

سلطات ضبط قطاع الإعلام في الجزائر و المغرب: بين الاستقلالية و التبعية

أ/ عبد الحق مزردى
جامعة تبسة

د/ عادل بن عبد الله
جامعة بسكرة

الملخص :

Résumé :

Les Autorités de régulation du secteur des médias en Algérie et Maroc sont considérées comme des nouvelles institutions indépendantes dans le domaine de la gestion administrative ont la fonction de réguler et organiser le secteur des médias en tant qu'il est la principale source d'information pour les citoyens , Malgré ces autorités de régulation jouissent d'une indépendance bien au plan organique qu'au point de vue fonctionnel , mais cette indépendance est limitée en raison de la présence de certaines obstacles.

تعتبر سلطات ضبط قطاع الإعلام مؤسسات جديدة في مجال التسيير الإداري في الجزائر و المغرب، تستخدمها الدولة كبديل عن الإدارة الكلاسيكية في ضبط قطاع الإعلام و الذي يعتبر من بين القطاعات الهامة باعتباره المزود الرئيسي للأشخاص بالأخبار و المعلومات التي تساعد على تكوين رأي مناسب، و بالرغم من اعتراف المشرع بصراحة النص باستقلالية هذه السلطات و هو ما يظهر من خلال مجموعة العناصر سواء من الجانب العضوي أو الوظيفي، إلا أن هذه الاستقلالية تقل درجتها نظرا لوجود بعض القيود و العراقيل التي تحد منها.

مقدمة:

يعتبر قطاع الإعلام من أهم القطاعات الحساسة التي قام كل من المشرع الجزائري و المغربي بتنظيمها، من خلال سلطات ضبط تتمتع بالاستقلالية، ففي الجزائر تتمثل هذه السلطات في سلطة ضبط السمعي البصري، و سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، أما في المغرب فتتمثل الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري هيئة ضبط قطاع الإعلام المغربي، و التي تتألف من المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري بالإضافة إلى المديرية العامة.

وتعني الاستقلالية بالمفهوم القانوني عدم الخضوع للرقابة السلمية أو الوصائية، و ذلك بغض النظر إذا كانت هذه الهيئات متمتعة بالشخصية المعنوية أم لا، على أساس أن الشخصية المعنوية ليست معيارا حاسما لقياس درجة الاستقلالية، أما المقصود بالاستقلالية حسب البنية التشريعية المؤسسة والمقارنة هو أن المؤسسة ليست تابعة لأية وزارة و لا تتلقى الأوامر من أية سلطة حكومية و لا تخضع سوى لسلطة رئيسها، إلا أن الاستقلالية التي تميز سلطات ضبط قطاع الإعلام أثارت العديد من التساؤلات والنقاشات الفقهية و القانونية، ذلك أنه لا يكفي أن نطلق على هيئة إدارية صفة الاستقلالية لكي تكون فعلا مستقلة، بل يجب أن تتوفر على مجموعة من المعايير و القرائن لإظهار هذه الاستقلالية.

في ضوء هذه المعطيات يكون من الضروري علينا طرح الإشكالية التالية:
هل جسدت الضوابط و الأطر القانونية المتصلة باستقلالية سلطات ضبط قطاع الإعلام في الجزائر والمغرب استقلالية فعلية تضمن لها ممارسة وظائفها الضبطية بكل نزاهة ومصداقية؟

سنحاول من خلال هذا المقال دراسة مدى استقلالية سلطات ضبط قطاع الإعلام في الجزائر و المغرب، و ذلك بإبراز أهم مظاهر هذه الاستقلالية بالإضافة إلى القيود التي تحد منها من خلال إطارها العضوي (أولا)، و كذلك من الجانب الوظيفي لهذه السلطات (ثانيا).

أولاً: الاستقلالية العضوية لسلطات ضبط قطاع الإعلام

إن استقلالية سلطات ضبط قطاع الإعلام من الناحية العضوية تقاس من خلال مجموعة من المظاهر أو الضمانات التي تكرسها، و في هذا الإطار نتطرق إلى التركيبة البشرية لهذه السلطات (أ)، ثم تحديد طبيعة العهدة (مدة انتداب الرئيس و الأعضاء) و طابعها التجديدي (ب)، و أخيراً تكريس الاستقلالية من خلال خضوع أعضاء هذه السلطات لمبدأ الحياد (ج).

أ- التركيبة البشرية لسلطات ضبط قطاع الإعلام

تعد التركيبة البشرية لسلطات ضبط قطاع الإعلام معياراً حاسماً لمعرفة درجة الاستقلال العضوي لهذه الهيئات⁽¹⁾، و تظهر هذه الاستقلالية من خلال الطابع الجماعي و المختلط لهذه السلطات، حيث يعتبر الطابع الجماعي من أهم المظاهر لبيان الاستقلالية من الناحية العضوية، كما يسمح بتحقيق التوازن بين تأثير السلطة المعينة لأعضاء سلطات الضبط و ضمان أداء مهامها بكل موضوعية على أساس روح الجماعة⁽¹⁾، غير أن هذه الضمانة لا يمكنها أن تؤثر لوحدها، بل يجب أن يراعى التنوع في التركيبة البشرية و ذلك بتواجد أعضاء تختلف صفاتهم و مراكزهم القانونية، ما يضمن تمثيل مختلف الجهات داخل تشكيلة هذه السلطات⁽²⁾، بالإضافة إلى تعدد الجهات المقترحة و المعينة لأعضائها⁽³⁾.

1- التشكيلة الجماعية لسلطات ضبط قطاع الإعلام

إن تعدد أعضاء سلطات ضبط قطاع الإعلام يعتبر مظهراً يضمن استقلاليتها العضوية، فهي تمارس مهامها و تتخذ قراراتها بتشكيلة جماعية، ففي الجزائر و بالرجوع إلى النصوص التأسيسية لسلطة ضبط قطاع الإعلام نجد أنها تتركز مبدأً الجماعية، فبالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة نجد أنها تتكون من أربعة عشر عضواً⁽²⁾، أما سلطة ضبط السمعي البصري فتتكون من تسعة أعضاء⁽³⁾، أما في المغرب فنجد أن المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري يتكون من تسعة أعضاء⁽⁴⁾.

و الجدير بالملاحظة في تشكيلة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة الجزائرية هو عدم التناسب بين عدد الأعضاء و المهام الموكلة لها، فنجد أنها تتكون من أربعة عشر عضواً

بينما لا تتعدى مهامها العشرة، في حين أن الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري المغربية تتعدى مهامها سبعة عشر مهمة.

مما سبق نجد أن كل من المشرع الجزائري و المغربي كرسا مبدأ الجماعية بالنسبة لتشكيلة سلطات ضبط قطاع الإعلام، الأمر الذي يضمن الاستقلالية بشكل مبدئي، إلا أنه من الضروري إعطاء التشكيلة محتوى فعلي و ذلك بإيجاد صيغة تركيبية متوازنة تضمن تمثيل مختلف الجهات، من أجل ضمان آراء و أفكار مختلفة للوصول إلى حلول توافقية و متوازنة.

2_ التشكيلة المختلطة لسلطات ضبط قطاع الإعلام

إن اختلاف و تنوع صفة أعضاء سلطات ضبط قطاع الإعلام و مراكزهم القانونية يشكل ضمانا لاستقلاليتها من الناحية العضوية و عليه فإشراك مختلف الجهات و الأطراف في تركيبة هذه السلطات أمر ضروري، ففي الجزائر حدد المشرع صفة أعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة و حرص كذلك على عنصر الكفاءة و الخبرة حيث تضم سبعة أعضاء من الصحفيين المحترفين الذين يثبتون خمس عشر (15) سنة على الأقل من الخبرة، ذلك أن عمل هذه السلطات يتطلب خبرات فنية و كفاءة حسب القطاع، مما يساعدها على إنجاز المهام المسندة لها في مختلف المجالات على أكمل وجه و بشكل يحسن مردوديتها، و يمكن اعتبار الخبرة أساسا لمشروعية تدخل هذه السلطات نظرا لتخصص هؤلاء الأعضاء ذوي الخبرة في مجال تخصصها⁽⁵⁾.

أما بالنسبة لسلطة ضبط السمعي البصري فلم يحدد كل من المشرع الجزائري و المغربي صفة أعضائها، حيث اكتفيا بالنص على ضرورة توفر الكفاءة و الخبرة لمستخدميها كضمان لاستقلاليتها، غير أن في التشريعات المقارنة لا تكفي الخبرة و الكفاءة لوحدها، بل يجب إثباتها عن طريق الاختبار فعلى سبيل المثال نجد أن القانون البلجيكي ينص على أنه يجب على المرشحين للعضوية في مجلس المنافسة أن يخبروا، و أن يثبتوا أنهم يتمتعون بخبرة مهنية مفيدة و فعلية، و كذا القانون البولوني الذي ينص على أن رئيس وكالة حماية المنافسة يتم اختياره بعد اختبار يجرى على المرشحين الحائزين على شهادة جامعية⁽⁶⁾.

و الجدير بالملاحظة أن تشكيلة سلطات ضبط قطاع الإعلام سواء في الجزائر أو المغرب تخلو تماما من أي تمثيل لأعضاء ينتمون إلى الهيئات الوطنية و الجمعيات، بالإضافة إلى الغياب الكلي لفئة القضاة، لذلك كان من الضروري إدراج فئة القضاة ضمن تشكيلة هذه السلطات الأمر الذي يعد ضمانا لاستقلاليتها، حيث يفترض في القضاة الحياد و عدم الخضوع لأية جهة كانت، فتعيين شخصيات قضائية ضمن تشكيلة هذه السلطات يضيف عليها مصداقية و فعالية أكبر، و الصرامة و الحزم عند اتخاذها لقراراتها، بالرغم أن إشراك القضاة في تركيبة هذه السلطات غالبا ما أدى بالفقه إلى تكييفها بالهيئات القضائية⁽⁷⁾،

3_ تعدد جهات اقتراح و تعيين أعضاء سلطات ضبط قطاع الإعلام

في الجزائر يعين أعضاء سلطات ضبط قطاع الإعلام حسب قدراتهم و مؤهلاتهم و كفاءتهم من طرف السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية و ذلك باقتراح جهات مختلفة، فبالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة يقترح رئيس المجلس الشعبي الوطني عضوين، و هو ذات الأمر بالنسبة لرئيس مجلس الأمة، و ثلاثة أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية، أما البقية فينتخبون بالأغلبية المطلقة من بين الصحفيين المحترفين⁽⁸⁾، أما سلطة ضبط السمعي البصري الجزائرية فيقترح رئيس المجلس الشعبي الوطني عضوين، و هو ذات الأمر بالنسبة لرئيس مجلس الأمة، وخمسة أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية⁽⁹⁾، أما في المغرب فيعين أعضاء المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري كالاتي، رئيس المجلس و أربعة أعضاء يعينهم الملك، و يعين الوزير الأول عضوين، كما يعين كل من رئيس مجلس النواب و رئيس مجلس المستشارين عضوا واحدا⁽¹⁰⁾.

رغم أن سلطات ضبط قطاع الإعلام في الجزائر من أكثر سلطات الضبط المستقلة تجسيدا للاستقلالية العضوية، من حيث تنوع جهات اقتراح الأعضاء، إلا أن حصر صلاحية التعيين بيد السلطة التنفيذية يعتبر من بين المظاهر الأساسية التي تقلص من هذه الاستقلالية، و على هذا الأساس كان من الضروري لو قام المشرع الجزائري بتوزيع سلطة التعيين بين مختلف الجهات كالسلطة التنفيذية و السلطة التشريعية و السلطة القضائية، و المنظمات المهنية... إلخ، اقتداء بنظيره المغربي الذي يوزع صلاحية

التعيين بين كل من الملك و الوزير الأول و رئيس مجلس النواب و رئيس مجلس المستشارين، حيث نتفق من جانبنا مع هذا الأسلوب لتعيين أعضاء سلطات ضبط قطاع الإعلام، غير أننا نتمسك في المقابل بإدراج أسلوب الانتخاب إلى جانب التعيين في تشكيل هذه السلطات، لكون الانتخاب يجسد الشفافية و الاستقلالية بشكل أكبر.

ب_ تحديد طبيعة العهدة لأعضاء سلطات ضبط قطاع الإعلام

يقصد بالعهدة المدة القانونية المخولة للأعضاء لممارسة المهام خلالها، حيث لا يمكن عزلهم أو وقفهم أو تسريحهم خلالها إلا في حالة ارتكابهم لخطأ جسيم، و هذا ما يضمن عدم خضوعهم لتعسف السلطة المركزية⁽¹¹⁾، و يعتبر تحديد مدة العهدة لأعضاء سلطات الضبط المستقلة و طابعها التجديدي، من بين أهم الضمانات لتكريس استقلاليتهما العضوية، بل يجب أن تكون مدتها معتبرة و كافية لممارسة المهام، و أن الجهة المكلفة بالتعيين لا يمكنها أن تعزل أي عضو أو تسحب عضويته أو تقيله من منصبه إلا في حالات محددة قانونا، حيث لو تم النص على تعيين الرئيس و الأعضاء لمدة غير محددة قانونا، فلا يمكننا الإشارة إلى أية استقلالية عضوية.

في الجزائر ما يلاحظ بالنسبة لسلطتي ضبط قطاع الإعلام أنهما الوحيدتان اللتان كرس فيهما المشرع نظام عدم تجديد العهدة بصراحة النص، حيث حددت مدة انتداب أعضائها بستة(06) سنوات، حيث يلاحظ سكوت المشرع الجزائري بشأن إمكانية تجديد العهدة لأعضاء بقية سلطات الضبط المستقلة، أما في المغرب فمدة العضوية في المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري حددت بخمس(05) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة لجميع الأعضاء باستثناء الذين يعينهم الملك حيث لم تحدد مدة عضويتهم في المجلس، و إذا كان هذا يسمح بمرونة كبيرة لفائدة الملك على ضوء تقديره الخاص، فإنه بالمقابل لا يمنح للأفراد المعنيين أي ضمانات حول المدة التي يستغرقها عملهم⁽¹²⁾.

عكس المشرع المغربي فإننا نهيب بالمشرع الجزائري الذي نص صراحة على عدم تجديد العهدة، ذلك أن الانتداب لعهد واحد محددة المدة و غير قابلة للتجديد يعد ضمانا لاستقلالية الأعضاء، باعتبار أن الجهة المخولة صلاحية التعيين لها كامل السلطة التقديرية لتجديد الانتداب من عدمه و الذي قد يكون بناء على اعتبارات غير سليمة و

أسس غير مشروعة و تضارب للمصالح الشخصية، و ذلك على حساب حسن سير سلطة الضبط، مما يؤثر سلبا على مردوديتها.

ج- مبدأ حياد أعضاء سلطات ضبط قطاع الإعلام

مبدأ الحياد يحتم على أعضاء سلطات ضبط قطاع الإعلام أن يكونوا محايدين خلال أدائهم لوظائفهم، حيث يكرس مبدأ الحياد من خلال نظام التنافي و إجراء الامتناع أو التنحي.

يقصد بنظام التنافي أن أعضاء سلطات الضبط المستقلة لا يستطيعون ممارسة وظيفة أخرى بالموازاة مع وظيفتهم في سلطة الضبط، و يكون التنافي كلياً أو جزئياً، حيث يقصد بالتنافي الكلي أو المطلق أن تكون مهام أعضاء سلطات الضبط المستقلة تتنافى مع ممارسة كل الوظائف الأخرى، سواء كانت عامة أو خاصة، و لجميع الأنشطة المهنية، و لأية عهدة انتخابية، و كذا منع امتلاك مصالح مباشرة أو عن طريق وسيط، مما قد يفسد نزاهة الأشخاص المعنيين⁽¹³⁾.

و يكون التنافي جزئياً في حالة ما إذا كان هذا المنع يشمل بعض الأعضاء دون الآخرين، أو أنه يتعلق بمهام معينة دون بقية المهام، أو بامتلاك مصالح في مؤسسة دون أخرى، و قد يكون تنافياً جزئياً يحول دون ممارسة العضو لنشاط يدخل ضمن القطاع الخاضع لرقابة السلطة التي ينتمي إليها.

ففي الجزائر يلاحظ من النصوص التأسيسية لسلطة ضبط قطاع الإعلام أن المشرع كرس نظام التنافي الكلي لأعضائها، و هو الأمر الذي يضيفي المصادقية و الشفافية على هؤلاء الأعضاء عند ممارسة مهامهم الضبطية، و قد أحسن المشرع كذلك بوضع جزاء لكل مخالف لنظام التنافي حيث يعاقب بالحبس من ستة(06) أشهر إلى سنة، و بغرامة مالية من 100.000 دج إلى 300.000 دج⁽¹⁴⁾.

أما في المغرب نلاحظ أن المشرع المغربي لا يجسد نظام التنافي الكلي للأعضاء، بل يكتفي بالتنافي الجزئي، فبالنسبة للمجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري تتنافى العضوية به مع أي نشاط مهني دائم يدر ربحاً، حيث أن التنافي هنا جزئي، فبمفهوم المخالفة نجد أن أعضاء المجلس يمكنهم ممارسة نشاطات مؤقتة أخرى دون مقابل، كما

يمكن أن تتوفر لديهم مصالح لدى منشآت غير تابعة لقطاع الاتصال بالإضافة إلى إمكانية الجمع بين عضوية المجلس و مهمة الأستاذ الباحث في الجامعات و المؤسسات العليا لتكوين الأطر.

كما أن المشرع المغربي حدد عقوبة واضحة لانتهاك نظام التنافي، و هي الاستقالة التلقائية بالنسبة لأعضاء المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري، حيث تعطى لهم مهلة ثلاثة أشهر لتسوية وضعيتهم و التقيد بنظام التنافي، حيث يعد المجلس سلطة الضبط الوحيدة في المغرب التي نص المشرع فيها صراحة على وضع جزاء لمخالفة نظام التنافي، ذلك أن النزاهة تبقى من بين مؤشرات دور المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري في تخليق الحياة العامة باعتماده مسطرة " تجريح النفس عن صواب"، درءا لحالات التنافي في تعامل أعضاء المجلس الأعلى مع القضايا المطروحة⁽¹⁵⁾.

أما إجراء التنحي فيعتبر أحد المظاهر المجسدة لمبدأ حياد أعضاء سلطات ضبط قطاع الإعلام، و هو ذلك الأسلوب الذي يستثني المداولات التي يشارك فيها بعض الأعضاء بسبب وضعهم الشخصي اتجاه المؤسسة المتابعة⁽¹⁶⁾، هذا الإجراء يخدم مصلحة الأعوان و المتعاملين الاقتصاديين، حيث يؤدي إلى تفادي انحياز العضو لمصلحة طرف في الدعوى على حساب الطرف الآخر.

في الجزائر و بالرجوع إلى النصوص التأسيسية لسلطة ضبط قطاع الإعلام نجد تطبيق هذا الإجراء، بالنسبة لسلطة ضبط السمعي البصري لم يكتف المشرع بتطبيق إجراء التنحي أثناء العهدة فقط بل امتد إلى السنتين اللتان تليان انتهاء المهام، و هو ذات الأمر بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة، فهذا الإجراء يحمي العضو من الشبهات التي تشوب قضاءه فيها مما يكرس مبدأ الحياد بشكل أكبر.

أما في المغرب فنجد أن المشرع المغربي كرس إجراء التنحي بالنسبة للمجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري حيث يمنع على أعضائه طيلة مدة عضويتهم و خلال سنتين انطلاقا من تاريخ انتهاء مهامهم، اتخاذ أي موقف علني بخصوص القضايا التي يبت فيها المجلس أو التي سبق له البت فيها.

و الجدير بالملاحظة مما سبق أنه رغم تكريس كل من المشرع الجزائري و المغربي لمبدأ الحياد بشقيه، إلا أن سلطات ضبط قطاع الإعلام تضم ممثلين عن السلطة التنفيذية في تشكيلتها، الأمر الذي قد يمس باستقلاليتها و يجعل هؤلاء الأعضاء تابعين لا محالة للسلطة التنفيذية، لذلك كان من الضروري لو اقتدى كل من المشرع الجزائري و المغربي بنظيرهم الفرنسي أين تكتفي الحكومة بتعيين محافظ لها يضطلع بمراقبة مدى احترام التنظيم القانوني الساري في تسيير هذه الهيئات دون أي تدخل في مهامها الضبطية⁽¹⁷⁾.

ثانيا: الاستقلالية الوظيفية لسلطات ضبط قطاع الإعلام

يقصد بالاستقلالية الوظيفية أن الهيئة تتحرر من كل أنواع التبعية الحكومية من الناحية الإدارية أو المالية، بالإضافة أن القرارات التي تتخذها بمناسبة ممارسة وظائفها لا يمكن إلغاؤها أو تعديلها أو وضع بديل لها من طرف هيئة أعلى منها⁽¹⁸⁾، و بالرجوع إلى الأحكام القانونية المنظمة لسلطات ضبط قطاع الإعلام سواء في الجزائر أو المغرب نجدها تركز الاستقلالية الوظيفية من خلال مجموعة من المظاهر الأساسية المتمثلة في الصلاحيات المتعلقة بإعداد قواعد تنظيم و عمل هذه السلطات^(أ)، و المسائل المتعلقة بالوسائل المالية و مدى توافرها على موارد أخرى غير تلك التي توفرها الميزانية العامة للدولة^(ب)، بالإضافة إلى الاستقلالية الإدارية عن السلطة التنفيذية^(ج).

أ_ صلاحية وضع سلطات ضبط قطاع الإعلام لنظامها الداخلي

إن إنشاء سلطات ضبط قطاع الإعلام يتم عن طريق نصوص قانونية تؤكد استقلاليتها عن أي سلطة رئاسية أو وصائية، فإنه و دعما لهذه الاستقلالية من المفروض أن تتولى هذه السلطات وضع نظامها الداخلي بنفسها حيث يمكن لها وضع مجموعة القواعد القانونية التي تقرر من خلالها كيفية تنظيمها و سير عملها دون تدخل هيئة عليا، كما تظهر الاستقلالية أيضا من خلال عدم خضوع نظامها الداخلي للمصادقة عليه من طرف السلطة التنفيذية وعدم قابليته للنشر.

في الجزائر و بالرجوع إلى النصوص التأسيسية لسلطة ضبط قطاع الإعلام نجدها تتمتع بصلاحيات وضع نظامها الداخلي دون تدخل السلطة التنفيذية، فنجد أن سلطة

ضبط السمعي البصري تعد نظامها الداخلي و تصادق عليه كذلك⁽¹⁹⁾، فمنحها صلاحية سن نظامها الداخلي بل و حتى المصادقة عليه يجعل استقلاليتها الوظيفية في هذا المجال ملموسة لا محال، أما بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة فنصت المادة 45 من القانون رقم 05-12 على أنه "يحدد سير سلطة ضبط الصحافة المكتوبة و تنظيمها بموجب أحكام داخلية"، و بالتالي يتضح من هذا النص أن المشرع قد منح لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة صلاحية إعداد نظامها الداخلي و هذا ما يفهم من عبارة "أحكام داخلية". أما في المغرب نجد أن النظام الداخلي للمجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري يعده المدير العام و يتداول المجلس في شأنه، و يتولى الملك المصادقة عليه بعد استطلاع رأي الحكومة⁽²⁰⁾، لذلك كان من الضروري على المشرع المغربي الاقتداء بنظيره الجزائري في إسناد صلاحية المصادقة على النظام الداخلي للمجلس نفسه دون تدخل السلطة التنفيذية.

كما يعتبر عدم قابلية النظام الداخلي للنشر مظهر آخر يدعم الاستقلالية الوظيفية بالنسبة لسلطات ضبط قطاع الإعلام، ففي الجزائر نجد أن سلطة ضبط السمعي البصري لم يشر المشرع لقابلية نشر نظامها الداخلي، عكس سلطة ضبط الصحافة المكتوبة التي ينشر نظامها الداخلي في الجريدة الرسمية، الأمر الذي من شأنه الحد من هذه الاستقلالية، فعكس المشرع الجزائري فإننا نهيب بنظيره المغربي الذي نص صراحة على عدم قابلية نشر النظام الداخلي للمجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري.

بـ الاستقلال المالي لسلطات ضبط قطاع الإعلام

يمكن الحديث عن الاستقلالية الوظيفية انطلاقا من عنصر الاستقلال المالي، ومصطلح "الاستقلال المالي" يضم ثلاث حقائق مختلفة، الاستقلالية المالية التي تحيل على كيفية تمويل هذه الهيئات بواسطة إيرادات ذاتية أو بواسطة إعانات ميزانية الدولة، استقلالية التسيير، استقلالية البرمجة و تنفيذ الميزانية⁽²¹⁾.

في الجزائر و بالرغم من اعتراف المشرع الجزائري بالاستقلال المالي صراحة لسلطتي ضبط قطاع الإعلام، لكن نجد أن هذه السلطات تمول كليا من طرف الخزينة العمومية للدولة الأمر الذي من شأنه المساس باستقلاليتها، ذلك أن الاعتماد على تمويل

خزينة الدولة العمومية بصورة كلية أو جزئية يجعل هذه السلطات في وضعية تبعية اتجاه السلطة التنفيذية، حيث أن العجز المالي الذي يمكن أن تعاني منه قد يفتح الباب على مصرعيه أمام توجيهات و رقابة السلطة التنفيذية على أموال الخزينة العامة، الأمر الذي يجعل من الاستقلالية المالية استقلالية نظرية فقط، أما في المغرب نجد أن المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري لم يعترف له المشرع المغربي بالاستقلال المالي بصراحة النص، إلا أن موارده تشمل عائدات من قطاع نشاطه إلى جانب إعانات الدولة.

يظهر لنا مما سبق أن الاستقلالية المالية التي تتمتع بها سلطات ضبط قطاع الإعلام سواء في الجزائر أو المغرب يجب أن تقتزن بتحصيل المسؤولية لأعضائها، و هذا لن يكون إلا عن طريق مراقبة مصير أموال هذه الهيئات⁽²²⁾، حيث تبنى كل من المشرع الجزائري و المغربي آليات رقابية على سلطات ضبط قطاع الإعلام و هي آليات تركز كلها بشكل أو بآخر إرادة السلطة التنفيذية:

ج. الاستقلالية الإدارية لسلطات ضبط قطاع الإعلام

الاستقلالية الإدارية لسلطات ضبط قطاع الإعلام تتجسد في تحديدها لمهام المستخدمين و تصنيفهم و تحديد رواتبهم، كما أن تنشيط و تنسيق المصالح الإدارية و التقنية يكون تحت سلطة رئيسها، و قراراتها لا يمكن مراجعتها أو تعديلها من أية سلطة كانت غير القضائية، بمعنى أنها تخضع فقط للنظام الرقابي المالي و رقابة القاضي.

في الجزائر نجد أن المشرع لم ينص على تلقي أعضاء سلطات ضبط قطاع الإعلام لتعليمات من أية جهة أخرى، و بالتالي لا تخضع للسلطة الرئاسية و الوصاية الإدارية، خصوصا أن الأخيرة لا تمارس إلا بوجود نص قانوني صريح، و عليه يمكن القول أن سلطتي ضبط قطاع الإعلام تتمتعان باستقلالية إدارية اتجاه السلطة التنفيذية، و ما يجسد هذه الاستقلالية كذلك هو أن تنظيم مصالحها الإدارية يكون عن طريق نظامها الداخلي، و تحت سلطة رئيسها، أما في المغرب فالمجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري يعتبر هيئة استشارية بالنسبة للسلطة التنفيذية، لكن بالرغم من ذلك نجد أن تنظيم مصالحه الإدارية و تسييره يكون عن طريق نظامه الداخلي و تحت سلطة رئيسه.

و الجدير بالملاحظة أنه رغم تمتع سلطات ضبط قطاع الإعلام باستقلالية وظيفية إلا أنها تبقى جد محدودة نظرا للرقابة المفروضة من قبل السلطة التنفيذية و البرلمان على النشاطات السنوية لهذه السلطات سواء في الجزائر أو المغرب، و يتضح ذلك من خلال التقرير السنوي الذي يقدم للحكومة أو البرلمان، حيث يعتبر هذا الإجراء تقييدا لحرية سلطات ضبط قطاع الإعلام للقيام بنشاطها.

في الجزائر نجد أن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ترفع تقريرها سنويا إلى رئيس الجمهورية و البرلمان تبين فيه نشاطها، و هو ذات الأمر بالنسبة لسلطة ضبط السمعي البصري، أما بالنسبة لمسألة إشهار و نشر هذه التقارير، نجد أن المشرع الجزائري لم ينص على ذلك إلا استثناء بالنسبة لسلطة ضبط السمعي لبصري.

أما في المغرب و بالرجوع إلى أحكام دستور المملكة المغربية لسنة 2011، نجده ألزم جميع سلطات الضبط المستقلة في المغرب بتقديم تقرير عن أعمالها مرة واحدة في السنة على الأقل إلى البرلمان لمناقشته⁽²³⁾، و يبدو هذا الإلزام منطقيا في انسجام تام مع مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، و مع الدور الموكل للبرلمان دستوريا حيث يختص بالتشريع في ميدان نظام الوسائط السمعية البصرية و الصحافة بمختلف أشكالها⁽²⁴⁾، كما أن المتطلب الديمقراطي يقتضي المراقبة البرلمانية لهذه السلطات الجديدة، حيث تهدف مناقشة البرلمان للتقرير السنوي لأعمال سلطات الضبط المستقلة إلى إقرار الرقابة البرلمانية على أدائها، و هي رقابة هدفها الرقي بمردودية أدائها الوظيفي أو الاستشاري من خلال مناقشة هذا التقرير⁽²⁵⁾، كما ألزم المشرع المغربي المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري بإرساله تقاريره المتعلقة بأنشطة المديرية العامة و تنفيذ الميزانية إلى الوزير الأول كل ثلاثة أشهر دون أن يلزم المجلس بنشر التقرير.

أما بالنسبة لمسألة قابلية قرارات سلطات ضبط قطاع الإعلام للتعديل أو الإلغاء يجب أن نميز بين الوضع في الجزائر و الوضع في المغرب، ففي الجزائر لم ينص المشرع 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 و أنجح وسيلة لحماية مبدأ الحياد الذي يشكل بدوره ضمانا لاستقلالية

سلطات الضبط، و تعتبر الرقابة القضائية جهة مقومة لأعمال هذه الأخيرة مكرسة بذلك استقلاليته، فنجد أن قرارات سلطة ضبط السمعي البصري يمكن الطعن فيها طبقا للتشريع الساري المفعول، أما سلطة ضبط الصحافة المكتوبة فلم يتطرق المشرع لمسألة الطعن في قراراتها باستثناء قرارات رفض منح الاعتماد، إلا أن ذلك لا يكسبها حصانة ضد الطعن القضائي.

أما في المغرب نجد أن الوصاية المفروضة على المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري من قبل السلطة التنفيذية باعتباره هيئة استشارية لها يجعل قراراته تخضع بشكل تلقائي للتعديل أو الإلغاء الأمر الذي يشكل مساسا باستقلاليته، لكن في المقابل نجد أن المشرع المغربي كرس حق الطعن في قرارات المجلس أمام المحكمة الإدارية بالرباط، و عليه فالطعن في قرارات سلطات ضبط قطاع الإعلام أمام الهيئات القضائية المختصة لا يمس باستقلالية هذه السلطات، بل العكس فهو يضمنها و يكرسها حيث لا يمكن لوظيفة الضبط أن تكون شرعية و متطابقة مع النظام القانوني الذي يحكمها إلا إذا كانت قرارات هذه السلطات خاضعة للرقابة القضائية.

خاتمة:

على الرغم من تكريس النصوص التأسيسية لسلطات ضبط قطاع الإعلام في الجزائر و المغرب للاستقلالية العضوية و الوظيفية، إلا أنها تكرر بصورة نسبية و غير تامة و الحكم بنسبية استقلالية هذه السلطات يجد مبرراته في العديد من المظاهر، حيث يمكن التركيز على جملة من الملاحظات الجوهرية انطلقا من تغطية موضوع البحث بالدراسة أهمها تواجد السلطة التنفيذية بأشكال رقابية مختلفة، حيث يظهر التدخل الواضح للسلطة التنفيذية في تشكيل و تعيين أعضاء هذه السلطات، بالإضافة للتمويل الكلي أو الجزئي من الخزينة العمومية للدولة يجعل هذه السلطات في حالة تبعية للسلطة التنفيذية، كما أن إلزام سلطات ضبط قطاع الإعلام بتقديم تقرير سنوي عن أعمالها لكل من البرلمان و السلطة التنفيذية يجعلها في وضعية تبعية لها، لكن رغم ذلك تبقى هذه السلطات جزء لا يتجزأ من الدولة مما يتطلب نوع من الرقابة عليها و عدم منحها الاستقلالية بصورة تامة.

الهوامش:

- (1) وليد بوجملين، **سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري**، دار بلقيس للنشر: الجزائر، 2011، ص62.
- (2) المادة 50 من القانون العضوي رقم 05-12، المؤرخ في 12 جانفي سنة 2012، يتعلق بالإعلام، ج ر ج ج عدد 02، المؤرخة في 15 جانفي سنة 2012.
- (3) المادة 57 من القانون رقم 04-14، المؤرخ في 24 فيفري سنة 2014، يتعلق بالنشاط السمعي البصري، ج ر ج ج عدد 16، المؤرخة في 23 مارس سنة 2014.
- (4) المادة 06 من الظهير الشريف رقم 1-02-212، المؤرخ في 31 مارس سنة 2002، يقضي بإحداث الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري، ج ر م م عدد 5035، المؤرخة في 02 سبتمبر سنة 2002.
- (5) عز الدين عيساوي، (الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور)، مداخلة أقيمت بمناسبة الملتقى الوطني حول: سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، جامعة بجاية، أيام 23-24 ماي، 2007، ص42.
- (6) جلال مسعد محتوت، (مدى استقلالية و حياد مجلس المنافسة)، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية، العدد 01، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2009، ص 241.
- (7) وليد بوجملين، **سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري**، مرجع سابق، ص67.
- (8) المادة 50 من القانون العضوي رقم 05-12، المؤرخ في 12 جانفي سنة 2012، يتعلق بالإعلام، مرجع سابق.
- (9) المادة 57 من القانون رقم 04-14، المؤرخ في 24 فيفري سنة 2014، يتعلق بالنشاط السمعي البصري، مرجع سابق.
- (10) المادة 06 من الظهير الشريف رقم 1-02-212، المؤرخ في 31 مارس سنة 2002، يقضي بإحداث الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري، مرجع سابق.
- (11) عز الدين عيساوي، (ضبط المرافق العامة - نموذج مرفق المياه)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة بجاية، العدد 02، 2010، ص107.
- (12) عبدالعزيز النويضي، **الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري في المغرب (دراسة في النشأة و المهام)**، الطبعة 01، دار الأمان، الرباط: المغرب، 2004، ص 69.
- (13) Rachid Zouaimia, **droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques- l'exemple du secteur financier**, édition office des publications universitaires , Alger , 2010 , p76.

- (14) المادة 06 الأمر رقم 07-01، المؤرخ في 01 مارس 2007، يتعلق بحالات التنافي و الالتزامات الخاصة ببعض المناصب و الوظائف، ج ر ج ج عدد 19، المؤرخة في 07 مارس 2007.
- (15) أمينة لمريني الوهابي، (الإعلام السمعي البصري و تخليق الحياة العامة: دور الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري)، مقال من كتاب تخليق الحياة العامة في المغرب، مطبوعات أكاديمية المملكة المغربية (سلسلة الندوات)، الرباط: المغرب، 2014، ص 183.
- (16) Rachid Zouaimia, **droit de la régulation économique**, Berti Editions, Alger, 2006, p79.
- (17) وليد بوجملين، **سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري**، مرجع سابق، ص 81.
- (18) Rachid Zouaimia, (le statut juridique de la commission de supervision des assurances), Revue IDARA, Volume 16, N°31, 2006, p16.
- (19) المادة 55 من القانون رقم 14-04، المؤرخ في 24 فيفري سنة 2014، يتعلق بالنشاط السمعي البصري، مرجع سابق.
- (20) المادة 13 من الظهير الشريف رقم 1-02-212، المؤرخ في 31 مارس سنة 2002، يقضي بإحداث الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري، مرجع سابق.
- (21) وليد بوجملين، **سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري**، مرجع سابق، ص 89.
- (22) عبدالكريم عسالي، (لجنة ضبط قطاع الكهرباء و الغاز)، مداخلة أقيمت بمناسبة الملتقى الوطني حول: سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، جامعة بجاية، أيام 23-24 ماي، 2007، ص 161.
- (23) المادة 160 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011 منشور بموجب الظهير الشريف رقم 1-11-91، المؤرخ في 29 جويلية سنة 2011، صادر بتنفيذ نص الدستور، ج ر م م عدد 5964 مكرر، المؤرخة في 30 جويلية سنة 2011،
- (24) الحسين بنعياش، **تطور المشهد السمعي البصري في المغرب: الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري آلية للتقنين و الضبط**، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، وحدة القانون الدستوري و المؤسسات السياسية، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، جامعة الدار البيضاء: المغرب، 2012_2013، ص 88.
- (25) كريم لحرش، **الدستور الجديد للمملكة المغربية (شرح و تحليل)**، توزيع مكتبة الرشاد سطات: المغرب، 2012، ص 214.