عن محدودية الصلاحيات التنظيمية لسلطتي الضبط في مجال الاعلام

About the limited regulatory powers of the two regulatory authorities in the field of media

د. كهينة أيت ساحد [1*]

[1] كلية الحقوق والعلوم السياسية-جامعة مولود معمري-تيزي وزو-الجزائر

Dr. Kahina AIT SAHED [1*]
Faculty of law and political science, University of Tizi- Ouzou (Algeria)

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

ملخص:

أمام عجز الإدارة الكلاسيكية عن تحقيق المردودية والفعالية في قطاع الإعلام، الذي يتسم بالطابع التقني والفني، أسندت مهمة الضبط فيه لسلطتين هما: سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، وسلطة ضبط نشاط السمعي البصري، فمنحت لها عدة اختصاصات منها: الاختصاص التنظيمي، الذي يعود أصلا للسلطة التنفيذية.

إلا أن هذا الاختصاص كان محتشما، نظرا للتضييق من الصلاحيات التنظيمية لهذه السلطات، الذي يظهر من خلال منحه هذه الأخيرة لها بموجب القانون وليس الدستور، وكذلك من خلال تحديد مجالات تدخلها على سبيل الحصر في المسائل التقنية والفنية.

الكلمات المفتاحية: الضبط، الاختصاص التنظيمي، الصحافة المكتوبة، السمعي البصري، المحدودية.

Abstract : In the face of the inability of the classical administration to achieve profitability and effectiveness in the media sector, which is characterized by a technical and artistic nature, the task of regulating it was assigned to two authorities: the authority to regulate the written press, and the authority to regulate audiovisual activity. So, it was granted several competences, including: the regulatory competence, which originally belongs to the executive authority.

However, this competence was modest, given the narrowing of the regulatory powers of these authorities, which appears through granting the latter to them according to the law and not the constitution, as well as by defining their areas of intervention exclusively in technical and artistic matters.

Keywords: Regulation, regulatory competence, written press, audiovisual, limitations.

[*] كهينة أيت ساحد: aitsahed.kahina@gmail.com

مقدّمة:

عرف قطاع الإعلام كباقي القطاعات الاقتصادية احتكارا من طرف الدولة في توجيهه، فلا يحق للقطاع الخاص المشاركة في الإعلام، بل تم حصره في يد مؤسسات عمومية وطنية مختصة في مجال الصحافة المكتوبة وفي مجال السمعي البصري.

لكن بعد الإصلاحات الاقتصادية التي تبناها المشرع الجزائري في بداية التسعينات استفاد قطاع الإعلام أيضا من الإصلاح، وكان ذلك بصدور القانون رقم 90-07 المتعلق بالإعلام [1]، أين تم إنشاء المجلس الأعلى للإعلام كسلطة إدارية مستقلة [2] من أجل حماية الحقوق والحريات العامة والخاصة، فعمل هذا القانون على ضبط كافة الجوانب المرتبطة بالإعلام سواء في مجال الصحافة المكتوبة أو في مجال السمعي البصري، من أجل إيصال المعلومة النزيهة والصحيحة إلى الجمهور.

إلا أنه نظرا للظروف الأمنية السائدة في الجزائر في تلك الفترة، تم حل هذا المجلس، ليرجع قطاع الإعلام مرّة أخرى إلى السلطة التنفيذية، المتمثلة في الوزير المكلف بالاتصال [3].

أمام الانتقادات الحادة التي وجهت للقانون رقم 90-07 سالف الذكر، واستجابة للدور الجديد للدولة والمتمثل في الضبط وإرساء التوازن في مجال الإعلام، خاصة مع التجاوزات التي تفشت في الساحة الإعلامية من طرف المهنيين، والمنافسة الشديدة بين الأجهزة الإعلامية، أصبح من الضروري إنشاء سلطة لضبط الإعلام، وهو ما تم فعلا بصدور القانون الجديد للإعلام، والذي يتمثل في القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام[4]، حيث حاول واضعيه إرساء مبدأ الحياد والمصداقية في القطاع من أجل مواجهة العجز الذي يكتنف الإدارة الكلاسيكية في تحقيق المردودية والفعالية، باعتباره قطاع يتسم بالطابع التقني والفني.

---

1 – قانون رقم 90-07 مؤرخ في 03 أفريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج ر ج ج عدد 14، صادر في 04 أفريل 1990، معدل ومتمم بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-13، المؤرخ في 26 أكتوبر 1993، يخص بعض أحكام القانون رقم90-07، والمتعلق بالإعلام، ج ر ج ج عدد 69، الصادر في 27 أكتوبر 1993 (ملغى).

2 – منحت للمجلس الأعلى للإعلام سلطات واسعة ضمن القانون رقم 90-07 المتعلق بالإعلام، وحلّ محل وزارة الإعلام التي ألغيت في تشكيلة حكومة 1991.

3 – تم حل المجلس الأعلى للإعلام بموجب المادة 01 من المرسوم التشريعي رقم 93-13، الذي يخص بعض أحكام القانون رقم 90-07 المتعلق بالإعلام.

4 – قانون عضوي رقم 12-05، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالإعلام، ج ر ج ج عدد 02، صادر في 15 جانفي 2012.

أنشأ بموجب هذا القانون سلطتان تعملان على تنظيم ومراقبة قطاع الإعلام حماية لحقوق وحريات المواطنين، وذلك من خلال السهر على تطبيق التشريعات الإعلامية، ولكن دون المساس بحرية الإعلام ولا بحق الجمهور في الإعلام.

تتولى السلطة الأولى ضبط الصحافة المكتوبة باعتبارها من الحريات الأساسية المعترف بها في المواثيق الدولية والقوانين الداخلية، في حين تتولى الثانية ضبط مجال السمعي البصري، لكن دون توضيح لمهامها وصلاحياتها، بل تكفل بذلك القانون رقم 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري[1].

تتمتع هاتان الهيئتان على غرار سلطات الضبط الاقتصادي الأخرى بمجموعة من الاختصاصات تحقيقا لفعالية الضبط، وذلك سواء في مجال الرقابة أو العقاب أو التحكيم أو التنظيم. وإذا كان الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي بصفة عامة، ولسلطتي ضبط الإعلام هو وضع مجموعة من قواعد وأنظمة تهدف إلى ضبط المجال المخصص لها، أو كما يعرفها البعض على أنها « الوسيلة القانونية الممنوحة لبعض السلطات في حدود النصوص التشريعية المنشئة لها قصد تمكينها من ضبط النشاطات الاقتصادية والمالية والخدماتية، كل سلطة وحسب المجال الخاص بها»[2]، فإنّه يمكن بذلك لسلطتي ضبط الإعلام أن تنافس السلطة التنفيذية في صلاحياتها التنظيمية، وهو ما يدفعنا إلى التساؤل عن **مدى السلطة التنظيمية الممنوحة لسلطتي الضبط في مجال الإعلام؟**

نظرا لأهمية الاختصاص التنظيمي والدور الذي يلعبه في ضبط نشاط الإعلام، رأى المشرع ضرورة الاعتراف بالاختصاص التنظيمي لسلطتي ضبط نشاط الإعلام وتكريسه قانونا (المبحث الأول)، ولكن مع بقائه محدودا ومحصورا في مجالات محددة، وهو ما يظهر من خلال تضييق المشرع من الصلاحيات التنظيمية الممنوحة لهما (المبحث الثاني).

1 – قانون رقم 14-04، مؤرخ في 24 فيفري 2014، يتعلق بنشاط السمعي البصري، ج ر ج ج عدد 16، صادر في23 مارس 2014.

2 – نقلا عن بن عطية لخضر، وتيشوش فاطمة الزهراء، " محدودية سلطات الضبط في مجال الصحافة المكتوبة"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 06، العدد 01، جانفي 2020، ص 162.

المبحث الأول:

التكريس القانوني للاختصاص التنظيمي لسلطتي الضبط في مجال الإعلام

حتم انفتاح الدولة الجزائرية على نظام اقتصاد السوق البحث عن وسائل قانونية بديلة تتولى مهمة الضبط الاقتصادي، تتمثل في سلطات الضبط المستقلة ومن بينها سلطتي ضبط نشاط الإعلام، والاعتراف لها بسلطة التنظيم لتحقيق مهمة الضبط في السوق في نطاق النشاط الاقتصادي أو المجال التقني الذي تتدخل فيه (المطلب الأول).

ولما كان هذا الاختصاص مخول دستوريا للسلطة التنفيذية فقط، فإنّه يستوجب الأمر البحث عن مدى دستورية الاختصاص التنظيمي الممنوح لسلطتي الضبط في مجال الإعلام (المطلب الثاني).

المطلب الأول -الاعتراف بالاختصاص التنظيمي لسلطتي الضبط في مجال الإعلام

إذا كان الاختصاص التنظيمي أصلا حكر للسلطة التنفيذية بموجب الدستور، وأن المشرع الجزائري خول ممارسة سلطة التنظيم لبعض السلطات الإدارية المستقلة قصد تحقيق الضبط في القطاع الخاص بها، بما فيها قطاع الإعلام، دون أن ينص الدستور عليها، فإن الأمر يستوجب البحث عن دوافع منحها هذه الصلاحيات من جهة (الفرع الأول)، وتمييزها عن الاختصاص التنظيمي الأصلي للسلطة التنفيذية من جهة أخرى (الفرع الثاني).

الفرع الأول – دوافع منح الاختصاص التنظيمي لسلطتي الضبط في مجال الإعلام: يظهر السبب الرئيسي في منح الاختصاص التنظيمي لسلطتي الضبط في مجال الإعلام، في انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي وتبني نظام اقتصاد السوق (أولا)، وفي دوافع تقنية(ثانيا).

أولا-انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي وتبني نظام اقتصاد السوق: بعد تبني الدولة الجزائرية نظام اقتصاد السوق في نهاية الثمانينات أصبحت أساليب الإدارة التقليدية في التسيير عاجزة عن مواجهة السرعة والدقة التي يتطلبها تنظيم المجال الاقتصادي في اتخاذ إجراءات أكثر فعالية، لذلك أعيد النظر في دور الدولة، حيث أصبحت دولة ضابطة بعد أن كانت تدخلية، وظهرت فكرة منح الاختصاص التنظيمي لبعض الهيئات الإدارية المستقلة، من جهة من أجل تنظيم فعال وحماية أنجع للمتعامل الاقتصادي، في حين تحتفظ الدولة بمهامها التقليدية دون أي تدخل منها، إلا لضبط الأمور فقط، وتوفير الظروف الضرورية عن طريق تنظيم قواعد

اللعبة وتنمية مناخ تنافسي، ومن جهة أخرى لعدم إمكانية المؤسسات التقليدية للدولة (رئيس الجمهورية والحكومة) الإلمام بكل صغيرة وكبيرة في المجال الاقتصادي[1].

ثانيا–دوافع تقنية: إذا كان نشاط الإدارة يظهر في إنشاء وإدارة المرافق العامة التي تتطلب قدرا كبيرا من المرونة والسهولة، وفي المحافظة على النظام العام فيها، فإنّ المشرع قد أسند للهيئات الإدارية المستقلة في سبيل ذلك صلاحيات تنظيمية تتمثل في حق وضع لوائح ضبط، باعتبارها من أهم وسائل الإدارة في أدائها لهذا النشاط، نظرا لما تتميز به هذه اللوائح من سهولة في إجراءات وضعها وتعديلها، بالإضافة إلى قربها إلى المواطن، وهذا خلافا للإجراءات المعقدة التي تستوجبها وضع القوانين، وطول مناقشتها [2].

الفرع الثاني – تمييز الاختصاص التنظيمي لسلطتي ضبط الإعلام عن الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية: يتميز الاختصاص التنظيمي لسلطتي ضبط الإعلام عن الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية بما يلي:

– إذا كان الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية اختصاصا عاما وأصليا، نظرا لسهر هذه السلطة على تنفيذ القوانين والأنظمة في كل القطاعات، فإنّ الاختصاص التنظيمي الذي تتمتع به السلطات الإدارية المستقلة هو اختصاص استثنائي، وهو ما يظهر من حيث كونه فرعيا وثانويا بالمقارنة مع الاختصاص الأول، وبالتالي تابعا له، بما أن السلطة التنفيذية لم تتخلَ عن ممارستها لهذا الاختصاص، وهذا ما أكد عليه Patrice GELARD في تقريره حول السلطات الإدارية المستقلة « إنّ السلطة التنظيمية الوطنية تصنع العناصر الأساسية والهيئات الإدارية المستقلة تقوم بتفصيلها، فالسلطة التنظيمية لهذه الأخيرة بالنتيجة تابعة وثانوية» [3].

بالإضافة إلى أن تدخل هذه السلطات لا يمكنه أن يكون في نفس الدرجة مع تدخل السلطة التنظيمية للسلطة التنفيذية الذي يبقى وطنيا، وإنّما هو من مستوى التدخل الذي تقوم به الهيئات المحلية عن طريق سلطتها التنظيمية.

كما يظهر الطابع الاستثنائي لهذا الاختصاص التنظيمي من خلال كونه اختصاصا محدودا ومحصورا، بمعنى أنه ليس مطلقا كما هو الحال بالنسبة لاختصاص السلطة التنفيذية، وإنّما القانون هو الذي يحدد المواضيع التي بإمكان هذه الهيئات التدخل فيها على سبيل الحصر [4].

1 – فتوس خديجة، الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2010، ص 27.

2 – فتوس خديجة، مرجع سابق، ص ص 97 – 98.

3 – نقلا عن: فتوس خديجة، مرجع نفسه، ص 98.

4 – المرجع نفسه، ص 98.

– يتسع الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية ليشمل جميع المجالات، فتختص هذه الأخيرة بالتنظيم العام للمجال الاقتصادي، وذلك بوضع قواعد ومبادئ عامة لضبط كل قطاع، في حين أن الاختصاص التنظيمي لسلطتي ضبط الاعلام يهتم فقط بالمسائل التقنية والفنية فقط، وذلك بالاهتمام بعملية التدقيق والتمحيص في القواعد الأساسية، وتطوير أساليب التنظيم الإدارية التقليدية من أجل مواكبة التقدم العلمي والتكنولوجي المطرد في العالم [1].

– إنّ الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية مكرس دستوريا في الجزائر، في حين أغفل الدستور السلطة التنظيمية لسلطات الضبط المستقلة، وإنّما المشرع هو الذي كرّس لها هذا الاختصاص في مجالات محددة على سبيل الحصر.

المطلب الثاني – مدى دستورية الاختصاص التنظيمي لسلطتي ضبط الإعلام:

تعد السلطة التنظيمية من الاختصاص الأصلي للسلطة التنفيذية، إلا أن القانون قد سمح لها بتفويض بعض مظاهر هذه السلطة لهيئات أخرى في الدولة موضوعة تحت وصايتها، ولكن في حدود معينة، مع احترام إجراءات التفويض الإداري.

لكن وباعتبار الدستور لم يسند لسلطتي ضبط الاعلام صراحة ممارسة الاختصاص التنظيمي، وأنها غير مفوضة من قبل الهيئات المختصة بممارسته، فإن الأمر يستدعي البحث في دستورية هذا الاختصاص التنظيمي سواء في الأنظمة المقارنة وبالتحديد النظام الفرنسي باعتباره مصدر القواعد المنظمة لهذه السلطات في الجزائر (الفرع الأول)، أو في النظام الجزائري (الفرع الثاني).

الفرع الأول – دستورية الاختصاص التنظيمي لسلطتي ضبط الإعلام في النظام الفرنسي: لقد ثار جدال فقهي كبير في فرنسا حول منح السلطة التنظيمية لبعض سلطات الضبط المستقلة، فانقسم الفقه فيها إلى جانبين، جانب يرى تعارض الاختصاص التنظيمي لهذه الهيئات مع أحكام الدستور الفرنسي، بحجة أن ذلك يجرد الحكومة من جزء من سلطتها التنظيمية. أما الجانب الآخر، فبالعكس فإنه يرى أنه لا تناقض بين السلطة التنظيمية الممنوحة لهذه الهيئات وأحكام الدستور، بما أنها عبارة عن سلطة تنظيمية مقيدة ومحددة المجال والموضوع، وأنها بذلك مشابهة لتلك الممنوحة لباقي الهيئات الإدارية الأخرى، فلا يمكنها إذن منافسة السلطة التنظيمية للوزير الأول ذات الاختصاص العام.

أمام هذه الاختلافات حسم المجلس الدستوري الفرنسي المسألة في العديد من قراراته منها القرار المؤرخ في 18 سبتمبر 1986 والقرار الصادر في 17 جانفي 1989، اللذان تضمنا حيثية صريحة وواضحة تدل على

1 – زقموط فريد، " الاختصاص التنظيمي لسلطتي ضبط الإعلام "، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد 03، 2021، ص ص 48 –49.

اعتراف القضاء الدستوري الفرنسي بدستورية السلطة التنظيمية الممنوحة لسلطات الضبط المستقلة، ولكن بشرط حصر موضوع ومجال تطبيق هذه الأخيرة حتى لا تعارض مع السلطة التنظيمية العامة للوزير الأول [1].

أما عن مجلس الدولة الفرنسي، فقد ظل مترددا حول مسألة الاعتراف بالسلطة التنظيمية لهذه الهيئات، رغم اعترافه سابقا بها للوزراء، إلا أنه حسم موقفه منها في الأخير نتيجة انتشار سلطات الضبط المستقلة، واعترف بدستورية سلطتها التنظيمية[2]، وهو ما يؤكده إلغاؤه للنص التنظيمي في شكل une note de terminologie التي اتخذها CNCL، وحدد بمقتضاها بعض المصطلحات، ومن بينها مصطلح œuvre audiovisuelle، حيث ركز القاضي الإداري في هذا التدخل على تجاوز CNCL للصلاحيات التنظيمية المحددة له قانونا كونه لم يمنح له صلاحية اتخاذ مثل هذه النصوص التنظيمية[3].

الفرع الثاني – دستورية الاختصاص التنظيمي لسلطتي ضبط الإعلام في النظام الجزائري: تنص المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020 [4] على أنه:

« يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة، حسب الحالة».

توحي القراءة السطحية لنص المادة 141 من الدستور المذكورة أعلاه، إلى أن السلطة التنظيمية من الصلاحيات الحصرية للسلطة التنفيذية، إلا أن المادة في الحقيقة ميزت بين نوعين من السلطة التنظيمية هما:

---

1 – من أجل أكثر تفاصيل أنظر: محمودي سميرة، الاختصاص التنظيمي لمجلس النقد والقرض، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2017، ص ص 59-62.

2 – بلماحي زين العابدين، " الاختصاص القاعدي للسلطات الإدارية المستقلة"، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد06، العدد01، 2022، ص 111.

3 – أوباية مليكة، المعاملة الإدارية للاستثمار في النشاطات المالية وفقا للقانون الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم، تخصص: قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2016، ص 194.

4 – التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر ج ج عدد 82، الصادر في 30 ديسمبر 2020.

تقابل المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020 المادة 125 من دستور 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر ج ج عدد 76، صادر في 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر ج ج عدد 14، الصادر في 07 مارس 2016.

– سلطة تنظيمية مستقلة: وهي تلك التي يضطلع بها رئيس الجمهورية، ويمارسها عن طريق مراسيم رئاسية، ويشمل مجالها المواضيع التي تخرج عن اختصاصات السلطة التشريعية المحددة في المادة 139 من الدستور نفسه[1].

– سلطة تنظيمية تنفيذية للقوانين، يضطلع بها الوزير الأول أو رئيس الحكومة ويمارسها عن طريق مراسيم تنفيذية، بعد أن يوقع عليها رئيس الجمهورية، وينحصر مجالها في تطبيق وشرح وتفسير القانون دون إنشاء قواعد قانونية جديدة مخالفة لمضمون القانون.

إلا أن هذه الأحكام لا تعني احتكار السلطة التنظيمية من هؤلاء بصفة مطلقة، لأن التأويل الصحيح لأحكام الدستور يقسم السلطة التنظيمية إلى نوعين:

– سلطة تنظيمية عامة: يحتكر ممارستها رئيس الجمهورية والوزير الأول، كل في حدود اختصاصاته.

– سلطة تنظيمية خاصة: يمكن إسنادها لهيئات كثيرة في الدولة كالوزراء، الولاة، رؤساء البلديات وحتى بعض الأشخاص الخاصة كالفيدراليات الرياضية والتنظيمات المهنية. وبما أنه تم الاعتراف لمثل هذه الهيئات بالسلطة التنظيمية، فإنّه لا مانع من الاعتراف بها لهيئات الضبط المستقلة [2].

رغم عدم النص صراحة في المادة 141 من الدستور الحالي على السلطة التنظيمية لسلطات الضبط، إلا أن المشرع قد أسند لها هذه السلطة، وكلّفها بالمشاركة في وضع النصوص التنظيمية من خلال القانون، وهو ما لا يعد خرقا لأحكام الدستور مادامت سلطتها سلطة تطبيقية للقانون، وفي حدود القطاعات التي تضبطها، إضافة إلى أن القيمة القانونية لأنظمة سلطات الضبط ومكانتها في ترتيب تدرج القواعد القانونية أقل منزلة من المراسيم التنفيذية [3].

يمكن القول من هنا أن السلطة التنظيمية للسلطة التنفيذية تبقى هي الأصل وتتدخل في جميع المجالات، أما السلطة التنظيمية لسلطات الضبط بصفة عامة وسلطة ضبط الإعلام بصفة خاصة فهي الفرع، طالما أن مجالات تدخلها محددة مسبقا في القانون، وهذا ما يؤكد على استثنائية ومحدودية هذه السلطة، وعدم إمكانية منافستها للسلطة التنظيمية الأصلية.

---

1 – تقابلها المادة 122 من دستور 1996.

2 – أوباية مليكة، مرجع سابق، ص 190، وانظر أيضا: بلماحي زين العابدين، مرجع سابق، ص108، ومن أجل أكثر تفاصيل أنظر:

ZOUAIMIA Rachid, "Réflexions sur le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes", Revue critique de droit et sciences politiques, N° 02, 2011, pp 22- 25.

3 – ZOUAIMIA Rachid، op cit, p 26.

المبحث الثاني:

التضييق من الاختصاص التنظيمي لسلطتي الضبط في مجال الإعلام

يعد الاختصاص التنظيمي الممنوح لسلطتي ضبط الإعلام من أهم الوسائل القانونية والأكثر تطورا لمواكبة التطورات الحاصلة خاصة في القطاعات التقنية، إلا أن هذا الاختصاص ضيق جدا ومحدود بالمقارنة مع السلطات التنظيمية الممنوحة لهيئات الضبط الأخرى لاسيما مجلس النقد والقرض[1]، وهو ما يظهر سواء من خلال منح سلطات الضبط في مجال الإعلام اختصاصات تنظيمية بموجب نص قانوني (المطلب الأول)، أو من حيث تحديد مجالات الاختصاص لسلطتي ضبط الإعلام على سبيل الحصر (المطلب الثاني).

المطلب الأول – منح الاختصاص التنظيمي لسلطتي ضبط الإعلام بموجب نص قانوني:

يعد الاختصاص التنظيمي من الصلاحيات الأصلية للسلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية والوزير الأول أو لرئيس الحكومة حسب الحالة، وفقا لنص المادة 141 من دستور 2020، وهذا يعني عدم الاعتراف دستوريا بسلطة التنظيم لسلطات الضبط المستقلة عامة، ولسلطتي ضبط الإعلام خاصة.

لا يجد الاختصاص التنظيمي لسلطتي ضبط الاعلام أساسه في أحكام الدستور، كما هو الشأن بالنسبة للاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية، وإنّما يجده في القانون بصورة صريحة وقطعية، سواء تعلق الأمر بسلطة ضبط الصحافة المكتوبة (الفرع الأول)، أو بسلطة ضبط النشاط السمعي البصري (الفرع الثاني).

الفرع الأول – سلطة ضبط الصحافة المكتوبة: تعد سلطة ضبط الصحافة المكتوبة سلطة ضبط مستقلة، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي[2]، من أجل ضبط نشاط الاعلام وذلك بالسهر على ضمان التعددية الإعلامية وممارسة مهنة الصحافة ومنع الاحتكار وتمركز وسائل الاعلام في يد جهة معينة، وعلى غرار باقي سلطات الضبط أسند لها المشرع سلطة تنظيمية، لا تجد أساسها القانوني في الدستور الجزائري، و إنما تجده في نصوص القانون رقم 12-05 المتعلق بالإعلام، بإسنادها سلطة إصدار اللوائح والتنظيمات في

1 – يستحوذ مجلس النقد والقرض على سلطة تنظيمية مهمة، يمارسها عن طريق الأنظمة التي تصدر في الجريدة الرسمية، وتصبح قابلة للتنفيذ مباشرة دون الخضوع لأية مصادقة من السلطة التنفيذية، وها ما دفع البعض للقول أن مجلس النقد والقرض بمثابة برلمان مصغر للبنوك والمؤسسات المالية، ومن أهم السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر وأكثرها تمتعا بالسلطة التنظيمية، انظر في ذلك: أوباية مليكة، مرجع سابق، ص 191. وهو ما يؤكد عليه نص المادة 62 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، ج ر ج ج عدد 52، الصادر في 27 أوت 2003، معدل ومتمم.

2 – تنص المادة 01/40 من القانون رقم 12-05 المتعلق بالإعلام على أنه «تنشأ **سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، وهي سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي** ».

ميدان الخدمة العمومية وفقا للمادة 2/40 من القانون نفسه التي تنص على أنه « ... **– تحديد قواعد وشروط الإعانات والمساعدات التي تمنحها الدولة لأجهزة الإعلام، والسهر على توزيعها...** ».

لم يكن نص المادة المذكورة واضحا، بل كان غامضا، إذ لم يرد فيها صراحة كلمة تنظيم، بل يمكن فهمه منه ضمنيا فقط، إضافة إلى أنه لم يبين درجة الإلزامية ولا قوة التنظيم، بمعنى هل تصدر بموجب مقرر أو توصية أو تعليمة[1].

كما منح المشرع الجزائري لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة سلطة تنظيمية غير مباشرة أي تمارسها عن طريق المساهمة، من خلال تقديمها لتوصيات وآراء سابقة لوضع قاعدة قانونية صادرة عن السلطة التشريعية أو التنفيذية طبقا لنص المادة 44 من القانون رقم 12-05 المتعلق بالإعلام التي تنص على أنه « ... **– يمكن كل هيئة تابعة للدولة أو جهاز صحافة إخطار سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وطلب الرأي المتعلق بمجال اختصاصها** ».

إلا أن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة لا تمارس وظيفتها الاستشارية من تلقاء نفسها، وإنما بعد الحصول على طلب من هيئات معينة، حتى تتمكن من إعطاء رأيها في المسألة المطلوب تقديم الاستشارة بشأنها والتي تدخل ضمن اختصاصها، كما أن رأيها لا يعد إلزاميا وإنما مجرد رأي اختياري.

الفرع الثاني – سلطة ضبط النشاط السمعي البصري: يجد الاختصاص التنظيمي لسلطة ضبط النشاط السمعي البصري أساسه القانوني في نص المادة 55 من القانون رقم 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري، التي تنص على أنه « **تتمتع سلطة ضبط السمعي البصري قصد أداء مهامها بالصلاحيات الأتية:**

في مجال الضبط:

- **تخصص الترددات الموضوعة تحت تصرفها من طرف الهيئة العمومية المكلفة بالبث الإذاعي والتلفزي من أجل إنشاء خدمات الاتصال السمعي البصري الأرضي، في إطار الإجراءات المحددة في هذا القانون.**
- **تحدد الشروط التي تسمح لبرامج الاتصال السمعي البصري باستخدام الاشهار المقنع للمنتوجات أو بث حصص الاقتناء عبر التلفزيون.**
- **تحدد القواعد المتعلقة ببث البيانات ذات المنفعة العامة الصادرة عن السلطات العمومية».**

إلا أنه من خلال المادة المذكورة أعلاه فإن المشرع الجزائري قد منح سلطة تنظيمية مباشرة لسلطة السمعي البصري في المسائل التقنية فقط، وسلطة تنظيمية غير مباشرة من خلال إبداء رأيها في الاستراتيجية

1 – بن عطية لخضر وتيشوش فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص 163.

الوطنية لتنمية النشاط السمعي البصري، وفي كل مشروع نص تشريعي أو تنظيمي يتعلق بالنشاط السمعي البصري، كما تبدي آرائها وتقدم اقتراحات حول تحديد أتاوات استخدام الترددات الراديوية، في الحزمات الممنوحة لخدمة البث الإذاعي، و في كل نزاع يتعلق بممارسة نشاط السمعي البصري إذا طلب منها ذلك[1]، في حين ضيّق من صلاحياتها في إصدار التوصيات في حالة واحدة وهي ترقية المنافسة في مجال الأنشطة السمعية البصرية، وفقا للمادة 03/50 من القانون نفسه[2].

المطلب الثاني – تحديد مجالات الاختصاص التنظيمي لسلطتي ضبط الإعلام على سبيل الحصر:

يظهر التضييق من الاختصاص التنظيمي لسلطتي ضبط نشاط الإعلام من خلال تحديد مجالات تدخل سلطتي ضبط الإعلام في هذا المجال، إذ لم يلقَ دورا مهما ولا عناية كافية مقارنة مع باقي الصلاحيات الأخرى الممنوحة لهاتين السلطتين، سواء بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة (الفرع الأول)، أو لسلطة ضبط السمعي البصري (الفرع الثاني).

الفرع الأول– سلطة ضبط الصحافة المكتوبة: كان مجال تدخل سلطة ضبط الصحافة المكتوبة محصورا جدا في المجال التنظيمي، ولا يتعدى اختصاصا واحدا يتمثل في ضبط إعانات ومساعدات الدولة وتوزيعها على مختلف أجهزة وفقا لنص المادة 40 من القانون رقم 12-05 المتعلق بالإعلام، والتي تنص على أنه: « ... – **تحديد قواعد وشروط الإعانات والمساعدات التي تمنحها الدولة لأجهزة الإعلام، والسهر على توزيعها...** »، ورغم ذلك فإنها لا تعد ممارسة فعلية للاختصاص التنظيمي ما دام أنها لا تقوم بذلك بصفة دائمة، وهذا ما يعني أن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة سلطة ظرفية، لأن القواعد التي تحددها لا تحتاج إلى سلطة تنظيمية دائمة ما دامت قواعد يمكن تحديدها بقرار واحد، ولا تحتاج إلى تغيير إلا بعد مدة طويلة[3]. هذا عكس ما جاء في قانون الإعلام لسنة 1990 الملغى الذي منح للمجلس الأعلى للإعلام صلاحيات تنظيمية أوسع، تضاهي السلطة التنظيمية الممنوحة لنظيره الفرنسي[4]، وتشمل العديد من الجوانب المرتبطة بخدمات الإعلام والمتمثلة في:

– تبيان بدقة كيفيات تطبيق حقوق التعبير عن مختلف تيارات الآراء.

1 – المادة 50 /3 من القانون رقم 14-04، المتعلق بنشاط السمعي البصري.

2 – تنص المادة 50 /3 من القانون رقم 14-04، المتعلق بالنشاط السمعي البصري على أنه « – **تقدم توصيات من أجل ترقية المنافسة في مجال الأنشطة السمعية البصرية** ».

3 – ZOUAIMIA Rachid, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, Belkeise Edition, Alger, 2013, p 100.

4 - ZOUAIMIA Rachid, "Réflexions sur le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes", op.cit, p 19.

– التحديد في قراراته شروط إعداد النصوص والحصص المتعلقة بالحملات الانتخابية، وإصدارها، وإنتاجها، وبرمجتها ونشرها.

– تحديد قواعد الإعانات المحتملة، والمساعدات التي تمنحها الدولة للأجهزة الإعلامية التي تخولها صلاحيات الخدمة العمومية، والسهر على توزيعها العادل[1].

– إعداد دفاتر الشروط المتعلقة باستعمال الترددات الإذاعية الكهربائية والتلفزية[2].

التحديد في مجالات تدخلها يظهر أكثر من خلال عدم منحها حتى إمكانية استشارتها أثناء إعداد مشاريع القوانين والأنظمة المتعلقة بالإعلام، وهذا عكس المشرع الفرنسي الذي منح صلاحيات استشارية واسعة للجنة الوطنية للإعلام والحريات (CNIL) Conseil National d'Information et liberté والتي تكون إلزامية في حالات محددة مثل: تقديم رأيها في كل نص تنظيمي يرخص للأشخاص المعنوية المسيّرة لمرفق عام، والتي تقوم بدراسة المعلومات المتعلقة بالإدانة، المخالفة، وإجراءات الأمن[3].

الفرع الثاني – سلطة ضبط النشاط السمعي البصري: أنشأت هذه السلطة بموجب القانون رقم 12-05 المتعلق بالإعلام، إلا أنه لم يتم تحديد مهامها وصلاحياتها، ولا سيرها سوى بموجب قانون السمعي البصري رقم 14-04 سالف الذكر، الذي حدد لها اختصاصا تنظيميا يتمثل في ضبط شروط تحسين الخدمات المقدمة للجمهور.

يقتصر الاختصاص التنظيمي المخول لسلطة ضبط النشاط السمعي البصري في وضع القواعد والشروط التي تهدف إلى تحسين الخدمات عن طريق إيصال البيانات طبقا للشروط المحددة من طرف سلطة الضبط بموجب المادة 55 من القانون رقم 14-04 سالف الذكر.

ومن خلال استقراء المادة المذكورة آنفا، يتأكد أن سلطة ضبط النشاط السمعي البصري لا تتمتع باختصاص تنظيمي سوى في الأمور التقنية والفنية، والتي تتعلق بتخصيص الترددات الموضوعة تحت تصرفها من طرف الهيئة العمومية المكلفة بالبث الإذاعي والتلفزي، من أجل إنشاء خدمات الاتصال السمعي البصري الأرضي، وبتحديد الشروط التي تسمح لبرامج الاتصال السمعي البصري، باستخدام الإشهار المقنع للمنتوجات أو بث حصص الاقتناء عبر التلفزيون، وبتحديد القواعد المتعلقة ببث البيانات ذات المنفعة العامة الصادرة عن السلطات العمومية ، في حين تستحوذ السلطة التنفيذية على التنظيم العام لهذا المجال، وبالتالي بالشروط العامة المتعلقة بالاستثمار في القطاع وضمان نزاهة المنافسة، وذلك إمّا بالإحالة إلى تطبيق العديد من المواد، أو إحالة تحديد شروط ذلك إلى التنظيم، ومن أمثلة ذلك:

1 – المادة 59 من القانون رقم 90-07، المتعلق بالإعلام.
2 – المادة 61 من القانون نفسه.
3 – زقموط فريد، مرجع سابق، ص 53.

– تحديد المقابل المالي من إنشاء خدمة الاتصال السمعي البصري وكيفيات دفعه، يكون من اختصاص التنظيم وفقا للمادة 26 من القانون رقم 14-04 سالف الذكر.

– تحديد شروط وإجراءات الترشح يكون من اختصاص التنظيم وفقا للمادة 22 من القانون نفسه [1].

أمّا عن الصلاحيات الاستشارية فقد منح لها القانون صلاحيات واسعة، من بينها إبداء رأيها حول كل مشروع نص تشريعي أو تنظيمي يتعلق بنشاط السمعي البصري.

يتبين من خلال دراستنا للمهام التنظيمية الممنوحة لسلطتي ضبط الإعلام أنها جد محصورة، وهذا إن دلّ على شيء، فإنّما يدل على عدم توافر إرادة سياسية حقيقية في انسحاب الإدارة الكلاسيكية من تسيير قطاع الإعلام والإشراف عليه.

خـــــاتمة:

منح المشرع الجزائري لسلطتي ضبط الإعلام اختصاصات تنظيمية من أجل ضبط قطاع الإعلام، إلاّ أن هذا لا يعني نزع الاختصاص من السلطة التنفيذية التي تعتبر صاحبة الاختصاص الأصلي، والممنوح لها دستوريا، وإنّما ما تقوم به هذه الهيئات ما هو إلا تكملة لاختصاصات ودور السلطة التنفيذية، وبهذا لا تمارس سوى اختصاصا فرعيا واستثنائيا، فرضه التغيير في أساليب التسيير الإداري مواكبة للتطور التكنولوجي.

إلا أنه لا تكمن أهمية السلطة في الصلاحيات الممنوحة لها، وإنّما في تمكينها من ممارستها فعلا، وعدم تقييدها، وهو ما يرتبط دائما بتوافر الإرادة الحقيقية للدولة في ذلك، والتي لم تظهر في سلطتي ضبط الإعلام، إذ تعمل دائما على التضييق من صلاحياتها، سواء من خلال منحها لهذه الاختصاصات بموجب نصوص قانونية، أو من خلال حصر مجال تدخلها في المسائل التقنية والفنية.

فإذا أرادت الدولة فعلا أن تحقق هاتان السلطتان الأهداف المرجوة منها، وهي تحقيق المردودية والفعالية المطلوبة – أمام عجز الإدارة الكلاسيكية عن تسيير هذه المجالات بسبب عدم توافر الخبرة والكفاءة – ما عليها سوى ممارسة صلاحياتها كما يجب، والتقليص من صلاحيات السلطة التنفيذية التي تبقى دائما ورائها، وعدم التدخل في عملها سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة.

ومن أجل تحقيق ذلك لابدّ من:

– تحديد مجالات اختصاص السلطة التنظيمية بشكل دقيق وواضح من أجل تفادي تداخل الاختصاص بين هاتين السلطتين والسلطة التنفيذية، وتجنب أية عرقلة القطاع أو المرفق.

– العمل على الإنقاص من هيمنة وتدخل واحتكار الدولة على وسائل الإعلام بصفة عامة.

1 – المرجع نفسه، ص 54.

قائمة المراجع والمصادر:

أولا-المراجع باللغة العربية:

1- الرسائل ومذكرات الماجستير

- رسائل الدكتوراه

1- أوباية مليكة، المعاملة الإدارية للاستثمار في النشاطات المالية وفقا للقانون الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم، تخصص: قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2016.

2- محمودي سميرة، الاختصاص التنظيمي لمجلس النقد والقرض، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2017.

-مذكرات الماجستير

- فتوس خديجة، الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2010.

2- المقالات

1 - بلماحي زين العابدين، " الاختصاص القاعدي للسلطات الإدارية المستقلة"، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد06، العدد01، 2022، ص ص 101-129.

2 - بن عطية لخضر، وتيشوش فاطمة الزهراء، " محدودية سلطات الضبط في مجال الصحافة المكتوبة "، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 06، العدد 01، جانفي 2020، ص ص 152-170.

3- زقموط فريد، "الاختصاص التنظيمي لسلطتي ضبط الإعلام"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد 03، 2021، ص ص 41 – 57.

3- النصوص القانونية:

أ-الدساتير

1- الدستور الجزائري لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر ج ج عدد 76، صادر في 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر ج ج عدد 14، الصادر في 07 مارس 2016.

2- التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر ج ج عدد 82، الصادر في 30 ديسمبر 2020.

ب-النصوص التشريعية

1- قانون عضوي رقم 12-05، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالإعلام، ج ر ج ج عدد 02، صادر في 15 جانفي 2012.

2- قانون رقم 90-07 مؤرخ في 03 أفريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج ر ج ج عدد 14، صادر في 04 أفريل 1990، معدل ومتمم بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-13، المؤرخ في 26 أكتوبر 1993، ج ر ج ج عدد 96، الصادر في 27 أكتوبر 1993 (ملغى).

3- أمر رقم 03-11، مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج ر ج ج عدد 52، صادر في 27 أوت 2003، معدل ومتمم.

4- قانون رقم 14-04، مؤرخ في 24 فيفري2014، يتعلق بنشاط السمعي البصري، ج ر ج ج عدد 16، صادر في 23 مارس 2014.

ثانيا- المراجع باللغة الفرنسية:

1-Ouvrage

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

2-Article

-ZOUAIMIA Rachid, "Réflexions sur le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes", Revue critique de droit et sciences politiques, N° 02, 2011.