكن للحكومة أن تصدر قراراً بتوقيف الصحيفة لمدة مؤقتة أو دائمة خلال شهرين من صدور الحكم ، وإذا صادف وان تم إخطار الصحيفة لمرتين مع تحديد أسباب الإخطار عند ذلك يمكن تعطيل الجريدة لمدة محددة على أن لا يزيد عن شهرين، وذلك من خلال أمر وزاري ، كما يمكن للحكومة إلغاء الترخيص في حالتين هما إذا تم تعطيل الصحيفة بقرار إداري أو قضائي وإذا كانت هناك ضرورة لحماية الأمن العام غير أنه، وبعد

(¹) - المادة 03 من قانون تنظيم الصحافة و الإعلام المصري .

(²) - المادة 20 من الظهير الشريف 1.16.122 الصادر في 10 أغسطس 2016 بتنفيذ القانون رقم 88.13 المتعلق بالصحافة و النشر ج ر م العدد 6491 .

صدر مرسوم سنة 1868 تم منح هذه السلطة للقضاء¹، وقد تخلى المشرع الفرنسي نهائياً عن تعطيل وإلغاء الصحيفة سواء من طرف الإدارة أو القضاء وعوضهما بعقوبات أخرى جاء بها تعديل المادة 32 من قانون الإعلام الفرنسي، والتي تم تعديلها أكثر من مرة آخرها هو تعديل سنة 2017²، حيث جاء فيها أنه يعاقب على التشهير بالأفراد بغرامة قدرها 12 000 أورو كما يعاقب على التشهير لشخص أو مجموعة من الأشخاص بسبب الأصل أو الانتماء أو عدم الانتماء في جماعة عرقية أو أمة أو العرق أو الدين بسنة واحدة سجن وغرامة قدرها 45 000 أورو أو واحد فقط من هاتين العقوبتين كما جاء في نفس المادة أنه وفي حالة الإدانة في إحدى الوقائع المنصوص عليها في الفقرتين السابقتين، يجوز للمحكمة أن تأمر كذلك بنشر القرار الصادر وكذا أن تطبق فترة اختبار الجنسية المنصوص عليها في المادة 131-5-1 من قانون العقوبات، وعليه فالمشرع الفرنسي تخلى عن إمكانية وقف صدور النشرة، واكتفى بمعاينة مدير النشر، وكل متسبب في ارتكاب مخالفة التشهير المنصوص عليها أعلاه بالحبس أو الغرامة أو إحدى هاتين العقوبتين .

وتجدر الإشارة إلى أن القضاء يمكنه أن يأمر بوقف النشرة الدورية نهائياً أو مؤقتاً وذلك في حالة مخالفة أحكام المادة 29 من قانون الإعلام بمعنى في حالة عدم التصريح أو تبرير مصدر الأموال المكونة لرأسمالها والأموال الضرورية لتسييرها طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما وكذا في حالة عدم ارتباط النشرة الدورية التي تستفيد من دعم مادي مهما كانت طبيعته بالهيئة المانحة للدعم وعدم بيان هذه العلاقة وذلك بهدف منع الدعم المادي المباشر وغير المباشر الصادر عن

(¹) - سعدي مصطفى (كمال) ، المرجع السابق ، ص 135 .

(²) - المادة 170 من القانون رقم 2017 - 86 الصادر 2017-01-27 المعدلة للمادة 32 من قانون 1881-07-29 .

أي جهة أجنبية¹ حيث يمكن للمحكمة الوقف المؤقت أو النهائي للنشرية² كما يمكن للمحكمة أن تأمر بوقف صدور النشرية في حالة القيام عن قصد بإعادة الاسم إلى أي شخص طبيعي أو معنوي بغرض إنشاء نشرية لاسيما عن طريق اكتتاب سهم أو حصة في مؤسسة للنشر.³

أما بالنسبة لقرار سحب الإعتقاد فهو من أخطر القرارات التي يمكن أن تصدرها سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ذلك انه يصدر بصفة مستمرة ودائمة ولا يجوز بعد إصداره طبقا للقانون سحبه أو إلغاؤه أو تعديله إلا في الحالات التي نص عليها القانون⁴

ورغم أن المشرع لم ينص صراحة على أن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة هي المختصة بسحب الإعتقاد إلا أنه وعلى اعتبار أنها المؤهلة لمنح الإعتقاد فهي التي تقوم بسحبه ، كما انه لم ينص على إجراء يسبقه مثل الاعذار أو الإنذار لصاحب الإعتقاد ،وقد نص المشرع على حالتين يمكن خلالهما سحب الإعتقاد الحالة الأولى هي حالة عدم صدور النشرية الدورية في مدة سنة ابتداء من تاريخ تسليمه⁵، حيث اعتبر المشرع عدم صدورها خلال هذه المدة قرينة على عدم جدية صاحب الشأن في إصدار الصحيفة ،وتعتبر مدة سنة كافية لإصدار النشرية الدورية أول مرة ،و قد حدد المشرع المصري هذه المدة بثلاثة أشهر فقط اعتبرها بعض الفقهاء غير كافية خاصة إذا تعلق الأمر بمجلة علمية فإعداد الأبحاث القابلة للنشر أمر يحتاج إلى وقت أطول⁶، كما اعتبر المشرع عدم انتظام النشرية الدورية في الصدور سببا لإنهاء الإعتقاد وتعتبر النشرية الدورية غير منتظمة في الصدور إذا توقفت طيلة تسعين يوما فيتعين عليها في هذه الحالة تجديد إجراءات تقديم

(¹) - المادة 29 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .

(²) - المادة 116 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .

(³) - المادة 118 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .

(⁴) - عبد الله الشيخ (عصمت)، المرجع السابق ،ص 156 .

(⁵) - الفقرة الأولى من المادة 18 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

(⁶) - عبد الله الشيخ (عصمت)، المرجع السابق ،ص 160 .

التصريح المسبق والحصول على الاعتماد وهو ما يعني أن الاعتماد الأول يتم إلغاؤه¹، أما الحالة الثانية لسحب الاعتماد فتتمثل في حالة التنازل عن الاعتماد بأي شكل من الأشكال، ذلك أن الاعتماد يعتبر امتيازاً شخصياً للمرخص له فلا يجوز للشخص المتحصل عليه التصرف فيه وإلا سحب منه الاعتماد بالإضافة إلى تعرضه إلى المتابعة القضائية².

كما يمكن استنباط حالة أخرى لانتهاك الاعتماد وهي حالة انقضاء الشخص المعنوي المتحصل على الاعتماد لأي سبب كان كالحل أو انتهاء المدة أو التصفية أو الاندماج³، ورغم أن المشرع نص على حالة تغيير العناصر والبيانات المكونة للتصريح وألزم النشيرة الدورية المعنية بإبلاغ سلطة ضبط الصحافة المكتوبة كتابياً به خلال أجل عشرة أيام من التغيير⁴، إلا أنه لم يدرج عقوبة عقوبة عدم احترام هذه الأحكام وبالرجوع إلى القانون المقارن لاسيما **المشروع المصري** نجد أن هذا الأخير قد نص صراحة على إلغاء الترخيص في حالة عدم إخطار المجلس بالتغيير الذي يطرأ على البيانات أو تغيير البيانات دون موافقة المجلس الأعلى للصحافة⁵، وبخصوص إمكانية سحب الاعتماد أو تعديله فإن المحكمة العليا الإدارية المصرية قد قررت في حكم لها صادر في 23-2-2006 بأن " الترخيص تصرف إداري يتم بالقرار الصادر بمنحه وهو تصرف مؤقت لحكم كونه لا يرتب حقاً ثابتاً نهائياً كحق الملكية بل يخول المرخص له مركزاً قانونياً مؤقتاً يرتبط حقه في التمتع به وجوداً أو عدماً بأوضاع وظروف وشروط وقيود يترتب على تغييرها أو انقضائها أو الإخلال بها أو مخالفتها جواز تعديل أوصاف هذا الترخيص أو سقوط الحق فيه بتخلف شرط

(¹) - الفقرة الثانية من المادة 18 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

(²) - المادة 16 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

(³) - عبد الله الشيخ (عصمت) ،المرجع السابق ،ص 158 .

(⁴) - المادة 19 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

(⁵) - عبد الله الشيخ (عصمت) ،المرجع السابق ،ص 158 .

الصلاحية للاستمرار في الانتفاع به أو زوال سبب منحه أو انقضاء الأجل المحدد له ، أو كطلب المصلحة العامة إنهائه"¹

أما صلاحيات سلطة ضبط السمعي البصري في تعليق الرخصة ففي حالة عدم امتثال الشخص المعنوي المستغل لخدمة الاتصال السمعي البصري للاعذار وفي حالة عدم مطابقته للأنظمة والقوانين رغم العقوبة المالية فإن سلطة ضبط السمعي يمكنها إصدار عقوبات أخرى أشد تتمثل في التعليق الجزئي أو الكلي إما للبرنامج الذي وقع فيه الإخلال، وإما تعليق الرخصة إذا كان الإخلال لا علاقة له بمحتوى البرامج.²

كما تختص سلطة ضبط السمعي البصري بالتعليق النهائي للرخصة بعد إشعار السلطة التنفيذية وذلك دون حتى اعذار مسبق في حالة الإخلال بمقتضيات الدفاع والأمن الوطنيين وذلك عند الإخلال بالنظام العام والآداب العامة.³

وفي هذا الإطار نجد أن **المشرع المغربي** قد نص على وجوب إثبات المخالفة من طرف المراقبين التابعين للهيئة العليا للاتصال السمعي البصري⁴

ويختص **المجلس الأعلى للسمعي البصري الفرنسي** أيضا بإصدار إحدى الجزاءات الأربعة حسب درجة مخالفة صاحب رخصة الاستغلال وتتمثل في توقيف الرخصة أو جزء من البرنامج

(¹) - مرسى (حسام)، المرجع السابق، ص 208 .

(²) - المادة 101 من القانون 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري .

(³) - المادة 103 من القانون 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري .

(⁴) - النويضي (عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 60.

لمدة شهر على الأكثر، تخفيض مدة الترخيص في حدود سنة وفرض جزاءات مالية ملائمة عند الاقتضاء مع توقيف الرخصة أو جزء من البرنامج وأخيرا سحب الرخصة¹

أما بالنسبة لعقوبة سحب الرخصة فإنها لا تكون إلا في الحالات التي حددها القانون والمتمثلة في حالة تنازل الشخص المعنوي المرخص له بإنشاء خدمة الاتصال السمعي البصري عن الرخصة إلى شخص آخر قبل الشروع في استغلالها، وكذا عندما يمتلك الشخص الطبيعي أو المعنوي حصة من المساهمة تقول أربعين بالمائة، عندما يكون الشخص المعنوي المستغل لخدمة الاتصال السمعي البصري المرخصة قد حكم عليه نهائيا بعقوبة مشينة ومخلة بالشرف، وفي حالة ما إذا كان الشخص المعنوي المستغل لخدمة الاتصال السمعي البصري المرخصة في حالة توقف عن النشاط أو إفلاس أو تسوية قضائية.²

ويعود الاختصاص بسحب الرخصة إلى السلطة التي منحتها وهي السلطة التنفيذية وذلك على خلاف كل من المشرعين الفرنسي والمغربي، حيث يختص المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات الفرنسي بتوقيع هذه الجزاء المتمثل في سحب الترخيص وذلك طبقا لنص المادة 42-1 من قانون إنشاء هذا المجلس³، كما يختص المجلس الأعلى للاتصال المغربي بتوقيف الرخص لمدة محددة أو تقليصها أو سحبها طبقا لما ينص عليه القانون أو دفتر التحملات أو العقود المبرمة بين

(¹) - حلوي (يحي) ومن معه، المرجع السابق، ص 77.

(²) - المادة 102 من القانون 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري.

(³) - خرشي (إلهام)، تمكين الحقوق في ظل السلطات الإدارية المستقلة "النموذج الفرنسي"، المرجع السابق، ص 134.

منشآت السمعى البصرى والسلطات العمومية المختصة بما فىها المجلس الأعلى للاتصال¹ ويعود السبب فى ذلك إلى أن الاختصاص بمنح الترخىص يرجع فى كل من المشرعى الفرنسى والمغربى إلى سلطة الضبط وليس إلى السلطة التنفيذية كما هو الشأن بالنسبة للتشريع الجزائرى.

وقد أصدر المجلس الأعلى للسمعى البصرى المغربى مجموعة من القرارات المتضمنة لتقلىص مدة الترخىص للمتعاملىن المخالفىن لبنود دفتر الشروط

الفقرة الثانية

انفراد سلطة ضبط السمعى البصرى بتوقيع عقوبات مالية

إن سلطة توقيع العقوبات المالية من اختصاص السلطة القضائية وحدها ،غير أن المشرع اعترف لبعض السلطات الإدارية المستقلة بهذه الصلاحية ويقصد بها تلك العقوبات التى تمس الذمة المالية للشخص المخالف²

وفى مجال السمعى البصرى خول المشرع سلطة ضبط السمعى البصرى فى حالة عدم امتثال المتعامل المعنى للاعذار الموجه إليه من طرف سلطة ضبط السمعى البصرى فإنّ هذه الأخيرة تصدر قرارا يتضمن عقوبة مالية تتحدد على أساس رقم الأعمال المحقق ،وفى حالة عدم وجود

(¹) - النوىضى (عبد العزىز)، المرجع السابق ،ص 61 .

(²) - عمر (حططاش) ،سلطات الضبط المستقلة ظاهرة قانونية جديدة لضبط السوق صلاحياتها القمعىة وغير القمعىة نموذج للعقوبات الإدارية ، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية العدد الثامن ،المجلد الثانى ،ديسمبر 2017،ص 332 .

نشاط سابق تحدد على أساسه العقوبة فإن سلطة الضبط تحدد مبلغ العقوبة المالية ضمن الحدود التي وضعها قانون النشاط السمعي البصري¹، والمتمثلة في اثنين وخمسة بالمائة من رقم الأعمال المحقق، وقد حدد المشرع الحد الأقصى لهذه الغرامة المالية وهو أن لا تتجاوز مليوني دينار جزائري²، والملاحظ أن المشرع في هذه الحالة لم يحدد مبلغ الغرامة المالية بدقة وإنما اكتفى بتحديد حديها الأدنى والأقصى وهذا يعكس مرونة العقوبات المالية التي تفرضها سلطات الضبط الاقتصادي حتى تتلاءم مع خصوصية المجال الإقتصادي³

ويختص المجلس الأعلى للسمعي البصري الفرنسي أيضا بإصدار عقوبات مالية في حدود 3 بالمائة من رقم الأعمال السنوية و 5 في المائة في حالة العود⁴ وفي هذا الشأن أصدر المجلس الأعلى للسمعي البصري عقوبة مالية تقدر ب 25000 أورو وذلك في حدود 3 % من رقم الأعمال ضد جمعية لجنة الدفاع عن مستعملي التضامن الإذاعي وذلك بسبب حصة تضمنت سلوكيات تمييزية ضد الأشخاص⁵

(¹) - المادة 100 من القانون 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري التي حددت مبلغ العقوبة المالية بين 2 و 5 بالمائة من رقم الأعمال المحقق خارج الرسوم خلال آخر نشاط مغلق محسوب على فترة اثني عشر شهرا، وفي حالة عدم وجود نشاط سابق يسمح على أساسه بتحديد مبلغ العقوبة يحدد هذا المبلغ بحيث لا يتجاوز مبلغ مليوني دينار .

(²) - المادة 100 من قانون النشاط السمعي البصري .

(³) - حططاش (عمر)، المرجع السابق، ص 333 .

(⁴) - Article 42-02 de la loi du 30 septembre 1986 .

(⁵) - Décision de CSA le 5 octobre 2017 , sanction à l'encontre de Radio courtoise

<https://www.csa.fr/Reguler/Comment-le-CSA-peut-il-sanctionner/Differentes-sanctions-possibles/Sanction-a-l-encontre-de-Radio-Courtoisie>

المطلب الثاني

الصلاحيات الاستشارية والتحكيمية لسلطات ضبط الإعلام

تضم سلطات الضبط الاقتصادي بصفة عامة وسلطات ضبط الإعلام بصفة خاصة مختصين في المجال الذي تضبطه وهو ما أدى إلى منحها صلاحية تقديم الاستشارة عن طريق الآراء والاقتراحات سواء للهيئات الإدارية أو حتى القضائية (الفرع الأول) أما بالنسبة للصلاحيات التحكيمية فلم يعترف المشرع لكل سلطات الضبط الاقتصادي بها بل هي مقتصرة على أربعة سلطات يتعلق الأمر بكل من لجنة ضبط الكهرباء والغاز، لجنة تنظيم عمليات البورصة وسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية، وأخيراً سلطة ضبط السمعي البصري حيث تعتبر هذه الصلاحية ركيزة أي نظام مالي أو اقتصادي (الفرع الثاني)

الفرع الأول

الصلاحيات الاستشارية لسلطة ضبط الإعلام

رغم أن سلطات ضبط الإعلام تعتبر سلطات إدارية بمعنى أنها تتمتع بسلطة إصدار القرارات إلا أن تشكيلتها المتنوعة والمتضمنة مختصين في مجال الإعلام جعل المشرع يعترف بها بصلاحية تقديم الاستشارة حيث تعتبر هذه الأخيرة مهمة ولا تقل أهمية عن الصلاحيات الأخرى المعترف بها لهذه السلطات (الفقرة الأولى)، وتمارس سلطات ضبط الإعلام هذه الصلاحيات الاستشارية عن طريق الآراء والاقتراحات والتوصيات (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى

تقدير مدى اعتبار سلطات ضبط الإعلام هيئات استشارية

إذا كانت السلطات الإدارية المستقلة تتوفر على وسائل البحث والتقصي، وتتضمن في تشكيلتها مختصين وخبراء فإن دورها قد لا يفي بالحاجة إذا لم تتم ترجمته إلى إبداء آراء وإصدار توصيات

¹ لذلك نجد أن أغلبية السلطات الإدارية المستقلة منحت صلاحيات إصدار التوصيات ، الإعلام وتقديم الاستشارة للأشخاص المعنية بنص تنظيمي معين ، وهو ما يسمى بالقرارات التفسيرية والتي تكون بمبادرة من سلطة الضبط أو بناء على طلب من متعامل يرغب في تفسيرات تخص معنى نص تنظيمي صادر في مجال اختصاص سلطة الضبط ،ومهما كانت المسألة التي تستثار فيها سلطة الضبط فإن القرار التفسيري يمكن أن يشكل عرفاً تمت صياغته بشكل عام وغير شخصي كما يمكن أن يعطي رأياً حول وضعية محددة أو حالة خاصة ،فالتفسيرات المقدمة من طرف السلطة الإدارية المستقلة تكون أحياناً مقترحة بشكل إعلامي وتوضيحي في شكل نصيحة لكن في الغالب تأخذ شكل إلزامي وحتمي (في شكل أمر) .²

وتساعد الاستشارة على الاستعانة بأراء أهل الخبرة والمهارة فالعمل الاستشاري في جوهره يتمحور حول جمع الحقائق وترتيبها ووضعها في الصيغة الملائمة للإفادة³

وقد منح المشرع كل من سلطة ضبط السمعي البصري والصحافة المكتوبة صلاحية إصدار قرارات تفسيرية في شكل استشارة والتي هي استشارة شكلية إجرائية متضمنة التعبير عن اعتقاد أو التعبير المتناسق لاعتقادات متعددة و موجهة من أجل تنوير سلطة حول مبدأ أو شكل ممارسة اختصاصها⁴ ، وقد تكون الاستشارة إجبارية والتي يفرضها القانون دون أن يكون المستشار ملزماً بالتقيد بها ، وقد تكون اختيارية وهي التي تطلبها الإدارة تلقائياً وذلك لأنها غير مفروضة بنص أو

(¹) - حلوي (يحي) ومن معه ، المرجع السابق ، ص 70 .

(²) - COLLET (M) , op cit p 41

(³) - منصور(داود) ، المرجع السابق ، ص 103 .

(⁴) - حلوي(يحي) ومن معه ، المرجع السابق ، ص 70 .

لأن القانون الذي ينص عليها لم يعطها صفة الإلزام¹ وتدخل هذه الآراء في إطار وظيفة سلطة ضبط السمعي البصري كهيئة استشارية وبالتالي فأروها غير ملزمة قانونا وإن كان لها في الغالب قوة تأثير عليه تستمدّها من قيمتها الذاتية بوصفها آراء صادرة عن رجال فنيين ذوي خبرة واسعة في المسائل التي يطلب منهم إبداء الرأي بشأنها.²

ورغم أنّ هذه الآراء والاقتراحات ليست ملزمة لكنها في مجال عمل سلطات الضبط تتمتع بمصداقية كبيرة بالنظر إلى ما تتطلبه وظيفة الضبط من مرونة في التدخل، كما أنها تعتبر مطلبا مهما للسلطات التشريعية، التنفيذية والقضائية بالنظر إلى تخصص هذه الهيئات والتقنية العالية التي تميزها، وبذلك يكون المشرع قد اعتبر سلطة ضبط السمعي البصري من الأجهزة الاستشارية والتي يمكن تعريفها بأنها تلك الأجهزة أو الهيئات الفنية التي تقوم بمساعدة السلطة الإدارية بالآراء الفنية المدروسة في المسائل التي تدخل في اختصاصهم كما يمكن تعريفها بأنها مجموعة الأجهزة التي توضع لدى الإدارة العاملة لتقوم بإعطاء آراء لهذه الإدارة.³

الفقرة الثانية

أشكال الاستشارات المقدمة من طرف سلطات ضبط الإعلام

لا نجد اليوم مجالا من مجالات تدخل الإدارة إلا وعملت فيه بمبدأ الاستشارة وطلب الرأي حيث أن هذا العمل أصبح تقليدا متعارفا عليه ويكاد يتجذر في عمق العمل الإداري الحديث الذي لا

(¹) - بن خمة (جمال) الاختصاص الاستشاري والتحكمي للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد 2، جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل، ص، ص 147، 149.

(²) - لباد (ناصر)، القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 147.

(³) - لباد (ناصر)، المرجع السابق، ص 147.

يخلو من طلب المشورة¹ وتتمثل القرارات التفسيرية التي تصدرها كل من سلطة ضبط السمعي البصري و سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في الآراء، التوصيات والاقتراحات .

إن الآراء تعتبر اختيارية حينما تكون السلطة التي دعت إليها غير ملزمة لا بطلبها ولا بالأخذ بها فهي التي تطلبها الإدارة تلقائيا إما لأنها غير مفروضة بنص أو لان النص الذي يشير إليها لم يعطها صفة الإلزام²، غير أنه قد تكون إلزامية حينما يكون الغير ملزم بطلب إبداء الرأي من سلطة الضبط و ذلك بنص القانون ،حيث يعد طلب رأي سلطة الضبط من الإجراءات الملزمة في هذا الشأن ،غير أن الأخذ به غير ملزم والحالات التي يطلب فيها من سلطة الضبط إبداء الرأي الملزم عديدة جدا ويتعين فقط الإشارة إلى أنه كقاعدة عامة كل القرارات التنظيمية التي تدخل في إطار اختصاص السلطات الإدارية المستقلة وتصدر عن سلطة إدارية أخرى تشترط على هذه الأخيرة استشارة سلطة الضبط³.

فيما يخص سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وبالرجوع إلى قانون الإعلام نجد أن المشرع لم ينص على صلاحية هذه السلطة في تفسير النصوص التنظيمية والقانونية المتعلقة بالصحافة المكتوبة وهو أمر أغفله المشرع رغم انه مهم جدا خاصة وأن هذه السلطة كما سبق الإشارة تضم في تشكيلتها مختصين في مجال الصحافة المكتوبة ،في حين نجد المشرع المصري قد أعطى للهيئة الوطنية للصحافة صلاحية إبداء رأيها في القوانين واللوائح المتعلقة بمجال عملها⁴، وكذلك الشأن

(¹) - جبري (محمد) ،السلطات الإدارية المستقلة و الوظيفة الاستشارية ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه ،كلية الحقوق بن عكنون ،جامعة الجزائر ،2015، ص 263 .

(²) - سعد الله الخوري(يوسف) ، القانون الإداري العام ، الجزء الأول ، تنظيم إداري ، أعمال و عقود إدارية ، الطبعة الثانية ،ص 344 .

(³) - حلوي (بجي)ومن معه ، المرجع السابق ،ص 71 .

(⁴) - المادة 30 من القانون 92 لسنة 2016 المتضمن قانون التنظيم المؤسسي للصحافة والإعلام المصري ، ج ر م العدد 51 مكرر الصادرة في 24-12-2016 .

بالنسبة للمجلس الأعلى لتنظيم الإعلام¹ وكذا الهيئة الوطنية للإعلام² وخارج حالة تفسير نص يمكن أن يصل إلى سلطة ضبط الصحافة المكتوبة طلبات تقديم رأي حول مسألة فردية أو موضوع معين في هذه الحالة فإن سلطة الضبط لا تقدم تفسيراً لنص قانوني ولكن تقوم بإعطاء رأيها الخاص وهو ما يسمى بالقرارات التوجيهية غير التهديدية والمتعلقة بتقديم توضيحات وآراء وتمثل هذه الأخيرة أدنى الدرجات في سلم التفسير وذلك لأنها لا تقوم إلا بإعادة أو ترتيب معيار سابق.³

وفي هذا الصدد أعطى المشرع لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة صلاحية إبداء رأيها بشأن مجال اختصاصها بطلب من كل هيئة تابعة للدولة أو جهاز صحافة، ويتم ذلك بإخطار هذه الهيئات والأجهزة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وتقديم طلب الرأي⁴، ولم يحدد المشرع الهيئات التابعة للدولة التي تطلب رأي سلطة ضبط الصحافة المكتوبة كما كان عليه الأمر في قانون الإعلام السابق **القانون 90-07** الذي حصر الجهات التي يمكنها طلب الرأي من المجلس الأعلى للإعلام في رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس الحكومة بالإضافة إلى أجهزة الصحافة⁵، وعليه فإن كل الهيئات التابعة للدولة سواء السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية أو حتى القضائية وكل جهة أخرى لها حرية طلب الرأي والمشورة أي أن هذه الجهات لها السلطة التقديرية

(¹) - **المادة 04** من القانون 92 لسنة 2016 المتعلق بالتنظيم المؤسسي للصحافة والإعلام المصري .

(²) - **المادة 57** من القانون 92 لسنة 2016 المتعلق بالتنظيم المؤسسي للصحافة والإعلام المصري .

(³) - COLLET(M) , op cit p 41

(⁴) - **المادة 44** من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .

(⁵) - **المادة 65** من القانون 90-07 المتضمن قانون الإعلام (الملغى) .

في طلب الرأي ذلك أنها الوحيدة التي يمكنها تقدير مدى حاجتها إلى رأي هذه السلطة¹، ويعتبر الأخذ بالرأي أو الاستشارة أمر غير إلزامي بالنسبة لهذه الهيئات و الأجهزة، كما أن المشرع لم ينص على إلزام سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بإبداء الرأي والاستشارة بالنسبة للمسائل التي تعرض عليها وهو ما يظهر من خلال نص المادة 44 من قانون الإعلام .

ومقارنة مع سلطة ضبط السمعي البصري فإنّ هذه الأخيرة تبدي رأيها في كل مشروع نص تشريعي أو تنظيمي يتعلق بالنشاط السمعي البصري، وهو الشأن بالنسبة للمجلس الأعلى للسمعي البصري الفرنسي الذي يبدي رأيه في كل مشاريع القوانين والمراسيم التي تحدد القواعد الواجبة التطبيق على الإشهار السمعي البصري ونشر الأعمال السينماتوغرافية والسمعية البصرية والمساهمة في تطور الإنتاج السينماتوغرافي والسمعي البصري، حيث يصدر هذه الآراء بعد تحريات كثيرة²، وهناك العديد من الأمثلة التطبيقية للآراء التي أصدرها المجلس الأعلى للسمعي البصري الفرنسي حول مشاريع عدة قوانين ومراسيم منشورة على الموقع الرسمي له نذكر منها: الرأي رقم 05-2020 حول مشروع مرسوم يتضمن تعديلات على نظام توزيع الخدمات

(¹) - جبري (محمد)، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، أطروحة مقدمة لنيل دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2015، ص 269 .

(²) - حلوي (يحي) ومن معه، المرجع السابق، ص 70 .

السينمائية في التلفزيون¹، وكذلك الرأي رقم: 12-2019 الصادر بتاريخ 8 ديسمبر 2019 حول مشروع قانون يتعلق بالقانون العضوي المعدل للقانون العضوي رقم 837-2010 المتعلق بتطبيقات الفقرة الخامسة من المادة 13 من الدستور ومشروع القانون المتعلق بالاتصال السمعي البصري والسيادة الثقافية الرقمية². وفي هذا الإطار فإن "المجلس الأعلى للسمعي البصري الفرنسي" أبدى اعتراضات صارمة على مشروع المرسوم المتعلق بقنوات الكابل باقتراحه إطارا

¹ -Avis n °2020-05 relatif à un projet de décret portant modification du régime de diffusion des œuvres cinématographiques sur les services de télévision

<https://www.csa.fr/Reguler/Espace-juridique/Les-textes-reglementaires-du-CSA/Avis-du-CSA-au-gouvernement/Avis-n-2020-05-du-24-juin-2020-relatif-a-un-projet-de-decret-portant-modification-du-regime-de-diffusion-des-oeuvres-cinematographiques-sur-les-services-de-television>

(²) -Avis n°2019-12 du 8 novembre 2019 du conseil supérieur de l'audiovisuel
Sur le projet de loi organique modifiant la loi organique n°2010-837 relative a l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la constitution et le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique

<https://www.csa.fr/Reguler/Espace-juridique/Les-textes-reglementaires-du-CSA/Avis-du-CSA-au-gouvernement/Avis-n-2019-12-du-8-novembre-2019-du-Conseil-superieur-de-l-audiovisuel-sur-le-projet-de-loi-organique-modifiant-la-loi-organique-n-2010-837-du-23-juillet-2010-relative-a-l-application-du-cinquieme-alinea-de-l-article-13-de-la-Constitution-et-le-projet>

متفاوضا عليه مفروض من أجل استغلال هذه الشبكة باقتراحه أيضا أنه من الحكمة التخلي عن تحديد حقوق الاستفادة من مجال جد متطور خلال خمسة سنوات لاحقة"¹

كما أغفل المشرع الجزائري التأكيد على ضرورة تقديم سلطة ضبط السمعي البصري رأيها لمجلس المنافسة في القضايا المتعلقة بالسمعي البصري على اعتبار أن هذا المجلس هو السلطة الإدارية المستقلة المخولة بضمان السير الحسن للمنافسة في كل القطاعات الاقتصادية حسب ماتنص عليه المادة 34 من قانون المنافسة .

وأمام عدم وجود أية قضية معروضة على مجلس المنافسة تخص قطاع السمعي البصري أو الإعلام بصفة عامة فإنه يتعين الرجوع إلى التجربة الفرنسية حيث هو أبدى المجلس الأعلى للسمعي البصري الفرنسي مجموعة من الآراء لمجلس المنافسة الفرنسي حول القضايا المعروضة عليه والمتعلقة بقطاع السمعي البصري على اعتبار أنه يتضمن في تشكيلته مختصين في هذا المجال مما يجعل آرائه مفيدة للمجلس لاتخاذ القرارات ومن بين هذه الآراء نذكر الرأي الذي قدمه المجلس إلى سلطة ضبط المنافسة حول إحالة مجموعة شركات في مجال السمعي البصري إلى مجلس المنافسة الممارسات التي تنفذها مجموعة أخرى.

(¹) - حلوي(يحي) ومن معه ،المرجع السابق ،ص 74 .

حيث قدم لسلطة ضبط المنافسة مجموعة من المعلومات النظرية والتطبيقية والإحصائيات التي تساعده في اتخاذ قراره بشأن القضية¹

بدوره المشرع المغربي يمنح الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري إبداء رأيها لدى المؤسسات الدستورية، وفي هذا الشأن فإن الهيئة أبدت رأيها في مقترح تعديل القانون 03-77 المتعلق

(¹) - **Avis n°2015-07 du 6 mai 2015** à l'autorité de la concurrence sur la saisine pour le groupe Métropole Télévision de l'Autorité de la concurrence relatives à des pratiques mises en œuvre par le group TF1 et TF1 publicités.

<https://www.csa.fr/Reguler/Espace-juridique/Les-textes-reglementaires-du-CSA/Avis-du-CSA-a-l-autorite-de-la-concurrence/Avis-n-2015-07-du-6-mai-2015-a-l-Autorite-de-la-concurrence-sur-la-saisine-par-le-groupe-Metropole-Television-de-l-Autorite-de-la-concurrence-relative-a-des-pratiques-mises-en-oeuvre-par-le-groupe-TF1-et-TF1-Publicite>

بالسمعي البصري حيث قدمت مجموعة من الاقتراحات تضمنها الرأي الصادر عن المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري المغربي بتاريخ 22 يونيو 2016¹

أما بالنسبة للإستراتيجية الوطنية لتنمية النشاط السمعي البصري فمن المفروض أن تضعها سلطة ضبط السمعي البصري لكن وبما أنها لم تخول هذه الصلاحية فإنه يجب أن يتم استشارتها إلزاميا لإبداء رأيها فيها وهو ما نص عليه المشرع حيث تبدي سلطة ضبط السمعي البصري رأيها في الإستراتيجية الوطنية لتنمية النشاط السمعي البصري.²

ورغم أن المشرع منح لسلطة ضبط السمعي البصري صلاحية إبداء الآراء والاقتراحات والتوصيات³، إلا أنه لم ينص على إمكانية تقديم الآراء والاقتراحات إلى الأشخاص المعنوية الممارسة لنشاط سمعي بصري كما فعل نظيره الفرنسي الذي أعطى للمجلس الأعلى للسمعي

(¹) - رأي المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري بشأن تعديل القانون 03-77 المتعلق بالاتصال السمعي البصري، صادر بتاريخ 22 يونيو 2016، موجود على موقع الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري المغربية

<https://www.haca.ma/ar/%D8%A5%D8%A8%D8%AF%D8%A7%D8%A1-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B9%D9%84%D9%89-%D9%84%D9%84%D8%A7%D8%AA%D8%B5%D8%A7%D9%84-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%85%D8%B9%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%A8%D8%B5%D8%B1%D9%8A-%D8%B1%D8%A3%D9%8A%D8%A7-%D9%84%D9%84%D8%A8%D8%B1%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%86-%D8%A8%D8%B4%D8%A3%D9%86-%D9%85%D9%82%D8%AA%D8%B1%D8%AD-%D8%A8%D8%AA%D8%BA%D9%8A%D9%8A%D8%B1-%D9%88%D8%AA%D8%AA%D9%85%D9%8A%D9%85-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-03-77-0>

(²) - المادة 55 من القانون 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري .

(³) - المادة 55 من القانون 04-14 المتضمن قانون النشاط السمعي البصري .

البصري صلاحية إصدار توصيات لكل منتجي وموزعي خدمات الاتصال السمعي البصري حول احترام المبادئ المنصوص عليها في القانون¹

وكذلك الحال بالنسبة للمشرع المغربي الذي أكثر من هذا أعطى للمجلس الأعلى للاتصال صلاحية اقتراح الأشخاص المؤهلين لتحمل المهام والمناصب على رأس الشركات الوطنية المغربية للاتصال². كما تبدي سلطة ضبط السمعي البصري رأيها في كل نزاع يتعلق بممارسة النشاط السمعي البصري بطلب من أية جهة قضائية، ولم ينص المشرع على إمكانية استشارة الجهة القضائية لسلطة الضبط حول العقوبة المستحقة كما فعل المشرع المغربي الذي منح للمجلس الأعلى للاتصال صلاحية اقتراح العقوبة على المخالفات التي ترتكبها هيئات الاتصال السمعي البصري وهو ما نصت عليه المادة الفقرة 16 من المادة 3 من الظهير الشريف 31 غشت 2012.³

وفي نفس الإطار المتعلق بالتعاون مع القضاء ورغبة سلطات الضبط في تحويل تدابيرها إلى حقائق ملموسة لم ينص المشرع على إمكانية طلب هذه السلطات من القضاء إصدار عقوبات بالتوجه إلى القاضي الإداري أو الجنائي أو المدني حسب الأحوال كما هو الشأن بالنسبة للمجلس الأعلى للسمعي البصري الفرنسي حيث يعطي القانون الفرنسي لهذا المجلس إمكانية طلب اتخاذ التدابير القضائية من رئيس شعبة المنازعات ليأمر الحاصل على الرخصة بأن ينضبط للقانون وفي بعض الأحيان تحت غرامة تهديدية⁴.

(¹) - خرشي (إلهام)، سلطة ضبط السمعي البصري في ظل قانون السمعي البصري 14-04 بين مقتضيات الضبط ومحدودية النص المرجع السابق، ص 64.

(²) - النويضي (عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 54.

(³) - النويضي (عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 55.

(⁴) - زروالي (ميمون)، المرجع السابق، ص 156.

ولم يحدد المشرع طريقة قيام سلطة الضبط بهذه الصلاحيات الاستشارية هل يتم بطلب من السلطات المعنية أو بمبادرة من سلطة الضبط ،وقياسا على ما ذهب إليه المشرع في سلطة ضبط الصحافة المكتوبة فإن الاستشارة تكون بطلب من الجهات المعنية .

أما التوصيات والاقتراحات فتشكل مرحلة سابقة لبناء القانون ،حيث تجد نفسها السلطة التشريعية ملزمة باللجوء إلى هيئة متخصصة بفعل تشكيلتها لإمدادها بالمعلومات في مجالات تقنية ودقيقة¹ إن مجال التوصيات كصلاحية استشارية ممنوحة لسلطة ضبط السمعي البصري ضيق جدا حيث تقدم سلطة ضبط السمعي البصري توصيات من أجل ترقية المنافسة في مجال الأنشطة السمعية البصرية فقط وتعرف التوصيات بأنها دعوة ملحة مقدمة من سلطة الضبط تطلب تبني سلوك أو تصرف أو نهج أو إصلاح أو تعديل أو تنظيم أو اقتراح ، ولم ينص المشرع على مدى إلزامية هذه التوصيات ،إلا أنه من حيث المبدأ فإن هذه التوصيات لا ترقى إلى مستوى القرار الإداري،وكننتيجة لذلك فهي تختلف عن الأنظمة فهذه الأخيرة تتمتع بقوة إلزامية بحيث يعاقب كل مخالف لها في حين نجد أن المعني بالتوصيات حر في إتباعها من عدمه وبالتالي فهذه التوصيات تعتبر منشورات إدارية تفسيرية جردها مجلس الدولة الفرنسي من أية قيمة قانونية غير أنه إذا أحدثت هذه التوصيات آثارا قانونية فإنه تعتبر قرارات إدارية وهو ما أكده مجلس الدولة الفرنسي اعتبار أن التوصيات التي تصدرها المجلس الأعلى للسمعي البصري قرارات تنظيمية أحدثت آثارا قانونية وبالتالي يمكن الطعن فيها بتجاوز السلطة².

(¹) - خرشي (إلهام)،تمكين الحقوق في ظل السلطات الإدارية المستقلة "النموذج الفرنسي" ،المرجع السابق ص128 .

(²) - حلوي (يحي) ومن معه ، المرجع السابق ،ص 74 .

أما بالنسبة للاقتراحات فإن سلطة ضبط السمعي البصري تقدم اقتراحات حول تحديد إتوات استخدام الترددات الراديوية في الحزمات الممنوحة.¹ كما تشارك سلطة ضبط السمعي البصري في تحديد موقف الجزائر في المفاوضات الدولية حول خدمات البث الإذاعي والتلفزيوني المتعلقة خاصة بالقواعد العامة لمنح الترددات، وتتعاون مع السلطات أو الهيئات الوطنية أو الأجنبية التي تنشط في نفس المجال وتطبقا لصلاحيات سلطة ضبط السمعي البصري بتقديم الآراء حول النصوص القانونية والتنظيمية فإنه المراسيم الثلاثة المتعلقة بالنشاط السمعي البصري والمتمثلة في المرسوم الخاص بدفع المبلغ المالي، المرسوم الخاص بدفتر الشروط، و كذا مرسوم متعلق بشروط وكيفيات تنفيذ الإعلان عن الترشح لمنح الرخصة (المذكورة سابقا) فإنها صدرت من السلطة التنفيذية بعد أخذ رأي سلطة الضبط .

الفرع الثاني

الصلاحيات التحكيمية لسلطة ضبط السمعي البصري

أعطى المشرع لسلطة ضبط السمعي البصري صلاحية التحكيم وحل النزاعات بين المتعاملين في قطاع السمعي البصري غير أنه لم يحدد الأحكام الخاصة بهذه الصلاحية المخولة لسلطة الضبط ولمعرفة الأحكام يتعين الرجوع إلى القواعد العامة حيث نظم المشرع أحكام التحكيم في الباب الثاني من الكتاب الخامس من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وكذلك بالرجوع إلى القواعد القانونية المنظمة لصلاحية التحكيم المعترف بها لبعض سلطات الضبط الاقتصادي وستعرض إلى صلاحية سلطة ضبط السمعي البصري في التحكيم من خلال دراسة مدى توافر شروط المحكم في سلطة ضبط السمعي البصري طبقا للقانون (الفقرة الأولى) ثم طبيعة القرار التحكيمي (الفقرة الثانية) .

(¹) - المادة 55 من القانون 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري .

الفقرة الأولى

مدى توافر شروط المحكم في سلطة ضبط السمعي البصري

إن منح صلاحية التحكيم وحل النزاع لبعض السلطات الإدارية المستقلة يندرج ضمن وظيفة الضبط حيث يبرر ذلك بالخبرة والتخصص التي تتوفر لدى هذه الهيئات والتي تسمح لها بالفصل في النزاعات التي تتميز بالتقنية والخصوصية¹

ويعرف التحكيم بأنه وسيلة بديلة لتسوية النزاعات بواسطة أشخاص تستمد سلطتها القضائية من اتفاق الأطراف.² وتضطلع سلطة ضبط السمعي البصري بصلاحية التحكيم وحل النزاعات³، وهذه الصلاحية ضرورية لسلطة الضبط للمحافظة والسهر على التطبيق الأمثل للمنافسة الحرة وتطوير القطاع⁴، وذلك لأن هناك العديد من النزاعات الفنية التي يتطلب حلها خبرة في المجال الذي تضبطه هذه السلطات وبالنظر لما تتوفر عليه هذه الأخيرة من مختصين وخبراء فإنها تكون أنسب سلطة لحل النزاع.

جاء في الفقرة الرابعة من المادة 54 من القانون 04-14: "تتمتع سلطة ضبط السمعي البصري قصد أداء مهامها بالصلاحيات التالية... في مجال تسوية النزاعات التحكيم في النزاعات بين الأشخاص المعنويين الذين يستغلون خدمة الاتصال السمعي البصري سواء فيما بينهم أو بين المستعملين..." يتبين من هذا النص أن دائرة الاختصاص الموضوعي لسلطة ضبط السمعي البصري واسعة حيث تختص بالبت في مجمل النزاعات سواء بين المتعاملين أو بينهم وبين المستعملين دون حصر لهذه النزاعات، وذلك على خلاف سلطات الضبط الأخرى التي تضطلع

(¹) - خرشي (الهام)، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، المرجع السابق، ص 283.

(²) - بن خمة (جمال)، المرجع السابق، ص 150.

(³) - المادة 55 من القانون 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري

(⁴) - EL ZEIN (W), op-cit , p313

بصلاحية التحكيم حيث حدد النزاعات التي تدخل ضمن دائرة اختصاصها الموضوعي على سبيل
الحصر¹

وضع المشرع قاعدة عامة تقضي بجواز اللجوء إلى التحكيم من طرف كل شخص في الحقوق
التي له مطلق التصرف فيها واستثنى من التحكيم المسائل المتعلقة بالنظام العام أو بحالة
الأشخاص أو أهليتهم²، وتماشيا مع هذه القاعدة فإن المشرع قد أعطى لكل الأشخاص المعنوية
التي تستغل خدمة اتصال سمعي البصري أن يطلبوا التحكيم من سلطة ضبط السمعي البصري
سواء كانت النزاعات فيما بينهم أو مع المستعملين، وتدخل هذه السلطة في إطار مهام سلطة ضبط
السمعي البصري التي تضمن الحياد وعدم التحيز إلى الأشخاص المعنوية التي تستغل خدمات
الاتصال السمعي البصري التابعة للقطاع العام.³

واشترط المشرع في المحكم إن كان شخصا معنويا أن يقوم بتعيين عضو أو أكثر من أعضائه
بصفة محكم⁴، وبموجب ذلك فإنه يتعين على سلطة ضبط السمعي البصري بصفقتها شخصا معنويا
أن تعين واحد أو أكثر من أعضائها كمحكم ولكن بعدد فردي، ولم يتضمن قانون السمعي البصري
النص على شروط المحكمين في سلطة ضبط السمعي البصري، غير أنه ما يلاحظ في نهج المشرع
بالنسبة لسلطات ضبط أخرى أنه يخول صلاحية تعيين المحكمين إلى وزير القطاع المعني فمثلا
بالنسبة لسلطة ضبط الكهرباء والغاز يعين الوزير المكلف بالمالية ثلاثة أعضاء ويعين وزير العدل
عضويين والأكثر من ذلك أن المشرع منع تعيين الأعضاء الإضافيين من بين أعضاء اللجنة أو

(¹) - هشام (مزيان)، العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة والقضاء في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل
شهادة الماجستير في القانون تخصص هيئات عمومية وحوكمة، كلية الحقوق، جامعة
عبد الرحمن ميرة بجاية، 2015، ص 71.

(²) - المادة 1006 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

(³) - المادة 54 من القانون 04-14 المتضمن قانون السمعي البصري .

(⁴) - المادة 1014 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية .

أعوانها¹، أما لجنة تحكيم لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة فيعين فيها وزير العدل قاضيان أما باقي الأعضاء فيتم انتخابهم من سلطة الضبط ويتأأس رئيس هذه الأخيرة لجنة التحكيم.²

تضمن قانون الإجراءات المدنية النص على إجراء رد المحكمين وهذا الإجراء يكون في حالة ما إذا رأى الأطراف أن المحكم المطلوب رده لا تتوفر فيه الشروط والمؤهلات أو إذا تبينت شبهة في استقلاليته أو أن لديه مصلحة أو علاقة عائلية أو اقتصادية مع أحد الأطراف، وبالنسبة لسلطة ضبط السمعي البصري وأمام عدم نص قانون النشاط السمعي البصري على تشكيل لجنة التحكيم يبقى الأمر غامضاً فانتظار تدارك ذلك من طرف المشرع فإنه تطبق القواعد العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية في انتظار صدور نص خاص يقيد النص العام .

الفقرة الثانية

الطبيعة القانونية لقرار سلطة ضبط السمعي البصري التحكيمي

يثار التساؤل حول الإجراءات المتبعة من طرف سلطة ضبط السمعي البصري لحل النزاع، فلم يتضمن قانون السمعي البصري النص على ذلك ولم يتم بإحالة ذلك إلى التنظيم، كما أنه لم يحدد النزاعات التي يمكن رفعها أمام سلطة ضبط السمعي البصري، وكيف يتم رفع النزاع وكيف تسير جلسة التحكيم وحتى كيف يصدر القرار التحكيمي، وللاجابة على هذه التساؤلات يتعين المقارنة مع سلطات الضبط الأخرى المتمتعة بصلاحيات التحكيم، حيث نستخلص ثلاثة إجراءات للقيام بالتحكيم تتمثل في الإخطار ثم التحقيق ثم إصدار القرار التحكيمي. فبالرجوع إلى القانون المنظم للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة نجد أن المشرع، قد حدد إجراءات التحكيم التي تبدأ بإخطار

(¹) - المادة 134 من القانون 02-01 المؤرخ في 5 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء والغاز وتوزيع الغاز بواسطة القنوات ج ر ج ع 8 .

(²) - المادة 51 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة ج ر ج ع 34 .

يصدر من لجنة تنظيم عمليات البورصة أو بطلب من مراقب اللجنة أو بناء على تظلم كل من له مصلحة، أو من طرف الأطراف المذكورة في المادة 52 من المرسوم التشريعي 93-10 وبعد دراسة القضايا تقوم الغرفة بإصدار القرار¹، أما بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز فإن هذه الأخيرة تفصل في القضايا المعروضة أمامها بموجب قرار مبرر بعد الاستماع إلى الأطراف المعنية وبعد أن تقوم بالتحقيقات والتحريات اللازمة سواء بنفسها أو بواسطة غيرها، كما يمكن لها أن تقوم بتعيين خبراء عند الحاجة أو تستمع إلى شهود، ويمكن عند الاستعجال أن تأمر بتدابير تحفظية²، كما مكن المشرع الأطراف من تقديم دفاعهم قواعد أخرى تتعلق بالتحكيم وذلك في قبل انقضاء أجل التحكيم ب 15 يوم، كما ألزم القانون المحكمين بتطبيق قواعد القانون³ أثناء قيامهم بمهامهم التي لا يجوز لهم التخلي عنها بعد الشروع فيها⁴، أما فيما يخص الآجال فإن قانون الإجراءات المدنية والإدارية قد نص على أن خصومة التحكيم تطبق عليها نفس الآجال المتعلقة بالخصومة المرفوعة أمام الجهات القضائية.⁵

ونتساءل عن إمكانية تطبيق هذه الإجراءات على سلطة ضبط السمعي البصري أمام سكوت المشرع عن توضيح إجراءات التحكيم في قانون النشاط السمعي البصري. كما يثور التساؤل عن الطبيعة القانونية للقرار التحكيمي الصادر عن سلطة ضبط السمعي البصري مقارنة مع القرار التحكيمي التقليدي حيث يحوز هذا الأخير حجية الشيء المقضي فيه بمجرد صدوره غير أنه لا ينفذ إلا بأمر من رئيس المحكمة، أما القرار التحكيمي الصادر عن سلطات الضبط الاقتصادي فإنه يتمتع بالقوة التنفيذية بمجرد صدوره وهو ما ورد بشأن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة في

(¹) - جمال (بن خمة) ، المرجع السابق ، ص 151 .

(²) - المادة 135 من القانون 02-01 المتعلق بالكهرباء والغاز وتوزيع الغاز بواسطة الأنابيب .

(³) - المادة 1023 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

(⁴) - المادة 1021 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

(⁵) - المادة 1019 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

نص المادة 57 من المرسوم التشريعي رقم 93-10¹. ويبقى الأمر غامضا فيما يخص القرار التحكيمي الصادر عن سلطة ضبط السمعي البصري أمام عدم نص قانون النشاط السمعي البصري على إمكانية تنفيذ القرار التحكيمي الصادر عنها فهل نطبق بشأنه القواعد القانونية العامة المطبقة على القرار التحكيمي التقليدي أم نطبق عليه الأحكام القانونية التي تنظم التحكيم كصلاحية مخولة لسلطات الضبط الاقتصادي.

الفصل الثاني

تقدير فعالية سلطات ضبط الإعلام من خلال حجم الرقابة المفروضة عليها

إن استحداث سلطات ضبط الإعلام وإعطائها صلاحيات واسعة لممارسة مهامها لن يكون ذو فعالية ما لم تمارس عليها رقابة، فكما أن الحرية بالمطلق أمر غير مقبول فإن السلطة المطلقة مفسدة مطلقة لذا لا يمكن أن تكون دون حدود تحدها، وتقف عنها لاسيما ما يتعلق منها بالمساس بالحرريات²، وعليه فإن سلطات ضبط الإعلام وإن كانت تتمتع بصلاحيات اعتبرنا بعضها مقيدا لحرية الصحافة فإن المشرع ولضمان التوازن بين صلاحياتها وحقوق الأفراد في ممارسة حرية الإعلام وضع ضوابط قانونية يتعين على هذه السلطات مراعاتها (المبحث الأول)، كما أخضع هذه السلطات لرقابة القضاء وهو ما يجعلنا نبحت لمعرفة الجهة القضائية المختصة برقابة سلطات ضبط الإعلام وكذلك التصرفات التي تخضع لهذه الرقابة (المبحث الثاني).

(¹) -مزيان (هشام)، المرجع السابق، ص 59.

(²) - مطر خباط (صاحب)، ضمانات التوازن بين السلطة والحرية في إجراءات الضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2015، ص 9.

المبحث الأول

الضوابط القانونية لتصرفات سلطات ضبط الإعلام

تمارس سلطات ضبط الإعلام صلاحياتها في إطار الحدود القانونية التي وضعها المشرع لحرية الصحافة والإعلام فلا يمكن لها أن تحد من هذه الحريات وذلك تطبيقاً لمبدأ الشرعية (المطلب الأول)، كما وضع المؤسس الدستوري مبدأ دستورياً يقتضي منع الرقابة المسبقة على وسائل الإعلام المكتوبة والسمعية البصرية (المطلب الثاني) .

المطلب الأول

ممارسة سلطات ضبط الإعلام صلاحياتها في إطار مبدأ الشرعية

يؤطر المشرع حرية الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية كما يضع القيود التي يتعين على الأفراد عدم تجاوزها أثناء ممارستهم لحياتهم، وتعتبر هذه الحدود مجالاً لممارسة سلطات ضبط الإعلام اختصاصاتها وذلك في إطار الشرعية فلا يجوز لها أن تضع قيوداً لحرية الصحافة غير تلك المنصوص عليها في القانون .

الفرع الأول

مدلول مبدأ الشرعية في مجال الإعلام

يقوم مبدأ الشرعية على أساس من التلازم والتكامل بين السلطة والقانون فالسلطة ضرورية لضبط القطاع وتحقيق المصلحة العامة لذلك كان لزاماً على السلطة أن تلتزم بالقانون في كل ما تأمر به أو تنهى عنه فذلك وحده شرط شرعيتها وهو الكفيل بضمان احترام أوامرها¹، يعرّف الأستاذ أحمد محيو مبدأ الشرعية بقوله "إن الشرعية هي صفة ما هو متفق مع القانون وكلمة القانون تفهم

(¹) - أبو الخير (عادل)، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1995، ص 280 .

بمعناها الواسع الذي يقصد به الحق، إن مبدأ الشرعية يعني حرص السلطات الإدارية على احترام القواعد القانونية عندما تريد أن تشرع في عمل ما، إن هذا الواجب يفرض نفسه على الإدارة لمصلحتها الذاتية وكذلك لمصلحة المواطنين وهو يبدو في القواعد التي تحكم إعداد وتنفيذ وزوال الأعمال التي تقوم بها¹ كما عرفه أيضا الفقيه الفرنسي "LAUBADERE" بقوله "أن السلطات الإدارية يتعين عليها في قراراتها أنت تكون متطابقة مع أحكام القانون أو بعبارة أكثر دقة بالشرعية، والتي تعني مجموعة القواعد القانونية على أن يؤخذ القانون ليس فقط بالمعنى الشكلي بل أيضا بمعناه الموضوعي"²

فمبدأ الشرعية هو سيادة حكم القانون التي لا تتحقق إلا بخضوع سلطة الضبط لمبادئ وأحكام القانون أيا كان مصدرها وشكلها ودرجتها³ حيث تنقيد سلطة ضبط الإعلام بهذا المبدأ وتخضع على أساسه إلى رقابة القضاء ضمانا لتلك الشرعية، فالرقابة القضائية تمثل أهم الضمانات التي تجبر الإدارة على احترام هذا المبدأ استنادا إلى أسباب صحيحة وواقعية تبرر اتخاذها⁴،

فاحترام هذا المبدأ يضمن التكامل بين السلطة والحرية، بمعنى أن جميع تصرفات سلطات ضبط الإعلام يجب أن تصدر في حدود القانون بمعناه الواسع سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية وان تكون سلطات ضبط الإعلام خاضعة في كل قراراتها للقانون متقيدة بالهدف الذي من أجله تم إعطائها هذه الصلاحيات والسلطات فلا يجوز أن تستخدم هذه الأخيرة في تحقيق أهداف بعيدة عن النظام العام، فيلزم أن تصدر قرارات سلطة الضبط من مختص ووفقا للإجراءات

(¹) - محيو (أحمد)، المرجع السابق، ص 314 .

(²) - أبو الخير (عادل)، المرجع السابق، ص 282 .

(³) - أحمد إبراهيم المسلماني (محمد)، النطاق القانوني لسلطة ضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، الطبعة الأولى 2017، ص 58 .

(⁴) - بسيوني عبد الله (عبد الغني)، القانون الإداري، دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاته في مصر، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، 2005، ص 491، 490.

والأشكال المقررة وأن ترد على محل جائز قانونا ولسبب يبرره وأن تستهدف بها تحقيق الهدف الذي من أجله منحت الاختصاص وهو المحافظة على النظام العام.¹

فعلى سلطة الضبط أن تلتزم بكافة القواعد القانونية التي تعلو سلطتها في إصدار القرارات الإدارية الفردية وفقا لتدرج النظام القانوني في الدولة بشكل هرمي تخضع فيها القاعدة القانونية الدنيا للقاعدة القانونية التي تعلوها في الدرجة والمرتبة وبالتالي لا يجوز لها عن طريق صلاحيتها الضبطية التي درسناها أعلاه أن تخالف قاعدة عليا سواء كانت هذه القاعدة دستورية أو تشريعية.² خاصة وأن هذه السلطات تضبط حرية الإعلام، وكما نعلم فإن الحريات الأصل فيها أنها قائمة وتباشر ما لم تصدر القوانين بفرض قيود عليها وقد تحتاج إلى صدور قوانين لتحديد كيفية مباشرتها³، لذلك يتعين عليها ضرورة توخي المصلحة العامة في كل تصرف وتوخي الحرص على تنظيم حرية ممارسة نشاط من خلال التطبيق السليم لأحكام القانون وتحقيق التوازن بين مبدأين كلاهما جدير بالحماية الأول حماية النظام العام والثاني هو حرية الأفراد في ضوء القواعد القانونية⁴، وبالتالي لا يجوز لسلطات ضبط الإعلام أن تخالف النصوص القانونية المنظمة لحرية ممارسة نشاط الإعلام بمنع الأفراد من ممارسة حرية الصحافة أو التعسف باستعمال سلطتها، ف ضمان الحقوق والحريات الفردية يستوجب أن تكون سلطة الإدارة مقيدة وخاضعة لقانون يحكم سلوكها بطريقة دقيقة بحيث يتم حماية الفرد من تعسفها وسوء استعمالها لسلطتها إلا كانت قراراتها مشوية بعيب عدم الشرعية .

فبموجب مبدأ الشرعية يتعين خضوع الإدارة للقانون حيث يلزم أن يصدر كل تصرف من السلطة الإدارية مع قواعد القانون التي تعلو في المرتبة الإلزامية تصرف الإدارة فالقانون يضع قيودا على الإدارة أثناء ممارسة نشاطها ومن ثم فإن الاختصاص المقيد يعتبر ضمانا هامة لحقوق الأفراد وحرياتهم ضد تعسف الإدارة ويترتب على ذلك أنه لا يجوز للإدارة أن تنظم ممارسة حرية الصحافة

(¹) - مطر خياط (صاحب)، المرجع السابق، ص 108 .

(²) - احمد إبراهيم المسلماني (محمد)، المرجع السابق، ص 58 .

(³) - مطر خياط (صاحب)، المرجع السابق، ص 107 .

(⁴) - إبراهيم المسلماني (محمد)، المرجع السابق، ص 59 .

إذا كان المشرع هو من يقوم بتنظيمها بل عليها أن تلتزم بمضمونه ،وعلى اعتبار أن سلطات ضبط الإعلام تضطلع بسلطات عقابية لاسيما اختصاص سلطة ضبط السمعي البصري بالعقوبات المالية فإنه يتعين عليها أيضا احترام مبدأ الشرعية الجنائية والذي نعني به أن لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص القانون ،وفي هذا الشأن نجد أن المشرع قد نص على العقوبات التي تضطلع سلطات ضبط الإعلام بتقريرها دون أن يحدد ضوابط لهذه العقوبة كما هو الشأن بالنسبة للعقوبة الجنائية التي وضع لها المشرع ضوابط ومبادئ والتي من بينها مبدأ التناسب بين الفعل المخالف والعقوبات وكذا مبدأ الشخصية والذي يعني أن العقوبة يجب أن تطبق على الشخص مرتكب المخالفة دون غيره، فيتعين على سلطات ضبط الإعلام أثناء ممارسة هذه الصلاحية أن تراعي هذه المبادئ التي تضمن مبدأ الشرعية الذي هو مبدأ دستوري وذلك حتى وإن لم ينص عليها قانون الإعلام صراحة .

وتطبيقا لمبدأ الشرعية فإنه يتعين على سلطات ضبط الإعلام أن تحرص على حماية حرية الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية نظرا لأهميتها حيث حرصت معظم التشريعات على إبرازها كحرية مستقلة ،حيث يعتبر تكريس حرية الصحافة تشريعيا ضمانا لها وحماية من تعسف الإدارة لاسيما سلطات ضبط الإعلام وعليه فحرية الصحافة المكتوبة تتطلب ثلاثة شروط الأول أن الفرد حر في نشر ما يشاء من معلومات وأفكار وصور وآراء أما الثاني فهو لا يجوز تقييد ممارسة هذه الحرية بأي شكل من أشكال الرقابة المسبقة أو القيود على الإصدار والطبع والنشر والشرط الثالث هو أن ممارسة هذه الحرية من طرف الأفراد لا يكون على إطلاقه فلا بد من الالتزام بالحدود التي يضعها القانون .

ويتعين التأكيد في هذا المقام أنه لا يجوز أن توضع أي قيود على حرية الصحافة المكتوبة إلا تلك التي ينص عليها القانون وفي هذا الإطار عبرت موثيق الشرعية الدولية لحقوق الإنسان عن ذلك بعبارات متعددة مثل "أن يقررها القانون" أو "ينص عليها القانون" أو "تفرض وفقا للقانون" أو " تحدد بنص القانون" أو "طبقا للقانون"¹. ورغم الاختلاف في الألفاظ المستعملة إلا أن المعنى الصحيح لها هو ضرورة أن يكون القيد مطابقا للقانون كي يكون مسموحا به ، وعليه فإن القرارات

(¹) - المادة 29 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ،و كل من المواد ، 12 و 13 و 19 و 21 و 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية .

الضبطية التي تصدرها سلطة ضبط الصحافة المكتوبة والتي تتضمن تقييدا لحرية الصحافة المكتوبة يجب أن تكون في إطار الشرعية القانونية¹، كما أن قرارات سلطة ضبط السمعي البصري والعقوبات التي يمكن أن تصدرها يجب أن تكون في إطار القانون، كما أن القوانين التي تتضمن تقييد لحرية من الحريات يجب أن تكون دستورية فلا يجوز أن تخرج على أحكام الدستور، غير أن الإشكال يطرح عندما يعهد الدستور إلى القانون بتنظيم حرية من الحريات العامة دون أن يضع قيودا دستوريا صريحا على سلطة المشرع في آلية التنظيم حيث تكون سلطة المشرع في هذه الحالة سلطة تقديرية واسعة وبالتالي يؤدي إلى تقييدها في غياب وجود معيار ضابط محدد يفصل بين تقييد وتنظيم الحرية²، وبهذا الشأن نلاحظ أن الدستور لم ينص على الترخيص أو الاعتماد كشرط لممارسة حرية الصحافة المكتوبة في حين قانون الإعلام قد اشترط تقديم تصريح مسبق و الحصول على الاعتماد من سلطة ضبط الصحافة المكتوبة قبل إصدار أي نشرة دورية، كما أنه لم يشترط الحصول على رخصة لممارسة نشاط سمعي بصري غير أن قانون السمعي البصري يشترط ضرورة الحصول على رخصة، وهو ما يدفعنا إلى التساؤل عن مدى دستورية هذه الإجراءات الضبطية المفروضة في قوانين الإعلام؟

بالرجوع إلى أحكام الفقرة الثانية من المادة 50 من الدستور نجدتها تنص: "... نشر المعلومات والصور والآراء بكل حرية مضمون في إطار القانون..." وبالتالي فإن الدستور أجاز تقييد حرية الصحافة المكتوبة بالقانون³، غير أنه ترك للمشرع السلطة التقديرية في وضع القيد الذي يراه مناسباً دون أن يضع معياراً أو حداً أدنى لا يجوز تجاوزه من المشرع، فعبارة "في إطار القانون تعطي أن للسلطة التشريعية حرية التدخل بإصدار التشريعات التي قد تقييد أو تعيق حرية الصحافة وذلك كله بحجة تنظيم حرية الصحافة ودون أن يكون هذا التدخل مخالفاً للدستور⁴، غير أن تلك القيود تكون لضمان الاعتراف بحقوق الغير وحررياتهم واحترامها ولتحقيق المقتضيات العادلة للنظام

(¹) - عزيز حمد (مجيد)، المرجع السابق، ص 44 .

(²) - عزيز حمد (مجيد)، المرجع السابق، ص 46 .

(³) - الفقرة الثانية من المادة 50 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري .

(⁴) - رضا عرابي (أحمد)، المرجع السابق، ص 339 .

العام والمصلحة العامة والأخلاق في مجتمع ديمقراطي وهو ما قرره المادة 29 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان¹.

الفرع الثاني

تطبيق مبدأ الشرعية على الاختصاصات المقيدة والتقديرية لسلطات ضبط الإعلام

قد يسلك المشرع في معاملته مع الإدارة أحد الأسلوبين فقد يلزمها بوجوب التصرف على نحو معين وقد يترك لها قدرا من حرية التصرف فيطلق على الأسلوب الأول الاختصاص المقيد ويطلق على الثاني الاختصاص التقديري²

الأصل العام أن تكون سلطة الإدارة مقيدة وهي في ذلك مقيدة بالالتزام بالتوفيق بين الحرية والسلطة أي بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة³، وتطبيقا لذلك فإن المشرع يضع شروطا تنقيد بها سلطات الضبط عند ممارسة سلطاتها فمثلا وبمناسبة اختصاصها بمنح الاعتماد أو الترخيص فإن المشرع يضع شروطا لقبول الترخيص تمنح من خلاله الإدارة سلطة الضبط الإذن لطالب الترخيص بممارسة حرية الصحافة بمجرد التأكد من توافر الشروط المحددة والتي يتطلبها المشرع لمنح الترخيص⁴ أما إذا لم تتوفر هذه الشروط فيمكن لسلطة الضبط في هذه الحالة رفض منح الترخيص⁵، وبذلك فسلطة الضبط في هذه الحالة لا تكون لها الحرية في الامتناع عن اتخاذ قرار معين في حالة توافر ظروف معينة ووقائع معينة حيث يحدد لها المشرع الهدف الذي يتعين عليها تحقيقه و الوقت الذي يجب أن تباشر فيه هذا العمل كما يحدد شكل القرار الذي يجب أن تتخذه

(¹) - رضا عرابي (أحمد)، المرجع السابق، ص 205 .

(²) - عبد الله الشيخ (عصمت)، المرجع السابق، ص 125 .

(³) - حسام مرسي، المرجع السابق، ص 207 .

(⁴) - عبد الله الشيخ (عصمت)، المرجع السابق، ص 68 .

(⁵) - مرسي (حسام)، المرجع السابق، ص 208 .

وإجراءاته، فمهمة سلطة الضبط في هذه الحالة تقتصر على تطبيق القانون على الحالات التي تصادفها عندما تتحقق أسبابها فلا يترك لها حرية التقدير بل يفرض عليها التصرف الذي يجب عليها اتخاذه¹.

إن الاختصاص التقديري لسلطات ضبط الإعلام يزداد كلما قلت الضمانات التشريعية لممارسة حرية الصحافة، الاختصاص التقديري عكس الاختصاص المقيد وإن كان كل منهما يجب أن يمارس في إطار القانون، فالسلطة التقديرية لا تمارس بشكل مضاد للشرعية، ويقصد بالاختصاص التقديري أن لا يضع المشرع شروطاً وضوابط لممارسة سلطات ضبط الإعلام صلاحياتها ويترك لها الأمر بشأن تقدير الإجراءات الواجب عليها إتباعها فعدم تحديد المشرع مثلاً للأسباب التي تؤدي إلى رفض سلطة ضبط الصحافة المكتوبة منح الاعتماد لطالبه يعني أن المشرع منحها سلطة تقديرية لتقدير ضرورة منح الاعتماد من عدمه رغم أنه حدد مجموعة من البيانات يستلزم توضيحها في التصريح المسبق غير أنه لم يحدد ضوابط قيام سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بمنح الاعتماد أو رفضه ،

وبناء على ذلك فإنه وإن كان يبدو أن تحديد شروط منح الاعتماد مقيد لسلطة الإدارة إلا أن سلطتها في الواقع تقديرية ذلك أن المشرع ترك لها المجال من أجل تقييم وتقدير شروط الترخيص²، وقد وضع المشرع ضوابط لهذا الاختصاص التقديري ويعتبر أهم ضابط للاختصاص التقديري لسلطات ضبط الإعلام هو مبدأ الشرعية واحترام النصوص القانونية والتنظيمية والذي سبقنا الإشارة إليه أعلاه غير أن هناك مبدئين أساسيين يتعين عليها الالتزام بهما أثناء ممارسة صلاحيتها التقديرية وهما مبدأ التناسب ومبدأ المساواة، ويقضي مبدأ التناسب أن يتلاءم القرار الذي أصدرته سلطة الضبط مع أسبابه الواقعية وفي هذه الحالة يقوم القاضي الإداري برقابة تقدير للأسباب التي دفعت بسلطة الضبط لإصدار قرارها ثم تقدير القرار في حد ذاته من حيث مدى ضرورته، ويقصد

(¹) - عبد الله الشيخ (عصمت)، المرجع السابق، ص 125 .

(²) - عبد الله الشيخ (عصمت)، المرجع السابق، ص 128 .

بالحالة الواقعية مجموعة الوقائع التي استلزمت إصدار سلطة الضبط لقرارها بينما يقصد بالرقابة التحقق من قيام هذه الوقائع على اعتبار أن الخطأ في فهم الوقائع يرتب بالضرورة الخطأ في فهم القانون و من ثم الخطأ في تطبيقه.¹

وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي هذه القاعدة عند مراقبته لمشروعية قرارات الضبط المتعلقة بحرية الصحافة والنشر فقد ذهب في حكمة في قضية "الشركة الجديدة للطباعة ودار الإشراف" إلى أنه إذا كان لسلطات الضبط اتخاذ تدابير يتطلبها حفظ النظام العام فإنه ينبغي عليها أن توفق بين ممارستها وسلطتها واحترام حرية النشر وأنه حتى مع ما تزعمه سلطة الضبط من أن عرض الجريدة وتوزيعها في الطرق العامة يشكل سبب طبيعتها وما تضمنته من مقالات خطرا على النظام العام فإنه لا يتبين من ملف الدعوى أن هذا الحظر كان من شأنه أن يبرر قانونا القرار المطعون فيه بمنع عرض وتوزيع الجريدة في كل المنطقة، دون تحديد وقت لسريان هذا الحظر²، فيتعين على القاضي مراقبة الوجود المادي للوقائع أي أن يتصل القرار الإداري بحالة مادية ووقائع تبرره، فإذا ثبت لديه أن سلطة الضبط استندت في قرارها على وقائع غير صحيحة من الناحية المادية اعتقدت خطأ بقيام الوقائع التي تدعيها ففي الحالتين يلغي القرار استنادا على وقائع غير صحيحة³ ففي حالة إصدار سلطات ضبط الإعلام للعقوبات فإنه يتوجب أن يكون هناك إخلال فعلي من جانب مستغلي خدمات الإعلام للقوانين والأنظمة والذي يظهر من خلال الوقائع .

أما الدستور الجزائري فقد قيد ممارسة حرية الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية دون المساس بكرامة الغير وحياتهم وحقوقهم خاصة بالنسبة لحرية الصحافة التي يمكن أن يستخدمها الأشخاص من أجل الإساءة أو التعدي على غيرهم من خلال نشر صور خاصة أو معلومات شخصية وغيرها أو بث حصص تلفزيونية أو إذاعية فيها إساءة وهو ما نص عليه أيضا قانون الإعلام بتأكيد على حرية نشاط الإعلام في إطار احترام الدستور والقوانين لاسيما قانون الإعلام و كذا التنظيم واحترام

(¹) - مطر خباط (صاحب)، المرجع السابق، ص 170 .

(²) - عبد الحميد مسعود (محمد) ، المرجع السابق، ص 562

(³) - فلاح حاكم (علي)، المرجع السابق، ص 176 .

كرامة الإنسان والحريات الفردية والجماعية وكذا احترام الطابع التعددي للآراء والأفكار، وحق المواطن في إعلام كامل وموضوعي.

كما نص قانون الإعلام على قيود أخرى والمتمثلة في احترام الدين الإسلامي وباقي الأديان حيث يحظر نشر ما يتضمن إساءة إلى الإسلام أو تحريضا على المساس بمقدساته أو تحقيرا لإحدى الديانات السماوية أو أحد مذاهبها أو نشر ما من شأنه إثارة الفتنة الطائفية أو الدينية أو العنصرية¹، كذلك يمنع نشر ما يتعارض مع الهوية الوطنية والقيم الثقافية للمجتمع وذلك لأنه لكل مجتمع أخلاقياته وآدابه وقيمه الخاصة التي يتمسك بها و يعتبرها من الأسس التي يقوم عليها فلا يجوز نشر ما يهدم هذه القيم و يؤثر عليها²، وقد أكد الدستور أيضا على ضرورة احترام ثوابت الأمة وقيمتها الدينية والأخلاقية والثقافية.³

كما قيد القانون ممارسة حرية الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية بالسيادة الوطنية والوحدة الوطنية، وكذلك متطلبات أمن الدولة والدفاع الوطني ومتطلبات النظام العام، وعليه يمنع على الصحف نشر أي خبر أو معلومة أو أمر من شأنه المساس بأمن الدولة والترويج للإخلال بالنظام العام وكذلك نشر معلومات تثير الخوف⁴ فالصحفي كغيره من المواطنين يلتزم بواجب حماية وصون استقلال البلاد سيادتها وسلامة ترابها الوطني ووحدة شعبها ويعاقب القانون بكل صرامة على الخيانة والتجسس وعليه فالأشخاص المعنوية والطبيعية الممارسة لنشاط الإعلام تلتزم باحترام الحقوق المعترف بها للغير في الدستور لاسيما احترام الحق في الشرف وستر الحياة

(¹) - ماجد الحلو (راغب)، المرجع السابق، ص 112 .

(²) - ماجد الحلو(راغب) ، المرجع السابق ، ص 112 .

(³) - المادة 50 من القانون العضوي 16-01 المتضمن التعديل الدستوري .

(⁴) - ماجد الحلو (راغب)، المرجع السابق، ص 110 .

الخاصة¹، وتقيّد ممارسة حرية الصحافة أيضا بالمصالح الاقتصادية للبلاد وفي هذا الشأن فإنه لا يجوز نشر أخبار أو معلومات من شأنها الإضرار بالمصالح الاقتصادية وذلك بنشر أخبار تؤدي إلى الاضطراب الاقتصادي وهروب رؤوس الأموال للخارج والإضرار بالعملية الصعبة² كما لا يجوز بث حصص بهذا المضمون³، وأضافت المادة الثانية من قانون الإعلام أيضا أنه لا يجوز نشر ما يؤثر في مهام والتزامات الخدمة العمومية.⁴

ويثور التساؤل دائما أمام السلطات الممنوحة لسلطات ضبط الإعلام لاسيما تلك المتعلقة منها بمنح الاعتماد والترخيص وكذا العقوبات المقررة لها هل سلطات الضبط تمتلك اختصاصا تقديريا أم اختصاصا مقيدا، وفي هذه الحالة يرى الأستاذ أحمد محيو أن الاختصاص المقيد يوجد عندما تكون الإدارة ملزمة على اتخاذ قرار ما حين تجد نفسها أمام ظرف واقعي محدد في هذه الحالة فإن المشرع لا يترك أية حرية للإدارة، غير أنه في معظم الحالات تمتع السلطة الإدارية بسلطة تقديرية أي تقدير ملاءمة اتخاذ القرار من عدمه والتي يجب أن لا تمارس بشكل مضاد للشرعية رغم أن مراقبتها من طرف القاضي تبدو أحيانا صعبة⁵.

(¹) - عبد المجيد (رمضان)، قراءة في فصل الحقوق و الحريات من الدستور الجزائري، توسيع مجال الحريات ودسترة حرية الصحافة، مقال منشور في كتاب حرية الإعلام في المواثيق والقوانين الوطنية والدولية في ظل المتغيرات الدولية المعاصرة، جامعة قاصدي مرباح ورقلة الجزائر، دار الراية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2017، ص 138.

(²) - ماجد الحلو (راغب)، المرجع السابق، ص 111.

(³) - المادة 48 من القانون 14-04 المتضمن قانون النشاط السمي البصري.

(⁴) - المادة 02 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام.

(⁵) - محيو (أحمد)، المرجع السابق، ص 323.

المطلب الثاني

ممارسة سلطات ضبط الإعلام لصلاحياتها في إطار مبدأ منع الرقابة القبليّة

بالرجوع إلى الصلاحيات المخولة لسلطات ضبط الإعلام نجدها مقيدة بما جاء في النصوص القانونية وعلى رأسها الدستور هذا الأخير الذي منع الرقابة القبليّة والتي تعتبر من بين أهم القيود التي وضعت على ممارسة سلطات ضبط الإعلام لصلاحياتها وهو ما جاء في التعديل الدستوري بأن "حرية الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية وعلى الشبكات الإعلامية مضمونة ولا تقيد بأي شكل من أشكال الرقابة القبليّة ..."¹، وبالتالي أكد التعديل الدستوري على عدم تقييد الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية والشبكات الإعلامية بأي شكل من أشكال الرقابة القبليّة بعد أن كان هذا الأمر معمولاً به في المطابع قبل صدور الجرائد²، (الفرع الأول)، غير أن إلزام وسائل الإعلام المكتوبة والسمعية البصرية بضرورة الإيداع القانوني قبل النشر يجعلنا نتساءل عن إمكانية اعتبار الإيداع القانوني شكلاً من أشكال الرقابة القبليّة (الفرع الثاني) .

(¹) - المادة 50 من القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06-03-2016، المتضمن التعديل الدستوري

(²) - عبد المجيد (رمضان)، المرجع السابق، ص 136 .

الفرع الأول

مفهوم مبدأ منع الرقابة القبليّة

تعتبر الرقابة المسبقة من بين أشكال الرقابة الإدارية والتي تعرف بأنها مجموعة من الوسائل التي تستخدمها الإدارة .وتلعب هذه الرقابة دورا مهما في الحرص على ضمان المصلحة العامة.¹ وتمثل الرقابة الإدارية على وسائل الإعلام في الاطلاع على المواضيع التي تنشرها النشريات الدورية أو التي تبثها القنوات التلفزيونية والإذاعية وإجازة نشر وإذاعة ما يروق لها واستتكار ما لا يرضيها وقد يتم ذلك قبل النشر بحيث لا يبدو في النشريات والقنوات التلفزيونية إلا ما وافقت عليه سلطة الضبط وهو ما يسمى بالرقابة القبليّة أو المسبقة.²

ونقصد بها مراجعة وفحص مواضيع الدورية النشريات والقنوات الإذاعية والتلفزيونية قبل نشرها أو بثها فهذه الرقابة تشمل جميع أعداد الصحيفة أو المطبوع الدوري وكل برامج الإذاعية و التلفزيونية لهذا لا يحق لرئيس التحرير أن ينشر أو يبث أية مادة صحفية نشرية أو تلفزيونية بدون موافقة المراقب الذي يمتلك سلطة تقديرية واسعة من اجل منح هذه الموافقة أو رفضها.³

فالرقابة القبليّة تسمح للسلطة المختصة بحذف ما نشاء من العبارات والآراء والأفكار فنقمع بذلك حرية الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية⁴.وعلى اعتبار أن الرقابة القبليّة المسبقة من المعوقات الأساسية لحرية الصحافة لأنها تحد من حرية الصحفيين في التعبير عن آرائهم فتجعلهم يمتنعون عن نشر وبث بعض الأخبار والآراء أو المعلومات التي ترى الإدارة أنها غير

(¹) - فلاح حاكم (علي)، سلطات الإدارة في مجال الضبط الإداري و تأثيرها في الحريات العامة دراسة مقارنة دار الجامعة الجديدة للنشر ،الإسكندرية، 2018،ص 140 .

(²) - ماجد الحلو (راغب)، المرجع السابق ،ص 101 .

(³) - سعدي مصطفى (كمال)، المرجع السابق ، ص 186 .

(⁴) - محمد الخطيب (سعدي)، المرجع السابق ، ص 89 .

متوافقة مع سياسة الحكومة أو مخالفة لأحكام القوانين ، على الرغم من أن الصحفي نفسه يجدها مهمة وان منعه من نشرها كما هي يؤدي إلى إفراغ عمله من محتواه.¹ ويفرض عادة هذا النوع من الرقابة بموجب قوانين الطوارئ في حالات استثنائية محددة وبالتالي لا يكون للإدارة صلاحية واسعة في فرض هذه الرقابة وإنما تكون صلاحيتها ضيقة ومحصورة بحالات إعلان الطوارئ² ،

وقد تكون الرقابة القبلية مباشرة وذلك عندما يتم الإعلان عن التعليمات والتوصيات الموجهة للصحف أو المطبوعات الدورية حول بعض المواضيع التي لا يمكن نشرها ،وقد تكون غير مباشرة بالذات عند صدور التعليمات والتوصيات إلى الصحيفة أو المطبوع الدوري حول بعض المواضيع التي يمنع نشرها³. إن استخدام الرقابة المسبقة يفسر ويبرر بضرورة: المحافظة على النظام العام أو استعادته ، والمحافظة على أدلة جريمة معينة أو ضمان -في حالة الاستعجال - الحماية الفورية لحقوق الأفراد من الانتهاكات الخطيرة التي يمكن أن يتعرضوا لها ، إن رقابة مسبقة للمواضيع المنشورة يجب أن تبقى بشكل استثنائي.⁴

وقد تمارس الرقابة المسبقة من طرف سلطات الضبط أو من طرف القضاء وتكون هذه الأخيرة في حالات استثنائية تتعلق أساسا من أجل جمع والمحافظة على الأدلة أو في حالة الاستعجال أو

(¹) - عزيز حمد (مجيد)، المرجع السابق، ص 91.

(²) - محمد الخطيب (سعدى)، المرجع السابق، ص92.

(³) - سعدي مصطفى (كمال)، المرجع السابق ، ص 170 .

(⁴) -DERIEUX (E), op- cit , p 155 .

الخطر¹، في حين يعتبر بعض الفقهاء الرقابة المسبقة بأنها أسلوب وقائي لتفادي الأخطاء وهو ما يراه د. عطا الله شاكر بأنها أسلوب الترغيب والترهيب الممكن إتباعه لتفادي الأخطاء قبل حدوثها، ويقصد بالترغيب التشجيع على العمل والسلوك الصحيحين والحث على الالتزام بقواعد العمل الصحفي وأنظمتها وطرق أدائه أداء سليما، أما الترهيب فيقصد به التحذير من الوقوع في الزلل والتماذي فيه وإنذار مرتكبيه باللوم والعقاب². وعليه فإن الرقابة المسبقة بهذا المعنى الإيجابي تكون ضرورية وتتلاءم مع ثورة الاتصالات خاصة بعد انطلاق الصحافة الالكترونية على الانترنت وفي هذا الإطار فإنه تم تغيير أساليب الرقابة عن طريق إعداد برامج خاصة حيث تقوم شركات الكمبيوتر بإعدادها من أجل مراقبة فايلات شبكة الانترنت وإعداد بريد الكتروني ويتم تحديد هذه الفايلات المقصودة والتي تقوم بعملية السماح بإرسالها أو قراءتها والمثال في هذا ما قامت به الحكومة الصينية التي لجأت إلى هذه الطريقة و قامت بغلق العديد من مواقع الأخبار الأجنبية على شبكة الانترنت منها موقع (CNN) و موقع (BBC) و وكالة (رويتر)³، كما أن هذا النوع من الرقابة يحمل الصحفيين المسؤولية بطريقة ضمنية لأنه إذا كانت الرقابة القبلية غير موجودة فإن الرقابة البعدية لا تزال قائمة⁴.

وبالنسبة للمشرع الجزائري فإنه ولأول مرة تم دسترة منع الرقابة القبلية في التعديل الدستوري لسنة 2016 وهو أمر ايجابي تضمنه هذا التعديل ويؤكد عزم الدولة على تكريس حرية الصحافة، كما انه بهذا النص يكون قد منع السلطة التشريعية من إصدار أية قوانين تتضمن الرقابة المسبقة على النشريات الدورية حيث يعتبر كل قانون مخالف لذلك قانونا غير دستوريا وهو ما يعد ضمانا

(¹) -DERIEUX (E) , op- cit , p 158

(²) - شاكر (عطا الله)، إدارة المؤسسات الإعلامية ، دار أسامة للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، طبعة مزيدة ومنقحة ، 2015 ، ص 183.

(³) - سعدي مصطفى (كمال)، المرجع السابق ، ص 167 .

(⁴) - عبد المجيد (رمضان) ، قراءة في فصل الحقوق و الحريات من الدستور الجزائري ، توسيع مجال الحريات ودسترة حرية الصحافة ، من كتاب حرية الإعلام في المواثيق والقوانين الوطنية والدولية في ظل المتغيرات الدولية المعاصرة ، دار الراية ، الأردن ، ص 137 .

جوهريّة لهذه الحرية ،ولقد سبقه إلى ذلك الدستور المصري الذي حظر فرض الرقابة على الصحف ووسائل الإعلام المصرية أو مصادرتها أو وقفها أو إغلاقها واستثنى إمكانية فرض رقابة وصفها بـ"المحدودة" في زمن الحرب أو التعبئة العامة.¹

وما نلاحظه هو أن الدستور الجزائري لا يتضمن النص على أي استثناءات تتعلق بالرقابة كما فعل الدستور المصري والذي استخدم مصطلح "التعبئة العامة" والذي يطرح التساؤل حول مدلوله هل يوازي حالة الطوارئ أو هو مصطلح 'مطاط' يمكن استخدامه طبقا لظروف الأحوال التي تمر بها البلاد وهو ما أثار الانتقاد حيث كان ينبغي أن يكون محددًا أكثر من ذلك لاسيما أنه في هذه الحالة يستخدم في تقييد نطاق حرية الصحافة.²

أما بالنسبة للمشرع الفرنسي فإنه وعلى الرغم من الطابع الديمقراطي لقانون الإعلام الفرنسي وتكريسه لحرية الصحافة غير أنه توجد أشكال مختلفة للتدخل الرقابي المسبق للمنشورات المطبوعة الحظر و الحجز إن هذه الإجراءات إذا تم استخدامها بشكل متكرر سيؤدي إلى التشكيك في حرية الصحافة المكتوبة وحتى في طبيعة النظام الذي لا تكون فيه عادة غير الرقابة اللاحقة أو الجزائرية.³

ونتساءل إن كانت قوانين الإعلام في الجزائر المتمثلة في كل من القانون العضوي 12-05 والقانون 14-04 تتماشى مع هذا المبدأ الدستوري فالملاحظ من خلال القانون العضوي 12-05 أنه يلزم النشريات الدورية بإيداع نسختين لدى سلطة ضبط الصحافة وقد أخضع هذا الإيداع إلى التشريع المعمول به في مجال الإيداع القانوني،⁴ كما أن المادة 89 من قانون النشاط السمعي

(¹) - المادة 61 من الدستور المصري لسنة 2014 .

(²) - رضا عرابي (أحمد)، المرجع السابق ، ص 349 .

(³) - DERIEUX (E) , Droit des médias , op cit , p 155

(⁴) - المادة 32 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .

البصري تضمنت النص على الإيداع القانوني لكل منتج سمعي بصري يبعث للجمهور وأخضعت ذلك للتشريع والتنظيم ساري المفعول¹ وألزمت المادة 90 من نفس القانون وضع نسخة من الأعمال السمعية البصرية تحت تصرفات المؤسسات المؤهلة لاستقبال وتسيير الإيداع القانوني لحساب الدولة طبقاً للتشريع والتنظيم الساري المفعول² وهو ما يجعلنا نتساءل هل هذا الإيداع يعتبر شكلاً من أشكال الرقابة المسبقة من طرف سلطات الضبط، وهل هناك عقوبة توقع على وسائل الإعلام المخالفة لهذا الإجراء؟.

الفرع الثاني

الإيداع القانوني شكل من أشكال الرقابة القبلية؟

للإجابة على هذا التساؤل يجب الرجوع إلى قانون الإيداع القانوني³ لتحديد مفهومه القانوني وميعاده ثم الآثار المترتبة عن مخالفته، حيث عرّفت المادة الثانية من قانون الإيداع القانوني هذا الأخير بأنه إجراء ملزم لكل شخص طبيعي أو معنوي له إنتاج فكري أو فني يوجه إلى الجمهور⁴، كما عرّفه المشرع المغربي أيضاً بأنه إجراء ملزم لكل شخص طبيعي أو معنوي سواء كان عاماً أو خاصاً له إنتاج وثائقي موجه للعموم⁵. وعرّفه دليل إعداد تشريعات حول الإيداع القانوني بأنه

(¹) - المادة 89 من القانون 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري .

(²) - المادة 90 من القانون 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري .

(³) - الأمر 16-96 المؤرخ في 02-07-1996 المتعلق بالإيداع القانوني، ج ر عدد 41، ص 7

(⁴) - المادة 02 من الأمر 16-96 المتعلق بالإيداع القانوني .

(⁵) - المادة 01 من القانون رقم 68-99 بشأن الإيداع القانوني الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.03.201 الصادر في 11-11-2013، ج ر عدد 5171 بتاريخ 22-12-2003 ص 4287 .

الالتزام الذي يفرضه القانون على كل شخص طبيعي أو معنوي ينتج وثائق بأعداد¹. وبالاعتماد على هذه التعاريف يمكن تعريف الإيداع القانوني لكل من النشريات الدورية كذا الأعمال السمعية البصرية، فالإيداع القانوني للنشريات الدورية نقصد به قيام المسؤول على الإيداع وهو الناشر أو الموزع أو للمنتج ومستورد النشريات الدورية الأجنبية² بإيداع نسختين من كل نشرة دورية سواء كانت يومية أو أسبوعية أو غيرها لدى سلطة ضبط الصحافة المكتوبة.

أما الإيداع القانوني للأعمال السمعية البصرية فيكون بقيام المنتج أو المستورد للوثائق السمعية والبصرية أو التصويرية وكذا منتج أو موزع الأفلام السينماتوغرافية،³ وتجر الإشارة أن الإيداع القانوني في الأصل يكون لدى المكتبة الوطنية الجزائرية والمركز الجزائري للسينما حسب نص المادة 10 من الأمر 96-16، غير أنه وطبقا لنص المادة 11 من نفس الأمر فإنه يمكن أن تسند مسؤولية الإيداع إلى مؤسسات أخرى لحساب الدولة في تخصصات وأهداف أخرى⁴ وهو الحال بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة التي اسند لها قانون الإعلام استلام نسخ عن النشريات الدورية. وهو ما يجعلنا نطرح التساؤل هل تحل سلطة ضبط الصحافة المكتوبة محل المكتبة الوطنية في استلام إيداع النشريات الدورية أم أن هذه الأخيرة ملزمة بالقيام بالإيداع لدى كل

(¹) - نجاح بن خضرة و آخرون، المبادئ الأساسية لإعداد تشريعات حول الإيداع القانوني، سلسلة ترجمة معايير الاقلا، الاتحاد الدولي لجمعيات ومؤسسات المكتبات. و الاتحاد العربي للمكتبات و المعلومات، 2013، ص 08، موجود على الموقع :

<https://www.ifla.org/files/assets/national-libraries/publications/guidelines-for-legal-deposit-legislation-ar.pdf>

(²) - المادة 09 من الأمر 96-16 المتعلق بالإيداع القانوني .

(³) - المادة 09 من الأمر 96-16 المتعلق بالإيداع القانوني .

(⁴) - المادتين 10 و 11 من الأمر 96-16 المتعلق بالإيداع القانوني.

من المكتبة وسلطة الضبط وبالتدقيق في نص المادة 32 من قانون الإعلام نجد أن المشرع قد استعمل عبارة "زيادة على..." وهو ما يعني أن النشريات الدورية ملزمة بالإيداع لدى الهيئتين . ويرى البعض أن الإيداع القانوني لا يطرح أي مشكلة بل على العكس من ذلك هو إجراء قانوني مهم من أجل المحافظة على الإنتاج الفكري والعلمي ووقايته وكذا جمعه والسماح بالرجوع إليه من طرف الباحثين والاعتماد عليه ،حيث يرى البعض أن الإيداع القانوني لا يتعارض مع حرية الصحافة المكتوبة وليس شكلا من أشكال الرقابة.¹، ويعتبره البعض الآخر وسيلة للحفاظ على التراث الثقافي

وإن كنا نتفق مع هذا الرأي غير أن الإشكال الذي يمكن طرحه خاصة فيما يتعلق بموضوع بحثنا فهو إشكالية ميعاد الإيداع والذي يكون حسب ما نصت عليه المادة الخامسة من الأمر 96-16 قبل وضع الوثائق أمام الجمهور، وهو ما يعني أن إيداع النشريات الدورية لدى سلطة ضبط الصحافة المكتوبة يكون قبل النشر ،وهنا نتساءل أيضا هل يمكن لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة أن تمنع نشر النشريات الدورية التي ترى فيما ستشره مخالفة للنصوص القانونية بعد إيداعها وإن كان القانون العضوي 12-05 لم يتضمن نصا يجيز لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة القيام بذلك غير أنه نتساءل عن جدوى إلزام النشريات الدورية بالإيداع أمام سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ،خاصة وأن قانون الإيداع القانوني ينص على عقوبات تفرض على الأشخاص المعنيين والذين يخلون بالتزام الإيداع حددتها المادة 14 من الأمر 96-16 وتتمثل في تكييف هذا الإخلال على انه مخالفة يعاقب عليها بغرامة مالية .

لذلك فإنه يمكن القول أنه وعلى الرغم من ايجابيات الإيداع القانوني إلا أن إيداع النشريات لدى سلطة ضبط الصحافة المكتوبة برأينا يعتبر نوعا من أنواع الرقابة المسبقة وإن كانت غير مباشرة حيث أن المؤسسات الناشرة في هذه الحالة ستتردد في النشر بكل حرية خاصة وانه وكما سبق الإشارة أن النشريات الدورية تقوم بالإيداع لدى كل من سلطة الضبط و المكتبة الوطنية مما يؤكد أن الهدف ليس حفظ الوثائق والنشريات الدورية ولكن فرض الرقابة ،كما أن فرض الرقابة المسبقة حتى وإن كانت بطريقة غير مباشرة يعتبر مخالف للدستور الذي كرس منع الرقابة المسبقة

(¹) -DERIEUX, (E) op cit , p p 154 , 155 .

مهما كان شكلها ، مما يجعل نص المادة 32 من قانون الإعلام في رأينا غير دستورية وتستوجب إعادة النظر فيها خاصة وأن التعديل الدستوري جاء بعد 4 سنوات من صدور قانون الإعلام، غير أنه وأمام عدم تأسيس سلطة ضبط الصحافة المكتوبة تبقى هذه المناقشة للنصوص القانونية فقط في انتظار تنصيب السلطة وتطبيق الإيداع بشكل عملي .

المبحث الثاني

نطاق الرقابة القضائية على تصرفات سلطات ضبط الإعلام

في إطار مهامها بضبط النشاط الإعلامي تتمتع سلطات ضبط الإعلام كما رأينا أعلاه بمجموعة من الصلاحيات قبل الدخول إلى السوق من خلال قبولها منح التراخيص الإدارية أو رفضها وبعد الدخول إلى السوق من خلال تنظيم النشاط الإعلامي رقابته وتوقيع العقوبات على المخالفين وأمام حجم هذه الصلاحيات الموكلة إليها والتي قد تمس بالمراكز القانونية للمتعاملين في قطاع الإعلام ،خاصة قراراتها التي تتضمن عقوبات ،فإن المشرع أعطى للمتضررين من قرارات هذه السلطات إمكانية الطعن في هذه القرارات ، (المطلب الأول) غير أنه وأمام تنوع الصلاحيات المعترف بها لهذه السلطات فإنه يبدو ضروريا في هذا المقام تحديد فئة التصرفات التي يمكن الطعن فيها أمام القضاء (المطلب الثاني)

المطلب الأول

طبيعة العلاقة بين القاضي وسلطات ضبط الإعلام

تبدو أهمية البحث في العلاقة بين القضاء وسلطات ضبط الإعلام في تداخل الاختصاصات بينهما وذلك نتيجة تمتع هذه السلطات بمهام ذات طابع قضائي كالسلطة القمعية والاختصاص التحكيمي. كما تبدو من خلال اعتراف المشرع باستقلالية هذه السلطات ما يعني أنها لا تخضع لأي رقابة ،غير أن المصلحة العامة تقتضي خضوع هذه السلطات لرقابة القاضي وهو ما يستدعي أيضا البحث في الجهة القضائية المختصة برقابة تصرفات سلطات ضبط الإعلام (الفرع

الأول)، وتختلف الدعاوى التي يمكن رفعها ضد تصرفات سلطات ضبط الإعلام وهو ما سنحاول دراسته في الفرع الثاني

الفرع الأول

التعارض بين الرقابة والاستقلالية (الحصانة القضائية)

كرس المشرع استقلالية سلطات ضبط الإعلام وتفترض الاستقلالية عدم خضوع هذه السلطات لأي شكل من أشكال الرقابة، غير أن عدم خضوع هذه السلطات لأي نوع من الرقابة قد يؤدي إلى تعسفها في استعمال صلاحياتها خاصة وأنها تضبط قطاعا مرتبطا بالحريات العامة، وتبعاً لذلك فإن سلطات ضبط الإعلام وعلى غرار سلطات الضبط المستقلة الأخرى تخضع للرقابة القضائية وهو ما يتطلب البحث في مدى مشروعية هذه الرقابة على هذا النوع من السلطات ومدى تعارضها مع هذه الإستقلالية. (الفقرة الأولى) غير أنه وبالنظر إلى أهمية الرقابة القضائية في المحافظة على حقوق الأفراد وحماية المصلحة العامة فإنه يتعين أيضاً دراسة مبررات فرضها (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى

مدى مشروعية الرقابة القضائية على سلطات ضبط الإعلام

إن وجود رقابة قضائية على تصرفات سلطات الضبط المستقلة يثير العديد من التساؤلات، حيث اعتبر بعض الفقهاء أن السلطة لا يمكن أن تكون مستقلة حقيقة إذا لم تتمتع بحصانة قضائية، إن هذا النقاش تم إثارته من خلال قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 10 جويلية 1981 الذي اعترف بصلاحيه القاضي الإداري لفحص شرعية القرارات الصادرة عن وسيط الجمهورية الذي يعتبر من السلطات الإدارية المستقلة، وقد تم الاعتراض من طرف بعض الفقهاء على هذا القرار حيث اعتبر هؤلاء أن الاستقلالية المعترف بها لهذه السلطة لممارسة وظائفها يجب أن تكون مستثناة من كل رقابة قضائية، وأثير نفس النقاش بشأن المجلس الأعلى

للسمعي البصري الفرنسي.¹ في حين ظهر موقف آخر للفقهاء يؤيد الخضوع للرقابة القضائية ومرد ذلك إلى المشروعية التي تمنحها هذه الأخيرة للقرارات الصادرة عن هذه الأخيرة فهي إذن مكملة لها.²

وبالرجوع إلى القانون الجزائري نجد أن كل النصوص القانونية المنشئة لسلطات الضبط الاقتصادي تنص على إمكانية الطعن في قراراتها أمام القضاء، فقانون النقد والقرض مثلا أخضع سلطات ضبط المجال المصرفي (اللجنة المصرفية ومجلس النقد والقرض) إلى رقابة القاضي الإداري حيث تؤول صلاحية الطعن بالإلغاء في قراراتهما إلى كل من الوزير المكلف بالمالية والأشخاص المتضررين من القرارات.³

وفيما يتعلق بسلطات ضبط الإعلام فقد أخضعهما كل من القانونين القانون العضوي المتعلق بالإعلام وقانون النشاط السمي البصري إلى رقابة القضاء، حيث نصت القانون العضوي 12-05 على إمكانية الطعن في قرارات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة المتعلقة برفض الاعتماد⁴، كما نص قانون النشاط السمي البصري على إمكانية الطعن في قرارات سلطة ضبط السمي البصري.⁵

(¹) - HERVIEU (M) ,op-cit ,p569.

(²) - عبد النبي (مصطفى) ،الرقابة القضائية على نشاطات سلطات الضبط الاقتصادي بين ازدواجية الاختصاص القضائي والمشروعية القانونية ،مجلة آفاق علمية ،المجلد 11 العدد 01 ،2019، ص 100 .

(³) - ZOUAIMIA(R) ,les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance ,Belkis édition , Octobre , 2013 ,p225

(⁴) -المادة 14 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام

(⁵) -المادة 88 من القانون 14-04 المتعلق بالنشاط السمي البصري .

فمن غير المقبول في نظامنا القانوني أن تخرج القرارات المتخذة من طرف سلطات الضبط من رقابة القاضي، حيث تعد الرقابة القضائية على تصرفات سلطات ضبط الإعلام أهم وسيلة لحماية حرية الإعلام بل هي أكثر أنواع الرقابة ضمانا لها في مواجهة هذه السلطات التي من المفروض أن يكون هدفها أثناء ممارسة سلطاتها ضبط ممارسة هذه الحرية في إطار تحقيق المصلحة العامة والمحافظة على النظام العام. وفي هذا الشأن يجب أن تكون الطعون القضائية متاحة لكل الأشخاص الطبيعية والمعنوية المتضررة من قرارات سلطات ضبط الإعلام، على اعتبار أن القضاء ضمانا أساسية للحريات العامة من تعسف الإدارة، فالقاضي يوازن بين متطلبات صيانة النظام العام من جانب وحماية الحريات العامة من جانب آخر ويأخذ بعين الاعتبار كل الظروف والملابسات المحيطة بقرار سلطة الضبط¹

ورغم أن سلطات ضبط الإعلام بنص القانون سلطات مستقلة وذلك لأنها لا تخضع لأوامر السلطة التنفيذية غير أن هذه الاستقلالية لا تمنع خضوعها لرقابة القضاء، فعبارة "مستقلة" لا تؤثر على الرقابة القضائية لأعمال هذه السلطة، كما أن السلطة التقديرية التي تتمتع بها سلطة الضبط كنتيجة لهذه الاستقلالية - وحتى تقوم بمهامها وتحمي حرية الإعلام وتحمي بالمقابل المصلحة العامة والنظام العام-، هذه السلطة التقديرية لا تعني مخالفة القانون أو التعسف في استعمال هذه السلطة، وإنما تعني حرية اختيار واحد من الخيارات التي حددها المشرع في القانون، فهذه الاستقلالية تعني عدم الخضوع لجهاز إداري أو لوصاية إدارية.²

فعند ممارسة الأفراد لحرية الصحافة قد يحصل مواجهة بين الحرية والنظام العام وهو ما يحتمل ثلاثة فرضيات الأولى تتمثل في التعارض بينهما حيث يعتبر النظام العام فكرة صادة للحرية غير أن هذه الفرضية تنطلق في البداية من الصلاحية الحصرية للمشرع في تقييد الحريات وهذه

(¹) - مطر خياط(صاحب)، المرجع السابق، ص 186.

(²) - COLLET (M) , op cit p 128.

الأخيرة تبدو غير متوافقة مع الفكرة الأصلية أن " القانون يحمي الحريات " خاصة أنها تضع المدافعين عنها في وضعية عدم القدرة على توضيح السبب ،في حقيقة أن حدود هذه الحريات سواء من حيث المبدأ أو أساليبها لا تستمد بشكل كامل من القانون ،كما لا يمكن تفسير لماذا سلطة إدارية دنيا يمكنها أن تضيف أثناء ممارسة حرية معينة شروطا غير منصوص عليها في القانون ¹. والثانية في التماشي مع بعض ويتمثل الأساس القانوني لتماشي تقييد الحرية مع النظام العام في انه يقع على الدولة التزام ضبط المجتمع للمحافظة على النظام العام وذلك بالعمل على الوقاية من الأضرار التي تهدد الأمن العام والوقاية من الآثار التي تؤثر على السكينة الواجب توافرها حتى يتمكن الفرد من ممارسة نشاطه ومنع الاضطراب وبالتالي لابد من التقييد للموازنة بين الحقوق والحريات من ناحية وتحقيق المصلحة العامة من جهة أخرى ².

فالرقابة القضائية هي أفضل ضمان لكل الذين يريدون ممارسة حرية الصحافة وقطع الطريق أمام سلطات ضبط الإعلام أو أي سلطة إدارية أخرى التي تريد استغلال صلاحياتها من أجل التجاوز على الحريات احتجاجا بالمحافظة على النظام العام .

فسلطات ضبط الإعلام يمكن أن تواجه تناقضا أثناء إصدار القرارات بين حماية النظام العام وحرية الصحافة التي يكفلها القانون لهذا تم فرض الرقابة القضائية من اجل التأكد من مدى شرعية قرارات هذه السلطات على أساس الشرعية³ فيقع على عاتقها قواعد والتزامات تتمثل في ضرورة توخي المصلحة العامة في كل تصرف وتوخي الحرص على تنظيم الحريات من خلال التطبيق

(¹) – PICARD (E) ,la notion de police administrative tome 2 ,librairie générale de droit et de jurisprudence ,paris ,1984,p535.

(²) – رضا عرابي (أحمد)، المرجع السابق ،ص 370 .

(³) – سعدي مصطفى (كمال)، الإطار القانوني لحرية الصحافة ، مرجع سابق ، ص 236 .

الصحيح لأحكام القانون تتاسقا وتوازنا بين مبدأين كلاهما جديرة بالحماية الأول نشاط وفاعلية الإدارة لتحقيق غايتها والثاني هو حرية الأفراد في ضوء القواعد القانونية¹

غير أنه يمكن القول أيضا أن هذه الرقابة لا تتعارض إطلاقا مع الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط بل على العكس من ذلك ستكون ضمانات لتطوير وظيفتها وبالأخص ضمان مشروعيتها قراراتها في مواجهة المواطنين² ، فعلى القاضي أن يوازن في كل حالة من الحالات المعروضة عليه بين متطلبات صيانة النظام العام من جانب وحماية الحريات العامة من جانب آخر بحيث يأخذ بعين الاعتبار كل الظروف والملابسات المحيطة بالقرارات التي تتخذها سلطتي ضبط الإعلام³

الفقرة الثانية

الجهة القضائية المختصة برقابة تصرفات سلطات ضبط الإعلام

نظرا للطابع الإداري لسلطات ضبط الإعلام فإن الطعن في قراراتها كأصل عام يكون أمام القضاء الإداري، ورغم أن المشرع لم ينص صراحة على اختصاص القاضي الإداري بالنظر في الطعون في قرارات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة واكتفى بإخضاعها لرقابة القضاء⁴ فإنه نص صراحة على اختصاص القاضي الإداري بالنظر في طعون قرارات سلطة ضبط السمعي البصري

(¹) - احمد إبراهيم المسلماني (محمد)، المرجع السابق، ص 59 .

(²)- **AUBERGER (P)**, la démocratie déléguée , article (régulation économique et démocratie) ,Daloz ,2006 p 82.

(³) -مطر خباط (صاحب)، المرجع السابق ، ص186 .

(⁴) - المادة 14 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

¹، أخضع المشرع قرارات سلطات ضبط الإعلام لرقابة الجهات القضائية الإدارية إلا أنه لم يحدد هذه الجهة القضائية هل يتعلق الأمر بالمحاكم الإدارية أو بمجلس الدولة هذا الأخير الذي خولت له العديد من النصوص القانونية المنظمة لسلطات الضبط المستقلة صلاحية النظر في الطعون المرفوعة ضدها ².

وقد حدد المشرع اختصاصات مجلس الدولة في القانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه ³، حيث تنص المادة 9 من القانون العضوي 98-01 على أن مجلس الدولة يفصل ابتدائياً ونهائياً بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، وهو ما أكدته لاحقاً المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ويثور التساؤل عن الفئة التي تنمي إليها السلطات الإدارية المستقلة في إطار اختصاصات مجلس الدولة

وقد طرح الأستاذ رشيد خلوفي ثلاثة أسئلة تتمثل في مدى إمكانية تصنيف السلطات الإدارية المستقلة ضمن الجماعات الإقليمية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أو السلطات المركزية وقد أجاب على هذه الأسئلة بالقول أن السلطات الإدارية لا تدخل ضمن الفئتين الأولى والثانية في حين يمكن إدراجها في الهيئات العمومية الوطنية وتكون قراراتها قابلة لدعوى الإلغاء حسب ما

(¹)-المادة 105 من القانون 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري .

(²)- قوراري (مجدوب)، مدى رقابة القاضي الإداري لقرارات سلطات الضبط المستقلة، مجلة دراسات قانونية العدد 8، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010، ص 41 .

(³)- القانون 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه ، ج ر ج ع 37 .

تنظمه النصوص القانونية المنظمة لها¹، كما اعتبر الأستاذ محمد الصغير بعلي المجلس الأعلى للإعلام هيئة عمومية وطنية حيث صنف هذه الأخيرة إلى مجموعتين تضم الأولى السلطات والهيئات الدستورية والمتمثلة في المجلس الدستوري والسلطة التشريعية والسلطة القضائية أما المجموعة الثانية المكونة للهيئات العمومية الوطنية فتتمثل في التنظيمات والمجالس الوطنية العليا وقد اعتبرها "هيئات ذات طابع استشاري تصدر آراء واقتراحات لا تتوافر على خصائص القرار الإداري إلا أنها أجهزة إدارية يستدعي تسييرها ونشاطها إصدار قرارات إدارية تتعلق بموظفيها أو شؤونها المالية مما يجعلها صالحة لدعوى الإلغاء"²، وإن كنا لا نتفق مع الرأي المعتمد لهذه السلطات كونها هيئات استشارية فقط نظرا لان الاستشارة هي أحد صلاحياتها وأنها تتمتع -كما أسلفنا- بسلطات عديدة تنازلت لها عنها الدولة والتي من بينها السلطة التنظيمية، بل إنها تتمتع حتى بصلاحيات إصدار عقوبات .

وبالنسبة لسلطات ضبط الإعلام وباعتبارها سلطات إدارية مستقلة فإنها تدخل ضمن فئة الهيئات الوطنية العمومية والتي يقصد بها الأجهزة والتنظيمات المكلفة بممارسة نشاط معين تلبية لاحتياجات المجموعة الوطنية في مختلف مجالات الحياة العامة للدولة إلى جانب السلطات الإدارية المركزية³، وحسب الأستاذ لحسين بن شيخ آث ملويا فإن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة تعتبر بمثابة هيئة عمومية كونها تتلقى اعتماداتها المالية من الدولة و تقيد في الميزانية العامة للدولة، وكونها تمسك محاسبتها طبقا لقواعد المحاسبة العمومية وليس طبقا لقواعد المحاسبة التجارية، كون اختصاصها يمتد على مستوى جميع التراب الوطني وعبر كامل التراب الوطني مما

(¹) - خلوفي (رشيد)، قانون المنازعات الإدارية، دعاوى وطرق الطعن الإدارية، الجزء الثاني، الطبعة الثانية 2013، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 59 .

(²) - بعلي (محمد الصغير)، المرجع السابق، ص 103 .

(³) - بعلي (محمد الصغير)، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر 2012 ص 102 .

يجعل منها هيئة عمومية وطنية بامتياز¹، ونقيس على ذلك اعتبار سلطة ضبط السمعي البصري تدخل ضمن فئة الهيئات العمومية على اعتبار أنها تخضع لنفس الأحكام التي تخضع لها سلطة ضبط الصحافة المكتوبة على النحو الذي درسناه في الباب الأول .

وعلى سبيل المقارنة فإن **المشروع المصري** قد خول الاختصاص بالنظر في الطعون ضد القرار الصادر برفض الترخيص إلى محكمة القضاء الإداري باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصلي بنظر الطعون في القرارات الإدارية².

أما في **التشريع الفرنسي** فقد طرحت إشكالية اعتبار المجلس الأعلى للسمعي البصري الفرنسي جهاز قضائي أو شبه قضائي وذلك على اعتبار أن المشروع الفرنسي خول الطعن في بعض قرارات المجلس الأعلى للسمعي البصري الفرنسي للقضاء العادي، وبالتحديد أمام محكمة استئناف باريس حيث اعتبر بعض الفقهاء أن تطبيق مبادئ الاجتهادات القضائية سمحت لمجلس الدولة الفرنسي بأن يقبل الطابع القضائي لجزاءات صادرة من المجلس الأعلى للسمعي البصري وبالنتيجة السماح بالقول بان الجهاز الذي أصدرها تصرف كجهاز قضائي ، غير أنه يعتبر البعض الآخر من الفقهاء أنه وإن منح المشروع لسلطة ضبط إمكانية إصدار جزاءات وصرح بأن النزاعات التي قد تنشأ تعود إلى القضاء العادي فهذا يعني أن هذه السلطات أجهزة قضائية فطالما أن المشروع لم تتجه نيته نحو إحداث صنف جديد من المحاكم فإنها تظل غير قضائية³.

(¹) - بن شيخ آث ملويا (لحسين)، رسالة في الاستعجالات الإدارية ، الجزء الثاني ، دار هومة ، 2016، الجزائر ، ص 259 .

(²) - رضا عرابي (أحمد)، المرجع السابق ، ص 386 .

(³) - حلوي (يحي) ، ومن معه ، المرجع السابق ، ص 79 .

أما فيما يخص **المشرع المغربي** فإن الجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعون المرفوعة ضد قرارات المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري هو القضاء الإداري على اعتبار أن هذه السلطة هي "سلطة إدارية مستقلة".¹

الفرع الثاني

توزيع الاختصاص بين مجلس الدولة والمحكمة الإدارية

ينعقد الاختصاص بالنظر في الدعاوى المرفوعة ضد سلطات ضبط الإعلام إلى القضاء الإداري ورغم أن المشرع اكتفى بالنص على دعوى إلغاء قرارات سلطات ضبط الإعلام سواء دعوى إلغاء الاعتماد بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة أو الطعن في القرارات المتضمنة عقوبات بالنسبة لسلطة ضبط السمعي البصري والتي ينعقد الاختصاص فيها لمجلس الدولة (الفقرة الأولى، إلا أنه أغفل النص على دعاوى القضاء الكامل أو التعويض التي يعود فيها الاختصاص إلى المحكمة الإدارية (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى

نطاق اختصاص مجلس الدولة (دعاوى الإلغاء، التفسير وفحص المشروعية)

تمثل دعوى الإلغاء القسط الأوفر في المنازعات الإدارية وهي دعوى قضائية² تعرف غالبا بأنها القضاء الذي بموجبه يمكن للقاضي أن يفحص القرار الإداري فإذا ما تبين له مجانبة القرار للقانون حكم بإلغائه ولكن دون أن يمتد حكمه إلى أكثر من ذلك فليس له تعديل القرار المطعون فيه أو استبداله بغيره، كما تعرف دعوى الإلغاء بأنها الدعوى القضائية الإدارية والموضوعية والعينية التي يحركها ويرفعها ذوو الصفة القانونية والمصلحة أمام جهات القضاء المختصة في

(¹) - النويضي (عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 61 .

(²) - عبد الفتاح (أحمد)، المرجع السابق، ص 99 .

الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة¹، فتتخصص سلطات القاضي المختص فيها في بحث مدى شرعية القرارات المطعون فيها بعدم الشرعية والحكم بإلغاء هذه القرارات إذا ما تم التأكد من عدم شرعيتها وذلك بحكم قضائي ذي حجة عامة ومطلقة²، فهي الطريق الرئيسي المتاح أمام الأفراد للسهر على احترام الشرعية فالمدعي يطلب من القاضي دراسة القرار المطعون فيه ومجاوبته مع عمل أعلى وذلك بغية إقرار عدم شرعيته ثم إعلان إبطاله³.

وتعتبر دعوى الإلغاء من أهم الدعاوى التي يمكن رفعها أمام القضاء الإداري بناء على ما سبق فإنه بإمكان رفع دعوى إلغاء القرارات التي تصدرها سلطات ضبط الإعلام أمام مجلس الدولة حيث يختص كجهة قضائية إدارية بالفصل في المنازعات التي تكون فيها الإدارة طرفاً أين تظهر هذه الأخيرة بصفقتها صاحبة السلطة والسيادة وتتمتع بامتيازات لا يتمتع بها الأفراد لهذا تعتبر رقابة القضاء الإداري أهم وإحدى صور الرقابة وأكثرها ضماناً للحقوق والحريات العامة للأفراد خاصة في إجراءات سلطات الضبط، والحقيقة أن وجود رقابة هذا القضاء يمثل ركيزة أساسية في حماية المشروعية وضماناً لاحترام حقوق الأفراد من تعسف سلطات الضبط وأساس الرقابة في القضاء الإداري هو تحقيق ضمانات حماية الأفراد من القرارات الإدارية المخالفة للقانون أو التي تسبب ضرراً للأفراد والحكم لهم بالتعويض عن هذه الأضرار.⁴

ولرفع الدعوى أمام مجلس الدولة يتعين توافر شروط تتمثل في وجود الصفة والأهلية والمصلحة في الطاعن، وبناء عليه فإن الشخص المتضرر من قرارات سلطات ضبط الإعلام هو المؤهل وصاحب الصفة في رفع الطعن بالإلغاء وعلى اعتبار أن الأشخاص الممارسين لنشاط الإعلام هم

(¹) - بعلي (محمد الصغير)، المرجع السابق، ص 27 .

(²) - عوابدي (عمار)، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج 2 نظرية الدعاوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996، ص 314 .

(³) - محيو (أحمد) ، المرجع السابق، ص 338 .

(⁴) - خورشيد توفيق (محمد) ، ضمانات الحقوق و الحريات العامة في مواجهة سلطات الضبط الإداري دراسة تحليلية دار الكتب القانونية مصر ، 2017، ص 251.

أشخاص معنوية فإنه يتعين رفع الدعوى من طرف الممثل القانوني لهذا الشخص مهما كانت تسميته ، وتطبيقا لقاعدة لا دعوى بدون مصلحة فإن الدعوى الإدارية المرفوعة ضد قرارات سلطات ضبط الإعلام لا تقبل إلا إذا كان رافعها له مصلحة والتي يجب أن تكون شخصية ،مباشرة ،قائمة وحالة سواء كانت مادية أو معنوية فشرط المصلحة لا يتوفر إلا إذا أثر قرار سلطات ضبط الإعلام في المركز القانوني للطاعن بصورة مباشرة وفعلية¹. ويتحدد نطاق اختصاص مجلس الدولة بإلغاء القرارات التي يصيب أحد أركانها عيب أو شروط صحتها فيكون القرار باطلا ولا يملك القاضي إلا الحكم بإلغائه .

كما يختص مجلس الدولة بنظر دعوى تفسير وفحص مشروعية القرارات الإدارية وتنصب هذه الدعاوى على القرارات التي لا يمكن أن تكون محلا للطعن بالإبطال فدعوى التفسير تكون بخصوص القرارات الإدارية الغامضة والمبهمة وينتقد فيها القاضي بإعطاء المعنى الحقيقي والصحيح للقرار المطعون فيه برفع الغموض والإبهام² ، أما دعوى تقدير المشروعية فتثار من جانب الشخص الذي يجادل في شرعية القرار الإداري فلا يستطيع القاضي في هذه الحالة إلغاء القرار ولكن يكتفي بإقرار عدم شرعيته ويستبعد تطبيقه³.

وفيما يخص ميعاد رفع الدعوى فلم يتضمن قانون الإعلام أو قانون النشاط السمعي البصري ميعاد رفع الدعوى أمام مجلس الدولة وذلك على خلاف بعض القوانين المنظمة للسلطات الإدارية المستقلة كما هو الشأن بالنسبة للجنة المصرفية حيث حدد قانون النقد والقرض ميعاد الطعون المرفوعة ضد قراراتها عندما تمارس سلطاتها العقابية بستين يوما ابتداء من تاريخ تبليغ القرار⁴ ، كما حدد المشرع ميعاد الطعن في قرارات لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية بشهر واحد من التبليغ في حين أن قرارات كل من الوكالة الوطنية

(¹) - بعلي (محمد الصغير)، المرجع السابق، ص 112 .

(²) - بعلي (محمد الصغير) ، ص 23 .

(³) - محيو (أحمد) ، المرجع السابق، ص 338 .

(⁴) - المادة 107 من قانون النقد والقرض .

للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية تكون في أجل ثلاثين يوما من تاريخ تبليغ القرار محل النزاع¹.

وأمام عدم تحديد المشرع لميعاد الطعن ضد قرارات سلطات ضبط الإعلام فإنه يستوجب الأمر الرجوع إلى القواعد العامة بالتحديد إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي حدد أجل الطعن بأربعة أشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري التنظيمي²، وقد حدد المشرع المصري أجل ثلاثين يوما للطعن في قرار المجلس الأعلى للصحافة المتضمن رفض الترخيص³

الفقرة الثانية

نطاق اختصاص المحكمة الإدارية (إغفال النص على دعوى القضاء الكامل)

قد يترتب عن ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاصاتها في مجال ضبط السوق أضرارا، الأمر الذي يدفع هؤلاء إلى رفع دعوى التعويض أو دعوى المسؤولية⁴

فدعاوى القضاء الكامل أو دعوى المسؤولية تهدف إلى المطالبة بالتعويض وجبر الأضرار المترتبة عن الأعمال الإدارية المادية والقانونية⁵. وهي الدعوى التي يرفعها المتضرر من قرار غير مشروع اتخذته هيئة إدارية مستقلة وهي تمثل دعاوي مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة .

وقد سكت المشرع الجزائري عن تحديد الجهة القضائية المختصة بالنظر في دعاوى المسؤولية الناتجة عن الأضرار التي تسببها سلطات الضبط الاقتصادي عامة وسلطات ضبط الإعلام بصفة

(¹) - قوراري (مجدوب)، المرجع السابق، ص 57 .

(²) - المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

(³) - رضا عرابي (أحمد)، المرجع السابق، ص 386 .

(⁴) - عبد النبي (مصطفى)، المرجع السابق، ص 88 .

(⁵) - بعلي (محمد الصغير)، المرجع السابق، ص 24 .

خاصة وهو ما يتطلب الرجوع إلى القواعد العامة حيث نفرق في هذه المسألة بين حالتين الحالة الأولى هي ارتباط دعوى التعويض بدعوى الإلغاء المرفوعة أمام مجلس الدولة في هذه الحالة فإن الاختصاص يرجع إلى مجلس الدولة في الدعويين معا وذلك استنادا إلى نص 809 من ق إ م و إ ، أما إذا رفعت دعوى التعويض مستقلة فإن الاختصاص يعود إلى المحاكم الإدارية¹ والتي تختص بدعوى القضاء الكامل حصريا وذلك طبقا لنص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية² حتى بالنسبة للسلطات التي يختص مجلس الدولة بإلغاء قراراتها كما هو الشأن بالنسبة لسلطات ضبط الإعلام ،حيث تختص المحكمة الإدارية بالنظر في دعاوى المسؤولية للحصول على تعويض لجبر الضرر وإذا تأكدت مسؤولية سلطة الضبط فإن القاضي يحكم عليها بتعويض مالي لفائدة المدعي.³

أما بالنسبة لتمثيل هذه السلطات أمام القضاء فإنه وبالنظر إلى أن سلطات ضبط الإعلام في التشريع الجزائري تتمتع بالشخصية المعنوية فإن الدعوى ترفع ضدها مباشرة وذلك على عكس سلطات الضبط الاقتصادي التي لم يعترف لها المشرع بالشخصية المعنوية حيث يتم في هذه الحالة رفع الدعوى ضد الدولة .

المطلب الثاني

أوجه رقابة القاضي الإداري على قرارات سلطات ضبط الإعلام

إن القرارات الصادرة عن سلطات ضبط الإعلام قد تكون مشوبة بعيب يستدعي النظر فيها وإلغاؤها كما قد تمس بالحقوق ولذلك يختص القاضي الإداري ببناء على الدعاوى المرفوعة أمامه برقابة موضوع القرارات الإدارية التي تصدرها سلطات ضبط الإعلام سواء كانت فردية أو تنظيمية (الفرع الأول) بالإضافة إلى رقابته مدى مراعاة سلطات ضبط الإعلام للشكل والإجراءات والتي

¹-خرشي (إهام) ،السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة ،المرجع السابق ،ص 340.

²- المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

³- (محيو أحمد)، المرجع السابق ،ص 338 .

تعتبر ضرورية لضمان حقوق الأشخاص وتمكينهم من الدفاع عن مصالحهم والطعن أمام القضاء (الفرع الثاني).

الفرع الأول

رقابة موضوع القرارات الإدارية التي تصدرها سلطات ضبط الإعلام

إن كان المشرع قرر قابلية قرارات سلطات ضبط الإعلام للطعن أمام القضاء الإداري إلا أنه ويتنوع التصرفات القانونية التي تقوم بها هذه السلطات بالنظر لتنوع صلاحياتها فإنه ليست كل التصرفات قابلة الطعن فيها أمام القضاء فلا يقبل الطعن إلا القرارات الإدارية، حيث تخضع هذه الأخيرة لرقابة القضاء إعمالاً لمبدأ سيادة القانون، وقبل أن نحدد قرارات سلطات الضبط الخاضعة للرقابة القضائية (الفقرة الثانية) يتعين تحديد تعريف القرار الإداري وخصائصه (الفقرة الأولى)

الفقرة الأولى

تعريف القرار الإداري وخصائصه

هناك محاولات عديدة للفقهاء لتعريف القرار الإداري وذلك في غياب تعريف قانوني له في التشريع الجزائري وحتى الاجتهاد القضائي الجزائري لم يعرف القرار الإداري غير أن محكمة القضاء الإداري المصرية عرفته بأنه "إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين و اللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"¹، وقد عرفه الأستاذ محمد صغير بعلي بأنه: "العمل القانوني الانفرادي الصادر عن إدارة عامة والذي من شأنه إحداث أثر قانوني تحقيقاً للمصلحة العامة"²، كما يعرف الفقهاء القرار الإداري بأنه "عمل قانوني من جانب واحد

(¹) - لباد(ناصر)، القانون الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 332 .

(²) - بعلي (محمد الصغير)، المرجع السابق، ص 67 .

،يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم ويعرف أيضا بأنه عمل انفرادي ذو صيغة قانونية يتمتع بالطبيعة الإدارية الهدف من ورائه التأثير في النظام القانوني أو في حقوق والتزامات الغير دون رضاهم ،كما يعرف بأنه العمل الذي من خلاله تستعمل الإدارة سلطتها بصفة انفرادية لتغيير أوضاع قانونية .¹

وبناء على هذه التعاريف نستنتج أن القرار الإداري يتميز بثلاثة خصائص أساسية أنه عمل قانوني أو تصرف قانوني ،أنه يصدر عن سلطة إدارية بإرادة منفردة ،وأنه تنفيذي .ونقصد بأن القرار الإداري تصرف قانوني هو أن يكون له آثارا قانونية وهذه الآثار تتجسد في إحداث قاعدة ذات طابع عام أو في خلق مركز قانوني فردي فهو يخلق دائما حقوقا والتزامات ويعدل المركز القانوني القائم²،فحتى يكون العمل قرارا إداريا يجب أن يكون صادرا بقصد وإرادة ترتيب وإحداث أثر قانوني إما بإحداث مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم .³وهو بهذا المعنى يختلف عن الأعمال المادية وهي تصرفات إدارية ليس لها آثار قانونية فالعمل المادي هو عملية تنفيذ مادية يستهدف موضوعها نتيجة واقعية وقد يكون العمل المادي إراديا وهو العمل الذي يصدر قصدا عن الإدارة ولكن دون إحداث أثر قانوني وقد يكون غير إراديا وهو العمل الذي يقع من جانب الإدارة دون قصد وإنما نتيجة إهمال أو خطر⁴ وكننتيجة لهذا التمييز بين العمل القانوني والمادي فإن الأول يكون قابلا للإلغاء إذا كان غير مشروع أما الثاني فلا يمكن إلغاؤه لأنه عندما يعرض على القاضي يكون قد حصل فعلا.⁵

(¹) - لباد (ناصر)،القانون الإداري ،النشاط الإداري ، المرجع السابق ،ص 333 .

(²) - محيو (أحمد)، المرجع السابق ،ص 305 .

(³) - بعلي (محمد الصغير) ، المرجع السابق ،ص 68 .

(⁴) - بعلي (محمد الصغير)، المرجع السابق ،ص 72 .

(⁵) - محيو(أحمد) ، المرجع السابق ،ص 305 .

أما الخاصية الثانية للقرار الإداري فهو أن يكون صادرا عن سلطة إدارية فيمكن تحديدها استنادا لمعيارين هما المعيار العضوي والذي نعرف استنادا إليه السلطة الإدارية بأنها مجموعة الأجهزة التي تضمن تسيير الشؤون العمومية¹ وبذلك فان مصدر القرارات الإدارية هو بصورة عامة مرافق عمومية سواء كانت أجهزة أو هياكل السلطة الإدارية أو المؤسسات العامة² وبهذا المعنى تعتبر سلطات ضبط الإعلام سلطات إدارية، وتعرف السلطة الإدارية استنادا للمعيار المادي بأنها النشاط الذي تقوم به الأجهزة الإدارية بهدف تحقيق المصلحة العامة³.

وتتمثل الخاصية الثالثة للقرار الإداري فتتمثل في أنه يتمتع بالطابع التنفيذي حيث لا تعتبر التصرفات القانونية الصادرة بإرادة واحدة قرارات إدارية إلا إذا كانت تتمتع بالطابع التنفيذي النهائي⁴، حيث يمثل الجانب التنفيذي للقرار الإداري الامتياز المعترف به للإدارة في اتخاذ قرارات إجبارية بدون اللجوء إلى القاضي ويسمى هذا الامتياز بامتياز الأسبقية ويعني أن الإدارة لا تحتاج إلى سند تنفيذي قضائي لتنفيذ قراراتها بل قراراتها تنفذ بصفة آلية ذلك لان الإدارة لها الحق في إصدار قراراتها بصفة انفرادية ومن جانب واحد دون حاجة لموافقة الأفراد الذين يبقى أمامهم في حالة اعتراضهم عليها هو الطعن فيها أمام القضاء⁵، وبهذا المعنى فإنه لا تعتبر قرارات إدارية الأعمال التحضيرية وهي التصرفات التي تقوم بها الإدارة العامة قبل اتخاذ القرار والمتمثلة خاصة في الآراء والاقتراحات ودفاتر الشروط وكذا الأعمال اللاحقة لاتخاذ قرار إداري المتمثلة في نشره وتبليغه⁶.

(¹) - لباد (ناصر)، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 335

(²) - بعلي (محمد الصغير)، المرجع السابق، ص 73 .

(³) - لباد (ناصر)، النشاط الإداري ، المرجع السابق، ص 335.

(⁴) - بعلي (محمد الصغير) ، المرجع السابق، ص 67 .

(⁵) - لباد (ناصر)، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 349.

(⁶) - بعلي (محمد الصغير) ، المرجع السابق، ص 71 .

الفقرة الثانية

قرارات سلطات ضبط الإعلام القابلة للإلغاء

إن تحديد قرارات سلطات ضبط الإعلام القابلة للطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري يفترض تطبيق معايير اعتبار العمل القانوني الصادر عنها قرارا إداريا وذلك من خلال مختلف الأعمال التي تقوم بها هذه السلطات في إطار ممارسة اختصاصاتها والتي نص المشرع على إمكانية الطعن فيها غير أنه يثور التساؤل عن إمكانية الطعن في القرارات الأخرى التي لم يخضعها المشرع صراحة للرقابة القضائية

في هذا الإطار فإنه هناك قرارات سلطات ضبط الإعلام القابلة للإلغاء بنص القانون وهي القرارات الإدارية ذلك أن مضمون القرار الإداري يتعين أن يكون منسجما مع القانون بمفهومه العام، كما أنه يتعين أن يستهدف القرار الإداري المصلحة العامة حتى يكتسي الصبغة الشرعية بحيث تنتفي شرعية القرار الإداري كلما انتفت المصلحة العامة¹

ولقد حدد المشرع القرارات الصادرة عن سلطات ضبط الإعلام والتي يمكن الطعن فيها بالإلغاء سواء بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة أو بالنسبة لسلطة ضبط السمعي البصري ويتعلق الأمر أساسا بالقرارات التي تمس المراكز القانونية للأفراد أو تؤثر على حقهم في ممارسة نشاط الإعلام ويتعلق الأمر بقرار رفض منح الاعتماد الصادر عن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة حيث جاء في نص المادة 14 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام أنه: " في حالة رفض منح الاعتماد ... ويكون هذا القرار قابلا للطعن أمام الجهة القضائية المختصة ". فقرار رفض منح الاعتماد يعتبر من القرارات الضبطية التي تتخذها سلطة ضبط الصحافة المكتوبة والتي يمكن أن تشكل مساسا بحق الأفراد في إصدار النشريات الدورية والذي هو حق مكفول قانونا لذلك يتعين أن يخضع لرقابة القاضي من حيث الأسباب التي تتدرع بها سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في

(¹) - عبد الفتاح (أحمد)، المرجع السابق، ص 103 .

رفض الاعتماد¹، وقد منح المشرع المصري أيضا للشخص الذي اصدر المجلس الأعلى للصحافة قرارا برفض طلبه بالترخيص لإصدار نشرية دورية بالطعن أمام محكمة القضاء الإداري وتكون رقابة القاضي في هذه الحالة رقابة مشروعية حيث يتحقق من مدى مشروعية القرار ومدى انفاقه مع قواعد القانون ،حيث يراقب مدى التزام سلطة ضبط الصحافة المكتوبة باختصاصها في هذا المجال والمتمثل في منح الاعتماد باكتمال الشروط التي حددها القانون خاصة وأنها موضحة في قانون الإعلام إلا أنه وعلى اعتبار أن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة تملك سلطة تقديرية في منح الاعتماد معللة ذلك بالمساس بالنظام العام فهذا ما قد يشكل إعاقة لحرية الصحافة المكتوبة إذا بالغت سلطة الضبط في التقدير .

وفي هذا الشأن أكد القاضي الإداري الفرنسي في العديد من أحكامه أن سلطة الإدارة في قبول أو رفض الإخطار سلطة تكاد تكون منعدمة بمعنى انه لا دور لها في هذا الشأن سوى التحقق من صحة البيانات الواردة فيه ومن ثم لا يحق لها البحث أو التحقق من مدى خطورة ممارسة النشاط على النظام العام ،فهي لا تملك رفضه إلا في حالتين حالة وجود بيانات ناقصة عما يتطلبه القانون وحالة احتوائه على معلومات غير صحيحة ،وهذا ما أكده منشور وزير العدل الفرنسي الذي صدر في 29 جويلية 1881 إلى النائب العام لتوزيعه على أعضاء النيابة عقب صدور قانون 29 جويلية 1881 فقد جاء فيه أن النيابة لا تملك سلطة رفض الإخطار حتى إذا ظهر منه أن الهدف من إصدار الصحيفة غير مشروع ذلك أن سلطتها تتوقف عند حد التأكد من وجود جميع البيانات التي يتطلبها القانون والتحقق من صحتها على أن يراعى أن أي تزوير في هذه البيانات يعامل معاملة عدم التقدم بالإخطار²، وعليه فان صلاحية سلطة ضبط الصحافة المكتوبة تقتصر على التأكد من صحة البيانات التي تضمنها التصريح المسبق والتأكد من عدم وجود معلومات وبيانات مزورة فقط دون أن يكون لها دور في رفض التصريح المسبق ومنح الاعتماد لأسباب أخرى وإلا اعتبر قرارها مشوب بعيب عدم الشرعية ،كما أنه حتى يكون القرارات الضبطية لسلطة ضبط

(¹) - فلاح حاكم (علي)، المرجع السابق، ص 82 .

(²) - رضا عرابي (أحمد) ،حرية الصحافة بين الإباحة والتجريم في الدستور والقانون والقضاء ،دار الفتح للطباعة والنشر 2017،،ص304.

الصحافة المكتوبة في إطار الشرعية القانونية فإنه يجب أن يكون ضروريا ولازما بمعنى أن تكون غايته تفادي خطر حقيقي يهدد النظام العام ،فالخطر البسيط الذي قد يلحق النظام العام لا يرخص لسلطة الضبط مشروعية اتخاذ هذه القرارات .

كما أنه يجب أن تكون قراراتها الضبطية متناسبة مع طبيعة وجسامة الخلل والاضطراب المراد تفاديه ،وأن تكون عمومية ومحقة للمساواة حيث تخضع حرية الصحافة المكتوبة كغيرها من الحريات لمبدأ المساواة ومفاده أن الأفراد متساوون في الحريات والحقوق لا تفرقة بينهم لأي سبب من الأسباب¹، وإن كان قرار رفض الاعتماد قابل للإلغاء بنص القانون فإن قرار سحب الاعتماد لم ينص على إمكانية الطعن فيه من طرف صاحب الشأن رغم أنه من القرارات الضبطية التي تستوجب الطعن فيها بالإلغاء ذلك أن عقوبة إلغاء الاعتماد في حد ذاتها عقوبة منتقدة من طرف الكثير وذلك بسبب عدم التناسب بينها وبين الفعل المرتكب ذلك أن الإلغاء بسبب تصرف الشخص مثلا في الاعتماد والتنازل عليه لغيره يمس بمبدأ سلطان الإرادة والذي يخول لمالك الشيء التصرف فيه كما يشاء فتصرف الشخص مالك النشرية الدورية في الاعتماد بطريقة شرعية ووفقا لما يقرره الدستور من حرية التملك والتصرف لا تناسبه عقوبة مشددة مثل إلغاء الاعتماد فكان من المفروض أن يقرر المشرع بدلا عنها انه يلزم المالك الجديد بتجديد هذا الاعتماد بدلا من سحب الاعتماد.²

لذلك كان من المفروض أن يعطي المشرع للشخص المتضرر الحق في الطعن بإلغاء هذا القرار الذي يعتبر عقوبة إدارية تستوجب الرقابة القضائية ، وفي هذا الإطار يمكن الإشارة إلى حكم أصدره مجلس الشورى الفرنسي في عهد الاستعمار الفرنسي للجزائر المتمثل في إلغاء قراراتين إداريين والتي أصدرهما حاكم الجزائر التي كانت تحت سلطة الاحتلال الفرنسي بتاريخ 29-12-1956 و 06/01/1956 ،ويخص مسألة حجز ومصادرة نسخ من صحف ،حيث قامت الإدارة بمصادرة جميع أعداد الصحيفة في جميع أنحاء الجزائر وتم إرسالها إلى المدعي العام قامت

(¹) - عزيز حمد (مجيد)، المرجع السابق، ص 44.

(²) - رضا عرابي (أحمد)، المرجع السابق، ص 419 .

الصحف المعنية برفع طعن على أساس تجاوز الإدارة لسلطتها، وقد اعتبر مجلس الشورى عملية المصادرة و الحجز عملا إداريا وقام بإلغائه على أساس أن الإدارة اخترقت حدود سلطتها¹.

ويثور التساؤل حول إمكانية الطعن في قرار سلطة ضبط الصحافة المكتوبة والمتعلق بوقف صدور النشريات الدورية مؤقتا وذلك في الحالات التي ذكرناها آنفا ذلك أن هذا القرار أيضا من القرارات التي لها طابع تنفيذي فهي بمثابة سحب للاعتماد لمدة مؤقتة خاصة في حالة ما إذا اعتبر صاحب الشأن أن قرار سلطة ضبط الصحافة المكتوبة تعسفا وأنه لم يقم بالمخالفات التي أدت بها إلى إصدار قرار وقف صدور النشريات الدورية، وفي هذا الشأن يرى الأستاذ لحسين بن شيخ آث ملويا بأنه يمكن الطعن في القرار الصادر عن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة المتضمن وقف صدور النشريات الدورية والمنصوص عليه في الفقرة الثالثة من المادة 30 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام وتقبل مخصصته بموجب دعوى إبطال أمام مجلس الدولة طبقا لنص المادة التاسعة من القانون العضوي 98-01، "كما يرى أنه يمكن وقف تنفيذ هذا القرار وذلك لان هذا القرار يمكن أن يتسبب تنفيذه في إحداث أضرار يصعب إصلاحها و المتمثلة في الإضرار بسمعة النشريات وتوقف مداخيلها من الإشهار والبيع وكذا تضرر المستخدمين والموزعين كما قد يؤدي إلى إعلان إفلاسها والحجز على أملاكها².

أما بالنسبة لسلطة ضبط السمعي البصري فقد نص المشرع على إمكانية الطعن في قراراتها المتضمنة عقوبات إدارية حيث جاء في نص المادة 105 "..." يمكن الطعن في هذه القرارات لدى الجهات القضائية الإدارية طبقا للتشريع و التنظيم الساري المفعول"، وللتذكير فإن العقوبات التي يمكن لسلطة ضبط السمعي البصري توقيعها تتمثل في الاعذار والتعليق الفوري أو النهائي للرخصة وكذلك العقوبات المالية -دون قرار سحب الرخصة على اعتبار أنه صادر عن السلطة التنفيذية-

(¹) - سعدي مصطفى (كمال)، المرجع السابق، ص 242 .

(²) - بن شيخ آث ملويا (لحسين)، المرجع السابق، ص 261 .

لذلك وبسبب الأخطار التي تتهدد حقوق وحرريات الأفراد فإنه يجب أن تمارس هذه العقوبات تحت رقابة القضاء الذي يفحص مدى صدورها طبقا للقانون فلا يمكن إصدار عقوبة إدارية دون نص فلا تستطيع سلطة الضبط أن تحدث عقوبة ما من تلقاء نفسها كما على سلطة الضبط أن تحترم وتطبق الأوامر الواردة في القانون والمبادئ العامة للحق وخاصة حقوق الدفاع¹ كما سيتم بيانه في العنصر الثاني، وفي هذا الشأن فإن مجلس الدولة الفرنسي قام بإلغاء قرار صادر عن المجلس الأعلى للسمعي البصري المتعلق بإلغاء ترخيص لأحد القنوات الفرنسية²

غير أنه من بين العقوبات التي تثير إشكالية الطعن فيها رغم نص القانون على إمكانية ذلك هو الاعذار ذلك أن هذا الأخير وكما عرفناه أنه قيام سلطة الضبط بتذكير المتعاملين بضرورة احترام القوانين والأنظمة ومطابقة برامجها مع هذه الأحكام والمتطلبات وبهذا المعنى فإنه يثير إشكاليه اعتباره قرارا إداريا، والطعن فيه من طرف الأشخاص المعنية به خاصة وكما نعلم فإن القرار الإداري يجب أن يحدث أثرا قانونيا وأن يغير مركزا قانونيا معيننا وبالرجوع إلى الاجتهاد القضائي المتعلق بالاعذار الصادر عن السلطات الإدارية المستقلة عموما نجده يربطه في بعض الأحيان بالقرارات المساعدة، حيث يسمح للقاضي ببناء قراره على عنصر موضوعي وهو خاصية الإجراء المسبق والإلزامي قبل إصدار عقوبة أو قرار نهائي، وبالتالي اعتباره قرارا إداريا قابلا للطعن فيه بالإلغاء.³ وبالرجوع إلى الاجتهاد القضائي الفرنسي نجد مجلس الدولة الفرنسي يعتبر في بعض القضايا الاعذار قرارا إداريا يتضمن عقوبة ويقوم بالحكم بإلغائه أما في بعض الحالات فإنه لا يعتبره عقوبة حيث اعتبر مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ **13-05-2019**

(¹) - محيو (أحمد) ، المرجع السابق ، ص 333 .

(²) - CE ,Section ,30 Mars 2016 ,société diversité TV France ,395702 ,(abrogation d'une autorisation-article 42-3 al.1-notion de fraude)

(³) MARTIN (C) op-cit ,p 61 .

الإعذار الذي وجهه المجلس الأعلى للسمعي البصري الفرنسي لقناة تلفزيونية لا يمثل عقوبة وبالتالي رفض الطعن المقدم من طرف هذه القناة¹

وفي نفس السياق اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن الرسالة التي وجهها المجلس الأعلى للسمعي البصري والتي تتضمن تحذيرا لقناة تلفزيونية والتي جاء فيها أن المجلس يستتكر تصرف هذه القناة ويعلمها أن استمراره سيقود إلى نتائج وخيمة اعتبرها لا ترقى إلى مرتبة القرار الإداري الذي يمكن الطعن فيه ،ونفس الحكم كان بشأن اعدار تم توجيهه من طرف المجلس الأعلى للسمعي البصري لشركة خاصة بالإعلام تم معاقبتها فيما بعد لعدم احترامها للإشعار المسلم لها لنفس الأسباب بضعة أسابيع بعد التحذير². في حين اعتبر مجلس الدولة في قرار له آخر صادر بتاريخ 15 أكتوبر 2018 الإعذار الذي وجهه المجلس الأعلى للسمعي البصري لشركة RTL

(¹) - **CE, 13 Mai 2019**, société France Télévisions n°421779 :défaut de mesure dans l'évocation d'une procédure judiciaire en cours légalité d'une mise en demeure . <https://www.csa.fr/Reguler/Espace-juridique/Les-textes-de-references/Decisions-et-avis-du-Conseil-d-Etat/Les-principaux-arrets-du-Conseil-d-Etat/CE-5-6-ch.-reunies-13-mai-2019-Societe-France-Televisions-n-421779-defaut-de-mesure-dans-l-evocation-d-une-procedure-judiciaire-criminelle-en-cours-legalite-d-une-mise-en-demeure>

(²) - **COLLET (M)** op cit p 60.

قراراً إدارياً وقام بإلغائه بناء على دعوى مرفوعة من هذه الشركة ،كما ألزم المجلس الأعلى للسمعي البصري بدفع غرامة مالية لهذه الشركة تقدر ب3000 أورو¹ وفي نفس المقام وفيما يتعلق بالتصرفات القانونية التي تقوم بها سلطة ضبط السمعي البصري لاسيما الاتفاقيات التي تبرمها مع الشخص المتحصل على الرخصة ،نتساءل عن القضاء المختص بالنظر في المنازعات التي تقوم بشأنها ،قبل أن نجيب على هذا التساؤل يتعين تحديد الطبيعة القانونية لهذه الاتفاقيات أو بالأحرى هل يمكن اعتبار هذه الأخيرة عقوداً إدارية ؟ نصت على هذه الاتفاقية المادة 40 من قانون النشاط السمعي البصري والتي بينت مضمون هذه الاتفاقية حيث أكدت أنها تحدد بموجبها شروط استعمال الرخصة طبقاً للقانون وينود دفتر الشروط العامة²، وحتى تتمكن من تحديد الطبيعة القانونية لهذه الاتفاقية فإنه يتعين التذكير بتعريف العقد الإداري حيث يعرفه الفقهاء بأنه: " ذلك العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام قصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه و تظهر فيه نية الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام ،حيث يتضمن العقد شروطاً استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص"³.

وللإجابة عن التساؤل المطروح والمتعلق بإمكانية اعتبار الاتفاقية المبرمة بين سلطة ضبط السمعي البصري والمرخص له بإنشاء خدمة للاتصال السمعي البصري عقداً إدارياً، يتعين مطابقة هذه المعايير مع مضمون هذه الاتفاقية وأول ما نبدأ به هو أطراف هذه الاتفاقية كما سبق الإشارة إليه فإن أحد أطرافها شخص من أشخاص القانون العام ويتعلق الأمر بسلطة ضبط السمعي

¹ - CE, 5 et 6 ch. Réunies, 15 octobre 2018, Société RTL N° 417228 : critique des des principes et des valeurs républicains –liberté de communication (annulation d'une mise en demeure <https://www.csa.fr/Reguler/Espace-juridique/Les-textes-de-references/Decisions-et-avis-du-Conseil-d-Etat/Les-principaux-arrets-du-Conseil-d-Etat/CE-5-6-ch.-reunies-15-octobre-2018-Societe-RTL-n-417228-critique-des-principes-et-des-valeurs-republicains-liberte-de-communication-annulation-d-une-mise-en-demeure>

(²) - المادة 40 من القانون 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري

(³) - عبد الفتاح (أحمد)، المرجع السابق، ص 03.

البصري والتي كما أسلفنا هي سلطة إدارية مستقلة ،غير أن هذا لا يكفي لاعتبارها عقدا إداريا بل لابد من مطابقة باقي المعايير وتأتي في مرتبة ثانية الشروط غير المألوفة في القانون الخاص ،ورغم أن الفقه لم يجتمع على تعريف واحد لهذه الشروط ويرجع ذلك لعدة أسباب أهمها اختلاف الفقه حول أساس القانون الإداري هل هو المرفق العام أم السلطة العامة ومع ذلك هناك توجهات للفقه والقضاء في تحديد هذه الشروط والتي من بينها اعتبار الإحالة إلى دفتر الشروط العامة¹، وهو ما أكدته المادة 40 من قانون النشاط السمي البصري حيث جاء فيها : "...طبقا لأحكام القانون و بنود دفتر الشروط العامة."²

وقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي في البداية أن مجرد الإحالة إلى دفتر الشروط العامة يكون كافيا بذاته للتحقق من وجود شروط استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص ،غير أنه غير هذا الاتجاه في قضية أخرى واعتبر أن الإحالة على دفتر الشروط العامة لا تضيي الطابع الإداري على العقد إلا إذا كان الدفتر المحال إليه يحوي في طياته شروطا استثنائية³، ويتصفح نص المادة 48 من قانون النشاط السمي البصري يتضح بأن المشرع حدد بنود دفتر الشروط بدقة ووضع شروطا غير مألوفة في القانون الخاص تتعلق في إجمالها بالمحافظة على النظام العام والوحدة الوطنية والأمن والمصالح الاقتصادية⁴ كما أن هذه الالتزامات التي يضعها دفتر الشروط العامة لا يمكن أن تكون التزامات بين أطراف متكافئة ،فهي التزامات تضعها الإدارة على عاتق المستفيد⁵، بالإضافة إلى ارتباط هذه الاتفاقية بتسيير مرفق عام ،ورغم أن مرفق السمي البصري هو مرفق صناعي تجاري أي أنه بحسب الأصل تعتبر عقوده خاصة غير أنه بما أنها تحتوي على شروط

(¹) - عبد الفتاح (أحمد)، المرجع السابق ،ص 58 .

(²) - الفقرة الأخيرة من المادة 40 من قانون النشاط السمي البصري .

(³) - عبد الفتاح(أحمد) ، المرجع السابق ،ص ص 58 ، 59 .

(⁴) - المادة 48 من القانون 04-14 المتعلق بالنشاط السمي البصري .

(⁵) - بريك(نور الدين) ، المرجع السابق ،ص 263 .

استثنائية وكذلك تتعلق بتنفيذ المرفق العام من جانب المتعاقد مع سلطة الضبط فإنها تعتبر في هذه الحالة عقوداً إدارية وهو ما أكدته محكمة التنازع الفرنسية في حكمها الصادر بتاريخ 12-12-2005 "عندما تتخذ المؤسسة العامة من القانون شكل المؤسسة العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري فإن المنازعات المتولدة عن نشاطاتها تخضع لاختصاص القضاء العادي، باستثناء النشاطات المتعلقة والتي تكون بطبيعتها مشتملة على امتيازات السلطة العامة".¹ و بمجرد إبرام هذه الاتفاقية فإنها تنتج آثاراً قانونية وتؤدي إلى قيام التزامات بين الطرفين وإخلال أحد الأطراف بهذه الالتزامات يترتب عليه قيام المسؤولية وعلى اعتبار أن المتعاقد مع سلطة ضبط السمعي البصري بموجب هذه الاتفاقية لا يستمد حقه من القانون مباشرة بل من بنود العقد فغنه لا يمكنه اللجوء إلى قضاء الإلغاء بل ينعقد الاختصاص لقاضي العقد عن طرق دعوى القضاء الكامل وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بتاريخ 28-12-1963.²

(¹) - عبد الفتاح (أحمد)، المرجع السابق، ص 48 .

(²) - جاء في الحكم : ومن حيث أنه على مقتضى ما تقدم، فإنه متى توافرت في المنازعة حقيقة العقد الإداري، سواء كانت المنازعة متعلقة بانعقاد العقد أو تنفيذه أو انقضائه، فإنها كلها تدخل في نطاق القضاء الكامل، دون ولاية الإلغاء..

راجع: سليمانى (السعيد) ، دور القاضي الإداري في معالجة منازعات عقود الإدارة ،مداخلة أُلقيت ضمن فعاليات الملتقى الدولي حول "نحو الطابع التعاقدى للعلاقات القانونية ،المنظم من طرف مخبر القانون الخاص الأساسى ،كلية الحقوق ،جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان أيام 23 و 24 أبريل 2006 ،ص 09.

أما القرارات التفسيرية والتوجيهية لسلطات ضبط الإعلام فكما سبق وأن رأينا أعلاه فإن سلطات ضبط الإعلام تضطلع بصلاحيات عديدة وأن المشرع قد نص على إمكانية الطعن في بعض قراراتها خاصة تلك التي تتضمن عقوبات إدارية، غير أن التساؤل يثور حول القرارات الأخرى لسلطات ضبط الإعلام هل يمكن الطعن فيها أن كانت تحدث أثرا قانونيا أو تغير مركزا قانونيا ويتعلق الأمر هنا بالقرارات التوجيهية والتفسيرية التي تصدرها سلطتي ضبط الإعلام والقرارات التحكيمية التي تصدرها سلطة ضبط السمعي البصري فبالنسبة للقرارات التفسيرية المتمثلة في الآراء والتوصيات والاقترحات وفيما يخص تقديم الاستشارة والآراء فإنه من المنطقي أنه لا يتم الطعن فيها لأنها مجرد آراء غير ملزمة لأي شخص ولا تؤثر في مراكزهم القانونية فللهيئة التي تطلب الاستشارة الحرية في طلب الاستشارة والرأي وفي الأخذ به من عدمه.

ولا نجد في القضاء الجزائري منازعة أو اجتهاد قضائي يتعلق بهذه المسألة لأن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة لم يتم تنصيبها إلى غاية اليوم، غير أنه بالرجوع إلى الاجتهاد القضائي الفرنسي نجد أن مجلس الدولة الفرنسي وفي قرار له صادر في 13-01-1995 اعتبر أن الرسالة التي وجهها المجلس الأعلى للسمعي البصري الفرنسي إلى مديري القنوات التلفزية والمتعلقة "برعاية بعض البرامج" لا تمثل إلا تفسيرا وشرحا لأحكام مرسوم، فلا تعتبر قرارا إداريا قابلا للطعن¹، وكذلك الشأن بالنسبة لرفض تقديم الرأي وهو ما جاء في قرار مجلس الدولة الفرنسي حول الطعن في قرار وسيط الجمهورية قراره برفض تقديم رأي لأسباب منطقية حيث اعتبر أن القرار برفض تقديم الرأي لا يعتبر قرارا إداريا قابلا للطعن²، وتدخل هذه القرارات الإرشادية التهديدية أو غير التهديدية في إطار صلاحيات سلطات ضبط الإعلام في الرقابة الوقائية وتندرج حسب قوتها ومدى تأثيرها في المركز القانوني للمعني من توجيه التوصيات والملاحظات إلى الاعذار³.

(¹) - CE, 13 janvier 1995 , Sté Télévision Française 1 (TF1) , Rec , p 31 DA, 1995 , n195 : AJDA , 1995 , p 406 .

(²) - COLLET (M) op cit p 58

(³) - خرشى (الهام) ، تمكين الحقوق في ظل السلطات الإدارية المستقلة "النموذج الفرنسي" ، مجلة دراسات قانونية ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، الجزائر ، العدد التاسع ، نوفمبر 2010 ص 132

أما بالنسبة للتوصيات فمن حيث المبدأ فإنها لا ترقى إلى مستوى القرارات الإدارية الانفرادية إلا أن الاجتهاد القضائي في بعض الحالات اعتبر لها مضمونا يحدث آثارا قانونية تقبل الطعن ومن ذلك ما اعتبره مجلس الدولة الفرنسي من أن "التوصيات التي سهر عليها المجلس الأعلى للسمعي البصري قد أحدثت آثارا قانونية متوازية مع القرارات التنظيمية وبالتالي يمكن الطعن فيها لتجاوز السلطة"¹ ،

لذلك فإن قرارات سلطات الضبط المتضمنة عقوبات تتطلب مجموعة من الشروط ومن بين هذه الشروط ما فرضه المشرع على القرارات التي تتضمن عقوبات والتي تصدرها سلطة ضبط السمعي البصري حيث يجب أن يسبق العقوبة توجيه اعدار ، كما يجب أن تبلغ قرارات سلطة ضبط السمعي البصري المتعلقة بالعقوبات الإدارية معللة إلى الأشخاص المعنويين المرخص لهم باستغلال خدمات الاتصال السمعي البصري المعنية ، بالإضافة إلى إمكانية الطعن في هذه القرارات.²

الفرع الثاني

رقابة مدى احترام سلطات ضبط الإعلام الإجراءات الشكلية

إن السلطة القمعية المخولة لسلطات ضبط الإعلام تتميز بطابعها الردعي لذلك كان لزاما وضع مجموعة من الضمانات حماية لحقوق الأفراد المتضررين منها ومن بين هذه الضمانات نجد الإجراءات الشكلية حيث يتعين عليها باحترام إجراءات صدور القرار والمتمثلة أساسا في احترام النصاب القانوني وإجراء المداولة بالإضافة إلى احترام حقوق الدفاع فيما يتعلق بالقرارات التي تتضمن عقوبات (الفقرة الأولى) كما يتعين احترام مجموعة من الشكليات تتعلق بتسبيب القرار ثم لابد من نشره وتبليغه إلى الأشخاص المعنويين به حسب الحالة (الفقرة الثانية).

(¹) - حلوي (بحي) ومن معه ، المرجع السابق ، ص 74 .

(²) - المادة 105 من القانون 14-04 المتضمن قانون النشاط السمعي البصري .

الفقرة الأولى

احترام سلطات ضبط الإعلام إجراءات صدور قراراتها

يتطلب القانون لصدور قرارات سلطات ضبط الإعلام بشكل صحيح احترام الأحكام الخاصة بالاجتماعات وكذا احترام حقوق الدفاع فيما يخص القرارات المتضمنة عقوبات. فبخصوص احترام الأحكام الخاصة بالنصاب القانوني أو إجراء المداولة فإن قرارات سلطات ضبط الإعلام إن قرارات سلطات ضبط الإعلام تحكمها قواعد تتعلق أساسا باحترام الإجراءات بحيث تسمح لها هذه الإجراءات بحماية مصلحتها وذلك بان تتخذ قراراتها وهي على دراية بمسبباتها أي بعد دراسة متأنية ومن ناحية ثانية حتى تحمي حقوق الأفراد بأن لا تتخذ ضدهم قرارات سريعة وغير مدروسة فهي حماية للأفراد ضد تعسف الإدارة¹.

وقد اشترط المشرع لصحة إصدار قرارات سلطات ضبط الإعلام إجراءات معينة تتعلق أساسا باحترام النصاب القانوني للاجتماع ،فبالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة لا تصح مداولاتها إلا بحضور عشرة أعضاء² أما بالنسبة لسلطة ضبط السمعي البصري فإن اجتماعاتها لا تصح إلا بحضور خمسة على الأقل من أعضائها³ واستعمال المشرع لعبارة "لا تصح" معناه أنه في حالة عدم احترام هذا النصاب المقرر لكل اجتماع فإن هذا الأخير يكون غير صحيح والقرارات المتخذة بناء على هذا الاجتماع تكون باطلة ، ويعتبر اشتراط النصاب ضمانا لإصدار القرارات بشفافية ودون تحيز وذلك بمشاركة أغلبية أعضاء سلطة ضبط السمعي البصري حيث أنه، وكما سبقنا الإشارة إليه أعلاه فإن تشكيلة السلطة متنوعة كما تتضمن صحافيين مختصين في مجال السمعي البصري مما يسمح باتخاذ قرارات موضوعية ، وبالمقارنة مع المشرع المغربي فإن هذا الأخير اشترط لصحة مداولات الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري المغربية حضور الرئيس وأربعة

(¹) - لباد (ناصر) ،النشاط الإداري ، المرجع السابق ،ص364 .

(²) - المادة 54 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

(³) - المادة 81 من القانون 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري .

أعضاء وهي نفس النسبة المشترطة في القانون الجزائري، كما اشترط المشرع أن تتخذ القرارات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين في كلتا السلطتين وفي حالة تساوي عدد الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً¹، وعلى اعتبار أن رئيس سلطة الضبط هو الذي يدعو السلطة للانعقاد فإن المشرع انتبه لحالة وقوع مانع له سواء كان دائماً أو مؤقتاً ولأي سبب كان ونص على إجراءات استخلافه بالنسبة لسلطة ضبط السمعي البصري ففي الحالة الأولى أي حالة المانع الدائم فإنه يتولى الرئاسة بدلاً عنه العضو الأكبر سناً من أعضاء سلطة ضبط السمعي البصري من بين المختارين من طرف رئيس الجمهورية، وذلك على اعتبار أن رئيس الجمهورية هو من يختار و يعين رئيس سلطة الضبط ولأنه و كما نعلم أن سلطة ضبط السمعي البصري تضم أعضاء يختارهم رئيسي غرفتي البرلمان، وألزم المشرع أن لا تتجاوز مدة رئاسة الرئيس المستخلف أكثر من 6 أشهر².

ونعتقد أن هذه المدة طويلة جداً يمكن أن تؤدي إلى تعطيل أعمال سلطة الضبط فبالمقارنة مع المشرع المغربي فإنه حددها بخمسة عشر يوماً وهي كافية في اعتقادنا لإثبات حصول المانع للعضو واستخلافه³ ولم يتضمن القانون العضوي 12-05 النص على حالة حصول مانع لرئيس سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ونص على حالة شغور منصب عضو في السلطة حيث يتم استخلافه بتعيين عضو جديد لاستكمال الفترة المتبقية، وعند انقضاء هذه الفترة المتبقية يمكن تعيينه من جديد عضواً في سلطة ضبط الصحافة المكتوبة إذا لم تتجاوز هذه الفترة المتبقية السنتين⁴، ونص المشرع على نفس الحالة بالنسبة لأعضاء سلطة ضبط السمعي البصري غير أنه حدد مدة انقطاع عضو سلطة ضبط السمعي البصري و التي تستوجب الاستخلاف و هي 6 أشهر

(¹) - المادة 54 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام و المادة 83 من القانون 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري .

(²) - المادة 85 من القانون 14-04 المتضمن قانون النشاط السمعي البصري .

(⁴) - المادة 53 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

متتالية ففي هذه الحالة يتعين على رئيس سلطة ضبط السمعي البصري أن يبلغ رئيس الجمهورية باعتباره السلطة المخولة بالتعيين بغرض تعيين عضو مستخلف¹ .

كما أكد المشرع على حالة انقطاع عهدة عضو سلطة ضبط السمعي البصري بسبب صدور حكم نهائي بعقوبة مشينة و مخلة بالشرف ففي هذه الحالة خول للرئيس أن يقترح بعد الاتفاق مع بقية الأعضاء على السلطة المخولة بالتعيين استخلاف العضو للمدة المتبقية². كما اشترط المشرع أن تكون مداوات سلطات ضبط الإعلام وقراراتها باللغة الوطنية الرسمية وهي اللغة العربية³، وأضاف المشرع المغربي شرطا آخر وهو أن تكون سرية⁴ وتجدر الإشارة إلى أنه هناك إجراءات أخرى لم ينص عليها المشرع في القوانين المنظمة لسلطات ضبط الإعلام ويمكن أن تكون ضرورية لاتخاذ قراراتها والتي من بينها القيام بالتحقيقات اللازمة قبل اتخاذ القرار⁵ وهو إجراء ضروري خاصة فيما يتعلق بمجال الإعلام، خاصة أنها تتمتع بصلاحيات إصدار عقوبات تصل حد سحب الاعتماد بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة وحد العقوبات المالية بالنسبة لسلطة ضبط السمعي البصري فالمفروض أن يتم إدراج هذا الإجراء وجوبا حتى تضمن سلطة الضبط عدم المساس بحق الأفراد في ممارسة حرية الصحافة سواء المكتوبة أو السمعية البصري .

كما أن هناك إجراء آخر ضروري أيضا اغفل المشرع النص عليه فيما يتعلق بسلطات ضبط الإعلام وهو الاستشارة و ذلك لتفادي التعسف عند اتخاذ القرار الإداري فيتعين على سلطة الضبط

(¹) - المادة 70 من القانون 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري .

(²) - المادة 69 من القانون 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري .

(³) - المادة 82 من القانون 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري و المادة 55 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

(⁴) - النويضي (عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 75 .

(⁵) - لباد(ناصر) ، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 365 .

أن تعتمد على الإقناع كوسيلة لتنفيذ القرار عوض تنفيذه جبرا، فرغم أن سلطات ضبط الإعلام تعطي الاستشارة للسلطات الأخرى وكذلك المتعاملين في قطاع الإعلام إلا أن القانون لا يلزمها بالاستشارة رغم أنها ضرورية فمثلا كان من الممكن أن يلزمها المشرع باستشارة مجلس المنافسة باعتباره سلطة ضبط للسوق بجميع قطاعاتها .

وبخصوص احترام حقوق الدفاع فإنه وعلى اعتبار أن سلطات ضبط الإعلام تختص باتخاذ قرارات تتضمن عقوبات إدارية ونظرا لخطورة السلطة العقابية التي تضطلع بها هذه السلطات فإنه من المفروض أن يقوم المشرع بوضع إجراءات تحمي الأشخاص المعنيين بهذه العقوبات، والتي من بينها احترام حقوق الدفاع فوفقا لهذا المبدأ يتعين على سلطة الضبط عندما تتخذ عقوبة ما أن تمكن صاحب الشأن من تقديم دفاعه¹، ويعتبر هذا الإجراء مبدأ عاما للقانون بموجبه يتعين على سلطة الضبط أو الإدارة بصفة عامة و بمناسبة إصدارها لعقوبات إدارية أن تضع الشخص وضعية تمكنه من الدفاع عن نفسه لمواجهة الأفعال التي تشكل مخالفات للنصوص القانوني والتنظيمية والتي نسبت إليه أو الإجراءات التي اتخذت ضده²، وتطبيقا لذلك فإنه يتعين على سلطات ضبط الإعلام قبل إصدار القرار استدعاء الطرف المعني بالقرار وسماعه ، وذلك تطبيقا لمبدأ المواجهة وحق الدفاع والذي تلتزم من خلاله سلطة الضبط بتمكين صاحب الشأن من تقديم دفاعه قبل صدور القرار ضده ، وبمقتضى هذا المبدأ يتعين على سلطة الضبط أن تخطر صاحب الشأن بالإجراء المزمع اتخاذه وأن تبلغه بأسبابه حتى يتمكن من تحضير دفاعه وأن يكون التبليغ في موعد مناسب قبل صدور الإجراء³ .

غير أنه بالرجوع إلى النصوص المنظمة لصلاحيات سلطة ضبط السمعي البصري لاسيما قانون النشاط السمعي البصري لا نجد نصا يلزمها بإتباع هذه الإجراءات ، بل يكتفي بإلزامها باعذار

(¹) - محيو(أحمد) ، المرجع السابق ،ص 326 .

(²) - لباد(ناصر) ،النشاط الإداري ، المرجع السابق ،ص 367 .

(³) - عبد الحميد مسعود (محمد)،رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري ، مطابع الشرطة للطباعة والنشر والتوزيع ،مصر الطبعة الأولى 2006 ،ص 446 .

المعني لحمله على احترام مطابقة النصوص القانونية و التنظيمية كما سبقنا إليه¹ وهو ما يعني عدم التزام سلطة ضبط السمعى البصري بتطبيق إجراء المواجهة، وبالرجوع إلى القانون المقارن لاسيما الفرنسي فإنه حسب الأستاذ رشيد زوايمية "فإن المجلس الدستوري الفرنسي كانت له الفرصة لوضع نظام دستوري حقيقي للعقوبات الإدارية وجعل هذا النظام يشبه العقوبة الجنائية، بهذا المعنى فإنه قرر أن النظام المتعلق بالعقوبات يجب أن يطبق على جميع القرارات التي تتضمن عقوبة حتى وإن كان المشرع قد ترك إصدارها وتقريرها لسلطة ليست قضائية، وفي هذا الشأن فإن مجلس الدولة الأوروبي لعب دورا كبيرا بأن فرض على سلطات الضبط ضرورة إتباع الإجراءات المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة 6 من اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات العامة، وذلك بتطبيق نفس نظام العقوبات الجزائية على العقوبات الإدارية وبالتالي أدخلت ضمن نطاق تطبيق المادة 6 المذكورة آنفا ليس فقط الإجراءات المتبعة أمام القاضي العادي أو القاضي الإداري ولكن أيضا أمام سلطات الضبط"²

غير أنه هناك جانب من الفقه ذهب إلى ضرورة التمييز في تطبيق هذا المبدأ، بين قرارات الضبط الوقائية التي لا تستهدف العقاب و لكن ترمي إلى المحافظة على النظام العام و هذه ليس ما يدعو إلى تطبيق المبدأ بشأنها وبين القرارات التي تنطوي على جزاءات إدارية³، وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي حيث يرى أنه "لا محل لتطبيقه بشأن تدابير الضبط التي تتخذ لتحقيق أحد غايات النظام العام في المجتمع"⁴، غير أنه يتفق الجميع على أنه وفي حالة القرارات التي تتضمن عقوبات يتعين على سلطة الضبط الالتزام بحد أدنى من الإجراءات الضرورية والتي منها على سبيل الخصوص ضرورة إعلام صاحب الشأن بالإجراء المزمع اتخاذه في مواجهته وذلك

(¹) - المادة 98 من القانون 14-04 المتضمن قانون النشاط السمعى البصري .

(²) ZOUAIMIA (R), les autorités de régulation financière en Algérie ,Belkeise édition Alger ,p 77 ,

(³) - عبد الحميد مسعود(محمد) ،المرجع السابق ،ص 451 .

(⁴) - عبد الحميد مسعود(محمد) ،المرجع السابق ،ص 448 .

حتى يتمكن من إعداد وسائل دفاعه¹، وتعتبر القرارات التي تصدر دون احترام حقوق الدفاع باطلة في حالة نص المشرع على ضرورة إتباعها.

الفقرة الثانية

احترام سلطات ضبط الإعلام للشروط الشكلية المتطلبية لإصدار قراراتها

لكل سلطة إدارية الحق في اتخاذ القرارات الإدارية التي تدخل في إطار اختصاصها غير أنه بالمقابل وضع المشرع إجراءات ابتدائية يتعين عليها إتباعها قبل اتخاذها لأي قرار إداري²، يتطلب إصدار السلطات الإدارية عموماً شروطاً شكلية في قراراتها تتعلق أساساً بشكلية كتابة القرارات الإدارية في وثيقة معينة وشكلية تسبب القرارات الإدارية وشكلية التوقيع على القرارات شكلية تحديد تاريخ إصدار القرارات الإدارية وشكلية نشر وتبليغ القرارات وتعتبر هذه الشكليات جوهرية إذا ما تضمنت النص عليها نصوصاً قانونية أو اجتهاد قضائي ويؤدي خرقها إلى عيب شكلي³. ولمعرفة مدى تكريس المشرع لهذه الشروط الشكلية والتي تعبر ضمانات لحقوق الأشخاص يتعين الرجوع إلى النصوص المنظمة لسلطات ضبط الإعلام من خلال تقسيم هذا الفرع إلى فترتين نتناول في الأولى النشر والتبليغ وفي الثانية تسبب قرارات سلطات ضبط الإعلام .

فبخصوص نشر وتبليغ قرارات سلطات ضبط الإعلام فإن الطابع الأساسي للقرارات الإدارية التي تصدرها سلطات ضبط الإعلام أنها قابلة للتنفيذ بمجرد صدورها غير أن هذا الأمر يتطلب أن يعلم الأشخاص المعنيين بهذه القرارات و ذلك حتى يمكن الاحتجاج عليهم بها⁴ ويتم إعلان قرارات سلطات ضبط الإعلام كغيرها من القرارات الإدارية بطريقتين هما التبليغ بالنسبة للقرارات الإدارية

(¹) - أبو الخير (عادل)، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1995، ص 363 .

(²) - عبد الفتاح (أحمد)، المرجع السابق، ص 100 .

(³) - ناصر لباد ، النشاط الإداري ، المرجع السابق ، ص 365 .

(⁴) - محيو (أحمد) ، المرجع السابق ، ص 327 .

الفردية والنشر بالنسبة للقرارات الإدارية التنظيمية حيث تعتبر هذه الإجراءات من الشكليات اللازمة واللاحقة على صدور القرارات. ومن الثابت أن عدم نشر القرارات لا يؤثر في وجودها أو مشروعيتها غير أن عدم مراعاته تؤدي إلى عدم جواز الاحتجاج به في مواجهة المخاطبين به، وعدم سريان ميعاد الطعن القضائي إلا من تاريخ نشره وفقا للقانون¹، ويقصد بالتبليغ حمل القرارات الفردية إلى العلم الشخصي لأصحاب الشأن وهذا الأسلوب الشخصي للإعلان يسمح بالتأكد من أن الشخص المعني به قد أخذ حتما علما بالقرار و تبدو فائدته في الأثر الذي يترتب على التبليغ بقرار يتضمن عقوبة إدارية إذ يبدأ منه ميعاد الطعن القضائي بالإلغاء لذلك تطبق عليه القواعد العامة².

أما النشر فيقصد به إعلان القرارات الإدارية التنظيمية حيث يخضع لنفس قواعد النشر المطبقة على القانون وفي هذا الشأن فإن نشر قرارات السلطات الإدارية المركزية والمتمثلة في المراسيم الرئاسية و التنفيذية والقرارات الوزارية يكون في الجريدة الرسمية أما بالنسبة لقرارات السلطات الإدارية المحلية فتتشر غالبا باللصق أو الإعلان في الشارع³، وبالنسبة لقرارات سلطات ضبط الإعلام فقد ألزم المشرع تبليغ القرارات الفردية فيتعين تبليغ قرار سلطة ضبط الصحافة المكتوبة المتعلق برفض الاعتماد و ذلك قبل انتهاء أجل سنتين يوما من تاريخ تقديم التصريح المسبق أو طلب الاعتماد⁴، كما ألزم بتبليغ قرارات سلطة ضبط السمعي البصري المتضمنة عقوبات إدارية إلى مستغلي خدمات الاتصال السمعي البصري⁵، غير أنه لم يحدد طريقة للتبليغ لذلك يتعين الرجوع إلى القواعد العامة المنصوص عليه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية حيث تتحدد طريقة التبليغ حسب الطبيعة القانونية للشخص المبلغ فبالنسبة للمؤسسات العمومية يتم تبليغ

(¹) - عبد الحميد مسعود (محمد)، المرجع السابق، ص 462 .

(²) - عبد الحميد مسعود (محمد)، المرجع السابق، ص 467 .

(³) - محيو (أحمد)، المرجع السابق، ص 330 .

(⁴) - المادة 14 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام .

(⁵) - المادة 105 من القانون 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري .

القرارات لممثلها القانوني ، أما بالنسبة للأشخاص المعنوية فان التبليغ يكون لممثلها القانوني أو ممثلها الاتفاقي أو المصفي بالنسبة للتي تكون في حالة تصفية ،أو أي شخص تم تعيينه لهذا الغرض¹،و في هذا الشأن فانه و بالنسبة للقرارات الفردية التي أصدرتها سلطة ضبط السمعي البصري ضد كل من قناتي **الخبر²** و**الجزائرية³** فان رئيس سلطة ضبط السمعي البصري قام باستدعاء مدير كل واحدة من هذه القنوات، وبلغهما شخصيا إنذارا شفويا يتعلق ببرامج في هاتين القناتين اعتبرتها سلطة ضبط السمعي فيها مخالفة للنصوص القانونية و التنظيمية المتعلقة بالنشاط السمعي البصري.

أما **المشروع المصري** فقد حدد طريقة تبليغ قرار رفض الترخيص بقوله " بخطاب موصى عليه بعلم الوصول"⁴، أما النشر فإن المشروع لم ينص على نشر القرارات التنظيمية لسلطات ضبط الإعلام ذلك لان سلطتها التنظيمية محدودة جدا ،غير أنه ألزم سلطة ضبط السمعي البصري بنشر تدبير واحد من التدابير التي تتخذها وهو الاعذار⁵، دون أن يحدد طريقته واكتفى بإلزامها بأن يكون النشر كافيا دون أن يتطلب شكلا معينا أو وسيلة معينة وهو ما يظهر من خلال

(¹) - المادة 408 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

(²) - سلطة الضبط تستدعي مدير قناة الخبر KBC وتبلغه إنذارا شفويا ،مقال في جريدة جزايرس نشر بتاريخ 2015-06-29 ، <https://www.djazairess.com/eldjournouria/59487> تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 2019-03-16 على الساعة 13:14 .

(³) - سلطة ضبط السمعي البصري تبلغ إنذارا شفويا لمسير قناة الجزائرية ،مقال في جريدة جزايرس نشر بتاريخ 2015-04-20 <https://www.djazairess.com/eldjournouria/59487> تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 2019-03-16 على الساعة 13:14 .

(⁴) - رضا عرابي (أحمد)،المرجع السابق ،ص 381 .

(⁵) - الفقرة الأخيرة من المادة 98 من القانون 04-14 المتضمن قانون النشاط السمعي البصري .

العبرة التي جاءت في نص المادة 48 "بكل الوسائل اللازمة" ¹، وفي هذا الشأن يمكن أن يكون النشر في الموقع الالكتروني لسلطة ضبط السمعي البصري أو أي وسيلة أخرى تكفي لمعرفة صاحب الشأن بالقرار أو وسائل الإعلام المرئية المسموعة والمكتوبة ، وتتساءل عن سبب إلزام المشرع بنشر هذا الأخير رغم انه يخضع أيضا لإجراء التبليغ باعتباره قرارا إداريا فرديا ، ولعل السبب في حرص المشرع على نشره وتبليغه هو طابعه الوقائي ذلك لأنه يسبق عقوبات تصل حد سحب الرخصة في حالة عدم الامتثال كما رأينا سابقا ، وكذلك طابعه الردعي لباقي مستغلي خدمات الاتصال السمعي البصري .

أما تسبب قرارات سلطات ضبط الإعلام فيعد التسبب ضمانا أساسية لسلامة قرارات سلطات الضبط حيث يوجد على عاتق هذه الأخيرة التزام بتسبب قراراتها الفردية و الذي يعني قيامها بعرض الأسباب القانونية و الواقعية التي دفعتها إلى اتخاذها ليتمكن المعني من الوقوف عليها لذلك فإنه تشترط الكثير من القوانين أن تتضمن قرارات سلطات الضبط أسبابها مكتوبة في صلب القرار ²، ألزم المشرع أن تصدر بعض قرارات سلطات ضبط الإعلام وأن تبلغ مبررة معلة إلى الأشخاص المعنيين بها، وهو ما يتبين من نص المادة 14 من القانون العضوي 12-05 المتعلقة بقرار رفض الاعتماد الذي تصدره سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بقولها "...مبررا..." وكذلك نص المادة 105 من قانون النشاط السمعي البصري التي جاء فيها: "**تبلغ قرارات سلطة ضبط السمعي البصري المتعلقة بالعقوبات معلة...**" ، وقد أحسن المشرع صنعا باشتراط تسبب هذه القرارات و ذلك لإحاطة أصحاب الشأن علما بالأسباب التي بني عليها القرار والتي دفعت الإدارة إلى الرفض ويعتبر التسبب أو التعليل هنا إجراء شكليا أساسيا و يترتب على إغفاله أو إهماله بطلان القرار الصادر ويعتبر التعليل في هذه الحالة من الضمانات الأساسية لأصحاب الشأن إذ يمكنهم من مراقبة مشروعية القرار ومحاولة تداركه بالطعن فيه في حالة عدم اقتناعهم بالسبب الذي

(¹) - الفقرة الأخيرة من المادة 98 من القانون 14-04 المتضمن قانون النشاط السمعي البصري .

(²) - فلاح حاكم (علي)، المرجع السابق، ص 168 .

قام عليه¹، يرى الأستاذ اشرف عبد الفتاح أبو المجد في التسبيب أن: "تسبيب القرارات الإدارية يقوم بأدوار متعددة في سبيل الرقابة على مشروعيتها فالالتزام بتسبيب القرارات سواء كان مصدره القانون أو الاجتهاد القضائي يرقى بالتسبيب إلى الشكليات الجوهرية والتي يعد القرار باطلا عند إهمالها فهو يعد وسيلة مهمة للتأكد من سلامة القرار الإداري من الناحية الشكلية ذلك انه إذا نص القانون على وجوب تسبيب الإدارة لقراراتها فإن هذه الشكلية تصبح جوهرية ويؤدي تخلفها إلى أن يصبح القرار الإداري معيبا و يجعله واجب الإلغاء، كما أن التسبيب يراقب مدى مشروعية وملاءمة القرار الإداري فهو وسيلة مهمة للرقابة القضائية على ركن السبب وهو أيضا يضطلع بدور لا ينكره احد في الرقابة على استعمال السلطة أما دوره في الرقابة على سلامة الإجراءات لا يستطيع أحد إنكاره"²،

غير أن الملاحظ أن المشرع لم يلزم تسبيب قرار سحب الاعتماد وكذا قرار وقف صدور النشرة الدورية رغم أنها من العقوبات الصارمة التي يمكن أن تتخذها سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، وبالرجوع إلى القانون المقارن لاسيما القانون الفرنسي نجده يفرض تسبيب مجموعة القرارات الإدارية الفردية وهي القرارات التي لا تكون في صالح الأشخاص الطبيعية والمعنوية ويتعلق الأمر بالقرارات المقيدة لممارسة الحريات العامة، القرارات التي توقع جزاءات، القرارات التي تخضع منح ترخيص لشروط مقيدة أو تفرض قيودا، والقرارات التي ترفض منح ميزة تعتبر حقا للأشخاص الذين يستوفون الشروط القانونية للحصول عليها.³ وبناء على ذلك وقياسا على إلزام قانون السمعي البصري تسبيب قرارات سلطة ضبط السمعي البصري المتضمنة عقوبات إدارية فإنه يتعين أيضا تسبيب العقوبات المتعلقة بالاعتماد .

(¹) - رضا عرابي (أحمد)، المرجع السابق، ص 380 .

(²) - عبد الفتاح أبو المجد (أشرف) ،تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، دراسة مقارنة في التشريع الفرنسي ونصوص القانون المصري مع احدث الأحكام القضائية والآراء الفقهية ، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2007، ص 181 .

(³) - عبد الحميد مسعود (محمد) ، المرجع السابق، ص 429 .

خلاصة الباب الثاني

إن فعالية سلطات ضبط الإعلام تظهر من خلال عنصرين أساسيين يتمثل الأول في حجم وأهمية الصلاحيات الممنوحة لها، ويظهر العنصر الثاني من خلال الحدود القانونية المفروضة على ممارستها صلاحيتها، فبالنسبة للصلاحيات الممنوحة لها يبدو من خلال دراستها أنها متنوعة و في بعض الأحيان واسعة وتعطي لهذه السلطات سلطة تقديرية، خاصة ما يتعلق منها بصلاحيات السماح بالدخول إلى قطاع الإعلام، فبالنسبة للصحافة المكتوبة فإن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة تضطلع بسلطة منح الاعتماد للأشخاص الراغبين في النشر وهو الأمر الذي يثير الانتقاد ذلك أن فرض الاعتماد في حد ذاته يعتبر من حدود حرية الصحافة، ومع عدم استقلالية سلطة الضبط استقلالاً تاماً يثور التساؤل عن مدى فعالية هذه الصلاحية في حماية حرية الصحافة المكتوبة، وإن كانت سلطة ضبط السمعي البصري لا تملك سلطة منح الترخيص إلا أنها تقوم بكل الإجراءات المتعلقة بمنحه، أما باقي الصلاحيات فإن أهمها ما يتعلق بفرض العقوبات على المخالفين حيث تتنوع هذه الأخيرة حتى تصل إلى فرض عقوبات مالية وهي الصلاحية التي تنفرد بها سلطة ضبط السمعي البصري، ولأن إعطاء الصلاحيات على إطلاقه يؤدي إلى تعسف هذه السلطات فكان لزاماً وضع حدود قانونية وكذا فرض الرقابة القضائية على التصرفات القانونية لهذه السلطات وذلك لتحقيق التوازن ولتقديم الضمانات للمتعاملين في هذا القطاع حيث يختص القضاء الإداري بالنظر في الطعون بالإلغاء ضد قرارات سلطات ضبط الإعلام .

الختامة

الخاتمة

لقد أثرت الأزمات والتطورات الاقتصادية والسياسية والتكنولوجية على دور الدولة، حيث تحولت من دولة متدخلة محتكرة لكل القطاعات إلى دولة محايدة ضابطة وهو دور تطلب إيجاد الوسائل القانونية الضرورية واللازمة للقيام به، كما تطلب استخدام تقنيات حديثة تتماشى مع هذا التغيير ولضمان تحقيق مبادئ المنافسة الحرة وحرية الصناعة والتجارة فإنه تم استحداث سلطات الضبط الاقتصادي كهيئات جديدة تعوض انسحاب الدولة من خلال ضبط السوق والقطاعات الاقتصادية بحياد.

وقطاع الإعلام من المجالات التي طالها هذا التغيير حيث تعتبر حرية الإعلام المكتوب والسمعي البصري من الحريات الأساسية والحقوق المعترف بها للأفراد في كل القوانين والأنظمة بما في ذلك التشريع الجزائري الذي كرسها في كل قوانين الإعلام التي صدرت سواء الملغاة أو القوانين الحالية، ومع كل قانون يصدر كانت هذه الحرية تعرف تطورا تبعا لتطور الأوضاع السياسية وأنظمة الحكم في الدولة وقد كان قانون 90-07 أول قانون اعترف بفتح هذا القطاع ورفع احتكار الدولة عنه، والذي جاء نتيجة تغيير نظام الحكم في الدولة من اشتراكي موجه إلى ليبرالي يقوم على ضمان الحريات وحمايتها.

لذلك كان من الضروري انسحاب الدولة من تسيير هذا القطاع على اعتبار أن فتح القطاع يفترض وجود قطاعين عمومي وخاص وبالتالي يتعين وجود هيئات مستقلة ومحايدة تمتلك الوسائل القانونية لتسيير القطاع ورقابته وضمان المنافسة المشروعة بين المتعاملين دون تحيز ويتعلق الأمر بسلطات ضبط الإعلام.

وقد نص المشرع في البداية على إنشاء سلطة ضبط واحدة هي المجلس الأعلى للإعلام الذي اختص بضبط قطاع الإعلام المكتوب وكذا السمع البصري معا، غير أنه ونتيجة للأوضاع التي عرفت البلاد في التسعينات، تم حل هذا المجلس بعد ثلاثة سنوات من استحداثه، وبقي قطاع الإعلام محتكرا قانونيا وفعليا إلى غاية سنة 2012، حيث صدر القانون العضوي 12-05 والذي جاء في إطار قوانين الحريات العامة التي تم إصدارها في تلك الفترة لحماية حرية الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية، حيث أكد على ضمان حرية الإعلام دون قيود باستثناء تلك التي

تهدف إلى حماية الوحدة الوطنية والمصلحة العامة، وفي هذا الشأن تضمن هذا القانون النص على استحداث سلطتين لضبط الإعلام هما سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وسلطة ضبط السمعي البصري، وهي هيئات أعطاها المشرع وصف "سلطات مستقلة" وحدد صلاحياتها.

وإن كان هذا الوصف لا يحدد بدقة الطبيعة القانونية لهذه السلطات إلا أنه يحدد بعضا من خصائصها والتمثلة في كونها سلطة وهو ما يعني الاعتراف بالطابع السلطوي لها والذي يفترض تمتعها بإمكانية إصدار قرارات نافذة تغير المراكز القانونية وتحدث أثرا قانونيا وهو ما يجعلها تدخل في زمرة السلطات الإدارية، بالإضافة إلى كونها مستقلة والذي يعني أنها لا تخضع لأية رقابة سلمية وصائية أو رئاسية، كما أنها لا تتبع السلطات الأخرى في الدولة لاسيما السلطة التنفيذية فالغاية من إنشاء هذا النوع من السلطات هو عدم الخضوع للسلطة التنفيذية .

وتفترض الاستقلالية أن تكون هذه السلطات مستقلة من الناحية العضوية ويظهر ذلك من خلال استقلالية أعضائها سواء من ناحية طريقة تعيينهم أو اختيارهم، وكذلك الشروط التي يجب أن تتوفر فيهم بالإضافة إلى مدة تعيينهم وطريقة إنهاء مهامهم.

فاستقلالية الأعضاء تفترض أولا أن يتم تعيينهم من سلطات مختلفة وعدم احتكار التعيين من طرف سلطة واحدة والملاحظ بالنسبة لسلطة ضبط الإعلام أن اقتراح الأعضاء يكون من طرف كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني رئيس مجلس الأمة، وكذا رئيس الجمهورية، غير أن تعيينهم جميعا يكون بيد رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، ويعتبر توزيع الاقتراح بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أمر ايجابي رغم حصر صلاحية التعيين في يد رئيس الجمهورية، وذلك مقارنة مع سلطات الضبط الأخرى في التشريع الجزائري حيث يحتكر رئيس الجمهورية صلاحية الاختيار والتعيين .

ويفترض أن يتم اختيار هؤلاء الأعضاء بناء على كفاءتهم وتخصصهم في مجال الإعلام وهو الشرط الذي وضعه المشرع مباشرة بالنسبة لأعضاء سلطة ضبط السمعي البصري وبطريقة غير مباشرة بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة على اعتبار أن هذه الأخيرة تتضمن وجوبا صحافيين في تشكيلتها يتم انتخابهم من بين الصحافيين المحترفين الذين يثبتون 15 سنة من الخبرة، وهو ما يضمن ممارسة أهل الاختصاص لمهمة ضبط قطاع الإعلام،

وحتى يتمكن هؤلاء الأعضاء من ممارسة مهامهم يتعين تحديد مدة الانتداب في القانون وكذلك أسباب العزل وهو ما تضمنه قانون الإعلام بالنسبة لسلطة ضبط الإعلام حيث حدد مدة الانتداب بـ 6 سنوات غير قابلة للتجديد بالنسبة لأعضاء السلطتين، وقد أكد المشرع بالنسبة لأعضاء سلطة ضبط السمعي البصري أنه لا يتم فصلهم إلا في الحالات المنصوص عليها في القانون ووضع هذا الشرط يعتبر ضمان لاستقلالية الأعضاء .

ولضمان حياد هذه السلطات فإن المشرع يشترط تحقق التنافي والحياد في أعضائها، حيث تتنافى مهمتهم كأعضاء في سلطة ضبط السمعي البصري مع كل وظيفة حكومية أو عهدة انتخابية، كما يمنع أن تكون لهؤلاء مصالح مباشرة أو غير مباشرة في المؤسسات التابعة لقطاع الإعلام بل، ويمتد هذا المنع لمدة سنتين بعد انتهاء عهداتهم وذلك لضمان الشفافية وعدم الانحياز، وعدم تحقيقهم لمصالح شخصية.

إن توفر كل هذه العوامل أدى إلى توفر نوع من الاستقلالية العضوية بالنسبة لسلطة ضبط الإعلام، مقارنة مع سلطات الضبط الأخرى في التشريع الجزائري، غير أن هذه الاستقلالية لا تكفي بل يتعين أيضا أن تتوفر الاستقلالية الوظيفية والتي تتحقق من خلال وجود معايير تتمثل في الاعتراف بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري لهذه السلطات، ولقد النص المشرع صراحة على أن كل من سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، وسلطة ضبط السمعي البصري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري من خلال توفرها على هياكل تضمن تسييرها، غير أنه و بالنسبة للاستقلال المالي ورغم النص الصريح على استقلاليتهما المالية إلا أن خضوعها للمحاسبة العمومية وتقييد اعتماداتها في الميزانية العامة للدولة يجعل استقلاليتهما المالية محل استفهام .

من خلال ما سبق يمكن القول بأن تفعيل سلطات ضبط الإعلام في التشريع الجزائري جاء من خلال نصوص قانونية عديدة تمت ترجمتها في الواقع بإنشاء سلطة لضبط السمعي البصري غير أن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة مازالت لم تنشأ لحد الآن وهو ما يدعو إلى التساؤل عن السبب في التأخير في التأسيس الفعلي لهذه الهيئة وما يجعل إرادة فتح قطاع الصحافة المكتوبة محل شك .

وحتى يكون لإنشاء هذه السلطات فعالية فإنه يتعين تزويدها بصلاحيات وسلطات تمكنها من ضبط القطاع وتسييره ورقابته وفي هذا الشأن فإن المشرع اعترف لكل من سلطتي ضبط الإعلام بصلاحيات واسعة أهمها هو منح رخصة الدخول للقطاع بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة والتحضير لمنح الرخصة بالنسبة لسلطة ضبط السمعي البصري، فممنح الاعتماد الذي تضطلع به سلطة ضبط الصحافة المكتوبة للسماح للأشخاص بالنشر وإصدار النشرات الدورية يعتبر إجراء مهم جدا خاصة وأن الاعتماد يعتبر حدا لحرية الصحافة المكتوبة، وبالتالي فإن تعسف سلطة ضبط الصحافة المكتوبة أو عدم استنادها على أسباب موضوعية في رفض منحه يمكن أن يمس بحرية الأفراد في إصدار النشرات هذه الحرية التي أكدها المشرع في القانون العضوي المتعلق بالإعلام. كما أن سلطة ضبط السمعي البصري فإنها ورغم أنها ليست هي السلطة المؤهلة بمنح الترخيص هذا الأخير الذي تصدره السلطة التنفيذية بموجب مرسوم إلا أنها تحضر لإجراءات منحه كما تبدي رأيها وهو أيضا ما يجعلها مسؤولة بطريقة غير مباشرة عن السماح أو رفض الاستثمار في قطاع السمعي البصري للأشخاص الذين يتقدمون بطلب الرخصة

بالإضافة إلى ذلك فإن سلطات ضبط الإعلام تختص بتنظيم قطاع الإعلام من خلال السلطة التنظيمية الممنوحة لها، ولا شك أن سلطة العقاب الممنوحة لهذه السلطات لا تقل أهمية عن باقي الصلاحيات بل تعد أخطرها لأنها تصل إلى العقوبات المالية حيث تتدرج العقوبات بين الاعذار والأمر والتحذير لتصل إلى سحب الاعتماد الذي تختص به سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وكذلك تعليق الرخصة من طرف سلطة ضبط السمعي البصري هذه الأخيرة التي يمكن أن تصدر كما سبقنا الإشارة إليه غرامة مالية في حق المخالفين.

إنّ هذه الصلاحيات على أهميتها تتطلب رقابة وحدود، حتى تتحقق الفعالية من إنشاء هذه السلطات التي يجب أن تمارس صلاحياتها في إطار مبدأ الشرعية، الذي يفترض احترام النصوص القانونية والتنظيمية وعدم الخروج عنها ومخالفتها، تحت طائلة إلغاء القرارات التي تشكل خرقا للقانون ذلك أن المشرع قد سمح للأشخاص المتضررين من قرارات سلطات ضبط الإعلام لاسيما القرارات التي تتضمن عقوبات باللجوء إلى القضاء الإداري بهدف إلغائها، حيث يختص القضاء الإداري بالنظر في الطعون بإلغاء قرارات سلطات ضبط الإعلام بنص القانون صراحة بالنسبة

لسلطة ضبط السمعي البصري وقياسا بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة على اعتبار أنها سلطات إدارية .

بدراستنا إذن لموضوع سلطات الضبط الاقتصادي في قطاع الإعلام ،خرجنا بالنتائج التالية :

- أن فتح قطاع الإعلام على الاستثمار الخاص ورفع احتكار الدولة ضرورة حتمية تفرضها حماية حق الأفراد في ممارسة حرياتهم.

- أن تفعيل استحداث سلطات الضبط في قطاع الإعلام أكثر من ضرورة مادام لتحقيق الحياد وعدم الانحياز وضمان المنافسة المشروعة بين المتعاملين ورقابة قطاع الإعلام وتنظيمه وضبطه.

- أن إنشاء سلطات ضبط الإعلام تطلب أولا وضع نصوص قانونية تواكب التطورات القانونية الدولية والانفتاح والاستثمار الخاص ،وضمان حرية الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية.

- أن المشرع أحسن فعلا بتكريسه لسلطتين لضبط الإعلام واحدة في الصحافة المكتوبة والثانية في السمعي البصري نظرا لخصوصية كل قطاع منهما وضرورة ضبط كل قطاع على حدى بمختصين في كل قطاع منهما ،غير أن عدم تنصيب سلطة ضبط الصحافة المكتوبة لحد الآن جعلها دون فعالية وجدوى وبين عدم وجود نية حقيقية في إنشائها وذلك رغم وجود الإمكانيات اللازمة لذلك ،وهو ما يمكن رده إما لعدم وجود رغبة حقيقية في فتح الصحافة المكتوبة وإبقائها تحت سيطرة السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة الإعلام والاتصال أو بسبب عدم وجود مثيلاتها في أغلبية الدول مما أدى إلى وجود تردد في تنصيبها رغم وجود نظامها القانوني.

- أن اعتراف المشرع لهذه السلطات بالاستقلالية ضمانا لها حبذا لو جسدت فعليا من خلال استقلالها المالي الوظيفي والعضوي فرغم وجود مجموعة من العناصر الايجابية في هذه السلطات مقارنة مع سلطات الضبط الاقتصادي الأخرى إلا أنه مازالت هناك مجموعة من النقائص التي تحد من استقلاليتها مقارنة مع مثيلاتها في التشريع المقارن والتي تتمتع باستقلالية أكبر لاسيما من الناحية المالية .

- أن الصلاحيات الممنوحة لهذه السلطات وإن كانت كافية وفعالة للقيام بدورها في ضبط القطاع غير أنه وأمام عدم وجود متعاملين حقيقيين وعدم وجود منافسة حقيقية جعل هذه الصلاحيات مجرد أحكام قانونية في نصوص .

- أن وجود الرقابة القضائية هو ضمان لحقوق الأفراد وحماية لهم رغم أننا لم نجد اجتهادا قضائيا أو قضية تتعلق بسلطة ضبط السمعي البصري مقارنة مع نظيراتها في التشريعات المقارنة ،حيث

تكتفي هذه السلطة لحد الآن في تقديم الاعذارات والإنذارات دون أن يكون لها دورا حقيقيا في العديد من القضايا التي عرفها قطاع الإعلام لاسيما السمعي البصري منذ تأسيسها.

-أن غياب منافسة حقيقية واقعية جعل دور هذه السلطات يكاد لا يذكر فكل القنوات الخاصة الحالية لم تتحصل بعد على رخصة طبقا لقانون النشاط السمعي البصري .

وبناء على ما سبق فإننا نقدم التوصيات التالية:

-التسريع في تنصيب سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وذلك نظرا لأهميتها في فتح قطاع الصحافة المكتوبة والسماح بإصدار النشريات الدورية لخلق متعاملين حقيقيين في القطاع .

-تعديل قانون الإعلام والسمعي البصري والتخفيف من إجراءات منح الاعتماد والرخصة أو التخلي عنهما كلياً من أجل ضمان حرية الإعلام .

-منح الرخص والاعتماد بناء على عوامل موضوعية لضمان حرية الإعلام .

- يتعين أن يكون لسلطة ضبط الإعلام موارد مالية خاصة بها على غرار بعض سلطات ضبط الإعلام في التشريعات المقارنة تتحصل عليها من أتاوى أو نشاطات أو خدمات تقدمها للمتعاملين حتى تتمكن من تحقيق استقلاليتها المالية وعدم الاعتماد على الدولة في ميزانيتها .

-تنويع الجهات المختصة بالتعيين وعدم حصرها في سلطة واحدة وإشراك السلطة القضائية في ذلك.

-إلغاء الإيداع القانوني للنشريات الدورية أمام سلطة ضبط الصحافة المكتوبة قبل النشر وذلك لأنه يشكل حسب رأينا نوع من الرقابة القبلية التي نص الدستور على منعها .

-النص الصريح على الطعن القضائي في قرارات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة أمام القضاء الإداري.

-النص على إمكانية الطعن في كل قرارات سلطات ضبط الإعلام وليس فقط تلك المتضمنة عقوبات .

وفي الأخير يمكن القول أن تجربة ضبط الإعلام في التشريع الجزائري وإن بدأت منذ التسعينات إلا أنها مازالت تجربة فنية تتطلب الجهود من أجل تمكين هذه الهيئات المضطعة بهذا الأسلوب الجديد للتسيير من تحقيق الفعالية لحماية حقوق الأفراد وحماية المصلحة العامة خاصة بعد مقارنتنا لها مع نظيراتها في التشريعات المقارنة لاسيما الفرنسي والمصري وإن كانت الدول العربية

تتشابه فيما بينها في الأحكام القانونية المتعلقة بهذه السلطات فإن التجربة الفرنسية رائدة في هذا المجال سواء من حيث وضوح النصوص القانونية أو من حيث فعالية هذه السلطة في الضبط .

قائمة المصادر والمراجع .

أ-باللغة العربية

أولاً:الكتب

- 1- أحمد (عبد الفتاح) ،التحكيم في إطار العقود الإدارية وعقود الاستثمار ،مكتبة الوفاء القانونية الإسكندرية ،مصر ،الطبعة الأولى 2019.
- 2-علي (فلاح حاكم) ،سلطات الإدارة في مجال الضبط الإداري وتأثيرها في الحريات العامة دراسة مقارنة ،دار الجامعة الجديدة ،2018
- 3- مفتي (فاطيمة) ،رؤية تحليلية لقوانين الحريات العامة في الجزائر ،الأحزاب السياسية الجمعيات والإعلام ،دار بلقيس ،الجزائر .
- 4 - بوحنية (قوي) وعبد المجيد (رمضان) ،فتح القطاع السمعي البصري مشهد ضبابي في طور التجلي من كتاب حرية الإعلام في الموثيق والقوانين الوطنية والدولية في ظل المتغيرات الدولية المعاصرة ،دار الراية للنشر والتوزيع ،الأردن الطبعة الأولى ،2017.
- 5 - عباس(الجيلالي) ، سلطة الصحافة في الجزائر ،الحرية ، الرقابة و التعتيم ،دار الغرب للنشر والتوزيع ، وهران 2002 .
- 6-عماد عبد الحميد (النجار) ، الوسيط في تشريعات الصحافة ،القاهرة ،مكتبة الأنجلو المصرية ، 1985.
- 7-خليل(صابات) ، الصحافة رسالة واستعداد وفن وعلم ، دار المعارف ،القاهرة ،1959.
- 8-عصمت (عبد الله الشيخ) ، النظام القانوني لحرية إصدار الصحف ،دراسة مقارنة ،دار النهضة العربية ، القاهرة ،1999.
- 9-هشام (محمد البدرى) ، حرية إصدار الصحف ،دراسة مقارنة ، دار الفكر والقانون ، المنصورة مصر الطبعة الأولى ، 2011 ، ص 29.
- 10- محمد (عبد الحميد أبو زيد) ،منافع المرافق العامة وحتمية استدامتها ،دراسة مقارنة ،مطبعة العشري ،مصر 2012.

- 11- ناصر (الباد)، القانون الإداري،النشاط الإداري، ج 2 ، الطبعة الأولى ، 2014.
- 12- وحيد (عبد المجيد)، مستقبل الديمقراطية في الوطن العربي في كتاب المسألة الديمقراطية في الوطن العربي سلسلة كتب المستقبل العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، 2000 .
- 13- محمد الغمام (ماء العينين) ، عبد الرحمن (علال) ، حالة حرية الصحافة والإعلام بالبلدان المغاربية غداة ثورات الربيع العربي ،مركز الدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية ، وجدة المغرب ،2013.
- 14- ماجد (راغب الحلو) ،حرية الإعلام والقانون ، نظام المطابع ، تنظيم الصحافة ، الصحافة الإلكترونية ، إصدار الصحف ، ملكية الصحف ، شروط المهنة واجبات الصحفيين ، حقوق الصحفيين ، الإذاعة و التلفزيون ، منشأة المعارف ، الإسكندرية 2006.
- 15- ماجد (راغب الحلو) ، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية ، 2012
- 16- عصمت (عبد الله الشيخ) ،النظام القانوني لحرية إصدار الصحف ،دراسة مقارنة ،دار النهضة العربية ،القاهرة ،1999.
- 17- محمد (علي حسونة) ، الضبط الإداري وأثره في الحريات العامة ، دار الفكر الجامعي الإسكندرية الطبعة الأولى ، 2014.
- 18- عمار (عوابدي) ،الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري ، مجلة العلوم القانونية ، رقم 4 سنة 1987 .
- 19- ناصر(الباد) ، القانون الإداري ، النشاط الإداري ، ج 2 ، الطبعة الأولى ، 2004 ، بدون دار نشر.

- 20- صاحب (مطر خباط)، ضمانات التوازن بين السلطة والحرية في إجراءات الضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة ، 2015.
- 21- محمد (أحمد إبراهيم المسلماني) ،النطاق القانوني لسلطة الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية ،دراسة مقارنة ،دار الفكر الجامعي الإسكندرية ،الطبعة الأولى ،2016.
- 22- فتحي (فكري) ،دراسة تحليلية لبعض جوانب قانون الصحافة ،دار النهضة العربية ،القاهرة مصر ،1987.
- 23 - لحسين (بن شيخ آث ملويا) ،رسالة في الاستعجالات الإدارية ، الجزء الثاني ، دار هومة 2016.
- 24- علي فلاح (حاكم) ،سلطات الإدارة في مجال الضبط الإداري و تأثيرها في الحريات العامة دراسة مقارنة - ،دار الجامعة الجديدة ،2018.
- 25- محمد (خورشيد توفيق) ،ضمانات الحقوق والحريات العامة في مواجهة سلطات الضبط الإداري دراسة تحليلية ،دار الكتب القانونية ،مصر ،2017 .
- 26- حسام (مرسي) ،التنظيم القانوني للضبط الإداري ،دار الجامعة الجديدة ،2011 .
- 27- عمار (بوضياف) ،الوجيز في القانون الإداري ،جسور للنشر والتوزيع ،الطبعة الثانية،2007
- 28- عادل (أبو الخير) ، الضبط الإداري وحدوده ،الهيئة المصرية العامة للكتاب ،1995.
- 29- محمد (أحمد إبراهيم المسلماني) ،النطاق القانوني لسلطة الضبط الإداري في الظروف العادية والاستثنائية ،دراسة مقارنة ،الطبعة الأولى ،2017.
- 30- ياسر (الخرزلة) وآخرون ، الإدارة الشرطة المعاصرة ، دار الخليج ، 2017.
- 31- عبد العزيز (بن محمد الصغير) ، القانون الإداري بين التشريعين المصري والسعودي،المركز القومي للإصدارات القانونية ،الطبعة الأولى ،2015.

32- محمد (علي حسونة)، الضبط الإداري وأثره في الحريات العامة ،دار الفكر الجامعي

القاهرة الطبعة الأولى ،2014.

33- عبد العزيز (النويضري)،الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري في المغرب دراسة في

النشأة والمهام ،دار الأمان الرباط ،المغرب ،2004.

34- هشام (محمد البديري)،حرية إصدار الصحف ،دراسة مقارنة ،دار الفكر والقانون ،المنصورة

مصر الطبعة الأولى 2011.

35- أحمد (محيو) ،محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر

2006.

36- قزادري (حياة)،الصحافة والسياسة ،أو الثقافة السياسية والممارسة الإعلامية في الجزائر

تكسيح للدراسات والنشر والتوزيع ،2008

37- ناصر (لباد)،القانون الإداري ، الجزء الأول التنظيم الإداري ، الطبعة الثالثة ، 2005

38-عمار (بوضياف)،الوجيز في القانون الإداري ،جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر ،الطبعة الثانية

2007.

39- محمد (مسعى) ، المحاسبة العمومية ،الطبعة الثانية ،دار الهدى عين مليلة الجزائر .

40-حسام (مرسي)،التنظيم القانوني للضبط الإداري ،دار الجامعة الجديدة ،الإسكندرية ،مصر

2011

41- أحمد رضا (عرابي)،حرية الصحافة بين الإباحة والتجريم في الدستور والقانون والقضاء ،دار

الكتب المصرية ،2017.

42- كمال (سعدى مصطفى)، الإطار القانونى لحرية الصحافة، دار الكتب القانونية - دار شتات

للتنشر والبرمجيات، مصر - الإمارات، 2017.

43- يوسف (سعد الله الخورى)، القانون الإدارى العام، الجزء الأول، تنظيم إدارى، أعمال

وعقود إدارية، الطبعة الثانية.

44- صاحب (مطر خباط)، ضمانات التوازن بين السلطة والحرية فى إجراءات الضبط الإدارى

دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2015.

45- عادل (أبو الخير)، الضبط الإدارى وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر

1995.

46- عبد الغنى (بسيونى عبد الله)، القانون الإدارى، دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون

الإدارى وتطبيقاته فى مصر، منشأة المعارف الإسكندرية،

مصر، 2005.

47- مجيد (عزيز حمد)، القيود الواردة على حرية الرأى والتعبير، منشورات زين الحقوقية

بيروت، الطبعة الأولى 2016.

48- سعدى (محمد الخطيب)، القيود القانونية على حرية الصحافة منذ العهد العثمانى وحتى

العهد الحالى دراسة مقارنة، منشورات الحلبي القانونية، بيروت

الطبعة الأولى، 2006، ص92..

49- عطا الله (شاكر)، إدارة المؤسسات الإعلامية، دار أسامة للتأشير والتوزيع، عمان، الأردن

طبعة مزيدة ومنقحة، 2015.

- 50- عبد المجيد (رمضان) ،قراءة في فصل الحقوق والحريات من الدستور الجزائري ، توسيع مجال الحريات ودسترة حرية الصحافة ،من كتاب حرية الإعلام في المواثيق والقوانين الوطنية والدولية في ظل المتغيرات الدولية المعاصرة ،دار الراية ،الأردن.
- 51- رشيد (خلوفي) ،قانون المنازعات الإدارية ، الدعاوى و طرق الطعن الإدارية ،الجزء الثاني ، الطبعة الثانية ،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر 2013.
- 52- محمد الصغير (بعلي) ،القضاء الإداري ،دعوى الإلغاء ،دار العلوم للنشر وتوزيع ،عناية الجزائر 2012 .
- 53- عمار (عوابدي) ،النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، ج 2 نظرية الدعاوى الإدارية ،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر ،1996.
- 54- محمد (عبد الحميد مسعود) ،رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري ، مطابع الشرطة للطباعة والنشر والتوزيع ،مصر الطبعة الأولى 2006.
- 55- أشرف عبد الفتاح (أبو المجد) ،تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء ،دراسة مقارنة في التشريع الفرنسي ونصوص القانون المصري مع أحدث الأحكام القضائية والآراء الفقهية ،منشأة المعارف بالإسكندرية ،2007.
- 56- بلقاسم (بن روان) ،وسائل الإعلام والمجتمع ،دراسة في الأبعاد الاجتماعية والمؤسسية دار الخلدونية ،الطبعة الأولى ،2007.

ثانيا:المذكرات والرسائل الجامعية

أ-رسائل الدكتوراه .

- 1-عبد الرحمن (عزاوي) ،الرخص الإدارية في التشريع الجزائري ،رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام ،كلية الحقوق بن عكنون ،جامعة الجزائر ،2007.
- 2- شيبوتي (راضية) ،الهيئات الإدارية المستقلة ،دراسة مقارنة ،رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام ،تخصص المؤسسات السياسية والإدارية ،كلية الحقوق جامعة الإخوة منتوري قسنطينة ،2015.
- 3- جبيري (محمد) ،السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه كلية الحقوق بن عكنون ،جامعة الجزائر ،2015.
- 4-منصور (داود) الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي ،أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه علوم تخصص قانون الأعمال ،جامعة محمد خيضر بسكرة ،2015.
- 5-خرشي (إلهام) ،السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة ،أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه علوم ،تخصص قانون عام ،جامعة سطيف 2 ،2015.
- 6- نور الدين (بريك) ،النظام القانوني للاستثمار في مجال الإعلام المرئي والمسموع في الجزائر أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه ل م د في القانون الخاص ،تخصص قانون الضبط الاقتصادي كلية الحقوق ،جامعة الإخوة منتوري قسنطينة،2018.
- 7- بلحول (إسماعيل) حرية الإعلام السمعي البصري والقيود الواردة عليها ،أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون الإعلام ،جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس 2019،2018.

8- تيورسي (محمد) ،قواعد المنافسة والنظام العام الاقتصادي ،دراسة مقارنة ،أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه علوم ،كلية الحقوق جامعة أوبكر بلقايد تلمسان ،2010-2011

-مذكرات الماجستير .

1-بوجملين (وليد) ،سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري ،مذكرة لنيل شهادة

الماجستير ،جامعة الجزائر كلية الحقوق والعلوم السياسية ،فرع الدولة

والمؤسسات العمومية ،2007

2- رجموني (موسى) ،الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري

،مذكرة لنيل درجة الماجستير في العلوم القانونية والإدارية ،جامعة باتنة

كلية الحقوق والعلوم السياسية فرع قانون إداري و إدارة عامة ،2013

3- حمزة (بن عزة) ،التنظيم القانوني لحرية الاتصال السمعي البصري في التشريع الجزائري

،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام المعمق ،جامعة أبو بكر

بلقايد ،تلمسان ،2015.

4- بشرى (مداسي) ،الحق في الإعلام من خلال القوانين والنصوص التنظيمية للمؤسسات

الإعلامية في الجزائر السمعية والبصرية ،الصحافة المكتوبة ،وكالة الأنباء

1962-2012 مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علوم الإعلام والاتصال

،كلية العلوم السياسية والإعلام ،قسم علوم الإعلام والاتصال ،2012.

5-هاشمي إلهام ،استقلالية سلطات الضبط الإدارية في التشريع الجزائري ،مذكرة مقدمة لنيل

شهادة الماجستير في القانون تخصص قانون الإدارة العامة،جامعة العربي بن

مهدي ،أم البواقي ،2015

6- هشام (مزيان) ،العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة والقضاء في القانون الجزائري ،مذكرة

مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون تخصص هيئات عمومية وحوكمة

،كلية الحقوق ،جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية ،2015،

ثالثا :المقالات العلمية

1-رشيد (خضير) ،حرية إصدار الصحافة المكتوبة في التشريع الجزائري (الفرق بين قانوني

الإعلام 05-12 و 07-90)مجلة المعيار ،كلية أصول الدين

جامعة الأمير عبد القادر ،قسنطينة ، العدد 41.

2-بومعيزة (السعيد) ،مفهوم الخدمة العامة والصحافة المكتوبة ،المجلة الجزائرية للاتصال

العدد 8 قسم علوم الإعلام والاتصال ،جامعة الجزائر 3 ،1992.

3-جمال (زرن) ، الإعلام العمومي والتعددية من أجل شبكة مؤشرات التعددية الإعلامية ، مقال

منشور في إطار الملتقى الدولي حول وسائل الإعلام العمومية العربية

وعمليات التحول الديمقراطي ،معهد الصحافة وعلوم الأخبار ، مؤسسة كوراد

اديناور ، تونس ،2013.

4-عبد الحافظ (ادمينو) حرية الصحافة وحدودها ،المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية

الرباط العدد 2،2001 .

5-محمد (قيراط) ، القيود والمضايقات على حرية الصحافة في ظل التعددية الحزبية في

الجزائر مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية جامعة باتنة ،عدد جوان 2007.

6-إسماعيل (عبادي) ، نظرة حول قانون الإعلام الجديد في ظل الإصلاحات السياسية

في الجزائر ملتقى دولي حول وسائل الإعلام العمومية العربية وعمليات

التحول الديمقراطي ،معهد الصحافة وعلوم الأخبار مؤسسة كونراد

أديناور ،تونس 2013.

- 7- فاتح (لعقاب) ،صحافة القطاع المكتوب الخاص في الجزائر ،1990- 2009 ،مجلة دراسات اجتماعية ،العدد السابع ،دار الخلدونية للنشر والتوزيع جانفي 2011
- 8-الهام (خرشي) ، تمكين الحقوق في ظل السلطات الإدارية المستقلة ،النموذج الفرنسي ،مجلة دراسات قانونية العدد9 ،دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر 2010.
- 9-اكلي (نادية) ،شروط حظر وضعية الهيمنة في قانون المنافسة الجزائري ،مجلة الحقوق والعلوم السياسية ،العدد 09 جانفي 2018
- 10-بن عبد القادر (زهرة) ،حماية مبدأ المنافسة من التعسف في استغلال وضعية الهيمنة في السوق ،مجلة الدراسات القانونية المقارنة ،المجلد 5 العدد 1 (2019)
- 11-الهام خرشي ،سلطة ضبط السمعي البصري بين مقتضيات الضبط ومحدودية النص ،مجلة العلوم الاجتماعية ،العدد 22 جوان 2016.
- 12-زيبار (الشاذلي) ،النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية ،العدد الرابع ،ديسمبر ،2014.
- 13- حرشاو (مفتاح) ،الخدمة العمومية في الجزائر بين تعقيدات البيروقراطية وتحديات الإلكترونية ،مجلة البحوث السياسية الإدارية ،المجلد 7،العدد ،12
- 14- عبد الحافظ ادمينو ، مساهمة السلطات الإدارية المستقلة في ديمقراطية الحياة الإدارية ،طنجيس للقانون والإقتصاد ،كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ،طنجة ، المغرب ،العدد 2 ،2001.

15- زبيار (الشاذلي) ،النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري مجلة

الباحث للدراسات الأكاديمية ،جامعة الحاج لخضر باتنة ،الجزائر ،العدد

الرابع ،ديسمبر 2014.

16- حسن (حوات) ،السلطات الإدارية المستقلة وفعاليتها في نطاق تحديث الإدارة المغربية

،طنجيس للقانون والاقتصاد ،كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ،

طنجة ،المغرب ، العدد 2، 2001.

17- عزالدين (عيساوي) ،المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة ،مآل مبدأ الفصل بين

السلطات مجلة الإجتهد القضائي ،جامعة محمد خيضر ،بسكرة ،العدد

الرابع ، 2008.

18- محمد (يحي) ،السلطات الإدارية المستقلة وجدلية الانتقال بالديمقراطية من المجال السياسي

إلى الفضاء الإداري ،طنجيس للقانون والاقتصاد ،كلية العلوم القانونية

والاقتصادية والاجتماعية ،طنجة ،العدد 2، 2001.

19- يحي (حلوي) ،زهير (جمال الدين) ،دور السلطات الإدارية المستقلة في اتخاذ قرارات إدارية

انفرادية ،طنجيس للقانون والاقتصاد ،كلية العلوم

القانونية والاقتصادية والاجتماعية ،طنجة ، المغرب ،العدد

2، 2001.

20- زهير (جمال الدين) ، إدريس (بوزرزايت) ،أي دور للسلطات الإدارية المستقلة في ديمقراطية

الإدارة ، مجلة طنجيس ، للقانون والاقتصاد جامعة عبد الملك الشعري

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ،طنجة ،العدد 2، 2001

- 21- جمال (بن بخمة)، استقلالية سلطة ضبط السمعي البصري، مجلة أبحاث قانونية وسياسية
العدد الخامس، 2017.
- 22- بلعوشي (محمد)، إشكالية الاستقلال المالي للمؤسسات الإدارية المستقلة ومظاهر تأثيرات
تدخلات الدولة، طنجيس للقانون والاقتصاد، كلية العلوم القانونية
والاقتصادية والاجتماعية، طنجة المغرب، العدد 2، 2001.
- 23- ضريفي (نادية)، لجلط (فواز)، حرية الإعلام في الجزائر -سلطات إدارية تنظيمية واسعة
مقابل حرية إعلامية ضيقة، مداخلة في المؤتمر العلمي الرابع، القانون
والإعلام، كلية الحقوق جامعة طنطا، 23-24- أبريل 2017.
- 24- بن خمة (جمال)، الاختصاص الاستشاري والتحكيمي للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة
أبحاث قانونية وسياسية، العدد 2، جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل.
- 25- عبد المجيد (رمضان)، قراءة في فصل الحقوق والحريات من الدستور الجزائري، توسيع
مجال الحريات ودسترة حرية الصحافة، مقال منشور في كتاب حرية
الإعلام في المواثيق والقوانين الوطنية والدولية في ظل المتغيرات
الدولية المعاصرة، جامعة قاصدي مرباح ورقلة الجزائر، دار
الراية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2017.
- 26- قوراري (مجدوب)، مدى رقابة القاضي الإداري لقرارات سلطات الضبط المستقلة، مجلة
دراسات قانونية، العدد 8، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2010.

27-بوجمليين (وليد) ،مبدأ حرية الصناعة والتجارة في الجزائر ،مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية

المجلد 9 ،العدد 4.

28-جهيد (سحوت) ،عن فتح قطاع السمعي البصري في الجزائر أمام المنافسة الحرة ،مجلة

العلوم القانونية والسياسية ،المجلد 10،العدد 1،2019 .

29- ريوح (ياسين)،النشاط الإعلامي في الجزائر: من الأحادية إلى تحرير القطاع السمعي

البصري،مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية،العدد 29 ،جوان 2017.

30- قيراط(محمد) ،حرية الصحافة في ظل التعددية السياسية في الجزائر ،مجلة جامعة دمشق

المجلد 19،العدد 3 ،2003.

31- بن ساحة (يعقوب) ،إشكالية مفهومية مبدأ حرية الاستثمار والتجارة في القانون الجزائري

مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية ،المجلد 3 ،العدد 4

ديسمبر 2020

32- ولد رابح (صفية) ،مبدأ حرية الصناعة والتجارة في القانون الجزائري ،المجلة النقدية للقانون

والعلوم السياسية ،المجلد 1 ،العدد 2.

33- حدادي (وليدة) ،الخدمة العمومية في القطاع السمعي البصري ،المفهوم المتطلبات ،مجلة

العلوم الإجتماعية والإنسانية ،المجلد 11،العدد 2،2018.

34- عدمان (مريزق) ،التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة،الطبعة

الأولى ،جسور للنشر والتوزيع ،2015

35-بن حفاف (اسماعيل) وآخرون ،السلطات الإدارية المستقلة في النظام الدستوري والإداري

- الجزائري دراسة مقارنة ،مقال منشور في المجلة الجزائرية
للعلوم القانونية والسياسية والاقتصادية المجلد 56 العدد 4 لسنة 2020
- 36-زازة (خضر) ،سلطات الضبط الاقتصادي ومهامها ،مقال منشور في مجلة الدراسات القانونية
والسياسية ،جامعة الأغواط ،العدد 6 جوان 2017
- 37-داود (منصور) ،السلطة التنظيمية لمجلس النقد والقرض ،مقال منشور في مجلة الحقوق
والعلوم الإنسانية ،المجلد 6 العدد3
- 38-نعيمي (عبد المنعم) ،ضمانات حياد سلطات ضبط الإعلام ،مجلة الدراسات والبحوث القانونية
جامعة المسيلة ،العدد الثاني
- 39-يعيش (تمام آمال) ،السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية التكيف القانوني ،مجلة البحوث
القانونية والسياسية ،العدد العاشر ،جوان 2018
- 40-بوطابت (كريمة) ،الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر والأنظمة المقارنة
مجلة العلوم القانونية والسياسية ،المجلد 10، العدد 1.
- 41-عبد النبي (مصطفى) ،الرقابة القضائية على نشاطات سلطات الضبط الاقتصادي بين
ازدواجية الاختصاص القضائي والمشروعية القانونية ،مجلة آفاق
علمية ،المجلد 11 العدد :01 .
- 42-زيبار (الشاذلي) ،النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري ،مجلة
الباحث للدراسات الأكاديمية ،العدد الرابع ،ديسمبر ،2014.

رابعاً: النصوص القانونية والتنظيمية

1-المواثيق الدولية

1-الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ،موجود على الموقع الالكتروني
<https://www.un.org/ar/universal-declaration-human-rights/index.html>

2-العهد الدولي للحقوق المدنية و السياسية،موجود على الموقع الالكتروني
https://www.unicef.org/arabic/why/files/ccpr_arabic.pdf

3-الميثاق العربي لحقوق الإنسان متاح عبر الموقع الالكتروني :
<http://hrlibrary.umn.edu/arab/a003-2.html>

2-الداستير

أ.الداستير الوطنية

- 1-دستور 1976 الصادر بالأمر رقم 76 / 97 المؤرخ في 12 نوفمبر 1976 ج ر ع 94.
- 2-دستور فيفري 1989 الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 89 / 18 المؤرخ في 28 فيفري 1989

ج ر ع 9.

- 3-التعديل الدستوري لسنة 2016 ،الصادر بموجب القانون 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 ج ر ع 14 لسنة 2016 .

ب-الداستير المقارنة

- 1-- الدستور المصري لسنة 2014 المعدل سنة 2019،موجود على الرابط الالكتروني :
https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2014.pdf?lang=ar

3-القوانين والأوامر الوطنية

- القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المعدل والمتمم ،بتعلق باختصاصات

مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ، ج ر ع 37 لسنة 1998 .

-القانون العضوي 05-12 المؤرخ في 12-01-2012 ،المتعلق بالإعلام ، ج ر ع 02

لسنة 2012 .

- القانون 01-88 الصادر بتاريخ 12 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات

العمومية الاقتصادية، ج ر ع ،2.

-القانون 07-90 المؤرخ في 03 أبريل 1990 ،المتعلق بالإعلام ج ر 14 لسنة 1990 .

- المرسوم التشريعي رقم 10-93 ،مؤرخ في 23 ماي 1993 ،يتعلق ببورصة القيم المنقولة

ج ر ج ع ،34 .

- الأمر 16-96 المؤرخ في 02-07-1996 المتعلق بالإيداع القانوني ، ج ر عدد 41 .

- القانون 01-02 المؤرخ في 5 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء والغاز و توزيع الغاز

بواسطة القنوات ج ر ج ع 8 .

-الأمر 03-03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بالمنافسة ، ج ر ع 43 ،المعدل والمتمم.

-القانون 03-07 المؤرخ في 17 أبريل 2007 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة

ببعض المناصب والوظائف ج ر غ 26 .

- القانون 12-08 المؤرخ في 25 يونيو 2008 المعدل و المتمم للأمر 03-03 المؤرخ في

19 يوليو 2003 المتعلق بالمنافسة ، ج ر ج ع ،36 .

-القانون 04-14 المؤرخ في 24 فبراير 2014 يتعلق بالنشاط السمعي البصري ، ج ر ع 16

مؤرخة في 23-03-2014 .

-القانون رقم 09-08 المؤرخ في 25 فبراير 2008 ،المتضمن قانون الإجراءات المدنية

والإدارية ج ر ع 21 مؤرخة في 21 أبريل 2008 .

ب-القوانين المقارنة.

-القانون رقم 148 لسنة 1980 بشأن سلطة الصحافة المصري ، ج ر 28 مكرر ب، مؤرخة

في 14 يوليو 1980 ، موجود على الرابط الالكتروني :

<http://www.laweg.net/Default.aspx?action=ViewActivePages&ItemID=45311&Type=6>

-القانون رقم 92 لسنة 2016 بإصدار قانون التنظيم المؤسسي للصحافة والإعلام

المصري، ج، العدد 51 مكرر في 24 ديسمبر 2016 .

- القانون رقم 99-68 بشأن الإيداع القانوني الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.03.201 الصادر في 11-11-2013، ج ر عدد 5171 بتاريخ 2003-12-22

- القانون 15,11 المتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري ، ظهير شريف رقم 1,16,123 الصادر بتاريخ 25 أغسطس 2016 ، يتعلق بإعادة تنظيم

الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري .

-القانون المغربي 13-88 المتعلق بالصحافة والنشر

http://www.sgg.gov.ma/Portals/1/lois/Loi_88.13_Ar.pdf?ver=2017-02-

16-110716-810

-القانون المغربي 13-90 المتعلق بالمجلس الوطني للصحافة

<https://www.chambredesrepresentants.ma/sites/default/files/loi/90.13.pdf>

- القانون المغربي 15.11 المتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري .
- القانون المغربي رقم 15-11 المتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري
- 2-النصوص التنظيمية.

أ-النصوص التنظيمية الوطنية

- المرسوم الرئاسي 93-252 ،الصادر بتاريخ ،26أكتوبر 1993 متعلق ببعض أحكام القانون 90-07 المؤرخ في 3 أبريل 1990 المتعلق بالإعلام

ج ر ع ،69

- المرسوم الرئاسي 16-178 الصادر بتاريخ 19 يونيو 2016 المتضمن تعيين أعضاء سلطة ضبط السمعي البصري ، ج ر ع 36 .

- المرسوم التنفيذي 90-100 المؤرخ في 20 أبريل 1991 المتضمن تحويل المؤسسة الوطنية للتلفزيون إلى مؤسسة عمومية للتلفزيون ذات طابع صناعي و تجاري ، ج ر ع 19 .

- المرسوم التنفيذي 91-101 الصادر بتاريخ 20 أبريل 1991 المتضمن منح امتياز عن الأملاك الوطنية والصلاحيات والأعمال المرتبطة بالخدمة العمومية للتلفزيون إلى المؤسسة العمومية للتلفزيون ج ر ع 19

- المرسوم التنفيذي 91-102 الصادر بتاريخ 20 أبريل 1991 ،المتضمن تحويل المؤسسة الوطنية للإذاعة المسموعة إلى مؤسسة عمومية للإذاعة المسموعة ، ج ر ع 19 .

- المرسوم التنفيذي 91-103 الصادر بتاريخ 20 أبريل 1991 ، المتضمن منح امتياز عن

الأملك الوطنية العقارية والمنقولة والصلاحيات والأعمال
المرتبطة بالبث الإذاعي السمعى إلى المؤسسة العمومية للإذاعة
المسموعة .

- المرسوم التنفيذي 16-221 الصادر بتاريخ 11 أوت 2016 المتعلق بتحديد مبلغ و كفاءات
دفع المقابل المالى المرتبط برخصة إنشاء خدمة اتصال
سمعى بصري موضوعاتي .، ج ر ع 48.

- المرسوم التنفيذي 16-222 الصادر بتاريخ 11 أوت 2016 المتضمن دفتر الشروط العامة
الذى يحدد القواعد المفروضة على كل خدمة للبث
التلفزيونى أو البث الإذاعى ج ر ع 48.

ب-النصوص التنظيمية المقارنة

1- الظهير الشريف رقم 1,16,123 الصادر بتاريخ 25 أغسطس 2016 ، يتعلق بإعادة تنظيم
الهيئة العليا للاتصال السمعى البصرى .

2- الظهير الشريف رقم 1.16.122 الصادر فى 10 أغسطس 2016 بتنفيذ القانون 88.13
المتعلق بالصحافة والنشر ، جريدة رسمية العدد 6491
بتاريخ 15 اغسطس 2016 ، ص 5966.

3- الظهير الشريف رقم 1-04-257 المتعلق بتنفيذ القانون رقم 03-77 المتعلق بالاتصال
السمعى البصرى ج ر بتاريخ 3 فبراير 2003 موجود

81-

[%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%B9%D9%84%D8%A7%D9%85%D9%8A%D8%A9-%D9%81%D9%8A-%D8%B6%D9%88%D8%A1-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%B3%D9%84%D8%A7%D9%85-pdf](#)

3- اشتاتو (سعيد) ،سلطات الضبط وإرساء التوازنات الاقتصادية ، بأي معنى ،مقال منشور في

موقع مغرب القانون موجود على الرابط الالكتروني التالي :

<https://www.maroclaw.com/%D8%B3%D9%84%D8%B7%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%B6%D8%A8%D8%B7-%D9%88%D8%A5%D8%B1%D8%B3%D8%A7%D8%A1-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%88%D8%A7%D8%B2%D9%86%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D9%82%D8%AA%D8%B5%D8%A7>

4- صرصار (محمد شفيق)،مداخلة في الملتقى العلمي حول الهيئات الدستورية المستقلة،كلية

العلوم القانونية والسياسية والاجتماعية بتونس ،يومي 1 و2 مارس

2018،ص 9 ،موجود على الرابط الالكتروني :

<https://democracy-reporting.org/wp-content/uploads/2018/10/Colloque-sur-Les-Instances-Constitutionnelles-Ind%C3%A9pendantes.pdf>

6- محمد القيسي (حنان) ،مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة ،مقال موجود على الرابط

الالكتروني التالي :

https://uomustansiriyah.edu.iq/media/attachments/7/7_2016_03_12!10_52_04_PM.pdf

ب:باللغة الفرنسية.

أولاً:الكتب

- 1- **ETIENNE (P)** ,la notion de police administrative tome 2 ,librairie générale de droit et de jurisprudence ,paris ,1984.
- 2- **DERIEUX(E)** ,Droit des médias, Droit Français ,Européen et international , L.G.D.J lextenso éditions ,6^e édition 2010 , p 182 .
- 3- **LAURIANE (J)**, liberté d'expression et démocratie ;réflexion sur un paradoxe ,BRUYLANT,BRUXELLES ,2010
- 4- **EL ZEIN (W)**, les aspects juridiques de la libéralisation des télécommunications(étude comparée) Paris ,I.G.D ,J ,édition Alpha ,2012.
- 5- **COLLET (M)** , le contrôle juridictionnel des actes des autorités administratives indépendantes ,L G D J ,librairie général de Droit et de jurisprudence , E J A et MARTIN COLLET , Paris , 2003
- 6- **ZOUAIMIA (R)** ,les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance ,édition

Belkeise,2013.

7- **ZOUAIMIA (R)** , les instruments juridiques de la régulation

économique en Algérie ,édition Belkeis .

8- **PICARD (E)**, la notion de police administrative tome 2 ,librairie

générale de droit et de jurisprudence ,Paris ,1984 .

9- **AUBERGER (P)**, la démocratie déléguée , article (régulation

économique et démocratie) ,daloz ,2006.

ثانيا-المذكرات والرسائل الجامعية

HERVIEU (M) ,les autorités administratives indépendantes et

le renouvellement du droit commun des

contrats , thèse pour le doctorat en droit de

l'Université panthéon –Assas(Paris 2)

,DALLOZ, Paris ,2012.

2- **EL AGY (M)** ,les autorités autonomes de régulation , cas de

la HACA ,mémoire de 3ème cycle , université

Mohamed 6 faculté des sciences juridiques

économique et social ,Rabat ; Maroc ,2009 .

ثالثا-المقالات والمجلات العلمية

1-**ZOUAIMIA (R)** , l'autorité de régulation de l'audiovisuel ,revue

académique de la recherche juridique ,volume

17 , 2018 .

2- **CHEVALLIER (J)** ,’’réflexions sur l’institution des autorités

administratives indépendantes article la

semaine juridique Edition générale 6 aout

1986 n 30 .

3- **De Robien (G)**, légitimé démocratique de la régulation ,conférences

débats , organisées par l’Institut Cujas de

l’université (Paris 2) sous le titre ‘’régulation

économique et démocratie’’.

4- **AUBERGER (P)** , la démocratie déléguée , article (régulation

économique et démocratie)Paris, dalloz ,2006.

5-**VAROL (M-Ch)**, la régulation de l’audiovisuel au Maroc :un

choix irréversible ou un alibi ?,In Horizons

Maghrébins –le droit à la mémoire ,N°62 ,2010 .

رابعاً :النصوص القانونية والتنظيمية

1- **la loi du 29 Juillet 1982** sur la communication audiovisuelle ,

<https://www.csa.fr/Reguler/Espace-juridique/Les-textes-de-references/Lois/Loi-du-29-juillet-1982-sur-la-communication-audiovisuelle>

1-**La loi n°86-1067** du 30 septembre 1986 relative à la liberté de

communication audiovisuel modifié

2- **Décret n 2004-1044** du 4 octobre 2004 –art 1 (v) JORF 5 octobre

2004

خامسا: الاجتهاد القضائي

1-**CE ,Section ,30 Mars 2016** ,société diversité TV

France ,395702 ,(abrogation

d'une autorisation–article 42-3 al.1– notion de

fraude)

2-**CE, 13 Mai 2019** ,société France Télévisions n°421779 :défaut de

mesure dans

l'évocation d'une procédure judiciaire en cours

légalité d'une mise en demeure

. <https://www.csa.fr/Reguler/Espace-juridique/Les-textes-de-references/Decisions-et-avis-du-Conseil-d-Etat/Les-principaux-arrets-du-Conseil-d-Etat/CE-5-6-ch.-reunies-13-mai-2019-Societe-France-Televisions-n-421779-defaut-de-mesure-dans-l-evocation-d-une-procedure-judiciaire-criminelle-en-cours-legalite-d-une-mise-en-demeure>

3-**CE, 5 et 6 ch. Réunies,15 octobre 2018**,Société RTL N°

417228 :critique des principes et des

valeurs républicains – liberté de

communication (annulation d'une mise en

demeure)

<https://www.csa.fr/Reguler/Espace-juridique/Les-textes-de-references/Decisions-et-avis-du-Conseil-d-Etat/Les-principaux-arrets-du-Conseil-d-Etat/CE-5-6-ch.-reunies-15-octobre-2018-Societe-RTL-n-417228-critique-des-principes-et-des-valeurs-republicains-liberte-de-communication-annulation-d-une-mise-en-demeure>

4-CE,13 janvier 1995 , Sté Télévision Française 1 (TF1) , Rec , p 31
DA, 1995 , n195 : AJDA , 1995

سادسا-قرارات وآراء سلطات ضبط الإعلام

1-Décision de CSA le 5 octobre 2017 ,sanction à l'encontre de Radio courtoise <https://www.csa.fr/Reguler/Comment-le-CSA-peut-il-sanctionner/Differentes-sanctions-possibles/Sanction-a-l-encontre-de-Radio-Courtoisie>

2- Avis n °2020-05 relatif à un projet de décret portant modification du régime de diffusion des œuvres cinématographiques sur les services de télévision

<https://www.csa.fr/Reguler/Espace-juridique/Les-textes-reglementaires-du-CSA/Avis-du-CSA-au-gouvernement/Avis-n-2020-05-du-24-juin-2020-relatif-a-un-projet-de-decret-portant-modification-du-regime-de-diffusion-des-oeuvres-cinematographiques-sur-les-services-de-television>

3-Avis n°2019-12 du 8 novembre 2019 du conseil supérieur de l'audiovisuel Sur le projet de loi organique modifiant la loi organique

n°2010-837 relative a l'application du
cinquième alinéa de l'article 13 de la constitution
et le projet de loi relatif à la
communication audiovisuelle et à la souveraineté
culturelle à l'ère numérique

<https://www.csa.fr/Reguler/Espace-juridique/Les-textes-reglementaires-du-CSA/Avis-du-CSA-au-gouvernement/Avis-n-2019-12-du-8-novembre-2019-du-Conseil-superieur-de-l-audiovisuel-sur-le-projet-de-loi-organique-modifiant-la-loi-organique-n-2010-837-du-23-juillet-2010-relative-a-l-application-du-cinquieme-alinea-de-l-article-13-de-la-Constitution-et-le-projet>

Avis n°2015-07 du 6 mai 2015 à l'autorité de la concurrence sur la
Saisine pour le groupe Métropole
Télévision de l'Autorité de la
concurrence relatives à des pratiques
mises en œuvre par le group TF1 et
TF1 publicités

<https://www.csa.fr/Reguler/Espace-juridique/Les-textes-reglementaires-du-CSA/Avis-du-CSA-a-l-autorite-de-la-concurrence/Avis-n-2015-07-du-6-mai-2015-a-l-Autorite-de-la-concurrence-sur-la-saisine-par-le-groupe-Metropole-Television-de-l-Autorite-de-la-concurrence-relative-a-des-pratiques-mises-en-oeuvre-par-le-groupe-TF1-et-TF1-Publicite>

سابعا :المواقع الإلكترونية

1- CLEMENCE (D) ,le conseil supérieur de l'audiovisuel une

autorité⁴ de régulation indépendante ,article

disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2010-9-page-5.htm>

الفهرس

1	..... مقدمة:
11	..... الباب الأول
11	..... تفعيل سلطات الضبط الاقتصادي في مجال الإعلام
12	..... الفصل الأول
12	..... تهيئة البيئة القانونية لاستحداث هيئات جديدة لضبط قطاع الإعلام
12	..... المبحث الأول
12	..... إلغاء احتكار الدولة لقطاع الإعلام
13	..... المطلب الأول
13	..... تأخر فتح قطاع الإعلام
13	..... الفرع الأول
13	..... تأثير النظام الاقتصادي والسياسي على فتح قطاع الإعلام
22	..... الفرع الثاني
22	..... التخوف من تعارض الخدمة العمومية لقطاع الإعلام مع مقتضيات رفع الاحتكار
31	..... المطلب الثاني
31	..... تكييف النصوص القانونية للإعلام مع متطلبات رفع الإحتكار
32	..... الفرع الأول
32	..... تقدير فتح الصحافة المكتوبة على المبادرة الخاصة
45	..... الفرع الثاني
45	..... التردد في فتح قطاع السمعى البصري
53	..... المبحث الثاني
53	..... تكريس قواعد الضبط الاقتصادي في مجال الإعلام - تحديد المفاهيم والمعايير -

54	المطلب الأول
54	الضبط الاقتصادي كمفهوم جديد للتسيير
54	الفرع الأول
55	التعريف الفقهي للضبط الاقتصادي
60	الفرع الثاني
60	تمييز الضبط الاقتصادي عن غيره من المصطلحات المشابهة
65	المطلب الثاني
65	مظاهر تطبيق قواعد الضبط الاقتصادي على قطاع الإعلام
65	الفرع الأول
65	تعدد المتعاملين قاعدة أساسية للضبط الاقتصادي
81	الفرع الثاني
81	المنافسة الحرة مظهر جوهري للانفتاح
90	الفصل الثاني
90	سلطات الضبط الاقتصادي كآليات جديدة لضبط قطاع الإعلام
91	المبحث الأول
91	ظهور سلطات الضبط الاقتصادي
91	المطلب الأول
91	الخلفية التاريخية لاستحداث سلطات الضبط الاقتصادي
92	الفرع الأول
92	ظهور سلطات الضبط الاقتصادي في القانون المقارن
97	الفرع الثاني
97	ظهور سلطات الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري
102	المطلب الثاني
102	انعكاسات تجارب ضبط الإعلام في التشريعات المقارنة على التشريع الجزائري

102.....	الفرع الأول
102.....	التباين بين التشريعات في عدد السلطات المعتمدة لضبط الإعلام
110.....	الفرع الثاني
110.....	تباين التشريعات في التكيف القانوني لسلطات ضبط الإعلام
126.....	المبحث الثاني
126.....	الخصائص القانونية لسلطات ضبط الإعلام
127.....	المطلب الأول
127.....	الاستقلالية النسبية لسلطات ضبط الإعلام
127.....	الفرع الأول
127.....	محدودية الاستقلالية العضوية لسلطات ضبط الإعلام
140.....	الفرع الثاني
140.....	محدودية الاستقلالية الوظيفية لسلطات ضبط الإعلام
145.....	المطلب الثاني
145.....	سلطات ضبط الإعلام أشخاص معنوية مستقلة مالية بنص القانون
145.....	الفرع الأول
145.....	نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية لسلطات ضبط الإعلام
151.....	الفرع الثاني
151.....	الاستقلال المالي
157.....	خلاصة الباب الأول
159.....	الباب الثاني
159.....	فعالية استحداث سلطات ضبط الإعلام
159.....	الفصل الأول
159.....	تقدير فعالية سلطات ضبط الإعلام من خلال حجم الصلاحيات المسندة إليها
160.....	المبحث الأول

160.....	فعالية محدودة لسلطات ضبط الإعلام في ضمان حرية الاستثمار في القطاع
160.....	المطلب الأول
160.....	نظام التراخيص الإدارية كقيد للاستثمار في مجال الإعلام
161.....	الفرع الأول
161.....	مفهوم التراخيص الإدارية
167.....	الفرع الثاني
167.....	أشكال التراخيص الإدارية المعتمدة في مجال حرية الإعلام
179.....	المطلب الثاني
180.....	الفرع الأول
180.....	دور سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في منح الاعتماد
191.....	الفرع الثاني
191.....	صلاحيات محدودة لسلطة ضبط السمعى البصري في مجال الرخصة
197.....	المبحث الثاني
197.....	فعالية مؤطرة لسلطات ضبط الإعلام في مجال ضبط نشاط الإعلام
198.....	المطلب الأول
198.....	وسائل الضبط المشتركة بين سلطتي ضبط الإعلام بعد الدخول إلى السوق
198.....	الفرع الأول
198.....	الصلاحيات التنظيمية والرقابية
204.....	الفرع الثاني
204.....	الصلاحيات العقابية لسلطات ضبط الإعلام
219.....	انفراد سلطة ضبط السمعى البصري بتوقيع عقوبات مالية
221.....	المطلب الثاني
221.....	الصلاحيات الاستشارية والتحكيمية لسلطات ضبط الإعلام
221.....	الفرع الأول
221.....	الصلاحيات الاستشارية لسلطتي ضبط الإعلام

233.....	الفرع الثاني
233.....	الصلاحيات التحكيمية لسلطة ضبط السمعي البصري
238.....	الفصل الثاني
238.....	تقدير فعالية سلطات ضبط الإعلام من خلال حجم الرقابة المفروضة عليها
239.....	المبحث الأول
239.....	الضوابط القانونية لتصرفات سلطات ضبط الإعلام
239.....	المطلب الأول
239.....	ممارسة سلطات ضبط الإعلام لصلاحياتها في إطار مبدأ الشرعية
239.....	الفرع الأول
239.....	مدلول مبدأ الشرعية
242.....	الفرع الثاني
244.....	تطبيق مبدأ الشرعية على الاختصاصات المقيدة والتقديرية لسلطات ضبط الإعلام
249.....	المطلب الثاني
249.....	ممارسة سلطات ضبط الإعلام لصلاحياتها في إطار مبدأ منع الرقابة القبليّة
249.....	الفرع الأول
249.....	مفهوم مبدأ منع الرقابة القبليّة
254.....	الفرع الثاني
254.....	الإيداع القانوني شكل من أشكال الرقابة القبليّة؟
257.....	المبحث الثاني
257.....	نطاق الرقابة القضائية على تصرفات سلطات ضبط الإعلام
257.....	المطلب الأول
257.....	طبيعة العلاقة بين القاضي وسلطات ضبط الإعلام
258.....	الفرع الأول
258.....	التعارض بين الرقابة والاستقلالية (الحصانة القضائية)

266.....	الفرع الثاني
266.....	توزيع الاختصاص بين مجلس الدولة والمحكمة الإدارية
270.....	المطلب الثاني
270.....	أوجه رقابة القاضي الإداري على قرارات سلطات ضبط الإعلام
271.....	الفرع الأول
271.....	رقابة موضوع القرارات الإدارية التي تصدرها سلطات ضبط الإعلام
283.....	ثانيا :إمكانية الطعن في القرارات التفسيرية والتوجيهية لسلطات ضبط الإعلام
284.....	الفرع الثاني
284.....	رقابة مدى احترام سلطات ضبط الإعلام الإجراءات الشكلية
295.....	خلاصة الباب الثاني
297.....	الخاتمة
304.....	قائمة المصادر والمراجع
333.....	الفهرس

الملخص

إن سلطات الضبط الاقتصادي أو السلطات الإدارية المستقلة هيئات جديدة تم استحداثها نتيجة تغير دور الدولة من التدخل في كل المجالات إلى الإشراف والتوجيه والرقابة، ويتطلب استحداث هذه الهيئات في أي قطاع فتحه على المبادرة الخاصة والاعتراف بوجود القطاع الخاص فيه إلى جانب القطاع العام. ويعتبر قطاع الإعلام من القطاعات التي تأخر فتحها بسبب رغبة الدولة في إبقاء سيطرتها عليه لاسيما المجال السمعي البصري، غير أن التطور الذي شهدته كل المجالات غير نظرة الدول لهذا القطاع، حيث أصبحت جميع الدول تتسابق نحو تكوين مجتمع ديمقراطي وهو ما فرض عليها التخلي عن احتكار هذا القطاع الذي يرتبط بحرية من الحريات الأساسية المعترف بها للأفراد، حيث أصبح بذلك مجالا خصبا للاستثمار وتوظيف الأموال، ويتطلب فتح قطاع الإعلام على المبادرة الخاصة تكريس مبادئ الليبرالية لاسيما التعددية والمنافسة الحرة والحياد بين المتعاملين وقبل ذلك فإنه يتعين تكييف النصوص القانونية للإعلام مع مقتضيات هذا التحرير، والمشرع الجزائري على غرار باقي التجارب في العالم حرص على تكريس حرية الصحافة المكتوبة والسمعي البصري دستوريا وتشريعيا وقام باستحداث سلطتين مستقلتين لضبط قطاع الإعلام واحدة في مجال الصحافة المكتوبة والأخرى في مجال السمعي البصري واعترف بالاستقلالية الوظيفية والمالية لها عن السلطات الأخرى لاسيما السلطة التنفيذية غير أن هذه الاستقلالية تبقى نسبية بالنظر إلى المعايير المكرسة في التشريعات المقارنة، كما أن الصلاحيات المسندة إليها تبقى دون فعالية أمام عدم وجود منافسة حقيقية وفعالية في القطاع بسبب عدم تأسيس سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وعدم منح تراخيص للقنوات التلفزية والإذاعية ما يجعل دور سلطة ضبط السمعي البصري سلبيا مقارنة مع التشريعات الأخرى لاسيما المشرع المغربي، المصري والفرنسي حيث تظهر فعالية سلطات ضبط الإعلام فيها من خلال القرارات التي تصدرها والتي كان لها دورا فعالا في بناء سوق حقيقية في مجال الإعلام يقوم على المنافسة الحرة ومعاينة المخالفين للقانون، لذلك وفي انتظار السماح للخواص بالدخول الحقيقي الواقعي إلى القطاع تبقى سلطات ضبط الإعلام في الجزائر حبيسة النصوص القانونية المحدودة دون أن تكون ذات فعالية .

Résumé :

Le terme de régulation économique est utilisé pour désigner une intervention publique suite à une crise, une intervention publique ou privée au niveau d'un secteur d'activité de l'économie afin d'organiser son fonctionnement.

La fonction de régulation de l'Etat consiste à agir sur l'évolution économique de façon à en améliorer les principaux indicateurs en orientant l'économie pour la régulation structurelle.

La régulation a alors pour objet de combattre la formation d'un monopole. Elle est souvent confiée à une autorité de régulation à la fois indépendante des autorités publiques et des acteurs économiques.

Les autorités de la régulation économique ou les autorités administratives indépendantes sont de nouveaux organes qui ont été créés à la suite de l'évolution du rôle de l'Etat d'intervention dans tous les domaines à la supervision et le contrôle. La création de ces organes dans tous les secteurs qui nécessitent de l'ouvrir à l'initiative privée et de reconnaître la présence du secteur privé en son sein aux côtés du secteur public. Cependant, en raison de la volonté de l'Etat de maintenir son contrôle sur les médias, en particulier dans le domaine audiovisuel, le développement observé dans tous les domaines a changé la vision de l'Etat sur le secteur des médias, tous les pays se précipitant pour former une société démocratique, ce qui les a forcés à abandonner le monopole de ce secteur, qui est librement lié aux libertés fondamentales reconnues par les individus. Ainsi, elle est devenue un terrain fertile pour l'investissement et l'investissement de fonds, et l'ouverture du secteur des médias à une initiative privée passe par la consécration des principes du libéralisme, notamment le pluralisme, la libre concurrence et la neutralité entre les concessionnaires. Consécration de la liberté de la presse écrite et audiovisuelle constitutionnellement et légalement, et création de deux autorités indépendantes pour contrôler le secteur des médias, une dans le domaine de la presse écrite et l'autre dans le domaine de l'audiovisuel, l'indépendance fonctionnelle et financière vis-à-vis des autres autorités, notamment du pouvoir exécutif, a été reconnue,

mais cette indépendance reste relative au regard des normes inscrites dans la législation comparée.