

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

ماستر سنة أولى

تخصص : قانون إداري

محاضرات :

السلطات الإدارية المستقلة

Les autorités administratives indépendantes

من اعداد الدكتوراة : ضريفي نادية

الحجم الساعي الأسبوعي (ساعة و نصف)

السنة الجامعية : 2019/ 2020

الدولة هي الشخص المعنوي الأول والذي تتفرع عنه جميع البيئات والهيكل والمؤسسات العمومية في الدولة، ويختلف هذا التوزيع وهذا التفرع حسب طبيعة نظام الدولة السياسي و الإداري ، وكذا حسب طبيعة نظامها الاقتصادي.

وان كانت تقليديا تنقسم الهيئات العمومية إلى هيئات مركزية (وتتضمن هيئات عدم التركيز) وهيئات لا مركزية منها الإقليمية (البلدية والولاية) أو مرفقية (تتضمن كل فئات الهيئات العمومية من هيئة عمومية ذات طابع إداري " Etablissement public à caractère administratif" <<EPA>> أو ذات طابع علمي وتكنولوجي أو مراكز البحث ...الخ)

فعلم الإدارة الحديث ومقتضيات ومتطلبات الفعالية والتحديث يقتضي إيجاد نوع جديد ومميز من الهيئات العمومية لها مهام خاصة ومعينة ولها خصوصية في نظامها القانوني وهي التي أحدثت قطيعة مع الهيئات العمومية الموجودة في المنظومة القانونية وهي "الهيئات الإدارية المستقلة" أو سلطات الإدارية المستقلة أو "هيئات الضبط" أو "سلطات الضبط الاقتصادي خاصة.

فالإصلاحات التي قام بها المشرع الجزائري التي أدت إلى انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي، وتعويض القرارات الإدارية بأدوات الضبط الاقتصادي، غير أن الدولة لا تمارس هذه الوظائف الضبطية عن طريق الهياكل الادارية التقليدية، إنما تقوم بإنشاء هيئات من نوع جديد تتمثل في سلطات الضبط الاقتصادي (السلطات الإدارية المستقلة) والتي تشرف على العديد من المجالات والنشاطات: البنوك والمؤسسات المالية، نشاطات البورصة، التأمينات، البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المناجم، الكهرباء والغاز، النقل، المحروقات، وكذا قطاع المنافسة، الإعلام، والتي ظهرت بعد 1990.

لقد أثارت نشأة فكرة سلطة الضبط المستقلة العديد من التساؤلات تدور اساسا حول استقلاليتها وإدراجها ضمن المنظومة المؤسساتية، وكذا الاختصاصات التي تمارسها، فهذه الهيئات الجديدة مأخوذة من النموذج الغربي وهي السلطات الإدارية المستقلة والمكلفة بمختلف الوظائف المتعلقة بوظيفة الضبط للاقتصاد و حتى في جانب الإداري و كذا الجانب المتعلق

بالحرية مثل الإعلام و حقوق الانسان ، بدلاً من الهيئات الإدارية التقليدية أو الكلاسيكية، وذلك لأداء الوظائف المتعلقة بضبط النشاطات الاقتصادية والمالية و الادارية و المتعلقة بالحرية.

و قبل الخوض في خصوصية هذه الهيئات ونظمها القانونية وخصوصية كل هيئة يجب أن ندرس الإطار العام والمساعد لإنشاء هذه الهيئات سواء في النظم المقارنة أو المنظومة القانونية الجزائرية ثم التطرق للنظام القانوني لسلطات الضبط في الجزائر ومن ثمة التطرق لمجالات ونماذج سلطات الضبط حسب خصوصية كل مجال وكل فئة من هذه الفئات؛ لنصل في الخاتمة لجملة من النتائج التي يجب أن يدركها ويستنتجها الطالب خاصة في مستوى الماستر (مشروع باحث)، والتي هي خلاصات وعصارة مقياس السلطات الإدارية المستقلة، وفي نفس الوقت هي بداية لإشكاليات يمكن أن تكون مشاريع بحث في المستقبل، ولعل أهم هذه النتائج:

محاولة تكييف وتعريف السلطات الإدارية المستقلة وخصوصيتها في الجزائر، و مدى استقلالية هذه السلطات عن الإدارة الكلاسيكية (عضوية/مالية/وظيفية)، و هل فعلا يوجد في المنظومة القانونية الجزائرية سلطات إدارية مستقلة؟ واستنتاجات أخرى تكون ثمرة دراسة هذا النوع من الهيئات في الجزائر.

وستكون دراسة هذا المقياس كما يلي:

أولاً: مبررات ظهور السلطات الإدارية المستقلة:

ثانياً: السلطات الإدارية المستقلة في النظم المقارنة.

ثالثاً: لماذا اللجوء لهذا النموذج المتميز (ضمانات)

رابعاً: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة

خامساً: معايير تقييم استقلالية سلطة إدارية (هي جوهر هذه الهيئات و مرور وجودها).

النموذج التطبيقي الأول : سلطات الضبط في مجال الإعلام.

أولاً: مبررات ظهور السلطات الإدارية المستقلة:

ارتبط ظهور السلطات الإدارية المستقلة بفكرة الضرورة، أي مدى حاجة نظام معين لهذا النموذج، فيقول "شوفالي" Chevallier أن الضرورة هي من صنعت هذا النموذج المتميز، فكل نظام فيه الكثير من المبررات الخاصة به لكن كلها تجتمع وتدور حول فكرة "الضرورة".

ومن هنا فالبحث في مبررات نشأة السلطات الإدارية المستقلة تدور حول عنصرين أساسيين في كل الأنظمة هما "الضبط و التمكين من الحقوق والحريات" بالإضافة لمبررات أخرى تختلف من نظام لآخر.

1- الضبط: الضبط هو المبرر الأساسي لإنشاء هذه السلطات فهو تحول في أدوار الدولة الحديثة، و إن كان مجلس الدولة الفرنسي سنة 2001 قد أكد على أن هذا المبرر هو المشترك بين كل الأنظمة، إلا أن ما يختلف من نظام لآخر هو مضمون هذه الوظيفة الجديدة الضبطية.

إن الضبط هنا نقصد به الوظيفة الحديثة والتي تختلف عن الضبط الإداري المعروف كلاسيكياً، وهنا في فرنسا ظهر اتجاهين في النظر لهذه الوظيفة.

تعريف مجلس الدولة الفرنسي (لجنة التقارير والدراسات): >> هو وظيفة تقوم بها هيئات تسمى السلطات الضابطة <<، وهنا ميز بين زاويتين للضبط:

الزاوية الأولى: هو الوظيفة التي لا تدخل في العمل السياسي أو العمل الإداري (مسير)، أي هي وظيفة تقع بين الإختيار السياسي الذي يتمثل في السلطات المنتخبة وبين سلطات تسيير المصالح (عمل إداري) والموضوع تحت الرقابة التسلسلية أو الوصائية (أي هو العمل الخارج عن عمل البرلمان والحكومة).

الزاوية الثانية: هو مجموع الوسائل التي تسمح بتدخلات الدولة في قطاع اقتصادي معين لضمان المحافظة على التوازنات في هذا القطاع أو غيره والذي يتم من خلال تدابير بسيطة لتصحيح السوق بعيدة عن الأوامر والتوجيهات للمؤسسات والتي تعطي المجال لوجود قانون جديد يسمى "القانون العام للضبط" لكن هذه الزاوية الثانية حصرت الضبط في الضبط الاقتصادي

واستبعدت المجال الإداري والحريات، وهو ما يعكس التصور العام الذي قدمه مجلس الدولة للضبط أنه وظيفة مشتركة لكل السلطات الإدارية المستقلة.

وقدمت في هذا الإطار عدة قراءات لفقهاء فرنسيين لكن ما تم الإجماع عليه هو أن الضبط كوظيفة تتسم بالغموض وعدم التحديد، كما أشار إليه تقرير مجلس الدولة سنة 2001 أنه ليس من السهل تعريف الضبط، وما نقوله نظن أن الضبط هو وظيفة يختلف مضمونها من مجال لآخر ومن سلطة إلى أخرى.

فالضبط هدفه الحفاظ على التوازن وضمان السير الصحيح، ومن هنا فالضبط وظيفة جديدة وحديثة؛ أو كما يقول Jacques Chevallier "هي لباسا جديدا لوظيفة دائمة لطالما مارسها الدولة من خلال هيئاتها".

وسنرى من خلال أمثلة التي سنتناولها مضمون الوظيفة الضبطية من قطاع لآخر ولكنها تتضمن أساسا (الوظيفة الرقابية الوظيفة الإستشارة، الوظيفة القضائية، الوظيفة التنظيمية،...)، فهذه الوظيفة الجديدة هي وظيفة مركبة ومعقدة.

2- التمكين من الحقوق والحريات: هو المبرر الثاني لإستحداث السلطات الإدارية المستقلة وإذا كان الضبط قد اتفق على أنه مبرر مشترك إلا أن هذا المبرر يظهر بصورة أجل في مجال الحريات والمجال الإداري.

إن ما ميز الفترة التي ظهرت فيها السلطات الإدارية المستقلة هي زيادة الوعي لدى المواطنين في كل العالم والبحث عن الحقوق والحريات، وساعد في إنتشار هذا الوعي التكنولوجي وتطور وسائل الإتصال و الإعلام الآلي وكذا ظهور حقوق جديدة ومحاولة تحسين العمل الإداري، فهذا النموذج ظهر لمواكبة كل هذه التغيرات وكذا لتمكين الفرد من حقوقه وحرياته أمام عجز الإدارة التقليدية الكلاسيكية لتمكينه منها وهذا لفقدانها أهم عناصر التمكين وهي الإستقلالية وباقي الضمانات ولعل أهم ميزة في هذه الفترة غياب الحماية اللازمة للحقوق والحريات في ظل هذه التطورات التكنولوجية الحديثة من خلال:

- ظهور تهديدات جديدة في مواجهة حقوق الفرد؛

- عجز أجهزة الدولة الكلاسيكية عن توفير الحماية اللازمة لهذه الحقوق (عدم التلاؤم / عدم التكيف مع متطلبات الواقع الجديد وتطور الحقوق وتوسعها).

فعدم تدخل الدولة ليس فقط سببه العجز بل تطور الوعي والنضج بل فقط من أجل أن لا تظهر الدولة كمتدخل لكن دون أن تترك المجال مفتوحا كليا والذي جعل من تبني هذا النموذج الحل الأمثل، حتى ولو كان هذا شكليا فقط في بعض الأنظمة.

ومنه يبقى الضبط و التمكين من الحقوق والحريات أهم العوامل والمبررات التي تشترك فيها كل الأنظمة والتي حفزت وأدت لإنشاء السلطات الإدارية المستقلة.

بالإضافة لجملة من المبررات سنتناولها فيما يلي:

مبررات ظهور السلطات المستقلة في الجزائر: ميز ظهور هذه السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر ظروفًا عامة واكبت وكانت سببا في بعض الأحيان في الاتجاه لهذا النموذج، فالمبرر لهذا الإنشاء هو قبل كل شيء إعادة تنظيم للدولة والهيئات العمومية وتحول من تحولات الدولة وأدوارها خاصة مع المعطيات الجديدة وإنتشار الوعي وكذا التقليل التدريجي لتدخل الدولة في الإقتصاد والحريات وفي المجالات الحساسة، سنحاول إعطاء أهم المبررات فيما يلي:

أ. تحول في الواقع الاقتصادي ومعطياته: وهو ما يعبر عنه بالتحول الاقتصادي وفي الأدوار الاقتصادية من مسير لضابط (الدولة) وهو ما يفرض انسحابا للدولة من اقتصاد الحريات وهذا الانسحاب يفرض واجب أن يرافقه إحلال هيئات جديدة تمارس دورا جديدا للدولة هو ضبط هذه القطاعات التي انسحبت منها الدولة.

رافق هذا اللجوء للسلطات الإدارية المستقلة جملة من التحولات:

✓ خصصة المؤسسات؛

✓ تبني حرية الصناعة والتجارة؛

✓ إزالة الإحتكارات العمومية؛

✓ إزالة التنظيم la déréglementation (تحديد الأسعار،...).

فكل انسحاب للدولة من مجال استراتيجي يرافقه إحداث سلطات إدارية مستقلة لتبقى الدولة راعيا للمصلحة العامة التي تعتبر هدف وجود الدولة .

ب. الضغوطات الخارجية والإتفاقيات المبرمة من أهم مبررات تبني هذا النموذج هو ضغوط صندوق النقد الدولي وكذلك عدة إتفاقيات أبرمتها الجزائر والتي تلتزم من خلالها الجزائر بتحرير الاقتصاد وتقليص دور الدولة في الحريات وكذلك استحداث سلطات مستقلة كضمان في مواجهة الدولة كإدارة.

ولعل هذا يعتبر مبررا محوريا ومهما عند دراسة النموذج الجزائري.

ت. البحث عن إعادة الثقة في الدولة والإدارة: بإبعاها عن التسيير المباشر للمجالات الحساسة المتعلقة بالحقوق والحريات والاقتصاد.

ث. ظهور وتطور الحقوق والحريات وتجدها وزيادة الوعي وزيادة المطالبة بالتمكين منها والبحث عن الحياد في تسييرها.

ج. ضرورة ضمان الموازنة بين المصلحة العامة والتحرير وهو ما جعل هذا النموذج هو الأصلح.

ح. ترقية المنافسة وضمان دخول الأسواق وإزالة الإحتكارات.

خ. البحث عن الفعالية والمردودية في تسيير القطاعات الإقتصادية.

د. البحث عن الإصلاح الإداري من خلال هذا النموذج.

هذه أهم المبررات لكنها كلها تجتمع حول فكرة تقليص أدوار الدولة والبحث عن نموذج جديد.

ثانياً: السلطات الإدارية المستقلة في النظم المقارنة

إن ظهور هذا النموذج في العالم وُلد وتكون في الولايات المتحدة الأمريكية و بريطانيا لينتقل فيما بعد لفرنسا ومنها للدول النامية، ومنها الجزائر خاصة بعد تحول إقتصاداتها في نهاية ثمانينيات.

ولكل نموذج من هذه النماذج خصوصية تتعلق بطبيعة النظام أثرت على نظامه القانوني سنعرضها كما يلي:

01- النموذج الأمريكي "الوكالات واللجان المستقلة"

الولايات المتحدة الأمريكية هي أول دولة صنعت هذا النموذج وذلك من خلال استحداث "اللجنة التجارية مابين الولايات سنة 1889" من طرف الكونغرس الأمريكي، ولعل أهم العناصر التي مهدت لظهورها هي:

- فشل النظام الليبرالي المطلق و التحول والبحث عن سبل جديدة لتدخل الدولة لإعادة التوازن لكن بصيغ جديدة أي الحد من الحرية المطلقة ووضع حد لتخلي الدولة عن الاقتصاد بعد عجز التوازن الآلي للسوق في النظم الرأسمالية وحتى قبل الأزمة الاقتصادية سنة 1929.
- سبب ومبرر سياسي وهو المواجهة بين السلطتين التشريعية (الكونغرس) والتنفيذية (الرئيس) ومحاولة كل سلطة تطوير وتقوية وسائل تدخلها ولهذا نجد أن هذا النموذج وفي أول هيئة "اللجنة التجارية بين الولايات " الكونغرس هو الذي أنشأها والهدف هو ضبط الأسواق بعيدا عن الرئيس الأمريكي، وهذا بحثا عن الحياد.
- عدم ثقة القضاء الأمريكي في الإدارة الأمريكية الكلاسيكية وهو ما عبرت عنه المحكمة الفدرالية في حكمها الصادر سنة 1986 وهو معروف بحكم "wabsh" حين رفضت تنظيم قطاع النقل بالسكك الحديدية للهيئات الإدارية الكلاسيكية .
- طبيعة النظام القضائي و توحيدة وكذا عدم توحيد التشريعات التي تنظم الإدارة الأمريكية.

كل هذه المبررات مهدت، لكن رغم ذلك لاقى هذا النموذج اعتراضا و انتقادات بسبب جدته (حداثته) وخصوصيته وكذا بسبب عدم تجانس الأنظمة القانونية له، وطرح إشكال في الكونغرس حول صلاحياتها وحدود هذه الصلاحيات التي ستتجاوز السلطة التنفيذية والتشريعية. وبعد ذلك تعددت الأمثلة والهيئات المنشأة في النظام الأمريكي، مثل:

- لجنة الأمن والأوراق المالية (S.E.C (Securities and Exchange Commission)

- المجلس الوطني لعلاقات العمل N.L.R.B

وما يمكن ملاحظته هو عدم توحيد المصطلحات في النظام الأمريكي "لجنة، مجلس، وكالة..." أنشأها الكونغرس ومنحها اختصاصات محددة ودقيقة وفي نفس الوقت جديدة خاصة منها الصلاحيات التشريعية والقضائية والتنفيذية لتمكينها من إيجاد الحلول المناسبة والسريعة ومعالجة المشاكل.

وإن كانت في النظام الأمريكي استثناء فبعد الأزمة العالمية الاقتصادية لسنة 1929 أصبحت قاعدة و تزايد عددها بشكل كبير لتصل في بداية الثمانينات لـ 46 وكالة.

والهدف دائما هو سد الفراغ و العجز (الإدارة الكلاسيكية) وأكد الأستاذ Frank Modere أنه فعلا يوجد نموذج أمريكي متميز استطاع تأكيد نفسه تارة من خلال عدم دقة نصوص الدستور وخاصة فيما يتعلق بتبعيته للجهاز الإداري ومن جهة ثانية من وجود منافسة حادة و دائمة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

مما أعطى قوة للسلطات المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية، فهي هيئات مقابلة لرئيس الجمهورية ومنحها قوانينها التنظيمية استقلالية متزايدة من خلال عدة ضمانات لأعضائها، ففي سابقة قام الرئيس "روزفلت" بعزل إنهاء مهام رئيس سلطة مستقلة اعتبر الكونغرس هذا مساسا باستقلاليتها ولم ينته هذا الإشكال إلا بإصدار المحكمة العليا قرارا سنة 1953 والذي جاء فيه "إن إنهاء مهام عضو من إحدى الوكالات المستقلة من طرف الرئيس الأمريكي قبل انتهاء عضويته القانونية يعد عملا غير مشروع" وجاء في القرار أيضا "فيما يخص

اختيار الأعضاء فإن الكونغرس حر في ممارسة ذلك و دون تصريح من أعضاء الإدارة الأمريكية وفي هذا السياق فإنه لم يخالف القواعد الدستورية " وهذا أعطى قوة للنموذج الأمريكي.

02- النموذج البريطاني

بالرغم من حداثة هذه السلطات لكن نجد لها جذورا في النظام البريطاني يعود لسنة 1870 وسمي في النظام البريطاني "المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة"، و تكون محددة المجال اقتصادي / ثقافي / اجتماعي أو متعددة المجالات، وتضاعف عددها في بريطانيا لتقليص مسؤولية الإدارة خاصة المركزية منها وهو المبرر الخاص في بريطانيا.

و يعرفها وزير الوظيفة العمومية الإنجليزية على أنها: "هي هيئات يتم استحداثها من طرف السلطة عن طريق قرار ملكي أو قانون أو قرار وزاري بسيط من أجل القيام بمهام ووظيفة لا تتحمل الوزارة أو أي جهة حكومية مسؤوليتها".

إن هذا التعريف وبالإضافة لتبرير وجودها ربطها بالهيئة المنشئة التي قد تكون وزارة (قرار وزاري) مما يطرح تساؤلا حول استقلاليتها، لكن رغم ذلك فالنظام البريطاني منح هذه الهيئات ضمانات كافية لاستقلاليتها خاصة عدم القابلية للعزل.

فالخصوصية في النموذج البريطاني أنه تعلق بالجانب الإداري ثم انتشر للمجال الاقتصادي و الحريات و أنه كذلك حاول من تقليص القطاع العام، و كذلك التقليص من مسؤولية الوزراء و كوسيلة لإعادة الثقة في السياسة والدولة البريطانية بعد فقدانها خاصة في التسعينات مما اضطر البرلمان إلى اللجوء لهذا النموذج للإشراف على القطاعات الحساسة، وكذلك لجأت إليها M.titcher للتقليل من أهمية الإدارة المحلية و تشتت صلاحياتها في هذه الهيئات المستقلة.

كل هذه العوامل كونت لنا النموذج البريطاني المتميز عن الأنظمة الأخرى نابع من الخصوصية الاقتصادية والإدارية للنظام البريطاني.

03- النموذج الفرنسي

رغم أنه أحدث نموذج مقارنة بالأنظمة التي درسناها إلا أنه يحمل خصوصية و مميزات تفرده عنها ولعل أهمها:

- هو النموذج الوحيد الذي يستعمل مصطلح "السلطة الإدارية المستقلة" Autorité Administrative indépendante

- وكذلك المبررات التي تمحورت خاصة في ثلاثة محاور هي: تحديث الإدارة و الدولة لإعادة الثقة فيها من خلال البحث عن نماذج جديدة وهي السلطات الإدارية المستقلة، والبحث عن دور جديد للدولة في مجال الحريات كضابط وغير متدخل و كذلك الدور الجديد للدولة في الاقتصاد، لكن المبرر للنموذج الفرنسي يبقى في بدايتها في الجانب الإداري في إطار مشروع التحسين الإداري الذي أرادته فرنسا منذ السبعينات.

وفي المنظومة الفرنسية نميز بين الظهور الفعلي "دون تكييف" الذي كان من خلال عدة هيئات أهمها:

إنشاء لجنة مراقبة البنوك سنة 1941 و ظهورها كنموذج متميز و كفئة جديدة وهو ما كان من خلال إنشاء اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات سنة 1978 و التي كیفها فيما بعد مجلس الدولة الفرنسي سنة 1980 على أنها فئة جديدة وتحت هذه التسمية؛ وهي بذلك آخر دولة أوروبية تبنت هذا النموذج وهذا بسبب قداسة الإدارة الفرنسية و تسلسلها و رئاستها والتي أفرزت قوة لا يمكن إيجاد طرف مواز لها و كذلك عدم إمكانية وجود هيئات مستقلة عن رقابة مجلس الدولة الفرنسي ولهذا بعد تبنيها في فرنسا أسبغ عليها المشرع الفرنسي الصبغة الإدارية التي تتناقض نظريا مع الاستقلالية.

و بعد هذا الإنشاء الأول توالى السلطات المستقلة في فرنسا خاصة في فترة الثمانينيات لتؤكد و تفرض وجودها في النظام الفرنسي مثلا المجلس الأعلى السمي البصري سنة 1989 و لجنة عمليات البورصة ولجنة الشفافية و تعددية الصحافة،... الخ.

والنظام الفرنسي وبسبب تطور الفقه فيه لم يتقبل بسهولة هذا النموذج وظهرت جدالات فقهية حول دستوريتها ومكانتها لكنها في الأخير فرضت نفسها عمليا وبراغماتيا.

وبسبب زيادة عددها في فرنسا وتعدد نظمها القانونية قام مجلس الدولة الفرنسي سنة 2001 بدراسة حول السلطات الإدارية المستقلة فحاول إحصاءها وفي الأخير وصل لتكييف فقط 34 هيئة أنها "سلطات إدارية مستقلة"، وقسمها كالتالي في ثلاث فئات:

الفئة 01: 13 هيئة، تم تكييفها بنص قانوني أو حكم قضائي، ومن أمثلتها:

- اللجنة الوطنية للإعلام الآلي و الحريات؛
- المجلي الأعلى للسمعي البصري؛
- سلطة ضبط الاتصالات؛
- مرصد الطفل،...الخ.

الفئة 02: 17 هيئة، قرر مجلس الدولة تكييفها على أنها سلطات إدارية مستقلة لتوفرها على الخصائص اللازمة، ومن أمثلتها:

- مجلس المنافسة؛
- لجنة ضبط الكهرباء؛
- اللجنة البنكية،...الخ.

الفئة 03: 04 هيئات، تردد في تكييفها على أنها سلطات إدارية مستقلة، ومن أمثلتها:

- لجنة ضمان الاطلاع على الوثائق الادارية؛
- لجنة ضمان امن المستهلكين،...الخ.

النموذج الفرنسي متميز لأنه بني على تهديم القداسة لمبدأي الوحدة و التدرج للإدارة الفرنسية، كما ميز تطور كبير لهذه الهيئات في مجال الحقوق و الحريات " كالمدافع عن الحقوق " المنشأ بالتعديل الدستوري لسنة 2008 و القانون العضوي رقم 2001-333 " المدافع عن الأطفال " مما كون نموذجا متميزا.

04- النموذج الجزائري :

و هو ما سندرسه بالتفصيل في هذا المقياس لكن سنتكلم في هذه النقطة على نشأة السلطات الادارية المستقلة في الجزائر مع احصاء بعض السلطات التي سندرسها لاحقا بالتفصيل .

بدخول الجزائر اقتصاد السوق، فرض على الدولة الانسحاب من المجال الاقتصادي والمالي، وكذا زيادة الوعي و تحرير مجال الحريات و محاولة اصلاح المنظومة الادارية في الجزائر إنشاء سلطات إدارية مستقلة تتكفل بمهمة ضبط النشاط الاقتصادي و الحريات ، فكان من الضروري تعويض هذا الانسحاب، نظرا لحاجة السوق إلى تواجد السلطة العامة فيه.

فسلطات الضبط الاقتصادي والمسماة أيضا بالسلطات الإدارية المستقلة، مؤسسات جديدة من المؤسسات المكونة لجهاز الدولة في الجزائر.⁽¹⁾

لم يظهر هذا النوع من السلطات في القانون الجزائري، إلا مع بداية سنوات التسعينيات، بحيث اعتمد المشرع الجزائري في ذلك على التجربة الفرنسية.⁽²⁾

وقد ظهر مفهوم السلطات الإدارية المستقلة لأول مرة في الجزائر، بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام بموجب قانون رقم 07-90⁽³⁾، إذ نصت المادة 59 من هذا القانون على أنه: " يحدث مجلس أعلى للإعلام، وهو سلطة إدارية مستقلة... وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

يعتبر المجلس سلطة إدارية مستقلة ضابطة، وبهذه الصفة يتولى مهام كيفية تطبيق حقوق التعبير عن مختلف الآراء، كما أنه يضمن استقلال القطاع العمومي للبحث الإذاعي والصوتي والتلفزيوني. ورغم الصلاحيات التي منحت لهذا المجلس بموجب المادة 59 من قانون 07-90، إلا أنه لم يصمد طويلا في مواجهة المشاكل التي كان الإعلام يعيشها في الجزائر، مما ترتب عنه حل هذا

1 - لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، مزيدة ومنقحة، دون دار النشر، الجزائر، 2001، ص 101.

2 - لباد ناصر، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة إدارة، العدد الأول، 2001، ص 08.

3 - قانون رقم 07-90 مؤرخ في 03 أبريل 1990، يتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية، العدد 14 لسنة 1990.

المجلس في سنة 1993، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 252-93⁽⁴⁾، ليعاد إنشاء سلطات الضبط في مجال الاعلام من خلال القانون العضوي 05/12 و القانون 04/14 لتصبح سلطتين (سلطة ضبط الصحافة المكتوبة و سلطة ضبط السمعي البصري).

وفي نفس السنة أي سنة 1990 صدر القانون المتعلق بالنقد والقرض⁽⁵⁾، الذي بموجبه تم استحداث كل من مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية المكلفان بضبط المجال المصرفي.

ثم في سنة 1993، مهد نشاط البورصة لإنشاء سلطة أخرى، وهي لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها⁽⁶⁾.

وبعدها أنشأ المشرع الجزائري مجلس المنافسة⁽⁷⁾، الذي يعمل على ترقية المنافسة وحمايتها من مختلف الممارسات المنافية للمنافسة الحرة.

وفي سنة 2000 قام المشرع الجزائري بإعادة النظر في التشريع المتعلق بالاتصالات، فتم إنشاء سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية⁽⁸⁾.

أما في المجال المنجمي، فقد تم إنشاء الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية⁽⁹⁾.

كما أوجد المشرع سلطة ضبط الكهرباء والغاز المتعلقة بالطاقة الكهربائية، وتوزيع الغاز بواسطة القنوات⁽¹⁰⁾.

بعد ذلك أنشأ المشرع بموجب قانون المالية لسنة 2003 سلطة ضبط النقل⁽¹¹⁾. وفي سنة 2005 أنشأ سلطة ضبط المياه⁽¹²⁾.

⁴ - مرسوم رئاسي رقم 252-93 مؤرخ في 26 أكتوبر 1993، يتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام، الجريدة الرسمية، العدد 69 لسنة 1993.

⁵ - قانون رقم 10-90، يتعلق بالنقد والقرض، ملغى بموجب الأمر رقم 03-11، المرجع السابق.

⁶ - مرسوم تشريعي رقم 10-93 مؤرخ في 23 يناير 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية، العدد 34 لسنة 1993.

⁷ - أمر رقم 06-95 يتعلق بالمنافسة، الملغى بموجب الأمر رقم 03-03 المرجع السابق.

⁸ - قانون رقم 03-2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المرجع سابق.

⁹ - قانون رقم 10-01، يتضمن قانون المناجم، المرجع السابق.

¹⁰ - قانون رقم 01-03 مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية، العدد 08 لسنة 2005.

بعدها استحدث المشرع هيئة إدارية أخرى هي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁽¹³⁾، لمواجهة ظاهرة الفساد التي ما فتئت تتفشى في البلاد. وفي السنة نفسها أنشأ المشرع هيئة ضبط في مجال التأمين، وهي لجنة الإشراف على التأمينات⁽¹⁴⁾.

تتكفل كل منها بضبط مجال محدد، باستثناء مجلس المنافسة الذي تشمل رقابته كافة القطاعات الأخرى، حتى وإن كانت مزودة بهيئة ضبط قطاعية.

ثالثاً: لماذا اللجوء لهذا النموذج المتميز (ضمانات)

مبررات اختيار نموذج السلطات الإدارية المستقلة " لماذا هو بالذات ؟ وما هي الضمانات التي يقدمها ؟"

السؤال الجوهرى هو أن اختيار نموذج السلطات الإدارية المستقلة كان مقصوداً من خلال ما يقدمه من ضمانات نجحت في تمييزها وإعطائها قوة مقارنة بباقي النماذج و التسيير الإداري ولعل أهم ما يضمنه هذا النموذج:

1. الحياد في التدخل: سواء في الاقتصاد أو الحريات هذا النموذج يضمن معالجة حيادية وتسيير حيادي خاصة عن الدولة و الإدارة الكلاسيكية خاصة في القطاعات و المجالات الحساسة؛ فهو صورة جديدة لتدخل الدولة منحت الأمان للمتعاملين و المواطنين من خلال هذا النموذج
2. التخصص " تنوع التشكيلة وتخصيصها ": هذا أولاً يمنح قوة للسلطة و يجعلها قادرة على ممارسة صلاحياتها بأكثر فعالية من منطلق تخصصها في المجال عكس الإدارة الكلاسيكية .

¹¹ - لكن ما يعاب على هذا النص، أنه جعل صلاحيات هذه اللجنة مرتبطة بصور نص قانوني لاحق، حيث تنص المادة 102 منه على ما يلي: " تنشأ سلطة لضبط النقل تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي...تحدد صلاحيات سلطة الضبط عن طريق التنظيم " .أنظر:

قانون رقم 02-11 مؤرخ في 24 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، الجريدة الرسمية، العدد 86 لسنة 2002

¹² - قانون رقم 05-12، يتضمن قانون المياه، المرجع السابق.

- قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 14 لسنة 2006.¹³

- قانون رقم 06-04 مؤرخ في 20 فبراير 2006، يعدل ويتم الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير 1995، والمتعلق بالتأمينات، الجريدة

الرسمية، العدد 15 لسنة 2006

3. ضمان أهداف جديدة " السرعة، الفعالية و المرونة والاستمرارية في التدخل": تدخلها أكثر فعالية وأسرع لأنها تجردت من الرقابة التسلسلية وهو ما يتلاءم مع طبيعة مجالاتها التي تستدعي السرعة و المرونة خاصة في مجال التمكين من الحقوق والحريات.

رابعاً: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة

كما تناولنا سابقاً أن السلطات الإدارية المستقلة ليست وليدة النظام الجزائري بل سبقت الجزائر في تبنيها عدة دول، كالولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وفرنسا التي يتشابه نظامها إلى حد كبير مع الجزائر.

وسنحاول في هذا المحور التطرق لتعريفها (ضبط المصطلحات) و خصائصها و مكانتها القانونية ضمن الترسنة القانونية، صلاحياتها، دستورها،...

1- تعريف السلطات الإدارية المستقلة:

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة أو سلطات الضبط المستقلة هيئات من الجيل الثاني بعد وجود الهيئات الإدارية الكلاسيكية و خصوصيتها أنها لا تخضع لأي نوع من الرقابة من بخلاف الهيئات الإدارية التقليدية التي تخضع للتدرج الكلاسيكي للهرم الإداري.

والمتمفق عليه من طرف شراح القانون الإداري و الفقهاء هو صعوبة إيجاد تعريف دقيق و محدد للسلطات الإدارية المستقلة انطلاقاً من:

- اختلاف أنظمتها القانونية أي ليس للسلطات الإدارية المستقلة نظام موحد، حيث نجد أن تكوين هذه الهيئات وطريقة تعيين أعضائها، وكذا الطرق التي تؤمن استقلاليتها تختلف من هيئة لأخرى، أضف إلى ذلك أن من بين هذه المؤسسات ما تتمتع بالشخصية المعنوية ومنها ما لا تتمتع بذلك؛

- تباين مجالاتها؛

- اختلاف طبيعة نشاطاتها؛

- اختلاف طرق و نتائج عملها.

سنقدم بعض التعريفات لمحاولة وضع تعريف شامل :

✓ Yves gaudemet يعرفها بأنها: " هي هيئات تتمتع بسلطة اتخاذ القرارات في ممارسة صلاحياتها و مهامها بالرغم من عدم تمتعها بالشخصية المعنوية وعدم خضوعها لأي رقابة رئاسية أو وصائية".

✓ M.Gentot عرفها بأنها: " هي هيئات عمومية غير قضائية لا تتمتع بالشخصية المعنوية، هدفها ضبط القطاعات الحساسة و تحسين علاقة الإدارة بمواطنيها مع ضمان عدم تدخل السلطة التنفيذية أثناء تأديتها لمهامها ".

✓ الأستاذين Vincent وGuilient عرفاها على أنها: " هي مؤسسات دولة تعمل باسمها ولحسابها مع تمتعها بالاستقلالية في مواجهة الحكومة و البرلمان، هدفها ضبط قطاعات معينة بطريقة مباشرة ".

✓ تعتبر السلطات الإدارية المستقلة بمثابة سلطات مكلفة بمهمة ضبط النشاط الاقتصادي، فهي لا تكتفي بالتسيير وإنما تراقب نشاط معين في المجال الاقتصادي، لتحقيق التوازن.⁽¹⁵⁾

وحتى يتسنى لهذه الهيئات أداء مهامها في ضبط السوق خولت إليها الاختصاصات التي كانت عائدة سابقا للإدارة التقليدية، فبعد انسحاب الدولة من تسيير الشؤون الاقتصادية والمالية، خُولَ هذا الاختصاص للسلطات الضبط المستقلة، التي لها سلطة اتخاذ القرارات⁽¹⁶⁾.

✓ لجنة خبراء الإدارة العامة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، عرفت السلطات الإدارية المستقلة بأن: " هذا المصطلح استخدم في السنوات العشرين الماضية لدى الإشارة إلى نوع جديد من الهيئات العامة، حيث يعتبر كيان مكلف بمعالجة المشكلات التي تحدثها الدولة من خلال تحولاتها".

و عليه يمكن القول أن السلطة الإدارية المستقلة هي هيئة تنشأ بنص قانوني يسيرها مجلس إدارة هيئة تداولية تختلف تشكيلته من هيئة لأخرى، يمكن أن تتمتع بالشخصية

¹⁵ - Frison-Roche (M.A), Le droit de la régulation , Dalloz , N° 07 , 2001, p 614.

¹⁶- ZOUAIMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique, Revue Idara, N° 02, 2004, p 30.

المعنوية، وتهدف لإعادة رسم العلاقة بين الدولة و المواطن وتعمل لحساب الدولة دون أن تكون تابعة لها، تتمتع بسلطة ضبط المجال وتتمتع بصلاحيات واسعة، و لا تخضع للرقابة الإدارية ولا البرلمانية بل للرقابة القضائية فقط، ولها صلاحيات فعلية و واسعة تميزها عن باقي الهيئات فهي بذلك شكل مستحدث للمرفق العمومي فوضته السلطة العمومية بعض صلاحياتها الإدارية .

2 خصائص السلطات الإدارية المستقلة:

من خلال التعاريف، يمكننا استنتاج الخصائص التالية:

- ✓ عدم تكييف كل السلطات الإدارية المستقلة من خلال النصوص المنشئة لها؛
- ✓ أنها هيئات لا تخضع للهرم الكلاسيكي الإداري، فهي فئة جديدة؛
- ✓ ظهورها بسبب ضرورة وجود سلطة بعد انسحاب السلطة التقليدية سواء تعلق الأمر بالحريات أو الاقتصاد؛
- ✓ يمكن أن تتمتع بالشخصية المعنوية أو لا تتمتع بها؛
- ✓ وظيفتها "ضبطية" ليست تسييرية (التسيير مهمة كلاسيكية للإدارة)؛
- ✓ لا تخضع للرقابة الرئاسية و الوصائية حيث تختلف السلطات الإدارية المستقلة عن السلطات الإدارية التقليدية، بأنها لا تخضع لأية رقابة إدارية أو وصائية، ولا تخضع لمبدأ التدرج الهرمي الذي تتميز به الإدارة والهيكل المكونة لها، كما لا تعتبر الهيئات الإدارية المستقلة لجانا استشارية ولا مرافق عامة؛
- ✓ ظهرت بعد التحولات التي أثرت على دور الدولة على كافة المستويات؛
- ✓ عدم توحيد النظم القانونية و التسمية "سلطات ضبط" بالنظر لوظيفتها أو "سلطات إدارية مستقلة" تأكيدا على عنصر الاستقلالية، و في بعض الأحيان لا تستعمل "سلطة" أو يلغي إداريا و في كثير من الأحيان كذلك لا يستعمل مستقلة، وعدم توحيد اسمها فتارة يسميها سلطة ضبط، وكالة، لجنة، ديوان و هذا راجع لحدثة هذا النوع حتى في النظم المقارنة.

3. خصوصية السلطات الإدارية المستقلة كهيئات جديدة:

ومن خلال تحليل العناصر و المصطلحات المكونة لتسميتها يمكن الاقتراب إلى تعريفها وخصوصيتها مقارنة بالهيئات التقليدية: سلطة- إدارية- مستقلة-

أ. سلطة "Autorité": هناك اختلاف في تحديد مدلول السلطة في القضاء الفرنسي، حيث نجده عند Chevallier و SABOURIN أن "مفهوم السلطة يحيل إلى سلطة اتخاذ القرار هذا القرار قابل للطعن بسبب تجاوز السلطة".

كما يرى Gazier و Cannac أنها " سلطة تقرير مستقلة ":

والمتفق عليه هو أن مصطلح السلطة "يعني ممارسة سلطة القيادة و اتخاذ القرار"، و بدأت تتضح الصورة في فرنسا ليتفق الفقهاء أن استعمال مصطلح السلطة ليس خلق سلطة رابعة و إنما هدفه تبيان الطبيعة الخاصة لها و بالتالي نميزها عن الهيئات الإدارية الكلاسيكية، فهي ليست أداة تنفيذية لكنها سلطة مستقلة بحرية التقرير والتدبير والإنشاء،

ب. الطابع الإداري "الصفة الإدارية Administrative" وهو تميز لها عن الهيئات القضائية لأنها لا تتمتع بحجية الشيء المقضي فيه، و بتراوح التصريح بالصفة الإدارية للسلطات المستقلة من هيئة لأخرى وربما في بعض النصوص القانونية ينفي عنها هذه الصفة، مثلا المادة 23 من الأمر 03-03 المؤرخ في 19/07/2003، المتعلق بالمنافسة، مجلس المنافسة سلطة إدارية".

ولهذا نستشف هذه الصفة من خلال تحليل النصوص المنشئة و من خلال:

- إصدارها القرارات الإدارية؛

- خضوع موظفيها لقانون الوظيفة العمومية أو قواعد خاصة بهم.

وقد ذكر مجلس الدولة الفرنسي الصفة الإدارية للسلطات الإدارية المستقلة في عدة مناسبات 1986، 2001 و كذلك مجلس الدولة الجزائري سنة 2003 بقرار متعلق باللجنة المصرفية.

فالهيئات الإدارية المستقلة هي هيئات وطنية لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية، فهي عكس الإدارة التقليدية، إذ تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية سواء عن السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية لكنها تخضع للرقابة القضائية.

هذه الهيئات لها سلطات واسعة تجعلها تبتعد عن الهيئات الاستشارية مهامها تتمثل في ضبط القطاع الاقتصادي، وبفضل استقلاليتها تضمن الحياد طالما أن الدولة تتدخل في المجال الاقتصادي كعون فلا يتصور أن تكون خصما وحكما.

هذه الهيئات تم تخويلها سلطات واسعة تتعدى السلطات الممنوحة للهيئات الإدارية التقليدية، كسلطة توجيه الأوامر ومراقبة الدخول إلى السوق القطاعية، وسلطة التحقيق والسلطة التنظيمية، لكن تظهر السلطة القمعية من اخطر السلطات الممنوحة لهذه الهيئات بما تمثله من خطر على الحقوق الأساسية للأعوان الاقتصاديين.

ت. صفة الاستقلالية: في البداية نود أن ننوه أن الصفة الإدارية هي متناقضة مع الاستقلالية، فالإدارة تعني إدارة تابعة للسلطة التنفيذية.

إن استقلالية هذه السلطات إنما تعد الخاصية الأساسية لها، وهي التي تميزها من باقي الأجهزة على مستوى التنظيم الإداري للدولة، وقد عد هذا الاستقلال شرطاً ضرورياً للتوازن ضمن القطاعات التي تشرف عليها هذه السلطات، وهو ضروري لها ليكون عملها خارج نطاق ضغوط جماعات المصالح من جهة، ومؤثرات السلطة السياسية من جهة أخرى.

✓ الأستاذة مزياني فريدة " المقصود بالاستقلالية هنا هو عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة لأية رقابة إدارية كانت سواء رئاسية أو وصائية مع عدم تلقيها أية تعليمات من أي جهة كانت".

✓ Chevallier قال "سلطات الضبط تحظى بتشريع ذاتي بحيث تفلت من التبعية الإدارية و التدرج الرئاسي وهي سلطات معزولة ولها منطقتها الخاص في العمل".

✓ الأستاذ زوايمية " المقصود بالاستقلالية هو عدم خضوعها لأية رقابة رئاسية كانت أو وصائية بغض النظر عن تمتعها بالشخصية المعنوية على أساس أن هذه الأخيرة لا تعد أساسا لتحديد الاستقلالية فالعبرة بسلطة التقرير".

✓ أما المشرع الجزائري فتارة يصرح بصفة الإستقلالية ك لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها وتارة يسكت فنعتمد على معايير لتقييم مدى وجود هذه الصفة.

خامسا : معايير تقييم إستقلالية سلطة إدارية

(هي جوهر هذه الهيئات و مرر وجودها).

تختلف درجة استقلالية السلطات الإدارية المستقلة من سلطة إلى أخرى، وبالرجوع إلى القوانين المنشئة لهذه الهيئات، نلمس في بعض النصوص ما يبين تجسيد الاستقلالية، وفي نصوص أخرى حدود هذه الاستقلالية.

لذلك سنحاول طرح مجموعة من المعايير التي تسمح لنا بتقييم استقلالية هذه السلطات

:

1- في الجانب العضوي: نجد أن الاستقلالية تظهر من خلال:

✓ كيفية التشكيل (تنوع التشكيلة) وتخصص الأعضاء : هي معيار محدد في النظم المقارنة فكلما كان هناك تنوع وتخصص التشكيلة كلما ضمنت استقلالية أكثر أي تضمن عدم التبعية لهيئة واحدة معينة و كذلك التخصص يضمن الفعالية و عدم التبعية ؛

✓ تحديد العهدة لحماية الأعضاء (من العزل) : فكلما كانت العهدة محددة كلما ضمنت الاستقلالية أكثر ، عكس في حال عدم تحديدها أين يكون العضو مرتبط بالسلطة المعينة التي يمكن لها انهاء مهامه في أي وقت.

✓ وجود ضمانات كافية للأعضاء : وهذا الجانب ندرسه من خلال النظام القانوني للأعضاء و نقيمه لنرى هل قدم ضمانات كافية للأعضاء للسماح لهم بممارسة نشاطهم بكل إستقلالية(التنافي، الحياد، الامتناع.....إلخ).

2- في الجانب الوظيفي: نجد أن الاستقلالية تظهر من خلال:

- إصدار قرارات " الضبطية ". (هل لها سلطة تقريرية أي تصدر قرارات)
 - الوظيفة الضبطية (طبيعة المهام التي تمارسها و التي يجب ان تتضمن : الرقابة ، الاشراف على الأسواق، ضبط الدخول للمجال، التنظيم، الاستشارة، ممارسة الصلاحيات القمعية أو الشبه قضائية أي هل تمارس الضبط بالمفهوم الجديد أم ان وظيفتها تقليدية (التسيير)؛
 - عدم الخضوع للرقابة الرئاسية أو الوصائية؛
 - إعداد النظام الداخلي (هل تعده بنفسها أم لا) فالاستقلالية الوظيفية حسب هذا المظهر تتجلى في حرية السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي في اختيار مجموع القواعد التي من خلالها تقرر كيفية تنظيمها وسيرها دون مشاركتها مع أي جهة أخرى، وبالخصوص السلطة التنفيذية، كما تظهر الاستقلالية أيضا من خلال عدم خضوع النظام الداخلي للهيئات المستقلة للمصادقة عليه من السلطة التنفيذية وعدم قابليته للنشر؛
 - الرقابة على أعمالها في أي شكل حتى التقارير السنوية.
 - ✓ في الجانب المالي: نجد الاستقلالية تظهر من خلال:
 - وجود ميزانية مستقلة؛
 - الأمر بالصرف؛
 - وكفاية الموارد؛
 - الخضوع للرقابة المالية؛
 - طبيعة المحاسبة؛
 - طبيعة الموارد.
- كل هذه النقاط تجعلنا نقيم مدي استقلالية أي سلطة من خلال النظام القانوني لها ، ونركز على عنصر الاستقلالية لانه مبرر انشاء هذه الفئة الجديدة من الهيئات العمومية.

* سنحاول في المحاضرات القادمة المرور للعمل التطبيقي أي محاولة تقييم النماذج الموجودة في المنظومة القانونية الجزائرية وهل هي فعلا تجسد نموذج "السلطات الإدارية المستقلة"، وفق المعايير التي تناولناها أعلاه .

* سأقدم النموذج الأول للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الإعلام المنظم من خلال القانون العضوي 05/12 و القانون المتعلق بالسمعي البصري 04/14.

*أما باقي النماذج سأقدم لكم المجالات و انتم من يقوم بتقييم طبيعتها القانونية و دراسة مدى إستقلاليتها و سنحاول التنوع في هذه النماذج و هي كالتالي:

- 1- سلطات الضبط في مجال المناجم.
- 2- سلطات الضبط في مجال المنافسة (مجلس المنافسة).
- 3- سلطات الضبط في مجال الاتصالات السلكية و اللاسلكية.
- 4- سلطات الضبط في مجال الكهرباء و الغاز.

النموذج التطبيقي الأول : سلطات الضبط في مجال الإعلام.

مقدمة :

سلطات الضبط كفئة قانونية جديدة في المنظومة القانونية الجزائرية فرضت نفسها كبديل عن التسيير المباشر و التدخل المباشر للدولة خاصة في مجال الحريات و الاقتصاد، وهي بمثابة إعلان عن انسحاب الدولة من التدخل المباشر و الإحتكار في هذه المجالات بسبب تصورات و نظم جديدة فرضت و تفرض على الدولة سواء في إطار التزاماتها الداخلية أو الخارجية، و حرية التعبير و حرية الإعلام تدخل ضمن هذه الحريات ليفرض هذا المسار إبعاد الرقابة و التسيير المباشر عن الدولة فيما يتعلق بالصحافة المكتوبة و القطاع السمعي البصري و ذلك من خلال استحداث سلطات الضبط (القانون العضوي 05-12 و القانون 04-14) و الذي سبقه في سنة 1990 استحداث المجلس الأعلى للإعلام الذي تم إلغاؤه سنة 1993.

إن تحرير الحريات و على رأسها حرية التعبير سواء فيما يتعلق بالتسيير و الإحتكار أو ما يتعلق بالضبط و الرقابة من قيود و رقابة الدولة فرض استحداث سلطات الضبط (الصحافة المكتوبة و سلطة ضبط السمعي البصري) لي طرح مع هذه الفئة القانونية إشكاليات منها القديمة و منها الجديدة، خاصة إذا تعلق الأمر بالإعلام و ما يحمله من تجاذبات بين طالب حرية الإعلام و الحدود القانونية و المؤسساتية التي يمكن أن ترد على هذه الحرية و يكمن أيضا في أهمية حرية الإعلام و ما أصبحت تحتله من مكانة على المستويين الوطني و الدولي. إن الحديث عن قوة الإعلام تتعلق أساسا بمدى استقلاليتها و حياده¹⁷، فإذا أردت البحث عن إعلام قوي فعال فانظر إلى مدى استقلاليتها و حياده و عدم التدخل في شؤونه لا من بعيد ولا من قريب من أي جهة كانت خاصة من قبل الدولة و بصفة أدق من طرف السلطة التنفيذية.

لقد كرس القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام فكرة الاستقلالية العضوية و الوظيفية لقطاع الإعلام من خلال إقراره لسلطات ضبط نشاط الإعلام، الأمر الذي يعد ضمانا للإعلام

¹⁷ المادة 50 من الدستور تنص على أن : " حرية الصحافة المكتوبة و السمعية البصرية و على الشبكات الاعلامية مضمونة و لا تقيد بأي شكل من اشكال الرقابة القبيلية ... "

والإعلاميين بصفة عامة ، وهذا عن طريق النص على إنشاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة و سلطة ضبط السمعى البصرى ، وسنعالج هذه الهيئات ونبرز مدى استقلاليتها الفعلية عن الدولة ؟ وكذا هل هي صورة جديدة لتدخل الدولة خاصة من خلال تقييم صلاحياتها؟

ومن هنا سنحاول التركيز على التساؤلات التالية :

ما مدى وجود إرادة حقيقية لتحرير الإعلام المكتوب و السمعى البصرى ؟ و إلى أي مدى تخلت الدولة على قطاع الإعلام باستحداثها لسلطات الضبط الصحافة المكتوبة و السمعى البصرى؟ وما مدى استقلالية هيئات الضبط عن الدولة و بالأخص عن السلطة التنفيذية ؟ و بصورة أدق هل هي فعلا مستقلة أم أنها صورة جديدة لتدخل الدولة و بذلك هي وسيلة رقابة و تقييد لحرية التعبير فقط في حلة جديدة؟

المبحث الأول : سلطة ضبط الصحافة المكتوبة.

المطلب الأول : مدى استقلالية سلطة ضبط الصحافة المكتوبة.

المطلب الثاني : صلاحيات فعلية لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة.

المبحث الثاني : سلطة ضبط السمعى البصرى.

المطلب الأول : مدى استقلالية سلطة ضبط السمعى البصرى.

المطلب الثاني : صلاحيات فعلية لسلطة ضبط السمعى البصرى.

المبحث الأول : استقلالية سلطة ضبط الصحافة المكتوبة.

تعدُّ ضمانات لازمة لعمل إعلامي مستقل وقد أقرها القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام ونظمها ضمن أحكامه في الباب الثالث تحت عنوان سلطة ضبط الصحافة المكتوبة من المادة 40 إلى المادة 57 متناولا بذلك طبيعتها القانونية تشكيلتها ومهامها وكذا التزاماتها¹⁸.

المطلب الأول : مدى استقلالية سلطة ضبط الصحافة المكتوبة :

ما يهمنا نحن في هذه النقطة هو البحث في مدى تحقيق سلطة ضبط الصحافة المكتوبة لفكرة استقلالية الإعلام وهذا الأمر بطبيعة الحال مرهون باستقلاليتها أولا .

1- من حيث التعريف : قدمت تعريف سلطة ضبط الصحافة المكتوبة المادة 40 من القانون العضوي 05-12 " تنشأ سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ، وهي سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي "

بالنظر للتعريف المقدم يمكن تقديم الملاحظات التالية :

_ عرفها على أنها سلطة وليست هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية ليدخلها بذلك في فئة السلطات الادارية المستقلة هذا الفرع الجديد في الهرم الإداري الجزائري، وليثبت ويؤكد إبعادها عن السلطات الموجودة وكفئة موازية للسلطات الموجودة فعلا.

- مستقلة : وهذا حتى ينفي عنها كل تبعية للسلطة خاصة التنفيذية على الأقل من حيث التعريف.

¹⁸ كان إنشاء أول مجلس للإعلام في الجزائر سنة 1984 بموجب المرسوم رقم 337-84 وهذا بعد ما أغفل ذكر قانون الإعلام لسنة 1982 وهذا بموجب توصية خاصة صادقت عليها اللجنة المركزية لحزب جبهة التحرير الوطني في دورتها السابعة ، وما يعاب على هذا المجلس أنه لم يكن يمت بأي صلة للإعلام وهذا بالنظر إلى تشكيلته (أنظر المادة 03 من المرسوم رقم 337-84 المؤرخ في 10 نوفمبر 1984 المتضمن إحداث مجلس أعلى للإعلام وكيفية تنظيمه وعمله – جريدة رسمية عدد 57 بتاريخ 14 نوفمبر 1984) ، وقد تم إلغائه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-111 تمهيدا لفتح قطاع الإعلام على التعددية الذي تجسد على إثر القانون رقم 90-07 المتعلق بالإعلام ويتم بعدها إنشاء مجلس إعلام جديد الذي بدوره تم إلغائه أيضا بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-13 وأسندت كافة صلاحياته لوزير الاتصال وبقي الحال على ما هو عليه إلى غاية صدور القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام الذي نص على إنشاء سلطة مستقلة تتولى شؤون الإعلام .

- سلطة ضبط : و المادة تبين المهمة الرئيسية للسلطة و المتمثلة في ضبط المجال كوظيفة مركبة تشمل الضبط، الرقابة و التنظيم و حتى بعض الاختصاصات القضائية إذا جاز تسميتها كذلك، معنى ذلك أن المهمة الرئيسية ليست التسيير بل الضبط.

- أغفلت المادة صفة الإدارية (لم يعرفها القانون على أنها سلطة إدارية) عكس ما كان موجود في قانون الإعلام لسنة 1990 ، لكن بالنظر للمحاسبة التي تخضع لها و بالنظر لتأثيرات القانون (القانون المتعلق بمجلس الدولة)، و بالنظر لأن قراراتها قابلة للطعن أمام مجلس الدولة فهي ذات طبيعة إدارية.

من حيث التعريف صنف المشرع سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ضمن فئة قانونية مستقلة هادفا إلى إبعادها عن الهرم الإداري الكلاسيكي و عن الضغوطات السياسية و تدخلات السلطة التنفيذية خاصة أن الأمر يتعلق بحرية الإعلام و محاولة تحرير الإعلام و إبعاده عن السلطة و التدخلات المباشرة للدولة لتكوين إعلام مستقل و حيادي.

هذا من الناحية النظرية لكن إلى أي مدى هذه السلطة مستقلة فعليا من خلال نظامها القانوني و هل فعلا تملك عناصر الاستقلالية العضوية و المالية و الوظيفية.

2- الإستقلالية العضوية :

نصت المادة 40 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام على أنه : " تنشأ سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وهي سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي " ، المادة واضحة في موضوع الاستقلالية لكن هل هناك استقلالية فعلية بالنظر إلى تشكيلتها :

1-2 تشكيل سلطة ضبط الصحافة المكتوبة : بالرجوع إلى أحكام المادة 50 من نفس القانون نجدها تتكلم على تشكيل سلطة ضبط الصحافة المكتوبة والتي نصت على أنه : " تتشكل سلطة ضبط الصحافة المكتوبة من أربعة عشر (14) عضوا يعينون بمرسوم رئاسي على النحو الآتي:

- ثلاثة (03) أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية ومن بينهم رئيس سلطة الضبط ؛
- عضوان (02) غير برلمانيين يقترحهما رئيس المجلس الشعبي الوطني ؛
- عضوان (02) غير برلمانيين يقترحهما رئيس مجلس الأمة ؛
- سبعة (07) أعضاء ينتخبون بالأغلبية المطلقة من بين الصحفيين المحترفين الذين يثبتون خمس عشرة (15) سنة على الأقل من الخبرة في المهنة .

ما يمكن ملاحظته بداية على هذه التشكيلة (جماعية التعيين مع تفوق للسلطة التنفيذية من خلال رئيس الجمهورية و خاصة أن كل التشكيلة تعين بمرسوم رئاسي حسب ما جاءت به المادة 50 من القانون العضوي 05-12) هو اعتماد نظام الموازنة والمناصفة بين الأعضاء من الصحفيين وباقي الأعضاء في هذه السلطة ، وكان من الأحسن لو كانت الأغلبية في التمثيل للصحفيين بما أن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة هي هيئة تعنى أولاً بشؤون الصحافة المكتوبة ، كما أن معظم التشريعات الليبرالية تجعل من تمثيل الصحفيين في مجالس الصحافة الأكبر وهذا على غرار مجلس الصحافة البريطاني ومجلس الصحافة الألماني ، مجلس الصحافة الايطالي ومجلس الصحافة المصري¹⁹ ، وقد أثارت هذه التشكيلة نقاشا واسعاً من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني أثناء قيامهم بمناقشة القانون العضوي المتعلق بالإعلام الذين بدورهم طالبوا بضرورة توسيع التمثيل لصالح الصحفيين ضمانا لأكبر قدر من الاستقلالية على السلطة التنفيذية²⁰ .

كما يلاحظ أيضا على التشكيلة أنها تتكون من 03 أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية من بينهم الرئيس (مع الملاحظة أنه هو الأمر بالصرف، و في حالة تساوي الأصوات له صوت مرجح : بمعنى هو أهم شخص في سلطة الضبط) الأمر الذي يظهر فيه نفوذ السلطة التنفيذية كما أن العضوين غير البرلمانيين من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هم مقترحين فقط بمعنى أنه يمكن رفضهم وطلب أعضاء آخرين وبالتالي يمكن احتساب هؤلاء الأعضاء إلى جانب السلطة التنفيذية ، أضف إلى ذلك أن فكرة تعيين رئيس سلطة الضبط من بين 03 أعضاء الذين يعينهم رئيس الجمهورية فيه نوعاً ما مساس بمبدأ الاستقلالية والتمثيل كان من الأفضل لو تم تعيين رئيس سلطة الضبط عن طريق الانتخاب بين الأعضاء مع إعطاء الأفضلية لتمثيل الصحفيين حتى نضمن أكثر استقلالية لسلطة الضبط عن السلطة التنفيذية .

2-2 العهدة : تم تحديد مدة عضوية أعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة قد حددت بستة (06) سنوات غير قابلة للتجديد²¹ الأمر الذي يزيد في استقلالية هذه السلطة وهذا من خلال تحديد مدة لعضويتها وعدم تركها لأهواء السلطة تستعملها كوسيلة للضغط على الأعضاء للقيام بما يخدم مصالحها ، و في قانون 1990 كان هناك تحديد أدق و تأكيد بحيث أن هذه العهدة كانت غير قابلة للتجديد و الإلغاء.

¹⁹ أشرف رمضان عبد الحميد ، حرية الصحافة، دراسة تحليلية في التشريع المصري و القانون المقارن، دار أبو المجد للطباعة ، مصر ، 2007 ، ص

160-187 .

²⁰ للإطلاع على التعديلات أنظر لجنة الثقافة والاتصال والسياحة بالمجلس الشعبي الوطني بتاريخ : 2011/11/29 .

²¹ أنظر المادة 51 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام .

3_2 ضمانات و التزامات أعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة : بالنظر للقانون 05-12 نجده

قدم جملة من الضمانات للأعضاء لإعطائهم حصانة وإستقلالية عند ممارسة وظيفتهم وأهمها:

- من التزمات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة فهي أيضا عديدة ومتنوعة ذكرت في المواد من 46 - 47-48 والمادتين 56 - 57 ، وتبعاً لذلك فهم ملزمون بالحفاظ على السرية والسر المهني²² ، كما يلتزم أيضا أعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بحالات المنع والتنافي المنصوص عليها في أحكام المادة 56 وبالتالي لا يجوز لهم ممارسة عهدة انتخابية أو وظيفة عمومية أو أي نشاط مهني ، هذا ويمنع عليهم أيضا وعلى أفراد أسرهم وأصولهم وفروعهم من الدرجة الأولى أن يمارسوا بصفة مباشرة أو غير مباشرة مسؤوليات أو يحوزوا مساهمات في مؤسسات مرتبطة بقطاع الإعلام²³

- أما عن استقالة أحد الأعضاء أو التصريح بالاستقالة التلقائية وأيضا شغور منصب فإن كل هذه الأحكام تضمنتها المادتين 52-53 ، وبالتالي فإخلال عضو بالتزاماته يؤدي به إلى الاستقالة التلقائية بعد مداولة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة طبقا للمادة 54 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام ، كما أنه في حالات الحكم على العضو بحكم نهائي في قضية مشينة أو مخلة بالشرف أيضا يتم التصريح التلقائي بالاستقالة ويتم استخلاف عضو لاستكمال الفترة المتبقية ويمكن تعيينه في عضوية سلطة ضبط الصحافة المكتوبة إن لم تتجاوز الفترة المتبقية السنتين وبحسب الشروط المنصوص عليها في المادة 50 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام²⁴.

ويمكن ملاحظة بعض المساسات التي تمس بإستقلالية الأعضاء أهمها :

- تحدد تعويضات أعضاء سلطة الضبط عن طريق مرسوم رئاسي أي بتدخل السلطة التنفيذية أي هذه الأخيرة هي من تحدد أجور أعضاء السلطة وهو ما يعد مساس بإستقلاليتها (المادة 56).

- عدم إعطاء إعطاء سلطة الضبط الضمانات و الحماية الكافية لممارسة مهامهم بإستقلالية: عدم القابلية للعزل أو عدم القابلية للمساءلة القضائية أثناء تأدية الوظيفة.....إلخ.

3- الإستقلالية المالية :

نصت المادة 40 و المادة 49 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام على الجانب المالي لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة ، فنصت الأولى على أن سلطة الضبط تتمتع بالإستقلال المالي ونصت

²² أنظر المواد 46-47-48 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام .

²³ أنظر المادتين 56-57 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام .

²⁴ أنظر المادتين 52-53 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام .

المادة 49 على أن الاعتمادات المالية الخاصة بهذه الأخيرة تقيّد في الميزانية العامة للدولة ، الأمر الذي يطرح إشكال حول حجم الاستقلالية التي تتمتع بها سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وتطرح أيضا انشغال دائم حول التبعية المستمرة للسلطة التنفيذية المرتبطة بالتبعية المالية ، أضف إلى ذلك أن الأمر بالصرف في هذه السلطة هو رئيسها بحسب المادة 49 الفقرة 02 ومعلوم أن الرئيس يعين من بين الأعضاء الثلاثة الذين يعينهم رئيس الجمهورية مما يزيد التبعية للسلطة التنفيذية خاصة وأن سلطات الأمر بالصرف في صرف النفقة واضحة ولها الأثر البالغ على المعنيين بها إن تعسف في ذلك ، كان من الأفضل لو تم البحث عن مصادر أخرى إضافية لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة كاشتراكات تدفعها الأسرة الإعلامية مثلا فتغنيها عن التبعية الكاملة للسلطة التنفيذية وتضمن هامشا أوسع من الاستقلالية ، أما عن الأمر بالصرف فيكفي أن يكون رئيسها منتخبا.

4- الإستقلالية الوظيفية :

و معنى الإستقلالية الوظيفية هو عدم الخضوع لأي سلطة عليا بطريقة مباشرة، لا عن طريق الرقابة الرئاسية و لا الرقابة الوصائية مع إمكانية القيام بتنظيمها الداخلي و جميع صلاحياتها بدون الرجوع لسلطة أخرى ، و ما يمكن ملاحظته حول الإستقلالية الوظيفية :

- أعمال سلطة ضبط الصحافة المكتوبة لا تخضع للمصادقة و الرقابة الإدارية، و هو شيء يكرس الإستقلالية.

- تعد نظامها الداخلي حسب نص المادة 45 من القانون 05-12 و التي كان هناك تحفظ عليها من طرف المجلس الدستوري عند رقابته للقانون العضوي²⁵ ، و هي تعد ضمانا لإستقلاليتها.

- للسلطة وظائف و صلاحيات حددها القانون يعني وظائف أصلية.

- ما يمس بالإستقلالية هو أنها ترفع تقرير سنوي لرئيس الجمهورية عن نشاطها و هنا تظهر التبعية لرئيس الجمهورية، و الشيء الإيجابي هو نشر التقرير حسب ما جاء في نص المادة 43 بالرغم من عدم ذكر كيف ينشرو في أي وسيلة نشر.

المطلب الثاني : صلاحيات فعلية لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة.

- انظر رأي المجلس الدستوري رقم 02-ر.م.د-12 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام للدستور، ج.ر . رقم 02 سنة 2012،²⁵ ص : 19

لقد تضمنت المواد من 40 إلى 43 بالإضافة لمواد أخرى كالمادة 11 من القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام المهام المنوطة بسلطة ضبط الصحافة المكتوبة ، وأهمها على الإطلاق تشجيع التعددية الإعلامية ، السهر على نشر وتوزيع الإعلام المكتوب عبر كامل التراب الوطني ، السهر على جودة الرسائل الإعلامية ...²⁶ ، كما تمتد أيضا مهامها وصلاحياتها إلى نشاط الإعلام المكتوب عن طريق الاتصال الإلكتروني²⁷ ، وتراقب كل التجاوزات والاختلالات وتوجه ملاحظاتها وتوصياتها إلى جهاز الإعلام المعني وهي مطالبة برفع تقرير سنوي إلى رئيس الجمهورية والبرلمان تبين فيه نشاطها²⁸ . يمكن تقسيم صلاحيات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة:

1- صلاحيات الضبط : ولعل أهمها ما نصت عليه المادة 40 و المواد من 11 إلى المادة 19 من القانون 12-05 و المتعلقة أساسا في :

أ- منح الاعتماد لإصدار النشريات الدورية وسحبه :

والجدير بالذكر أن حرية إصدار الصحف في الجزائر تراوحت بين التشديد والتخفيف ثم التشديد، فعقب الاستقلال اختارت الإرادة السياسية فرض احتكار الحزب والدولة على الصحافة المكتوبة لكن بعد دستور 1989 خُفف نوعا ما من القيود المفروضة على حرية إصدار الصحف ليشترط مجرد الإخطار وهذا من خلال نص المادة 14 من القانون رقم 90-07 المتعلق بالإعلام الملغى ثم يعاود التشديد من خلال القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام ليشترط الاعتماد وقبله التصريح لممارسة نشاط إصدار النشريات ، وقد اوجب القانون على طالب الاعتماد مجموعة من الشروط والإجراءات التي يجب اتباعها من أجل الحصول على اعتماد قصد إصدار النشريات الدورية. والاعتماد غير قابل للتنازل بأي شكل من الأشكال كالكراء مثلا وقد شدد المشرع في الجزء المتعلق بالتنازل عن الاعتماد لشخص آخر والذي ينتج عنه سحب الاعتماد مباشرة دون المساس بالمتابعات القضائية²⁹ .

كما يسحب الاعتماد أيضا في حال عدم صدور النشيرية الدورية مدة سنة ابتداء من تاريخ تسليمه ، كما أن توقف النشيرية الدورية عن الصدور لمدة 90 يوما ينتج عنها تجديد الإجراءات المنصوص عليها في المادتين 11 و12 من القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام ، هذا بالإضافة إلى أن بيع النشيرية الدورية أو التنازل عنها يجعل من الاعتماد الممنوح لها لاغيا مما يستوجب على المالك الجديد طلب الاعتماد من جديد ووفقا للإجراءات والكيفيات المنصوص عليها في المواد 11-12-13 من

²⁶ أنظر المادة 40 من القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام .

²⁷ أنظر المادة 41 من القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام .

²⁸ أنظر المادتين 42 – 43 من القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام .

²⁹ أنظر المادتين 14-15 من القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام .

القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام هذا ويجب على مسؤول الطبع أن يطلب من الناشر نسخة من الاعتماد مصادقا عليه قبل طبع العدد الأول من أية نشرية دورية ودون استظهار الاعتماد يمنع الطبع تحت مسؤولية الطابع³⁰.

ب- الترخيص لطبع أو إصدار أو استيراد النشريات الدورية الأجنبية بين وزارة الإتصال و سلطة الضبط:

باستقراء المواد 38-37-22 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام المتعلقة بطبع وإصدار واستيراد النشريات الدورية الأجنبية نلاحظ :

تنوع في الجهات المخول لها منح الترخيص : لقد منح المشرع من خلال القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام صلاحية منح الترخيص لجهات ثلاث مختلفة و

حسب كل حالة ، فالترخيص لطبع العناوين الأجنبية المملوكة لشركات أجنبية هي من صلاحية الوزارة المكلفة بالاتصال ، أما استيراد النشريات الدورية الأجنبية فتخضع هي الأخرى إلى الترخيص المسبق من سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ، في حين إصدار و/أو استيراد النشريات الدورية من قبل الهيئات الأجنبية والبعثات الدبلوماسية فالترخيص هو من اختصاص الوزارة المكلفة بالشؤون الخارجية .

2- صلاحيات رقابية: تتجسد اساسا في السهر على جودة الرسائل الإعلامية، السهر على شفافية القواعد الإقتصادية في سير المؤسسات الناشرة، السهر على إحترام المقاييس في مجال الإشهار و مراقبة هدفه و مضمونه.

3- صلاحيات شبه قضائية : يمكن تصنيف مهمة أمانية توقيف صدور النشريات ضمن الصلاحيات الشبه قضائية التي تملكها سلطة الضبط :

فوقف صدور النشرية : وهو إجراء احترازي تلجأ إليه سلطة ضبط الصحافة المكتوبة من أجل إجبار النشرية الدورية على القيام بالتزاماتها القانونية ، وإجراء وقف صدور النشرية الدورية يعني احتجاجها على جمهورها مدة زمنية معينة مرتبطة بمدة استجابتها لأحكام القانون ، وقد استعمل المشرع من خلال القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام عقوبة وقف صدور النشرية الدورية في موضعين ، يتعلق الأول بمخالفة النشرية الدورية لأحكام المادة 26 التي تشترط وجوب ذكر بيانات إجبارية في

³⁰ أنظر المواد 16-17-18-و المادة 21 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام .

النشرية الدورية، أما الموضوع الثاني فيتعلق بمخالفة أحكام المادة 30 التي تنص على ضرورة نشر النشرة الدورية حصيلة حساباتها مصدقا عليها من السنة الفارطة وهذا عبر صفحاتها .

4- صلاحيات تنظيمية: تتجسد أساسا في وضع قواعد تنظيمه الداخلي ، و تحديد قواعد وشروط الإعانات و المساعدات التي تمنحها الدولة لأجهزة الإعلام.

بالإضافة للصلاحيات الإستشارية التي نصت عليها المادة 44 ، كل هذه الصلاحيات المهمة ، و صلاحيات أخرى نص عليها القانون، و الفعلية تجعلنا ندرك أهمية سلطة الضبط للوصول لحرية الإعلام و بعث أعلام مستقل و حيادي لهذا نبحت عن إستقلالية هذه السلطة للوصول لتكريس حقيقي لحرية الإعلام و ليس فقط إستقلالية صورية فقط.

المبحث الثاني : سلطة ضبط السمي البصري

نصت المادة 64 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام على سلطة ضبط السمي البصري وقد أقرت بأنها سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ، أما عن مهامها وصلاحيتها وكذا تشكيلتها وسيرها فقد أحالت المادة 65 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام كل ذلك على القانون المتعلق بالنشاط السمي البصري .

لقد صدر القانون رقم 04-14 المؤرخ في 24 فبراير 2014 المتعلق بالنشاط السمي البصري طبقا لأحكام المادة 56 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام ليكتمل بذلك البنيان القانوني للبيت الإعلامي .

و ما يهمنا نحن في القانون رقم 04-14 المتعلق بالنشاط السمي البصري هو سلطة المخول لها قانونا ضبط هذا النوع من النشاط ، وقد تناول هذا القانون سلطة ضبط السمي البصري في الباب الثالث ونظمها تنظيما محكما من خلال تفصيل المسائل المتعلقة بهذه السلطة تفصيلا محكما عبر فصلين من المادة 52 إلى المادة 88 ، تناول في الفصل الأول مهام وصلاحيات سلطة ضبط السمي البصري وتناول في الفصل الثاني تشكيل وتنظيم وسير سلطة ضبط السمي البصري .

لقد استمر احتكار الدولة للنشاط السمي البصري عقودا من الزمن سيطر فيها الرأي الواحد مما اضر كثيرا بفكرة الانفتاح السياسي والإعلامي الذي تبنته الجزائر عقب دستور 1989 ، فقانون الإعلام لعام 1982 وأيضا قانون الإعلام لعام 1990 لم يأتيا بالجديد فيما يخص حرية نشاط السمي البصري وبقى حكرا على الدولة ، إلى أن جاء خطاب رئيس الجمهورية العام 2011 الذي أعلن فيه عن

البدء في تنفيذ حزمة من الإصلاحات السياسية وعلى رأسها فتح قطاع السمي البصري أمام القطاع الخاص ، واليوم وبعد صدور القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام والقانون رقم 04-14 المتعلق بالنشاط السمي البصري نطرح سؤال حول استقلالية نشاط السمي البصري وهل تم فتحه فعلا أمام القطاع الخاص.

المطلب الأول : مدى استقلالية سلطة ضبط السمي البصري :

ما يهمنا نحن في هذه النقطة هو البحث في مدى تحقيق سلطة ضبط الصحافة المكتوبة لفكرة استقلالية الإعلام وهذا الأمر بطبيعة الحال مرهون باستقلاليتها أولا .

1- من حيث التعريف : و قد قدمت تعريف سلطة ضبط السمي البصري المادة 64 من القانون العضوي 05-12 " تؤسس سلطة ضبط السمي البصري ، و هي سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي "

بالنظر للتعريف المقدم يمكن تقديم الملاحظات التالية :

_ عرفها على أنها سلطة و ليست هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية ليدخلها بذلك في فئة السلطات الادارية المستقلة هذا الفرع الجديد في الهرم الإداري الجزائري، و ليثبت و يؤكد إبعادها عن السلطات الموجودة و كفئة موازية للسلطات الموجودة فعلا.

- مستقلة : و هذا حتى ينفي عنها كل تبعية للسلطة خاصة التنفيذية على الأقل من حيث التعريف.

- سلطة ضبط : و المادة تبين المهمة الرئيسية للسلطة و المتمثلة في ضبط المجال كوظيفة مركبة تشمل الضبط، الرقابة و التنظيم و حتى بعض الاختصاصات القضائية إذا جاز تسميتها كذلك، معنى ذلك أن المهمة الرئيسية ليست التسيير بل الضبط.

- أغفلت المادة صفة الإدارية (لم يعرفها القانون على أنها سلطة إدارية) عكس ما كان موجود في قانون الإعلام لسنة 1990 ، لكن بالنظر للمحاسبة التي تخضع لها و بالنظر لتأثيرات القانون (القانون المتعلق بمجلس الدولة)، و بالنظر لأن قراراتها قابلة للطعن أمام مجلس الدولة فهي ذات طبيعة إدارية.

من حيث التعريف صنف المشرع سلطة ضبط السمعى البصري ضمن فئة قانونية مستقلة هادفاً إلى إبعادها عن الهرم الإداري الكلاسيكي وعن الضغوطات السياسية وتدخلات السلطة التنفيذية خاصة أن الأمر يتعلق بحرية الإعلام ومحاولة تحرير الإعلام وإبعاده عن السلطة والتدخلات المباشرة للدولة لتكوين إعلام مستقل وحيادي.

هذا من الناحية النظرية لكن إلى أي مدى هذه السلطة مستقلة فعليا من خلال نظامها القانوني وهل فعلا تملك عناصر الاستقلالية العضوية والمالية والوظيفية.

2- الإستقلالية العضوية : نتناولها من خلال :

1-2- تشكيل سلطة ضبط السمعى البصري : تضمنت المادة 57 من القانون رقم 04-14 المتعلق بالنشاط السمعى البصري تشكيل سلطة ضبط السمعى البصري ، وهي تتشكل من تسعة (09) أعضاء يعينون بمرسوم رئاسي ، خمسة (05) أعضاء من بينهم الرئيس يختارهم رئيس الجمهورية ، عضوان (02) غير برلمانيين يقترحهما رئيس مجلس الأمة ، عضوان (02) يقترحهما رئيس المجلس الشعبي الوطني ، ويتم اختيار الأعضاء بناءً على كفاءتهم وخبرتهم واهتمامهم بالنشاط السمعى البصري³¹.

- ما يلاحظ على التشكيلة هو الغياب التام لممثلي قطاع الإعلام وانفراد السلطة التنفيذية بحصة الأسد في عدد الأعضاء بمجموع خمسة (05) أعضاء من بينهم الرئيس بالإضافة إلى أن الأربع (04) أعضاء المقترحين من غير البرلمانيين مناصفة بين رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة هو مجرد اقتراح وليس تعيين مما يمكننا من القول أن السلطة التنفيذية لها سلطة اختيار كل أعضاء سلطة ضبط السمعى البصري ، وهو أمرٌ يعد من ناحية الاستقلالية قد مسَّ بهذا الجانب كثيراً وأخضع هذه السلطة لتبعية شديدة ، فلا يمكن من الناحية المنطقية أن يغيب رجال الإعلام كلياً عن تشكيل هذه السلطة خاصة لما تتمتع به من صلاحيات ومهام في جانب ضبط نشاط السمعى البصري وهذا بالرغم من كون نص المادة 58 واضح في مسألة الاستقلالية إلا أنه كان ينبغي تأكيد ذلك أيضاً من خلال التشكيلة المتنوعة والتي تضم الإعلاميين كشرط أساسي وكمظهر للاستقلالية³² ،

2-2- العهد : وقد حُددت مدة عهدة الأعضاء في سلطة ضبط السمعى البصري بستة (06) سنوات غير قابلة للتجديد الأمر الذي يزيد في استقلالية الأعضاء .

3-2- ضمانات و التزامات أعضاء سلطة ضبط السمعى البصري :

³¹ انظر المادتين 57-59 من القانون رقم 04-14 المتعلق بالنشاط السمعى البصري .
³² نصت المادة 58 من القانون رقم 04-14 المتعلق بالنشاط السمعى البصري على أنه : " تمارس سلطة ضبط السمعى البصري مهامها باستقلالية تامة "

- التأكيد على إستقلالية سلطة الضبط السمعي البصري من خلال المادة 58 التي تنص على " تمارس سلطة ضبط السمعي البصري مهامها بإستقلالية تامة.

- وقد أوردت المواد من 61 إلى 66 والمادة 71 من القانون رقم 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري التزامات أعضاء سلطة ضبط السمعي البصري بالإضافة إلى الالتزامات الأخرى في هذا القانون ، فهم تبعاً لذلك ملزمون بالتقيد بحالات التنافي المنصوص عليها في المادة 61 وبالزامية التصريح بالامتلاكات والمداخل ، كما يمنع عليهم تلقي أتعاباً خارج مهنتهم والالتزام بالسرية والسر المني³³ ، وهذا بحثاً عن إستقلالية للأعضاء.

3- الإستقلالية المالية لسلطة ضبط السمعي والبصري :

تكلت المادتين 72-73 على الجانب المالي لسلطة ضبط السمعي البصري ، فنصت المادة 72 على أنه يتحصل رئيس وأعضاء سلطة ضبط السمعي البصري على تعويضات طيلة مدة عهدهم و يكون ذلك بمرسوم رئاسي وهو مساس بإستقلالية الأعضاء، كما تقترح الاعتمادات المالية الضرورية لتأدية مهامها وتقيد هذه الاعتمادات في الميزانية العامة للدولة وتسير وفقاً لقواعد المحاسبة العمومية ، ورئيسها هو الأمر بالصرف طبقاً لأحكام المادة 73³⁴.

الأمر الذي يطرح إشكال حول حجم الاستقلالية التي تتمتع بها سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وتطرح أيضاً انشغال دائم حول التبعية المستمرة للسلطة التنفيذية المرتبطة بالتبعية المالية ، أضف إلى ذلك أن الأمر بالصرف في هذه السلطة هو رئيسها بحسب المادة 73 من القانون 04-14 ومعلوم أن الرئيس يعين من بين الأعضاء الخمسة الذين يعينهم رئيس الجمهورية مما يزيد التبعية للسلطة التنفيذية خاصة وأن سلطات الأمر بالصرف في صرف النفقة واضحة ولها الأثر البالغ على المعنيين بها إن تعسف في ذلك ، كان من الأفضل لو تم البحث عن مصادر أخرى إضافية.

4- الإستقلالية الوظيفية :

وكما قلنا سابقاً معنى الإستقلالية الوظيفية هو عدم الخضوع لأي سلطة عليا بطريقة مباشرة، لا عن طريق الرقابة الرئاسية و لا الرقابة الوصائية مع إمكانية القيام بتنظيمها الداخلي و جميع صلاحياتها بدون الرجوع لسلطة أخرى ، وما يمكن ملاحظته حول الإستقلالية الوظيفية :

³³ أنظر المواد من 61-66 و المادة 71 من القانون رقم 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري .

³⁴ أنظر المادتين 72-73 من القانون رقم 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري .

- نصت المواد من 79 إلى 83 على مداوات سلطة ضبط السمعي البصري والتي لا تصح إلا بحضور خمسة (05) أعضاء على الأقل وتتخذ قراراتها بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين وفي حالة تساوي الأصوات يعدُّ صوت الرئيس صوتاً مرجحاً وقراراتها قابلة للطعن طبقاً للتشريع الساري المفعول ، وهي لا تحتاج لمصادقة ولا تخضع لأي نوع من الرقابة مما يعكس إستقلالية سلطة الضبط.

- أعمال سلطة ضبط السمعي البصري لا تخضع للمصادقة و الرقابة الإدارية، و هو شيء يكرس الإستقلالية.

- للسلطة وظائف و صلاحيات حددها القانون يعني وظائف أصلية.

- ما يمس بالإستقلالية هو أنها ترفع تقرير سنوي لرئيس الجمهورية عن نشاطها و هنا تظهر التبعية لرئيس الجمهورية، و الشيء الإيجابي هو نشر التقرير حسب ما جاء في نص المادة 86 بالرغم من عدم ذكر كيف ينشر و في أي وسيلة نشر، كما يمس بالإستقلالية إرسال تقارير الثلاثية للسلطة المكلفة بالتعيين و هنا يظهر و كأن الأعضاء في تبعية للسلطة المعينة و هو ما يخلف مفهوم الإستقلالية³⁵.

المطلب الثاني: صلاحيات فعلية لسلطة ضبط السمعي البصري.

تضمنت المادة 54 من القانون رقم 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري المهام التي تقوم بها أساساً سلطة ضبط السمعي البصري وتمثل في :

- السهر على حرية ممارسة النشاط السمعي البصري ؛

- السهر على عدم تحيز الأشخاص المعنوية التي تستغل خدمات الاتصال السمعي البصري التابعة للقطاع العام ؛.....

- السهر على احترام التعبير التعددي لتيارات الفكر والرأي بكل الوسائل الملائمة في برامج خدمات البث الإذاعي والتلفزيوني لاسيما خلال حصص الإعلام السياسي والعام ؛.....".

تعد هذه مجمل المهام المنصوص عليها في المادة 54 وهي مهام بالغة الأثر ، فهي تسهم في ترقية النشاط السمعي البصري وتفتحه على العالم الخارجي بالنظر إلى حالة الركود وعدم التنظيم التي يعيشها ، و ينتظر من سلطة ضبط السمعي البصري أن تقوم بالدور المنوط بها والمهام الموكلة لها لإنتشال قطاع

³⁵ المادة 87 من القانون 04-14.

الإعلام بشقيه المكتوب والسمعي البصري من حالة الفوضى التي يعيشها ليؤدي دوره على أحسن وجه وليُسهم في تطوير الدولة في الجانب الإعلامي.

إلى جانب هذه المهام التي تقوم بها سلطة ضبط السمع البصري فإنها تتمتع أيضا بصلاحيات حددتها ونظمتها المادة 55 من القانون رقم 04-14 المتعلق بالنشاط السمع البصري وهذا في مجالات متعددة وهي :

1- مهام وصلاحيات سلطة ضبط السمع البصري في مجال الضبط : خول القانون رقم 04-14 المتعلق بنشاط السمع البصري سلطة ضبط السمع البصري صلاحيات في مجال الضبط متعلقة بضبط نشاط السمع البصري بصفة عامة ، وهي في هذا الصدد لها أن تدرس طلبات إنشاء خدمات الاتصال السمع البصري وتبت فيها وهي صلاحية مهمة بالنظر إلى الموضوع الذي تفصل فيه والمتعلق أساساً بحق الأفراد في إعلام متعدد والذي هو من بين مهامها (منح الرخص، وسحب الرخص.....) ، كما أنها تطبق كفاءات بث البرامج المخصصة للتشكيلات السياسية والمنظمات الوطنية النقابية والمهنية المتعددة وهي مطالبة في هذا الإطار بالالتزام بالحيادية ، كما أن لها مهام أخرى في مجال الضبط ³⁶.

2- مهام وصلاحيات سلطة ضبط السمع البصري في مجال المراقبة : وهي من بين الصلاحيات المهمة والواسعة التي تقوم بها ومن بين أهمها في مجال المراقبة تمارس سلطة ضبط السمع البصري المراقبة على الفاعلين في مجال السمع البصري وهذا من خلال إخضاع نشاطهم السمع البصري للقانون والتنظيمات السارية المفعول لا سيما القانون المتعلق بالنشاط السمع البصري، كما أنها تمارس الرقابة بكل الوسائل المناسبة على موضوع ومضمون وكفاءات برمجة الحصص الشهرية ، وللقيام بمهامها وإعداد آرائها وقراراتها خول القانون رقم 04-14 المتعلق بالنشاط السمع البصري سلطة ضبط السمع البصري صلاحية جمع المعلومات من الإدارات والهيئات والمؤسسات دون الخضوع لأي حدود غير تلك المنصوص عليها في القانون ، وهي صلاحية واسعة ومهمة تتمتع بها سلطة ضبط السمع البصري تتماشى وأهمية القطاع الذي تقوم بضبطه ورقابته ، كما توجد مهام أخرى حددها القانون للسلطة ضبط السمع البصري ³⁷.

3- مهام وصلاحيات سلطة ضبط السمع البصري في المجال الاستشاري : لا يتوقف عمل سلطة ضبط السمع البصري عند مجرد الضبط والمراقبة بل يمتد أيضا إلى إبداء الرأي والمشورة وفي جميع المجالات ، فلها أن تبدي رأيها في كل مشروع نص تشريعي أو تنظيمي يتعلق بالنشاط السمع البصري

³⁶ أنظر المادة 55 صلاحيات سلطة ضبط السمع البصري المتعلقة بمجال الضبط .

³⁷ أنظر المادة 55 صلاحيات سلطة ضبط السمع البصري المتعلقة بمجال المراقبة .

وهو أمر ضروري على اعتبار أن سلطة ضبط السمعي البصري هي الجهة التقنية والفنية القادرة على فهم خبايا وأسرار قطاع السمعي البصري فتأتي من هنا الحاجة إلى استشارتها ، كما تقدم توصيات من اجل ترقية المنافسة في مجال الأنشطة السمعية البصرية ، كما تشارك في الاستشارات الوطنية في تحديد موقف الجزائر من المفاوضات الدولية حول خدمات البث الإذاعي والتلفزيوني المتعلقة خاصة بالقواعد العامة لمنح الترددات، كما لها أن تبدي رأيها بطلب الجهات القضائية في النزاعات التي تنشأ بمناسبة ممارسة نشاط السمعي البصري ، هذا بالإضافة إلى صلاحيات أخرى³⁸ .

4- مهام وصلاحيات سلطة ضبط السمعي البصري في مجال تسوية النزاعات : أقر القانون رقم 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري لسلطة ضبط اسمعي البصري صلاحية تحكيمية من خلال تسوية النزاعات التي قد تحدث بين الأشخاص الذين يستغلون خدمة اتصال سمعي بصري سواء فيما بينهم أو مع المستعملين، كما لها أن تحقق في الشكاوى الصادرة عن الأحزاب السياسية والتنظيمات النقابية و/أو الجمعيات وكل شخص طبيعي أو معنوي آخر يخطر بها انتهاك القانون من طرف شخص معنوي يستغل خدمة للاتصال السمعي البصري وبهذا تكون سلطة ضبط السمعي البصري جهة تسهر على احترام تطبيق القانون وبفعالية أكبر بالنظر إلى عدد الذين لهم صلاحية إخطارها عن التجاوزات التي قد تحدث من قبل الأشخاص المعنوية المستغلين لخدمة نشاط السمعي البصري³⁹ .

5- صلاحيات شبه قضائية : وتتجسد أساسا في العقوبات التي يمكن لسلطة الضبط توقيعها والتي نصت عليها وحددت حالاته و إجراءاتها المواد من 98 إلى 106 من القانون 14-04 :

(الإعذار، العقوبات المالية، التعليق الكلي أو الجزئي للبرنامج الذي تم بثه، تعليق الرخصة، سحب الرخصة، التعليق الفوري وبدون إعذار مسبق (وهو إجراء خطير جدا)).

كما نصت المادة 104 على أن سحب الرخصة يكون بمرسوم رئاسي وهذا مساس واضح بالإعلام وإستقلاليته.

كل هذه الصلاحيات إنما تبين دور سلطة ضبط السمعي البصري ومدى تأثيرها على حرية الإعلام التي من الناحية القانونية تملك سلطات فعلية و خطيرة كما وضحنا من شأنها المساس بحرية الإعلام خاصة في ظل تبعيتها للسلطة التنفيذية كما وضحنا في المطلب الأول.

³⁸ أنظر المادة 55 صلاحيات سلطة ضبط السمعي البصري في المجال الاستشاري .

³⁹ أنظر المادة 55 صلاحيات سلطة ضبط السمعي البصري في مجال تسوية النزاعات .

خلاصة :

ما يمكننا قوله و إستنتاجه أن سلطات الضبط في مجال الإعلام رغم تسميتها بالسلطات المستقلة بحثا لها عن إستقلالية ولو صورية من خلال تعريفها لا ينعكس على نظامها القانوني، والذي وإن كان يعكس بعض من عناصر الإستقلالية (كتحديد العهدة و الإستقلالية المالية ، و بعض الضمانات الممنوحة لأعضائها ، و عدم خضوعها لأي نوع من الرقابة المباشرة من قبل الدولة سواء رقابة رئاسية أو رقابة وصائية)، إلا أنه يلاحظ ما يمس بجوهر الإستقلالية سواء تعلق الأمر بالتعيين أو عدم إمتلاك الأعضاء للضمانات الكافية لممارسة صلاحياتهم بكل استقلالية، و تبعية من خلال النظام القانوني للسلطة التنفيذية سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

و بالنظر لفعلية و أهمية صلاحيات سلطات الضبط في مجالات الضبط و الرقابة و خاصة منح الإعتماد و الرخص ، و توقيع بعض العقوبات التي قد تصل لوقف النشر و سحب الرخصة ...إلخ، لنا أن نتساءل هل فعلا تخلت الدولة عن التدخل المباشر في قطاع الإعلام أي هل فعلا منحتة الإستقلالية أم انها غيرت الوسيلة، و الإجابة هنا و من خلال هذا التحليل في هذه الورقة البحثية ، نجد أن ما تغير هو أوجه تدخل الدولة في قطاع الإعلام لأنها في الأخير ضمنت وجودها و رقابتها للإعلام في كل شؤونه خاصة من خلال التعيين و تبعية أعضائها العضوية للسلطة التنفيذية خاصة إذا تعلق الأمر بالسمعي البصري الذي حاول القانون إخضاعه أكثر للدولة سواء من حيث التعيين أو من حيث التقييدات الواردة في القانون، و ربما يبرر ذلك إعتبار السمي البصري خدمة عمومية الأصل فيها التسيير العمومي، و يمكن منح رخص لإستغلالها وفق دفاتر شروط للإدارة فيها السيطرة و الغلبة مما يجعلنا في الأخير نقع في فخ ضرورة إرتباط السمي البصري بالدولة، و لعل القانون 04-14 يبرز تمسك و سيطرة الدولة على هذا القطاع، و الفتح و التحرير الذي نُودي به ما هو إلا شكلي و لعل القيود التي فرضت أثناء و بعد منح الرخص لخير دليل (منح و سحب الرخصة مثلا يكون بمرسوم مثلا).

و من هنا فكل هذه اللإستقلالية إنما تنعكس على حرية الإعلام و تحد منها ليبقى في الأخير الإعلام هو الصورة التي تريد الدولة أن تراها، و بصيغة أخرى الإعلام يعكس تصورات الدولة في وقت معين، و للدولة فرض تصوراتها من خلال صلاحيات و وسائل قانونية و مؤسسات قانونية على رأسها سلطة الضبط التي من المفروض أنها تملك إستقلالية تمكنها من الوقوف في وجه كل من يحاول أن يمس حرية الإعلام، و ليس الوقوف مع من يريد أن يعدم حرية الإعلام.

و ما يمكن قوله أخيرا أن تحرير قطاع الإعلام اليوم في الجزائر يحتاج سلطات ضبط مستقلة فعليا عن السلطة التنفيذية وليس لهيئات عمومية تفتقد لأدنى عناصر الإستقلالية لأن خلق إعلام قوي اليوم يحتاج تضافر جملة من العوامل أولها جعل ضبط المجال في يد سلطة مستقلة وحيادية و هو ما نفتقده اليوم.

ملخص سلطات الضبط في مجال الإعلام:

لقد كرس القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام فكرة الاستقلالية العضوية والوظيفية لقطاع الإعلام من خلال إقراره لسلطات ضبط نشاط الإعلام، الأمر الذي يعد ضمانا للإعلام والإعلاميين بصفة عامة، وهذا عن طريق النص على إنشاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة و سلطة ضبط السمي البصري ، وتعالج المداخلة هذه الهيئات وتبرز مدى استقلاليتها الفعلية عن الدولة ؟ و كذا هل هي صورة جديدة لتدخل الدولة خاصة من خلال تقييم صلاحياتها؟

ما يمكننا قوله و إستنتاجه أن سلطات الضبط في مجال الإعلام رغم تسميتها بالسلطات المستقلة بحثا لها عن إستقلالية ولو صورية من خلال تعريفها لا ينعكس على نظامها القانوني، و الذي و إن كان يعكس بعض من عناصر الإستقلالية (كتحديد العهدة و الإستقلالية المالية ، و بعض الضمانات الممنوحة لأعضائها ، و عدم خضوعها لأي نوع من الرقابة المباشرة من قبل الدولة سواء رقابة رئاسية أو رقابة وصائية)، إلا أنه يلاحظ ما يمس بجوهر الإستقلالية سواء تعلق الأمر بالتعيين أو عدم إمتلاك الأعضاء للضمانات الكافية لممارسة صلاحياتهم بكل استقلالية، و تبعية من خلال النظام القانوني للسلطة التنفيذية سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

و بالنظر لفعلية و أهمية صلاحيات سلطات الضبط في مجالات الضبط و الرقابة و خاصة منح الإعتماد و الرخص ، و توقيع بعض العقوبات التي قد تصل لوقف النشر و سحب الرخصة إلخ، لنا أن نتساءل هل فعلا تخلت الدولة عن التدخل المباشر في قطاع الإعلام أي هل فعلا منحته الإستقلالية أم انها غيرت الوسيلة، و الإجابة هنا و من خلال هذا التحليل في هذه الورقة البحثية ، نجد أن ما تغير هو أوجه تدخل الدولة في قطاع الإعلام لأنها في الأخير ضمنت وجودها و رقابتها للإعلام في كل شؤونه خاصة من خلال التعيين و تبعية أعضاء سلطات الضبط العضوية للسلطة التنفيذية خاصة إذا تعلق الأمر بالسمعي البصري.

و من هنا فكل هذه اللإستقلالية إنما تنعكس على حرية الإعلام و تحد منها ليبقى في الأخير الإعلام هو الصورة التي تريد الدولة أن تراها، و بصيغة أخرى الإعلام يعكس تصورات الدولة في وقت معين، و للدولة فرض تصوراتها من خلال صلاحيات و وسائل قانونية و مؤسسات قانونية على رأسها سلطة الضبط التي من المفروض أنها تملك إستقلالية تمكنها من الوقوف في وجه كل من يحاول أن يمس حرية الإعلام، و ليس الوقوف مع من يريد أن يعدم حرية الإعلام.

و ما يمكن قوله أخيرا أن تحرير قطاع الإعلام في الجزائر يحتاج سلطات ضبط مستقلة فعليا عن السلطة التنفيذية و ليس لهيئات عمومية تفتقد لأدنى عناصر الإستقلالية لأن ايجاد إعلام قوي يحتاج تضافر جملة من العوامل أولها جعل ضبط المجال في يد سلطة مستقلة و حيادية و هو ما نفتقده اليوم.

**باقي النماذج ستكون على شكل نشاطات من طرف الطلبة في
المجالات المذكورة سابقا .**