ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2021 المجلد: الخامس العدد: الثاني ص.ص: 947-962

تراجع المشرع الجزائري على التصريح شَكَّلَ قيداً على حرية اصدار الصحف في القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام.

The Algerian legislator's retraction of the statement constituted a restriction on the freedom to publish newspapers In the Organic Law 12-05 relating to the media

بن ذهيبة رباب ريمة *
مخبر الحقوق والعلوم السياسية جامعة الجزائر 1
R.BENDHIBA@UNIV-ALGER.DZ

مصطفى بن جلول
جامعة عمار ثليجي- الأغواط
mus.benjelloul@yahoo.fr

تاريخ إرسال المقال: 2021/07/27 تاريخ قبول المقال: 2021/08/11 ..تاريخ نشر المقال: 2021/09/01

الملخص

تعتبر حرية اصدار الصحف من أهم معايير تحديد حرية الصحافة، فانطلاقا من كيفية تنظيمها يتم قياس درجة تمتع الصحافة بالحرية الكافية لممارسة العمل الصحفي، فبالنسبة للمشرع الجزائري نظم حرية اصدار الصحف في القانون العضوي للإعلام رقم 12-05، وأحاط إصدارها بمجموعة من الإجراءات والشروط الواجب توفرها في صاحب الطلب، على ان يقوم بعدها بإيداع ملف طلب تأسيس نشرية دورية لدى سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وذلك عن طريق تقديم تصريح مسبق موقع من طرف المدير مسؤول النشرية، إلا ان المشرع قيد البدء في المشروع بشرط موافقة الجهة المختصة وحصول المعني على اعتماد ما شكل قيد على حرية الصحافة.

الكلمات المفتاحية: التصريح، الترخيص، الاعتماد، اصدار الصحف، حرية الصحافة

ABSTRACT:

The freedom to publish newspapers is one of the most important criteria for determining the freedom of the press. Based on how it is organized, the degree to which the press enjoys sufficient freedom to practice journalistic work is measured. For the Algerian legislator, he regulated the freedom to publish newspapers in the Organic Law of Media No. 12-05, and its issuance included a set of procedures and conditions that must be met by the applicant, provided that he then deposits the file of an application for the establishment of a periodical publication with the authority to control the written press, by submitting a signed prior permit. On the part of

* المؤلف المرسل

the director in charge of the publication, however, the legislator is in the process of starting the project, provided that the competent authority approves and the concerned obtains an approval that constitutes a restriction on the freedom of the press.

key words: permit, licensing, accreditation, issuing newspapers, freedom of the press.

المقدمة:

يكون أمام المشرع في تنظيمه لحرية من الحريات أحد نظاميين، واختياره لأحدهما دون الآخر يخضع للفلسفة التي يعتنقها، وحقيقة نظرته إلى الحرية والاتجاه السياسي المسطر عليه. فأما أحدهما فهو النظام الردعي، وأما الآخر فإنه النظام الوقائي.

فالنظام الردعي يعكس الاتجاه الديمقراطي الحر، ويمثل الرؤية الديمقراطية في تنظيم الحريات، فهو يقوم على أساس إفساح الطريق أمام الفرد في ممارسة نشاطه أو حريته، دون أن يخضع في ذلك لأي إجراء أو قيد سابق يمكن أن يعوق ممارسته له أو إياها، وكل ما هناك أنه إذا أساء استعمال هذه الحرية أو ذاك النشاط، فإنه يتعرض للمساءلة القانونية. ويعد من أبرز تطبيقاته نظام الإخطار الذي يعني مجرد إعلان صاحب الشأن للجهة المختصة عن عزمه في القيام بنشاط ما أو حرية معينة، ولا تملك هذه الجهة منعه من ممارسة هذه الحرية أو ذاك النشاط، ومن هنا يقتصر دوره على أنه يُمكّن هذه الجهة من اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة ما قد يترتب على ممارسة هذه الحرية أو ذاك النشاط من إضرار للنظام العام.

وعلى خلاف ذلك تماما النظام الوقائي الذي يعكس النظرة المقيدة للحريات الفردية، فهو ترجمة للنظام الشمولي، ذلك لإن الفرد وفقا له لا يستطيع ممارسة حريته إلاّ بعد أن يستأذن الإدارة، وأن ترخص له بذلك، ومن هنا يتوقف تمتعه بهذه الحرية على إرادة السلطة الإدارية التي إن شاءت منحت وإن أبت منعت وعلى هذا النحو لا يقيد هذا النظام الحرية فحسب، وإنما يجعل ممارستها والتمتع بها مستعبدا، ويعتبر الترخيص المثل البارز لهذا النظام.

فالمشرع الجزائري شأنه شأن العديد من التشريعات في العالم العربي اعتمد على أكثر من نظام فيما يخص تنظيمه لحرية اصدار الصحف، فالمعمول به عند البدء في إعداد مشروع إنشاء نشرية دورية طرح مبدأ حرية الاعلام والصحافة، لأن إنشاء النشرية سوف يتطلب **إما تقديم تصريح مسبق** من طرف المسؤول عنها للسلطة المختصة وهذا ما اتبعه المشرع الجزائري بالنسبة للصحف الوطنية في قانون الإعلام الملغى رقم 90-07، **وإما الحصول على رخصة مسبقة** وتقوم بتسليمها السلطة الإدارية المؤهلة لذلك قانونا ولربما هنا يكمن التراجع الذي عرفه المشرع الجزائري في قانون العضوي 12- 05 بالنسبة لتأسيس الصحف واصدارها.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2021 المجلد: الخامس العدد: الثاني ص.ص: 947-962

الهدف من هذه الورقة البحثية معرفة أين يكمن التراجع في النظام القانوني لحرية إصدار الصحف المنصوص علية في القانون العضوي 12-05 وإبراز فيما إذا كُنّا أمام قيود تشكل حماية لحرية اصدار الصحف أم أنها قيود تعرقل التكوين السهل والسريع لها لتعيق ممارسته، فالإشكالية المطروحة هل النظام القانوني الذي كرس المشرع الجزائري في القانون العضوي للإعلام رقم 12-05 شكّل قيدا أمام حريتها ؟

اعتمدنا في هذه الورقة البحثية المنهج الوصفي المناسب لهذا النوع من البحوث والدراسات، حيث انتهجنا محورين أردنا بكل محور الإجابة عن الإشكالية المطروحة فكان المبحث الأول: التصريح المسبق كوسيلة إخطار وأثره على حرية إصدار الصحف. أما المبحث الثاني ارتأينا أن ندرس حدود سلطة الجهة الإدارية المختصة في موفقة أو رفض التصريح المسبق وفقا للفقه القضاء.

المبحث الأول: التصريح المسبق كوسيلة إخطار وأثره على حرية إصدار الصحف.

تعتبر حرية اصدار الصحف من بين الحريات الأساسية فهي بهذا أولى بالحماية من الحريات غير الاساسية، ولذا فان ايراد القيود والضوابط على الحريات الأساسية يكون من اختصاص السلطة التشريعية، لذلك نص المشرع الجزائري في نص المادة 11 من القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام على حرية اصدار الصحف، سنحاول من خلال هذا المبحث الكشف عن حقيقة نظام حرية الصحف إذا مكان عن طريق تصريح مسبق(المطلب الأول) أم ترخيص مسبق (المطلب الثاني)

المطلب الأول: تعريف التصريح المسبق

هو وسيلة من وسائل تنظيم ممارسة الحريات الفردية بقصد الوقاية مما قد ينشأ عنها من ضرر، وذلك بتمكين الإدارة العامة عند أعلامها بالعزم على ممارسة نشاط معين من المعارضة فيه إذا كان غير مستوف للشروط التي أوجبها القانون سلفا وبصفة موحدة لشرعية مزاولته. ومن شأنه تقييد ممارسة النشاط المفروض عليه بالقدر الذي يجعله متفقا مع النظام العام ويجب على المشرع الاقتصار عليه دون الترخيص عند تنظيمه للحريات المعنوية والمادية الجوهرية باعتبار أنه الحد الأقصى الذي يجوز تقييدها به. وبذلك يجب ان يكون فرضه بقانون لا بإجراء اداري وبالرغم من صفته الوقائية فانه يعتبر متفقا مع نظام الحرية خصوصا وأنه يجعل ممارسة الحريات في يد الأفراد لا في يد الجهات الإدارية وأخيرا فانه يترتب على عدم المعارضة فيه أن يصبح النشاط المخطر عنه نهائيا غير قابل للتعديل أو الإلغاء[1].

[1] محمد الطيب عبد اللطيف، نظام الترخيص والإخطار في القانون المصري (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه دولة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ص 502.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2021 المجلد: الخامس العدد: الثاني ص.ص: 947-962

ومن ثم فإن الاخطار ليس الا مجموعة من البيانات يقدمها الشخص لجهة الإدارة المختصة أو هو مجرد تنبيه لها بالعزم على ممارسة نشاط معين وليس طلبا ولا التماسا بممارسة النشاط المذكور وبالتالي فانه ليس عائقا له[1].

حسب الفقيه الفرنسي jean Rivero الاخطار يعتبر إجراء يقدم أحيانا على أنه كيفية أو طريقة من الطرق المستعملة في النظام الوقائي، وإن كان يتميز عنه في الحقيقة، ففي ظل نظام التصريح أو الإخطار تتوقف ممارسة الحرية كما في حالة الترخيص الإداري المسبق على مسعى يقوم به الشخص لدى السلطة العمومية، إذ يجب عليه أن يخطرها بالنشاط الذي قرر القيام به أو ممارسته في الظروف والأشكال التي حددها القانون [2]، ولكن الأمر هنا وعلى خلاف النظام الوقائي وما يجري فيه، فإن للسلطة العمومية دورا سلبا فقط، فالتصريح لا يعطيها أي سلطة للبت والقرار، بل تكتفي بتسجيله، وبعد معاينته والتحقق من صحته وقانونيته تمنح مقدمه وصلا يمكنه من الاثبات لاحقا بأنه في وضع قانوني، ومن ثم فإنها لا تتلقى سوى إعلاما أم خبرا بالموضوع[3].

ومن هذا المنظور فان مدلول التصريح يتمثل في كونه أسلوبا أو إجراء له وظيفة واحدة هي إعلام السلطة العمومية بما ينوي الافراد الإقدام عليه، فهو أسلوب من شأنه تسهيل عملية الوقاية من كل اضطراب محتمل يمكنه المساس بالنظام العام. فالتصريح أو الاخطار كقاعدة عامة مشروط لإضفاء طابع الشرعية على النشاط الذي يخضع له القانون، ومن ثم فإن غياب الإخطار أو عدم صحته وقانونيته من شأنه تعريض القائم به لعقوبات جنائية[4].

وقد عرف البعض الاخطار أو التصريح بانه التزام الأفراد أو الهيئات إحاطة جهة الإدارة علما بانعقاد العزم على ممارسة النشاط محل الاخطار بقصد تمكنها من مراقبته واتخاذ الاحتياطات اللازمة لمنع ضرره ومنع ممارسته في الخفاء. وكثيرا ما يكون نظام الاخطار مقترنا بالسلطة الإدارة في الاعتراض على

[1] Jean Rivero ; les libertés publiques ;1- les droits de l'homme ; presse universitaire de France ;1ère édition ;1973 ; p176.

[2] Jean roche. Libertés publiques. Paris. dalloz. 1981.p 38.
La déclaration préalable consiste dans l'obligation faite aux personne désireuses d'exercer certaine activités d'eninformer du préalable la puissance publique grace a une déclaration précisant l'objet et les modalités de l'activité envisagée.

[3] عزاوي عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 212.

[4] عزاوي عبد الرحمان، المرجع السابق، ص211.

تراجع المشرع الجزائري على التصريح شَكَّلَ قيداً على حرية اصدار الصحف في القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام

ممارسة النشاط المخطر عنه عند عدم استيفاء الشروط المقررة سلفا[1].مجموعة من البيانات يقدمها الشخص لجهة الإدارة المختصة بغرض تنبيهها عن عزمه على ممارسة نشاط معين، وليس طلبا ولا التماسا بممارسة النشاط.

التصريح أو الاخطار المسبق انطلاقا من هدفه ومما يتصف به من خصائص يتميز بانه أخف أساليب الضبط الإداري التي يمكن فرضها على ممارسة الحرية، ويعد في ذات الوقت أكثرها اقترابا من النظام العقابي الذي يقوم على عدم تدخل سلطات الضبط الإداري مقدما في ممارسة الحرية ويكتفي بتوقيع العقاب إذا حدث ما يخل بسلامة المجتمع[2].

وللتصريح المسبق نوعين النوع الأول: وهو الاخطار غير المقترن بحق الإدارة في الاعتراض على ممارسة النشاط أو الحرية، فبمجرد مباشرة القيام بالإخطار واتمامه عمليا لدى السلطة المختصة ودون انتظار إذنهاّ أو موافقتها أو انتظار اجال معينة يجوز للفرد الحق في ممارسة الحرية، فهو مجرد اجراء مظهري الهدف منه احاطة الإدارة علما بفحوى الاخطار أو التصريح، حيث تصل أصحاب الشأن من المصرحين وصلا بذلك[3].

فهذا النوع من الّإخطار يهدف إلى جذب انتباه سلطة الضبط المختصة، والتعبير عن النية والرغبة الشخصية والذاتية للمصرحين لدى الإدارة في ممارسته للنشاط أو الحرية بعد اخذ هذه الأخيرة علما بهلكي تكون على علم بالمخاطر او المضايقات لاتي يمكن أن تنجم عن ممارسة النشاط المصرح به، أو لتسهيل ممارسته. مع حقها في ان تقدم للمحاكمة الشخص الذي يمارس النشاط دون استيفاء الشروط القانونية.

النوع الثاني: هو الإخطار اقتران حق الإدارة في الاعتراض على ممارسة النشاط أو الحرية المرغوب في ممارستها، مما يعني تمتعها بسلطة تكييف الأمور وفق ما يفرضه واقع الحال وما تراه، ولكن مع بقائها في إطار سلطتها المقيدة التي يحكمها نظام الاخطار والذي يمنح للإدارة دورا سلبيا يتمثل في تلقي التعبير عن النوايا بالممارسة وتسجيله ماديا عن طريق منح وصولات باستلام الإخطارات أو التصاريح، أي التأكد

[1] يامة إبراهيم، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، 2014-2015، ص 134.

[2] محمد احمد فتح الباب، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، (دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ص 62.

[3] عزاوي عبد الرحمان، مرجع نفسه، ص 214.

من استيفاء الشروط القانونية المطلوبة في الشخص المصرح لمزاولة النشاط وليس دور او سلطة اصدار القرار التنفيذي[1].

ففي هذا النوع من الإخطار لا تكتفي الإدارة بموقف سلبي بل تتخذ موقفا أو سلوكا إيجابيا تبدي بموجبه موقفا من عملية الإخطار أو التصريح واحقية المخطر في ممارسة الحرية من عدمها، وذلك عن طريق التعامل مع الموضوع بطريقة مغايرة لحالة الإخطار غير المقترن بحق الإدارة في الاعتراض، وهو ما حدا بالعديد من الشراح إلى القول بأن الإخطار في هذه الحالة يقترب كثيرا من نظام الترخيص الإداري المسبق حتى يكاد يلامسه او يختلط به، ففي هذه الحالة يقدم الاخطار الى السلطة المختصة التي يكون لها خلال مهلة معينة حق الاعتراض ومنع ممارسة الحرية أو النشاط، وذلك في حالة عدم استيفاء البيانات والشروط والأحكام التي يقررها القانون أو عدم صحة البعض منها مما يجعل التصريح أو الإخطار غير كامل، أو إذا لم يكن في استطاعة الإدارة حماية النظام العام بالوسائل والاحتياطات التي لديها[2].

المطلب الثاني: تعريف الترخيص

عرفه محمد الطيب عبد اللطيف بقوله: الترخيص وسيلة من وسائل تدخل الدولة في ممارسة النشاط الفردي للوقاية مما قد ينشأ عنه من ضرر، وذلك بتمكين الهيئات الإدارية بفرض متراه ملائما من الاحتياطات التي من شأنها منع هذا القرار أو رفض الإذن بممارسة النشاط إذا كان لا يكفي للوقاية منه اتخاذ الاحتياطات المذكورة أو كان غير مستوف للشروط التي قررها المشرع سلفا[3].

وعرفه عصمت عبد الله الشيخ بأنه[4]: الإجراء الذي بمقتضاه يتم استئذان الإدارة بممارسة نشاط معين. موضحا ان الترخيص بهذا المعنى يقوم على عدة عناصر هي:

- أن هناك نشاطا أو حرية يستوجب المشرع لممارستها الحصول مقدما على إذن من الإدارة.
- استئذان الإدارة في مباشرة أو ممارسة هذا النوع من النشاط.
- لا تستطيع الإدارة أن تمنع الأفراد من التقدم بطلب الحصول على الإذن.

الترخيص اجراء ضبطي بسيط يستهدف الحفاظ على النظام العام

[1] عزاوي عبد الرحمان، مرجع نفسه، ص 220.

[2] راجع محمود عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق، جامعة عين شمس العددان 3 و4 ، 1980ص123.

[3] محمد الطيب بد اللطيف، المرجع السابق، ص 427.

[4] عصمت عبد الله الشيخ، النظام القانوني لحرية اصدار الصحف، دار النهضة العربية، مصر، 1999،ص 67.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 7404-2661
السنة: 2021 المجلد: الخامس العدد: الثاني ص.ص: 947-962

يبدو أن هذا الاخطار لا يعدو أن يكون ترخيصا أضفى عليه المشرع الجزائري صفة الإخطار لإخفاء حقيقته، لأن الاخطار يكون لتقديمه أثر فوري، أي أنه يترتب على تقديمه أن يكون من حق صاحب الشأن إصدار صحيفته التي أخطر عنها مباشرة، دون انتظام مدة معينة أو القيام بإجراء آخر، وإلا فإنه لا يعد إخطارا وإن أضفي عليه هذا الوصف، وانما يكون في الحقيقة مجرد ترخيص مُقَنَّع.

ولا شك ان هذا يشكل قيد يحد من حرية اصدار الصحف، لإنه يجعل إصدارها مرتبطا بموافقة السلطة المختصة.

نصت المادة 11 من القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام [1]على " إصدار كل نشرية دورية يتم بحرية. يخضع إصدار كل نشرية دورية لإجراءات التسجيل مراقبة صحة المعلومات، بإيداع تصريح مسبق موقع من طرف المدير مسؤول النشرية، لدى سلطة ضبط الصحافة المكتوبة المنصوص عليها في هذا القانون العضوي ويسلم له فورا وصل بذلك"

من خلال نص المادة أعلاه يتضح أن المشرع الجزائري في القانون العضوي للإعلام أقر حرية إصدار الصحف صراحة، فهذه الحرية مكفولة تقتضي إيداع مسبق لدى سلطة الضبط المختصة.

إلاّ أنه في المادة 13 من نفس القانون العضوي تراجع عن ذلك " بعد إيداع التصريح المذكور في المادتين 11 و12 وتسليم الوصل، تمنح سلطة ضبط الصحافة المكتوبة الاعتماد في أجل ستين يوم (60) ابتداء من تاريخ إيداع التصريح. يمنح الاعتماد إلى المؤسسة الناشرة. يعتبر الاعتماد بمثابة الموافقة على الإصدار."

كما منح المشرع في ذات القانون السلطة المختصة حق رفض طلب اصدار نشرية دورية وفقا لنص المادة 14 من نفس القانون التي تنص على "في حالة رفض منح الاعتماد تبلغ السلطة ضبط الصحافة المكتوبة صاحب الطلب بالقرار مبررا، قبل انتهاء الآجال المحددة في المادة 13 أعلاه، ويكون هذا القرار قابلا للطعن أمام الجهة القضائية المختصة."

فكلمة الاعتماد تعني القبول أو الرضا المعبَّر عنه والصادر عن إحدى السلطات على مسعى أحد الأشخاص عندما ترى أنه يستوفي الشروط والإجراءات المطلوبة لممارسة نشاط ما، ومنها تلك المطلوبة

[1] القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012 يتعلق بالاعلام.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 7404-2661
السنة: 2021 المجلد: الخامس العدد: الثاني ص.ص: 947-962

للانضمام إلى مهنة معينة وممارستها ممارسة حرة على سبيل الاحتراف ومجردة من كل تبعية تعاقدية في شكل عقد أو علاقة عمل مع جهة ما[1].

ويستعمل هذا المصطلح عادة عندما ترخِّص الجهات الإدارية المختصة للشخص بممارسة مهنة منظمة يستوجب ولوجها تكوينًا وتخصصًا علميين جامعيين أو شبه جامعيين، وذلك بعد التسجيل في الجدول الوطني الخاص بالمهنة والمنظمة أو النقابة المهنية المشرفة عليها، ليُتوَّجَ بمنح بطاقة مهنية لها مواصفات معينة تحددها الجهة الإدارية التي تصدرها وتحمل خِتمها، وهو التسجيل الذي تكون له قيمة الاعتماد. كما يستعمل الاعتماد كصورة من صور الترخيص الإداري في مجال ممارسة بعض الأنشطة المنظمة[2].

بل أكثر من ذلك فقد كان هذا الاعتماد في القانون الجزائري إلزاميًا، إذ يمثل تقنية قانونية آذنة وإجبارية لا يمكن للمؤسسات الخاصة الخاضعة لها أن توجد أو تؤسس بدونها، ليظهر الاعتماد والحالة هذه بمثابة شهادة ميلاد قانوني للمؤسسات الصحفية وهذا ما أكدته المادة 14 السالفة الذكر.

وفقا لما سبق ذكره عن نظام الاعتماد نستنتج أنه لا يتناسب والتصريح المسبق الذي نص عليه المشرع الجزائري في المادة 11 سالفة الذكر، لتأكيد ذلك سنتطرق إلى شرح معنى التصريح المسبق (الإخطار) ثم شرح الترخيص الذي يعتبر الاعتماد من إحدى استعمالاته.

المبحث الثاني: حدود السلطة المختصة في مرحلة تأسيس الصحف

أن سلطة الجهة المختصة بتلقي التصريح المسبق في قبوله أو رفضه يعد من أهم المعايير التي يمكن عن طريقيها التمييز بين الاخطار والترخيص، خصصنا هذا المبحث لمعرفة مدى تدخل الجهة الإدارة المختصة في تأسيس الصحف.

المطلب الأول: تزايد مظاهر السلطة التقديرية للإدارة لحرية اصدار الصحف

إن الهدف من حرية اصدار النشريات الدورية هو القضاء على احتكار الدولة وتكريس حرية الصحافة والتعددية الإعلامية، من خلال فرض شروط واتباع اجراءات بسيطة لصحتها ورقابتها، بالإضافة إلى العمل على زيادة الضمانات ورفع القيود الواردة على هذه الحرية.

---

[1] أوباية مليكة، اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقل في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية، يومي23 و24 ماي.

[2] عزاوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2007، ص، 161-162.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2021 المجلد: الخامس العدد: الثاني ص.ص: 947-962

وفي هذا الصدد بادر المشرع الجزائري في القانون العضوي للإعلام رقم 12-05 بإنشاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، والتي تعتبر هيئة مستقلة تتصل مباشرة برئيس الجمهورية، كما أنها مطالبة برفع تقرير سنوي إلى البرلمان لتوضيح نشاطها، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وقد أسندت إليها عدة مهام تصب في مجملها إلى التكريس الأمثل للتعددية الإعلامية في إطار احترام النصوص القانونية والتنظيمات المعمول بها.

كما تمثل هذه السلطة هيئة استشارية، حيث يمكن لكل هيئة تابعة للدولة أو جهاز الصحافة إخطار سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وطلب رأيها في مجال اختصاصها، ويتعزز دورها الرقابي والاستشاري من خلال تشكيلتها المتنوعة، حيث تضم أربعة عشر (14) عضو يعينون بمرسوم رئاسي، وتجمع بهذه الصفة بين الأعضاء المعينون من طرف رئيس الجمهورية والأعضاء المقترحين من طرف كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة، وكذا الأعضاء المنتخبون بالأغلبية المطلقة من بين الصحفيين المحترفين الذين يثبتون خمسة عشر (15) سنة على الأقل من الخبرة المهنية.

فحسب نص المادة 11 السالفة الذكر فإن إيداع التصريح المسبق الهادف لإصدار نشرية دورية يكون لدى سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، كما خولها القانون العضوي للإعلام صلاحية منح أو رفض تقديم الاعتماد الذي يعتبر بمثابة الموافقة على الصدور وذلك حسب نص المادتين 13 و14 من ذات القانون.

إلاّ أن سلطة الجهة المختصة بتلقي الاخطار (التصريح المسبق) في قبوله أو رفضه يعد من أهم المعايير التي يمكن عن طريقيها التمييز بين الاخطار والترخيص، فالإخطار على خلاف الترخيص لا تتمتع الجهة المختصة بتلقيه بأي سلطة في قبوله أو رفضه فدورها يتوقف عند حد التحقق من وجود كافة البيانات المطلوبة قانونا، والتثبت من صحة المعلومات المدونة به[1].

وتعبيرا عن ذلك يقول الفقيه الفرنسي ريفيرو يختلف الاخطار عن الترخيص في أن دور الإدارة في الترخيص يكون إيجابيا، بينما دورها بالنسبة للإخطار يكون سلبيا، لإنها بالنسبة لهذا الاجراء الأخير لا تملك أي سلطة في اتخاذ أي قرار بصدده، وانما كل ما تقوم به هو مجرد تسجيل ما ورد به من بيانات، بعد التأكد من صحتها. ثم تعطى صاحب الشأن ما يفيد تسلمها إياه، ويكون له بعد ذلك مباشرة ممارسة هذا النشاط او تلك الحرية[2].

[1] محمد باهي أبويونس، التقييد القانوني لحرية اصدار الصحافة (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة للنشر، 1996، ص 278

[2] Jean Rivero ; les libertés publiques op.cit. p226.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 7404-2661
السنة: 2021 المجلد: الخامس العدد: الثاني ص.ص: 947-962

وعلى هذا النوع لا يعدو ان يكون الاخطار شكلا يكون على صاحب الشأن أن يستوفيه، أو مجرد اعلان للسلطة المختصة بعزمه على ممارسة حرية ما لأي نشاط معين، ومن هنا فانه لا يعد قيدا يعارض ارادته أو يكبح حريته.

لكن ماذا لو أن الجهة المختصة بتلقي الاخطار قد تبين لهاّ أن النشاط أو الحرية المزمع القيام بها تمثل تهديد للنظام العام، أو أن هذا النشاط هو عودة لحركة منحلة لها خطرها على النظام، فهل في هتين الحالتين يكون لها أن ترفض قبوله؟ وهل يجوز له أن تعلل الرفض بأن ما أقره المشرع من عقوبات لا يكفي لردع الإساءة الناجمة عن ممارسة هذا النشاط أو تفادي حدوثها؟ لكي يمكن الإجابة عن هذين التساؤلين نعرض موقف الفقه والقضاء في هذا الشأن.

المطلب ثاني: موقف كل من الفقه والقضاء في تدخل الجهة المختصة في الإخطار:

بعد أن قمنا بتحديد الجهة المختصة بتلقي ملف طلب اصدار نشرية دورية، وقمنا بتحديد سلطتها في موافقة أو رفض الطلب وفقا لما أقره القانون العضوي للإعلام رقم 12-05، سنقوم في هذا المطلب بتوضيح موقف كل من الفقه والقضاء في تدخل الإدارة في الإخطار.

أولا: موقف الفقه

توحدت آراء الفقهاء حول هذه المسألة فقذ ذهبوا إلى ان الجهة المختصة بتلقي الاخطار إدارية كانت أم قضائية لا يكون لها رفضه، حتى ولو رأت أن النشاط المزمع القيام به يهدد النظام العام، لان هذا يكون تكهنا بالغيب، والحكم على نشاط معين قبل ممارسته، فضلا عن أن السماح لهذه الجهة بذلك يعني السماح لها بفرض رقابتها على مضمون هذا النشاط. وهذا ما لا يجوز لها مطلقا، وإلاّ انقلب الاخطار إلى ترخيص، وتغيرت طبيعته من اجراء ردعي إلى إجراء وقائي والذي يعتبر من الإجراءات المعادية لنظام الحريات[1].

وتأكيدا لذلك يقول الفقيه الفرنسي Odent حينما يتطلب القانون إجراء الاخطار لممارسة نشاط ما، فإنه لا يكون للإدارة أن تمارس أي رقابة على مضمون هذا النشاط أو محله، ولا يمكن أن ترفض ان تسلم صاحب الشأن ايصالا عنه، إلاّ إذا كانت الأوراق والبيانات المدونة به غير صحيحة[2].

ويقول الفقيه Bonnard أنه لا يجوز للجهة المختصة بتلقي الاخطار الاعتراض عليه بدعوى أن النشاط المزمع القيام به غير مشروع، لان هذا يعني استبدال النظام الوقائي بالنظام الردعي، والحكم على

[1] محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 279.

[2] Odent Raymond, Contentieux administratif Paris, les course de droits, 1981, p.1910

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 7404-2661
السنة: 2021 المجلد: الخامس العدد: الثاني ص.ص: 947-962

النشاط قبل ممارسته، والتوقي منه قبل حدوثه. وهذا لا ريب وضع يتعارض مع نظام الحريات الديمقراطي والذي يقتضي أن يكون التحقق من مشروعية أو عدم مشروعية النشاط بعد لا قبل ممارسته، لكي يكون هذا الحكم مبنيا على الحقيقة لا على الحدس والتخمين، ومن هنا فإنه لا يكون أمام الجهة المختصة إلاّ أن تلجأ للقضاء حل ما إذا ترتب على ممارسة هذا النشاط أو تلك الحرية ضرر ما بالنظام، ولا يكون لها أن تحظره بداية لتوقع حدوث هذا الضرر[1].

ومن هنا فإن السلطة المختصة وفي جميع الأحول لا تملك إلا قبول الاخطار ولا يكون أمامها خيار آخر وهذا ما يعبر عنه البعض بقوله إن الاخطار يفرض على الإدارة التزاما بأن تخلى الفرد وبين ممارسة حريته أو نشاطه[2].

ومن جهة أخرى لا يمكن للجهة المختصة أن ترفض قبول الاخطار حتى ولو كانت العقوبات المقررة قانونا على إساءة استعمال هذه الحرية أو النشاط غير كافية أو غير فعالة في الحيلولة دون) وقوع هذه الإساءة أو منع حدوثها، لان هذا يعني أنها تقوم بدور المشرع، وتغتصب سلطته، وتتدخل في نطاق الملائمة التشريعية التي لا تملك السلطة القضائية ذاتها بسط رقابتها عليها، وفضلا عن ذلك فان هذا يكون من أثره الخروج بالإخطار عن وظيفته التي لا تعدو أن تكون مجرد إحاطة السلطات المختصة علما فقط ببدء ممارسة نشاط ما أو حرية معينة.

والقول بغير ذلك يعني اننا نكون أمام ترخيص لا اخطار، لان معناه الاعتراف للإدارة بسلطة الرقابة على سبب ومحل النشاط ومنحها حق إصدار قرار بقبوله أو رفضه تبعل لظروف الحال.

ثانيا: موقف القضاء

إذا كان الفقه قد اتفق على أن الجهة المختصة بتبقي الاخطار لا يكون لها رفضه لاي سبب كان، باستثناء حال عدم اكتمال بياناته أو عدم صحتها، فهل كان للقضاء ذات الموقف أو كان له موقف آخر؟ هذا ما يمكن تبينه من خلال التعرف على موقف المجلس الدستوري من ناحية ومجلس الدولة من ناحية أخرى.

[1] محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 280.

[2] عصمت عبد الله الشيخ، النظام القانوني لحرية اصدار الصحف، دار النهضة العربية، 1999.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2021 المجلد: الخامس العدد: الثاني ص.ص: 947-962

1: موقف المجلس الدستوري الفرنسي:

في واحدة من أهم قراراته الذي مثل منعطفا جديدا في الرقابة الدستورية في فرنسا، وأكد بداية الحماية الدستورية الفعالة لحقوق المواطنين وحرياتهم، أثبت فيه المجلس الدستوري أنه بالفعل حصن الحريات الفردية في مواجهة المشرع وهو قراره الصادر في 17 يوليو 1971 الذي قضى بعدم دستورية القانون رقم 604 لسنة 1971 المعدل للقانون 1 يوليو 1901 بشان حرية الجمعيات والذي كان ينص على أنه إذا تبين للإدارة من الاخطار المقدم إليها عن قيام إحدى الجمعيات أن نظام الجمعية يقوم على سبب او محل غير مشروع، أو أن نشاطها يخل بالأخلاق العامة، عليها خلال خمسة أيام أن تحيل مقدم الاخطار إلى المحكمة الابتدائية إذا رأت مقتضى لذلك، وفي هذه الحالة يجب على رئيس المحكمة الابتدائية أن يقر على وجه الاستعجال خلال ثمانية أيام إما الموافقة على قبول الاخطار أو رفضه حتى يتم الفصل في الموضوع، في الحالة الأخيرة يجب على المحكمة أن تفصل في الموضوع خلال شهرين، ولها أن تأمر خلال هذه المدة باتخاذ الإجراءات التحفظية مثل غلق الجمعية أم حظر اجتماع أعضائها، فإذا انقضت هذه المدة دون ان تأمر بشيء من ذلك فانه يجب قبول الاخطار فورا، وتسليم صاحب الشأن الايصال الدال على قبوله، حتى ولو استأنفت النيابة الحكم الصادر في الدعوى بعد ذلك.

قضى المجلس اذن بعدم دستورية هذا النص على اعتبار أنه يعطي الإدارة سلطة تأجيل البت في الاخطار السابق على ممارسة حرية من الحريات العامة، كما يمنحها حق فحص نظام الجمعية العامة الأساسي، والرقابة على مدى مشروعية السبب الذي تقوم عليه.

هذا إلى أنه يعترف للسلطة القضائية بالحق في أن تمارس رقابة سابقة على نشاط الجمعية وأهدافها، وهي سلطة لا تجوز حتى للقضاء في هذه الحالة، ذلك أنه إذا كانت السلطة القضائية هي الحارس الطبيعي للحريات الفردية، وأنه ليس لها ما للإدارة من نوازع النيل من حريات وحقوق الافراد، إلا أن هذا الدور تقوم به دستوريا بعد ممارسة هذه الحرية أو النشاط لا قبل ذلك وفي ذلك يقول المجلس الدستوري باستثناء الإجراءات التي يمكن أن تتخذ تجاه طائفة من الجمعيات كالجمعات المسلحة، أو الملشيات الخاصة، فإن تكوين الجمعيات حتى ولو بدى واضحا أنه يشوبه البطلان أو أن هدفه غير مشرع، لا يمكن أن تقوم ببحث صلاحياته مسبقا أي سلطة إدارية كانت ام قضائية[1].

[1] أحمد رضا عرابي، حرية الصحافة بين الإباحة والتجريم في الدستور والقانون والقضاء، دار الفكر الجامعي، 2015، ص300-301.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2021 المجلد: الخامس العدد: الثاني ص.ص: 947-962

وإذا كان هذا الحكم قد أرسى مبدأ هاما في شأن سلطة الجهة المختصة بتلقي الاخطارات المتعلقة بحرية تكوين الجمعيات، فإن هذا المبدأ يعد أصلا عاما يطبق على غيرها من الحريات، وهذا يعني أنه لا يجوز للمشرع أن يعطي لأي جهة يخصها بتلقي الاخطار سلطة رفضه بدعوى أنه يترتب على ممارسة النشاط المزمع القيام به خطر ما على النظام العام، ولا ان يعترف لها بسلطة الرقابة السابقة على مشروعية نشاطها حتى ولو كانت هي السلطة القضائية ذاتها.

2: موقف القاضي الإداري

في العديد من أحكامه أكد القضاء الإداري أن سلطة الإدارة في قبول او رفض الاخطار سلطة تكاد تكون منعدمة، بمعنى أنه لا دور لها في هذا الشأن سوى التحقق من صحة البيانات الواردة فيه، ومن ثم لا يحق لها البحث او التحقق من مدى خطورة ممارسة النشاط على النظام العام.

وتطبيقا لذلك قضى بأنه لا يجوز للإدارة ان ترفض تسليم إيصال عن الاخطار الذي قدمه صاحب الشأن تذرعا بأن النشاط الذي أخطر عنه غير مشروع، أو بدعوى أنها إذا تركت هذا النشاط يمارس سوف يترتب على ذلك أضرار كثيرة لا يمكن تفاديها، ولا يمكن للعقوبات المقررة قانونا درء هذه المخاطر، أو الحيلولة دون وقوعها، لأن عقوبات غير رادعة[1].

فذاك معناه أن الإدارة تعطي نفسها ليس فحسب سلطات المشرع في تقدير ملاءمة الجزاء والعقاب، وانما أيضا تغتصب سلطة القضاء في الحكم على ما إذا كان هذا النشاط مشروع او غير مشروع، إضافة إلى أنها تحكم على هذا نشاط لم يظهر بعد للوجود، يقتضي المنطق القانوني الانتظار حتى تتم ممارسته[2].

ولذلك قد ألغت محكمة باريس الإدارية قرارا برفض قبول الاخطار بتكوين جمعية تسمى بجمعية أصدقاء الشعب بدعوى أن الهدف من تأسيسها مساعدة اليساريين المتهمين بارتكاب جرائم ضد أمن الدولة كانت منظورة آنذاك أمام محكمة أمن الدولة، وأن الجمعية تعتبر محاولة لإعادة حركة اليسار البروليتاري المنحلة من ناحة أخرى، وقد قالت المحكمة بأنه لا يجوز للإدارة أن تدعي بان تأسيس الجمعية يمثل تهديدا للنظام العام، لأن هذا يعنى فتح الباب على مصراعيه لحظر قيام أي نشاط أو ممارسة أي حرية مما يعنى خضوع ممارسة الحريات لمحض تقديريها هذا إلى أنه لا يشفع لها التعلل بأن هذه الجمعية هي مجرد إعادة لجمعية منحلة لخطورتها على النظام العام، لأن القانون قد حدد جزاءات معينة على إعادة تكوين مثل هذه

[1] محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 283.

[2] عصمت عبد الله الشيخ المرجع السابق، ص 75.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2021 المجلد: الخامس العدد: الثاني ص.ص: 947-962

الجمعيات، والإدارة لا اختصاص لها في هذا الشأن، وإنما السلطة القضائية هي صاحبة الاختصاص الأصيل بذلك، ومن هنا فإنه إذا كانت هذه الجمعية إعادة لحركة اليسار البروليتاري المنحلة في 27 ماي 1970، فإنه لم يكن على الإدارة إلا إحالة أعضائها للنيابة لمحاكمتهم جنائيا، ولا يكون لها مطلقا منع ممارسة حقهم في تكوين الجمعيات من تلقاء نفسها برفض قبول الإخطار[1].

وبناء عليه فإنه إذا كانت السلطة الإدارية لا تتمتع بسلطة الرفض الاخطار الذي يتطلبه المشرع لممارسة أي حرية من الحيات الأساسية، فإن هذا سلطة ضبط الصحافة المكتوبة فيما يتعلق بالإخطار عن إصدار الصحف، فهي لا تملك رفض قبوله إلا في حالتين هما: حالة وجود بيانات ناقصة عما يتطلبه القانون، وحالة احتوائه على معلومات غير صحيحة فكان أجدر بالمشرع الجزائري في المادة 11 السالفة الذكر أن يصطلح عليه اسم الترخيص المسبق عوض التصريح المسبق. ولا شك أن هذا يشكل قيد يحد من حرية اصدار الصحف، لأنه يجعل إصداره مرتبطا بموافقة السلطة الإدارية المختصة.

الخاتمة

يفترض في أي نظام إصلاحي في مجال الحريات أن يكون أكثر ضمانا للحريات العامة، وفي كل جوانبها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وبالشكل الذي يكرس ممارسة الديمقراطية فلقد كان يؤمل من القانون العضوي للإعلام أن يحدث تغييرات عميقة في الإطار القانوني لتنظيم اصدار الصحف في الجزائر.

لكن تضاءل هذا الأمل في إمكانية تحقيق أي إصلاحات، فبدلا من أن يستجيب هذا القانون العضوي للانفتاح الذي أعلن عنه رئيس الجمهورية السابق عبد العزيز بوتفليقة في خطابه، فقد عكس تراجعا في مجال حرية اصدار الصحف تحديدا، مما يتناقض مع الالتزامات الدولية التي قطعتها الجزائر على نفسها.

ففي الواقع فرض النظام المعتمد في مجال اصدار الصحف قيودا لم تكن في قانون الإعلام الملغى رقم 90-07، وأكثر من ذلك مكن السلطة الإدارية المختصة من تعزيز سيطرتها على حرية اصدار الصحف.

فمن خلال الدراسة التي قمنا بها استنتجنا:

- التأكيد على نظام الترخيص المسبق والاعتماد بدلا من نظام التصريح خروجا بذلك عن القاعدة العامة التي تقضي بأن التصريح هو المبدأ والاعتماد هو الاستثناء.

[1] المرجع نفسه.

- إن نظام التصريح المسبق (الإخطار) لا يخول للإدارة حق اتخاذ أي قرار ، وإنما يقتصر على اعلامها بالنشاط المزمع القيام به، بينما نظام الاعتماد أو الترخيص يقوم على الموافقة المسبقة للإدارة، والذي يعتبر من الأنظمة الوقائية، كرسته معظم النصوص القانونية قصد تفادي التجاوزات والانزلاقات في الممارسة، وبالتالي تضييق مساحة ممارسة حرية اصدار الصحف.

- إذا كان نظام الإخطار يشجع على الحرية، فإن نظام الترخيص يعمل على التقليل منها، وهنا تثار مسألة تطابق هذه الإجراءات مع محتوى الدستور والنصوص الدولية لا سيما الإعلان العالمي لحقوق الانسان، فالظاهر أن المشرع الجزائري اعتمد نظام الاخطار سابقا من أجل تأسيس الصحف إلا أنه تراجع عن ذلك.

وانطلاقا من هذا وبهدف كفالة حرية الصحافة يجدر بالشرع إلغاء هذا القيد الذي يكبل حرية تعد المعيار الدقيق لقياس مدى ديمقراطية نظام الحكم في مختلف الدول.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا: النصوص القانونية

– القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012 يتعلق بالإعلام.

–القانون رقم 90-07 المؤرخ في 8 رمضان عام 1410 الموافق 03 أفريل سنة 1990 المتعلق

ثانيا: الكتب

–محمود عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق، جامعة عين شمس العددان 3 و4 ، 1980.

– أحمد رضا عرابي، حرية الصحافة بين الإباحة والتجريم في الدستور والقانون والقضاء، دار الفكر الجامعي، 2015.

– أحمد سليم سعيفان، الحريات العامة وحقوق الإنسان (دراسة تاريخية وفلسفية وسياسية وقانونية مقارنة)، الجزء الثاني –النظام القانوني للحريات العامة في القانون المقارن، منشورات الحلبي الحقوقية، 2010.

– أشرف فهمي خوخة، التشريعات الإعلامية بين الرقابة وحرية التعبير، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى 2013.

– رشا خليل عبد، حرية الصحافة تنظيمها وضماناتها، منشورات الحلبي الحقوقية، 2014.
– سعدى محمد الخطيب، العوائق أمام حرية الصحافة في العالم العربي –دراسة تحليلية للعوائق القانونية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والدولية، منشورات الحلبي الحقوقية، 2008.
– سعدى محمد الخطيب، القيود القانونية على حرية الصحافة – منذ العهد العثماني وحتى العهد الحالي دراسة مقارنة–، منشورات الحلبي الحقوقية، 2006.
– عصمت عبد الله الشيخ، النظام القانوني لحرية اصدار الصحف، دار النهضة العربية، مصر، 1999.
– محمد باهي أبويونس، التقييد القانوني لحرية اصدار الصحافة (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة للنشر، 1996.

ثالثا: الرسائل والمذكرات

عزاوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2007..

–محمد احمد فتح الباب، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، (دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس.

–محمد الطيب عبد اللطيف، نظام الترخيص والإخطار في القانون المصري (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه دولة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.

–يامة إبراهيم، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، 2014–2015.

رابعا: المقالات

خامسا: أشغال الملتقيات

–أوباية مليكة، اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة ،أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقل في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة– بجاية، يومي23 و24 ماي.

-Jean Rivero , les libertés publiques , les droits de l’homme , presse universitaire de France ,1ère édition ,1973.

- Odent Raymond, Contentieux administratif Paris, les course de droits, 1981, p.1910.