حصر الاختصاص التنظيمي لسلطتي ضبط قطاع الإعلام:

بين محدودية الممارسة وتقنية المساهمة.

Limitation of regulatory power of the regulatory authorities in the communications sector: between partical limitations and technical nature of the participation

د. خدوجة فتوس [*1]

[1] كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان، بجاية (الجزائر).

FETTOUS Khedoudja [*1]

[1] Faculty of Law and Political Science, University Abderrahmane Bejaia (Algeria)

تاريخ الاستلام: 2023/05/05 تاريخ القبول للنشر: 2023/07/01 تاريخ النشر: 2023/09/12.

ملخّص: بعد أن كانت السلطة التنفيذية تمثل المصدر الوحيد والحصري للسلطة التنظيمية في كافة القطاعات على غرار قطاع الإعلام، والذي يعتبر اختصاص أصيل لها بموجب الدستور، أنشأ المشرع سلطتي ضبط قطاع الإعلام ومنح لهما الاختصاص التنظيمي، لتنافس بذلك السلطة التنفيذية وهذا تكريسا لفكرة الضبط الذي يقوم أساسا على تحديد وتقليص دور السلطة التنفيذية في إنتاج القواعد القانونية التنظيمية.

لكن عند تفحص الاختصاص التنظيمي الممنوح لهاتين السلطتين نجد أنه محصور، لكونه جد ضيق ومحدود ولا يتعدى بعض المجالات وغير صريح، مقارنة بالاختصاص التنظيمي الواسع والصريح الذي منحه المشرع لكل من مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ليبقى من اختصاص السلطة التنفيذية في أغلبية المجالات، مع إبقاء مشاركتهما في هذا الاختصاص عن طريق تقنية الاستشارة وتقديم توصيات، وهذا لا يدل إلا على تردد المشرع في منحه اختصاص تنظيمي فعلي وفعال وواضح لهاتين السلطتين، ورغبته في إبقاء سيطرة السلطة التنفيذية على القطاع.

الكلمات المفتاحية: الاختصاص التنظيمي، الضبط، قطاع الإعلام، السلطة التنفيذية.

Abstract: After the executive powers was, in accordance with the Constitution, the only source regulatory power in all areas, as in the communications sector, the legislature has established two regulatory authorities in the sector in question, to both the broadcasting regolators and the broadcasting regolators of the print media wich has au regulatory power.

[*] المؤلف المراسل: فتوس خدوجة: khedoudja.fettous@univ-bejaia.dz

Accordingly, these compete with the executive power, using the acceptance of the idea of the regulation which focuses basically on the identification and limitation of the gouvernement's role in the production of the regulatory standard.

However, the study of the regulatory standard of regulatory power that latter is limited in the sens that it is restricted- limited to few areas- and implicit, compared to the regulatory standard broad and explicit given to the Currency and credit Council and to the of commission of the management and supervision of securities Trade. Such a regulatory standard is exercised throught the technical opinions and recommendations, wich informs about the hesitation of the legislators concerning the recognition of an effective and efficient regulatory standard in favour of those regulatory authorities, and indicates the desir to maintain the monopoly of executive power in this field
Keywords: regulatory standard, Regulation, communications sector, executive power

* المؤلف المراسل: فتوس خدوجة: khedoudja.fettous@univ-bejaia.dz

مقدّمة:

يأتي إنشاء سلطات الضبط المستقلة في إطار منع الإدارة التقليدية من التدخل في التسيير المباشر لبعض القطاعات الحساسة على غرار قطاع الإعلام، نظرا لعدم قدرتها على احتواء مرحلة تحرير النشاط الاقتصادي واقتصاد السوق، وعجزها عن مسايرة التحولات والتقلبات الناجمة عنها، إضافة إلى عدم ملائمة وسائلها التقليدية لتلبية الحاجات الجديدة للضبط، وهذا راجع إلى تحيز وعدم احترافية تدخلاتها، وعدم فعاليتها[1].

يعتبر قطاع الإعلام من القطاعات الحساسة التي تحتك فيها الحقوق والحريات خاصة وتواجه تهديدات معتبرة، حيث أصبحت هذه الأخيرة في حاجة ماسة إلى تدخل سلطات تتمتع بوظيفة ضبط شاملة، وتدخلات تتسم بالسرعة والاحترافية. لذا أنشئت سلطتي ضبط قطاع الإعلام بموجب القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 12-01-2012، المتعلق بالإعلام[2]، والمتمثلة في سلطة ضبط نشاط السمعي البصري[3] وسلطة ضبط الصحافة المكتوبة[4]، والذي منحهما صلاحيات متعددة ومتنوعة ومن بينها السلطة التنظيمية.

يعد الاختصاص التنظيمي اختصاص أصيل للسلطة التنفيذية بموجب نص المادة 125 من دستور 1996، والذي أكدته كافة التعديلات الدستورية اللاحقة[5]، لكن هذا لا يمنع أن توجد هناك هيئات أخرى تمارس هذا الاختصاص ومن بينها سلطات الضبط المستقلة، التي منحها المشرع هذا الاختصاص لكن بنسب متفاوتة.

---

[1]- مزيان هشام، ضبط نشاط الإعلام في القانون الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص: حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة -بجاية-، 2020-2021، ص.83.

[2]- قانون عضوي رقم 12-05 مؤرخ في 12-01-2012، يتعلق بالإعلام، ج.ر عدد02، صادر في 15 جانفي سنة 2012.

[3]- المادة 64 من المرجع نفسه، ص 28.

[4]- المادة 40 من المرجع نفسه، ص.25.

[5]- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، منشور بموجب مرسوم رّئاسي رقم 96-438 مؤرخ في07 ديسمبر سنة 1996ج.ر عدد 76، مؤرخ في 08 ديسمبر سنة 1996، متمم بقانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أفريل سنة 2002، ج.ر عدد25، صادر في14 أفريل سنة 2002، ومعدل ومتمم بقانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، ج.ر عدد 63، صادر في 16 نوفمبر2008، معدل ومتمم بقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس سنة 2016، ج.ر عدد 14، الصادر في 07 مارس سنة 2016، معدل ومتمم بموجب مرسوم رئاسي رقم20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، ج.ر عدد 82، صادر في 30 ديسمبر سنة 2020.

فمنها من تتمتع به بشكل صريح وواسع مثل مجلس النقد والقرض[1] لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها[2]، ومنها من تتمتع بهذا الاختصاص بشكل ضيق ومحدود على غرار الاختصاص التنظيمي لسلطتي ضبط الإعلام.

رغم الأهمية التي يتميز بها قطاع الإعلام، وطابعه التقني لكن تبقى السلطة التنفيذية مستحوذة للاختصاص التنظيمي في هذا المجال، لتشاركها سلطتي ضبط الإعلام في بعض المجالات باستخدام تقنيات وطرق مختلفة، لذا يثور تساؤل حول حقيقة وفعالية ممارسة الاختصاص التنظيمي من طرف سلطتي ضبط الإعلام لتفعيل وظيفتهما لضبط القطاع؟

تقتضي الدراسة النقدية للسلطة التنظيمية لسلطتي ضبط نشاط السمعي البصري وسلطة ضبط الصحافة المكتوبة التوقف حول طرق وحقيقة مشاركتهما في هذه الوظيفة، ليتبين من خلالهما فعالية هذا الدور في ضبط القطاع، حيث **سنقوم بدراسة محدودية ممارسة السلطة التنظيمية** في **(المبحث الأول)** ، ثم **دراسة آلية المساهمة في الاختصاص التنظيمي** في **(المبحث الثاني)** .

[1]- المادة 62 من الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت سنة 2003، المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر عدد 52، الصادر في27 أوت سنة 2003، المعدل والمتمم.

[2]- المادّة 15 من القانون 03-04 المؤرخ في 17 فيفري سنة 2003، المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر عدد 11، الصادر في 19 فيفري سنة2003.

المبحث الأول

محدودية الاختصاص التنظيمي لسطتي ضبط الإعلام:

أوجد المشرع بموجب القانون العضوي رقم 12-05 الخاص بالإعلام على المستوى المؤسساتي هيئتان بدلا من هيئة واحدة، إحداهما وكما سبق القول خص بها الإعلام السمعي البصري أما الثانية فأوكل إليها وظيفة ضبط الصحافة المكتوبة[1].

يظهر الاختصاص التنظيمي للسلطتين في قيامهما بتصرفات قانونية نافذة في شكل قرارات تنظيمية تتسم بالعمومية والتجريد، تسعى من خلالها إلى تنفيذ وتفصيل المجمل من الأحكام التي تدخل ضمن مجال اختصاصهما، لكن للأسف لم يحظى هذا الاختصاص بالقدر الكافي من العناية مثلما كان عليه الحال في ظل قانون الإعلام لسنة 1990[2]، حيث عرف تضييق في المهام التنظيمية الممنوحة لسلطتي ضبط قطاع الإعلام، حيث يتميز بالمحدودية وضيق مجالاته (المطلب الأول)، وإبقاء أغلبية المجالات للاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية ويظهر ذلك جليا من خلال كثرة الإحالة على التنظيم (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تضييق دائرة الاختصاص التنظيمي:

تعتبر السلطة التنظيمية من مقتضيات ضبط القطاعات خصوصا الحساسة منها، حيث تعد ضرورية في إطار البحث عن طريقة لتنظيم وسيط بين السلطة السياسية مصدرة القواعد والواقع ولأقلمة وتكيف الأنظمة مع التطور التقني، والذي يمنحها فعالية حقيقية بتمكينها من وضع قواعد قانونية لضمان السرعة والفعالية[3].

المشرع الجزائري عند منحه هذه السلطة لبعض سلطات الضبط المستقلة لم يمنحها بشكل متساوي بل هي متفاوتة، بين من منح لها سلطة تنظيمية واسعة المدى[1]، وبين من ضيق من نطاق اختصاصها التنظيمي مثلما

---

[1]- جوادي زوهرة، ضبط الصحافة المكتوبة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص: هيئات عمومية وحوكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة –بجاية–، 2017، ص.93.

[2]- قانون رقم 90-07 مؤرخ في 03 أفريل سنة 1990، يتعلق بالإعلام، ج.ر عدد 14، مؤرخ في 04 أفريل سنة 1990. (ملغى)

[3]- خرشي إلهام، " سلطة ضبط السمعي البصري في ظل القانون رقم 14-04: بين مقتضيات الضبط ومحدودية النص"، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 22، جامعة سطيف 2، 2016، ص.63.

هو الحال بالنسبة لسلطتي ضبط الإعلام المتمثلة في سلطة ضبط نشاط السمعي البصري (الفرع الأول)، وسلطة ضبط الصحافة المكتوبة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تضييق الاختصاص التنظيمي على مستوى نشاط السمعي البصري: أنشئت سلطة ضبط السمعي البصري بموجب القانون العضوي 12-05، المتعلق بالإعلام وقد كيّفها المشرع الجزائري على أنّها سلطة إدارية مستقلة بموجب المادة 64 بغضّ النظر إلى العبارات التي استعملها" **سلطة مستقلة**"، لكن المادة 65 منه نصت على أنّ مهامها وصلاحياتها وكذا تشكيلتها وسيرها تحدّد بموجب القانون، وبعد مرور سنتين أي في سنة 2014 تطبيقا لأحكام القانون العضوي أصدر المشرع القانون رقم 14-04 الذي أكمل الشقّ المتعلق بمهام وصلاحيات هذه السلطة وكذا سيرها في المواد 54 وما يليها[2]، والذي يهدف من خلاله إلى تحديد القواعد المتعلقة بممارسة النشاط السمعي البصري وتنظيمه، وتمارس سلطة الضبط وفقه مهامها[3] .

منح المشرع الجزائري السلطة التقريرية لسلطة ضبط السمعي البصري بموجب نص المادة 55 من القانون رقم 14-04، المتعلق بالنشاط السمعي البصري، والتي نصت على ما يلي: "**تتمتع سلطة ضبط السمعي البصري قصد أداء مهامها بالصلاحيات الآتية:**

في مجال الضبط: (.....)

- تحدد الشروط التي تسمح لبرامج الاتصال السمعي البصري باستخدام الإشهار المقنع للمنتوجات أو بث حصص الاقتناء عبر التلفزيون،

- تحدد القواعد المتعلقة ببث البيانات ذات المنفعة العامة الصادرة عن السلطات العمومية، (....)[4]

---

[1]- كالسلطة التنظيمية لمجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فهاتين السلطتين تتمتعان باختصاص تنظيمي واسع وعام، حيث لهما سلطة تقديرية واسعة لإصدار أنظمة وتحديد معناها عن طريق إصدارهما أيضا للقواعد المرنة أو الشبه التنظيمية.

[2]- زقموط فريد، الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، فرع: حقوق، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة -بجاية-، 2015-2016 ، ص.ص. 123-124.

[3]- راجع المادة 1 و6 من قانون رقم 14-04 مؤرخ في 24 فيفري سنة 2014، يتعلق بالنشاط السمعي البصري، ج.ر عدد16، مؤرخ في 23 مارس سنة 2014، ص.ص 7-8.

[4]- المادة 55 من قانون رقم 14-04، مرجع نفسه، ص.ص. 14-15.

أضاف أيضا المرسوم التنفيذي رقم 16-222، المتضمن دفتر الشروط العامة الذي يحدد القواعد المفروضة على كل خدمة للبث التلفزيوني أو للبث الإذاعي[1]، مجال آخر للاختصاص التنظيمي لسلطة ضبط السمعي البصري بموجب نص المادة 37 والمتمثل في: "**.....وتحدد سلطة ضبط السمعي البصري الشارة المطبقة وفق المعايير الآتية:**

الفئة(1): برامج موجهة لجميع فئات الجمهور؛

الفئة(2): البرامج التي تتضمن مشاهد من شأنها صدم الشباب، لا ينصح بتتبعها من الأطفال دون سنّ عشر(10) سنوات.

الفئة (3): البرامج التي تعتمد في سيناريوهاتها اللجوء المنتظم والمتكرر إلى العنف الجسدي أو النفسي، لا ينصح بتتبعها من الأطفال دون سنّ اثنتي عشرة (12) سنة،

الفئة(4): البرامج المتضمنة لمشاهد عنف شديدة التي تتطلب موافقة الآباء، لا ينصح تتبعها جمهور دون سنّ ست عشرة (16) سنة. (.....).

عند التمعن في مجالات تدخل هذه السلطة نجد أن المشرع سحب منها إمكانية تحديدها القواعد التي تدير لعبة الإنتاج والبث في السوق التنافسي السمعي البصري، وجعل سلطتها التنظيمية في حدود أقل ما يقال عنها أنها رمزية إذا ما قارناها بباقي الهيئات في القوانين المقارنة[2]، كما لم يخضعها المشرع للموافقة المسبقة للحكومة وقد يعود السبب إلى ضيق مجال تخصصها.

الفرع الثاني: تضييق الاختصاص التنظيمي على مستوى نشاط الصحافة المكتوبة: لم يلق الاختصاص التنظيمي لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة عناية كافية ودور مهم على غرار الصلاحيات الأخرى الممنوحة لهذه السلطة، وقد يعود السبب أولا لعدم الاعتراف القانوني الصريح بهذا الاختصاص وإنما يستخلص من فحص وتحليل النصوص القانونية، وثانيا لأن اختصاصها التنظيمي جد محصور، ولا يتعدى ضبط إعانات ومساعدات

[1]- المرسوم التنفيذي رقم 16-222، مؤرخ في 11 أوت سنة 2016، يتضمن دفتر الشروط العامة الذي يحدد القواعد المفروضة على كل خدمة للبث التلفزيوني أو للبث الإذاعي، ج.ر عدد 48، مؤرخ في 17 أوت سنة 2016.

[2]- يا جميلة، سلطة ضبط السمعي البصري، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، تخصص: هيئات عمومية وحوكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة –بجاية–، 2018، ص. 116.

الدولة وتوزيعها على مختلف أجهزة الصحافة[1]، حيث نصت المادة 8/40 من القانون العضوي رقم 12-05، المتعلق بالإعلام على: (....) " – **تحديد قواعد وشروط الإعانات والمساعدات التي تمنحها الدولة لأجهزة الإعلام، والسهر على توزيعها**،"(.....).

الملاحظ على هذا الاختصاص أنه ينحصر في مادة واحدة، إضافة لتقليصه وتضييقه ليشمل فقط مجال الإعانات والمساعدات، بالمقارنة مع الاختصاص التنظيمي الواسع للمجلس الأعلى للإعلام سابقا والذي تم حله.

الملاحظ أيضا أن تحديد قواعد وشروط منح هذه الإعانات لا يمنح للسلطة الحق بممارسة هذا الاختصاص بصفة دائمة، ففي الواقع مثل هذه القواعد يمكن أن ترد بموجب قرار واحد، كما بمكن أن تغطي فترة طويلة قبل أن يتمّ تعديلها أو إلغاؤها في الأخير، لذا لا يمكن مقارنة مثل هذا الاختصاص التّنظيمي الرّمزي والمحدود بمثل الذي يتمتع به مجلس النّقد والقرض[2].

إذن فالاختصاص التنظيمي لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة اختصاص رمزي بسيط لا يتلاءم مع فكرة أن السلطة وجدت أصلا لتفعيل وتطوير النشاط الصحفي.

المطلب الثاني: توسيع دائرة الإحالة على التنظيم:

يقصد بالإحالة على التنظيم الطريقة التي يُلزم المشرع من خلالها الحكومة بإعداد النّصوص التّطبيقيّة (التّنظيمات) للقوانين التي يسنها، ويكون ذلك بموجب مادة أو مواد ترد في النّص القانوني الأعلى مَرتبة ، والتي تنصّ على تحديد المجالات والمواضيع المعنيّة بالتّنظيم التنفيذي[3]، وهذا لا يخفي التبعية المفروضة عليها من قبل الدولة، التي تأتي من التدخّل المفروض من جانبها نتيجة عدم تمتّع كل سلطات الضبط الاقتصادي بالسلطة التنظيمية، وعليه تعود سلطة اتخاذ القرار في المجالات التي لم يعترف لها المشرّع بالاختصاص التنظيمي، للسلطة التنفيذية[4]، وهذا ما تعززه تقنية الإحالة إلى التنظيم من خلال القوانين المنظمة لسلطتي ضبط

[1]– ZOUAIMIA Rachid, « Réflexions sur le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes», Revue Critique de Droit et Sciences Politiques, volume 6 , n◦ 02, 2011, p.19.
[2] [2]– ZOUAIMIA Rachid, Op.cit, p.20.

[3]– مزيان هشام، المرجع السابق، ص. 213.

[4]–أحمد بعجي، " الضبط الاقتصادي: أيّ دور في إعداد القاعدة القانونية؟"، حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد 35، عدد: خاص، 2021، ص.92.

الإعلام، حيث نتناول في (الفرع الأول) الإحالة على التنظيم على مستوى نشاط السمعي البصري، أما في (الفرع الثاني) تقنية الإحالة على مستوى نشاط الصحافة المكتوبة.

الفرع الأول: الإحالة على التنظيم على مستوى نشاط السمعي البصري: إذا ما فصلنا مسألة توزيع الاختصاص التنظيمي بين السلطة التنفيذية وسلطة الضبط، نلاحظ المغالاة في الإحالة إلى التنظيم في النصوص القانونية المتعلقة بالنشاط السمعي البصري، وهي مسائل تعد من صميم عمل سلطة الضبط[1]، ومن الأحكام المحالة على التّنظيم ما ورد ذكره ضمن القانون العضوي رقم 12-05، في المواد2/59[2] و 3/66[3] ومنها ما ورد النص عليه ضمن القانون 14-04 وهي كالآتي:

- تحديد كيفيات استغلال الأشخاص المعنوية لخدمات الاتصال السمعي البصري التابعة للقطاع العمومي وكيفية المساهمة في الرأسمال الاجتماعي للأشخاص المعنويين الذين يستغلون خدمات الاتصال السمعي البصري المرخص لها.
- تحديد إنشاء خدمات الاتصال السمعي البصري التابعة للقطاع العمومي وقانونها الأساسي.
- تمكين المؤسسات العمومية الوطنية والهيئات والشركات العمومية المساهمة في الرأسمال الاجتماعي للأشخاص المعنويين الذين يستغلون خدمات الاتصال السمعي البصري المرخصة.
- تحديد كيفيات إدراج القنوات التلفزيونية والإذاعية لحصص وبرامج إخبارية وفق حجم ساعي يحدد في رخصة الاستغلال.
- تحديد شروط وكيفيات تنفيذ إعلان الترشح لمنح رخصة إنشاء خدمة اتصال سمعي بصري موضوعاتي.
- تحديد دفتر الشروط العامة المتضمن القواعد العامة المفروضة على كل خدمة للبث التلفزيوني أو للبث الإذاعي،
- تحديد التعويضات التي يتحصل عليها رئيس وأعضاء سلطة ضبط السمعي البصري خلال عهدتهم،

---

[1]- يا جميلة، المرجع السابق، ص.117.

[2]-تنص المادة 2/59 من القانون العضوي 12-05 ، المتعلق بالإعلام، على: " **تحدد كيفيات الخدمة العمومية عن طريق التنظيم**".

[3]- نصت المادة 3/66 من المرجع نفسه، على: " **تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم**"، والتنظيم يتعلق بتحديد كيفيات ممارسة نشاط الإعلام عبر الإنترنت.

– تحديد كيفيات إنشاء هيئة عمومية تكلف بجمع الأرشيف السمعي البصري ومعالجته وتسييره، وتحديد طبيعتها القانونية ومهامها وتنظيمها وسيرها .

– تحديد مقاييس وكيفيات منح الدولة إعانات لترقية حرية التعبير للارتقاء بالحقل السمعي البصري وتأهيله

– تحديد كيفيات مساهمة الدولة في رفع المستوى المهني للعاملين في النشاط السمعي البصري عن طريق التكوين بإنشاء ودعم معاهد ومراكز للتدريب والتأهيل[1].

رغم كثرة الإحالة على التنظيم من طرف المشرع، إلا أنه لم يصدر منها إلا بعض المراسيم التنفيذية وهي:

– مرسوم تنفيذي رقم16-220، يحدد شروط وكيفيات تنفيذ الإعلان عن الترشح لمنح رخصة إنشاء خدمة اتصال سمعي بصري موضوعاتي[2]، حيث جاء هذا المرسوم تنفيذا للمادة 22 من القانون رقم14-04.

– مرسوم تنفيذي رقم 16-221، يحدد مبلغ وكيفيات دفع المقابل المرتبط برخصة إنشاء خدمة اتصال سمعي بصري موضوعاتي، حيث جاء هذا المرسوم تطبيقا لأحكام المادة 26 من القانون رقم 14-04 ، والذي بدوره أحالنا إلى التّنظيم عن طريق القرار الوزاري المشترك بين الوزير المكلف بالاتصال والوزير المكلف بالمالية، وذلك لتحديد كيفيات دفع المستفيد من رخصة إنشاء خدمة الاتصال السمعي البصري الموضوعاتي مبلغ الجزء المتغير بالدينار الجزائري بواسطة صك بنكي مصدق عليه لفائدة الخزينة العمومية[3].

– مرسوم تنفيذي رقم 16-222 مؤرخ في 11 أوت سنة 2016، يتضمن دفتر الشروط العامة الذي يحدد القواعد المفروضة على كل خدمة للبث التلفزيوني أو للبث الإذاعي، حيث جاء هذا المرسوم تطبيقا لأحكام المادة 47 من القانون رقم 14- 04، الذي أحالنا أيضا إلى التّنظيم عن طريق القرار الوزاري (الوزير المكلف بالاتصال)، بخصوص تحديد دفتر الشروط السنوي الذي يوضح مهام الخدمة العمومية المخولة لخدمات الاتصال السّمعي البصري التابعة للقطاع العمومي[4]، والتنظيم عن طريق قرار مشترك بين الوزير المكلف بالاتصال والوزير المكلف بالدفاع الوطني والوزير المكلف بالداخلية لتحديد كيفيات إخضاع كل بث

---

[1]– راجع المواد 9، 13،16،18،22، 26، 33، 36، 47، 72، 91، 94، 95 من القانون رقم 14-04، المرجع السابق.

[2]- مرسوم تنفيذي رقم 16-220 مؤرخ في 11 أوت سنة 2016، يحدد شروط وكيفيات تنفيذ الإعلان عن الترشح لمنح رخصة إنشاء خدمة اتصال سمعي بصري موضوعاتي، ج.ر عدد 48، مؤرخ في 17 أوت سنة 2016.

[3]– المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم تنفيذي رقم 16-221 مؤرخ في 11 أوت سنة 2016، يحدد مبلغ وكيفيات دفع المقابل المرتبط برخصة إنشاء خدمة اتصال سمعي بصري موضوعاتي، ج.ر عدد 48، مؤرخ في 17 أوت سنة 2016

[4]– المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 16-222، المرجع السابق.

للمعلومات السمعية البصرية الخاصة بمواضيع تتعلق بالوحدة الوطنية والأمن والدفاع الوطنيين، إلى رخصة مسبقة من السلطات المعنية[1].

أما بقية الأحكام الأخرى فلم يصدر بشأنها تنظيمات وهي كثيرة، وهذا ما يعرقل تنفيذ الكثير منها والتي تضمنها هذا القانون والذي قد يمس بمصلحة المتعاملين في مجال الإعلام والأفراد. كما أن عدم قيام السلطة التنفيذية بإصدار النصوص التطبيقية، يجعل القانون الموافق عليه من قبل السلطة التشريعية لا أثر له، مما يشكل فعلا تقييدا وخطرا كبيرا على إرادة المشرع وكذا توقعات الأفراد التي تخيب أكثر كلما تأخر ذلك[2]، فحبذا لو أن المشرع أحالها للاختصاص التنظيمي لسلطة ضبط السمعي البصري للتدخل السريع.

الفرع الثاني: الإحالة على التنظيم على مستوى نشاط الصحافة المكتوبة: بالرجوع إلى القانون العضوي رقم 12-05، المتعلق بالإعلام نجد أنه نص على آلية الإحالة على التنظيم بخصوص العديد من الأحكام المتعلقة بنشاط الصحافة المكتوبة والتي تتمثل في:

- تحديد كيفية إخضاع طبع أي عنوان مملوك لشركة أجنبية إلى ترخيص من الوزارة المكلفة بالاتصال (م22).
- تحديد كيفيات استعانة كل مدير مسؤول كل نشرية موجهة للأطفال و/أو الشباب بهيئة تربوية استشارية (م24) .
- تحديد شروط وكيفيات تسليم الترخيص مسبق من سلطة ضبط الصحافة المكتوبة الذي يخضع له نشاط استيراد النشريات الدورية الأجنبية. (م37)
- تحديد كيفيات تنظيم الجهاز المكلف بإثبات التوزيع المجاني للنشريات الدورية من قبل الهيئات الأجنبية والبعثات الدبلوماسية وعمله. (م39)
- تحديد تعويضات أعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة. (م56)
- تحديد تشكيلة وتنظيم وسير اللجنة التي تصدر البطاقة الوطنية للصحفي المحترف. (م76)
- تحديد شروط الحصول على اعتماد الصحفيين المحترفين الذين يعملون لحساب جهاز يخضع للقانون الأجنبي (81).

---

[1]- المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 16-222، المرجع نفسه.

[2]- هريش سهام، "التنظيم التنفيذي ومسألة الأمن القانوني"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد: الأول، العدد الثامن، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، ديسمبر 2017، ص.110.

– تحديد كيفيات نشر مدير جهاز الإعلام الإلكتروني في موقعه كل رد أو تصحيح فور إخطاره من طرف الشخص أو الهيئة المعنية. (م 113)

– تحدد مقاييس وكيفيات منح الدولة إعانات لترقية حرية التعبير، لاسيما من خلال الصحافة الجوارية والصحافة المتخصصة. (م127)

– تحديد كيفيات مساهمة الدولة عن طريق التكوين في رفع المستوى المهني للصحفي. (م128)

بالفعل صدرت بعض النصوص التنظيمية لبيان كيفية تنفيذ محتوى هذه المواد وهي:

– المرسوم التنفيذي رقم 14-151، مؤرخ في 30 أفريل سنة 2014 ، يحدّد تشكيلة اللجنة المكلّفة بتسليم البطاقة الوطنيّة للصّحفي المحترف وتنظيمها وسيرها والمرسوم التنفيذي رقم 14- 152، مؤرخ في 30 أفريل سنة 2014، يحدّد كيفيات اعتماد الصّحفيين المحترفين الذين يمارسون المهنة لحساب هيئة تخضع لقانون أجنبي[1]. تطبيقا للمادتين 76و81 من القانون العضوي رقم 12-05.

– المرسوم التنفيذي رقم 15-96 المؤرّخ في 01 أفريل سنة 2015، يحدّد مهام وتشكيلة الهيئة التّربويّة الاستشاريّة لدى النّشريّات الموجة للأطفال و/أو الشباب[2]، تطبيقا للمادة 24 من القانون العضوي رقم 12-05.

في انتظار إصدار السلطة التنفيذية للنصوص التنظيمية الأخرى التي تبين كيفية تطبيق فحوى هذه المواد، حيث نلاحظ عدم الاستجابة السريعة للتنظيم التنفيذي في إصدار هذه المراسيم، وأخطر من ذلك عدم إصدار مراسيم أخرى لتجسيد أحكام أخرى منصوص عليها في القانون العضوي رغم مرور 10 سنوات من صدوره.

فإذا نص القانون على ضرورة إصدار النصوص التطبيقية المنفذة له من خلال الإحالة الصريحة على التنظيم، فإن الحكومة تكون ملزمة بتأديتها، وهذا الالتزام بالتنفيذ فرضه الدستور عليها، وأوجبه عليها المشرع بإتباع طريقة معينة[3] وهذا من شأنه الإضرار بنشاط الصحافة المكتوبة وكذا مصالح الأفراد المعنيين بهذا التنظيم، خاصة في ظل عدم التجسيد الفعلي لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة.

[1]– ج.ر عدد 27، مؤرخ في 10 ماي سنة 2014.
[2]– ج.ر عدد 17، صادر في 05 أفريل سنة 2015.
[3]– هريش سهام، المرجع السابق، ص. 111.

المبحث الثاني

المساهمة في الاختصاص التنظيمي: الصلاحيات الاستشارية

إذا كانت سلطات الضبط لا تجد في السلطة التنظيمية وسيلة نشاطها الأساسية فإنها في المقابل تشارك بقوة في عملية إعداد النصوص القانونية، وتتجسد كيفيات مساهمة أو مشاركة سلطتي ضبط الإعلام في الاختصاص التنظيمي من خلال اتخاذ تصرفات خارجة عن سلطتها التقريرية والتي تتمثل في تقديم استشارات وإبداء آراء وتقديم التوصيات والاقتراحات[1] تهدف من خلالها إلى مساعدة المعنيين لاتخاذ التصرفات القانونية الملائمة المرتبطة بالنشاط الإعلامي.

تعتبر التوصيات والآراء الاستشارية وسائل تدخل يمنحها المشرع لمعظم السلطات الإدارية المستقلة، لأنه في مجال تدخلها تعتبر وسائل ضرورية لتلاؤمها مع الوظيفة الموكولة إليها، وتندرج هذه الوسائل في إطار ما يعرف بالوسائل شبه القانونية أو الوسائل غير الرسمية للقانون، بحكم عدم وجود نظام قانوني محكم ودقيق يحكمها ويحدد طبيعتها.[2]

سنقوم إذن بتحديد مظاهر وصور الصلاحيات الاستشارية وقيمتها القانونية لكل من سلطة ضبط السمعي البصري (المطلب الأول)، ثم سلطة ضبط الصحافة المكتوبة (المطلب الثاني).

[1]– بن مسعود أحمد وبن رمضان عبد الكريم، " الاختصاص التنظيمي بين المبدأ و الاستثناء في مجال الضبط الاقتصادي" ، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، العدد 11، جامعة زيان عاشور بالجلفة، 2018، ص.203.

[2]– خرشي إلهام، " دور التوصيات والآراء في تفعيل تدخلات السلطات الإدارية المستقلة"، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، المجلد 11، العدد 01، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 2، 2014، ص. 229.

المطلب الأول: الصلاحيات الاستشارية لسلطة ضبط السمعي البصري:

منح المشرع سلطة ضبط السمعي البصري سلطة إصدار الآراء والتوصيات بموجب نص المادة 55 من القانون رقم 14-04 بعنوان "**في المجال الاستشاري**" وقد أخذت الآراء النصيب الوافر في نص هذه الفقرة لتعدد الحالات التي تبدي فيها سلطة الضبط رأيها، أما مجال التوصيات فكان ضيقا حيث لم يمنح المشرع سلطة الضبط صلاحية إصدار التوصيات إلا في حالة واحدة[1].

لذا تتناول الدراسة في هذا المطلب الاستشارة الإجبارية لسلطة ضبط السمعي البصري في(الفرع الأول)، ثم الاستشارة الاختيارية لها في (الفرع الثاني) وصلاحية تقديم التوصيات في (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الاستشارة الإجبارية لسلطة ضبط السمعي البصري: سمّيت بالوجوبيّة لأنّ النّصوص القانونيّة ألزمت السلطة التّنفيذيّة اللّجوء إليها، كما أن سلطة الضبط ملزمة بتقديم رأيها، لذا نتطرّق بالدّراسة هنا إلى مظاهر تقديم هذه الاستشارة بالنسبة لهذه السلطة (أولا)، ثمّ إلى الطّبيعة القانونيّة للآراء الّتي تقدمها (ثانيا).

أولا: مظاهر الاستشارة الإجبارية بالنسبة لهذه السلطة: نصت المادة 3/55 مطة 2 على ما يلي:" **تتمتع سلطة ضبط السمعي البصري قصد أداء مهامها بالصلاحيات الآتية: (.....) "- تبدي رأيها في كل مشروع نص تشريعي أو تنظيمي يتعلق بالنّشاط السمعي البصري" (....).**

يفهم من هذه المادة أن سلطة الضبط تشارك في السلطة التّنظيمية التي تمارسها السلطة التّنفيذية، حيث أن النّصوص التأسيسية لها تؤكد على التّشاور بينها وبين السلطة التّنفيذية على مشروعات القوانين واللّوائح التّنظيمية التي لها صلة بالقطاع المعني بها[2] وهو نشاط السمعي البصري، وفعلا قامت السلطة التنفيذية باستشارة سلطة الضبط قبل إصدارها لبعض النصوص التنفيذية المتعلقة بمجال اختصاصها مثل المرسوم التنفيذي رقم 16-220، المرسوم التنفيذي رقم 16-221 والمرسوم التنفيذي 16-222[3].

[1]- فندوشي ربيعة، " سلطة ضبط السمعي البصري بالجزائر بين مقتضيات تنظيم القطاع وضمانات الاستقلالية –دراسة وصفية تحليلية-"، مجلة دراسات وأبحاث، المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، مجلد 13، عدد 01، جانفي 2021، ص.318.

[2]- عشاش حفيظة، سلطات الضّبط الاقتصادي في الجزائر والحوكمة، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، تخصص: الهيئات العمومية والحوكمة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة –بجاية، 2014، ص.113.

[3]- سبقت الإشارة إلى هذه المراسيم أثناء دراسة عنوان الإحالة إلى التنظيم على مستوى نشاط السمعي البصري.

إذن فسلطة ضبط نشاط السمعي البصري تلعب دور هيئة استشاريّة لدى السّلطة التّنفيذيّة فيما يخصّ تحضير مشاريع النّصوص التّشريعيّة والتّنظيميّة التي لها علاقة بالمجال.

كما نصت المادة 47 من القانون رقم 14-04 عل وجوب استشارة السلطة التنفيذية سلطة الضبط أثناء إصدارها لمرسوم يتعلق بدفتر الشروط العامة المحدّد للقواعد المفروضة على كل خدمة للبثّ التّلفزيوني أو البثّ الإذاعي[1].

ثانيا: القيمة القانونية للاستشارة الإجبارية: ما يتعلّق باستشارة سلطة ضبط نشاط السمعي البصري نلاحظ أن النص القانوني يفرض على السلطة التنفيذية استشارة سلطة الضبط، كما أن هذه الأخيرة ملزمة بالرد عند استشارتها، لكن لم يرد في النص ما يلزم السلطة التنفيذية بالأخذ بمحتوى الاستشارة مما يخولها مطلق الحرية في الأخذ بها أو استبعادها. فهيئة الضبط ملزمة بالرّدّ على الاستشارات الّتي تتقدّم بها الهيئات من أجل الاستفسار عن الوقائع القانونيّة الّتي لها علاقة بنشاط السلطة، كونها الخبير المختصّ في مجال السمعي البصري، كما أنّ الرّأي الّذي تقدّمه ترد عليه بعض القيود منها:

لا يمكنها فحص مشروعيّة أو تفسير أو تأويل أيّ نصّ تشريعي أو تنظيمي، لأنّ ذلك من اختصاص الجهات القضائيّة، ولا يمكن أن تبدي رأيها في الأحكام القضائيّة أو أيّ إجراء قضائي ساري المفعول، لأنّ ذلك من اختصاص جهات الطّعن القضائيّة[2].

الفرع الثاني: الاستشارة الاختيارية لسلطة ضبط نشاط السمعي البصري: تكون في حالة عدم وجود نص قانوني يوجب على الإدارة الأخذ باستشارة هيئة الضبط الاقتصادي قبل استصدار أي قرار، بل لها السلطة التقديرية بشأن القيام بالاستشارة والأخذ برأيها من عدمه، وتأخذ الاستشارة الاختيارية في القواعد العامة إحدى الحالتين:

-الاستشارات التي يقررها نص قانوني معين تاركا الخيار للسلطة العامة بين أن تطلبها أو لا تطلبها.

-الاستشارات التي لا ينص عليها القانون وإنما تجريها السلطة المختصة بإرادتها الحرة[1].

---

[1]- نصت المادة 47 من القانون 14-04 على: " يحدد دفتر الشروط العامة الصادر **بمرسوم بعد رأي سلطة الضبط السمعي البصري**، القواعد العامة المفروضة على كل خدمة للبث التلفزيوني أو للبث الإذاعي".

[2]- راجع: فتوس خدوجة، الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، مذّكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة – بجاية –، 2010 ، ص.49.

حدد القانون رقم 14-04، المتعلق بنشاط السمعي البصري حالات أو مظاهر تقديم هذه الاستشارة (أولا)، والتي يتبين من خلالها مدى الزاميتها من عدمه (ثانيا).

أولا: مظاهر الاستشارة الاختيارية لهذه السلطة:

تكون الهيئات في هذه الحالة حرة في طلب الاستشارة، حيث ترك المشرع الجزائري لجهات متعددة المجال مفتوحا في استشارة سلطة السمعي البصري حينما نص على هذا النوع من الاستشارة في نص المادة 3/55 مطة 1، 4، 6 و 7 كما يلي: " **تتمتع سلطة ضبط السمعي البصري قصد أداء مهامها بالصلاحيات الآتية: .....**

في المجال لاستشاري:

- تبدي آراء في الإستراتيجية الوطنية لتنمية النشاط السمعي البصري،.....

- تشارك في إطار الاستشارات الوطنية، في تحديد موقف الجزائر في المفاوضات الدولية حول خدمات البث الإذاعي والتلفزيوني المتعلقة خاصة بالقواعد العامة لمنح الترددات،.....

- تبدي آراء أو تقدم اقتراحات حول تحديد أتاوات استخدام الترددات الراديوية، في الحزمات الممنوحة لخدمة البث الإذاعي،

- تبدي رأيها بطلب من أية جهة قضائية، في كل نزاع يتعلق بممارسة النشاط السمعي البصري".

ما نلاحظه من فقرات هذه المادة ما يلي:

- عدم تحديد الجهات التي تستشير سلطة الضبط في المطة رقم 1 و4، حيث سمح لكل أجهزة وهيئات وأفراد الدولة أي كل شخص طبيعي أو معنوي بطلب الاستشارة وطلب الرأي أمام سلطة ضبط السمعي البصري وكذا عدم تحديد مجالات الاستشارة تحديدا دقيقا، مما يعني أنه قد يستعمل رأيها لتفسير النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالقطاع.

[1]- بوحادة محمد سعد، دور سلطات الضبط الاقتصادي في مجال وضع القواعد القانونية، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، تخصص: قانون عام اقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2020، ص.230.

– منح المشرع إمكانية إبداء سلطة الضبط لآراء أو اقتراحات حول تحديد أتاوات استخدام الترددات الراديوية، وسلطة تحديدها يدخل ضمن السلطة التنظيمية للسلطة التنفيذية، مما يعتبر مشاركة في السلطة التنظيمية.

– حصر مجالات الاستشارة التي تبديها سلطة ضبط السّمعي البصري في القضايا والنّزاعات المرتبطة بالنّشاط السّمعي البصري المطروحة أمام الجهاز القضائي فقط، سواء كانت قضايا مدنيّة أو تجاريّة أو جزائيّة أو إداريّة...، وهنا تعدّ سلطة الضبط كخبير يستعين به القاضي في مجال الإثبات لمساعدته في تقدير واستيعاب المسائل الفنية التي لا يستطيع الإلمام بها ولا هو مطالب بأن يُلم بها[1].

ثانيا: القيمة القانونية للاستشارة الاختيارية: لم يحدّد المشرّع الطبيعة القانونية لهذه الآراء، وهل هي ملزمة للجهة الّتي طلبتها أم لا؟ وحسب رأي الأستاذ رشيد زوايمية فإنّ الآراء مجرّدة من أيّة قوة إلزاميّة، لكن رغم ذلك تعدّ من أساليب ممارسة السّلطة التّنظيميّة[2]، فلا تَعتبِرْ الإدارة نفسها ملزمة بالرّأي الّذي تطلبه لكن يشعر بالتزام معنوي لتنفيذ فحوى هذه الآراء لشعورها بالمسؤولية إزاء المجتمع ككل بإصدارها قرارات ناجعة نابعة عن خبرة من قبل أصحاب الاختصاص وهي سلطة ضبط السمعي البصري .

في هذا النوع من الاستشارات تكون الجهة طالبة الاستشارة في وضع المختار أو الحر من حيث المنطلق ومن حيث الغاية حيث أنها من البداية ليس هناك نص يلزمها في طلب الرأي، فاللجوء إليها أمر تقديري يعود للجهة التي تطلب الرأي والمشورة[3].

الفرع الثالث: صلاحية تقديم التوصيات: تتمثل التوصيات في تفسير مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية والتعليق عليها، وتختلف عن التعليمات في كون التوصيات تصدر خاصة في المجالات التي لا تتمتع فيها السلطة الإدارية المستقلة بسلطة اتخاذ القرارات الفردية، فنجد أن التوصيات والتعليمات تشبه إلى حد بعيد المنشورات التفسيرية[4].

---

[1]- مزيان هشام، المرجع السابق، ص. 230.

[2]- ZOUAIMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie , Edition Houma, Alger, 2005, p.74.

[3]- جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق بين عكنون، جامعة الجزائر 1، 2013-2014، ص. 270.

[4]– شمون علجية، مركز سلطات الضبط المستقلة بين أشخاص القانون العام في القانون الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، تخصص: إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2018، ص.286.

كرس القانون رقم 14-04 صلاحية سلطة ضبط السمعي البصري بإصدار توصيات، والذي من خلاله تظهر المجالات التي تقدم فيها سلطة الضبط لتوصيات (أولا)، وكذا القيمة القانونية لهذه التوصيات (ثانيا).

أولا: مجالات تقديم التوصيات: تعد التوصيات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة في الغالب أداة لتبيان كيفية تنفيذ القاعدة القانونية وليست مجرد إجراء يندرج ضمن سلسلة إجراءات تحضير القواعد[1].

تشكل التوصيات مصدرا مستقلا بذاته لصنع القانون في إطار إشرافها على القطاع وذلك بتحديد كيفية التطبيق الجيد للقواعد، حيث تفضل بعض السلطات الإدارية المستقلة التخلي عن وظيفتها التنظيمية لصالح سلطة إصدار التوصيات، مع أن الفارق شاسع بين الأولى والثانية من حيث تمتعها بالقوة الملزمة[2].

نصت المادة 3/55 مطة3 على ما يلي: " **تتمتع سلطة ضبط السمعي البصري قصد أداء مهامها بالصلاحيات الآتية: .....**

في المجال الاستشاري: .....- تقدم توصيات من أجل ترقية المنافسة في مجال الأنشطة السمعية البصرية ،....".

نستخلص من هذه المادة أن مجال التّوصيّات محدود ومحصور في المسائل المتعلقة بترقية المنافسة في الأنشطة السّمعيّة البصرية، كما ترك المشرع الحرية الكاملة لسلطة الضبط بتقديم توصيات في أي وقت بصفة تلقائية دون تقييدها بوجوب تقديم طلب لها أو إخطار عكس ما هو معمول به في الاستشارة. على خلاف المشرع الفرنسي الذي أولى اهتماما بمجال إصدار المجلس للتوصيات، حيث إلى جانب تقديم التوصيات للحكومة فيما يتعلق بالمسائل المرتبطة بترقية المنافسة طبقا لنص المادة 17 من القانون رقم 86-1067 المتعلق بحرية الاتصال المعدل، منح المجلس سلطة واسعة لتوجيه التوصيات اللازمة لكل منتجي وموزعي خدمات الاتصال السمعي البصري حول احترام المبادئ المنصوص عليها في القانون والتي تنشر في الجريدة الرسمية، مما يكسبها صفة الإلزام[3].

تقوم سلطة ضبط السمعي البصري على تفسير مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية والتعليق عليها وذلك لترقية المنافسة في قطاع نشاطها. كما تخرج التوصية للوجود ضمن التقرير السنوي الذم يعتبر كوسيلة

---

[1]- خرشي إلهام، " دور التوصيات والآراء ..."، المرجع السابق، ص.230.

[2]- شمون علجية، المرجع السابق، ص. 288.

[3]- بوحادة محمد سعد، المرجع السابق، ص. 235.

مفضلة لإستراتيجية الإعلام لدى سلطات الضبط، حيث أن الاتصال مع الرأي العام هي إستراتيجية الشرعية من خلالها تخاطب العموم من المهنيين والمتخصصين في القطاع محل الضبط في محاولة للإقناع بإتباع هذه التوجيهات[1].

ثانيا: القيمة القانونية لتوصيات السلطة: لا تحمل التوصيات أية قوة إلزامية، والأشخاص الذين توجه إليهم أحرار في إتباعها أو عدم إتباعها، إلا أن القوة المعنوية لهيئات الضبط تجبر الأشخاص على أخذها بعين الاعتبار في أغلب الأحيان[2].

تعتبر التوصيات آلية مرنة للتدخل في جميع الحالات، وتندرج في إطار سلطة التأثير على المتعاملين في قطاع السمعي البصري يرجعون إليها لفهم القواعد الغامضة في المجال، لكن افتقار هذه التوصيات لخاصية الإلزام والجزاء، وربطها بأسلوب الدعوة والتحفيز يقلل من قيمتها كآلية فعالة في المساهمة في العمل التنظيمي.

المطلب الثاني: الصلاحيات الاستشارية لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة:

تساهم سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في الاختصاص التنظيمي عن طريق تقديم رأيها أثناء استشارتها من طرف الجهات المختصة من أجل إصدار تنظيمات تخص القطاع، وهذه الاستشارة قد تكون إجبارية (الفرع الأول) أو اختيارية (الفرع الثاني)، بالإضافة إلى صلاحية تقديم توصيات (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الاستشارة الإجبارية لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة: لم يتم منح هذه السلطة إمكانية استشارتها أثناء إعداد مشاريع القوانين والأنظمة المتعلقة بالإعلام، عكس المشرع الفرنسي الذي منح صلاحيات استشارية للّجنة الوطنية للإعلام والحريات (C.N.I.L) والتي تكون ملزمة في حالات محددة[3].

حرمان سلطة الضبط من هذه السلطة المهمة يعد إجحافا في حقها في المشاركة على الأقل في الاختصاص التنظيمي خاصة بعد حرمانها من ممارسة هذا الاختصاص واقتصاره على مجال واحد كما سبق ذكره، خاصة إذا ما قورنت بالمجلس الأعلى للإعلام لسنة 1990، الذي منح له المشرع هذه السلطة بموجب الفقرة الأخيرة من نص المادة 36، بحيث يجب على السلطة التنفيذية استشارته وجوبا بخصوص إصدار نص

[1]- أنظر المادة 43 من القانون العضوي رقم 12-05، يتعلق بالإعلام، مرجع سابق، أيضا شيبوتي راضية، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر" دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص.167،

[2]- بوحادة محمد سعد، المرجع السابق، ص.ص.234-235.

[3]- زقموط فريد، المرجع السابق، ص.123.

تنظيمي يتعلق بكيفية تطبيق هذه المادة التي تمنع الصحافي من نشر أو إفشاء المعلومات في بعض المجالات[1]. هذا بالإضافة إلى وجوب استشارة المجلس من طرف بعض الهيئات الأخرى فيما يتعلق بعض المجالات المنصوص عليها في المواد 6، 57، 62 من القانون العضوي رقم 12-05.

الفرع الثاني: الاستشارة الاختيارية لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة: سمّيت بالاختياريّة كون الإدارة من تطلبها تلقائيا، لأنّها غير مفروضة بنصّ يعطيها صفة الإلزام، ولا تَعتبِرْ الإدارة نفسها ملزمة بالرّأي الّذي تطلبه، إلاّ أنّها تُعَبِّرْ عن مساهمة سلطة الضبط في الاختصاص التّنظيمي. كما يمكن استشارتها من طرف أشخاص آخرين في مواضيع لا تتعلّق بالسّلطة التّنظيميّة[2].

باستقراء نصوص القانون العضوي رقم 12-05 المحددة لمهام سلطة ضبط الصحافة المكتوبة نجد أن المشرع منح لها سلطة المساهمة في الاختصاص التنظيمي عن طريق تقديمها لآراء استشارية أثناء استشارتها اختياريا من طرف بعض الأشخاص، لذا نتطرق (أولا) لمظاهر الاستشارة الاختيارية لسلطة الضبط ، ثم (ثانيا) إلى القيمة القانونية لهذه الاستشارة.

أولا: مظاهر الاستشارة الاختيارية لهذه السلطة: أعطى المشرع سلطة ضبط الصحافة المكتوبة صلاحية تقديم استشارات، والتي تسمح بالتعرف على رأيها حول المسائل التي تعني القطاع وهذا بموجب نص المادة 44 من القانون العضوي رقم 12-05، والتي نصت: " **يمكن كل هيئة تابعة للدولة أو جهاز الصحافة إخطار سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وطلب الرأي المتعلق بمجال اختصاصها**".

حسب هذه المادة فاستشارة سلطة الضبط يكون اختياري وليس إلزامي لورود مصطلح " **يمكن**" والذي يفيد الجواز، إضافة لذلك نلاحظ أن المشرع لم يحدد الهيئات التي تستشير سلطة الضبط تحديدا دقيقا، حيث وسّع من نطاق هذه الهيئات التي تطلب الاستشارة والتي تتمثل في كل الهيئات التابعة للدولة أو جهاز الصحافة وهي

---

[1]- نصت المادة 36 من القانون رقم 90-07، المتعلق بالإعلام على: **" حق الوصول إلى مصادر الخبر لا يجيز للصحافي أن ينشر أو يفشي المعلومات التي من طبيعتها ما يأتي:**
- أن تمس أو تهدد الأمن الوطني أو الوحدة الوطنية أو أمن الدولة،
- أن تكشف سرا من أسرار الدفاع أو سرا اقتصاديا استراتيجيا، أو دبلوماسيا،
- أو تمس بحقوق المواطن وحرياته الدستورية،
- أو تمس بسمعة التحقيق والبحث القضائي،
تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم بعد استشارة المجلس الأعلى للإعلام".

[2]- فتوس خدوجة، المرجع السابق، ص.49.

لا تعد ولا تحصى، كما أن استعمال المشرع لمصطلح هيئة وجهاز يدل على اقتصار الاستشارة على الأشخاص المعنوية واستبعاد الأشخاص الطبيعية، وهذا يعد انتهاك لحقوق الأفراد في الاستفادة من هذه الآلية في مجال معقد يمتاز بالتقنية. ضف إلى ذلك أنه لم يحدد مسائل الاستشارة، واكتفى فقط بذكر مجال الاستشارة وهو مجال اختصاص سلطة الضبط وهو الصحافة المكتوبة.

بالتالي فحتى الاستشارة الاختيارية الممنوحة للسلطة مبهمة وغامضة لعدة اعتبارات منها كما سبق القول عدم تحديد الهيئات طالبة الاستشارة ومسائل الاستشارة، ضف إلى ذلك عدم تمكين السلطة من التدخل التلقائي لتقديم رأيها وهذا حسب رأينا يعتبر منح صوري لهذا الاختصاص. إذن فهذا النص محل تأويلات عديدة يمكن من خلاله للسلطة التنفيذية استشارة سلطة الضبط متى أرادت ذلك أثناء إعدادها للنصوص التنظيمية نظرا لتقنية القطاع وخبرة سلطة الضبط في مجالات نشاطها.

ثانيا: القيمة القانونية للاستشارة الاختيارية: تقوم سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بإبداء آراء لتفسير النصوص التشريعية والتنظيمية، أو لتوضيح الغموض الذي يشوب نصا معينا، كما تسمح بالتعرف على رأيها في مسألة معينة غير واردة ضمن النصوص القانونية، هذه الآراء مجردة وخالية بصورة كلية ومطلقة من أية قوة إلزامية، لكن لها تأثير أكيد على سلوك المُخاطبين بها[1].

فالاستشارة الاختيارية لسلطة الضبط رغم افتقادها لعنصر الإلزام وعدم ترتيبها لأي أثر قانوني، إلا أنها ذات طابع توجيهي وتحضيري، كما أن مضمونها غير ملزم. لا تعدو هذه الاستشارة أن تكون مجرد آراء لا تكتسي أي طابع إلزامي بالنسبة للهيئة المستشيرة، لكنها تقوم بلفت نظر هذه الهيئات والأجهزة لمسائل كانت معقدة وتقنية قامت سلطة الضبط بتبسيطها وتوضيحها مما ينتج عنه تفادي مشاكل كثيرة في نشاطاتها. لكن كان من الأفضل حتى ولو كان اللجوء إلى هذه الاستشارة اختياري، أن يجعل المشرع الرأي الصادر عنها إلزامي وذلك لإحاطة هذه السلطة بأهمية في قطاع نشاطها وهو الصحافة المكتوبة.

الفرع الثالث: سلطة تقديم التوصيات: تتمتع سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بسلطة إصدار توصيات. حيث أن هذه الأخيرة تتضمن قاعدة عامة، تتميز عن باقي التصرفات بمضمونها، فلا تشكل سوى دعوة للحكومة أو البرلمان أو الإدارة لتبني تصرف معين أو القيام بإصلاح أو تعديل قانون أو تنظيم، وهي تصدر عفويا من

[1]– الطاهر ميمون، " سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر"، مجلة أبحاث ودراسات التنمية، المجلد 09، العدد1، جامعة المسيلة، جوان 2022، ص. 517.

هيئات الضبط دون طلب من أحد، حيث ترى فيها واجبا لابد من تقديمه في إطار المهام المعهودة إليها من دراسة وتقييم للسوق[1] .

تقدم سلطة الضبط توصيات في حالة الإخلال بالالتزامات المنصوص عليها في المادة 42 من القانون العضوي رقم 12-05، حيث توجه ملاحظاتها وتوصياتها إلى جهاز الإعلام المعني، وتنشر هذه الملاحظات والتوصيات وجوبا من طرف جهاز الإعلام المعني[2].

الملاحظ من خلال هذه المادة أن المشرع عند منحه لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة صلاحية تقديم توصيات أعطى لها معنى مختلف وغرض آخر حيث اعتبرها كوسيلة رقابة بعدية على أجهزة الإعلام، وهذا يتعارض مع الغرض الحقيقي للتوصيات الذي يكمن في شرح وتفسير النصوص التشريعية والتنظيمية وكذا التعليق عليها[3]، لذا فلا تعد هذه التوصيات من تقنيات المساهمة في الاختصاص التنظيمي. كما أنه وإلى يومنا هذا لم تصدر عن السلطة أية توصية وهذا راجع لعدم ميلاد هذه السلطة بمعنى عدم تجسيدها على أرض الواقع.

[1]- شيبوتي راضية،" الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر" دراسة مقارنة""، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، تخصص: المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الإخوة منتوري – قسنطينة، 2015، ص.167.

[2]- أنظر المادة 42 من القانون العضوي رقم 12-05، المتعلق بالإعلام، المرجع السابق، ص.26.

[3]- تيميزار منال، سلطة الضبط في مجال الإعلام – الصحافة المكتوبة-، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، بن عكنون، 2013، ص.87.

خـــاتـمـــة

تعد سلطتي ضبط الإعلام استجابة قانونية هامة لسياق ليبرالي يتعلق بالانتقال من الاحتكار العمومي إلى الضبط القطاعي، ويعتبر منح الاختصاص التنظيمي لهاتين الهيئتين مكسبا هاما وخطوة ايجابية لتفعيل دورهما في تطوير قطاع الإعلام.

لكن عند استقراء النصوص القانونية التي منحت هذا الاختصاص نجد أنها حصرت وضيقت من مدى هذا الاختصاص خاصة بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة، كما أن المشرع أكثر من تقنية الإحالة على التنظيم التنفيذي مما يدل على عدم رغبته من تحرير هذا الاختصاص في قطاع الإعلام من احتكار السلطة التنفيذية.

ضف إلى ذلك أن الصلاحية التنظيمية غير المباشرة والمتمثلة في المساهمة في هذا الاختصاص يشوبها الغموض، إضافة للنقائص والثغرات لعدم تحديد الجهات التي تستشير السلطة، ولعل هذا يعود خاصة لعدم صدور قانون عادي يخص سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ليحدد مهامها بالتدقيق والتفصيل وهو عكس ما فعله في سلطة ضبط السمعي البصري رغم وجود بعض الثغرات فيه.

نعتقد إذن أن السلطة التنفيذية تبقى مستحوذة على سيادة اتخاذ القرار وعلى السلطة التنظيمية في قطاع الإعلام لذا على المشرع تفعيل دور سلطتي ضبط قطاع الإعلام أكثر وذلك بالاعتراف لهما بالاختصاص التنظيمي بنفس الكيفية التي فعلها في كل من مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وهذا بعد إصداره لقانون يخص نشاط الصحافة المكتوبة، إضافة إلى إزالة الغموض على الأقل عن الاختصاص الاستشاري للسلطتين وسلطة تقديم توصيات لتعتبر تدخلاتهما مساهمة في السلطة التنظيمية.

قائمة المراجع والمصادر:

I. باللغة العربية:

أولا: الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ- رسائل الدكتوراه:

1- بوحادة محمد سعد، دور سلطات الضبط الاقتصادي في مجال وضع القواعد القانونية، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، تخصص: قانون عام اقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2020.

2- جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق ببن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2013-2014.

3- زقموط فريد، الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، فرع: حقوق، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة –بجاية–، 2015-2016.

4- شمون علجية، مركز سلطات الضبط المستقلة بين أشخاص القانون العام في القانون الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، تخصص: إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2018.

5- شيبوتي راضية، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر" دراسة مقارنة"، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، تخصص: المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الإخوة منتوري – قسنطينة، 2015.

6- مزيان هشام، ضبط نشاط الإعلام في القانون الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص: حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة –بجاية–، 2020-2021.

ب- مذكرات الماجستير:

1- تيميزار منال، سلطة الضبط في مجال الإعلام – الصحافة المكتوبة–، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، بن عكنون، 2013.

2- جوادي زوهرة، ضبط الصحافة المكتوبة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص: هيئات عمومية وحوكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة –بجاية–، 2017.

3- عشاش حفيظة، سلطات الضّبط الاقتصادي في الجزائر والحوكمة، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، تخصص: الهيئات العمومية والحوكمة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة – بجاية، 2014.

4- فتوس خدوجة، الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، مذّكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة – بجاية –، 2010.

5- يا جميلة، سلطة ضبط السمعي البصري، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، تخصص: هيئات عمومية وحوكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة –بجاية–، 2018.

ثانيا: المقالات:

1- بعجي أحمد، " الضبط الاقتصادي: أيّ دور في إعداد القاعدة القانونية؟"، حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد 35، عدد: خاص، 2021، ص.ص. 84-107.

2- بن مسعود أحمد وبن رمضان عبد الكريم، " الاختصاص التنظيمي بين المبدأ و الاستثناء في مجال الضبط الاقتصادي" ، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، العدد 11، جامعة زيان عاشور بالجلفة، 2018، ص.ص. 193-214.

3- خرشي إلهام، " سلطة ضبط السمعي البصري في ظل القانون رقم 14-04: بين مقتضيات الضبط ومحدودية النص"، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 22، جامعة سطيف 2، 2016، ص.ص. 56-73.

4- ـــــــــــــ، " دور التوصيات والآراء في تفعيل تدخلات السلطات الإدارية المستقلة"، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، المجلد 11، العدد 01، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 2، 2014، ص.ص. 227-236.

5- فندوشي ربيعة، " سلطة ضبط السمعي البصري بالجزائر بين مقتضيات تنظيم القطاع وضمانات الاستقلالية –دراسة وصفية تحليلية–"، مجلة دراسات وأبحاث، المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، مجلد 13، عدد 01، جانفي 2021، ص.ص. 312-322.

6- ميمون الطاهر، " سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر"، مجلة أبحاث ودراسات التنمية، المجلد 09، العدد1، جامعة المسيلة، جوان 2022، ص. ص. 500-523.

7- هريش سهام، "التنظيم التنفيذي ومسألة الأمن القانوني"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسة، المجلد: الأول، العدد الثامن، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، ديسمبر 2017، ص.ص. 107-127.

ثالثا: النصوص القانونية:

أ- الدساتير:

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، المنشور بموجب المرسوم الرّئاسي رقم 96-438 المؤرخ في07 ديسمبر سنة 1996ج.ر عدد 76، المؤرخ في 08 ديسمبر سنة 1996، المتمم بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أفريل سنة 2002، ج.ر عدد25، الصادر في14 أفريل سنة 2002، والمعدل والمتمم بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، ج.ر عدد 63، الصادر في 16 نوفمبر سنة 2008، المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس سنة 2016، ج.ر عدد 14، الصادر في 07 مارس سنة 2016، المعدل والمتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، ج.ر عدد 82، الصادر في 30 ديسمبر سنة 2020.

ب- النصوص التشريعية:

ب1- القوانين العضوية:

- قانون عضوي رقم 12-05 مؤرخ في 12جانفي لسنة 2012، يتعلق بالإعلام، ج.ر عدد02، صادر في 15 جانفي سنة 2012.

ب2- القوانين العادية:

1- قانون رقم 90-07 مؤرخ في 03 أفريل سنة 1990، يتعلق بالإعلام، ج.ر عدد 14، مؤرخ في 04 أفريل سنة 1990. (ملغى)

2- القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فيفري سنة 2003، المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر عدد 11، الصادر في 19 فيفري سنة2003.

3- الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت سنة 2003، المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر عدد 52، الصادر في27 أوت سنة 2003، المعدل والمتمم.

4- قانون رقم 14-04 مؤرخ في 24 فيفري سنة 2014، يتعلق بالنشاط السمعي البصري، ج.ر عدد16، مؤرخ في 23 مارس سنة 2014، ص.ص 7-8.

ج- النصوص التنظيمية:

1- المرسوم التنفيذي رقم 16-220 مؤرخ في 11 أوت سنة 2016، يحدد شروط وكيفيات تنفيذ الإعلان عن الترشح لمنح رخصة إنشاء خدمة اتصال سمعي بصري موضوعاتي، ج.ر عدد 48، المؤرخ في 17 أوت سنة 2016.

2- المرسوم التنفيذي رقم 16-221 المؤرخ في 11 أوت سنة 2016، يحدد مبلغ وكيفيات دفع المقابل المرتبط برخصة إنشاء خدمة اتصال سمعي بصري موضوعاتي، ج.ر عدد 48، المؤرخ في 17 أوت سنة 2016.

3- المرسوم التنفيذي رقم 16-222 المؤرخ في 11 أوت سنة 2016، يتضمن دفتر الشروط العامة الذي يحدد القواعد المفروضة على كل خدمة للبث التلفزيوني أو للبث الإذاعي، ج.ر عدد 48، المؤرخ في 17 أوت سنة 2016.

II. باللغة الفرنسية:

A- Ouvrages:

- ZOUAIMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Edition Houma, Alger, 2005.

B- Articles :

- ZOUAIMIA Rachid, « Réflexions sur le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes», Revue Critique de Droit et Sciences Politiques, volume 6, n◦ 02, 2011, p.p.7-39.