الصحافة المكتوبة بين الحرية والتقييد
–دور سلطة ضبط الصحافة المكتوبة –

The written press between freedom and restriction
- The role of the written press control authority-

تاريخ الاستلام : 2019/10/27 ؛ **تاريخ القبول :** 2019/11/06

* جميلة حركاتي

كلية الحقوق
جامعة الإخوة منتوري
قسنطينة

ملخص

تعتبر سلطة ضبط الصحافة المكتوبة من السلطات المستقلة التي تم استحداثها لضبط الإعلام المكتوب و تتمتع هذه السلطة في إطار قيامها بمهامها بمجموعة من الصلاحيات التي يمكن أن تؤدي إلى تقييد حرية الصحافة المكتوبة هذه الأخيرة التي تعتبر من الحريات الأساسية المعترف بها في المواثيق الدولية و القوانين الداخلية لذلك يثار الإشكال حول التوازن بين السلطة والحرية والضمانات المنصوص عليها في الدستور لاسيما المادة 50 منه و القانون العضوي 05/12 المتضمن قانون الإعلام لحماية حرية الصحافة بمنع تعسف سلطة الضبط و حماية النظام العام و ذلك بمنع الأفراد من الإخلال به أثناء ممارستهم لحرية الصحافة المكتوبة لذلك حاول المشرع تحقيق هذا التوازن من خلال الاعتراف لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة بالاستقلالية عن السلطة التنفيذية و كذلك فرض الرقابة القضائية على قرارات سلطة الضبط التي تمس بحرية الأفراد لاسيما قرار رفض الاعتماد ، غير أنه، وعلى اعتبار أن فرض الاعتماد في حد ذاته يعتبر قيدا للحرية فإنه قد يختل التوازن بين السلطة ،والحرية في صلاحيات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة لذلك لابد من استبدال الاعتماد بالإخطار أو تحديد القانون على سبيل الحصر للحالات التي يمكن فيها لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة رفض منح الاعتماد حتى لا تتعسف سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في استعمال صلاحيتها .

الكلمات المفتاحية: الحرية، الصحافة، سلطة ضبط، صلاحيات، قيود.

Résumé

L'autorité de régulation de la presse écrite est l'une des autorités indépendantes créées pour contrôler la presse écrite, dotée d'un ensemble de pouvoirs pouvant restreindre la liberté de la presse écrite, qui est l'une des libertés fondamentales reconnues dans les conventions internationales et les lois internes. La question se pose quant à l'équilibre entre pouvoir et liberté et aux garanties prévues par la Constitution, en particulier l'article 50 et la loi organique 12/05, qui inclut la loi sur les médias pour protéger la liberté de la presse en empêchant le contrôle arbitraire et l'ordre public en empêchant les individus de la violer. Par conséquent, le législateur a tenté de parvenir à cet équilibre en reconnaissant que l'autorité de la presse était indépendante du pouvoir exécutif et en imposant également un contrôle juridictionnel aux décisions de l'autorité de contrôle qui portent atteinte à la liberté des individus, en particulier à la décision de refuser une accréditation. La même chose est considérée comme une restriction de la liberté car elle peut perturber l'équilibre entre l'autorité et la liberté dans les pouvoirs de l'autorité de contrôle de la presse écrite. Contrôler la presse écrite dans l'utilisation de sa validité.

Mots clés: la liberté ,la presse ,autorité de régulation, pouvoir, restrinction.

Abstract

The authority to control the written press is an independent authority established to control the written media. In the exercise of its duties, this authority has a set of powers that can restrict the freedom of the written press, which is considered one of the fundamental freedoms recognized in international conventions and internal laws. The issue is about the balance between power and freedom and the guarantees provided for in the Constitution, especially article 50 thereof and organic law 12/05, which includes the media law to protect the freedom of the press by preventing the arbitrariness of the control authority and protecting the public order by preventing individuals from violating it. The legislator tried to achieve this balance by recognizing the written press control authority independently of the executive branch, as well as judicial control over the decisions of the control authority that affect the freedom of individuals, especially the decision to refuse accreditation. However, It is a restriction of freedom. It may alter the balance between power and freedom in the powers of the written press. Therefore, the accreditation must be replaced by notification or the law, except for cases in which the authority of the written press can refuse to grant accreditation, Adjust the written press in the use of its validity.

Keywords: freedom, press, regulatory authority, power, restriction.

* Corresponding author, e-mail: djamilaharkati9@gmail.com

© جامعة الاخوة منتوري قسنطينة 1، الجزائر 2019.

مقدمة

تعتبر حرية الصحافة من الحريات العامة المقررة للمواطن والمضمونة في المواثيق الدولية ، الدساتير والقوانين الوطنية، وتعني حرية الصحافة الحق في الحصول على المعلومات من كل المصادر ،كذلك حق الانتقال وتبادل الآراء ،والأفكار ،ونشرها و نقلها بدون أية قيود أو عدم وضع رقابة مسبقة على الصحافة إلا في حدود ضيقة جدا [1]،وقد كرس النظام القانوني الجزائري على غرار باقي التشريعات حرية الصحافة ،حيث اعترف الدستور بضمان حرية الصحافة المكتوبة و السمعية البصرية و على الشبكات الإعلامية[2]، كما أن القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام كرس حرية الصحافة بصفة عامة و الصحافة المكتوبة بصفة خاصة حيث خصص لها باب كامل وهو الباب الثالث منه ، ولضمان ذلك نص على استحداث سلطة لضبط الصحافة المكتوبة ووصفها ب"المستقلة" و اعترف لها بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي [3] وأوكل لها مهمة أساسية المتمثلة في ضبط نشاط الإعلام عن طريق الصحافة المكتوبة ، ووجود سلطة لضبط الصحافة المكتوبة يثير التساؤلات حول دورها في كفالة حرية الصحافة المكتوبة أو عرقلتها ،فقد تتعارض صلاحيات هذه السلطة مع حرية الصحافة المكتوبة مما يشكل قيدا على هذه الحرية ، و هو ما يلزم استقلالية هذه السلطة عن السلطة التنفيذية باعتبارها سلطة ضبط مستقلة تنظم حرية ممارسة الأنشطة في إطار القانون كما تكفل الحريات الاجتماعية، مما يستلزم فرض حدود على صلاحياتها سواء حدود ينص عليها القانون ،أو فرض رقابة القاضي على قراراتها ، انطلاقا من ذلك تظهر إشكالية هذا البحث و المتمثلة في :**كيف يمكن الموازنة بين الحق في حرية الصحافة المكتوبة و صلاحيات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ؟**

للإجابة على هذه الإشكالية نقسم البحث إلى محورين نتناول في **الأول** مظاهر التوازن بين السلطة والحرية في صلاحيات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة و في **الثاني** مظاهر اختلال التوازن بين السلطة والحرية في صلاحيات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة .

المحور الأول

الضمانات القانونية لحرية الصحافة المكتوبة في صلاحيات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة.

تتمتع سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بمجموعة من الصلاحيات في إطار ضبط قطاع الإعلام المكتوب وحماية حرية الصحافة المكتوبة ولتحقيق ذلك اعترف لها المشرع بالاستقلالية **(أولا)** وأخضع قراراتها لرقابة القضاء الإداري **(ثانيا) .**

أولا: استقلالية سلطة ضبط الصحافة المكتوبة حماية لحرية الصحافة المكتوبة .

حتى تتمكن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة من القيام بمهامها المتمثلة أساسا في تشجيع التعددية الإعلامية و السهر على حرية نشر وتوزيع الإعلام المكتوب اعترف لها المشرع بالاستقلالية حيث وصفها بأنها سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي [4]وحتى تتحقق الاستقلالية لابد من توافر الاستقلالية العضوية والاستقلالية الوظيفية.

I. الاستقلالية العضوية .

حتى تتحقق استقلالية سلطة ضبط الصحافة المكتوبة لابد من توافر مجموعة من المعايير تتمثل فيما يلي:

1-تشكيلة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة.

بالرجوع إلى قانون الإعلام نجد أن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة تتشكل من 14 عضوا ثلاثة منهم يعينهم رئيس الجمهورية، ويقترح رئيس المجلس الشعبي الوطني عضوين آخرين غير برلمانيين ، أما باقي الأعضاء فيقترح اثنان منهم رئيس مجلس الأمة والسبعة الآخرين يتم انتخابهم من بين الصحفيين المحترفين الذين يثبتون خمس عشر سنة على الأقل من الخبرة في المهنة [5] وما يلاحظ على هذه التشكيلة هو تعددها ، وتنوعها ، كما أنها جمعت بين الاقتراح ،والانتخاب في محاولة من المشرع إدخال هذا الشكل من أشكال الممارسة الديمقراطية إلى ميدان العمل الإداري [6]،بالإضافة إلى توفر عنصر مهم و هو أصحاب الخبرة في المهنة أي الصحافيين حيث أن وجودهم في تشكيلة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة عنصر مهم في تحقيق فعالية العمل الإداري الذي يتطلب الاستعانة بخبراء و مختصين في الميدان .

غير أنه ما يلاحظ على تشكيلة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة هو أن رئيس الجمهورية هو المختص بتعيين أعضاء هذه السلطة حيث يتم تعيينهم جميعا بموجب مرسوم رئاسي [7]، وهذا الاختصاص مخول لرئيس الجمهورية بموجب أحكام المادة 143 من الدستور .

2-الحماية القانونية لأعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة .

لكي تتحقق استقلالية سلطة ضبط الصحافة المكتوبة من الناحية العضوية لابد من توفر الحماية القانونية لأعضائها حتى يمارسوا صلاحياتهم بكل، شفافية ومصداقية ، ودون ضغوط وتتحقق هذه الحماية بتوافر مجموعة من المعايير تتمثل في تحديد مدة عضويتهم بحيث لا يمكن إقالتهم إلا وفقا لضوابط قانونية ،بالإضافة إلى النص على ما يضمن حيادهم أثناء ممارسة مهامهم .

أ-تحديد مدة انتداب أعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة .

إذا كانت أبرز السلبيات التي تؤخذ على السلطات الإدارية الكلاسيكية هو طابع الديمومة في مهام أعضائها،[8] فإنه من أبرز ايجابيات سلطات الضبط هو تحديد مدة انتداب أعضائها سواء كانت المدة طويلة نسبيا أو قصيرة و قد حددت بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة ب (6) ستة سنوات غير قابلة للتجديد ،[9]وتحديد مدة الانتداب عامل مهم في الاستقلالية تجعل العضو حريصا على القيام بمهامه طالما انه محمي قانونا فلا يمكن إنهاء مهامه قبل انتهاء مدة الانتداب إلا إذا ارتكب خطأ جسيما ،كما تجعله يعمل على تقديم أفضل ما لديه إذا كانت قابلة للتجديد حتى يقنع الجهة التي قامت بتعيينه.

ب- مبدأ حياد أعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة .

إن الاستقلالية العضوية تفترض توفر عنصر حياد أعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة و نقصد بالحياد توافر مبدأ التنافي ، والامتناع ، نقصد بمبدأ **التنافي** عدم تولي أعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة لأي مهام تتنافى مع صفتهم كأعضاء في هذه السلطة و ذلك لضمان الشفافية و النزاهة في اتخاذ القرارات ،وللتفرغ لمهامهم كأعضاء في سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ، و بالتالي فإن أحوال التنافي تستهدف ضمان استقلال و حياد و نزاهة الأعضاء و عدم تأثرهم بمهام ووظائف

أخرى يشغلونها [10]وفي هذا الإطار فإنه تتنافى مهام أعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة مع كل عهدة انتخابية أو وظيفة عمومية أو أي نشاط مهني .[11]
أما **الامتناع** فنقصد به أن لا يمتلك أعضاء سلطة الضبط لأي مصالح مباشرة أو غير مباشرة في مؤسسات تابعة لقطاع الإعلام و يمتد هذا المنع ليشمل أفراد أسرتهم و أصولهم و فروعهم من الدرجة الأولى[12].وتوافر هذين العنصرين يضمن حياد أعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وهو أمر ايجابي تضمنه قانون الإعلام ، وهو ما من شأنه أن يساعد على تفادي تأثير المصالح الذاتية في نشاط يتعين أن يستجيب لضرورات الحياد و الموضوعية

II. الاستقلالية الوظيفية .

حتى تتحقق استقلالية سلطة ضبط الصحافة المكتوبة لا يكفي توافر الاستقلالية العضوية بل لابد من استقلال سلطة الضبط من الناحية الوظيفية والتي تظهر من خلال معايير الاعتراف بالشخصية القانونية للسلطة والذي يترتب عليه تمتعها بالاستقلالية المالية والإدارية، وعدم خضوع قراراتها لرقابة السلطة التنفيذية .

1-الاعتراف بالشخصية المعنوية لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة .

يعرف الشخص المعنوي بأنه مجموعة من الأشخاص أو الأموال يستهدف به تحقيق غرض معين و يعترف له القانون بالشخصية القانونية وبالتالي يصبح أهلا لأن تفرض عليه الالتزامات وتثبت له الحقوق وينظر إليه مجردا عن الأشخاص المؤسسة له أو الأموال المكونة له ،فالشخص المعنوي هو كيان له أجهزة خاصة تمارس عملا معينا [13]، وقد اعترف المشرع الجزائري لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة بالشخصية المعنوية بقوله :"...تتمتع بالشخصية المعنوية ..."[14]،ويترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة نتائج هامة أشارت إليها المادة **50** من القانون المدني بقولها : " يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان وذلك في الحدود التي يقررها القانون يكون لها : ذمة مالية ، أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقررها القانون ، موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إرادتها ، نائب يعبر عنها ، حق التقاضي [15]، و بناء على ما سبق فانه ينتج على تمتع سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بالشخصية المعنوية النتائج التالية :

أ-الاستقلال المالي والإداري.

إن ارتباط سلطات الضبط ماليا بالحكومة أو أي جهاز آخر مؤشر على الخضوع وفقد الطابع الاستقلالي[16]، لذلك يعتبر الاستقلال المالي مظهر من مظاهر استقلالية سلطة الضبط من الناحية الوظيفية ،وفي نصه على إنشاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة أكد قانون الإعلام على استقلالها المالي[17] ، و نقصد بالاستقلال المالي لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة أن تجد هذه الأخيرة الموارد اللازمة لتغطية صلاحياتها و أن تتوفر على الوسائل و تقنيات التسيير المالي و المحاسبة الحديثة للقيام بدورها و مسؤوليتها دون ارتباط بالسلطة التنفيذية ، فلا يمكن الحديث عن استقلالية سلطة الضبط دون استقلال مالي الذي يشكل الرصيد الذي تتحرك بواسطته هذه السلطة فكلما كانت مستقلة ماليا قامت بدورها بكل شفافية ونزاهة و كلما كانت تابعة ماليا كلما تقلص دورها في أداء وظيفتها .
وكما سبق الإشارة فإن المشرع اعترف لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة بالاستقلال المالي غير أنه ما يمكن ملاحظته أنها لا تملك موارد خاصة بها أو تمويل خارجي ،

وهو ما يرهن استقلاليتها و يطمسها بخلاف باقي هيئات الضبط القطاعية التي تستفيد من تمويل ذاتي في شكل أتاوى ورسوم مقابل الأعمال و الخدمات المقدمة ضمن قطاع النشاط فمثلا لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة طبقا للقانون يمكنها الحصول على أتاوى مقابل رخص ، كذلك الشأن بالنسبة لسلطة ضبط البريد فهي الأخرى استفادت من إمكانية التمويل خارج الميزانية المقيدة في ميزانية الدولة و تتمثل هذه الموارد الخارجية أساسا في المكافئات مقابل أداء الخدمات [18]، و الأكثر من عدم استفادة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة من مصادر التمويل الخارجي أن إعتماداتها الضرورية للقيام بمهامها تقيد في الميزانية العامة للدولة ، كما أنها تمسك محاسبة عمومية و تراقب نفقاتها طبقا لإجراءات المحاسبة العمومية و تمسك المحاسبة من طرف عون محاسب يعينه الوزير المكلف بالمالية[19]، وهو ما يعني أن الاستقلال المالي المعترف به من طرف المشرع لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة نسبي فقط للأسباب السابق ذكرها ، فرغم أن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة يمكنها تقديم خدمات للمتعاملين في ميدان الصحافة المكتوبة تحصل مقابلها على إتاوات تستعملها لتغطية نفقاتها و مع ذلك ارتأى المشرع أن تقيد ميزانيتها في الميزانية العامة للدولة و هو ما يقلل من الاستقلال المالي ويؤدي إلى رقابة الدولة ، وبالتالي تدخلها بطريقة غير مباشرة في صلاحيات هذه السلطة .

أما الاستقلال الإداري فنقصد به أن تتولى سلطة ضبط الصحافة المكتوبة تسيير شؤونها الإدارية بنفسها عن طريق رئيسها و قد منح المشرع لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة بالاستقلال الإداري،حيث تضم هذه السلطة هياكل توضع تحت سلطة رئيسها .[20]

ب- الموطن : وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ، وقد حدد القانون العضوي 12-05 موطن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وهو الجزائر العاصمة[21].

ج- الأهلية :يخول الاعتراف بالشخصية المعنوية لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة أهلية القيام بأعمال تنتج آثارها القانونية وهذا في الحدود التي يبينها القانون .[22]

د-حق التقاضي :و في هذا الإطار فان القانون العضوي 12-05 أجاز الطعن بالإلغاء ضد قرارات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة[23].

2-عدم خضوع قرارات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة لرقابة السلطة التنفيذية .

إن من أهم معايير الاستقلالية الوظيفية عدم رقابة الحكومة لقرارات سلطات الضبط حيث أن قيام الحكومة برقابة قرارات سلطات الضبط يجعلها تابعة لها ،و بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة فإنه لا يوجد أي نص على إمكانية رقابة السلطة التنفيذية لقراراتها سواء بطريقة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة خاصة أنها لا تتضمن ضمن تشكيلتها أي ممثل للحكومة ، وتجدر الإشارة إلى أن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ملزمة بتقديم تقرير سنوي حول نشاطاتها لرئيس الجمهورية ، والبرلمان[24].

ثانيا:رقابة القاضي على قرارات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ضمان لحرية الصحافة المكتوبة

امتثالا لمبدأ المشروعية الذي يعني خضوع جميع الهيئات للقانون و كذا تطابق عمل الإدارة مع القواعد القانونية، تقررت مسؤولية الدولة وكل السلطات الإدارية التقليدية و حتى المستقلة ، و أسندت الرقابة للقضاء على اعتبار أن الرقابة البرلمانية و الرقابة الإدارية لا يحققان الحماية اللازمة لحقوق الأفراد و حرياتهم فالرقابة البرلمانية رقابة سياسية ، و الرقابة الإدارية تجعل من الإدارة خصما وحكما في آن

واحد ، فالرقابة القضائية هي الأداة الأكثر فاعلية لضبط سلوك الإدارة و إلزامها بضرورة احترام القانون و العمل وفقا لأحكامه نظرا لما يتمتع به القضاء من استقلالية موضوعية[25]، وتخضع قرارات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة لرقابة القضاء[26]

I. القضاء المختص بنظر الطعون بالإلغاء في قرارات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة.

ينص قانون الإعلام على إمكانية الطعن في قرارات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة أمام الجهة القضائية المختصة دون تحديد لهذه الجهة ،وهو ما يثير التساؤل حول القضاء المختص بالنظر في الطعون بإلغاء قرارات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ، بالرجوع إلى المادة التاسعة (9) من القانون العضوي رقم 98-01 نجدها تنص على أن مجلس الدولة يختص كدرجة أولى و أخيرة بالفصل في دعاوى الإبطال و التفسير و تقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية [27]، ونجد الأستاذ **خلوفي رشيد** قد طرح ثلاثة أسئلة تتمثل في مدى إمكانية تصنيف السلطات الإدارية المستقلة ضمن الجماعات الإقليمية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، السلطات المركزية ،و قد أجاب على تلك الأسئلة بالقول بكون السلطات الإدارية المستقلة لا تدخل ضمن الفئتين الأولى و الثانية في حين يمكن إدراجها ضمن الدولة أو الهيئات العمومية الوطنية ، وتكون قراراتها قابلة للمخاصمة بموجب دعوى الإبطال تبعا للنصوص القانونية المنظمة لها [28]، وبالتالي يبقى إدراج هذه السلطات ضمن الدولة أو الهيئات العمومية الوطنية فتكون قراراتها قابلة لدعوى الإلغاء حسب ما تنظمه النصوص القانونية المنظمة لها [29]

و بخصوص سلطة ضبط الصحافة المكتوبة فقد اعتبرها الأستاذ **لحسين بن شيخ آث ملويا** هيئة عمومية وطنية كونها تتلقى إعتماداتها المالية من الدولة ، والتي تقيد في الميزانية العامة للدولة وكونها تمسك محاسبتها طبقا لقواعد المحاسبة العمومية و ليس طبقا لقواعد المحاسبة التجارية كما سبق لنا ذكره ، وكون اختصاصها يمتد على مستوى جميع التراب الوطني و على جميع وسائل الإعلام عبر كامل التراب الوطني مما يجعل منها سلطة ضبط إداري [30]

وبناء عليه فإن فالجهة القضائية المختصة بنظر الطعون في الإلغاء ضد القرارات الصادرة عن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة و على غرار باقي السلطات الإدارية المستقلة هو مجلس الدولة وذلك طبقا لنص المادتين 901 و902 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية والتي تحدد اختصاصات مجلس الدولة .

II. اختصاص مجلس الدولة بالنظر في الطعن بإلغاء قرارات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة.

أعطى المشرع للمتضرر من قرارات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة الحق في الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء المختص و على الرغم من أن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة تختص بإصدار مجموعة من القرارات الهامة التي تصل حتى إلى سحب الاعتماد و توقيف إصدار النشرية الدورية والتي تعتبر عقوبات إدارية ،إلا أن المشرع اخضع قرارا واحدا فقط للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة و هو قرار **رفض منح الاعتماد** ،حيث تختص سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بمنح الاعتماد للنشريات الدورية التي تتوفر فيها الشروط و طبقا للإجراءات المنصوص عليها في قانون الإعلام لاسيما المادتين **12** و **13** منه ، و في حالة رفض منح الاعتماد فانه يمكن

لصاحب الطلب الطعن في قرار رفض منح الاعتماد من تاريخ تبليغه من طرف سلطة ضبط الصحافة المكتوبة و التي ألزمها القانون بتبليغ القرار مبررا قبل انتهاء أجل ستين يوما من تاريخ إيداع التصريح[31].

و لعل السبب في اقتصار الطعن في قرارات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة على قرار رفض منح الاعتماد فقط دون غيره هو أن منح الاعتماد يعتبر نوع من أنواع التراخيص الإدارية التي هي قرارات إدارية تخضع للرقابة القضائية لتحقيق التوازن بين حرية الصحافة و المحافظة على النظام العام، وبالتالي حماية الأفراد من تعسف الإدارة تطبيقا لمبدأ المشروعية حيث تتقيد سلطات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية و تخضع لرقابة القضاء ضمانا لتلك المشروعية .[32] في حين تعتبر القرارات الأخرى بمثابة عقوبات إدارية تصدرها سلطة الضبط عند مخالفة الدوريات النشرية للأحكام القانونية و التنظيمية مثل قرار وقف صدور النشرية الدورية الذي تصدره سلطة الضبط في حالة مخالفة أحكام الطبع أو عدم امتثال النشرية الدورية لإعذار سلطة ضبط الصحافة المكتوبة لنشر حصيلة الحسابات ، أما سحب الاعتماد فيكون في حالة عدم صدور النشرية الدورية في مدة سنة من تاريخ تسليمه، وكذا في حالة التنازل عن الاعتماد [33]

المحور الثاني :مظاهر اختلال التوازن بين السلطة و الحرية في صلاحيات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة.

منح المشرع لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة مجموعة من الصلاحيات التي تعتبر بمثابة صلاحيات ضبطية قد تؤدي إلى تقييد حرية الصحافة المكتوبة، وإن كانت لها مبررات تتعلق أساسا بحماية النظام العام والآداب العامة إلا أنها قد تؤدي إلى منع الأفراد من ممارسة الصحافة المكتوبة بكل حرية ذلك أنه وكما أن الحرية المطلقة أمر غير جائز و غير مقبول فالسلطة المطلقة هي مفسدة مطلقة لذلك لا يمكن أن تكون من غير حدود تحدها و تقف عندها لاسيما ما يتعلق منها بالمساس بالحريات فلا حرية بلا قيود ولا سلطة بلا حدود [34]، وفي مجال حرية الإصدار فإن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة لا يقتصر دورها على استلام التصريح المسبق كما هو الشأن بالنسبة لبعض التشريعات التي يقتصر فيها إصدار نشرية دورية على تقديم مجرد تصريح مسبق (أولا) بل يتعداه إلى منح الاعتماد (ثانيا)

أولا :دور سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في استلام التصريح المسبق .

يقصد بالإصدار ظهور النشرية الدورية ،وهو يختلف عن الطباعة الصحفية التي هي عملية لازمة و سابقة على الإصدار [35] و قد ألزم قانون الإعلام كل من يريد إصدار نشرية دورية بتقديم تصريح مسبق أمام سلطة ضبط الصحافة المكتوبة يتضمن هذا التصريح مجموعة من المعلومات تتعلق بالنشرية تتمثل في عنوانها ،توقيت صدورها ، موضوعها ومكان صدورها ، لغتها ، مقاسها و سعرها وكذا معلومات أخرى تتمثل في اسم ولقب و عنوان و مؤهل المدير مسؤول النشرية ،وأسماء ،وعناوين المالك ، الطبيعة القانونية لشركة نشر النشرية ، مكونات رأسمال الشركة أو المؤسسة المالكة لعنوان النشرية [36]

ورغم أن المشرع قد نص على أن إصدار النشريات الدورية يتم بحرية إلا أنه اشترط تقديم تصريح مسبق لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة و اعتبره بمثابة إجراء للتسجيل ،والرقابة [37] ، ويعتبر التصريح المسبق من أخف الأساليب والإجراءات أو القيود القانونية الوقائية التي يمكن فرضها على الحريات العامة أو الأنشطة و أكثرها توفيقا بين الحرية ،والسلطة [38] ، وحتى يكون كذلك لابد أن يكون تقديم التصريح المسبق أو الإخطار دون انتظار لقبول الإدارة أو رفضه ،أو أن يكون

تقديمه منفردا أي أن ممارسة الحرية لا يتوقف بعد تقديم التصريح على أي إجراء آخر أو نوع آخر من التراخيص ، و بالرجوع إلى قانون الإعلام الذي نلاحظه في التشريع الجزائري حيث أن الراغب في إصدار نشرية دورية لا يمكنه أن ينشر مباشرة بعد تقديم التصريح بل لابد من حصوله على اعتماد و بالتالي فإن دور سلطة ضبط الصحافة المكتوبة لا يقتصر على استلام التصريح بل يتعداه إلى منح الاعتماد كما سنوضح ذلك في العنصر الموالي .

و تجدر الإشارة إلى أن طلب الترخيص من سلطة ضبط الصحافة المكتوبة لا يقتصر فقط على إصدار النشرية الدورية و إنما يتعداه في ذلك إلى استيراد النشريات الدورية الأجنبية و في هذا الشأن لم يفصل قانون الإعلام في كيفيات و شروط هذا الترخيص ، وإنما اكتفى بإحالتها على التنظيم وفقا لنص المادة 37 منه[39].

ثانيا :دور سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في منح الاعتماد.

لا يكفي تقديم تصريح مسبق لإصدار نشرية دورية بل لا بد من الحصول على اعتماد تمنحه سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في أجل ستين (60) يوما ، و الذي يعتبر بمثابة موافقة على الصدور[40] ، و يعتبر الاعتماد من قرارات الضبط الفردية و التي يقصد بها تلك القرارات التي تصدرها سلطة الضبط لتطبق على فرد معين أو مجموعة أفراد معينون بذواتهم بهدف المحافظة على النظام العام و تصدر أوامر الضبط الفردية لاحقة لممارسة النشاط أو مصاحبة له لكي تمنع النشاط الذي اخل بالنظام العام و الذي وقع من شخص معين بالذات لذلك يمكن لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة أن تمنح الاعتماد للمحافظة على النظام العام كما هو منصوص عليه في قانون الإعلام غير انه ما يؤخذ على صلاحية سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في هذا المجال هو أن المشرع أعطاها سلطة تقديرية واسعة في السماح للأفراد بممارسة حرية إصدار النشريات الدورية أو رفض ذلك ، حيث أن المشرع نص على إمكانية رفض سلطة ضبط الصحافة المكتوبة منح الاعتماد دون أن يقوم بتحديد الأسباب التي تؤدي إلى رفض سلطة ضبط الصحافة المكتوبة منح الاعتماد ،هل يكون بسبب التصريح الكاذب أم بسبب نقص المعلومات المطلوبة في التصريح ، ورغم أن قرار الرفض يخضع لرقابة القضاء كما أسلفنا أعلاه غير أن هذا غير كافي لتحقيق التوازن بين ممارسة حرية إصدار النشريات الدورية و صلاحية سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في ضبط قطاع الصحافة المكتوبة دون تقييد لحرية الأفراد و دون الإخلال بالنظام العام و الآداب العامة ، فعلى عكس نظام الإخطار الذي لا يخول للإدارة حق اتخاذ أي قرار و إنما يقتصر على إعلامها بالنشاط المزمع القيام به فان نظام الاعتماد يقوم على الموافقة المسبقة للسلطة [41] مما قد يؤدي إلى تجاوزات في الممارسة ، ذلك أن نظام الإخطار يشجع على الحرية و نظام الترخيص يعمل على التقليل منها و هنا تثار مسألة تطابق هذه الإجراءات مع محتوى الدستور و النصوص الدولية لاسيما الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي للحقوق المدنية و السياسية حيث ابقي قانون الإعلام على نظام الترخيص كإجراء جوهري لإصدار النشريات الدورية ، فكثرة القيود المفروضة يدل على اتساع السلطة التقديرية للإدارة في مرحلة التأسيس .[42]

خاتمة .

انطلاقا من عبارة "لا حرية بلا قيود ولا سلطة بلا حدود " يمكن القول أن التوازن بين صلاحيات السلطة وحقوق الأفراد في ممارسة الحريات يعتبر مظهرا أساسيا لحماية المشرع لحقوق الأفراد و حرياتهم و في نفس الوقت المحافظة على النظام العام و الآداب العامة ، و من خلال دراستنا لموضوع البحث المتمثل في حرية الصحافة بين الحرية والتقييد يتضح بأن المشرع قد حاول تحقيق التوازن بين حرية الصحافة المكتوبة و صلاحيات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة من خلال الاعتراف باستقلالية سلطة ضبط الصحافة المكتوبة رغم بعض القيود التي تتمثل أساسا في تبعيتها للسلطة التنفيذية من خلال انفراد رئيس الجمهورية بتعيين الأعضاء ، كما يؤخذ على هذه التشكيلة عدم إعطائها محتوى فعلي ،وذلك بإيجاد صيغة تركيبة متوازنة تضمن تمثيل مختلف الجهات من أجل ضمان آراء و أفكار مختلفة من أجل الوصول إلى حلول توافقية ومتوازنة.

كما يظهر التوازن من خلال فرض الرقابة القضائية على قرار منح الاعتماد حيث يمكن للمتضرر منه أن يطعن بالإلغاء في قرار رفض الاعتماد أمام مجلس الدولة باعتباره الجهة القضائية المختصة بنظر الطعن في قرارات السلطات الإدارية المستقلة ،غير أنه وبالرغم من ذلك فإننا نجد أن مجرد فرض الاعتماد لإصدار النشريات الدورية وإعطاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة السلطة التقديرية في منحه أو رفض منحه دون تحديد قانون الإعلام للحالات التي تؤدي للرفض فإن ذلك يعتبر اختلالا في التوازن بين ممارسة الحرية وصلاحيات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة فكلما كانت السلطة الإدارية تتمتع بسلطة تقديرية واسعة كلما زادت التجاوزات مما يؤدي إلى تقييد الحرية لذلك فكان من الأجدر أن يقصر المشرع إصدار النشريات الدورية على مجرد الإخطار أو أن يحدد عل سبيل الحصر الحالات التي تؤدي إلى رفض منح الإعتماد حتى لا تتعسف سلطة ضبط الصحافة المكتوبة .

قائمة الهوامش .

1 - كمال سعدي مصطفى ،الإطار القانوني لحرية الصحافة، دار الكتب القانونية ، مصر ،2017 ص 18 .

2- المادة 50 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم .

3- المادة 40 من القانون العضوي 12-05 المؤرخ في 12-01-2012 المتضمن قانون الإعلام ، ج.ر رقم 02 مؤرخة في 15-01-2012 .

4- الفقرة الأولى من المادة 40 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام[1]

5- المادة 50 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام

6- زهير جمال الدين ، و آخرون،أي دور للسلطات الإدارية المستقلة في دمقرطة الإدارة ، مجلة طنجيس، للقانون و الاقتصاد ، جامعة عبد الملك الشعري ، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية ،طنجة ،العدد 2 ، 2001 ،ص119 .

7- الفقرة الأولى من المادة 50 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .

8- عبد الحق مزردي ،و آخرون ،سلطات ضبط الإعلام في الجزائر و المغرب بين الاستقلالية والتبعية ،مجلة العلوم الإنسانية جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد 43 ،2016 ، ص 182 .

9- زهير جمال الدين ، إدريس بوززايت ، مرجع سابق ص 121 .

10- المادة 51 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .

11- عبد العزيز النويضي ، الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري في المغرب ، دراسة في النشأة و المهم ، دار الأمان ، الرباط ، 2004 ص 72 .

12- المادة 56 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام

13- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر و التوزيع ،الجزائر ، الطبعة الثانية ، 2007 ، ص 142 .

14- المادة 40 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام ، مرجع سابق .

15 -عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 152 .
16- المادة 57 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .
17- زروالي ميمون ، السلطة الإدارية المستقلة ،أية سلطات بأية استقلالية ، مجلة طنجيس للقانون و الاقتصاد ، جامعة عبد الملك الشعري ، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية ،طنجة ،العدد 2 ، 2001 ،ص 149 .
18- المادة 40 من القانون العضوي 12-05 ، المتضمن قانون الإعلام .
19- راضية شيبوتي ،الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر دراسة مقارنة، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام ، تخصص المؤسسات السياسية و الإدارية ،2015 كلية الحقوق ، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة ،ص ، ص 71 ،72 .
20- المادة 49 من القانون العضوي12-05 المتضمن قانون الإعلام .
21- المادة 48 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .
22- صاحب مطر خباط ،ضمانات التوازن بين السلطة و الحرية في إجراءات الضبط الإداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية ، مصر ،2015 ،ص 128 .
23- المادة 43 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .
24- المادة 40 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام ،مرجع سابق .
25- عمار بوضياف ، المرجع السابق ،ص 153 .
26- المادة 14 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام ، مرجع سابق .
27- المادة 14 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام
28- المادة 09 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998 و المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله ، المعدل و المتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 يوليو 2011 .
29- لحسين بن شيخ آث ملويا ، رسالة في الاستعجالات الإدارية ، الجزء الثاني ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ،2016 ،ص .256
30- رشيد خلوفي ، قانون المنازعات الإدارية، الدعاوى وطرق الطعن الإدارية ، الجزء الثاني ، الطبعة الثانية 2013 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ص 58-59 .
31-لحسين بن شيخ آث ملويا ، المرجع السابق ،ص 258 .
32- المادة 14 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .
33- علي فلاح حاكم ،سلطات الإدارة في مجال الضبط الإداري، وتأثيرها على الحريات العامة ، دراسة مقارنة ،دار الجامعة الجديدة ،الاسكندرية ،2018 ،ص 154 .
34- المواد ،27 ،30 ،من قانون الإعلام المتعلقتين بقرار وقف صدور النشرية و المادتين ،16 و 18 من نفس القانون المتعلقتين بسحب الاعتماد .
35- صاحب مطر خياط ، المرجع السابق ، ص 9 .
36- عصمت عبد الله الشيخ ،النظام القانوني لحرية إصدار الصحف ، دار النهضة العربية ،القاهرة 1999 ، ص 16 .
37- المادة 12 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام
38- المادة 11 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .
39- عبد الرحمن عزاوي،الرخص الإدارية في التشريع الجزائري ،رسالة دكتوراه دولة في القانون العام كلية الحقوق جامعة الجزائر ، 2007 ،ص .209
40- مفتى فاطيمة ،رؤية تحليلية لقوانين الحريات العامة في الجزائر ، الأحزاب السياسية ، الجمعيات ، و الإعلام ،دار بلقيس ، الدار البيضاء ، الجزائر ،طبعة 2014 ، ص 64 .
41- المادة 13 من القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام .
42- إدريس بوكرا ، نظام اعتماد الأحزاب السياسية طبقا للأمر 97-09 المتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية بين الحرية و التقييد ، مجلة إدارة (مجلة المدرسة الوطنية للإدارة بالجزائر) ، المجلد 08 ، العدد 02 ، 1998 ، ص 45 .
43- مفتى فاطيمة ، المرجع السابق ، ص 68 .