

سلطة الضبط السمعي البصري بين الاستقلالية و التقييد

**The audiovisual control authority
between autonomy and limitation**

بن حمدة سليم ط/ د

جامعة بجاية كلية الحقوق و العلوم السياسية

تاريخ الاستلام: 2022/10/22 تاريخ القبول: 2023/01/21 تاريخ النشر: 2023/04/27

ملخص:

إن سلطة الضبط السمعي البصري أكدت ضوابطها من خلال قانون 14-04 من الناحية الوظيفية والعضوية، بتحديد استقلاليتها وفعاليتها و حدود ذلك، و اتضح أن المسألة نسبية من خلال تبعيتها للسلطة التنفيذية ، و إن كان القانون العضوي رقم 12-05 الذي نظمها لأول مرة قد منح لها جانب من الحرية و الاستقلالية لمزاولة مهامها من خلال تشكيلتها و اختصاصاتها، و بالتالي فان نسبية الاستقلال لا يمنع و لا يكبح هذه السلطة من مزاولة نشاطها على جانب من الفعالية وفقا للنصوص التي تنظمها .

الكلمات المفتاحية : الاستقلالية - سلطة الضبط السمعي البصري - قانون - القانون العضوي - النسبية

Abstract:

The audiovisual authority has confirmed its controls through Law 14-04 in terms of functionality and belonging, defining its independence, effectiveness and limits, granting it an aspect of freedom and independence to carry out its missions. , through its training and skills, and therefore the relativism of independence does not prevent or prevent this authority from exercising its activity on a part of effectiveness in accordance with the texts that regulate it

Keywords: independence - audiovisual control authority - law - organic law – relativity

1. مقدمة:

.يعتبر مجال السمعي البصري من أهم مجالات الدولة الجزائرية من خلال تكييفه و ضبطه و ما يتناسب السياسة الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية على اعتبار تأثيره في كل المجالات ،قامت أسسها على الاستقلالية الفعلية و القانونية ، من خلال النصوص القانونية المنظمة لها و كذا في إطار تكريس الحقوق و الحريات بما فيها حرية الإعلام و الحق في المعلومة ، الذي فرض على الجزائر اعتماده ، و هو الأمر الذي جعل الحكومة الجزائرية تتجه إلى تحين قطاع السمعي البصري و الصحافة المكتوبة ، بإنشاء سلطة الضبط السمعي البصري يعهد لها السهر على ممارسة النشاط وفقا لضوابط قانونية تتفاوت بين الحرية و التقييد ، لكن تتصف بالاستقلالية و تركز مبادئ الحياد ،ناهيك على ما اقدمت عليه الجزائر من السماح بفتح قنوات خاصة ، و هو الأمر الذي جعل المشرع الجزائري ينظم نصوص القانون 14-04 المتعلق بنشاط السمعي البصري و القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام ، و هو الأمر الذي يطرح إشكالا قانونيا حول مدى استقلالية سلطة الضبط السمعي البصري في ظل قانون 14-04

و إن كان نشاط السمعي البصري قد مر بعدة مراحل بداية بمرحلة ما بعد الاستقلال الممتدة بين 1962 و 1965 تميزت من خلالها بالتخلي عن السياسة الاستعمارية بحيث احتكرت الدولة كل وسائل الإعلام و النشر ، و يتضح أن المادة 19 من دستور 1963 نصت على حرية الصحافة و وسائل الإعلام بشتى أنواعها¹ دون المساس بمكاسب الأمة و مبادئ الثورة و اقتصاد البلد²، و على نفس المنوال تم تكريس حرية الصحافة و النشاط السمعي البصري في نص المادة 53 منه³، لكنه ابقى على احترام المبادئ التي تقوم عليها الدولة الجزائرية في ذلك الوقت المبكر من اعتماد مبادئ الثورة الاشتراكية حفاظا على وحدة التراب و السياسة العامة للدولة ، الا انها انتابها الكثير

المادة 19 من دستور 1963¹

المادة 22 من دستور نفس الدستور²

المادة 53 من دستور 1976³

من الغموض لاحتكار الدولة للنشاط..، و هو الأمر الذي انعكس جليا عندما اعتبر مسائل النشاط السمعي البصري يقوم على أساس الملكية الاجتماعية لوسائل الإعلام، و مع تكريس التعددية الحزبية في دستور 1989، صدر قانون الإعلام بتاريخ 30 ابريل 1990 الذي فتح التعددية الإعلامية موازاة مع التعددية الحزبية ، ثم صدور القانون العضوي بتاريخ 12 جانفي 2012 رقم 05-12 الذي كان قفزة هائلة في هذا المجال أين فتح الباب لكل الأشخاص للدخول في هذا المجال وفقا للقانون الجزائري ، ثم قانون 04-14 و هو اول قانون متخصص في مجال السمعي البصري ، يضم 113 مادة مع فتح المجال على الخواص تحت رقابة سلطة السمعي البصري .

إذن ما هو دور هذه السلطة في ضبط مجال السمعي البصري و ماهو مجال عملها و مدى فعاليتها ، الأمر الذي يستوجب طرح الإشكال حول مدى فعالية سلطة الضبط السمعي البصري في مهامها و حدود ذلك

تهدف الدراسة إلى تحديد المهام القانونية لسلطة الضبط و تحديد مدى الاستقلالية من عدمها او نسبيتها ، و الآليات المشرفة على ذلك من خلال تكريس النصوص القانونية ، و للخوض في ذلك يستلزم اعتماد المنهج التحليلي الوصفي بالكشف عن مظاهر الاستقلال و القيود .

المبحث الأول : الاستقلالية العضوية لسلطة الضبط السمعي البصري .

إن من بين المؤشرات الهامة لأي جهاز أو هيئة قانونية تمتعها ببعض الصفات التي قد تميزها عن الأجهزة الأخرى، و ما يميز سلطة ضبط السمعي البصري هو أعضائها و طريقة ممارستهم لمهامهم ، و من خلال الدراسة سيتم التعرف على مدى استقلالية هذه السلطة من عدمها

المطلب الأول : الاستقلالية العضوية لسلطة السمعي البصري .

تظهر ملامح الاستقلالية من خلال القانون 04-14 الذي يحدد مدى الاستقلالية و يضبطها معا و تظهر من خلال عدة معايير تقترن بالتشكيكة البشرية أو العضوية لسلطة الضبط و مهامها العضوي .

1-التشكيلة الجماعية لسلطة السمعي البصري :

تم إنشاء سلطة السمعي البصري بموجب قانون 14-04 ، تتمتع بالاستقلالية ، تضم تسعة أعضاء يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي ، يعين من بينهم خمسة أعضاء من طرف رئيس الجمهورية احدهم بصفة رئيس و أربعة أعضاء غير برلمانيين يتقاسم اقتراحهما بين رئيس مجلس الأمة ، و رئيس المجلس الشعبي الوطني⁴ ، و هذا ما يشكل توازن فعلي بين السلطة التنفيذية والغرفتين⁵ ، مما يحقق الفعالية في اتخاذ القرارات المهمة و الحساسة ، خاصة ما تعلق منه باشتراط الخبرة و الكفاءة في المجال السمعي البصري⁶ ، لمدة ستة سنوات غير قابلة للتجديد ، يمنع فيها ممارسة أي عهدة انتخابية أو وظيفة عمومية أو عمل مهني ماعدا ما تعلق بالوظيفة المؤقتة في التعليم العالي⁷ أو وظيفة بدون مقابل بصفة مباشرة أو غير مباشرة بالإضافة إلى عدم امتلاك أي مصالح داخل مؤسسات السمعي البصري أو أي مؤسسة مرتبطة بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ، وهذا ما يكفل حياد العضو اتجاه أي مصلحة أو هيئة أو مؤسسة مما كانوا تابعين أو خاضعين لها ، فكلما تم توسيع حالات التنافي بين العضو و الوظائف كلما ضمن ذلك الاستقلالية ، بدليل أن المشرع الجزائري وسع من دائرة التنافي للسنتين الموالتيتين لانتهاء مدة العضوية و المهام في سلطة الضبط السمعي البصري⁸ ، و إن كان الأمر كذلك فان المشرع الجزائري جسد الاستقلالية بصفة كاملة من خلال منح العضو الحصانة ، بحيث لا يمكن عزله بأي شكل من الأشكال إلا عند توفر احد الحالات المنصوص عليها في القانون رقم 14-04⁹ و المحددة على سبيل الحصر¹⁰ .

و لم يحدد المشرع الجزائري مشاركة السلطة القضائية في اقتراح الأعضاء⁴

⁵ المادة 57 من قانون 14-04

⁶ المادة 59 من نفس القانون

⁷ انظر نفس المادة

تم تكريس ذلك أيضا في الأمر 07-01 المتعلق بحالات التنافي الذي صدر بتاريخ 10/03/2007 في الجريدة الرسمية رقم 16 لسنة 2007⁸

انظر المادة 60 من قانون 14-04⁹

¹⁰ انظر المواد 67 و 68 و 69 من نفس القانون

2- تجسيد الاستقلالية بموجب مهام سلطة السمعي البصري :

تقوم استقلالية سلطة الضبط السمعي البصري من خلال أجهزته التي تسيره، وفقا للنظام الداخلي الذي يضبط نشاطه و الذي يتم إعداده من طرفها دون تدخل أي جهة كانت ¹¹، حيث يتمتع رئيسها بسلطة التعيين في الوظائف التقنية و الإدارية و سلطة التصرف ¹²، و قد اظهر المشرع الجزائري استقلالية سلطة السمعي البصري من خلال تمتيعها بالشخصية المعنوية ، و استقلالية الذمة المالية ¹³ و أهلية الأداء و الوجوب للشخص المعنوي ، و أهلية التقاضي ¹⁴، و هذه الخصائص تتوافق مع ما ذهب إليه مجمل الفقهاء و من بينهم الفقيه *frisson roch* ، الذين لا يعتبرها ضروريا من الناحية التقنية فقط و إنما ضروريا من الناحية الرمزية لكونه تعبير عن السياسة التشريعية للحكومات في إظهار مبدأ الاستقلالية ، و من مظاهر الاستقلالية كذلك تمتع رئيسها باعتبارها لأمر بالصرف بسلطة اقتراح الاعتماد الضرورية لتأدية مهام السلطة بمساهمة الأمين العام.

و إن كانت الاستقلالية قد تتجسد في ما أورده المشرع الجزائري في قانون 14-04 إلا انه لم يتركها للصدفة و إنما اقر لها بعض القيود تاطيرية و ليست تعجيزية و هو ما سيفسر في المطلب الثاني

المطلب الثاني: القيود الواردة علما لاستقلالية العضوية لسلطة السمعي البصري .

بالرغم من أن المشرع الجزائري سهر على ان يتمتع سلطة السمعي البصري بالاستقلالية إلا أنها تبقى استقلالية ناقصة ، نظرا لوجود بعض القيود التي تحد من ذلك ، و تظهر من خلال نصوص قانون رقم 14-04 الذي خول لرئيس الجمهورية صلاحية اقتراح أغلبية الأعضاء من بين التسعة ، و هو ما يمنحهم الأفضلية أثناء عملية التصويت خاصة أن اعتماده يكون بالأغلبية المطلقة ، و ترجيح صوت رئيس السلطة في حالة تساوي الأصوات

المادة 55 من قانون 14-04¹¹

المادة 74 من نفس القانون

المادة 64 من قانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام الذي حدد استقلالها المالي و إن كانت المادة 73 من قانون 14-04

تضبط الاستقلالية¹³

المادة 76 من نفس القانون¹⁴

كما أن الاقتراحات التي يقوم بها رئيس الجمهورية و كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و اعتماد أسلوب التعيين بدلا من الانتخاب قد تنقص من استقلاليتهما ، خاصة بالمقارنة مع سلطة الضبط في الصحافة المكتوبة التي تتكون من الأعضاء السبعة المنتخبين مما يجوزون على الخبرة التامة في هذا المجال¹⁵ الأمر الذي يجعلهم مستقلين نعكس أعضاء سلطة السمعي البصري أين تم جمع سلطة التعيين في يد رئيس الجمهورية و سلطة اختيار أغلبية الأعضاء .

المبحث الثاني: الاستقلال الموضوعي لسلطة السمعي البصري.

إن سلطة السمعي البصري و بموجب النصوص التشريعية ملزمة بالحياد في تنفيذ مهامها ووظائفها ، و عدم الانحياز إلى أي جهاز أو مؤسسة أخرى ، حتى تضمن الشفافية و المصدقية في أداء مهامها ، من خلال الأدوار و الصلاحيات التي تقوم بها ، قد تكون مطلقة و قد تكون نسبية .

المطلب الأول: الاستقلالية الوظيفية لسلطة السمعي البصري .

تصدر سلطة السمعي البصري قرارات تقريرية و منها استشارية ، أما الأولى فتتمثل في إصدار الأنظمة التي يمكنها من مواكبة القطاع وفقا مع مايشهده من تطور تقني و رقمي ، و هو ما أورده المشرع الجزائري في نص المادة 55 من قانون 04-14 الذي حدده على النحو التالي :

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

-تحديد القواعد المتعلقة ببث البيانات ذات المنفعة العامة و الصادرة من السلطة العمومية

إما ما تعلق منه بسلطة إصدار القرارات الفردية فان سلطة السمعي البصري قد منعت من مراقبة دخول السوق بواسطة سلطة منح التراخيص لإنشاء خدمة السمعي البصري الخدماتي ، و إنما ابتقتها تحت سلطة الحكومة وفقا لنص المادة 20 من قانون 04-14¹⁶ ، أما الثانية و المتعلقة بالصلاحيات الاستشارية ، فقد منحها المشرع الجزائري سلطة إصدار الاستشارات و التوصيات

عبد المنعم نعيمى ، الضمانات القانونية لحياد سلطة الضبط في الجزائر، مجلة الدراسات و البحوث القانونية، مخبر الدراسات القانونية

و الأسرة، جامعة محمد بوضياف، العدد 2 ، 2016، ص 61-62¹⁵

¹⁶ انظر المادة 20 من قانون 04-14 و في نفس السياق :ربيعةفندوشي، سلطة ضبط السمعي البصري بالجزائر بين مقتضيات تنظيم القطاع و ضمانات الاستقلالية، المجلة العربية في العلوم الإنسانية و الاجتماعية، المجلد13 ، العدد1 ، 2021، ص317

بموجب نص المادة 55 من قانون 04-14 و المحدد في مجال تجديد الرخص الممنوحة و لترقية المنافسة في مجال السمعي البصري .

و لم يكتف المشرع بذلك بل وسع من دائرة الاستقلالية في مجال الوظيفي في نص المادة 55 من قانون 04-14 الذي أعطى صلاحية التحكيم في المنازعات المتعلقة بين الأشخاص المعنوية في مجال أنشطة السمعي البصري و النظر في الشكاوى التي قد تقدمها أي جهة أو جمعية أو حزب في هذا المجال ، و لم يستثني المشرع الجزائري الأشخاص الطبيعية لتقديم شكاواها لهذه السلطة للبت فيها .

المطلب الثاني: القيود الواردة على الاستقلالية الوظيفية لسلطة السمعي البصري.

أن الاستقلال الموضوعي و الوظيفي لسلطة السمعي البصري من شأنه أن يعطي لهذا الجهاز أكثر فعالية و مصداقية ، إلا أن المسألة تبقى نسبية من خلال الضابط للرقابية التي أوردتها المشرع عليها ، بحيث تقوم هذه السلطة برفع تقارير سنوية الى رئيس الجمهورية و إلى غرفتي البرلمان تشرح و تشرح فيها مدى تطبيق القانون في مجال السمعي البصري الذي ينشر خلال ثلاثين يوم من تسليمه إلى رئاسة الجمهورية¹⁷ ، و هو ما يعتبر وسيلة رقابة مباشرة

كما تقوم بإرسال تقارير ثلاثية إلى سلطة التعيين بالإضافة إلى وزير الإعلام و الاتصال تشرح فيها أساليب نشاطاتها خلال ثلاثة أشهر¹⁸ ، و ان كانت الرقابة شملت أيضا الجانب المالي من الاعتماد بموجب نص المادة 73 من قانون 04-14 بحيث أخضها لرقابة الخزينة العمومية وفقا لعدة ضوابط ألزمت السلطة السمعي البصري بتقديم اقتراحات الاعتماد الخاصة بالميزانية التي تمكنها من ممارسة نشاطها العادي التي تقيّد في الميزانية لعامة للدولة مباشرة و تخضع بعد ذلك للرقابة من طرف وزير المالية و إجراءات المحاسبة العمومية وفقا للقانون الدولة ، و هذا من اجل ترشيد النفقات و منع اي تجاوزات مالية و تبديد النفقات¹⁹

المادة 86 من قانون 04-14 : انظر في هذا الصدد : عبد المعنعم نعيمة ، المرجع السابق الذكر، ص 58¹⁷

المادة 87 من نفس القانون

¹⁹ مرسوم تنفيذي رقم 16-221 المؤرخ في 11-08-2016 يحدد مبلغ و كفيات الدفع المقابل المالي المرتبط بإنشاء خدمة

السمعي البصري موضوعاتي ، جريدة رسمية 4، 2016

خاتمة :

الدراسة التي شملت سلطة السمعي البصري في الجزائر أتاحت فرصة تحديد الاستقلالية التي اقراها قانون 04-14 من خلال التشكيلة الجماعية و اختلاف الأعضاء و المراكز، وكذا الاستقلالية المالية و الإدارية لهذه السلطة ، إلا أن الدراسة أظهرت أنها ناقصة و نسبية ، الثابت من خلال القيود الواردة على أعضائها بتعيينها بدلا من انتخابهم ، و قيدها بمنعها من تمويل نفسها مشددا الرقابة عليها في هذا الجانب و قد خلصت هذه الدراسة إلى النتائج التالية :

- 1- أن المشرع الجزائري لم يأخذ بأسلوب الانتخاب و إنما اتبع أسلوب التعيين و الاختيار ، وهو ما يقيد استقلالية الأعضاء و نشاط السلطة و خضوعهم لتوصيات الجهة المعنية لهم .
- 2- منح للسلطة السمعي البصري سلطة إعداد النظام الداخلي و تنظيم الجانب الإداري و التقني .
- 3- تعديل مسألة التصويت و جعل التصويت بالأغلبية الأعضاء السلطة بدلا من الأخذ بأغلبية الأعضاء الحاضرين .
- 4- رفع القيود الخاصة بخضوع السلطة في تمويلها الى جهات أخرى ، لأجل تجنب التناقض الواقع بين تمتعها بالشخصية المعنوية و استقلالية ذمتها المالية .
- 5- إشراك السلطة القضائية في مسألة اقتراح أعضاء سلطة السمعي البصري رغم اختلاف طبيعتها و مجالها .
- 6- السعي إلى مسايرة النصوص القانونية الخاصة بضبط سلطة السمعي البصري و ما يتوافق و التطور التكنولوجي و اعتماد الرقمنة في اغلب الدول .

الهوامش :

- دستور 1963 الصادر في 8 سبتمبر 1963
- دستور 1976 الصادر في 19 نوفمبر 1976
- قانون 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري ، الصادر بتاريخ 24 فبراير 2014 ، الجريدة الرسمية العدد 16 بتاريخ 23 مارس 2014
- الأمر 01-07 المتعلق بمجالات التنافي الذي صدر بتاريخ 10/03/2007 في الجريدة الرسمية رقم 16 لسنة 2007
- قانون العضوي 05-12 المتعلق بالإعلام الذي حدد استقلالها المالي ، الجريدة الرسمية ، العدد 2
- مرسوم تنفيذي رقم 16-221 المؤرخ في 11-08-2016 يحدد مبلغ و كفيات الدفع
- عبد المنعم نعيم ، الضمانات القانونية لحياد سلطة الضبط في الجزائر،مجلة الدراسات و البحوث القانونية ،مخبر الدراسات القانونية و الأسرة ،جامعة محمد بوضياف ،العدد 2 ، 2016
- ربيعة فندوشي ،سلطة ضبط السمعي البصري بالجزائر بين مقتضيات تنظيم القطاع و ضمانات الاستقلالية ،المجلة العربية في العلوم الإنسانية و الاجتماعية ، المجلد 13 ، العدد 1 ، 2021