

مدى استقلالية السلطة المستقلة للسمعي البصري - دراسة مقارنة بين القانون الجزائري
والقانون الفرنسي -

The Extent of Independence of the Independent Audiovisual Authority
-A Comparative Study between Algerien and French Law”

بوعسرية عمر *

مخبر المرافق العمومية والتنمية

جامعة جيلالي ليابس - سيدي بلعباس، الجزائر

omar.bouasria@univ-sba.dz

Djillali LIABES University, Sidi Bel Abbès, Algeria

- تاريخ الإرسال: 2025/11/07 - تاريخ القبول: 2025/12/17 - تاريخ النشر: 2025/12/28

الملخص: إن تكريس المشرع الجزائري لحرية الاتصال السمعي البصري سنة 2012 أدى إلى حتمية تراجع الدولة عن التدخل المباشر في النشاط السمعي البصري وإخضاعه للضبط من خلال إنشاء سلطة مستقلة تتولى تنظيم ورقابة هذا النشاط، وذلك أسوة بالقوانين المقارنة لاسما القانون الفرنسي الذي سبق وأن اخذ بهذا النظام منذ سنة 1982. غير أن تحقيق الغرض من هذا الانسحاب لا يتجلى فقط في وجود سلطة مستقلة وإنما يقتضي تمتيعها باستقلالية فعلية من الناحية العضوية والوظيفية.

الكلمات المفتاحية: السلطة المستقلة - الضبط - الاستقلالية - السمعي البصري.

Abstract: The enshrinement of the freedom of audiovisual communication by the Algerian legislator in 2012 necessitated the State's withdrawal from direct intervention in this sector and its submission to regulation through the establishment of an independent authority in charge of its organization and supervision, following comparative legal models, notably the French law adopted in 1982. However, fulfilling the purpose of such withdrawal requires not only the existence of an independent authority but also the guarantee of its genuine institutional and functional independence.

Keywords: independent authority – regulation – independence – audiovisual.

مقدمة:

لقد أدى تبني المشرع الجزائري لحرية الاتصال السمعي البصري بدءاً من سنة 2012 من خلال صدور القانون العضوي رقم 12-05 (الملغى)¹، إلى وضع حد للاحتكار العمومي الذي مارسته الدولة على قطاع السمعي البصري لمدة نصف قرن من الزمن وإتباع التوجه الحديث القاضي بإخضاع ذات القطاع إلى الضبط وذلك أسوة بالتشريعات المقارنة لا سما المشرع الفرنسي الذي كرس هذه الحرية منذ سنة 1982 والتي أنشأت بموجبها سلطة مستقلة تتولى ضبط القطاع²، ثم قانون حرية الاتصال السمعي البصري لسنة 1986 المعدل والمتمم³، رغم تعدد التسميات التي أطلق عليها هذا الأخير⁴.

إن هذا التوجه الجديد الذي سلكه المشرع الجزائري تمخض عنه إنشاء هيئة مستقلة، تتولى مهام تنظيم ورقابة النشاط السمعي البصري وضمان احترام المبادئ الأساسية لحرية الاتصال والتعددية الإعلامية بعيداً عن التدخل المباشر للسلطة التنفيذية.

لقد كانت غاية المشرع الجزائري من ذلك إضفاء صبغة ليبرالية على هذا المجال، مما أدى بالمشرع بذات القانون الملغى إلى النص على إنشاء سلطة ضبط السمعي البصري لضبط هذا النشاط، وتكملة لذلك صدر القانون رقم 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري⁵، والذي منحها العديد من الصلاحيات في المجال، إلا أنها اعتبرت غير كافية لتكريس استقلالية حقيقية كما تقتضيه الغاية من إنشاء سلطة مستقلة، غير أن ما خفف من حدة تلك الانتقادات هو فتوة التجربة الجزائرية في حرية هذا النوع من الإعلام، ومع التعديل الدستوري لسنة 2020 تم لأول مرة دسترة حرية الاتصال السمعي البصري⁶، وتماشياً مع أحكام الدستور صدر القانون العضوي للإعلام الجديد رقم 23-14⁷، الذي أنشأ السلطة المستقلة للسمعي البصري

1- القانون العضوي رقم 12-05 (الملغى) المؤرخ في 2012/01/12، المتعلق بالإعلام، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 02، الصادرة في 2012/01/15، ص21.

2- Loi N°82-652 du 29 juillet 1982, sur la communication audiovisuelle, JORF, 30 juillet, 1982.

3- loi N°86-1067 du 30 Septembre 1986 relative à la liberté de communication, modifiée et complétée, JORF, 01 Octobre 1986, modifiée et complétée par : la loi 89-25 du 17 janvier 1989, JORF, 18 Janvier 1989, la loi N°2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique.

4- Appelée Haute autorité de la communication audiovisuelle par la loi du 29 juillet 1982 (HACA), puis remplacé par le Conseil national de la communication audiovisuelle (CNCL) par la loi du 30 Septembre 1986, à son tour remplacé par le conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) en 1989, et dernièrement Baptisée l'autorité de la régulation de la communication audiovisuelle et numérique en 2021.

5- القانون رقم 14-04 (الملغى) المؤرخ في 2014/02/24، المتعلق بالنشاط السمعي البصري ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 16، الصادرة بتاريخ 2014/03/23، ص6.

6- أنظر المادة 54 من دستور 1996 المعدل، ج.ر.ج.ج.د.ش، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020، العدد 82، ص3.

7- القانون العضوي رقم 23-14 المؤرخ في 27 أوت 2023 يتعلق بالإعلام، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 56، الصادرة بتاريخ 29 أوت 2023، ص9.

مدى استقلالية السلطة المستقلة للسمعي البصري -دراسة مقارنة بين القانون الجزائري والقانون الفرنسي-

خلفا لسابقتها، ثم صدر القانون رقم 23- 20 المتعلق بالنشاط السمعي البصري⁸، والذي تطرق بشيء من التفصيل إلى النظام القانوني لهذه الأخيرة من حيث التشكيلة والهيكلية والمهام.

لا شك إن الغرض من وجود سلطة مستقلة في هذا المضمار هو تكريس تخلي الدولة عن التدخل المباشر في النشاط السمعي البصري وإخضاعه للضبط أي فرض حد أدنى من التدخل، وذلك لاعتبارات تقنية تتعلق أساسا بندرة الترددات الهرتزية بالإضافة إلى ضمان احترام الفاعلين للمختلف الالتزامات التي تقع على عاتقهم تحقيقا لجودة الخدمة المقدمة وتغاديا لأفعال تمس بالمصلحة العامة أو حقوق الأفراد.

انطلاقا مما تقدم فإن تحقيق غاية المشرع في انسحاب الدولة من هذا المجال لا يتجلى فقط في إنشاء سلطة مستقلة للسمعي البصري، بل يقتضي تمتيعها باستقلالية حقيقية في معالجة جميع المسائل المتعلقة بهذا النشاط.

ومن ثم يتم التساؤل عن المظاهر التي تتجلى من خلالها الاستقلالية الفعلية للسلطة المستقلة للسمعي البصري.

ولإثراء هذه الدراسة يتم مقارنة النصوص الجزائرية مع النصوص الفرنسية كون أن القانون الفرنسي يعتبر نموذجا بارزا في حرية الاتصال السمعي البصري بالإضافة إلى كونه السباق في وضع الإطار القانوني للسلطة المستقلة لضبط النشاط السمعي البصري.

ومن ثم فإن القول باستقلالية سلطة ضبط السمعي البصري من عدمه يقتضي معالجة الإشكالية المثارة من خلال البحث عن هذه الاستقلالية على مستويين، يتمثل الأولى في معرفة مدى تحقق هذه الاستقلالية من الناحية العضوية ثم مدى تحققها من الناحية الوظيفية.

1- الاستقلالية العضوية للسلطة المستقلة للسمعي البصري

إن الاستقلالية العضوية لسلطة ضبط السمعي البصري تتجلى خصوصا في طريقة تعيين أعضاء هذه الأخيرة والنظام القانوني الذي يخضع له هؤلاء الأعضاء.

⁸ -القانون رقم 23-20 المؤرخ في 02 ديسمبر 2023، يتعلق بالنشاط السمعي البصري، ج.ر.ج.د.ش، عدد 77، الصادرة بتاريخ 02 ديسمبر 2023، ص11.

1.1- مدى تكريس نظام تعيين الأعضاء لاستقلالية السلطة

تقضي المادة 43 من القانون رقم 23-20 المتعلق بالنشاط السمي البصري على أن رئيس الجمهورية يعين أعضاء السلطة المستقلة للسمي البصري البالغ عددهم تسعة أعضاء بما فيهم الرئيس.

إن أول ملاحظة يمكن إثارتها في هذا الإطار، هو التراجع الذي عرفه القانون الجزائري بالمقارنة مع النصوص القديمة، فبعدما كان القانون 14-04 (الملغى) ينص في مادته 57 على أن سلطة ضبط السمي البصري تتشكل من 09 أعضاء، من بينهم 05 أعضاء يعينون من طرف رئيس الجمهورية و04 أعضاء يعينون من طرف السلطة التشريعية، وهوما كان يعتبر في حد ذاته موقف منتقد نظرا لخلو تشكيلة السلطة من الصحفيين وطغيان الأعضاء المعينين من طرف السلطة التنفيذية، وكان تبرير هذا الاتجاه حينها بحدثة التجربة الجزائرية في حرية الاتصال السمي البصري، غير انه لا يمكن تفهم موقف المشرع الجزائري في ظل الأحكام الراهنة بحصر سلطة التعيين في يد رئيس الجمهورية، وهو ما لا يتماشى في نظرنا مع ما يتطلبه النظام القانوني لسلطات الضبط بوجه عام، كما لا يتوافق مع التوجه الحديث في مجال ضبط النشاط السمي البصري الذي يفرض تخليصه إلى حد كبير من سيطرة السلطة التنفيذية.

وفي مقابل ذلك نجد أن القانون الفرنسي ومنذ تبنيه لحرية الاتصال السمي البصري سنة 1982 تباينت طريقة التعيين أعضاء هذه الهيئة، ففي ظل قانون سنة 1982، كان يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة واسعة في التعيين، ثم مع صدور قانون حرية الاتصال السمي البصري لسنة 1986، ثم اعتماد نظام يجمع بين التعيين من قبل السلطة السياسية وتعيين عن طريق الانتخاب من داخل أعلى هرم الجهات القضائية، غير أن هذا النظام الأخير لم يعمر طويلا فبصدور قانون 1989، عاد المشرع الفرنسي إلى نموذج مشابه لذلك الذي كان سائدا في ظل قانون سنة 1982 السالف الذكر، حيث أصبح يتكوّن المجلس الأعلى للاتصال السمي البصري من تسعة (9) أعضاء، ثلاثة أعضاء، من بينهم الرئيس، يُعيّنون من قبل رئيس الجمهورية، ثلاثة أعضاء يُعيّنون من قبل رئيس الجمعية الوطنية، وثلاثة أعضاء يُعيّنون من قبل رئيس مجلس الشيوخ.

ثم مع صدور القانون رقم 21-1382 السالف الذكر، عاد المشرع الفرنسي من خلال المادة 04 لينص على قواعد أكثر صرامة وأكثر ديمقراطية في طريقة التعيين والتي قلصت من صلاحيات السلطة التنفيذية لصالح السلطة التشريعية، فيعين رئيس السلطة من قبل رئيس الجمهورية بعد الأخذ برأي اللجان الدائمة المختصة في الجمعية العامة ومجلس الشيوخ، و03 أعضاء يعينون من طرف رئيس الجمعية العامة و03 أعضاء يعينون من طرف رئيس مجلس الشيوخ بعد الأخذ بالرأي المطابق للجان الدائمة المتعلقة بالمسائل الثقافية بناء على الانتخاب، بالإضافة إلى قاضي يعين من أعلى جهة قضائية في القضاء الإداري عن طريق نائب رئيسه، وقاضي يعين من المحكمة العليا من طرف رئيس المحكمة العليا، وبهذا الصدد

يرى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الفرنسي في رأيه الصادر سنة 2024 أن انتخاب أعضاء السلطة من طرف البرلمان يشكل ضمانا أساسيا لتكريس استقلالية هذه الأخيرة⁹.

يلاحظ بمقارنة النص الجزائري مع نظيره الفرنسي، تغليب هذا الأخير نظام التعيين من قبل السلطة التشريعية بخلاف المشرع الجزائري الذي يحصر سلطة التعيين في يد رئيس الجمهورية.

في الحقيقة وإن كانا نحبذ أن يؤول النصيب الأكبر في التعيين إلى ممثلي الشعب عن طريق الانتخاب وهي طريقة أكثر ديمقراطية بالمقارنة إلى التعيين الذي يتم من طرف رئيس الجمهورية رغم كون هذا الأخير يستمد شرعيته هو الآخر من طرف الشعب مباشرة، وذلك لحساسية نشاط السمي البصري، فالعضو الذي يستمد شرعيته من الانتخاب سيمارس مهامه بكل استقلالية، شريطة أن تكون لديه الكفاءة اللازمة في هذا الميدان، غير أنه كان يستحسن أن تدرج ضمن تشكيلة السلطة، صحفيين محترفين يتم انتخابهم من طرف الصحفيين أنفسهم.

ويجب التذكير هنا، أنه وإن كان رئيس الجمهورية على ضوء القانون الجزائري يملك سلطة حصرية في تعيين أعضاء السلطة، إلا أن هذه الصلاحية مقيدة بمراعاة شرط الكفاءة في النشاط السمي البصري وهذا ما نصت عليه الفقرة 02 من المادة 43 من القانون 20-23 السالف الذكر.

وبالإضافة إلى طريقة التعيين التي تلعب دورا محوريا في تحقيق الاستقلالية المنشودة، فإنه تتجلى معالم هذه الاستقلالية من خلال النظام القانوني الذي يخضع له العضو.

2.1- مدى تكريس النظام القانوني للعضو لاستقلالية السلطة

انسجاما مع روح الاستقلالية العضوية حدد المشرع الجزائري من خلال الفقرة الأولى من المادة 43 السالفة الذكر مدة عضوية الأعضاء بخمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وذلك عملا بمبدأ التداول، وبالنسبة لحالة الشغور فإنه يلاحظ اكتفاء المشرع الجزائري بالنص على حالة الفصل التأديبي للعضو وحالة صدور حكم نهائي من الجهات القضائية الجزائية يقضي بعقوبة سالبة للحرية حيال هذا الأخير، حيث تسمح المادة 48 من ذات القانون باستخلافه للمدة المتبقية وفقا لنفس الطريقة التي يتم بها التعيين، غير أنه يلاحظ إغفال المشرع الجزائري الإشارة إلى حالة استقالة أو وفاة العضو، وكان يجدر هنا تنظيم هذه الوضعيات الشائعة عمليا، وذلك لتجنب الوقوع في العديد من الإشكالات القانونية.

⁹ -Avis du conseil économique social et environnemental Français, publié le 13 mars 2024,P31,consulté sur: www.lecese.fr/le:15-10-2025.

وتكملة لذلك نص المشرع الجزائري ضمن المواد 45 و46 من القانون رقم 23-20 السالف الذكر على حالة تنافي العضوية في السلطة مع مجموعة من المهام والوظائف، وذلك ضمانا لاستقلالية العضو وتفرغه التام لأداء مهامه، يتعلق الأمر بحالة التنافي مع العهديات الانتخابية والوظائف العمومية، الأنشطة المهنية والمناصب التنفيذية سواء في حزب سياسي أو جمعية أو نقابة، باستثناء الممارسة المؤقتة لمهام التعليم العالي والإشراف، كما يشمل الحضر امتلاك مصالح في مؤسسات السمعي البصري، أو تلقي أتعاب مقابل خدمات كما يمنع على العضو ممارسة أي نشاط في الإعلام لمدة سنتين ابتداء من نهاية عهده.

و ضمانا لنزاهة العضو ألزم المشرع هذا الأخير بضرورة القيام بالتصريح بممتلكاته أمام الجهات المؤهلة لتلقي التصريح.

كما يفرض المشرع الجزائري على أعضاء السلطة طوال فترة ممارسة مهامهم ولمدة سنتين بعد انتهاء ولايتهم بواجب التحفظ وذلك بالامتناع عن أي تصريح علني أو موقف علني يتعلق بالمسائل التي عرضت على السلطة أو التي يُحتمل أن تُعرض عليه في إطار مهامه وهو نص المادة 47 من القانون 23-20 السالف الذكر.

وإضافة إلى ذلك، نصت المادة 50 من ذات القانون، على إلزامية الأعضاء والمستخدمين باحترام بالسر المهني بالنسبة إلى الوقائع أو الأفعال أو المعلومات التي اطلعوا عليها بحكم وظائفهم.

أما على ضوء القانون الفرنسي فإنه يلاحظ بعض الاختلاف مع نظيره الجزائري في النظام القانوني المطبق على أعضاء هيئة الضبط، فبالنسبة لمدة العضوية، فقد حددتها المادة 4-11-1 من قانون حرية الاتصال السمعي البصري لسنة 1986 المعدل والمتمم بمدة 06 سنوات غير قابلة للتجديد، وذلك بغية تخليص العضو من أي ولاء للسلطة التي لها صلاحية التعيين أملا في تجديد العهدة، بما يضمن إلى حد ما استقلالية هذا الأخير غير أنه تضمن المشرع الفرنسي قاعدة لا نجدها لها مثيل في القانون الجزائري، حيث تقضي المادة 4-11-2 من القانون السالف الذكر بتجديد عضوية الأعضاء المعيّنين من طرف السلطة التشريعية بالثلثين كل سنتين، فلا شك أن الهدف من وجود هذه القواعد يضمن الاستمرارية والاستقرار داخل الهيئة العليا على حد تعبير الفقيه "DEBBASCH"¹⁰.

كما نص القانون الفرنسي في المادة 05 من ذات القانون على حالات تنافي العضوية في السلطة مع أي مهام أخرى تحت طائلة العقوبات الجزائية وهي نفس حالات التنافي على ضوء القانون الجزائري، فتتنافي العضوية مع أي ولاية انتخابية، أو أي وظيفة عمومية، أو أي نشاط مهني آخر، أو الحصول على مصالح في مؤسسات تنشط في حقل السمعي البصري، أو مجال النشر، أو الصحافة، أو الإشهار أو

¹⁰ -Charles DEBBASCH et autres, Droit de la communication « Audiovisuel-Presse-Internet », DALLOZ, 1^{re} éd, p111.

الاتصالات الإلكترونية ويستمر الحظر لمدة سنة ابتداء من تاريخ إنتهاء العضوية، وكان الغرض من ذلك حسب جانب آخر من الفقه الفرنسي هو عدم تقديم امتيازات لمتعاملين نظير الحصول على مناصب عمل بعد نهاية عهدة الأعضاء¹¹.

ومن هنا تظهر مرونة المشرع الجزائري بالمقارنة مع نظيره الفرنسي في التعامل مع مسألة المنع، حيث يلاحظ فيما يخص المنع المتعلق من امتلاك مصالح داخل المؤسسات، فقد حصره المشرع الجزائري على تلك المؤسسات الفاعلة في مجال السمي البصري دون سواها من المؤسسات الإعلامية الأخرى، بينما يشمل المنع على ضوء القانون الفرنسي كل المؤسسات الناشطة في الحقل الإعلامي سواء مؤسسات النشر والصحافة المكتوبة أو الإعلام السمي البصري والإلكتروني.

إلا أنه في مقابل ذلك نجد أن المشرع الجزائري تشدد في تمديد الحظر إلى سنتين ابتداء من تاريخ إنتهاء العضوية.

كما يفرض المشرع الفرنسي في المادة 08 من قانون سنة 1986 المعدل والمتمم، على أعضاء السلطة والأعوان بواجب حفظ السر المهني بالنسبة إلى الوقائع أو الأفعال أو المعلومات التي اطلعوا عليها بحكم وظائفهم، أما فيما يخص واجب التحفظ فبعدما كانت الأحكام القديمة تقضي صراحة بواجب امتناع أعضاء السلطة عن الإدلاء بأي موفق علني يتعلق بالمسائل التي نظرت فيها الهيئة العليا أو التي يُحتمل أن تُعرض عليها في إطار مهامها، وكان يمتد المنع لمدة سنة واحدة بعد إنتهاء ولاية العضو، وهي مدة أقصر من المدة التي نص عليها المشرع الجزائري، فلم نجد إشارة صريحة لهذا الالتزام بموجب النسخة الحالية لقانون حرية الاتصال السمي البصري الفرنسي.

كما نص المشرع الفرنسي ضمن نفس القانون، في مادته السابعة على حالات التنافي التي تخص الموظفون التابعون لمصالح السلطة، حيث يمنع عليهم العضوية في الهيئات الإدارية في المؤسسات الوطنية للبرمجة كما لا يسمح لهم بالاستفادة من تراخيص إنشاء خدمات الاتصال السمي البصري، أو ممارسة أي وظيفة أو امتلاك مصالح مالية في أي هيئة مستفيدة من ذات الترخيص .

وفي هذا السياق فقد أخضع المشرع الجزائري في المادة 57 من القانون رقم 23-20 السالف الذكر نظام المستخدمين في السلطة المستقلة للسمعي البصري إلى القواعد العامة الواردة في القوانين المنظمة لعلاقات العمل والقانون الأساسي الذي يعده رئيس السلطة.

¹¹- DERIEUX Em, Droit des médias «Droit Français, Européen et International », LGDJ, 7^e éd, Paris, 2015, p172.

وفي إطار آخر تضع مسألة التمويل على المحك مدى استقلالية السلطة وذلك من خلال كفالة نظام تعويضي يكفل الاستقلالية المادية للأعضاء من جهة ومن جهة أخرى إرساء مرونة في تسيير نفقات السلطة.

وبهذا الخصوص نجد أن المشرع الجزائري نص ضمن المادة 61 من القانون المتضمن النشاط السمي البصري السالف الذكر، على قاعدة مفادها إدراج النفقات الضرورية لأداء سلطة الضبط لمهامها ضمن الميزانية العامة للدولة، ويتم تنفيذ ميزانية السلطة ومراقبتها طبقا لقواعد المحاسبة العمومية، وهذا ما من شأنه أن يقلص من هامش الاستقلالية المالية للسلطة، كما أحالت المادة 51 من ذات القانون، النظام التعويضي للرئيس والأعضاء والأمين العام للمرسوم الرئاسي، وهو الآخر من شأنه أن يؤثر بعض الشيء على هذه الاستقلالية.

وفي مقابل ذلك نجد أن المشرع الفرنسي، بعدما كان ضمن القانون رقم 89-25 السالف الذكر يقضي بأن السلطة تقترح عند إعداد مشروع قانون المالية السنوي، الاعتمادات المالية اللازمة لأداء مهامها، ويتم إدراج هذه الاعتمادات ضمن الميزانية العامة للدولة، فإنه بالعودة إلى الأحكام الرأهنة الواردة في القانون رقم 17-55 المتعلق بالقانون الأساسي لسلطات الضبط المستقلة، فإن ميزانية السلطة يتم إعدادها من قبل السلطة بناء على اقتراح من رئيسها¹²، كما أنه بالعودة إلى ذات القانون، تقضي المادة 18 باستبعاد تطبيق أحكام القانون الصادر في 10 أغسطس 1922 المتعلقة بالرقابة على النفقات العمومية على تسيير هذه الاعتمادات، وذلك ضمنا لهامش من الاستقلال المالي، غير انه تضل كيفية تسيير ميزانية السلطة تحت رقابة مجلس المحاسبة.

في الحقيقة نحن نؤيد الاتجاه القاضي بضرورة وجود تمويل ذاتي وتخليص السلطة في إدارة مواردها المالية من قواعد المحاسبة العمومية التي قد تفقدها شيئا من استقلاليته، مع الإبقاء على خضوع تلك النفقات لرقابة مجلس المحاسبة باعتبارها من المال العام.

وتكملة لاستقلالية السلطة من الناحية العضوية، فإن استقلاليته تتجسد أيضا من خلال الصلاحية الممنوحة لها في وضع نظام سير تحدده بنفسها، وهو عبارة عن وثيقة تسمى بالنظام الداخلي تعتمد من طرف السلطة وتتضمن في مجملها قواعد تتعلق بالإجراءات المتبعة أمام السلطة وسير نظام المداوالت وتنظيم المصالح الإدارية التابعة للسلطة وهذا ما كرسه المشرع الجزائري في المادة 44 من القانون رقم 20-23 السالف الذكر، وذلك على غرار نظيره الفرنسي.

¹² -voir l'article 18 de la loi N°2017-55 du 20.01.2017, portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, JORF N°18 ,21 janvier 2017 .

2- الاستقلالية الوظيفية للسلطة المستقلة للسمعي البصري

إن السلطة المستقلة للسمعي البصري باعتبارها الضامنة على احترام المبادئ الأساسية لحرية الاتصال السمعي البصري والتعددية الإعلامية بعيدا عن تدخلات وتوجيهات السلطة التنفيذية، فإن الاستقلالية الوظيفية لهذه الأخيرة تتجسد من خلال اضطلاعها بمجموعة من الصلاحيات والاختصاصات تماشيا مع النظام القانوني للضبط، مما يقضي ومن المفروض تمتعها بسلطة معيارية تتمثل في سلطة إصدار القرارات الإدارية سواء الفردية أو التنظيمية وسلطة الرقابة وفرض عقوبات إدارية، وذلك في كل المسائل التي تعني نشاط السمعي البصري أو على الأقل الجزء الأكبر منه.

1.2- السلطة المعيارية للسلطة المستقلة للسمعي البصري

تقضي المادة 13 من القانون المتعلق بالنشاط السعي البصري بخضوع إنشاء خدمة الاتصال السمعي البصري إلى رخصة بموجب قرار يسلمه الوزير المكلف بالاتصال، ويترتب عن ذلك إبرام اتفاقية بين السلطة المستقلة للسمعي البصري والمستفيد من الرخصة وذلك طبقا للمادة 18 من ذات القانون، وبذلك يكون المشرع قد احتفظ بنفس النظام الذي كان سائدا في ظل القانون المتضمن النشاط السمعي البصري (الملغى)، مع إسناد سلطة منح الرخصة إلى الوزير بموجب قرار بعدما كان ذلك يتك بموجب مرسوم حسب نص المادة 63 من ذات القانون (الملغى) .

ومن تم يلاحظ من استقراء النصوص القانونية المقدمة احتفاظ السلطة التنفيذية بصلاحيحة منح الرخصة بصدد إنشاء خدمة الاتصال السمعي البصري وهذا ما لا يتلاءم في نظرنا مع الاستقلالية التي من المفروض أن تتمتع بها السلطة، في البث بصفة حصرية في قرار منح الرخصة من عدمه، غير أن الملفت للانتباه هو تقليص دور السلطة إلى بمجرد تقديم رأي تقني بخصوص طلبات إنشاء خدمة الاتصال السمعي البصري حسب ما ورد في نص المادة 40 من القانون الحالي، في حين أن الأحكام القديمة لاسما المادة 55 من القانون 14-04 (الملغى) كانت تقضي باختصاص سلطة ضبط السمعي البصري في دراسة والبث في طلبات إنشاء ذات الخدمة مما يفهم منه أن المشرع كان يمنح استقلالية أكبر للسلطة، حيث أنه كان يقتصر دور السلطة التنفيذية في إفراغ عمل السلطة في قالب شكلي المتمثل في المرسوم .

عموما، فنحن نتحفظ على هذا المسلك كونه لا يتوافق في نظرنا مع النهج الذي بدأ يسلكه المشرع منذ سنة 2012 وهو إخضاع هذا النشاط إلى الضبط، كما لا يتوافق مع ما نص عليه المشرع الدستوري في آخر تعديل له من ضمان حرية الاتصال السمعي البصري، ومن تم يحسن بالمشرع أن يتدارك ذلك بجعل سلطة منح الرخصة من الاختصاص الحصري للسلطة المستقلة للسمعي البصري.

وحسب ما جاء في المادة 41 من القانون الساري المفعول، تتمتع السلطة المستقلة بصلاحيات إصدار قرارات تنظيمية في مجالات محصورة، يتعلق الأمر بتحديد الشروط المتعلقة بممارسة خدمات السمع البصري وفقا للطلب، خدمات السمع البصري المتعلقة بإظهار المنتج، وتلك المتعلقة ببرامج الاقتناء بواسطة التلفزيون بالإضافة إلى وضع القواعد الخاصة ببث البيانات ذات المنفعة العمومية التي تصدرها الهيئات العمومية.

أما على ضوء القانون الفرنسي فتتمثل السلطة المعيارية للسلطة المستقلة في أعمالها الإدارية الانفرادية والتنفيذية ويتضح من استقراء نصوص المواد 22 و25 من قانون سنة 1986 المعدل والمتمم، أن هذه الأخيرة تتمتع بصلاحيات منح التراخيص المتعلقة باستغلال خدمات الخاصة بالسمع البصري، وتلك المتعلقة باستعمال الترددات الهرتزية بالتشاور مع الوكالة الوطنية للترددات، كما تتمتع بسلطة تعيين وعزل رؤساء المؤسسات الوطنية للسمع البصري وذلك بموجب المادة 47-4 من ذات القانون، وتعتبر هذه الأعمال قرارات إدارية فردية قابلة للطعن أمام مجلس الدولة الفرنسي .

وفي مقابل ذلك تتمتع ذات الهيئة بسلطة معيارية تنظيمية وذلك من خلال ما نصت عليه المادة 16 من القانون السالف الذكر، حيث خولها المشرع الفرنسي اختصاص وضع القواعد العامة المتعلقة بشروط إنتاج وبرمجة وبث البرامج ذات المحتوى المرتبط بالحملات الانتخابية، كما تقوم بتحديد الشروط المتعلقة بإنتاج بعض البرامج المرتبطة بالصحة العامة، فضلا على ما جاء في نص المادة 55 من ذات القانون على صلاحيات السلطة في وضع القواعد المتعلقة بتحديد كفاءات بث البرامج المخصصة للأحزاب السياسية الممثلة بمجموعات برلمانية، وكذلك بالنسبة للمنظمات النقابية والمهنية ذات التمثيل الوطني، وذلك تمكينا لوصول هذه الأخيرة بالتساوي بينها إلى وسائل الإعلام السمعية البصرية، كما يتم نشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية التوصيات الموجهة للناشرين بخصوص احترام المبادئ المنصوص عليها في القانون¹³.

غير أنه ينتقد بعض من الفقه الفرنسي المشرع الفرنسي عدم منح الهيئة صلاحيات إصدار قواعد تنظيمية تنفيذا لأحكام القانونية، إلا أن اجتهاد صادر عن المجلس الدستوري الفرنسي يرى أن منح السلطة هذه الصلاحيات يتعارض مع مبدأ توازن السلطات وسلطة البرلمان في التشريع¹⁴.

وبالإضافة إلى الصلاحيات الممنوحة لسلطة الضبط في اتخاذ بعض القرارات الفردية والتنظيمية خاصة على ضوء القانون الفرنسي، والتي تتجلى من خلالها مدى استقلالية هذه الأخيرة، فإنه الدور الرقابي الذي تمارسه السلطة لا يقل أهمية في تحقيق هذه الاستقلالية.

¹³ - voir la loi du N°2000-719 du 01aout 2000n,JORF N°117 du 02 aout 2000 ,modifiant la loi N°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

¹⁴ - Charles DEBBASCH et autres, Op. cit,p97.

2.2 السلطة الرقابية للسلطة المستقلة للسمعي البصري

تعتبر سلطة الرقابة التي تتمتع بها سلطات الضبط بصفة عامة من الاختصاصات الطبيعية لهذه الأخيرة ومن أهم المظاهر التي تجسد استقلاليتها، وذلك من خلال مراقبة مدى احترام مختلف الفاعلين في مضمار الاتصال السمعي البصري لالتزاماتهم القانونية والتنظيمية والتعاقدية كما هو وارد ضمن رخصة الاستغلال والاتفاقية المبرمة مع السلطة.

وفي هذا الإطار، تتمتع السلطة المستقلة للسمعي البصري بمجموعة من الوسائل والآليات التي تُمكنها من مراقبة مدى احترام مختلف الفاعلين لالتزاماتهم.

فاستنادا إلى المادة 41 من القانون المتعلق بالنشاط السمعي البصري، تلعب السلطة دورا رقابيا مميزا في المجال يتمحور في مجمله في رقابة محتوى البرامج السمعية البصرية، بالإضافة إلى الرقابة المتعلقة بهيكل سوق السمعي البصري، ورقابة مدى احترام القواعد المتعلقة بالمنافسة ومكافحة التركزات الإعلامية، كما خول ذات القانون السلطة المستقلة وضع كل السبل والآليات التي تسمح لها بالقيام بالتحريات وجمع المعلومات الضرورية التي تمكنها من القيام بمهامها على نحو فعال.

وبالعودة للقانون الفرنسي نجد أن السلطة المستقلة تتمتع بنفس السلطة الرقابية المشار إليها ضمن القانون الجزائري، غير أن تقرير صادر عن لجنة التحقيق التابعة لمجلس الشيوخ الفرنسي، انتقد فيه هذا الأخير عدم بدل السلطة بما فيه الكفاية لمراقبة التركزات الإعلامية التي أضحت تهدد المشهد الإعلامي في جانبه السمعي البصري¹⁵.

وفضلا عن السلطة الرقابية التي تتمتع بها السلطة المستقلة للسمعي البصري، تعتبر السلطة التأديبية الممنوحة لهذه الأخيرة من صميم اختصاصها كسلطة إدارية مستقلة.

3.2 السلطة التأديبية للسلطة المستقلة للسمعي البصري

لقد أقر المشرع الجزائري هذا الاختصاص الأصيل بموجب المواد من 74 إلى 79 من القانون رقم 20-23 السالف الذكر والتي تتيح في مجملها للسلطة توقيع عقوبات إدارية على الفاعلين المخالفين تتراوح من الغرامة إلى التوقيف الكلي للبرنامج المتضمن المخالفة لمدة لا تتعدى 30 يوما.

و يلاحظ من استقراء النصوص المشار إليها أعلاه، تعزيز صلاحية السلطة في توقيع العقوبات الإدارية على المخالفين دون تفرقة بين الفاعلين الخواص أو الفاعلين التابعين للقطاع العمومي، كما أحاط

¹⁵ - Commission d'enquete Concentration des médias en France et impact dans une démocratie, Rapport du Sénat N°593, Mars 2022, page 278, consulté sur: www.senat.fr, consulté le: 30-10-2025.

المشرع إجراءات الدعوى التأديبية بمجموعة من الضمانات من أهمها ضرورة توجيه إذار للجهة المخالفة وتسبب القرارات التأديبية، وعدم إمكانية تعليق الرخصة من طرف السلطة، بعدما كانت تتيح ذلك المادة 103 من القانون (04-14 الملغى)، ومن تم ألغى المشرع في ظل الأحكام الراهنة عقوبة تعليق الرخصة وأبقى على السحب الذي يتم تحت رقابة السلطة القضائية، غير أنه لم يبين المشرع بوضوح دور السلطة بهذا الصدد، فهل كان قصد المشرع أن يؤول اختصاص السحب للسلطة شريطة إخطار الجهة القضائية، أم أن دور السلطة يقتصر على الإخطار ويؤول اختصاص السحب للقضاء.

ونحن نرى بتغليب القراءة الثانية، كون أن السحب يعتبر إجراء خطيرا لا يمكن البث فيها إلا من طرف سلطة قضائية بعد تمتع المخالف المفترض بكل الضمانات، خاصة أن مرور أجال الأربعة أشهر على منح الرخصة يجعلها محصنة من السحب وفقا للقواعد العامة، غير انه يجدر هنا بالمشرع الجزائري أن يشير إلى أن ذلك يتم بموجب دعوى استعجالية، تماشيا مع طبيعة النشاط السمعي البصري التي يتسم بسرعة الاستهلاك.

وفي مقابل ذلك يلاحظ إغفال المشرع عن النص عن حق الدفاع الذي يجب أن يتمتع به كل مخالف محل المتابعة التأديبية، بالإضافة إلى عدم إدراج القانون السالف الذكر على مدة تقادم الدعوى التأديبية، رغم أن المشرع قد نص في المادة 54 من القانون العضوي للإعلام على أحكام تتعلق بمدة تقادم الدعوى العمومية والمدنية المتعلقة بجنح الصحافة، وذلك حتى لا يبقى المخالف معرضا للمتابعة التأديبية لأجل غير محدد بالنسبة لوقائع قديمة وهو ما لا يتماشى مع طبيعة هذا النشاط كما سبق الإشارة إلى ذلك.

وعلى ضوء القانون الفرنسي نجد أن هذا الأخير هو الآخر يقر بالاختصاص التأديبي للسلطة بموجب نص المادة 41 و42 من قانون حرية الاتصال السمعي البصري المعدل والمتمم، حيث تتيح هذه النصوص لذات الهيئة، سلطة توقيع ترسانة من العقوبات التأديبية تتمثل في: الإنذار، التعليق المؤقت للرخصة، تقليص مدة صلاحية الرخصة، الغرامة المالية، السحب النهائي للرخصة، نشر بلاغ .

وقد وجه جانب من الفقه الفرنسي سهاماً من النقد إلى هذه الصلاحيات الواسعة الممنوحة للسلطة حيث يرى أن البعض من هذه العقوبات التأديبية هي من صميم الاختصاص القضائي¹⁶، إلا أن قرار صادر عن المجلس الدستوري الفرنسي أقر بدستورية اختصاص السلطة بتوقيع هذا النوع من العقوبات شرطية إحاطة الدعوى التأديبية بجملة من الضمانات المتمثلة في: توجيه الإذار المسبق، احترام مبدأ التناسب بين طبيعة المخالفة وطبيعة العقوبة، احترام حقوق الدفاع، ومبدأ تسبب القرارات الإدارية وتبليغها¹⁷.

¹⁶ - Charles DEBBASCH et autres, Op. cit, p103.

¹⁷- voir : décision du conseil constitutionnel N°88-248 DU 17 janvier 1989. www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le:01-11-2025.

مدى استقلالية السلطة المستقلة للسمعي البصري -دراسة مقارنة بين القانون الجزائري والقانون الفرنسي-

وفي قرار صادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 13 فيفري 2024، ألغى هذا الأخير قرار صادر عن السلطة المستقلة ترفض من خلاله إعدار قناة « CNews » نظير خرق هذه الأخيرة بعض التزاماتها المتعلقة بالتعددية¹⁸، وهذا ما من شأنه أن يضع استقلالية السلطة على المحك حسب بعض الفقه¹⁹.

كما نص ذات القانون على مدة تقادم الدعوى التأديبية بمضي 03 سنوات من تاريخ ارتكاب الوقائع، وذلك بموجب المادة 42-5.

وفضلا عن ذلك وحسب ما جاء في المادة 42-10 من القانون السالف الذكر، يتمتع رئيس السلطة بصلاحيات التماس من رئيس قسم المنازعات على مستوى مجلس الدولة الفرنسي، من أجل امر الجهة المخالفة بالتقيد بالالتزامات المفروضة أو إزالة آثار التجاوز وذلك وفقا لأليات الاستعجال.

كما تتمتع السلطة المستقلة بصلاحيات إخطار وكيل الجمهورية بالجرائم التي يمكن أن ترتكب عن طريق الفاعلين خرقا لقانون حرية الاتصال السمعي البصري.

عموما يظهر مدى التشابه بين الاختصاصات التأديبية للسلطة بين القانون الجزائري والقانون الفرنسي مع تمتع السلطة على ضوء هذا الأخير بصلاحيات أوسع تحت رقابة القضاء الإداري.

وبالإضافة إلى السلطات المشار إليها أعلاه والتي تتركز إلى حد ما استقلالية السلطة المستقلة السمعي البصري غير أنها في مجالات أخرى لا تملك إلا دورا استشاريا من تقديم الراي بخصوص مجموعة من المسائل.

4.2 الاختصاص الاستشاري للسلطة المستقلة للسمعي البصري

لقد منح المشرع الجزائري للسلطة المستقلة للسمعي البصري من خلال المادة 41 من القانون السالف الذكر دوا استشاريا لاسيما في مجال اقتراح التعديلات ذات الطبيعة التشريعية أو التنظيمية في مجال السمعي البصري.

غير أنه باستقراء ذات النص القانوني، فإنه لا تقع أي إلزامية بضرورة الحصول على رأي هذه الأخيرة بخصوص مشاريع القوانين والتنظيمات، وفي مقابل ذلك تبدي السلطة رأيها، بخصوص تحديد موفق الدولة في المفاوضات الدولية حول قطاع السمعي البصري، وتقديم الرأي في مجال التعاون مع الهيئات الوطنية

¹⁸ - CE, 13 février 2024, N°463162: www.conseil-etat.fr, consulté le : 02-11-2025.

¹⁹ - Pauline Trouillard, Pour une conception qualitative du pluralisme audiovisuel, la revue des Droit de l'homme, centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux, numéro du mois de mars 2024, p1-p8.

والدولية التي تمارس نشاط السمعى البصرى، ويُعدّ هذا الاختصاص مظهراً من مظاهر مساهمة سلطة الضبط في السياسة الخارجية الإعلامية للدولة.

وعلى ضوء القانون الفرنسى تمارس السلطة اختصاصا استشاريا أكثر تأثيراً، والذي يلزم عدة هيئات التماسه من هذه الأخيرة، فيقضى قانون الاتصال السمعى البصرى السالف الذكر من خلال المادة 12، بالزامية استشارة السلطة في كلّ مشروع يرمى إلى وضع القواعد المتضمنة المعايير التقنية الخاصة بمعدات وتقنيات البثّ والتوزيع عبر الكابل لخدمات الاتصال السمعى البصرى، وتقدم السلطة التوصيات التي تراها مناسبة بشأن هذه المعايير.

ويشترط رأي إلزامى يصدر تحديد الخصائص التقنية للإشارات الهرتزية أو الفضائية والتي يصدر بشأنها قرار وزارى مشترك من طرف القطاعات المختصة.

كما تقضى الأحكام التشريعية الفرنسية لا سما من خلال المادة 27 و المادة 33 من القانون السالف الذكر بضرورة إحالة مشاريع المراسيم وجوباً إلى السلطة، لإبداء الرأي قبل إصدارها وهي المراسيم المتعلقة بتحديد القواعد والمبادئ العامة الخاصة بتحديد بكل فئة من فئات خدمات الاتصال السمعى البصرى، وأن تُنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية.

كما توجه ذات الهيئة طبقاً للفقرة 02 من المادة 16 من قانون حرية الاتصال السمعى البصرى، توصيات إلى الفاعلين فيما يتعلق بتغطية الحملة الانتخابية بما يضمن الالتزام بمبدأ الحياد والمساواة بين المترشحين.

كما تقضى المادة 17 من ذات القانون، على أنّ الهيئة توجه توصيات إلى الحكومة، بهدف تعزيز المنافسة وتطويرها في مجال السمعى البصرى، كما يستعين مجلس المنافسة في الكثير من الأحيان بالسلطة من خلال طلب الرأي بشأن التركيزات الإعلامية في ذات المجال بالإضافة إلى الممارسات المنافية للمنافسة، وهذا ما جاء في المادة 1-41 من ذات القانون.

وبالإضافة إلى ذلك كله، تمارس السلطة على ضوء القانون الفرنسى وطبقاً للمادة 18 من القانون السالف الذكر دوراً مهماً في مجال الإعلام وذلك من خلال تقريرها السنوي والذي من خلاله تقترح التعديلات ذات الطبيعة التشريعية أو التنظيمية، وقد أثبتت الممارسة العملية أن عدداً كبيراً من هذه المقترحات قد تمّ اعتمادها لاحقاً من قبل السلطتين التشريعية والتنفيذية²⁰.

²⁰ - Charles DEBBASCH et autres, Op. cit, p100.

الخاتمة:

من خلال ما سبق معالجته، يتبين لنا أن المشرع الجزائري، قد وافق الاتجاه الحديث في تأطير النشاط السمعي البصري من خلال إحداثه للسلطة المستقلة للسمعي البصري ومنحها العديد من الصلاحيات إلا أن ذلك لم يكن منسجما مع ما يفرضه نظام سلطات الضبط المستقلة من ضرورة تمتعها باستقلالية فعلية سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية، وذلك رغم مسار الإصلاح الذي عرفه المشرع الجزائري بدءا من القانون العضوي رقم 05-12 (الملغى) والقانون رقم 04-14 (الملغى)، إلى صدور القانون العضوي الجديد المتعلق بالإعلام والقانون رقم 20-23 الجديد، إلا أنه لم يأتي بالفعالية المنتظرة في التمتع باستقلالية حقيقية للسلطة المستقلة للسمعي البصري رغم مضي أكثر من عشرة سنوات على التجربة الجزائرية في حرية الاتصال السمعي البصري وانطلاقا من ذلك فيحسن بالمشرع الجزائري ما يلي:

-مراجعة نظام تعيين أعضاء السلطة وعدم حصره في رئيس الجمهورية بل جعله بين السلطة التنفيذية والتشريعية والسلطة القضائية بالإضافة إلى الصحفيين الذين يتم انتقائهم من طرف الصحفيين أنفسهم.

-جعل عهدة الأعضاء مرة واحدة غير قابلة للتجديد مع الأخذ بنظام التجديد الجزئي لضمان الاستمرارية.

- عدم إخضاع ميزانية السلطة للميزانية العامة للدولة وتمتعها بنظام تمويل ذاتي مع خضوعه لرقابة مجلس المحاسبة.

-منح السلطة المستقلة للسمعي البصري الاختصاص الحصري في البث في طلبات إنشاء خدمة الاتصالات السمعية البصرية ونتيجة لذلك منحها سلطة منح الرخصة من عدمه.

- منح السلطة المستقلة للسمعي البصري اختصاص تعيين مسؤولين القنوات العمومية وذلك لتخليص الإعلام العمومي من أي تبعية.

- تعزيز المهام الاستشارية للسلطة من خلال إلزامية استشارته بخصوص مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية التي تؤثر نشاط السمعي البصري.