

تأثير العولمة الاقتصادية على القاضي الإداري (الرقابة القضائية على قرارات سلطة ضبط السمعي البصري - أنموذجا -)



د/ بوكماش محمد
جامعة عباس لغرور - خنشلة-
ط.د/كلاش خلود
جامعة عباس لغرور - خنشلة-

ملخص:

تعد حرية الإعلام السمعي البصري من الأمور الحتمية التي تبلورت نتيجة التطور التكنولوجي وتداعيات الحرية السياسية والإعلامية، الأمر الذي أدى إلى فتح آفاق جديدة تستوجب وجود هيئة تتولى مهمة المراقبة وضبط النشاط والمتمثلة في سلطة ضبط السمعي البصري، وذلك من أجل تحقيق التوازن بين ممارسة الحرية الإعلامية من جهة وحفظ النظام العام بما في ذلك حقوق وحرّيات الأفراد من جهة أخرى .

لذلك سنقوم بالتركيز على التأطير القانوني لهذه السلطة، نظرا لغموض مركزها القانوني ومحدودية الصلاحيات المخولة لها أيضا دراسة أوجه خضوع أعمالها للرقابة القضائية لإضفاء مبدأ المشروعية على القرارات الصادرة عنها .

الكلمات المفتاحية:

حرية الإعلام - سلطات ضبط نشاط الإعلام - سلطة ضبط السمعي البصري

Résumé :

La liberté des médias audiovisuels est l'un des problèmes inévitables qui sont apparus à la suite du développement technologique et des répercussions de la liberté politique et médiatique, ce qui a conduit à l'ouverture de nouveaux horizons nécessitant l'existence d'un organisme de contrôle et de régulation de l'activité de l'Autorité de contrôle audiovisuel, Afin de parvenir à un équilibre entre l'exercice de la liberté des médias d'une part et la préservation de l'ordre public, y compris les droits et libertés des individus d'autre part..

Par conséquent, nous nous concentrerons sur le cadre juridique de cette autorité, étant donné l'ambiguïté de son statut juridique et les attributions limitées qu'elles sont également habilitées à étudier le sujet du contrôle judiciaire pour donner une légitimité à ses décisions.

Mots clés : Liberté de médias - Autorités de régulation de l'activité des médias- Autorités de régulation audiovisuelle.

مقدمة:

أدى الانفتاح على العالم إلى ظهور الضرورة الملحة في السعي إلى تغيير سياسة الدولة ومواكبة التطور الاقتصادي، فيتجلى مسار تكييف الإطار التنظيمي والتشريعي مع التحولات الاقتصادية من خلال التعديلات المتواصلة لمجموعة القوانين واستحداث هيئات مكلفة بتأطير وضبط السوق، لذلك نجد أن فكرة الضبط تعبر عن ظاهرة تجمع العديد من الاختصاصات بين أيدي الهيئة الضابطة، وهو ما يفسر ظهور سلطات الضبط كتوجه حديث في دولة القانون.

كما ساهم بروز الإعلام المرئي مع بداية القرن العشرين في الوصول إلى عصر إعلامي يتميز بانفتاح عالمي وثورة في الاتصالات والمعلومات، الأمر الذي جعل من وسائل الإعلام ذات دور إستراتيجي، وهو مادفع بالدولة إلى الاهتمام بالتكوين في مجال الإعلام وترقية السمع البصري.

يعتبر قانون الإعلام الجديد الصادر في 2012 كوجه آخر لتكريس التعددية الإعلامية، التي هي إحدى مظاهر تكريس التعددية السياسية ويقصد بها تعدد وتنوع وسائل الإعلام في الطبيعة والملكية والاتجاهات بطريقة مقننة، والذي جاء في ظل التحولات الإقليمية والدولية، وبالأخص التعبير عن الانفتاح الإعلامي من خلال إقرار فتح مجال السمع البصري، فبعدما كان تركيز تسيير ومراقبة النشاط في يد هيئة أو سلطة ضبط واحدة (المجلس الأعلى للإعلام) أصبح ذلك يتم من طرف سلطتين اثنتين ألا وهما سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وسلطة ضبط السمع البصري في إطار إعادة هيكلة مؤسسات الإعلام.

فقصود إقامة إعلام وطني متميز كان لابد من ضرورة إعادة بناء الإعلام بصفة عامة وقطاع السمع البصري بصفة خاصة وتدعيم مختلف البنى القاعدية، وما دليل ذلك إلا اهتمام المشرع بهذا القطاع نظرا لما يعكسه قطاع الإعلام من توجيه وتأثير مباشر على المواطن على وجه الخصوص واستقرار الساحة السياسية عموما.

لا يعني خروج سلطات الضبط المستقلة عن الهرم الإداري التقليدي للدولة إستثنائها من الخضوع للرقابة القضائية، فهو أمر لا جدل فيه وضرورة حتمية فرضتها فلسفة الدولة القانونية، فالتأطير القانوني لهذه السلطات الذي يخولها قصد ممارسة مهامها سلطة إصدار القرارات سواء كانت فردية أو تنظيمية أو تحكيمية، هذا الأمر لا يتعارض مع إمكانية خضوعها للرقابة القضائية وقابليتها للمراجعة، وهنا تظهر رقابة القاضي الإداري على هذا النوع من القرارات.

لقد أثارت أحكام القانون 04/14 المتعلق بنشاط السمع البصري العديد من الإشكالات القانونية والتي دفعتنا إلى البحث في طبيعة القرارات الصادرة عن السلطة المكلفة بمهمة ضبط هذا المجال وتحديد القواعد التي تحكم ممارسة الرقابة القضائية عليها كوجه لقيام دولة القانون، وذلك من خلال طرح الإشكالية التالية:

فيما تتمثل مظاهر ممارسة الرقابة القضائية على القرارات الصادرة عن سلطة ضبط السمع البصري مقارنة بالصلاحيات الممنوحة لها؟

قصد الإجابة عن الإشكالية المطروحة اتبعنا المنهج التحليلي المقارن ويظهر ذلك بشكل واضح من خلال تحليل النصوص القانونية وعلى وجه الخصوص قانوني 05/12 و 04/14 وذلك قصد التعرف على اختصاصات سلطة ضبط السمعى البصري التي تظهر فيها ممارستها للسلطة والخاضعة للرقابة القضائية، وكان ذلك من خلال المقارنة مع السلطات التي لها نفس المركز القانوني أهمها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها .

المبحث الأول : سلطات الضبط المستقلة في القطاع الإعلامي

قصد مسابقة الدولة لمتطلبات النشاط الاقتصادي التي تزداد تغيرا وتوسعا وتعددا تماشيا مع التطور التكنولوجي وتطور السوق والعولمة الاقتصادية ، فظاهرة العولمة المرفقة بإنتاج وإحداث قواعد تفرض كضرورة لانضمام الدول في اقتصاد معلوم بدون حدود ، الأمر الذي أدى إلى استحداث هيئات جديدة متخصصة تتماشى تشكيلتها وطبيعتها القانونية مع حاجة الضبط الاقتصادي ، ولقد تعددت المصطلحات التي أطلقت على هذه الهيئات فمنها مصطلح " administrative agence independent " في الدول الإنجلوسكسونية ومصطلح " administrative independents les autorités " في فرنسا ، ونفس الشيء بالنسبة للجزائر إذ نجد تعدد المصطلحات الممنوحة لهذه السلطات من قبل المشرع الجزائري : الهيئة الإدارية ، سلطة ضبط ، لجنة الضبط ، الهيئات الإدارية المستقلة ، سلطات الضبط المستقلة¹ .

تعتبر الهيئات المستقلة جزء من هيكل الدولة التي ظهرت نتيجة اتساع عمل السلطة التنفيذية وتنوع المهام الموكلة لها في مختلف النشاطات الاقتصادية والسياسية الإدارية والاجتماعية، يمكن القول عنها بأنها مجموعة إجراءات تدقيقية إشرافية تقوم بها الأجهزة التنظيمية المستقلة في الدولة من خلال السلطة الممنوحة لها للإطلاع على كيفية العمل في الأجهزة الإدارية الخاضعة للرقابة، والتأكد من تحقق النشاط المالي والإداري والاقتصادي للدولة لغاياتها المنشودة وفقا لما هو مخطط له ضمن سياسة الدولة التي تسعى إلى تحقيقها².

كما يقصد بها نزع المشرع سلطة اتخاذ القرار المرتبط بالنشاط الإداري الذي يخضع لمبدأ التدرج الرئاسي ويمنح لهيئات مختلفة عن الهيئات التقليدية³.

لقد تم تعريف الضبط بموجب قانون المنافسة رقم 12/08 على أنه " كل إجراء أيا كانت طبيعته صادر عن أية هيئة عمومية ، يهدف بالخصوص إلى تدعيم وضمان قوى المنافسة ورفع القيود التي بإمكانها عرقلة الدخول إليها وسيرها المرن ، وكذا السماح بالتوزيع الاقتصادي الأمثل لموارد السوق بين مختلف أنواعها وذلك طبقا لأحكام هذا الأمر " ⁴.

نجد أن المجلس الأعلى للإعلام كان أول سلطة ضبط مستقلة في الجزائر ظهرت سنة 1990⁵ والتي كيفت صراحة من طرف المشرع الجزائري ب " سلطة إدارية مستقلة " ، وفي نفس السنة تم إنشاء مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية ليتم من بعدها إنشاء العديد من الهيئات .

لقد تم تكريس الحق في حرية التعبير من خلال العديد من النصوص القانونية سواء كانت الوطنية أو الدولية انطلاقاً من دستور 1989⁶ الذي أقر أن " حريات التعبير وإنشاء الجمعيات والاجتماعات مضمونة للمواطنين " كما نص الدستور صراحة على التعددية الإعلامية في الصحافة المكتوبة والمسموعة والمرئية ، أيضاً المادة 02 من قانون الإعلام التي تنص على " يمارس نشاط الإعلام بحرية في إطار أحكام هذا القانون العضوي والتشريع والتنظيم المعمول بهما ،..... " ⁷ .

أما على المستوى الدولي فنجد الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان أيضاً ما تجسد في المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تنص على " لكل إنسان الحق في حرية التعبير ويشمل هذا الحق الحرية في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين دونما اعتبار للحدود سواء على شكل مطبوع أو مكتوب أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها " ⁸ . وما يعزز تجسيد الجزائر لحرية التعبير هو انضمامها للمواثيق الدولية وأهمها هذا الميثاق وخضوعها للرقابة الدولية .

تختلف السلطات الإدارية المستقلة والمسماة كذلك بسلطات الضبط عن السلطات الإدارية التقليدية فالاستقلالية بالمفهوم القانوني تعني عدم الخضوع لأي رقابة إدارية أو وصائية بغض النظر إذا كانت تتمتع بالشخصية المعنوية أم لا ⁹ ، أما المقصود بالاستقلالية حسب البنية التشريعية هو أن المؤسسة ليست تابعة لأي وزارة ولا تخضع لمبدأ التدرج الهرمي الذي تتميز به الإدارة والهيكل المكونة لها ، كما لا تعتبر الهيئات الإدارية المستقلة لجنا استشارية ولا مرافق عامة ¹⁰ .

المطلب الأول: التطور القانوني لسلطات ضبط قطاع الإعلام

بداية نجد أن أول قانون للإعلام قد صدر سنة 1982 ¹¹ وكان ذلك في ظل الحزب الواحد ضمن الخطوط العامة للميثاق الوطني والدستور ، والذي حدد الإطار العام للإعلام في الجزائر فنجد أن قطاع السمعي البصري على وجه الخصوص بقي تحت احتكار ووصاية الدولة .

إن حرية الإعلام جزء لا يتجزأ من حرية التعبير التي جاءت ضمن نصوص دستور 1989 ، فكان لزاماً وضع الإطار القانوني الذي تجسد فعلياً ضمن قانون الإعلام في 19 مارس 1990 ، وما ترتب عنه هو إنشاء ما يسمى بالمجلس الأعلى للإعلام ، الذي أسس على فكرة إرساء قواعد المجال الإعلامي بما فيه الصحفي وقطاعات الإعلام والمؤسسات الإعلامية وغيرها يرتكز على المهنية بالدرجة الأولى ، لذلك نجد أن المجلس الأعلى للإعلام حسب نص المادة 59 من القانون رقم 07/90 ¹² هو السلطة الإدارية المستقلة ضابطة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والذي تم تخويله اختصاصات وصلاحيات واسعة وغير مسبقة إذ تكفل بضبط الصحافة بكافة قطاعاتها المكتوبة والسمعية البصرية ¹³ .

إلا أنه سرعان ما تم إلغاء المجلس الأعلى للإعلام وذلك بموجب المرسوم التشريعي رقم 13/93 والذي تنص المادة الأولى منه على " تلغى الأحكام الخاصة بالمجلس الأعلى للإعلام التي يتضمنها القانون رقم 07/90 المؤرخ في 03 أبريل 1990 والمتعلق بالإعلام " ¹⁴ ، ولعل السبب المباشر في ذلك هو فتح المجال للقطاع السمعي البصري وإعطائه أكثر حرية رغم أن المادة 56 من قانون 1990 لا تنص على احتكار

السمعي البصري و خاصة أن الافتراض القائم آنذاك هو أن المجلس الأعلى للإعلام قبل حله كان سيعطي الضوء الأخضر لإنشاء قنوات إذاعية وتلفزيونية خاصة¹⁵.

بعد ذلك صدر مشروعان تمهيديان أولهما كان سنة 1998 والذي لم يصدر كقانون نظرا للتغيرات السياسية التي شهدتها البلاد والذي تم فيه لأول مرة تحديد المقصود بالسمعي البصري ، فقد تناول قطاع السمي البصري بشيء من التوسع والتركيز إذ حدد طبيعته ووسائله وطرق الاستثمار فيه ، وبموجب هذا المشروع نلاحظ ظهور هيئة جديدة تمنح لها سلطة الضبط وذلك في الباب الثامن منه الذي يتحدث عن المجلس الأعلى للاتصال باعتباره سلطة مستقلة لضبط الأمور تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي وتضمن التعددية في الإعلام وحرية الصحافة والاتصال .

وبموجب المشروع التمهيدي لقانون الإعلام لسنة 2002 نجد المادة 35 منه قد حددت آليات وأدوات ممارسة نشاط السمي البصري على أنه نشاط حر يمارس من طرف مؤسسات وهيئات القطاع العام وكذا المؤسسات والشركات الخاضعة للقانون الجزائري الخاص أما المادة 38 منه فأشارت بصريح العبارة على وجوب خضوع الممارسة الإعلامية في قطاع السمي البصري للإعلام الخاص للتأخير من قبل مجلس السمي البصري¹⁶.

وقد خصص الفصل الثاني لهذه الهيئة الجديدة أما المادة 42 فقد حددت مهام المجلس وطبيعته على أنه "سلطة مستقلة للضبط والمراقبة تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي ضامنة للتعددية الإعلامية وحرية الصحافة في الاتصال السمي البصري"¹⁷.

أخيرا سلطة ضبط السمي البصري هي هيئة مستقلة أنشأت بموجب القانون العضوي رقم 05/12 ، كفاعل جديد في الساحة الإعلامية ، عقب صدور مجموعة من الإصلاحات التي باشرتها السلطة السياسية في الجزائر والتي من بينها تلك المتعلقة بتنظيم قطاع السمي البصري ، وهو ما مهد لميلاد هذه الهيئة التي تستمد روح مهامها من هذه الصلاحيات ، كأرضية لضمان حرية الصحافة في هذا الميدان فتساعد على خلق بيئة مواتية وفضاء ديمقراطي ، تكرر الأسس والمبادئ الخاصة بالمنافسة الحرة بين كل الأطراف المعنية في ظل احترام القواعد القانونية والأخلاقية وهو ما سيعزز مجتمع المعرفة ويساهم في التنوع الاقتصادي للدولة¹⁸.

المطلب الثاني : تحديد الطبيعة القانونية لسلطة ضبط السمي البصري

إن معظم النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر لم تحدد الطبيعة القانونية لها ، لذلك سنحاول البحث عن الطبيعة القانونية لسلطة ضبط السمي البصري كسلطة منحها المشرع الجزائري صلاحية ضمان وتتبع سير قطاع السمي البصري .

بموجب نص المادة 64 من قانون الإعلام فإنه تم النص على مايلي " تؤسس سلطة ضبط السمي البصري ، وهي سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي "¹⁹.

من خلال هذه المادة نجد المشرع لم يحدد طبيعة هذه السلطة لكن بالرجوع إلى الأعمال التي تقوم بها نجد بأنها تصدر : قرارات ، لوائح تنظيمية طبقا للقانون رقم 04-14 ، وبالرجوع إلى نص المادة 105

من نفس المرسوم نجدها تنص على " تبلغ قرارات سلطة ضبط السمعي البصري المتعلقة بالعقوبات الإدارية معللة إلى الأشخاص المعنوية المرخص لهم باستخدام خدمات الاتصال السمعي البصري المعنية يمكن الطعن في هذه القرارات لدى الجهات القضائية الإدارية طبقاً للتشريع والتنظيم ساري المفعول".²⁰

إذن نستنتج من خضوع أعمالها لرقابة الجهة القضائية الإدارية أنها ذات صبغة إدارية، وطبقاً لنص لمادة 09 من القانون العضوي رقم 01/98، فإن مجلس الدولة يختص كأول وآخر درجة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية .

يختص أيضاً بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة " ²¹ .

بما أن قرارات هذه السلطة تخضع لرقابة الجهات القضائية الإدارية فالطبيعة الإدارية لهذه السلطة محسوم فيه ، لكن أين تصنف هل تعتبر سلطة إدارية مركزية أم أنها منظمة مهنية وطنية أم هيئة عمومية وطنية ؟

بالنسبة للسلطة الإدارية المركزية فإن سلطة ضبط السمعي البصري لا تعتبر سلطة إدارية مركزية لأن هذه الأخيرة يقصد بها الإدارة المركزية للدولة المكونة من رئيس الجمهورية ، الوزير الأول ، الوزراء ، الولاة ..

وبالنسبة للمنظمات المهنية الوطنية فيقصد بها التنظيمات الوطنية التي يمكن أن تكون على شكل لجنة وطنية ، غرفة أو مجلس وطني (الأطباء ، الموثقين ، المحامين) ²² .

أما الهيئات العمومية الوطنية فيقصد بها الأجهزة والتنظيمات المكلفة بممارسة نشاط معين تلبية لاحتياجات الدولة إلى جانب السلطة المركزية ، والتي يمكن أن تكون على شكل شخص معنوي من القانون العام مثل الدولة والبرلمان أو من القانون الخاص كالجمعيات ، كما يتضمن المفهوم مختلف الأجهزة إلى جانب الهيئات الدستورية إضافة إلى هيئات أخرى كاليئات الاستشارية (المجلس الاقتصادي والاجتماعي) ²³ .

حاول بعض الفقه التركيز على التوافق الموجود بين السلطات الإدارية المستقلة والإدارة المركزية من ناحية التمتع بالشخصية المعنوية وتغطية كل منها كافة التراب الوطني في حدود مقتضيات مبدأ التخصص لتبرير تصنيفها من المؤسسات العمومية الوطنية ، إلا أنه يمكن القول عنها بأنها من الأجهزة الخاصة للإدارة المركزية التي تضم من جهة الأجهزة الاستشارية للسلطة المركزية ومن جهة أخرى السلطات الإدارية المستقلة بمختلف فروعها ²⁴ .

إذن ما يمكن الاستناد إليه في دمج السلطات الإدارية المستقلة ضمن الهيئات العمومية الوطنية هو رقابة مجلس الدولة على القرارات ذات الطابع الإداري الصادرة عن العديد من الهيئات العمومية رغم عدم ذكرها صراحة ، وعلى سبيل المثال رقابة مجلس الدولة على القرارات البرلمانية ذات الطابع الإداري

، فتبقى الهيئات العمومية الوطنية المعيار الوحيد في تأسيس اختصاص مجلس الدولة رقابة مشروعية قرارات السلطات الإدارية المستقلة بمنظور المادة 09 من القانون العضوي 01/98 المعد والمتمم²⁵.

المبحث الثاني: رقابة القضاء الإداري على قرارات سلطة ضبط السمي البصري:

إن السلطات الإدارية لا تقوم بالإدارة المباشرة للمرافق العامة لذلك تعتبر فئة جديد تدخل ضمن الهيئات الإدارية والأساس في ذلك طبيعة القرارات التي تصدر عنها والتي تعبر عن شكل من أشكال امتيازات السلطة العامة المعترف بها لصالح السلطات الإدارية بصفة عامة وسلطة ضبط السمي البصري بصفة خاصة ،بناءا على ذلك سوف نتطرق للأساس القانوني لخضوع هذه السلطة لرقابة القاضي الإداري بعد ذلك نقوم بتحديد الأعمال التي تشمل هذه الرقابة .

المطلب الأول : الأساس القانوني للرقابة القضائية على أعمال سلطة ضبط السمي البصري

مما لاشك فيه أن جميع الأعمال والقرارات الصادرة عن هذه السلطة تخضع للرقابة القضائية وذلك في إطار ما تفرضه قواعد تكريس دولة القانون وتطبيقا لمبدأ المشروعية ، والإطلاق من المادة 88 من القانون رقم 04/14 المتعلق بالسمي البصري التي تنص على "يمكن الطع في قرارات سلطة ضبط السمي البصري طبقا للتشريع الساري المفعول "²⁶.

بالنسبة لمسألة قابلية قرارات سلطات ضبط قطاع الإعلام للإلغاء أو التعديل ، نجد أن المشرع الجزائري لم ينص على إمكانية تعديل أو إلغاء القرارات الصادرة عنها من طرف السلطة التنفيذية ، لكن في المقابل أخضعها لإمكانية الطعن أمام الجهات القضائية المختصة ، ذلك أن رقابة القاضي تعتبر أهم وانجح وسيلة لحماية مبدأ الحياد الذي بدوره يشكل ضمانا لاستقلالية سلطات الضبط ، فما نلاحظه أن قرارات سلطة ضبط السمي البصري ممكن الطعن فيها طبقا للتشريع ساري المفعول²⁷.

بما أنه سبق وقلنا بأن السلطة ذات طبيعة إدارية وتخضع أعمالها لرقابة مجلس الدولة فالأساس القانوني الأول الذي تخضع بموجبه للقضاء الإداري يكون بالرجوع للقانون رقم 01/98 المعدل والمتمم بالقانون رقم 13/11 المتعلق بمجلس الدولة ونص المادة 09 منه السالفة الذكر²⁸.

وما يعزز ويؤكد اختصاص القضاء الإداري باعتبار أنه هذه السلطة تندرج ضمن السلطات العمومية الوطنية وهي سلطة إدارية مستقلة نص المادة 105 من القانون 04/14 ، التي حددت بصريح العبارة خضوع قرارات سلطة ضبط السمي البصري لاختصاص الجهات القضائية الإدارية وهو ما سبق توضيحه ، إلى جانب ذلك يمكن أن نستند إلى سلطة إصدار القرارات التي تتمتع بها سلطة ضبط السمي البصري التي تعتبر دعامة أساسية ، وسلطة تجعلها تختلف عن الهيئات الاستشارية²⁹.

المطلب الثاني : الصلاحيات الممنوحة لسلطة ضبط السمي البصري والرقابة القضائية عليها :

هناك العديد من الاختصاصات التي منحها المشرع الجزائري لهذه السلطة قصرا بموجب نصوص صريحة تستند عليها من خلالها إثر القيام بأي عمل أو إصدار أي قرار .

الاختصاص التنظيمي الضبطي لسلطة ضبط السمي البصري (سلطة إصدار القرارات الفردية):

إذا كانت العديد من السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بمهمة رقابة دخول السوق بواسطة سلطة منح التراخيص والاعتمادات عموماً ومهمة مراقبة السوق لاحقاً، وعلى الرغم من أن المشرع الجزائري قد منح لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة إمكانية منح الاعتماد من رفضه³⁰، إلا أن الأمر يختلف بالنسبة لسلطة ضبط السمع البصري التي حرمت من صلاحية منح التراخيص لإنشاء خدمة الاتصال السمع البصري الموضوعاتية والتي بقيت بيد الدولة بواسطة مرسوم³¹.

على الرغم من أن المشرع لم يعطي أو يحدد على أن سلطة منح الرخصة ليست بيد سلطة ضبط السمع البصري الأمر الذي يجعلها تختلف عن السلطات الإدارية المستقلة الأخرى، إلا أنها تملك صلاحية إبرام اتفاقية بينها وبين المستفيد من الرخصة وهي من تحدد قواعدها ودفتر شروطها وتسهر على تطبيقها واحترامها³².

تتمثل الأعمال التي تقوم بها سلطة ضبط السمع البصري والتي تكون في شكل قرارات إدارية فردية على وجه الخصوص في النقاط التالية

➤ مهمة تنفيذ إجراءات منح الرخصة طبقاً للمادة 22 ووفق الشروط والكيفيات التي يحددها التنظيم والتي تتمثل بشكل أساسي تبليغ الإعلان عن الترشح للحصول على الرخصة للرأي العام عبر أية وسيلة وطنية للإعلام³³.

➤ منح المشرع لسلطة ضبط السمع البصري في مجال ضبط القطاع صلاحية تطبيق القواعد التي تكون بموجب قرارات فردية وتتمثل في :

1- تخصيص الترددات الموضوعة تحت تصرفها من طرف الهيئة العمومية المكلفة بالبث الإذاعي والتلفزيوني من أجل إنشاء خدمات الاتصال السمع البصري الأرضي في إطار الإجراءات المحددة للقانون رقم 04/4 .

2- تطبيق القواعد المتعلقة بشروط الإنتاج والبرمجة وبث حصص التعبير المباشر بالإضافة إلى حصص الوسائط السمعية البصرية خلال الحملات الانتخابية.

3- تطبيق كفاءات بث البرامج المخصصة للتشكيلات السياسية والمنظمات الوطنية النقابية والمهنية المعتمدة³⁴.

أيضاً ما يمكن تسجيله أن المشرع الجزائري قد ضيق من مجالات السلطة التنظيمية التي تمارسها هذه الهيئة والتي لم يخضعها لموافقة المسبقة للحكومة وتظهر في مجالين اثنين هما :

- تحديد الشروط التي تسمح لبرامج الاتصال السمع البصري باستخدام الإشهار المقنع للمنتجات أو بث حصص الاقتناء عبر التلفزيون .

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

➤ توجيه الإعذارات لردع المتعاملين في القطاع وتصحيح الأوضاع الغير مشروعة وذلك في حالتين :

1- حالة عدم احترام الشخص المعنوي المستغل لخدمة السمي البصري التابع للقطاع العام أو الخاص للشروط الواردة في النصوص التشريعية والتنظيمية مع تحديد أجل للامتثال لذلك الإعذار.

2- حالة عدم احترام الأشخاص المعنويون التابعون للقطاع الخاص لبنود الاتفاقية المبرمة مع سلطة الضبط³⁵.

كما تمنح لسلطة ضبط السمي البصري مهمة توقيع العقوبات الإدارية ذات الطابع المال، فيتراوح مبلغها حسب معيار رقم الأعمال بين اثنين وخمسة بالمائة من رقم الأعمال المحقق خارج الرسوم خلال آخر نشاط مغلق محسوب على فترة اثنتي عشر شهرا، أو حسب معيار الدينار الذي يستوجب ألا يتجاوز مبلغها مليوني دينار إذا لم يكن هناك نشاط سالف، وفي حالة استمرار التجاوز رغم العقوبات المالية يمكن لهذه الهيئة اللجوء إلى العقوبات التي تستهدف النشاط³⁶.

إلا أنه في حالة عدم الامتثال لمقتضيات عقوبة الإعذار وبعد توقيع العقوبات المالية تلجأ السلطة اتخاذ العقوبات الإدارية والتي تعتبر أشد العقوبات التي يمكن أن توقعها السلطة ويكون ذلك في صورتين: أولا: التعليق الجزئي أو الكلي للبرنامج الذي وقع بثه.

ثانيا: تعليق الرخصة عن كل إخلال غير مرتبط بمحتوى البرنامج³⁷.

لقد منح المشرع الجزائري لسلطة ضبط السمي البصري صلاحية توقيع العقوبات على المتدخلين في القطاع التي تتنوع من عقوبات مالية إلى عقوبات مضيقة للحقوق دون السالبة لها، ذلك يعني استثناء عقوبة سحب الرخصة التي تركها بيد السلطة المانحة لها وهي السلطة التنفيذية بموجب مرسوم على الرغم من أن توقيع هذه العقوبة تكون بناء على تقرير معلل من سلطة ضبط السمي البصري³⁸.

تعتبر العقوبات الإدارية بمثابة قرارات تأديبية وبما أنه قد كفت قرارات سلطة ضبط السمي البصري بأنها قرارات إدارية، فيمكن الطعن فيها أمام مجلس الدولة، وبالتالي تكون الدعوى المرفوعة بشأن القرارات التأديبية هي دعوى الإلغاء دون غيرها، وبما أن المشرع لم يضع قواعد خاصة للطعن ضد قرارات سلطة ضبط السمي البصري في نصوص القانون رقم 04/14 هذا الأمر يحيلنا إلى القواعد العامة لرفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة.

من أهم النتائج المترتبة على تمتع سلطة ضبط السمي البصري بالشخصية المعنوية أهلية التقاضي، إلا أننا نجد أنفسنا بصدد التساؤل عن التمثيل أمام القضاء فهل يمكن القول بأن التقاضي باسم الدولة يعتبر كوجه من أوجه الاستقلالية المترتبة على تمتع السلطة بالشخصية المعنوية والتي منحت لها بموجب نص صريح؟

انطلاقا من نص المادة 76 من قانون رقم 04/14 التي تنص على " يمثل رئيس سلطة ضبط السمي البصري في جميع الأعمال المدنية ويتمتع بصفة التقاضي باسم الدولة " يتضح لنا أنه على الرغم

من أن المشرع قد منح للسلطة الشخصية المعنوية والاستقلال المالي إلا أنه في الكثير من المواقف يتبين لنا محدودية عمل هذه السلطة وبالضرورة التقييد في الاستقلالية .

الاختصاص الاستشاري لسلطة ضبط السمي البصري :

بالرغم من أن الرأي غير ملزم كقاعدة عامة ، إلا أنه وفي بعض الحالات قد يفرض النص ضرورة اللجوء إليه قبل إصدار أي قانون أو تنظيمي³⁹ ، ويتجسد دور سلطة ضبط السمي البصري في الآراء والاستشارة وتقديم الاقتراحات والتوصيات التي تعتبر مجرد أعمال تحضيرية رغم أنها مجردة من أي قوة إلزامية ، كما منحها المشرع مهمة ترقية المنافسة وحمايتها ، كما يستوجب استشارة السلطة في كل مشروع نص تشريعي أو تنظيمي أو أي مشروع إعلامي يتعلق بالسمي البصري داخل الدولة ففي هذه الحالة يعتبر طلب الاستشارة إلزامي⁴⁰ .

الاختصاص التحكيمي لسلطة ضبط السمي البصري :

يعتبر اختصاص التحكيم وسيلة بديلة يتم بموجها حل النزاعات التي تحدث بين الأعوان الاقتصاديين أو مع المستعملين بعيدا عن الجهات القضائية قصد مبادرة سلطة الضبط⁴¹ ، لذلك نجد أن الاختصاص التحكيمي مخول لسلطة ضبط السمي البصري كطريق بديل لحل النزاعات في مجال السمي البصري ، التي تثار بين الأشخاص المعنويون الذين يستغلون خدمة إتصال سمي بصري سواء فيما بينهم أو مع المستعملين⁴² .

نجد أن المادة 55⁴³ التي تحدد مهام وصلاحيات سلطة ضبط السمي البصري تثير العديد من التساؤلات فأهم ما نلاحظه أن ممارسة هذه السلطة لمهمة التحكيم لابد أن تكون بموجب قرار يصدر عنها فماهي طبيعة هذه القرارات وهل تحوز القوة الإلزامية ؟ هل يمكن للشخص المتضرر من القرار التحكيمي الطعن ضده وأمام أي جهة ؟

فمن حيث الاختصاص تتولى سلطة ضبط السمي البصري النظر في النزاع القائم بصفة مباشرة دون وجود أي غرفة تحكيمية أو جهاز مختص بذلك .

إن إنساب وظيفة التحكيم إلى السلطة يعتبر نوع من تركيز الاختصاص⁴⁴ إلا أن الأمر يختلف بالنسبة لسلطة ضبط السمي البصري عن غيرها من باقي السلطات الإدارية المستقلة الأخرى فعلى سبيل المثال نجد لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها قد خول المشرع مهمة القيام بحل النزاع وضع أجهزة خاصة فعلى مستوى هذه الأخيرة نجد الغرفة التأديبية والتحكيمية⁴⁵ ومجلس الضبط فيما يخص سلطة ضبط البريد والمواصلات .

أما من حيث تنفيذ القرارات التحكيمية فنجد أن تنفيذ القرار التحكيمي التقليدي مرتبط بإمهاره بالصيغة التنفيذية وبالنسبة للقرار التحكيمي الصادر عن السلطات الإدارية المستقلة فهي تتمتع بقوة تنفيذية ذاتية دون اللجوء إلى القضاء لإمهارها بالصيغة التنفيذية .

نجد أن الأمر يختلف فيما يخص التحكيم بالنسب لسلطة ضبط السمي البصري مقارنة بالقطاع البورصي الذي تم تقييده على تلك النزاعات الناجم عن تفسير القوانين ، أما فيما يخص الطبيعة

القانونية للقرار التحكيمي فلقد تضاربت الآراء الفقهية حول التكييف القانوني لطبيعة القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة ككل إثر فصلها في النزاع إذا ما كانت قرارات إدارية أم أحكام قضائية، وذلك نتيجة الخلط بين الوظيفة القضائية والوظيفة التنازعية لها وهذا مانجده في إجتهاد مجلس الدولة الجزائري، حيث إعترف للجنة المصرفية بأنها تؤدي وظيفة قضائية بالرغم من كون قبول الطعن بتجاوز السلطة شكلا ضد قرار اللجنة يفيد بأنه قرار إداري، ولو كانت هذه اللجنة هيئة قضائية لكيف الطعن ضد قراراتها بالنقض وليس بالإلغاء⁴⁶.

ومنه نجد أن الإقرار بالطابع الإداري للهيئة المكلفة بوضعه حيز التنفيذ (سلطة ضبط السمي البصري) كفيل بان يتم تصنيفه ضمن أعمال الإدارة العامة والقرارات الإدارية خاصة⁴⁷. لذلك يمكن اعتبار القرارات التحكيمية قرارات إدارية خاصة وليست أحكام قضائية لأنها مرتبطة بتحويل نوعي لسلطة الضبط وصلاحيه فض النزاع التي منحها إياها المشرع من اجل ضبط القطاع التي تعمل فيه، وبالتالي تأخذ الطابع الإلزامي نظرا لما تتمتع به السلطة من امتيازات السلطة العامة. أخيرا مايمكن تسجيله في ما يخص الاختصاص التحكيمي هو إغفال المشرع لطرق وإجراءات التحكيم دون الإحالة إلى النظام الداخلي، أيضا عدم تأسيس غرفة للتحكيم على مستوى السلطة وهذا ما يؤدي إلى غياب عنصر الحياد⁴⁸.

الخاتمة :

تدخل سلطة ضبط السمي البصري ضمن الهيئات التي استحدثها المشرع بموجب قانون الإعلام 04/12 بدلا من المجلس الأعلى للإعلام الهيئة الوحيدة التي كانت قائمة سابقا، إلى جانب العديد من الهيئات ذات فعالية في مجال الإعلام كسلطة ضبط الصحافة المكتوبة والمجلس الأعلى للآداب وأخلاقيات المهنة وذلك نظرا للأهمية التي أولاهها المشرع لقطاع الإعلام. من أهم الملاحظات التي نختم بها هذا البحث محدودية الصلاحيات الممنوحة لسلطة ضبط السمي البصري ويظهر ذلك بشكل أخص في حرمانها من سلطة منح الاعتماد والترخيص والأمر نفسه فيما يخص سحب الترخيص.

- يعزز انفتاح قطاع السمي البصري المسار الديمقراطي ويفعله فيكون بمثابة إضافة نوعية لحرية التعبير والتعددية الإعلامية والسياسية المكرسة بموجب الدستور.
- بالرغم من وجود مؤشرات الاستقلالية التي تتمتع بها سلطة ضبط السمي البصري إلا أنها نسبية نظرا لتدخل السلطة التنفيذية في الكثير من المجالات أهمها التعيين وإنهاء المهام وكذا فيما يخص ممارسة النشاط الذي يكون من خلال رخصة تمنح بموجب مرسوم.
- تعود صعوبة تقييم سلطة ضبط السمي البصري إلى حداثة نشأتها، الأمر الذي يجعل النصوص القانونية والتنظيمية لهذه السلطة تتخللها مجموعة من النواقص، كإهمال المشرع

للمضمانات الإجرائية التي يستوجب إتباعها إثر ممارسة هذه السلطة مهامها القمعية قصد تفادي أي تجاوزات تعسفية ضد المتعاملين..

الهوامش:

- ¹ - محمدي سميرة ، منازعات سلطات الضبط الإداري في المجال الاقتصادي ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة تيزي وزو ، 2014 ، ص
- ² - هشام جميل كمال أرحم ، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة تكريت ، العراق ، 2012 ، ص 12 .
- ³ - حنفي عبد الله ، السلطات الإدارية المستقلة (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000 ، ص 01 .
- ⁴ - منصور داود ، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة بسكرة ، 2015/2016 ، ص ج .
- ⁵ - المادة 59 من القانون رقم 07/90 المؤرخ في 03 أفريل 1990 المتعلق بالإعلام ، الجريدة الرسمية ، العدد 14 . والتي تنص على " يحدث مجلس أعلى للإعلام وهو سلطة إدارية مستقلة ضابطة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي " .
- ⁶ - المادة 39 من دستور سنة 1989 والمادة 48 من دستور سنة 2016 التي تنص على " حريات التعبير، وإنشاء الجمعيات ، والاجتماع ، مضمونة للمواطن " دستور 2016 الصادر في 27 جمادى الأولى 1437 الموافق ل 07 مارس 2016 ، الجريدة الرسمية ، العدد 14 .
- ⁷ - القانون العضوي رقم 05/12 المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق ل 12 يناير 2012 المتعلق بالإعلام ، الجريدة الرسمية ، العدد 02 .
- ⁸ - زباني رحال حسينة ، قراءة في قانوني الإعلام لسنة 1990 و 2012 ، مجلة المعيار ، العدد 42 ، 2016 ، ص 417 .
- ⁹ - عبد الحق مزودي ، عادل ن عبد الله ، سلطات ضبط قطاع الإعلام في الجزائر والمغرب : بين الاستقلالية والتبعية ، مجلة العلوم الإنسانية ، العدد 43 ، مارس 2016 ، ص 180 .
- ¹⁰ - حدري سمير ، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة بومرداس ، 2006 ، ص 17 .
- ¹¹ - القانون رقم 01/82 المؤرخ في 12 ربيع الثاني 1402 الموافق ل 06 فبراير 1982 يتضمن قانون الإعلام ، الجريدة الرسمية ، العدد 06 .
- ¹² - القانون رقم 70/90 المؤرخ في 08 رمضان 1410 الموافق ل 03 أفريل 1990 ، المتعلق بالإعلام ، الجريدة الرسمية ، العدد 14 .
- ¹³ - بخوش صبيغة ، تطور السياسة الإعلامية في الجزائر في ظل التعددية السياسية ، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية ، العدد 23 ، مارس 2016 ، ص 60 .
- ¹⁴ - المرسوم التشريعي رقم 13/93 المؤرخ في 10 جمادى الأولى 1414 الموافق ل 26 أكتوبر 1993 ، يخص بعض أحكام القانون رقم 07/90 المؤرخ في 03 أبريل 1990 والمتعلق بالإعلام / الجريدة الرسمية ، العدد 69 .
- ¹⁵ - <http://sidahmed.over-blog.org/article-51570968.html> ، تاريخ الإطلاع 2018/01/15 . كما تنص المادة 56 من القانون رقم 07/90 على " يخضع توزيع الحصص الإذاعية الصوتية أو التلفزيونية واستخدام التواتر الإذاعية الكهربية لرخص ودفتر عام للشروط تعده الإدارة بعد استشارة المجلس الأعلى للإعلام . " .
- ¹⁶ - ليندة بوسيف ، رهانات قطاع السمع البصري في ظل التعددية الإعلامية -دراسة في التشريع الإعلامي الجزائري - ، <https://www.asjp.cerist.dz> ، تاريخ الإطلاع 2018/01/05 ، ص 155 .
- ¹⁷ - محمد شطاح ، ، السمع البصري في التشريع الإعلامي الجزائري -قراءة في القوانين والمشاريع - ، مجلة المعيار ، العدد الثاني عشر ، 2006 ، ص 303 .
- ¹⁸ - <http://arav.dz/ar/2016-09-05-07-47-55/%D9%85%D9%86-%D9%86%D8%AD%D9%86> ، تاريخ الإطلاع : 2018/01/07 .
- ¹⁹ - القانون العضوي رقم 05/12 المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق ل 12 يناير 2012 المتعلق بالإعلام ، الجريدة الرسمية ، العدد 02 .
- ²⁰ - القانون رقم 04-14 المؤرخ في 24 ربيع الثاني 1435 الموافق ل 24 فبراير 2014 يتعلق بنشاط السمع البصري ، الجريدة الرسمية ، العدد 16 .
- ²¹ - القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق باختصاص مجلس الدولة تنظيمه وعمله ، الجريدة الرسمية ، العدد 37 المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 13/11 المؤرخ في 26 جويلية 2011 ، الجريدة الرسمية ، العدد 43 .
- ²² - إيتسام صولي ، الرقابة القضائية على لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد 11 ، ص 263 .
- ²³ - بركات جوهر ، نظام المنازعات المتعلقة بنشاط سلطات الضبط المستقلة ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2007 ، ص 10 .

- ²⁴ - عيدن رزيقة ، ملاحظات نقدية حول التأطير القانوني لسلطة ضبط السمعى البصري ، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ، المجلد 14 ، العدد 02 ، 2016 ، ص 373 .
- ²⁵ - زقموط فريد ، الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة بجاية ، 2016 ، ص 218 .
- ²⁶ - المادة 88 من القانون رقم 04/14 السابق ذكره .
- ²⁷ - عبد الحق مزردى ، عادل بن عبد الله ، مرجع سابق ، ص 190 .
- ²⁸ - إيتسام صولي ، مرجع سابق ، ص 264 .
- ²⁹ - نلاحظ بموجب القانون الإعلام رقم 07/90 أن قد حدد إمكانية الطعن في قرارات المجلس الأعلى للإعلام آنذاك اما الغرفة الإدارية وذلك بموجب المادة 07 منه .
- ³⁰ - تنص المادة 13 من قانون الإعلام رقم 02/12 على " تمنح سلطة ضبط الصحافة المكتوبة الاعتماد في أجل ستين يوما ابتداء من تاريخ إيداع التصريح " . أيضا المادة 14 التي تنص على " في حالة رفض منح الاعتماد تبلغ سلطة ضبط الصحافة المكتوبة صاحب الطلب بالقرار مبررا ، قبل إنتهاء الآجال المحددة في المادة 13 أعلاه ، ويكون هذا القرار قابلا للطعن أمام الجهة القضائية المختصة " .
- ³¹ - إلهام خرشي ، سلطة ضبط السمعى البصري في ظل القانون 04/14 بين مقتضيات الضبط ومحدودية النص ، مجلة العلوم الاجتماعية ، العدد 22 ، جوان 2016 ، ص 63 .
- ³² - وهذا على خلاف ماكان سائدا في السابق إذ أن إبرام الاتفاقية كان يتم بين المجلس الأعلى للإعلام والمستفيد باعتباره السلطة التي كانت تمارس مهمة الضبط في هذا المجال . - محمد شطاح ، السمعى البصري في التشريع الإعلامى الجزائري - قراءة في القوانين والمشاريع - ، مجلة المعيار ، العدد الثاني عشر ، 2006 ، ص 297 .
- ³³ - إلهام خرشي ، مرجع سابق ، ص 63 .
- ³⁴ - زقموط فريد ، مرجع سابق ، ص 123 .
- ³⁵ - المرجع نفسه ، ص 64 .
- ³⁶ - عيدن رزيقة ، مرجع سابق ، ص 379 .
- ³⁷ - المادة رقم 101 من القانون رقم 04/14 السابق ذكره .
- ³⁸ - إلهام خرشي ، مرجع سابق ، ص 67 .
- ³⁹ - زين العابدين بلماحي ، النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة - دراسة مقارنة - ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة تلمسان ، 2016/2015 ، ص 223 .
- ⁴⁰ - بن عزة حمزة ، التنظيم القانوني لحرية الإعلام السمعى البصري في التشريع الجزائري ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة تلمسان ، 2015/2014 ، ص 122 .
- ⁴¹ - التحوي محمد السيد ، طبيعة الشرط التحكيكي وجزاء الإخلال به ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2003 ، ص 05 .
- ⁴² - بن عزة حمزة ، مرجع سابق ، ص 123 .
- ⁴³ - تنص المادة 55 من القانون رقم 04/14 الفقرة الخاصة بمجال تسوية المنازعات على " التحكيم في النزاعات بين الأشخاص المعنويين الذين يستغلون خدمة اتصال سمعي بصري سواء فيما بينهم أو بين المستعملين " .
- ⁴⁴ - صولي إيتسام ، مرجع سابق ، ص 268 .
- ⁴⁵ - منصور داود ، الرقابة القضائية على منازعات شرعية قرارات سلطات ضبط النشاط الاقتصادي ، مجلة المفكر ، العدد الثاني عشر ، ص 567 . المادة 52 من المرسوم رقم 10/93 ، المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة ، الجريدة الرسمية ، العدد 34 ، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 04/03 المؤرخ في 17 فيفري 2003 ، الجريدة الرسمية ، العدد 11 .
- ⁴⁶ - إلهام خرشي ، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة سطيف ، 2015/2014 ، ص 282 .
- ⁴⁷ - عيدن رزيقة ، مرجع سابق ، ص 376 .
- ⁴⁸ - زقموط فريد ، مرجع سابق ، ص 139 .