



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية
قسم علم المكتبات والإعلام والاتصال



مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر
تخصص: سمعي بصري
بغنوان

التنظيم القانوني للقطاع السمعي البصري في الجزائر بين النص والتطبيق
في ظل دستور 2020
دراسة تحليلية لواقع سلطة الضبط في ظل التحولات التشريعية والمؤسسية

إشراف:

- د. محمد الطيب سالت

إعداد الطالبة:

- ملاك هبة الله لحوحة

السنة الجامعية: 2025/2026م.

شكر و عرفان

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات والصلاة والسلام على
أشرف المرسلين. أتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان إلى
الأستاذ المشرف على هذه المذكرة على ما قدّمه لي من
توجيهات علمية قيمة ونصائح بناءة، وملاحظات دقيقة كان لها
بالغ الأثر في توجيه هذا البحث وإخراجه في صورته النهائية.

فله مني فائق الاحترام والتقدير.

كما أتوجه بخالص الشكر والتقدير إلى جميع أساتذتي الأفاضل
الذين ساهموا في تكويني العلمي والأكاديمي ولم يخلوا علينا
بعلمهم وخبرتهم طوال سنوات الدراسة.

ولا يفوتني أن أشكر كل من ساعدني من قريب أو بعيد في
إنجاز هذه المذكرة سواء بالنصح أو التوجيه أو الدعم المعنوي،
وكل من كان له دور، ولو بكلمة طيبة أو تشجيع صادق. وفي
الختام

أسأل الله عزّ وجل أن يجعل هذا العمل خالصاً لوجهه الكريم وأن
ينفع به، وأن يوفق الجميع لما فيه الخير والصلاح

إهداء

إلى روح أبي عبد القادر رحمه الله...
ذلك القلب الذي كان أولَ وطن، وأولَ دعاء، وأولَ سندٍ في هذه الحياة
، رحلتَ جسداً وبقيتَ في أعماقي نوراً لا يخبو
، رحمك الله بقدر ما تمنيتَ لي الخير والحياة الكريمة

...إلى أمي الغالية الحاجة ربّيعه
، إلى من كانت دعواتها جسرَ عبوري، وصبرُها ظلّاً ألوذ به كلما أثقلتني الأيام
، لكِ منّي كل الحب والامتنان

...إلى أبي الثاني محمد
، الذي آمن بي حين تعبت، وساندني حين ضعفت
، فكان لي بعد الله عوناً وسنداً، جزاه الله عنّي خير الجزاء

...إلى أمي الثانية، أختي خديجة
، التي احتوتني منذ طفولتي، فكانت أمّاً حنوناً، وأختاً صادقة، وصديقة لا تميل
، لكِ في قلبي مكانة لا تُشبهها مكانة

...إلى أخويّ خالد ووليد
، سنديّ في هذه الدنيا، ورفيقي القوة والثبات
، حفظكما الله وأدامكما نعمة في حياتي

...إلى أخواتي
، يا رائحة أمي ودفء روعي، يا تفاصيل المحبة الجميلة في أيامي
، أهديكن ثمرة هذا الجهد بكل الحب

...وإلى رفيق دربي وزوجي المستقبلي يونس
، إلى من كان حضوره طمأنينة، وكلماته دعماً خفياً يدفعني للأمام
، شكراً لأنك كنت دائماً تؤمن بي وبأحلامي

...إليكم جميعاً
، أهدي هذا العمل المتواضع، عربونَ وفاءٍ ومحبة
، فأنتم الحكاية الأجل في صفحات عمري

فهرس المحتويات

.....	قائمة الجداول
.....	ملخص
.....	مقدمة
8	الجانب المنهجي للدراسة
9	تمهيد
10	المبحث الأول: الإشكالية والإطار العام للدراسة
14	المبحث الثاني: أهداف الدراسة وأهميتها
20	المبحث الثالث: الإطار المنهجي والمفاهيمي
32	المبحث الرابع: مجتمع الدراسة، حدودها وصعوباتها
35	الجانب النظري
36	تمهيد
37	المبحث الأول: النظريات الكبرى في تنظيم وسائل الإعلام
48	المبحث الثاني: المفاهيم القانونية الأساسية للتنظيم السمعي البصري
53	المبحث الثالث: النماذج المقارنة في التنظيم السمعي البصري
60	الفصل الثاني:
61	تمهيد
62	المبحث الأول: مرحلة الاحتكار العمومي الكامل (1962-1989)
70	المبحث الثاني: مرحلة الانفتاح المحكوم (1990-2012)
75	المبحث الثالث: مرحلة إعادة البناء الدستوري والتشريعي (2012-يومنا هذا)

83.....	الجانب التطبيقي
84.....	تمهيد
84.....	المبحث الأول: نظام الترخيص والاعتماد في الواقع العملي
93.....	المبحث الثاني: ممارسة سلطة الضبط لصلاحياتها
99.....	المبحث الثالث: التحديات البنيوية
.....	الخاتمة
.....	قائمة المراجع

قائمة الجداول

- جدول 1 يمثل الأبعاد المقارنة بين النماذج الثلاثة على معايير الاستقلالية الرئيسية 58
- جدول 2 تقييم لقانون 12-23 وفق أربع معايير 79
- جدول 3 ملخص التطور التشريعي الجزائري عبر تاريخه..... 82

ملخص

تتناول هذه الدراسة التنظيم القانوني للقطاع السمعي البصري في الجزائر في ضوء دستور 2020 والقانون العضوي 14-23 ومكملتهما التشريعية، وتسعى إلى الكشف عن طبيعة الفجوة القائمة بين النصوص القانونية والممارسة المؤسسية الفعلية لسلطة الضبط. واعتمدت الدراسة منهجا تكامليا يجمع المناهج التاريخية والتحليلية والمقارنة، مستندة إلى مقاربات نظرية متعددة. وقد خلصت الدراسة إلى أن المنظومة التشريعية الجزائرية رغم تطورها الملحوظ تعاني من ثلاث فجوات بنيوية تحول دون تحقيق استقلالية إعلامية حقيقية: فجوة هيكلية في آليات التعيين والتمويل، وفجوة تنفيذية في غياب معايير الترخيص، وفجوة رقمية في مواجهة المحتوى العابر للحدود؛ مما يكشف أن أزمة التنظيم الإعلامي في الجزائر هي في جوهرها أزمة تطبيق مؤسسي لا أزمة نصوص تشريعية.

الكلمات المفتاحية: التنظيم القانوني؛ السمعي البصري؛ سلطة الضبط؛ الاستقلالية الإعلامية؛ دستور 2020؛ القانون العضوي 14-23.

Abstract

This study examines the legal regulation of the audiovisual sector in Algeria in light of the 2020 Constitution, Organic Law 23-14 and their legislative complements, seeking to uncover the gap between legal texts and the actual institutional practice of the regulatory authority. The study adopts an integrative methodology combining historical, analytical, and comparative approaches, drawing on multiple theoretical approaches. The findings reveal that despite notable legislative progress, Algeria's regulatory framework suffers from three structural gaps, that prevent genuine media independence: A structural space in appointment, and financing mechanisms, an implementation space due to the absence of objective licensing criteria, and a digital gap in addressing cross-border content — demonstrating that Algeria's media regulation crisis is fundamentally one of institutional implementation rather than legislative deficiency.

Keywords: Legal regulation; Audiovisual sector; Regulatory authority; Media independence; 2020 Constitution; Organic Law 23-14.

مقدمة

يشهد العالم تحولات عميقة في بنية المشهد الإعلامي وفي طبيعة العلاقة بين وسائل الإعلام والدولة ومختلف الفاعلين الاجتماعيين، وقد أسهمت التحولات الرقمية في إعادة تشكيل المجال السمعي البصري وتوسيع نطاق تأثيره في تشكيل الرأي العام وبناء التصورات الجماعية. وفي هذا السياق، أصبح التنظيم القانوني لقطاع الإعلام السمعي البصري ضرورة أساسية لضبط هذا المجال وتحديد قواعد ممارسته.

وفي الجزائر، عرف قطاع السمعي البصري تطوراً تدريجياً منذ الاستقلال سنة 1962، حيث مرّ بمرحلة الاحتكار العمومي إلى غاية بداية الانفتاح النسبي خلال تسعينيات القرن الماضي، خصوصاً مع قانون الإعلام لسنة 1990، ثم مواصلة الإصلاحات من خلال القانون العضوي 05-12 والقانون 04-14 الذي أرسى إطاراً مؤسسياً لتنظيم القطاع من خلال إنشاء سلطة ضبط السمعي البصري. وقد شكل هذا المسار انتقالاً من نموذج مركزي إلى تنظيم أكثر انفتاحاً من الناحية القانونية.

غير أن أهمية هذه الدراسة لا تكمن في تتبع التطور التشريعي فقط، وإنما في تحليل الفجوة القائمة بين النصوص القانونية والتطبيق المؤسسي. وفي هذا الإطار، جاء دستور 2020 ليكرس مبدأ السلطة الضابطة المستقلة المكلفة بضمان حرية الإعلام السمعي البصري والرقمي، كما جاء القانون العضوي 23-14 لسنة 2023 لتعزيز الإطار القانوني للقطاع ويستجيب للتحولات المرتبطة بالبيئة الرقمية وإشكالات البث عبر الحدود. ومع ذلك، فإن فعالية هذه النصوص تبقى مرتبطة بمدى تجسيدها على مستوى الممارسة المؤسسية، خاصة من حيث ضمان استقلالية هيئات الضبط وآليات المساءلة.

وتهدف هذه الدراسة إلى تحليل الفجوة بين الإطار التشريعي المنظم للقطاع السمعي البصري في الجزائر والممارسة الفعلية لسلطة الضبط، من خلال تقييم مستوى استقلالية هذه السلطة، وقياس مدى قدرة المنظومة القانونية الجديدة على تحقيق التعددية الإعلامية، مع الاستئناس ببعض التجارب الدولية المقارنة في مجال تنظيم الإعلام.

وقد اعتمدت الدراسة على المنهج التاريخي من خلال تتبع تطور الإطار القانوني والتنظيمي للقطاع في الجزائر، وعلى المنهج التحليلي القانوني من خلال دراسة النصوص الدستورية والتشريعية وتحليلها في ضوء المعايير الدولية المتعلقة باستقلالية هيئات الضبط الإعلامي. وتتكون الدراسة من ثلاثة محاور رئيسية؛ يخصص المحور الأول للإطار المنهجي من خلال عرض الإشكالية والتساؤلات والفرضيات والأهداف والمناهج والمفاهيم الأساسية. ويتناول المحور الثاني الإطار النظري من خلال تحديد المفاهيم الأساسية المرتبطة بتنظيم الإعلام السمعي البصري واستعراض أبرز النماذج النظرية والدولية في هذا المجال. أما المحور الثالث فيتناول الجانب التطبيقي، من خلال تحليل نظام الترخيص وممارسة سلطة الضبط لاختصاصاتها، وتشخيص الإشكالات المؤسسية والتنظيمية التي تحد من فعالية المنظومة القانونية في الواقع العملي.

الجانب المنهجي للدراسة

تمهيد

جاء الدستور الجزائري الصادر بتاريخ 30 ديسمبر 2020 بمنظومة حقوقية للإعلام أكثر تطورا من جميع سابقه، إذ كرس بوضوح في مادته السادسة والخمسين وجود «سلطة ضبط مستقلة» تتولى ضمان حرية الصحافة والإعلام السمعي البصري والإلكتروني. وهذا التكريس الدستوري لم يكن حدثا عاديا في مسيرة تطور قانون الإعلام الجزائري؛ بل كان تحولا نوعيا هاما يستوجب بالضرورة دراسة معمقة للبنى التشريعية والمؤسسية القائمة ومدى وصولها إلى التطلعات الدستورية¹.

يشكل الجانب المنهجي العمود الفقري لأي دراسة قبل الخوض والتعمق في تفاصيلها النظرية والتطبيقية، ويستهدف هذا الجانب المنهجي عرض الإطار التصوري والإجرائي الكامل للدراسة، يتوزع هذا الجانب على خمسة مباحث متكاملة ومتتالية منطقيا: يتناول المبحث الأول الإشكالية والتساؤلات والفرضيات بوصفها المنطلق الذي يقوم عليه البحث كله؛ ويعالج المبحث الثاني الأهداف والأهمية وأسباب اختيار الموضوع؛ في حين يعنى المبحث الثالث بالمفاهيم الإجرائية والمصطلحات الأساسية الواردة في عنوان الدراسة؛ ويقدم المبحث الرابع قراءة نقدية للدراسات السابقة ذات الصلة مع تحديد موقع هذه الدراسة منها؛ فيما يخص المبحث الخامس للمنهج وأدوات جمع البيانات ومجتمع الدراسة وحدودها وصعوباتها.

¹ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، المادة 56.

المبحث الأول: الإشكالية والإطار العام للدراسة

يهدف هذا الفصل إلى التعريف بالإشكالية وكذا مجموعة التساؤلات التي تسعى هذه الدراسة إلى معالجتها وتحليل أبعادها و التطرق إلى الفرضيات التي تقوم الدراسة بالتحقق منها.

المطلب الأول: السياق العام للإشكالية

يعد القطاع السمعي البصري، في ظل الثورة الرقمية والانتشار السريع لوسائل الإعلام الحديثة، من أكثر الفضاءات الاتصالية تأثيرا في تشكيل الرأي العام وبناء القيم الثقافية وإرساء التوجهات السياسية. وقد فرضت هذه التحولات على الدول، على اختلاف أنظمتها السياسية ومستويات تطورها الديمقراطي، ضرورة إعادة النظر في الأطر التشريعية والمؤسسية المنظمة لهذا القطاع.²

وفي هذا السياق الدولي، تقف الجزائر عند مفترق طرق مفصلي في مسار تنظيم قطاعها السمعي البصري. فمنذ استقلالها عام 1962 وإلى غاية اليوم، شهد هذا القطاع مرحلتين كبيرتين: أولها مرحلة الاحتكار العمومي المطلق التي امتدت من 1962 إلى مطلع التسعينيات، حيث كانت الإذاعة والتلفزيون أدوات في يد الدولة وتخدم مصالحها، في غياب كلي لأي فاعلين إعلاميين مستقلين؛ ثم أعقبتها ثانيا، مرحلة الانفتاح التشريعي التدريجي، التي تلت أحداث أكتوبر 1988 وجاء معها قانون الإعلام لعام 1990 ثم القانون العضوي 05-12 لعام 2012 و القانون 04-14 لعام 2014، والتي شهدت ميلاد هيئة ضبط متخصصة هي سلطة ضبط السمعي البصري.³

غير أن ما يغذي التساؤل البحثي ويعطي الإشكالية مشروعيتها العلمية ليس هذا التطور التشريعي المتدرج فحسب؛ بل هو التناقض الواضح بين ما جاء به النص من انفتاح وما يعرفه الواقع من انغلاق للممارسة، بين تعدد القنوات الخاصة التي تجاوز عددها عشرات القنوات المعتمدة من بين قرابة مئة قناة جزائرية خاصة تبث فعليا، وبين غياب منظومة

² Denis McQuail & Jan Van Cuilenburg, "Media Policy Paradigm Shifts: Toward a New Communication Policy Paradigm", European Journal of Communication, vol. 18, n° 2, 2003, p. 187

³ القانون العضوي رقم 05-12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 2، 15 يناير 2012

ترخيص ومراقبة شاملة وفاعلة تلزم الجميع باحترام معايير المحتوى والمصادقية المهنية. وقد كشفت الأزمة الصحية لكوفيد-19 والحراك الشعبي لعام 2019 بصورة جلية هشاشة هذا النظام التنظيمي وحدود قدرة هيئة الضبط على تطبيق الالتزامات المقررة قانوناً⁴.

وجاء التعديل الدستوري في عام 2020 في هذا السياق لتعزيز المنظومة التنظيمية من خلال تكريسه لمبدأ الضبط المستقل. غير أن النص الدستوري، مهما بلغت أهميته، لا يكفي وحده لإرساء نظام إعلامي متكامل، إذ يظل نجاحه مرتبطاً بمدى ترجمته إلى نصوص تشريعية فعالة وتطبيقه على أرض الواقع من خلال مؤسسات لها القدرة على التنفيذ. ومن هنا تبرز الإشكالية: هل أسهم الإطار الدستوري والتشريعي الجديد في إنشاء منظومة ضبط مستقلة وفاعلة للقطاع السمعي البصري، أم أن الفجوة بين النص والممارسة ما زالت حاضرة بقوة؟ انطلاقاً من هذا السياق التحليلي المفصل، يمكن صياغة التساؤل الرئيسي للدراسة على النحو الآتي: "هل أسهم التنظيم القانوني للقطاع السمعي البصري في الجزائر، في ظل المستجدات الدستورية لسنة 2020، في تحقيق الاستقلالية الإعلامية والتعددية الفعلية، أم أن الممارسة المؤسسية ما تزال تكشف عن فجوة بين النصوص التشريعية والتطبيق العملي؟"

تنطوي هذه الإشكالية على ثلاثة أبعاد متشابكة لا يمكن الفصل: البعد القانوني المتعلق بتقييم النصوص التشريعية ومدى انسجامها مع الإطار الدستوري الجديد؛ والبعد المؤسسي المتعلق بفاعلية هيئة الضبط واستقلاليتها الفعلية⁵؛ والبعد المقارن المتعلق بمدى استفادة التجربة الجزائرية من الدروس المستخلصة في التجارب الدولية الناجحة كالنموذج الفرنسي والبريطاني والتونسي.

المطلب الثالث: التساؤلات الفرعية

يتفرع عن إشكالية الدراسة خمسة تساؤلات فرعية تشكل في مجموعها خارطة البحث والمحاور الكبرى للموضوع:

⁴ Committee to Protect Journalists (CPJ), Algeria Press Freedom Report, New York, 2024, p. 74

⁵ القانون رقم 14-23 المؤرخ في 18 يوليو 2023 المتعلق بالنشاط السمعي البصري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 55، 2023

1. ما الأطر النظرية التي تفسر طبيعة تنظيم الإعلام السمعي البصري ومعايير، وما المقاربة النظرية المناسبة لدراسة الحالة الجزائرية؟
2. كيف تطور الإطار الدستوري لحرية الإعلام السمعي البصري في الجزائر، وما الإضافة التي جاء بها دستور 2020 مقارنة بالدساتير السابقة؟
3. هل تكفل التعديلات الدستورية لعام 2020 والتشريعية لعام 2023 الاستقلالية المؤسسية لسلطة الضبط السمعي البصري وفق المعايير الدولية المقارنة؟
4. هل تتمتع سلطة ضبط السمعي البصري في الجزائر باستقلالية فعلية تتوافق مع المعايير الدولية المعتمدة لهيئات الضبط الإعلامي-++++++؟
5. هل تعاني المنظومة التشريعية الجزائرية للقطاع السمعي البصري من فجوات تحول دون تحقيق الضبط الفعال، وما الآليات الكفيلة بتجاوزها؟

المطلب الرابع: الفرضيات

انطلاقاً من فرضية الدراسة وتساؤلاتها الفرعية، يجب وضع مجموعة من الفرضيات تمثل إجابات أولية قابلة للتحقق في نهاية الدراسة.

1. طبيعة الفرضية في البحث الإعلامي

تعد الفرضية في أي بحث علمي إجابة مؤقتة عن التساؤل الذي تطرحه الإشكالية، إجابة يستقيها الباحث من قراءته الأولية ومن دراسته للأدبيات السابقة، قبل أن تخضع للاختبار وفق أساليب محددة.

2. الفرضية الرئيسية

رغم أن دستور 2020 والمنظومة التشريعية المرافقة له قد وضعا إطاراً قانونياً أكثر نضجاً ومحاكاة للمعايير الدولية لتنظيم القطاع السمعي البصري، فإن هذه المنظومة تظل عاجزة عن إنتاج نظام ضبط مستقل وفعال عملياً، بسبب اختلالات ونقائص في آليات تعيين الهيئة

التنظيمية وتمويلها، وضعف آليات المساءلة والشفافية، فضلا عن غياب ثقافة مؤسسية راسخة تقدر استقلالية الضبط في مواجهة الضغوط السياسية.

3. الفرضيات الفرعية

❖ تقوم دراسة تنظيم الإعلام السمعي البصري على عدة أطر نظرية ومقاربات تفسيرية، غير أن المقاربة القانونية-المؤسسية المقارنة هي الأنسب لدراسة الحالة الجزائرية، لأنها تتيح تحليل الترخيص فيما يخص الصحافة السمعي البصري والتصريح فيما يخص الصحافة المكتوبة، وقياس مدى اتساق النصوص المنظمة مع الواقع العملي.

❖ عرف الإطار الدستوري لحرية الإعلام في الجزائر تطورا تدريجيا عبر الدساتير والتعديلات المتعاقبة: 1963، 1976، 1989، 1996، 2002، 2008، 2016، و2020، من مرحلة الهيمنة والاحتكار إلى مرحلة الاعتراف التدريجي بالحرية والتعددية، وقد مثل دستور 2020 إضافة نوعية واضحة مقارنة بمجمل الدساتير السابقة من حيث تكريس سلطة ضبط مستقلة وضمان حرية الصحافة.

❖ رغم ما جاءت به التعديلات الدستورية لعام 2020 والتشريعات لعام 2023، فإنها لا تكفل الاستقلالية المؤسسية الكاملة لسلطة الضبط السمعي البصري وفق المعايير الدولية، بسبب استمرار تأثير السلطة التنفيذية في التعيين والتمويل وآليات العمل.

❖ تبقى استقلالية سلطة ضبط السمعي البصري في الجزائر نسبية ومحدودة مقارنة بالمعايير الدولية و ببعض النماذج العالمية، حيث تتوفر الاستقلالية النصية بدرجة أكبر من الاستقلالية الواقعية.

❖ توجد فجوات واضحة بين المنظومة التشريعية الجزائرية ومتطلبات الضبط الفعال، خاصة في ما يتعلق بالترخيص والرقابة والشفافية والتمويل وضبط المحتوى الرقمي،

ويمكن الحد منها عبر إصلاح تشريعي أعمق وتعزيز الضمانات المؤسسية والاستفادة من التجارب المقارنة.⁶

المبحث الثاني: أهداف الدراسة وأهميتها

المطلب الأول: تصنيف الأهداف وضوابط صياغتها

وقد حرصنا في صياغة أهداف هذه الدراسة على الالتزام بمعيار القابلية للقياس والتحقق، وذلك تفاديا لما يقع فيه كثير من الباحثين من صياغة أهداف فضفاضة تنتهي بتأكيد ما هو بديهي أو بتمنيات لا صلة لها بما قدمته الدراسة فعلا من نتائج.

المطلب الثاني: الأهداف المعرفية

تستهدف هذه الدراسة على المستوى المعرفي تحقيق الغايات الآتية:

❖ رسم خريطة تشريعية كاملة للتنظيم القانوني للقطاع السمعي البصري الجزائري.

تهدف هذه الدراسة إلى وضع دراسة تاريخية تحليلية متكاملة تتتبع مسار المنظومة التشريعية الجزائرية بدءا من القانون 82-01 إلى القانون العضوي 23-14 في ضوء مختلف الظروف والتحولات السياسية والدستورية المرافقة لكل مرحلة. وإعداد هذه الخريطة التشريعية بمنهجية تحليلية صارمة يمثل بذاته إضافة معرفية مستقلة للمكتبة القانونية الجزائرية.⁷

❖ تحليل نقدي لمضمون دستور 2020 في شقه الإعلامي.

ويتضمن ذلك دراسة معمقة للمواد 54 و55 و56 من الدستور الحالي، والوقوف على ما أضافته هذه المواد وما أبقتة من إشكاليات مفتوحة في انتظار الحسم التشريعي والمناطق الرمادية التي تفتح الباب أمام عديد التأويلات.

❖ تطوير إطار مفاهيمي مناسب لقراءة نموذج الضبط الإعلامي الجزائري.

⁶ Committee to Protect Journalists (CPJ), Algeria Press Freedom Report, New York

⁷ القانون 14-04 المؤرخ في 24 يناير 2014، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 5، 2 فبراير 2014.

الأطر المفاهيمية المعتمدة في الدراسات الغربية لا تصلح دوماً للتطبيق المباشر على السياق الجزائري الذي يمتاز بخصوصيات تاريخية وسياسية فريدة، مما يستوجب عملية تكييفي نظري تقيم مفاهيم تحليلية ملائمة⁸.

المطلب الثالث: الأهداف التقييمية

❖ قياس مستوى استقلالية سلطة ضبط السمعي البصري.

وذلك وفق منظومة معايير دقيقة تشمل طرق التعيين وضمانات عدم الإقالة التعسفية، وآليات تمويل الهيئة، وصلاحياتها التنظيمية والعقابية، ومدى خضوعها للرقابة البرلمانية، ومستوى شفافيته تجاه الرأي العام.

❖ تقييم مدى تحقيق التنظيم القانوني لمتطلبات التعددية الإعلامية.

وتعد التعددية الإعلامية (Media Pluralism) من أبرز المعايير الدولية التي تقيم على أساسها جودة منظومة التنظيم الإعلامي في أي دولة⁹. والمقصود بها ليس عدد القنوات الموجودة، بل عن جودة التنوع الحقيقي في التوجهات وهوامش الانتقاد والمعارضة المسموح بها.

❖ تقييم انسجام المنظومة التشريعية الجزائرية مع التزاماتها الدولية.

صادقت الجزائر على المعاهدات الدولية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، وهذه الاتفاقيات تتضمن معايير محددة في مجال حرية التعبير والإعلام¹⁰؛ ومن ثم فإن قياس مدى الامتثال الفعلي لها يمثل هدفاً تطمح الدراسة لقياس مداه

⁸ Denis McQuail, McQuail's Mass Communication Theory, 6th ed., Sage Publications, London, 2010, p. 178

⁹ Lamy Droit des Médias, Editions Lamy, Paris, 2015, p. 312

¹⁰ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 19، الجمعية العامة للأمم المتحدة، 16 ديسمبر 1966.

المطلب الرابع: الأهداف التطويرية

تسعى هذه الدراسة إلى اقتراح إسهامات تطويرية ذات قيمة عملية:

❖ اقتراح تعديلات تشريعية مدروسة على آليات تعيين أعضاء سلطة الضبط وتمويلها وصلاحياتها، مستخلصة من الدروس المقارنة وتتماشى وخصوصيات السياق الجزائري.

❖ رسم خارطة طريق تشريعية للتعامل مع إشكاليات البث الرقمي العابر للحدود ومنصات الفيديو حسب الطلب في ضوء ما أفرزه التقارب الرقمي من فراغات تنظيمية.

المطلب الخامس: أهمية الدراسة

تكتسب هذه الدراسة أهميتها من مستويين:

❖ على الصعيد النظري: تسهم في إثراء الفقه القانوني المتعلق بتنظيم القطاع السمعي البصري وحدود استقلالية سلطة ضبط السمعي البصري في السياق الجزائري،

❖ على الصعيد التطبيقي: تتبع أهميتها من راهنية الموضوع في ظل التحولات التشريعية المتسارعة التي شهدتها المنظومة الإعلامية عقب دستور 2020 والقانون العضوي 14-23، وهو ما سيتضح من خلال المطلبين التاليين.

1. الأهمية النظرية

تستمد هذه الدراسة أهميتها النظرية من عدة روافد. فمن حيث الموضوع، يعد التنظيم القانوني للسمعي البصري في دول المنطقة العربية والافريقية حقلا معرفيا لا يزال في طور النشأة، ويغيب عنه تراكم نظري مقارن على مستوى جودة ما تنتجه الأدبيات الأوروبية والأنجلوسكسونية. وتندرج هذه الدراسة في مشروع سد هذه الفجوة المعرفية من خلال تناول تجربة راهنة في طور التشكل.

كما تسهم الدراسة نظريا في اختبار مدى صلاحية نماذج التنظيم الإعلامي المستمدة من الدراسات الأوروبية والتجربة التونسية للانطباق على السياق الجزائري بكامل خصوصياته. فمفهوم "السلطة الإدارية المستقلة" نشأ في سياق الديمقراطيات التعددية¹¹، ونقله إلى سياق يتسم بهيمنة السلطة التنفيذية ومحدودية الرقابة البرلمانية يستلزم مراجعة نظرية دقيقة.

وتكتسب الدراسة أهمية نظرية إضافية نظرا لإطارها الزمني الدقيق: فهي تتجزئ في مرحلة انتقالية تلي مباشرة صدور الإطار التشريعي الجديد القانون العضوي 23-14 لعام 2023¹²، وهي بذلك تتيح التقييم الأكاديمي المبكر لهذا الإطار قبل أن تتراكم التطبيقات وترسخ الممارسات، مما يصعب عملية التشخيص أكثر.

وعلى صعيد الحوار الأكاديمي مع الأدبيات السابقة، تضيف هذه الدراسة قيمة نظرية بتناولها المتكامل للمستجدات الدستورية والتشريعية ما بعد 2019 التي غابت عن معظم الدراسات السابقة المنجزة قبل إصلاح 2020. فالكثير من الأعمال الجزائرية في هذا الحقل توقفت عند تحليل القانون العضوي 12-05 وقانون 14-04، دون استيعاب التحولات الجوهرية التي أحدثها الإطار الدستوري الجديد.

2. الأهمية التطبيقية

من الناحية القانونية، تقدم الدراسة مادة نقدية يمكن أن تسهم في مراجعة النصوص التنظيمية القائمة وسد ثغراتها البنيوية¹³، ولا سيما فيما يخص آليات منح الترخيص وضمانات استقلالية الهيئة وتوسيع نطاق الاختصاص ليشمل المحتوى الرقمي.

ومن الناحية الإعلامية، تقدم الدراسة لمتعاملي القطاع الخاص سواء القنوات المرخصة أو المتقدمة للترخيص إطارا واضح يساعدهم مساعدتهم في فهم حقوقهم والتزاماتهم القانونية

¹¹ Marie-Anne Frison-Roche, Le droit des autorités administratives indépendantes, PUF, Paris, 2010

¹² القانون رقم 23-14 المؤرخ في 18 يوليو 2023، المرجع السابق.

¹³ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.

في ظل المنظومة التشريعية الحالية، وهو ما يسهم في تحسين الامتثال الطوعي لمعايير الجودة والمحتوى.

ومن الناحية المجتمعية، تسهم الدراسة في تعزيز ثقافة المطالبة بالاستقلالية الإعلامية لدى منظمات المجتمع المدني ونقابات الصحفيين، من خلال تقديم حجج قانونية وأكاديمية تعزز مطالب الإصلاح الإعلامي بدلا من الاكتفاء بالنقد العام غير المؤسس.

وتكتسب الدراسة كذلك أهمية تطبيقية من بعدها المقارن؛ إذ إن دراسة التجارب الدولية الناجحة مثل ARCOM و OFCOM و HAICA بمنهجية نقدية وبدراسة بالسياق الجزائري يقدم خريطة خيارات إصلاحية مصغرة ملائمة للسياق المحلي، بدلا من تطبيق نماذج أجنبية قد تفاقم الوضع الحاضر بدلا من حله.

المطلب السادس: أسباب اختيار الموضوع

تقسم أسباب اختيار الموضوع في منهجية البحث العلمي تقليديا إلى أسباب موضوعية تتعلق بالموضوع ذاته وبالسياق الذي يطرح فيه، وإلى أسباب ذاتية تتعلق بالباحث ومحيطه المعرفي وانتماءاته الأكاديمية¹⁴.

1. الأسباب الموضوعية

❖ أهمية الموضوع: يمثل التنظيم القانوني للسمعي البصري في الجزائر موضوعا في قلب الوضع السياسي والقانوني الجزائري الراهن؛ فحدة النقاش حول استقلالية الإعلام وحدود حرية التعبير لا تزال محتدمة. وقد منحت مستجدات الفترة 2019 من الحراك الشعبي إلى الإصلاح الدستوري وصدور القانون العضوي 23-14 هذا الموضوع قيمة راهنية فريدة من شأنها جعل دراسته الآن ذات أثر أكاديمي أقوى مما لو كانت في حقبة سابقة أو حتى لاحقة.

❖ الفراغ الأكاديمي النسبي في الحقل: على الرغم من الأهمية البالغة للقطاع السمعي البصري، يلاحظ ندرة نسبية في الدراسات الأكاديمية الجزائرية المتخصصة التي

¹⁴ عمار بوحوش ومحمد محمود الذنبيات، مناهج البحث العلمي وطرق إعداد البحوث، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011.

تعالج هذا الحقل بمنهجية قانونية صارمة تجمع بين التحليل التشريعي والمقارن والتقييم المؤسسي. فمعظم الدراسات المتوفرة تهتم بجانب وتغفل آخر أو ضمن سياقات أوسع دون تعمق في خصوصياته.

❖ **الأهمية الاستراتيجية للقطاع:** يمثل القطاع السمعي البصري في الجزائر ساحة للتجاذب فمصالح الدولة في ضبط المشهد السياسي والأمني من جهة، ومصالح القطاع الخاص في الأرباح ونسب المشاهدة من جهة، ومصالح الجمهور في تنوع مصادر المعلومة وموثوقيتها. وفهم آليات هذا التجاذب والنظام القانوني الناظم له ضرورة معرفية يجب الوقوف عليها.

2. الأسباب الذاتية

❖ معالجة موضوع التنظيم القانوني للسمعي البصري تتيح للباحث توظيف البعدين القانوني والإعلامي التخصصي توظيفا مناسباً.

❖ تأتي هذه الدراسة من قناعة متأصلة بأن الكتابة الأكاديمية في حقل قانون الإعلام الجزائري تحمل مسؤولية مضاعفة: مسؤولية التأريخ لمرحلة تحول فاصلة في تاريخ الإعلام الجزائري، ومسؤولية تقديم تحليل نقدي يسهم في بناء لبنة ومنطلق يستفيد منه صانعو السياسات وممارسو الإعلام على حد سواء.

❖ انطلاقاً من ميول الباحثة نحو التنظيم القانوني للإعلام.

3. أهمية التوقيت الزمني للدراسة

يكتسب توقيت إنجاز هذه الدراسة أهمية خاصة لا تأتي من العدم، فالفترة الممتدة بين 2020 و2025 تمثل مرحلة تشكلت فيها المنظومة التنظيمية الجزائرية للسمعي البصري في حلتها الجديدة: فقد صدر الدستور في ديسمبر 2020، ثم جاء المرسوم الرئاسي 20-438 المنظم لسلطة الضبط¹⁵، ثم القانون العضوي 23-14 لعام 2023 الذي حاول مواكبة مستجدات

¹⁵ المرسوم الرئاسي رقم 20-438 المؤرخ في 22 ديسمبر 2020، المرجع السابق.

المشهد الرقمي. وإنجاز دراسة نقدية تعنى بدراسة هذه المرحلة التأسيسية بالذات يتيح التأثير الفعلي في مسار بنائها قبل أن تتحول الممارسات والثغرات إلى موروثة مؤسسية يصعب تصحيحها.

وما يعزز أهمية هذا التوقيت أن الجزائر لازالت في مرحلة رسم نموذجها الخاص في التنظيم الإعلامي؛ وعليه فإن الدراسات التي تقدم خلال هذه المرحلة يمكن أن تؤثر فعليا في الخيارات التشريعية والمؤسسية اللاحقة، وهو ما لا يكون متاحا عادة للدراسات بعد أن يتصلب النظام على شكل محدد ويقاوم أي مراجعة جوهرية¹⁶.

المبحث الثالث: الإطار المنهجي والمفاهيمي

يكتسي الإطار المنهجي و المفاهيمي أهمية بالغة في توجيه الدراسة وضبط مسارها العلمي، من خلال تحديد المنهج المعتمد والأدوات المستخدمة، زيادة على ذلك يساهم في ضبط المفاهيم الأساسية ذات الصلة بالدراسة، كما تسمح الدراسات السابقة بتحديد موقع الدراسة الحالية ضمن الإنتاج العلمي المتعلق بها.

المطلب الأول : الدراسات السابقة

رصدت مراجعة الأدبيات المتعلقة بموضوع الدراسة جملة من الأعمال الجزائرية والعربية والأجنبية ذات الصلة، يمكن تصنيفها على النحو الآتي:

1. دراسات جزائرية

أ. دراسة سامي طلحي

تعد دراسة سامي طلحي المعنونة "استقلالية سلطة ضبط السمعي البصري في القانون الجزائري"¹⁷، من الدراسات الجزائرية الأكثر تركيزا على إشكالية الاستقلالية المؤسسية لسلطة ضبط السمعي البصري. فقد عالجت الدراسة بالتحليل مظاهر الاستقلالية العضوية من حيث التشكيل وطريقة التعيين وضمانات الحياد، ثم الاستقلالية الوظيفية من حيث نطاق

¹⁶ Claude Leclercq, Libertés publiques, 8ème éd., LexisNexis, Paris, 2009, p. 267

¹⁷ طلحي سامي، "استقلالية سلطة ضبط السمعي البصري في القانون الجزائري"، ASJP، 2021.

الصلاحيات وآليات اتخاذ القرار، مستخلصة أن الاستقلالية المقررة تشريعيا تبقى نسبية ومحدودة، بالنظر إلى الصلاحيات الاستثنائية التي تحتفظ بها السلطة التنفيذية في مجالي التعيين والتمويل، فضلا عن الإحالات التنظيمية الكثيرة التي تضيق من هامش استقلالية الهيئة في ممارسة دورها الرقابي.

غير أن هذه الدراسة، على ما تنطوي عليه من قيمة تحليلية، تقف عند حدود الإطار التشريعي المعمول به قبل التحولات الدستورية والقانونية اللاحقة، إذ لم تعالج ما جاء به دستور 2020 والقانون العضوي 14-23 من مستجدات أعادت رسم بعض خطوط المنظومة التنظيمية للقطاع السمعي البصري. إضافة إلى ذلك، الدراسة لم تنطرق إلى البعد المقارن مع النماذج الأجنبية أو العربية بوصفه أداة تقييمية تمكن من قياس مستوى الاستقلالية الجزائرية على ضوء المعايير الدولية المعتمدة.

وفي ضوء ذلك، تستمد دراستنا من هذا الطرح التحليلي كونه منطلقا لا غنى عنه في فهم طبيعة الاستقلالية المؤسسية للهيئة الجزائرية، لكنها تتجاوز إلى فحص التطورات التشريعية والدستورية اللاحقة، واختبار أثرها في تجاوز الإشكاليات التي رصدتها هذه الدراسة، مع توظيف المقارنة الدولية كأداة تفسيرية للنموذج الجزائري.

ب. دراسة سعيد مراح ومحمد قارش

تعالج دراسة سعيد مراح ومحمد قارش المعنونة "الفضائيات الجزائرية الخاصة بين الواقع والتحديات"¹⁸، ظاهرة القنوات التلفزيونية الخاصة في الجزائر بعد مرحلة الاحتكار العمومي، من خلال رصد الظروف القانونية والمؤسسية التي رافقت ظهورها وانتشارها، وتحديد التحديات التنظيمية والقانونية التي واجهتها في ظل غياب أو قصور الإطار التشريعي الضابط لنشاطها. وقد أسهمت الدراسة في الكشف عن الهشاشة التنظيمية التي انسم بها القطاع في مرحلة الانفتاح الإعلامي، وعن التناقض الواضح بين التعددية الفعلية للقنوات الخاصة وضعف الإطار القانوني المنظم لها.

¹⁸ سعيد مراح ومحمد قارش، الفضائيات الجزائرية الخاصة بين الواقع والتحديات، ASJP، 2016.

غير أن الدراسة ركزت في جوهرها على تشخيص الظاهرة الإعلامية ذاتها، دون أن تتوسع في تحليل البنية القانونية والمؤسسية الكلية التي تحكم القطاع، ولا في فحص دور سلطة الضبط بوصفها ركيزة الحوكمة التنظيمية، وهو ما يجعلها قاصرة عن الإجابة عن التساؤلات المتعلقة بمدى فاعلية المنظومة التنظيمية في مرحلة ما بعد دستور 2020. وتستفيد دراستنا من هذا التشخيص الميداني لواقع القطاع، لتأخذ بالتشخيص إلى مستوى أعمق يتناول الإطار الدستوري والتشريعي الناظم لسلطة الضبط في شموليتها، ويختبر قدرتها المؤسسية على تنظيم هذا القطاع في ضوء المستجدات التشريعية الأحدث .

ت. دراسة عربية

أ. تتناول الدراسة العربية المعنونة "تنظيم الإعلام المرئي والمسموع في المنطقة العربية في عصر التحولات الرقمية: هيئات تنظيم جديدة وسياسات قديمة"¹⁹ مسألة التحولات التي أفرزتها البيئة الرقمية على منظومة تنظيم القطاع السمعي البصري في عدد من الدول العربية، من خلال تقييم مدى استجابة هيئات الضبط العربية للمعايير الدولية للاستقلالية والفاعلية التنظيمية. وقد خلص الباحث بوخنوفة عبد الوهاب، صاحب الدراسة إلى أن إنشاء هذه الهيئات لم يفض في أغلب الأحيان إلى تغيير جذري في طبيعة السياسات الإعلامية السائدة، وأن التحولات المؤسسية بقيت في معظمها شكلية دون أن ترتبط بإصلاح هيكلي حقيقي في طبيعة العلاقة بين السلطة والإعلام .

ويلاحظ أن هذه الدراسة لم تتوقف عند الحالة الجزائرية بعمق كاف، ولم تواكب التطورات التشريعية اللاحقة التي شهدتها الجزائر بعد 2020. وتفيد دراستنا من إطارها المقارن الإقليمي في فهم السياق العربي العام، لكنها تتقدم عليها بالتركيز على الحالة الجزائرية تحديداً، ويربطها بالمستجدات الدستورية والتشريعية الراهنة.

¹⁹ عبد الوهاب بوخنوفة "تنظيم الإعلام المرئي والمسموع في المنطقة العربية في عصر التحولات الرقمية: هيئات تنظيم جديدة وسياسات قديمة"، المجلة الدولية للإعلام والاتصال الجماهيري، الجامعة الخليجية، 2021.

ب. هاجر التليلي²⁰، "وسائل الإعلام والتواصل والانتقال الديمقراطي في تونس: دراسة في آليات الضبط الإعلامي بعد 2011"، (أطروحة دكتوراه)

تتناول هذه الدراسة تطور منظومة الإعلام في تونس بعد 2011، مع تركيز خاص على دور هيئة HAICA كهيئة ضبط مستقلة مكلفة بتنظيم القطاع السمعي البصري وضمان التعددية الإعلامية. وتبين الدراسة أن إنشاء الهيئة جاء في سياق الانتقال الديمقراطي بهدف الحد من هيمنة الدولة على الإعلام، إلا أن تطبيق هذا الهدف واجه تحديات مرتبطة بتداخل النفوذ السياسي داخل المشهد الإعلامي، خاصة في ما يتعلق بالمؤسسات العمومية والقطاع الخاص. كما تؤكد أن التنظيم الإعلامي، رغم تطوره التشريعي، لم ينجح بشكل كامل في تحقيق استقلالية تحريرية فعلية للمؤسسات الإعلامية.

تحسب لهذه الدراسة دقتها في تحليل السياق التونسي بعد الثورة واعتمادها مقاربة سوسيولوجية قانونية تجمع بين الإعلام والقانون، غير أنها تميل إلى التركيز على البعد السياسي في تفسير اختلالات الضبط الإعلامي على حساب التحليل القانوني الدقيق لبنية النصوص المنظمة للقطاع. كما أن اعتمادها على حالة تونس الانتقالية يجعل نتائجها مرتبطة بسياق خاص، مما يحد من إمكانية تعميمها على أنظمة تنظيمية أخرى ذات خصوصيات مختلفة، مثل النموذج الجزائري أو الأوروبي.

ث. دراسة أجنبية:

أ. تشكل دراسة Adriana Mutu المعنونة "The regulatory independence of audiovisual media regulators: A cross-national comparative analysis"²¹، مرجعا أساسيا في مجال تقييم الاستقلالية التنظيمية لهيئات ضبط الإعلام السمعي البصري. وقد أجرت الدراسة تحليلا تجريبيا مقارنا شمل 43 هيئة تنظيمية وطنية، مبينة أن مستويات الاستقلالية تتفاوت تفاوتاً واضحاً من هيئة إلى أخرى وفق معايير

²⁰ Hajer Tlili, Médias et conquête de la liberté d'expression dans l'espace public contemporain en Tunisie : formes de régulation des organisations médiatiques en période de transition démocratique (2011-2021), Thèse de doctorat, Université Aix-Marseille / Theses.fr, 2022
²¹ Adriana Mutu, The regulatory independence of audiovisual media regulators: A cross-national comparative analysis, European journal of communication, vol 33, issue 6, 2018.

التشكيلة والتمويل وآليات المساءلة والعلاقة مع السلطة السياسية، ومقدمة بذلك أول تقييم تجريبي مقارن منهجي للاستقلالية الرسمية لهيئات ضبط الإعلام في أوروبا . غير أن هذه الدراسة بقيت محدودة النطاق الجغرافي في السياق الأوروبي غالباً، ولم تتناول النماذج العربية أو الجزائرية تحديداً، كما أنها لم تدرج في تحليلها السياق الدستوري الذي يؤطر الاستقلالية في الدول ذات التجارب الانتقالية. وتستثمر دراستنا منهجها التقييمي المقارن وأدواتها في قياس الاستقلالية، لتطبيقها على الحالة الجزائرية وتختبر مدى قابلية هذه المعايير للتوظيف في سياق قانوني وسياسي مختلف.

ب.دراسة Martin Cave & Kira Allmann²² بعنوان “Regulatory Independence in Media and Communications Authorities: A Comparative Assessment”,

تقدم هذه الدراسة تحليلاً مقارناً لاستقلالية هيئات ضبط الإعلام والاتصال في عدد من الدول، وتؤكد أن الاستقلالية التنظيمية لا تتحقق بمجرد النص عليها في القوانين، بل ترتبط بجملة من العوامل البنوية، أهمها طريقة تعيين أعضاء الهيئات التنظيمية، واستقلالية ميزانياتها، ومدى خضوعها للرقابة السياسية أو البرلمانية. كما تبرز الدراسة أن العديد من الهيئات التي تعتبر مستقلة قانونياً تبقى في الواقع متأثرة بشكل غير مباشر بالسلطة التنفيذية، مما يحد من فعاليتها في ضمان التعددية الإعلامية وحماية حرية التعبير

رغم القيمة النظرية المهمة لهذه الدراسة في مجال تحليل استقلالية هيئات الضبط، إلا أنها تعتمد على نموذج معياري غربي في تقييم الاستقلالية، وهو ما قد لا يعكس خصوصيات الأنظمة القانونية في الدول النامية أو الانتقالية. كما أن تركيزها على المؤشرات المؤسساتية الكمية يقلل من قدرتها على فهم الأبعاد الثقافية والسياسية غير الرسمية التي تؤثر بشكل كبير على فعالية التنظيم الإعلامي في الواقع العملي.

Martin Cave & Kira Allmann, “Regulatory Independence in Media and Communications Authorities: A Comparative Assessment. 22

Journal of Media Law, Volume 13, Issue 2, 2021,

المطلب الثاني: مسوغات اختيار المناهج

يعد اختيار المنهج أحد أهم معايير قياس جودة الدراسة وصدق نتائجها؛ إذ المنهج ليس مجرد أداة تقنية تجمع بها البيانات، بل إن أهميته تكمن في أنه يساعد في تحديد طريقة طرح التساؤلات ونوع الإجابات المنتظرة وحدود صلاحية التعميم من عدمه. ولا تتمتع الدراسات القانونية عادة بميزة اعتماد منهج وحيد، بل تستلزم طبيعتها المزدوجة "قانونية وإعلامية" في أن واحد توظيف مجموعة من المناهج يكمل بعضها بعضا²³.

وتجمع هذه الدراسة بين منهجين رئيسيين يختلفان حسب المرحلة البحثية التي يوظف فيها كل منها:

1. المنهج التاريخي

يوظف المنهج التاريخي في الجانب الأول من الجانب النظري، الذي يعنى بدراسة المسار التشريعي والدستوري للتنظيم الإعلامي في الجزائر من 1962 إلى 2023. ويتيح هذا المنهج ربط كل تحول تشريعي بسياقه السياسي والاجتماعي الذي أنتجه. فالنصوص القانونية لا تقرأ بمعزل عن التاريخ الذي نشأت فيه، فتحليل الأحكام لا يتم إلا بالعودة إلى السياق الذي جاءت استجابة له أو رد فعل عليه.

وفي إطار هذه الدراسة، يتيح المنهج التاريخي استيعاب دلالة الانتقال من مرحلة الاحتكار العمومي الكامل (1962-1990) إلى مرحلة الانفتاح التدريجي (1990-2012)، ثم إلى مرحلة التعددية المنظمة ما بعد 2012، واستيعاب السياقات السياسية والاجتماعية المتباينة التي أنتجت كل مرحلة وأضفت عليها سماتها الخاصة.

2. المنهج التحليلي

يشكل المنهج التحليلي العمود الفقري لهذه الدراسة، فهي تقوم على التحليل القانوني الداخلي للنصوص، والتحليل النقدي المقارن للممارسات. فعلى صعيد التحليل القانوني، تفكك

²³ Maurice Angers, Initiation pratique à la méthodologie des sciences humaines, Casbah Editions, Alger, 1997, p. 923

النصوص التشريعية وتفحص بنيتها الداخلية من حيث الانسجام والتكامل والثغرات ومناطق الإبهام.

وعلى صعيد التحليل النقدي، تقيم النصوص في ضوء المعايير الدولية لاستقلالية هيئات الضبط الإعلامي كما يحددها الاتحاد الدولي للاتصالات (UIT) ومنظمة اليونسكو والأدبيات القانونية المقارنة.

تم الاستئناس ببعض التجارب المقارنة في الجزء المخصص لاستعراض النماذج الدولية، وذلك من خلال مقارنة ثلاثة نماذج مرجعية: النموذج الفرنسي ممثلاً بـ ARCOM (ولا سيما مرحلة تحوله من CSA إلى ARCOM بموجب قانون 25 أكتوبر 2021²⁴)، والنموذج البريطاني ممثلاً بـ OFCOM كما تطور في ظل قانون 2003 Communications Act وصولاً إلى Online Safety Act 2023، والنموذج التونسي ممثلاً بـ HAICA كما أسست بعد 2011.

والمقارنة المعتمدة هنا ليست مقارنة باحثة عن المشابهات الشكلية؛ بل هي مقارنة وظيفية تهتم بالحلول التي عملت بها هذه النماذج لإشكاليات مشتركة كإشكالية الاستقلالية وإشكالية التمويل وإشكالية المحتوى الرقمي وإشكالية التعددية، وكيف يمكن الاستلham من هذه الحلول، مع احترام خصوصية السياق الجزائري لا تقليدها كما هي.

اختيار النماذج المقارنة: اعتمدت الدراسة على ثلاثة نماذج مقارنة تم اختيارها بمعايير علمية مبررة لا بصورة عشوائية:

❖ **النموذج الفرنسي (ARCOM):** اختير بسبب الإرث التشريعي المشترك بين الجزائر وفرنسا، مما يجعله النموذج المرجعي الأكثر دلالة لقياس الفجوة بين النقل التشريعي والتطبيق الفعلي²⁵.

²⁴ Loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021، مرجع سابق.

²⁵ Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, rapport d'études, La Documentation française, Paris, 2001, p. 11

❖ **النموذج البريطاني (OFCOM):** اختير بوصفه النموذج الأكثر تطورا في مجال التنظيم الإعلامي الرقمي وأكثرها شمولاً من حيث الصلاحيات، مما يتيح رسم أفق إصلاحي أكثر توافقاً مع ضرورات البيئة الرقمية²⁶.

❖ **النموذج التونسي (HAICA):** اختير لكونه النموذج العربي الأكثر مقاربة من حيث السياق الثقافي والمجتمعي والتاريخي وتجربة الانتقال نحو الضبط الإعلامي المستقل عقب 2011، مما يتيح استخلاص دروس ذات صلة بالسياق الجزائري.

المطلب السادس: أدوات جمع المعطيات وتحليلها

تعتمد هذه الدراسة على منظومة أدوات بحثية متكاملة:

❖ **تحليل النصوص القانونية والدستورية:** يشمل تحليلاً منهجياً للدساتير الجزائرية المتعاقبة (1963، 1976، 1989، 1996، 2002، 2008، 2016، 2020)، وللقوانين والمراسيم التنظيمية المتخصصة (القوانين 01-82، 07-90، القانون العضوي 12-05، قانون 14-04، القانون العضوي (23-14)، فضلاً عن القرارات الصادرة عن سلطة الضبط ومراسيمها التنفيذية.

❖ **تحليل الوثائق الرسمية:** يتضمن التقارير السنوية الصادرة عن سلطة ضبط السمعي البصري، والتقارير الحكومية والبرلمانية ذات الصلة، وتقارير المنظمات الدولية المعنية بحرية الصحافة (CPJ، RSF، Freedom House).

❖ **مراجعة الأدبيات الأكاديمية:** تشمل المؤلفات والمقالات والرسائل الجامعية الجزائرية والعربية والأجنبية المتخصصة في قانون الإعلام والتنظيم السمعي البصري والسلطات الإدارية المستقلة.

المطلب السادس المفاهيم الإجرائية

1. القانون والقانون العضوي:

يجب ان نخص بالذكر مصطلحين مهمين، إذ يميز في النظام الدستوري الجزائري بين القانون العادي والقانون العضوي من حيث المجال والإجراءات والمرتبة.

✓ التشريع العادي أو القانون:

ويقصد بالقانون (أو القوانين العادية) كل التشريعات التي يطلق عليها لفظ المدونة ، أو لفظ التقنين ، أو القانون ، والذي تقوم عادة بوضعه السلطة التشريعية (البرلمان) في الدولة، وهذا في شكل نصوص تنظم العلاقات بين الأفراد أو بينهم وبين الدولة في جميع المجالات الاجتماعية المختلفة مثل : القانون المدني ، قانون الأسرة ، قانون العمل.....إلخ. ويطلق عليها القوانين العادية، أو التشريعات العادية ، أو التقنيات الرئيسية لتمييزها عن القانون الأساسي أي الدستور من ناحية، وعن الأوامر (ordonnance) ، والمراسيم (décret) والقرارات التنفيذية واللوائح التي تضعها السلطة التنفيذية ، والتي يعبر عنها بالتشريعات الفرعية أو الثانوية من ناحية أخرى.

ولما كان وضع القوانين العادية كقاعدة عامة من اختصاص السلطة التشريعية في الدولة، فمن البديهي أن يختص به البرلمان (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) وذلك بحسب الدستور الذي يتضمن أن يمارس السلطة التشريعية البرلمان الذي هو يعد القانون ويصوت عليه، ويمارس رقابة على الجهاز التنفيذي.

✓ القانون العضوي :

حدد الدستور الجزائري المجالات التي يشرع فيها البرلمان بقوانين عضوية في المادة 140 منه بالقول: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

✓ تنظيم السلطات العمومية، وعملها،

✓ نظام الانتخابات،

✓ القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،

✓ القانون المتعلق بالإعلام،

✓ القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي،

✓ القانون المتعلق بقوانين المالية.

تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة. ويخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المحكمة الدستورية قبل صدوره.²⁷

ويتضح جليا أن قطاع الإعلام يحظى بدرجة سامية في التشريع بإدراج المؤسس الدستوري له ضمن المحاور التي يشرع بها بواسطة القوانين العضوية.

ويخضع التشريع العضوي لما يخضع له سن التشريع العادي من إجراءات، وإن كان يختلف عنه في خضوعه لمطابقته مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره²⁷،

وبعد أن يخطر رئيس الجمهورية المجلس الدستوري يتعين على هذا الأخير أن يبدي رأيه في دستوريته التشريع العضوي بعد أن يصادق عليه البرلمان، فإذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية التشريع العضوي فلا يصادق عليه ويعتبر كأن لم يكن.

ويلاحظ أن مجالات التشريع بموجب التشريع العادي أوسع بكثير من مجالات التشريع بالتشريع العضوي، إذ حددتها المادة 139 من الدستور ب 30 مجالا.

2. ضرورة التحديد المفاهيمي

يمثل التحديد الإجرائي للمفاهيم الأساسية خطوة منهجية لا غنى عنها في أي دراسة علمية، ولا سيما في الدراسات ذات الطابع القانوني-الإعلامي التي تتقاطع فيها تقاليد معرفية متعددة وتتشابك فيها مفردات تحمل دلالات مختلفة باختلاف الحقل المرجعي الذي توظف فيه.

3. المفاهيم القانونية الأساسية

أ. مفهوم التنظيم القانوني

أ. التعريف اللغوي: في اللغة العربية يحال مصطلح «التنظيم» إلى الفعل «نظم» بمعنى رتب ووضع في نظام واتساق؛ وهو ما يعبر عن الجوهر الوظيفي للمفهوم في إضفاء الانتظام والترتيب على ظاهرة أو نشاط ما. أما «القانوني» فتحيل هذه الصفة إلى استناد هذا الترتيب والانتظام إلى النصوص القانونية.

²⁷ المادة 141 من دستور 2020.

ب. التعريف الاصطلاحي: يعرف التنظيم القانوني في الفقه الإداري المقارن بأنه «مجموع القواعد القانونية والإجراءات المؤسسية التي تحدد شروط ممارسة نشاط معين وتوزع الحقوق والالتزامات بين الفاعلين فيه وتقرر الجزاءات المترتبة على مخالفة هذه الشروط»²⁸.

ت. التعريف الإجرائي: يقصد بالتنظيم القانوني في هذه الدراسة أنه منظومة متكاملة من القوانين والمراسيم والقرارات التطبيقية والمؤسسات المنشأة بموجبها التي تنظم الدخول إلى القطاع السمعي البصري الجزائري والنشاط فيه والإشراف عليه، بدءاً من قوانين الترخيص وانتهاء بالإجراءات التأديبية والردعية لهيئات الضبط.

II. مفهوم القطاع السمعي البصري

التعريف الاصطلاحي: يعرف القطاع السمعي البصري بوصفه مجموع الأنشطة المتعلقة بالمحتوى وبثه عبر وسائل تجمع بين الصوت والصورة، سواء عبر الموجات الهertzية أو الكابل أو الأقمار الاصطناعية أو الشبكات الرقمية. وقد جاء هذا في القانون الفرنسي لعام 1982 أن الاتصال السمعي البصري هو "وضع الأصوات والصور والبيانات الإعلامية بأي طبيعة كانت رهن إشارة العموم"، أما المشرع الجزائري فعرفه في القانون 14-04 بأنه "مجموع الأنشطة التي تعني المواد وأساليب الإعلام أو الترفيه التي تجمع بين الصوت والصورة".

أ. التعريف الإجرائي: يقصد بالقطاع السمعي البصري مجموع خدمات البث الإذاعي والتلفزيوني، عمومية كانت أو خاصة، المشغلة في الجزائر أو الموجهة للجمهور الجزائري والخاضعة بصورة أو أخرى للسيادة التنظيمية الجزائرية، سواء كانت تبث بالطرق التقليدية أم بالطرق الرقمية.

III. مفهوم الاستقلالية الإعلامية

أ. التعريف الاصطلاحي: تعني الاستقلالية الإعلامية تحرر وسائل الإعلام من أي تبعية سياسية أو اقتصادية تؤثر في محتواها التحريري، وتستلزم على المستوى المؤسسي

أن تكون هيئات الضبط بمنأى عن أي ضغوط فيما يخص تمويلها وتشكيلها وقراراتها.

ب. التعريف الإجرائي: يقصد بالاستقلالية في هذه الدراسة القدرة الفعلية لهيئات الضبط الإعلامي ومهنيي المجال على اتخاذ قراراتهم المهنية والتحريرية والإدارية بعيداً عن التأثيرات الخارجية للسلطة السياسية أو مصالح الملاك الاقتصادية، ويقاس هذا المفهوم عملياً في هذه الدراسة بأربعة معايير: استقلالية التعيين، واستقلالية التمويل، واستقلالية القرار، والشفافية والمساءلة.

IV. مفهوم التعددية الإعلامية

أ. التعريف الاصطلاحي: تعد التعددية الإعلامية (Media Pluralism) من المبادئ الأساسية في فلسفة الإعلام الديمقراطي؛ وتعني تنوع ملكية وسائل الإعلام وتنوع المحتوى الذي تقدمه²⁹. وتتمايز في هذا السياق التعددية الخارجية (External Pluralism) الناجمة عن تعدد وسائل الإعلام المتنافسة، والتعددية الداخلية (Internal Pluralism) الناجمة عن تنوع الخطاب داخل كل وسيلة.

ب. التعريف الإجرائي: تعرف التعددية في هذه الدراسة بأنها مؤشر يقاس به نجاح أو إخفاق المنظومة التنظيمية في تحقيق هدفها الأساسي: فبقدر ما تحقق المنظومة التنظيمية تنوعاً فعلياً في الملكية والمحتوى والأصوات تكون ناجحة، وبقدر ما تسمح بالتمركز وأحادية الخطاب يمكن الحكم بإخفاقها.

V. مفهوم هيئة الضبط المستقلة

أ. التعريف الاصطلاحي: تعرف هيئة الضبط المستقلة (Independent Regulatory Authority) في الفقه الإداري المقارن بأنها: «شخص اعتباري عام ينشئه المشرع ويمنحه صلاحيات تنظيمية وزجرية في حقل معين مع إعفائه من التسلسل الرئاسي

²⁹ Rachael Craufurd Smith, "Rethinking European Union Competence in the Field of Media Ownership", European Law Review, vol. 29, n° 5, 2004, p. 652

المعتاد لجهاز الدولة، بهدف ضمان تنظيم مستقل عن الاعتبارات السياسية للحكومة القائمة³⁰».

ب. التعريف الإجرائي: نقصد بهيئة الضبط في هذه الدراسة: سلطة ضبط السمعي البصري الجزائرية (ARAV) المنشأة بموجب القانون 04-14 والمعدلة بالقانون العضوي 14-23، بوصفها المؤسسة المرجعية لقياس مدى فاعلية التنظيم الفعلي للقطاع.

VI. مفهوم الخدمة العمومية

أ. التعريف الاصطلاحي يعنى بالخدمة العمومية في مجال الإعلام تولي بموجب تكليف قانوني لتلبية حاجة عامة تتمثل في إعلام المواطنين وضمان التعددية والتوازن في المحتوى. ويأتي مفهوم الخدمة العمومية الإعلامية (Public Service Broadcasting) من التراث الفلسفي الليبرالي في مفهوم المجال العام لهابرماس³¹ الذي يرى أن وسائل الإعلام ينبغي أن تشكل فضاء للنقاش المدني المنفتح بعيدا عن سلطة الدولة وسيطرة السوق.

ب. التعريف الإجرائي. يقصد بمفهوم خدمة المجتمع مجموعة الوظائف الأساسية التي يلزم بها الإعلام السمعي البصري من تعليم وتنقيف وإخبار وتسليية مع التزام التوازن والتعددية وخدمة الجمهور، بما يتجاوز منطق الربح البحث نحو منطق الخدمة العامة³².

المبحث الرابع: مجتمع الدراسة، حدودها وصعوباتها

المطلب الأول: مجتمع الدراسة والعينة

تستند هذه الدراسة إلى تحليل النصوص والوثائق الرسمية والأدبيات المتخصصة لا إلى جمع بيانات ميدانية من أفراد عبر استبيانات أو مقابلات. وعليه، فإن «مجتمع الدراسة»

³⁰ Marie-Anne Frison-Roche, Le droit des autorités administratives indépendantes، مرجع سابق.

³¹ Jürgen Habermas, L'espace public: archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise, Payot, Paris, 1978, p. 178

³² BBC Royal Charter 2016, Department for Culture, Media and Sport, London, Article 6

بالمعنى الكلاسيكي لا يتشكل من أفراد أو مؤسسات يستجوبون مباشرة، بل من منظومة نصوص قانونية ووثائق رسمية ودراسات وأدبيات أكاديمية تمثل في مجموعها مادة التحليل. ويغطي مجتمع الدراسة المادة القانونية والوثائقية الآتية:

- ❖ الدساتير الجزائرية المتعاقبة من 1963 إلى 2020.
- ❖ النصوص التشريعية المنظمة للقطاع السمعي البصري (1982-يومنا هذا): المراسيم والقوانين العضوية والمراسيم التنفيذية.
- ❖ قرارات سلطة ضبط السمعي البصري المنشورة خلال الفترة 2014-2023.
- ❖ التقارير السنوية لهيئات الضبط الدولية الثلاث: (2021-2023) ARCOM، (2021-2023) OFCOM، (2022-2014) HAICA.
- ❖ التقارير الدولية لحرية الصحافة الصادرة عن CPJ و RSF المتعلقة بالجزائر (2015-2024).

المطلب الثاني: حدود الدراسة

1. الحدود الموضوعية: تقتصر هذه الدراسة على التنظيم القانوني للنشاط السمعي البصري (إذاعة، تلفزيون، بث رقمي خاضع للقانون العضوي 23-14) دون التطرق إلى تنظيم الصحافة المكتوبة أو الإعلام الإلكتروني بوجه عام إلا في سياق مقارني محدود يخدم التحليل. كما تتمحور حول إشكالية الاستقلالية المؤسسية لسلطة الضبط وآليات الترخيص دون الخوض المعمق في مسائل حقوق الملكية الفكرية أو الإشهار السمعي البصري التي تستحق دراسات مستقلة.
2. الحدود الزمنية: تمتد الحدود الزمنية للدراسة من سنة 2020 وهو تاريخ صدور الدستور الجزائري الجديد إلى يومنا هذا، مع استحضار ما سبق ذلك من مراحل تشريعية لأغراض التحليل التاريخي المقارن الذي يدرس الفترة الممتدة من 1962 إلى 2020.

3. الحدود المكانية: تتمحور الدراسة أساسا على الحالة الجزائرية كونها موضوعها المركزي، مع استحضار التجارب المقارنة كفرنسا وبريطانيا وتونس.

حرصنا في هذه الدراسة على اختيار مادة علمية تعكس موضوع البحث بصورة دقيقة وموضوعية، مع اعتماد معايير موحدة في التحليل عبر مختلف فصول الدراسة ومباحثها ولتحقيق ذلك، تم الاعتماد أساسا على النصوص القانونية الرسمية المنشورة في الجريدة الرسمية بدلاً من المصادر غير الرسمية، كما تم تنويع المراجع بين المصادر الجزائرية والعربية والأجنبية عند معالجة مختلف الإشكاليات القانونية، بما يسهم في إثراء التحليل وتعزيز موضوعيته وشموليته.

المطلب الرابع: صعوبات الدراسة

لا تخلو أي دراسة أكاديمية من القيود والتحديات التي تواجه الباحث في مساره، وتمثل المناطق التي تستدعي دراسات لاحقة، وفيما يلي أهم الصعوبات التي واجهتنا أثناء الدراسة.

❖ شح الوثائق الرسمية: يلاحظ غياب شبه تام لتقارير سلطة ضبط السمعي البصري الجزائرية على المنصات الرسمية المتاحة، وهو ما يجعل من مهمة الرقابة الخارجية على أداء الهيئة شبه مستحيلة على المستوى الأكاديمي والمجتمعي معا. وقد اضطررنا إلى الاستعانة بالتقارير الدولية وبالصحافة المتخصصة للتعويض عن هذا الغياب

❖ حداثة بعض النصوص التشريعية: صدور القانون العضوي 23-14 في جويلية 2023 مما يعني شح الأعمال الأكاديمية التي ناقشته نقاشا متكاملا.

❖ التحديات اللغوية في التوثيق المقارن: اعتمدت الدراسة على مصادر بالعربية والفرنسية والإنجليزية، وهذا التعدد اللغوي أثرى المادة العلمية لكنه فرض صعوبات في التوحيد المصطلحي، فبعض المصطلحات ليس لها ترجمة اصطلاحية مناسبة.

الفصل الأول-الجانب النظري

الإطار النظري والمفاهيمي للتنظيم القانوني للقطاع السمعي
البصري

تمهيد

يعد الإطار النظري والمفاهيمي ركيزة أساسية تقوم عليها أي دراسة قانونية، إذ لا يمكن تقييم التنظيم القانوني لأي قطاع من القطاعات دون امتلاك الأدوات النظرية المتكاملة، التي تحدد المفاهيم وتضبط المصطلحات. وفي موضوع التنظيم القانوني للقطاع السمعي البصري، تزداد هذه الأهمية لأن الحقل يتمركز عند تقاطع عدة تخصصات: القانون الدستوري وقانون الإعلام وعلوم الإعلام والاتصال والعلوم السياسية وعلم الاجتماع الإعلامي. وهذا لا يثري الحقل فحسب، بل ينتج الخلط بين المصطلحات وانتقال المفاهيم من حقل إلى آخر بدلالات متحولة.

ويستهدف هذا الفصل بناء الإطار النظري والمفاهيمي الكامل للدراسة من خلال ثلاثة مباحث. يتناول المبحث الأول الأسس النظرية لتنظيم وسائل الإعلام والمقاربات الكبرى التي أسهمت في تأطيره معرفيا من الستينيات إلى اليوم؛ ويفصل المبحث الثاني المفاهيم القانونية الأساسية للتنظيم السمعي البصري في ضوء الأدبيات القانونية المقارنة؛ فيما يعنى المبحث الثالث بدراسة النماذج المقارنة الكبرى في التنظيم الإعلامي مع التركيز على التجربتين الفرنسية والبريطانية والتونسية باعتبارها النماذج الأكثر ملاءمة للمقارنة مع الحالة الجزائرية.

نشأت الحاجة إلى تنظيم القطاع السمعي البصري من ضرورات تقنية سبقت الجوانب السياسية في كثير من الحالات. فحين انطلق البث الإذاعي في العقد الثاني من القرن العشرين، تبين سريعا أن الترددات الهرتزية المتاحة للبث موارد محدودة من غير الممكن السماح للجميع باستخدامها في آن واحد دون أن تتداخل الإشارات³³. وهذه الندرة السبب التقني الأول الذي أضفى على تنظيم الإعلام الإذاعي والتلفزيوني طابع الضرورة الملحة. تطورت أسباب التنظيم لتشمل أبعادا جديدة منها البعد الثقافي، إذ يرى في الإعلام السمعي البصري حاملا للهوية الوطنية يجب حمايته من الغزو الثقافي الأجنبي، والبعد الاقتصادي

F. Siebert, T. Peterson, W. Schramm, Four Theories of the Press, University of Illinois Press, Urbana, 1956, p. 333

الذي يسعى من خلاله إلى ضمان المنافسة وتفادي الاحتكار في السوق الإعلامية، والبعد السياسي الذي يجسد نزاعا دائما بين مصلحة الدولة في التحكم في الخطاب العام ومصلحة المجتمع في إعلام حر ومتنوع، والبعد الأخلاقي المتعلق بحماية مختلف شرائح المجتمع من محتوى يمس بكرامتهم أو يروج لقيم تتعارض مع مبادئ المجتمع³⁴.

يقوم التنظيم القانوني للإعلام على التجاذب والتوتر بين حرية التعبير كونها حقا أساسيا من حقوق الإنسان تصونه المواثيق الدولية والدساتير الوطنية، وبين حتميات التنظيم التي تفرضها متطلبات النظام العام وحماية الحقوق المنافسة لحرية التعبير كحق الخصوصية وحق في سمعة سليمة وهذا ما يدار بنظام قانوني يضع ضوابط وآليات للتوازن.

وفي ضوء الجدالات الفلسفية الكثيرة في المجال، نشأت ثلاث مقاربات كبرى لتدير هذا التوتر بين حرية التعبير وضرورات التنظيم الإعلامي، وهي المقاربات التي سيفصل فيها المبحث الأول لهذا الفصل.

المبحث الأول: النظريات الكبرى في تنظيم وسائل الإعلام

المطلب الأول: نظرية النظم الأربعة للصحافة وإسهاماتها في بناء نماذج التنظيم

تمثل نظرية «النظم الأربعة للصحافة» التي طورها فريد سيبرت وثيودور بيترسون وويلبور شرام في مؤلفهم الشهير "Four Theories of the Press" عام 1956³⁵ وهو ما يعتبر نقطة انطلاق لا غنى عنها في أي دراسة تعالج العلاقة بين النظم السياسية وأنظمة تنظيم الإعلام. فقد قدم هذا المؤلف تصنيفا رباعيا للنظم الإعلامية بالعالم ارتبط كل نظام منها بفلسفة سياسية وإطار مؤسسي مختلف: النظام السلطوي، والنظام الليبرالي الحر، ونظام المسؤولية الاجتماعية، والنظام السوفيياتي الشيوعي.

1. النظام السلطوي: يرى في الإعلام أداة في خدمة الدولة ومرآة تعكس سياساتها؛ مما يتيح للسلطة السياسية التحكم في الترخيص والرقابة على المحتوى وتوجيه الإعلام

³⁴ Denis McQuail & Jan Van Cuilenburg, "Media Policy Paradigm Shifts", مرجع سابق.

³⁵ F. Siebert, T. Peterson, W. Schramm, Four Theories of the Press, University of Illinois Press, Urbana, 1956, p. 73

وفق أجندة محددة. وهو ما جسده منظومة التنظيم الجزائري في مرحلة الحزب الواحد (1962-1989)، حيث كانت الإذاعة والتلفزيون الوطنيان الجزائريان في حقيقتهما جهازا دعائيا يرسخ خطاب السلطة دون أي ذكر استقلالية تذكر.

2. النظام الليبرالي: يقوم هذا النظام على مبدأ حرية التعبير، حيث تمنح وسائل الاعلام استقلالية كبيرة بعيدا عن أي تدخل من الدولة في إطار ما يعرف بالسوق الحر للأفكار. والفكرة الأساسية في هذا النظام هي أن التعددية تساهم في الوصول إلى الحقيقة وخدمة المصلحة العامة.

3. نظام المسؤولية الاجتماعية: ويقوم هذا النظام على أن حرية الإعلام مسؤولية بدرجة أكبر من كونها حقا مطلقا، وأن الإعلام له عديد الالتزامات في مقابل الامتيازات الممنوحة له وتتمثل في خدمة المجتمع وتوفير معلومة متنوعة وموثوقة. ونجد هذا النظام قائما في معظم منظومات التنظيم الإعلامي الغربية المعاصرة³⁶.

4. النظام السوفياتي: يقوم النظام السوفياتي على اعتبار وسائل الإعلام ملكا للدولة وتحت إشراف الحزب الحاكم، ويستخدم غالبا في نشر الإيديولوجيا الرسمية وتوجيه الرأي العام بما يتماشى وأهداف النظام السياسي، إذ تغيب عن هذا النموذج حرية التعبير الفردي، إذ تخضع المضامين الإعلامية لرقابة صارمة ويتم توظيفها لدعم الفكر الاشتراكي وتعزيز وحدة المجتمع حول مبادئ الحزب.

وقد خضعت نظرية النظم الأربعة لانتقادات كثيرة في العقود اللاحقة، فقد وصفها الباحثون بالتبسيط المبالغ الذي من شأنه الإخلال بالمعنى والمركزية الغربية وتجاهل السياقات الغير أوربية. في حين يرى كثيرون أنها تقدم نماذج مثالية نقية لا وجود لها على أرض الواقع حيث تتشابه عناصر من نظامين أو ثلاثة في كل حالة وطنية.

Commission on Freedom of the Press (Hutchins Commission), A Free and Responsible Press, University of Chicago Press, Chicago, ³⁶ 1947, p. 20

المطلب الثاني: مقارنة تحولات النماذج الإعلامية (Van Cuilenburg & McQuail)

في عام 2003 قدم الباحثان الهولنديان يان فان كيولنبرغ ودينيس ماكويل مقارنة تجديدية لفهم التحولات الكبرى في سياسات الإعلام، وقد انطلقا من ملاحظة أن نماذج السياسات الإعلامية المعتمدة منذ نشأة الراديو والتلفزيون تواجه اليوم تحديات وجودية تستدعي مراجعة جذرية³⁷، وليس مجرد إصلاحات تدريجية.

يفرق الباحثان بين ثلاث مراحل متعاقبة في تطور نماذج السياسات الإعلامية:

1. مرحلة السياسة الإعلامية الموجهة سياسيا (الأربعينيات-الستينيات)، حيث كان الهاجس الأول هو الدور الوطني والسياسي للإعلام في دولة حديثة البناء.
2. مرحلة السياسة الإعلامية الموجهة بالخدمة العامة (الستينيات-الثمانينيات)، حيث هيمن نموذج الإذاعة الخدماتية العمومية التي توفر محتوى متنوعا وراقيا لجميع المواطنين.
3. مرحلة السياسة الإعلامية الموجهة بالسوق والتكنولوجيا (الثمانينيات حتى اليوم) حيث قادت خصوصية القطاع والانفتاح والتقارب الرقمي إلى تفكيك النماذج العمومية التقليدية.

ويقترح الباحثان نموذجا لما بعد هذه المراحل يسميانه «نموذج الاتصال الجديد» يراعي متطلبات حرية الوصول والتنوع والاستقلالية وحقوق الإنسان الاتصالية في عصر الرقمنة. وتقدم هذه المقاربة للدراسة الحالية إحدى الأدوات التحليلية لتحديد في أي مرحلة من هذه المراحل الثلاث تتموضع المنظومة التنظيمية الجزائرية فعليا، وما الفجوة الفاصلة بينها وبين متطلبات عصر الرقمنة.

³⁷ Jan Van Cuilenburg & Denis McQuail, "Media Policy Paradigm Shifts"، مرجع سابق.

المطلب الثالث: نظرية السلطات الإدارية المستقلة في الفقه القانوني

على صعيد الفقه القانوني، أسهم مفهوم «السلطة الإدارية المستقلة» (Autorité Administrative Indépendante) الذي تبلور في الفقه الفرنسي ابتداء من سبعينيات القرن العشرين في تأسيس الإطار النظري الأكثر ملاءمة لفهم طبيعة هيئات ضبط الإعلام ومبرر وجودها وشروط فاعليتها.

نشأت فكرة السلطة الإدارية المستقلة كحل مؤسسي مستحدث لمشكلة قديمة: كيف يمكن تنظيم قطاعات تقنية وحساسة كالإعلام والأسواق المالية والاتصالات تنظيما فعالا دون الوقوع في خطأين متقابلين؟ الخطأ الأول هو إبقاء التنظيم في يد وزارة حكومية مباشرة تجعله رهينا للحسابات السياسية اليومية، والخطأ الثاني هو إسناده لمحاكم قضائية عادية تفتقر إلى الكفاءة التقنية المتخصصة ولا تتمتع بسرعة الاستجابة التي يتطلبها ديناميكية القطاع الإعلامي.

والحل كان إنشاء هيئات تقع في منطقة وسطى بين الإدارة الحكومية والسلطة القضائية: تتمتع بالخبرة التقنية المتخصصة كالإدارة، وبدرجة من الاستقلالية عن السلطة السياسية كالقضاء. ويحدد الفقه الفرنسي لا سيما أعمال ماري آن فريزون، روش ومارتان لوكيير ثلاثة شروط جوهرية لكي تكون السلطة الإدارية المستقلة مستقلة فعليا لا شكليا:

- ❖ استقلالية التعيين: بمعنى ألا يكون أعضاء الهيئة معينين حصرا من قبل السلطة التنفيذية دون رقابة برلمانية أو مشاركة من مؤسسات مستقلة.
- ❖ استقلالية التمويل: بمعنى توفر لها ميزانية مستقلة لا تتحكم فيها الحكومة مما قد يضعف قدراتها الرقابية.
- ❖ استقلالية القرار: بمعنى عدم خضوع قرارات الهيئة لتعليمات السلطة التنفيذية ووجود آلية مستقلة لمراجعتها قضائيا.

ويضيف بعض الباحثين معيارا رابعا هو استقلالية الشفافية، أي أن التزام الهيئة بنشر تقاريرها وقراراتها ومداولاتها للعموم يتيح الرقابة الاجتماعية على أدائها³⁸.

المطلب الرابع: مقارنة التنظيم المتجاوب (Responsive Regulation)

في أواخر التسعينيات، ظهرت مقارنة نظرية جديدة في دراسات تنظيم الأسواق والقطاعات الخاصة عرفت بـ«التنظيم المتجاوب»³⁹ (Responsive Regulation) التي صاغها الأسترالي يان أيريس وجون براثوايت في مؤلفهما "Responsive Regulation" عام 1992.

وقد وجدت هذه المقاربة طريقها إلى أدبيات تنظيم الإعلام بصورة متصاعدة في العقد الأول من الألفية الثالثة. إذ تنطلق هذه المقاربة من نقد مزدوج: نقد نماذج التنظيم المركزي الصارم التي تطبق نفس القواعد على جميع المشغلين دون استثناء؛ ونقد نماذج التنظيم التلقائي التي تترك للسوق دور التصحيح، مما يؤدي في قطاعات كالإعلام إلى هيمنة أصحاب المال على المحتوى الموثق. وتقترح مقابل ذلك نظاما هرميا للتنظيم يبدأ بالإقناع والتعاون، ويتدرج نحو الإلزام والجزاء كلما زاد مستوى عدم الامتثال.

وفي مجال الإعلام، يمكن هذا النموذج الهرمي لهيئات الضبط من تبني مرونة تنظيمية تميز بين القناة الناشئة التي تحتاج إلى الإرشاد والقناة المتكررة المخالفة التي تستوجب العقوبة الزاجرة، بدلا من تطبيق منطق الجزاء الموحد⁴⁰.

المطلب الخامس: نقد مقاربات التنظيم الكلاسيكية في ضوء التحولات الرقمية

تواجه جميع النظريات والمقاربات الكلاسيكية المذكورة تحديات وجودية تفرضها الثورة الرقمية على التنظيم الإعلامي، أولها هو أن مصطلح «الندرة» المسوغ التقليدي للتنظيم لم يعد يشكل عائقا؛ فبعد أن كانت ندرة الترددات الهرتزية تمثل حجة منطقية للتدخل التنظيمي في الإعلام السمعي البصري، ساهمت الرقمنة والإنترنت إلى وفرة غير محدودة في قنوات

³⁸ Conseil d'Etat, Les autorités administratives indépendantes، مرجع سابق، ص34.

³⁹ Ian Ayres & John Braithwaite, Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate, Oxford University Press, Oxford, 1992.

⁴⁰ Robert Baldwin, Martin Cave & Martin Lodge, Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice، مرجع سابق.

البث. وثانيها هو التحول من نموذج المشغل محدد الهوية والإقامة والخاضع للاختصاص القانوني لهيئة ضبط وطنية، إلى نموذج المنصة العابرة للحدود الخاضعة لقوانين عدة دول في آن واحد⁴¹.

وأدت هذه التحديات إلى ظهور ما يعرف الآن بـ«أزمة الاختصاص التنظيمي»⁴² (Crisis of Regulatory Jurisdiction)؛ إذ لا تتمتع هيئات الضبط الوطنية كسلطة ضبط السمعي البصري الجزائرية بأدوات قانونية فعالة لتنظيم قنوات بأسماء جزائرية تبث من محطات أوروبية وتستهدف الجمهور الجزائري في حالة ما لم تمتلك تأسيساً قانونياً أو مقراً على التراب الجزائري. وهذه الفجوة واحدة من أبرز الإشكاليات التي تعانيها المنظومة التنظيمية الجزائرية ولم يعالجها القانون العضوي 23-14 معالجة كاملة.

المطلب السادس: نحو إطار نظري تكاملي للحالة الجزائرية

في ضوء المقاربات النظرية المعروضة أعلاه، يمكن بناء إطار نظري يلائم تحليل الحالة الجزائرية دون الانحياز لمقاربة وحيدة. يقوم هذا الإطار التكاملي المقترح على أربعة ركائز:

❖ **الركيزة الأولى:** تحليل الفلسفة السياسية للمنظومة التنظيمية الجزائرية من خلال نظرية سيبرت وماكويل لتحديد أي النماذج الأربعة يهيمن فعليا على التنظيم الجزائري.

❖ **الركيزة الثانية:** تقييم مدى بلوغ المنظومة التشريعية الجزائرية لمعايير السلطة الإدارية المستقلة الاستقلالية، التمويل، القرار، الشفافية، وهذا التقييم هو قلب الجانب التطبيقي من الدراسة.

❖ **الركيزة الثالثة:** فهم الديناميكية التاريخية لتطور النموذج التنظيمي الجزائري من خلال نموذج تحولات النماذج الإعلامية لـ Van Cuilenburg و McQuail.

⁴¹ Eli Noam, Media Ownership and Concentration in America, Oxford University Press, New York, 2009, p. 12

⁴² European Commission, Audiovisual Media Services Directive (AVMSD) 2018/1808 of 14 November 2018, Official Journal of the European Union, L303, 28 November 2018

❖ **الركيزة الرابعة:** استغلال نموذج التنظيم المتجاوب في تقييم أدوات هيئة الضبط الجزائرية وفي اقتراح إصلاحات تنظيمية تراعي التدرج في الضبط وتحفز الامتثال الطوعي.

اعتماد توظيف هذا الإطار يتيح للدراسة تجاوز المقاربات الأحادية البعد، فلا التحليل الوصفي للنصوص التشريعية وحده يكفي، ولا التحليل السياسي المجرد ينتج معرفة قانونية دقيقة؛ بل الجمع بين الأبعاد التاريخية والقانونية والمقارنة والسياسية في منظومة تحليلية واحدة بمعايير واضحة هو ما يتيح الوصول إلى استنتاجات موثوقة وذات دلالة علمية فعلية.

المطلب السابع: الأسس الفلسفية لحرية الإعلام

لا يمكن فهم التنظيم القانوني للإعلام دون استيعاب الأسس الفلسفية التي تؤطر حرية التعبير الإعلامي والحدود التي وضعها الفكر السياسي والقانوني الكلاسيكي على هذه الحرية. فالتنظيم ليس نقيض الحرية الإعلامية، بل هو في أكثر تجلياته نضجا شرط تحققها فعليا.

1. **المقاربة الليبرالية الكلاسيكية:** تستند حرية الإعلام في الفكر الليبرالي الكلاسيكي إلى ثلاث أسس فلسفية⁴³. أول الأسس هو «سوق الأفكار» الذي يرى أن الحقيقة تأتي من المواجهة الحرة بين الأفكار المتنافسة دون أن تتدخل السلطة في اختيار الفائز؛ والثاني هو «الرقابة الإعلامية على السلطة» الذي يضيف إلى حرية الإعلام وظيفة مهمة للغاية تتمثل في مراقبة السلطة؛ وآخرها «التحقق الذاتي» الذي يرى أن الأفراد قادرون على تقييم الأفكار وتمييز الصحيح منها دون وصاية من الدولة.

2. **المقاربة الجمهورية الداعية إلى إعلام المواطنة:** تعارض هذه المقاربة المنطق الليبرالي وترى أن وسائل الإعلام تحمل غاية أسمى وتحملها مسؤولية تنمية مشاركة المواطنين في الشأن العام⁴⁴. ومن ثم فإن التنظيم الذي يلزم الإعلام بمعايير الجودة والتنوع وحق الرد ليس عدوانا على حرية التعبير بل هو شرط تحقيق الوظيفة الديمقراطية للإعلام.

⁴³ John Stuart Mill, On Liberty, John W. Parker and Son, London, 1859, p. 35
⁴⁴ James Curran, Media and Democracy, Routledge, London, 2011, p. 22

3. مقارنة حقوق الإنسان: حرية الإعلام حق من حقوق الإنسان يحميه القانون الدولي، مع الإقرار بإمكانية تقييده لاستثناءات كدواع حفظ النظام العام، مع وجوب أن يكون هذا التقييد محددًا بدقة، وحتماً لا بديل له، ومتناسباً مع الغاية المشروعة التي يسعى إليها⁴⁵.

المطلب الثامن: التمييز بين التنظيم الحمائي* والتنظيم الضبطي

يفرق الفقه القانوني المعاصر في تنظيم وسائل الإعلام بين صنفين من التنظيم يتواجدان معا في معظم المنظومات الإعلامية الديمقراطية بدرجات متفاوتة.

1. التنظيم الحمائي (Régulation protectrice): يستهدف حماية الجمهور من التأثيرات

المحتملة لبعض المحتويات كالعنف والمحتوى غير اللائق للأطفال.. إلخ. ويهدف هذا النوع من التنظيم بالحاجة إلى حماية مختلف شرائح الجمهور وبمسؤولية الدولة في حماية الأمن العام والنظام العام الإعلامي⁴⁶. والمشكلة هنا ليست في مبادئ هذا التنظيم بل في متى يتحول من حماية للمجتمع إلى ذريعة لقمع المعارضة والنقد؟

2. التنظيم الضبطي (Régulation structurelle): يستهدف ضبط بنية القطاع

الإعلامي من الأساس بدءاً بمن يمتلك وسائل الإعلام، وكيف يدار الترخيص، وحتى معايير الدخول إلى المجال. وتبرز الحاجة لهذا التنظيم لضرورة منع الاحتكار وضمان التعددية الإعلامية وتحقيق الخدمة العمومية. وهو الصنف الأكثر إثارة للجدل إذ تتقاطع فيه مصالح متعارضة فالدولة تتمثل مصلحتها في السيطرة، والسوق تكمن مصلحته في التمرکز، والمجتمع يرى مصلحته في التنوع⁴⁷.

ويلاحظ في المنظومة التنظيمية الجزائرية للسمعي البصري حضور أكبر للتنظيم الحمائي على حساب التنظيم الضبطي الهيكلي؛ إذ تولي النصوص القانونية اهتماماً كبيراً في تحديد المحتوى الضار وتعطي صلاحيات واسعة لهيئة الضبط في مجال الرقابة والردع، في حين

⁴⁵ Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies, Observation générale n° 34, CCPR/C/GC/34, 2011, paragraphe 22
*التنظيم الحمائي: هو تدخل الدولة عبر قواعد وضوابط تهدف إلى حماية النظام العام والهوية الوطنية والمصلحة العامة أثناء تنظيم النشاط الإعلامي والاتصالي.

⁴⁶ Emmanuel Derieux, Droit de la communication, 6ème éd., L.G.D.J., Paris, 2019, p. 57

⁴⁷ Lamy Droit des Médias, Editions Lamy, Paris, 2015, p. 44

تبقى نفس النصوص ميكانيزمات ضمان التعددية الهيكلية والحد من تركيز الملكية الإعلامية بسيطة بالمقارنة مع ما هو معمول به في النماذج المرجعية.

المطلب التاسع: أنماط التنظيم ومحدداتها

يصنف الفقه القانوني المقارن أنماط التنظيم الإعلامي السمعي البصري في ثلاثة أنماط رئيسية تتفاوت في درجة تدخل الدولة واستقلالية القطاع:

1. **التنظيم الحكومي المباشر:** تتولى تنظيم القطاع السمعي البصري فيه وزارة حكومية متخصصة تتولى مهام منح التراخيص وتطبيق العقوبات وإدارة الترددات. ويتيح هذا النمط للسلطة التنفيذية مرونة كاملة في توجيه القطاع وفق أولوياتها السياسية، لكنه يضحى باستقلالية الإعلام وبثقة الخواص في استقرار المنظومة التنظيمية وحيادها.

2. **التنظيم عبر هيئة مستقلة:** يشكل النموذج الغالب في معظم الأنظمة الديمقراطية حيث تتولى هيئة تنظيمية مستقلة كـ ARCOM و OFCOM و HAICA ضبط القطاع دون الحاجة لوزارة حكومية تؤطره، في حضور رقابة برلمانية تضمن المساءلة العامة. وتوازن هذا النمط بين الاستقلالية والمساءلة هو مصدر قوته ومرونته.

3. **التنظيم الذاتي والتنظيم المشترك:** يعتمد على قواعد مهنية تضعها الصناعة الإعلامية بنفسها بمشاركة من المجتمع المدني وبدعم ورقابة من هيئة حكومية أقل وزنا. ويمثل نموذج التنظيم المشترك (Co-régulation) الذي اعتمدته الاتحاد الأوروبي في توجيهه للخدمات الإعلامية السمعية والبصرية (AVMSD) لعام 2018 أحدث تجسيد لهذا النمط.

المطلب العاشر: خصوصية السياق ما بعد الاستعمار

لا يمكن استكمال الإطار النظري لهذه الدراسة دون التوقف عند خصوصية السياق الذي نشأت فيه منظومات التنظيم الإعلامي لاسيما في الدول التي نالت استقلالها خلال القرن

العشرين والتي تعد الجزائر نموذجا بارزا ضمنها. ففي هذا الإطار، نشأت نماذج التنظيم الإعلامي المشار إليها في سياق الديمقراطيات الغربية الراسخة التي تتسم بعدة خصائص غائبة أو ضعيفة الحضور في السياقات ما بعد الاستعمارية، منها رسوخ مبدأ سيادة القانون، واستقرار توازن القوى بين السلطات، وحضور مجتمع مدني نشط ومستقل، وثقافة مؤسسية راسخة تقدر الاستقلالية وتقاوم أي شكل من أشكال التدخل السياسي.

وفي نفس السياق يلاحظ الفقه القانوني المقارن ظاهرة شائعة تكاد تكون بنيوية في الدول البعد استعمارية، يمكن تسميتها «الاستيراد المؤسسي المجوف» وهو ظاهرة استيراد الهياكل القانونية والمؤسسية الغربية إلى سياقات ما بعد استعمارية دون توفر المتطلبات الثقافية والمؤسسية والسياسية اللازمة لعمل هذه الهياكل على الشكل الذي صنعت لأجله. هذا ما أنتج هيئات ضبط تحمل تسميات ومواثيق مستنسخة من النماذج الغربية لكنها تبقى في حقيقة الأمر مرتبطة بالسلطة التنفيذية من حيث التعيين والتمويل.

أما في السياق الجزائري؛ أسهمت مراجعات قانون الإعلام الجزائري على مدار السنوات في استيراد مصطلح «سلطة الضبط» وإحداث هيئة تحمل هذا الاسم وتحاكي في هيكلها الشكلي نماذج ARCOM و OFCOM، لكن الانتقادات التي طالت آليات تعيينها وتمويلها وصلاحياتها جعلت من هذه الاستقلالية المعلنة محل شكوك كثيرة.

المطلب الحادي عشر: نموذج «الرقابة الناعمة» في الإعلام الجزائري

وثمة مفهوم آخر يتجلى الحالة الجزائرية، وهو ما يعرف في الأدبيات الحديثة بـ«الرقابة الناعمة» (Soft Censorship) أو «التنظيم من خلال التمويل» (Regulation through Financing). وتتيح هذه المقاربة للدولة فرض سيطرتها على الإعلام الخاص ليس من خلال الرقابة الصريحة أو الإجراءات الردعية مباشرة، وإنما من خلال توزيع الإعلانات

الحكومية (مصادر تمويل) وميزانيات أخرى بصورة تكافئ الإعلام الموالي للسلطة وتعاقب الإعلام المنتقد لها⁴⁸.

وفي السياق الجزائري، يلاحظ أن القنوات التلفزيونية الخاصة التي نشأت بعد 2012 تعتمد في تمويلها اعتمادا رئيسيا على الإعلانات التجارية الخاصة بالشركات العمومية والشبه عمومية، مما ينشئ نظام تبعية اقتصادية غير معلن مما يلقي بظلاله و تأثيره على خطوط التحرير.

المطلب الثاني عشر: الاتجاهات الحديثة في أدبيات التنظيم الإعلامي الرقمي

يعرف الحقل النظري لتنظيم الإعلام في العقد الأخير تحولا كبيرا نحو إشكاليات التنظيم في الفضاء الرقمي، وتتصدر هذه الإشكاليات ثلاثة محاور نظرية كبرى:

1. تنظيم المنصات: أصبح تنظيم المنصات الرقمية الكبرى كـ Facebook و YouTube و TikTok التي تعرض كميات هائلة من المحتوى الإعلامي السمعي البصري تحديا نظريا وعمليا ملحا. أصبحت هذه المنصات فعليا أكبر موزعي المحتوى الإعلامي، وتطبيق آليات التنظيم التقليدية عليها يواجه عقبات قانونية تتعلق بالاختصاص والمسؤولية الإعلامية.

2. التنظيم العابر للحدود: أدى انتشار ظاهرة القنوات التي تبث بالعربية من خوادم أوروبية وتستهدف الجمهور الجزائري إلى إشكالية حقيقية في تحديد الدولة المختصة بالتنظيم. وقد أرست تعاليم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان وتوجيه AVMSD معيارا «دولة المنشأ» (Country of Origin Principle) يحدد الدولة المختصة، لكن تطبيق هذا المعيار على القنوات الجزائرية المتمركزة في الخارج يقع خارج نطاق اختصاص القانون الأوروبي مما يترك الجزائر أمام فراغ تنظيمي حقيقي⁴⁹.

⁴⁸ Ágnes Urbán & Miklós Sükösd (eds.), Media Ownership and Concentration in Central and Eastern Europe, Central European University Press, Budapest, 2014, p. 56

⁴⁹ European Commission, AVMSD 2018/1808 مرجع سابق، الباب الثالث، المادة 28

3. الذكاء الاصطناعي وتنظيم الخوارزميات: يطرح استخدام الذكاء الاصطناعي في اختيار المحتوى، صناعته، توصيته وتقنيته تحديا تنظيميا جديدا؛ إذ تخلف أنظمة التوصية الخوارزمية آثارا إعلامية كبيرة لا يدركها معظم المستخدمين، كظاهرة «فقاعات التصفية» و«غرف الصدى»⁵⁰ دون أن تكون خاضعة لأي إطار تنظيمي في معظم الدول بما فيها الجزائر

المبحث الثاني: المفاهيم القانونية الأساسية للتنظيم السمعي البصري

يهدف هذا المبحث إلى بناء منظومة مفاهيمية قانونية دقيقة ستوظف في تحليل النصوص التشريعية الجزائرية والنماذج المقارنة على حد سواء. لا سيما أن مجال القانون الإعلامي السمعي البصري يجمع مصطلحات مستعارة من عدة حقول قانونية مختلفة: القانون الإداري والقانون الدستوري وقانون الأعمال وقانون الاتصالات. وقد يحمل المصطلح الواحد دلالات متباينة بحسب الحقل الذي يستعمل فيه، مما يستوجب تحديدا إجرائيا دقيقا لتفادي أي لبس في التحليل.

المطلب الأول: مفهوم البث السمعي البصري وتطوره في ظل الرقمنة

❖ **التعريف التقليدي:** يعرف البث السمعي البصري في الفقه القانوني الكلاسيكي بأنه «نقل البرامج الصوتية والمرئية عن طريق موجات كهرومغناطيسية تلتقط من قبل الجمهور بصورة مجانية أو مدفوعة الأجر»⁵¹. وهذا التعريف التقني ضيق النطاق ارتبط تاريخيا بمنظومة الترددات الهرتزية الأرضية التي كانت السبب التقني الأول لتنظيم القطاع.

❖ **التوسع المفاهيمي:** أدى انتشار الأقمار الصناعية والإنترنت إلى ضغط متصاعد على هذا التعريف الضيق؛ فأصبحت محتويات سمعية بصرية متطابقة في طبيعتها ووظيفتها وتأثيرها تنتقل عبر قنوات مختلفة عن الهرتزية، دون أن تدخل كلها تحت

⁵⁰ Eli Pariser, The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding from You, Penguin Press, New York, 2011, p. 14

⁵¹ Bertrand Warusfel, "La définition juridique de la communication audiovisuelle", Revue de droit des technologies de l'information, n° 5, 2000, p. 12

تعريف «البث» بمعناه التقني الكلاسيكي. ومن هنا برز تعريف وظيفي جديد يركز على طبيعة الخدمة لا على الوسيط التقني «كل خدمة تقدم محتوى مبرمجا وموجها للجمهور بقصد الإعلام أو الترفيه أو التعليم تقع ضمن نطاق التنظيم السمعي البصري بصرف النظر عن الوسيلة التقنية التي تستخدم للبث»⁵².

❖ **التعريف في القانون الجزائري:** اعتمد القانون العضوي 12-05 المتعلق بالسمعي البصري تعريفا يجمع بين البث الهيرتزي والساتلي والكابلي مع توسيع محدود نحو الفضاء الرقمي. وقد جاء القانون العضوي 23-14 بتوسيع أكثر ليشمل خدمات البث الرقمي عبر الإنترنت، وإن ظلت حدود هذا التوسيع وآليات تطبيقه التقنية موضع تساؤل في ظل غياب مراسيم تطبيقية كافية⁵³.

المطلب الثاني: مفهوم الترخيص وأنواعه في القانون الإعلامي المقارن

يمثل الترخيص القانوني لممارسة النشاط السمعي البصري أهم أداة تنظيمية تمتلكها هيئات الضبط للتحكم في دخول المشغلين إلى القطاع وفي وضع الشروط المؤطرة لنشاطهم. وللترخيص في الفقه القانوني المقارن عدة أوجه يجب التمييز بينها:

❖ **الترخيص التأسيسي (Autorisation d'établissement):** يمنح حامله الحق في استخدام ترددات راديوية معينة أو في إنشاء بنية تحتية للبث. وهو ترخيص ذو طبيعة تقنية في الدرجة الأولى ويمنح عادة لفترات طويلة نسبيا.

❖ **ترخيص الاستغلال (Autorisation d'exploitation):** يمنح حامله الحق في بث برامج سمعية بصرية موجهة للجمهور. وهو ترخيص ذو طبيعة مضامونية إذ يرتبط بشروط تتعلق بمحتوى البرامج وتنوعها وغيرها من الشروط.

⁵² European Commission, AVMSD 2018/1808 مرجع سابق، المادة 1

⁵³ القانون رقم 23-14 المؤرخ في 18 يوليو 2023، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، المادة 2.

❖ التصريح البسيط (Déclaration simple): يطبق على بعض أشكال البث المحدود الأثر كالإذاعات المحلية الصغيرة في بعض التشريعات، ويقتصر على إعلام هيئة الضبط دون انتظار موافقتها المسبقة.

في السياق الجزائري، يعتمد القانون العضوي 23-14 نظام الترخيص المسبق لجميع أشكال البث السمعي البصري، سواء العمومي منه أو الخاص، مع منح سلطة الضبط صلاحيات واسعة في الفصل في طلبات الترخيص دون تحديد آجال ملزمة أو معايير موضوعية شفافة مكتوبة، مما يفتح الباب أمام اتساع هامش السلطة التقديرية، وهو ما يشكل أحد أبرز الإشكاليات القانونية التي رصدتها الدراسة.

المطلب الثالث: مفهوم الاستقلالية المؤسسية ومعاييرها

يعد مفهوم «الاستقلالية المؤسسية» من المفاهيم الأكثر تعقيدا من حيث التحديد والقياس؛ إذ تذهب السلطات السياسية في معظم دول العالم إلى تبني خطاب الاستقلالية في النصوص القانونية مع الإبقاء على أشكال مقنعة من التبعية الفعلية⁵⁴. وقد طور الفقه القانوني المقارن جملة من المعايير الإجرائية لتحديد مستوى الاستقلالية الحقيقية لهيئة ما، بما يتجاوز الاكتفاء بالنص القانوني نحو اختبار الممارسة الفعلية.

يحدد الفقه المعاصر أربعة أبعاد أساسية للاستقلالية:

❖ استقلالية التشكيل والتعيين: وتتضمن تنوع جهات الترشيح والتعيين (الرئاسة، البرلمان، المجتمع المدني...)، وعدم قابلية الأعضاء للإقالة التعسفية، وتحديد مدد ولاياتهم بشكل واضح وعدم قابليتها للتجديد كضمان لعدم السعي لإرضاء جهة معينة بغية الاستمرار.

❖ استقلالية الميزانية: تتضمن تمويلا خاصا غير خاضع للتخفيض الحكومي، وميزانية معتمدة من البرلمان مباشرة، وعدم الحاجة إلى أي موافقة حكومية مسبقة على كفاءات الإنفاق.

⁵⁴ Marie-Anne Frison-Roche, Le droit des autorités administratives indépendantes، مرجع سابق.

❖ استقلالية اتخاذ القرار: تتمثل في عدم إلزامية تعليمات السلطة التنفيذية على قرارات الهيئة، ووجود آلية طعن قضائية فعالة تكفل مراجعة القرارات دون تدخل الحكومة في هذه المراجعة.

❖ استقلالية الشفافية والمساءلة: تتضمن نشر تقارير دورية تفصيلية، وإتاحة مداوالات جلسات الهيئة للعامة، والخضوع لرقابة برلمانية فعالة لا شكلية.

وسيمثل هذا الإطار أداة تقييمية في الجانب التطبيقي لقياس مستوى استقلالية سلطة ضبط السمعي البصري الجزائرية.

المطلب الرابع: مفهوم التعددية الإعلامية وآليات ضمانها

تمثل التعددية الإعلامية هدفا دستوريا معترفا به في معظم الأنظمة الديمقراطية الحديثة، وتتمثل الإشكاليات القانونية حول التعددية في سؤالين رئيسيين: كيف نعرف «التعددية الكافية»؟ وكيف نضمنها دون الوقوع في معضلة الوصاية على المحتوى؟

يفرق الفقه المقارن بين ثلاثة أنواع من التعددية ذات الصلة بالتنظيم:

❖ تعددية الملكية (Pluralisme externe): تقاس بعدد الجهات التي تمتلك وسائل الإعلام وتنوع هوياتها (عمومية، خاصة مستقلة، خاصة حزبية...) وبغياب التركيز الاحتكاري. وتعالجها معظم التشريعات من خلال وضع قيود على نسبة الملكية المشتركة في وسائل إعلامية متعددة لنفس الشخص.

❖ تعددية المحتوى (Pluralisme interne): تقاس بمدى تنوع وجهات النظر والتيارات الفكرية والسياسية والثقافية المعبر عنها في البرامج، وتفرضها بعض التشريعات من خلال حق الرد وضمانات التغطية المتوازنة للتعددية السياسية والدينية والجهوية.

❖ التعددية الجغرافية (Pluralisme géographique): تستهدف ضمان حضور إعلام محلي وجهوي إلى جانب الإعلام الوطني، وتطبقها بعض التشريعات من خلال التزامات الخدمة العمومية على المشغلين الوطنيين أو بمنح رخص إذاعية محلية بشروط مخففة.

في الحالة الجزائرية، يغلب على النصوص القانونية الاهتمام بتعددية الملكية الشكلية على حساب الاهتمام بتعددية المحتوى فعليا. يعرف المجال في الجزائر قنوات خاصة متعددة لكن تشترك في انتمائها المالي والتحريرى الذي أنتج للجمهور خطابا متجانسا لا يعبر بحق عن التنوع الحقيقي في المجتمع الجزائري.

المطلب الخامس: مفهوم الخدمة الإعلامية العمومية وتحدياتها

تعد الخدمة الإعلامية العمومية من أرقى المفاهيم القانونية في قانون الإعلام الأوروبي، وقد أرست الجماعة الأوروبية في بروكول أمستردام⁵⁵ عام 1997 مبدأ اختصاص كل دولة عضو في تعريف مهام الخدمة العمومية لإعلامها. وتقوم نظرية الخدمة الإعلامية العمومية على أن الإذاعة والتلفزيون العموميين يعتبران مرفقين عامين يخدمان الصالح العام للبلد، لا مشروعين تجاريين تحكمهما قواعد المنافسة فحسب.

وتحدد هذه النظرية جملة من المهام الموكلة للخدمة الإعلامية العمومية، منها ضمان الوصول الشامل لجميع المواطنين بصرف النظر عن موقعهم الجغرافي ومستواهم الاجتماعي، والتنوع في المحتوى من حيث المواضيع والمناطق الجغرافية والتيارات الثقافية، والجودة في الإنتاج البرامجي مع التركيز على المحتوى ذو القيمة الثقافية والتعليمية التي لا تنتجها السوق التجارية عادة، والتوازن في التغطية السياسية من حيث تمثيل الأطراف المختلفة.

وفي السياق الجزائري، تتولى المؤسسة العمومية للتلفزيون الجزائري (ENTV) والإذاعة الجزائرية صفة مرفقين عامين نظريا، غير أن نمط التمويل العمومي غير الواضح وغياب معايير شفافة لقياس الأداء، وهيمنة البيروقراطية على إدارتهما جعلتا تطبيق مفهوم الخدمة العمومية موضع تساؤل مشروع في غياب آليات مساءلة فعالة.

Protocole d'Amsterdam sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres, annexé au Traité d'Amsterdam, 1997⁵⁵

المطلب السادس: مفهوم صلاحيات الضبط والتنفيذ

تجمع هيئات الضبط الإعلامي صلاحيات من ثلاثة أنواع مختلفة في منظومة واحدة⁵⁶، وهو الشيء غير المعتاد في التقسيمات الكلاسيكية للسلطات، مما يجعل هذه الهيئات ذات طبيعة قانونية هجينة خاصة:

❖ الصلاحيات التنظيمية (Pouvoir réglementaire): تتيح لهيئة الضبط إصدار قواعد تفصل النص التشريعي وتحدد كيفية تطبيقه في مجالات محددة كمعايير المحتوى أو أو شروط الترخيص.

❖ الصلاحيات التقديرية (Pouvoir de décision individuelle): تسمح بإصدار قرارات فردية في الحالات المعروضة عليها كمنح الترخيص، رفضه، تجديده أو حتى سحبه.

❖ الصلاحيات الجزية (Pouvoir de sanction): تسمح بتسليط عقوبات على المخالفين بدءا من التحذير وحتى سحب الترخيص وفق تدرج محدد قانونيا.

واجتماع هذه الصلاحيات مجتمعة في هيئة واحدة يشكل إشكالية دستورية في أنظمة الفصل بين السلطات إذ كيف يجوز لهيئة إدارية أن تجمع بين التشريع والتقرير والعقوبة؟ وقد جاءت الأنظمة القانونية الأوروبية بالجواب وكان من خلال مبدأ «الاستقلالية المقابلة للمسؤولية»⁵⁷، إذ تعطى الهيئة صلاحيات استثنائية لكنها تقابل بضمانات المساءلة والشفافية والرقابة القضائية التي تقيد بها وتمنع أي ممارسات تعسفية.

المبحث الثالث: النماذج المقارنة في التنظيم السمعي البصري

سيعنى هذا المبحث باستخلاص الدروس القابلة للتوظيف في السياق الجزائري من تجارب ثلاثة نماذج: النموذج الفرنسي (ARCOM)، والنموذج البريطاني (OFCOM)، والنموذج التونسي (HAICA).

⁵⁶ ARCOM (ex-CSA), Rapport sur l'exercice du pouvoir de sanction, Paris, 2022, p. 78

⁵⁷ Conseil d'Etat: المرجع السابق، ص. 78

المطلب الأول: النموذج الفرنسي — من CSA إلى ARCOM

مر تنظيم القطاع السمعي البصري في فرنسا بمراحل تطور متتابعة تعكس تحولات هامة في الفلسفة السياسية والإعلامية الفرنسية، إذ أسست الهيئة العليا للسمعي البصري (Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle – HACA) عام 1982 كأولى هيئات الضبط الإعلامي الفرنسية، ثم خلفتها لجنة ضمان التعددية (CNCL) عام 1986، وصولاً إلى تأسيس المجلس الأعلى للسمعي البصري (CSA) بموجب قانون 17 يناير 1989⁵⁸. وقد مثل CSA لعدة عقود نموذجاً أوروبياً مرجعياً في تنظيم الإعلام، قبل أن تعاد هيكلته بموجب قانون 25 أكتوبر 2021 إلى ما باتت تعرف بـ ARCOM (Autorité .de régulation de la communication audiovisuelle et numérique⁵⁹).

1. أسباب تحول CSA إلى ARCOM:

جاء هذا التحول كمعالجة عجز النموذج التقليدي في مجارة التحولات الرقمية؛ فعانى CSA من الانتقادات بسبب افتقاره إلى صلاحيات فعالة في مجال المنصات الرقمية والمحتوى العابر للحدود. فبدمج صلاحيات CSA مع الهيئة الوطنية لمكافحة القرصنة (Hadopi)، تشكلت ARCOM هيئة موحدة تجمع بين التنظيم التقليدي والتنظيم الرقمي، مع صلاحيات جديدة لمواجهة المحتوى المضر والزائف على المنصات الرقمية.

2. ضمانات الاستقلالية في ARCOM:

يتكون مجلس ARCOM من تسعة أعضاء: ثلاثة يعينون من قبل رئيس الجمهورية، وثلاثة من قبل رئيس الجمعية الوطنية، وثلاثة من قبل رئيس مجلس الشيوخ. مدة ولاية كل عضو هي ست سنوات غير قابلة للتجديد. ولا يخضع أي منهم للعزل إلا في حالات محدودة جداً. وتمول الهيئة عبر ميزانية مباشرة من ميزانية الدولة لكنها مدرجة في الميزانية البرلمانية

Loi n° 89-25 du 17 janvier 1989 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, JORF, 18⁵⁸

janvier 1989

Loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles, JORF n°0248, 26⁵⁹

octobre 2021

العامة لا في ميزانية وزارة بعينها. ويصدر ARCOM تقاريره الشاملة دوريا ويتيحها علنا عبر موقعه، ويخضع قراراته لرقابة مجلس الدولة الفرنسي.

3. نقاط القوة في النموذج الفرنسي:

تتجلى في توازن جهات التعيين بين السلطات الثلاث والولايات غير القابلة للتجديد، وفي الشفافية عبر نشر تقارير سنوية، وفي توسعها لمواكبة التحولات الرقمية من خلال إنشاء ARCOM. إضافة إلى وجود مجلس الدولة كرقيب قضائي فعال يمنع أي تجاوز للصلاحيات.

4. نقاط الضعف وحدود النموذج:

طالت النموذج الفرنسي انتقادات تعود إلى ظاهرة يسميها بعض الباحثين «الاستقلالية المقيدة» (Indépendance contrainte)؛ إذ رغم غياب التوجيه الحكومي المباشر تجد ARCOM أحيانا نفسها في مواجهة ضغوط غير مباشرة من السلطة التنفيذية. زيادة على ذلك تعاني ARCOM كسابقها CSA من محدودية الوسائل البشرية والمالية أمام اتساع القطاع الرقمي وتسارع تطورات.

المطلب الثاني: النموذج البريطاني — OFCOM

التأسيس والبنية:

تأسس OFCOM بموجب قانون الاتصالات البريطاني لعام 2003. جمع صلاحيات خمس هيئات تنظيمية سابقة في جهاز تنظيمي موحد مهمته ضبط قطاعي الاتصالات والإعلام. وقد مثل هذا الدمج التنظيمي قفزة نوعية سبقت كثيرا من النماذج الأوروبية في استيعاب مبدأ التقارب بين تنظيم الإعلام وتنظيم الاتصالات.

1. نموذج الاستقلالية في OFCOM:

يتكون مجلس OFCOM من رئيس وعدد من الأعضاء غير التنفيذيين يعينون من قبل وزير الثقافة والاتصالات وفق إجراءات شفافة تخضع لضوابط رقابة الخدمة المدنية البريطانية. والأهم أن OFCOM يمتلك بموجب القانون قدرا من الاستقلالية المؤسسية يمنعه من تلقي تعليمات تفصيلية من الوزارة فيما يتعلق بقرارات التنظيم الفردية.

2. الخصوصية التمويلية:

يتفرد نموذج OFCOM بتمويله المزدوج، وتتكون من جزء من الرسوم المفروضة على المشغلين وجزء من الميزانية العمومية، مما يوفر له قدرا من الاستقلالية المالية.

3. الامتداد نحو السلامة الرقمية:

جاء Online Safety Act 2023 ليضيف إلى مهام OFCOM صلاحيات رقابية جديدة تشمل المنصات الرقمية الكبرى كـ YouTube و Facebook و TikTok، مانحا إياه أدوات لم تتوفر لأي هيئة تنظيمية إعلامية أوروبية من قبل. وتخوله هذه الصلاحيات حتى إمكانية فرض غرامات تصل إلى 10% من الإيرادات العالمية للمنصة في حالات الإخلال الجسيم بمتطلبات السلامة⁶⁰.

4. أما بالنسبة للحالة الجزائرية:

يقدم نموذج OFCOM دروسا ذات صلة مباشرة بالسياق الجزائري، إذ يبرز أهمية الدمج التنظيمي بين الإعلام والاتصالات في مواجهة التقارب الرقمي، ضرورة التمييز بين حوكمة

⁶⁰ Online Safety Act 2023, c. 50, Section 85, UK Parliament, London, 2023

الهيئة وقرارات التنظيم الفردية لمنع التدخل السياسي، وكذا أهمية بناء قدرات مؤسسية تقنية متخصصة.

المطلب الثالث: النموذج التونسي — HAICA

1. سياق التأسيس:

أسست الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري (HAICA⁶¹) بموجب المرسوم 116-2011 الصادر في نوفمبر 2011 في سياق مرحلة الانتقال الديمقراطي التونسي التي أعقبت أحداث 2011. ومثل تأسيسها انتقالا نوعيا من نظام التنظيم الحكومي المباشر إلى محاولة جادة لبناء هيئة ضبط مستقلة.

2. خصوصية النموذج التونسي:

يتميز نموذج HAICA بخصائص محددة تجعله الأقرب للحالة الجزائرية من بين النماذج المقارنة، فهو يمثل تجربة عربية في سياق ما بعد استعماري تواجه تحديات التحول من نظام حكومي مركزي نحو تنظيم مستقل. ويتشكل HAICA من تسعة أعضاء يختارون بتوافق بين رئاسة الجمهورية والمجلس الوطني التأسيسي ثم الجمعية التأسيسية، بحضور ممثلي المجتمع المدني ضمن تشكيله.

3. التحديات التي واجهتها HAICA:

تشكل التحديات التي واجهتها HAICA درسا للحالة الجزائرية؛ إذ يلخصها المختصون ثلاث نقاط: أولا، ضعف صلاحيات الإنفاذ في مواجهة القنوات المخالفة التي رفضت الامتثال لقراراتها. ثانيا، التمويل المحدود الذي أعاق استقطاب الكفاءات وتطوير القدرات التقنية. ثالثا، عدم الاستقرار السياسي في تونس بعد 2019 الذي أفضى إلى تهميش HAICA وتناقص صلاحياتها في ظل التعديلات الدستورية.

⁶¹ Décret-loi n° 2011-116 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de la communication audiovisuelle et à la création d'une Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle, JORT n° 85, 4 novembre 2011

4. معطى الموازنة بين النماذج الثلاثة:

يظهر الجدول التالي الأبعاد المقارنة بين النماذج الثلاثة على معايير الاستقلالية الرئيسية:

المعيار	(تونس) HAICA	(بريطانيا) OFCOM	(فرنسا) ARCOM
تعدد جهات التعيين	رئاسة + برلمان + مدني	وزير + قواعد صارمة	ثلاث سلطات
عدم قابلية التجديد	نعم (6 سنوات)	نعم (محدد)	نعم (6 سنوات)
استقلالية الميزانية	ضعيفة	مزدوجة (رسوم + عامة)	جزئية (برلمانية)
رقابة قضائية	المحاكم الإدارية	المحاكم الإدارية	مجلس الدولة
نشر التقارير	متقطع	منتظم وتفصيلي	منتظم وتفصيلي
صلاحيات رقمية	محدودة	متطورة جدا (OSA 2023)	متطورة (ARCOM)

جدول 1: جدول يمثل الأبعاد المقارنة بين النماذج الثلاثة على معايير الاستقلالية الرئيسية

المطلب الرابع: الدروس المقارنة وإمكانية التوظيف في السياق الجزائري

يمكن استخلاص منظومة من الدروس المنهجية من هذه المقارنة الثلاثية يمكن أن تسعف في بناء الأرضية النقدية للجانب التطبيقي من الدراسة:

- ❖ لا يشكل الشكل القانوني وحده ضمانا للاستقلالية؛ فالهيئات الثلاث تتشابه في هيكلها الشكلي لكنها تتفاوت تفاوتاً كبيراً في مستوى الاستقلالية الفعلية. والفارق ليس في النص القانوني بل في الممارسة المؤسسية والثقافة السياسية المحيطة.
- ❖ التمويل الكافي والمستقر شرط لازم لكفاءة هيئة الضبط؛ إذ تعاني HAICA من آثار التمويل المحدود على مدى سنوات أكثر من معاناتها من القيود النصية.
- ❖ مواجهة التحولات الرقمية تستلزم إصلاحاً استباقياً لا تكييفاً دفاعياً متأخراً؛ إذ يقدم نموذج الانتقال من CSA إلى ARCOM ومن OFCOM إلى نظام Online Safety Act نموذجين متكاملين لكيفية مواكبة التشريع لتطورات البيئة الرقمية.

❖ الشفافية والمساءلة الاجتماعية أقوى ضمانات الاستقلالية على المدى الطويل؛ إذ يثبت النموذجان الفرنسي والبريطاني أن نشر القرارات المعللة وإتاحة التقارير الشاملة ينشئ رأيا عاما ورقابة مدنية أكثر فاعلية من أي نصوص قانونية مجردة.

يختتم هذا الفصل الذي انصرف إلى بناء الإطار النظري والمفاهيمي للدراسة بجملة من الاستنتاجات التي تشكل القاعدة التي سينجز فوقها الفصل الثاني والفصل التطبيقي.

سيبني الفصل الثاني المخصص للتطور التشريعي والدستوري للمنظومة الجزائرية على الأدوات المفاهيمية والنظرية التي أرسيت في هذا الفصل: فالتحليل التاريخي للمراحل التشريعية سيستعمل عدسة تحولات النماذج الإعلامية؛ وتقييم كل مرحلة سيستند إلى معايير الاستقلالية المحددة في المبحث الثالث؛ والنقد التركيبي لكل نص سيستثمر مفاهيم الترخيص والتعددية والخدمة العمومية التي ضبطت في المبحث الثاني. وبهذه الطريقة يشكل هذا الفصل النظري مفتاحا حقيقيا للفصلين اللاحقين.

الفصل الثاني:

التطور التشريعي والدستوري للتنظيم القانوني للقطاع السمعي
البصري في الجزائر

تمهيد

لا تفهم النصوص القانونية في معزل عن العوامل التاريخية التي نشأت فيها؛ فالقانون ليس مجرد أحكام مجردة تسبح في فراغ مؤسسي، بل هو ترسيم رسمي للتوازنات السياسية والاجتماعية السائدة في لحظة تاريخية. وهذه الحقيقة تكتسب أهمية مضاعفة حين يتعلق الأمر بتشريعات الإعلام؛ إذ لا يوجد في عالمنا قطاع أكثر ارتباطا بالمناخ السياسي للحظة التي تصاغ فيه قوانينه من قطاع الإعلام السمعي البصري.

وفي الجزائر تحديدا، يكشف التتبع التاريخي للمنظومة التشريعية الإعلامية أنها عرفت من التحولات ما يتجاوز ما عرفته كثير من دول المنطقة المغاربية؛ وأن كل منعطف تشريعي كبير كان مرتبطا بسياق سياسي محدد يفسره أكثر مما يفسره أي منطق قانوني داخلي مستقل. فقانون الإعلام لعام 1982 كان ابنا شرعيا لدولة الحزب الواحد وفلسفتها في الإعلام الموجه؛ وقانون الإعلام لعام 1990 كان وليد الانفتاح الدستوري الذي أقره دستور 1989 تحت ضغط أزمة أكتوبر 1988؛ وقانون الإعلام لعام 2012 جاء في سياق ما عرف بالربيع العربي وما أفرزه من ضغوط إقليمية نحو إصلاح إعلامي محكوم ومدار. وأخيرا فإن دستور 2020 والقانون العضوي 23-14 لعام 2023 نشأ في سياق مرحلة ما بعد الحراك الشعبي 2019 وما أفرزه من حاجة السلطة إلى تجديد مشروعيتها الدستورية⁶².

وتتنظم مباحث هذا الفصل في ثلاثة محاور كبرى. يغطي المبحث الأول مرحلة الاحتكار العمومي الكامل (1962-1989)، والمبحث الثاني يعالج مرحلة الانفتاح المحكوم (1990-2011)، والمبحث الثالث يتناول مرحلة إعادة البناء التشريعي (2012 إلى 2023). ويكرس كل مبحث اهتماما خاصا للسياق السياسي الذي أنتج النصوص، ثم للتحليل القانوني الداخلي لهذه النصوص، ثم للتقييم النقدي في ضوء المعايير الدولية.

⁶² بوراس محمد، "تطور المنظومة التشريعية للإعلام في الجزائر - من التقييد إلى الانفتاح"، مجلة المعيار، المجلد 10، العدد 4، 2020.

المبحث الأول: مرحلة الاحتكار العمومي الكامل (1962-1989)

تعاني المنظومة التنظيمية الإعلامية الجزائرية المعاصرة عدة إشكاليات البنيوية لا يمكن فهمها دون العودة إلى جذورها التأسيسية؛ إذ إن كثيرا من الإشكاليات في الشق التطبيقي ليست عارضة بل تتجذر في قيم ومرجعيات ومؤسسات نشأت مع الدولة الوطنية وترسخت على مدى سنين طويلة دون أن يحدث التعاقب القانوني الشكلي ما يكفي لحلها. ويقدم هذا تشريحا لتلك الإشكاليات المتجذرة.

المطلب الأول: فلسفة الدولة الجزائرية في الإعلام غداة الاستقلال

1. الإرث الاستعماري وأثره في صياغة نموذج الإعلام الوطني:

حين نالت الجزائر استقلالها في جويلية 1962، كان الموروث الإعلامي الذي وجدته أمامها هشاً ومتناقضاً، فالإذاعة والتلفزيون مؤسسان وفق النمط الفرنسي وكانا يخدمان الحضور الاستعماري لا الجمهور الجزائري، في حين كانت الأغلبية الساحقة من الجزائريين بعيدة عن العمل الإعلامي احترافيا بفعل سياسات الإقصاء الاستعماري من المراكز التعليمية والمهنية العليا. وهذا الإرث المزدوج بنية تحتية متاحة وكفاءات بشرية قليلة رسم ملامح النموذج الإعلامي الذي ستتبناه الدولة الوطنية الجديدة.

ومن الناحية الأيديولوجية، جاء القادة الجزائريون الأوائل من مرجعية أن الإعلام هو أداة تخدم مشروع التحرر الوطني وبناء الدولة ووحدة الأمة، لا شأنًا حرا مستقلا يسهم في نقاش عام تعددي. وهي ذات الروح السائدة في كثير من دول العالم الثالث التي نالت استقلالها في نفس الفترة، حيث كان الوعي القومي التحرري يضيق مساحة التصور الليبرالي لدور الإعلام.

2. الإعلام في المنظومة الاشتراكية الجزائرية:

جاء ميثاق طرابلس عام 1962 وميثاق الجزائر عام 1964 وفي طياتهما تصور واضح ومعلن لدور الإعلام في الدولة الوطنية: الإعلام عنصر من عناصر البناء الاشتراكي، وأداة

توعوية تعزز وحدة الشعب وتروج لسياسات الثورة. وقد ترجم هذا التصور عمليا في منظومة احتكار شامل للبث السمعي البصري من قبل الدولة، تجلت في إنشاء الشركة الوطنية للتلفزيون والإذاعة الجزائرية (ENRS) عام 1963 ثم تحولها التدريجي إلى مؤسسة موحدة البنية.

3. الإذاعة والتلفزيون بوصفهما مرفقين سياديين:

جمعت هذه المرحلة في تصورهما للإعلام بين مبررين متشابكين: الأول اقتصادي بحث يشير إلى عزز القطاع الخاص الناشئ عن الاستثمار في بنية إعلامية سمعية بصرية باهظة التكاليف، والثاني أيديولوجي يرى في الإعلام رمزا من رموز السيادة الوطنية لا يمكن وضعه بين يدي الخواص⁶³، وهو الأمر الذي جعل أي مساس به تهديدا للوحدة الوطنية لا مجرد خيار سياسي قابل للمراجعة.

المطلب الثاني: الإطار التشريعي لمرحلة ما قبل 1982

1. غياب تشريع إعلامي متخصص:

تتسم المرحلة الممتدة من 1962 إلى 1982 بغياب شبه تام لتشريع إعلامي متخصص ينظم بنصوص واضحة علاقة الدولة بالإعلام السمعي البصري. فالإذاعة والتلفزيون كانا يعملان في ظل إطار قانوني يجمع بين أوامر تنفيذية رئاسية، ومراسيم وزارية قليلة، وإحالة ضمنية إلى بعض نصوص الحقبة الاستعمارية التي لم تلغى. وهذا الغموض التشريعي لم يكن مصدر قلق في ذلك الوقت لأن الإذاعة والتلفزيون كانا جزءا لا ينفصل عن الدولة فعليا.

2. المرسوم رقم 63-284 ونظام الإذاعة المركزية:

صدر المرسوم 63-284 المؤرخ في 1 أوت 1963 الذي الإذاعة والتلفزيون الجزائري (RTA) ووضعها تحت سلطة وزارة الإعلام مع إسناد مهمة الخدمة العمومية إليها. وقد

⁶³ إبراهيم لونيس، السياسة الإعلامية في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، 2010، ص. 67.

تبنى هذا المرسوم نموذجاً تنظيمياً شبه عمومي على ظاهرياً إذ اعتمد هيكلًا يوحي بالاستقلالية الإدارية، في حين أبقى من الناحية الفعلية على التبعية للسلطة السياسية من خلال تعيين المجلس الإداري والمدير العام من قبل السلطة التنفيذية مباشرة دون أي اشتراط لكفاءات مهنية معينة⁶⁴.

3. دستور 1963 وتغيب حرية الإعلام:

كرس دستور 1963 في المادة التاسعة عشرة منه «حرية الصحافة وحرية وسائل الإعلام الأخرى»⁶⁵..... لكنه قيدها فوراً بعبارة «يحدد القانون كيفية ممارسة هذه الحريات»؛ إذ يصبح القانون العادي هو المحدد الحقيقي لمضمون هذه الحرية لا الدستور. وفي غياب برلمان تعددي حقيقي أو قضاء دستوري مستقل، كان هامش الحرية الفعلية المنبثق عن هذا النص الدستوري ضيقاً إلى حد العدم.

4. مرحلة الهواري بومدين وتعميق الاحتكار الإعلامي:

جاءت مرحلة الرئيس هواري بومدين (1965-1978) بتعميق إضافي لنمط الاحتكار الإعلامي وتوظيف التلفزيون والإذاعة بصورة أكثر صراحة كأداتين للتعبئة الوطنية ونشر خطاب الاشتراكية. وتجلّى ذلك في مضمون البرامج التي كرست حصصاً كبيرة للخطاب السياسي الحكومي والتلفزيون التعليمي الذي أسس عام 1971 كجزء من برنامج «الثورة الثقافية».

المطلب الثالث: قانون الإعلام 82-01 — أول تشريع متخصص

1. السياق السياسي لإصدار القانون:

صدر قانون الإعلام رقم 82-01 المؤرخ في 6 فيفري 1982 في ظل رئاسة الشاذلي بن جديد الذي جاء بسياسة اقتصادية أكثر انفتاحاً من سلفه، لكنه حافظ على النمط السياسي للحزب الواحد. وجاء هذا القانون استجابة لضغوط دولية ومطالبات داخلية في

⁶⁴ المرسوم رقم 63-284 المؤرخ في 01 أوت 1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 57، 1963

⁶⁵ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 08 سبتمبر 1963.

تحرير القطاع الإعلامي؛ وهو ما يفسر الطابع التوفيقي الإشكالي لنصوصه التي تجمع بين خطاب الحرية الإعلامية ومنظومة آليات الضبط والرقابة.

2. المبادئ المعلنة في القانون:

جاء قانون 01-82 بجملة من المبادئ كانت متقدمة من حيث صياغتها القانونية كحرية الإعلام، وحق المواطن في الإعلام، ومبدأ الصدق في نقل الأخبار. غير أن هذه المبادئ جاءت مقيدة في المادة السادسة والثلاثين من هذا القانون، فربطت ممارسة الحرية الإعلامية بـ«الحفاظ على الوحدة الوطنية» وهو مفهوم يفتح أمام السلطة مجالا تقديريا لا متناهي في تعريف وتحديد ما يتنافى مع هذا المنطلق.

3. احتكار الإعلام السمعي البصري في قانون 01-82:

حدد القانون 01-82 في مادته الخامسة صراحة احتكار الدولة للإعلام السمعي البصري، دون فتح الباب أمام منح أي ترخيص لإذاعة أو تلفزيون خاص. وقد استند القانون في تبرير هذا الاحتكار إلى مبررين: يتمثل الأول في «السيادة الوطنية على طيف الترددات» باعتبارها ملكا عاما لا يجوز للخواص استغلاله، ويتمثل الثاني في «خطورة تأثير الإعلام السمعي البصري على الوحدة الوطنية» مما يستوجب بقاءه تحت الإشراف المباشر للدولة.

4. التقييم النقدي لقانون 01-82:

يكشف التحليل النقدي لقانون 01-82 أنه حتى بمعايير ثمانينيات القرن العشرين جاء متأخرا عن مسار التطور الإعلامي الدولي؛ إذ صدر في اللحظة التاريخية التي كانت فيها موجة خصخصة الإعلام السمعي البصري تجتاح أوروبا الغربية فأطلقت فرنسا أولى الإذاعات الخاصة قانونيا عام 1982 ثم فتحت قطاع التلفزيون للخواص عام 1986، كان القانون الجزائري يعيد تكريس الاحتكار العمومي بنصوص أكثر صرامة. وهذا التعاكس في

المسارات لم يكن عرضيا بل كان تعبيرا عن اختلاف جذري في رؤية الدولتين لدور الإعلام في المجتمع.

المطلب الرابع: دستور 1976 والإطار الدستوري للإعلام في ظل الحزب الواحد

1. الميثاق الوطني 1976 وتأطير وظيفة الإعلام:

جاء الميثاق الوطني لعام 1976 والدستور الصادر في نفس السنة بالإطار الإيديولوجي والدستوري الأوضح والأكثر تفصيلا لدور الإعلام في الدولة الجزائرية الاشتراكية. فقد نصت المادة الخامسة والخمسين من دستور 1976 على أن «لا مساس بحرية المعتقد ولا بحرية الرأي» مع تقييدها الصريح بـ«لا يمكن ممارسة هذه الحريات لضرب أسس الثورة»⁶⁶. وقد كشف هذا النص عن الفهم الوظيفي الذي تتبناه الدولة للإعلام ألا وهو أداة للغايات السياسية لا حق أصيل.

2. غياب أي آلية لضمان الاستقلالية:

يلاحظ في بنية قانون الإعلام 82-01 ودستور 1976 غياب تام لأي آلية مؤسسية تحمي الإعلام من التدخل السياسي المباشر؛ فلا هيئة مستقلة، ولا محكمة دستورية ذات صلاحية فعلية، ولا ضمان لاستقلالية التحرير في المؤسسات الإعلامية العمومية. تركزت السلطة التقديرية في كل ما له علاقة بمحتوى الإعلام وإدارته في يد الحكومة دون أي رقابة خارجية مستقلة.

3. الإذاعة والتلفزيون في خدمة مشروع التحديث:

على الرغم مما تقدم، لا يعني النقد القانوني لمرحلة الاحتكار العمومي أن الإذاعة والتلفزيون الجزائريين لم يؤديا دورا في التنمية الاجتماعية والثقافية. فقد أسهما فعلا في محو الأمية السمعية البصرية، ونشر الوعي الصحي، والتربية على الهوية الوطنية في مرحلة كانت فيها الأمة حديثة التأسيس. غير أن هذه الوظائف الإيجابية التي اضطلع بها الإعلام العمومي

⁶⁶ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 22 نوفمبر 1976، المادة 55.

لا تلغي القيود البنيوية الجوهرية على الحرية الإعلامية التي تحددها الدراسة موضوعا للتقييم النقدي.

المطلب الخامس: أزمة أكتوبر 1988 وانهيار النموذج الاحتكاري

1. الأزمة وأبعادها:

شكلت أحداث أكتوبر 1988 منعطفا تاريخيا في مسار النظام السياسي وبصورة غير مباشرة في مسار التشريع الإعلامي. فقد كشفت الأحداث عن هشاشة المشروعية الشعبية لنظام الحزب الواحد وعن عمق الهوة بين الخطاب الإعلامي الرسمي المفعم بالإنجازات والواقع الاجتماعي المتأزم. وقد أسهم التلفزيون الحكومي نفسه في تأجج الأزمة حين تأخر في الاعتراف بحجم الاحتجاجات وواصل بثه للبرامج الاعتيادية في حين كانت شوارع العاصمة تشتعل.

2. دور الإعلام في الأزمة وما كشفه:

كشف سلوك الإعلام العمومي خلال أزمة أكتوبر 1988 بصورة صارخة عن الخلل البنيوي في نموذج الإعلام الحكومي الموجه: فهو نظام أبان عن ضعف كبير في أكثر اللحظات التي يحتاج فيها الشعب إلى معلومة موثوقة وموضوعية. وقد ولد هذا الكشف ضغطا نحو إصلاح إعلامي لم يكن متوقعا.

3. رد الفعل التشريعي: نحو دستور 1989:

أدت أزمة أكتوبر 1988 وضغوطها إلى تسريع مسار الإصلاح السياسي الذي توج بدستور 23 فبراير 1989، الذي أنهى معه نمط الحزب الواحد وما يترتب عليه من أحادية إعلامية. وكان هذا الدستور بداية مرحلة جديدة كليا في تاريخ التشريع الإعلامي الجزائري وهي ما سيعالجه المبحث الثاني.

المطلب السادس: تقييم مرحلة الاحتكار العمومي في ضوء المعايير الدولية

1. غياب الاستقلالية:

يثبت التحليل التاريخي المفصل لهذه المرحلة الطويلة (1962-1989) غياب أول وأهم معيار في أي منظومة تنظيمية محكمة، وهو الاستقلالية. واتسمت المرحلة بغياب هيئة ضبط مستقلة، ولا فصل بين الإدارة والتحرير، ولا حماية قانونية للصحفيين من التدخل التنفيذي في المحتوى. وهذا الغياب لم ثغرة قانونية قابلة للإصلاح بتعديل النصوص، بل هو نتيجة فلسفة متكاملة ومتماسكة في نظرتها إلى الإعلام بوصفه أداة سياسية لا فضاء عاما.

2. غياب التعددية:

لا يمكن الحديث عن تعددية إعلامية في سياق احتكار مطلق للبث السمعي البصري من قبل الدولة. والتنوع الإثني والجهوي والثقافي الغني في الجزائر لم يجد نفعا في تنويع المحتوى الإعلامي في ظل منظومة مركزية توجه المضمون وفق أولويات سياسية موحدة⁶⁷.

3. الخدمة العمومية بمعزل عن المساءلة:

عملت مؤسسات الإذاعة والتلفزيون خلال هذه المرحلة تحت وصف «مرافق عامة» لكن دون الخضوع لأي مساءلة حقيقية لمدى تحقيقها لوظائفها العمومية المنوطة إليها. فلم يكن هنالك أي معايير أداء محددة، ولا جهة رقابية مستقلة تقيم المضمون بمعزل عن السلطة التنفيذية، ولا آليات فعالة لتلقي شكاوى الجمهور ودراستها. وهذا الفراغ في منظومة المساءلة أدى إلى ترسخ ثقافة إعلامية تضع «خدمة الخطاب الرسمي» هي المعيار الأساسي لتقييم الأداء المؤسسي، وهي ثقافة لم تنته مع صدور قانون الإعلام 1990.

⁶⁷ Reporters Sans Frontières (RSF), Classement mondial de la liberté de la presse, Paris, 2024

المطلب السابع: استمرارية البنى رغم التحول النصي — مقارنة تحليلية

إن التحول التشريعي الجذري الذي جاء به دستور 1989 وقانون الإعلام 1990 كان تحولا في المبادئ الظاهرية والهياكل الشكلية قبل أن يكون تحولا في الثقافة المؤسسية والممارسة الفعلية. فالكوادر الإعلامية التي بنيت في زمن الاحتكار العمومي بقيت ثابتة في مواقعها، وبقيت نفس الممارسات ونفس الإشكاليات دون حلول.

وعليه فإن تغير الإطار القانوني شرط ضروري للإصلاح الإعلامي لكنه لا يمثل شرطا كافيا بمعزل عن الإصلاح الثقافي والمؤسسي العميق الذي يحتاج إلى أجيال لا لأعوام. وهذا الدرس الذي يمكن استخلاصه من الحالة الجزائرية.

لم يكن الاحتكار العمومي للإعلام السمعي البصري في هذه المرحلة مجرد خيارا تشريعيا معززا بنصوص قانونية قابلة للتغيير؛ بل كان تعبيرا عن فلسفة شاملة في الحكم ترى في الإعلام ركيزة للسلطة لا أداة لخدمة الجمهور. ومن ثم فإن أي إصلاح لهذه المنظومة سيظل دون فعالية حقيقية ما لم يعالج المستوى الفلسفي المتجذر وليس النصوص المجردة فقط.

كما أكد ما توصلنا إليه في المبحث أن هذه المرحلة أسست لثلاثة موروثة بنوية ستبقى تلقي بظلالها على المراحل القادمة ألا وهي ثقافة التبعية الإعلامية للسلطة التنفيذية، وغياب الرقابة الذاتية القائمة على معايير مهنية مستقلة، وعدم وجود مجتمع مدني إعلامي قادر على الضغط من خارج دائرة النظام السياسي لفرض معايير الاستقلالية.

كما أن أزمة أكتوبر 1988 لم تكن سببا بسيطا للإصلاح الإعلامي بقدر ما كشفت هشاشة بنية نموذج الإعلام المتبنى وعجزه؛ وفهم هذه الهشاشة المتراكمة هو المدخل الصحيح لاستيعاب حدود الإصلاح الذي أحدثه دستور 1989 وقانون 1990 وهو ما سيتناوله المبحث الثاني.

المبحث الثاني: مرحلة الانفتاح المحكوم (1990—2012)

تمثل المرحلة الممتدة من 1990 إلى 2012 أكثر المراحل تعقيدا وتناقضا في تاريخ التشريع الإعلامي الجزائري؛ إذ جمعت بين درجات متقدمة من الانفتاح القانوني الشكلي التي شهدتها البلاد منذ الاستقلال وبين أشد درجات التضييق الفعلي على الحرية الإعلامية. فقد أفرزت هذه المرحلة فجوة حادة بين ما نصت عليه التشريعات من حريات معلنه وما مارسه السلطة من هيمنة غير معلنه، وهي الفجوة التي تشكل البنية التحتية لإشكالية هذه الدراسة في مجملها.

المطلب الأول: دستور 1989 وثورة المبادئ الإعلامية

1. القطيعة الدستورية:

جاء دستور 23 فبراير 1989 منهيًا معه المرجعية الاشتراكية ذات الحزب الواحد؛ إذ اعتمد للمرة الأولى في تاريخ الجزائر المستقلة مبدأ التعددية السياسية. وعلى صعيد الإعلام، نصت المادة الخامسة والثلاثون والتاسعة والثلاثون من هذا الدستور على «حرية الرأي وحرية التعبير» دون تقييدها بعبارات من قبيل «في خدمة الاشتراكية» التي ميزت النصوص السابقة. وكان هذا الحذف وحده تحولا بالغ الدلالة في الخطاب الدستوري حتى وإن ظلت الممارسة الفعلية بعيدة عن مستوى هذا الإعلان.

2. التعددية الحزبية وأثرها في المشهد الإعلامي:

خلق دستور 1989 معتمدا التعددية الحزبية فضاء سياسيا جديدا أصبح يستلزم إعلاما قادرا على مجاراة عن هذا التنوع؛ وهو ما أسس لقانون الإعلام الجديد الذي صدر في العام التالي. فالتعددية السياسية والتعددية الإعلامية مفهومان متلازمان: لا تعددية حزبية حقيقية دون تعددية إعلامية تتيح للأحزاب نقل خطابها للجمهور، ولا تعددية إعلامية ذات معنى في ظل نظام أحادي يملئ المحتوى.

المطلب الثاني: قانون الإعلام 90-07 — نص الانفتاح وتناقضاته

1. الإطار العام للقانون:

صدر قانون الإعلام 90-07 المؤرخ في 3 أبريل 1990 نتيجة للتحول الدستوري، وجاء بالتقدم القانوني الأبعد مدى في تاريخ التشريع الإعلامي الجزائري من حيث الإقرار بمبادئ الحرية. فقد أقر الحق في إنشاء صحف مكتوبة مستقلة دون حاجة إلى ترخيص مسبق بل بمجرد تصريح، كما أقر مبدأ حق إنشاء قنوات إذاعية وتلفزيونية خاصة. غير أن هذا الإقرار المبدئي ربط بشروط بينت لاحقا أنها جعلت الحق الإذاعي والتلفزيوني الخاص حبيس النصوص بعيدا عن الواقع

2. إشكالية الاحتفاظ بالاحتكار السمعي البصري:

على الرغم من تحرير الصحافة المكتوبة فعليا، أبقى قانون 90-07 على احتكار الدولة للبحث السمعي البصري من خلال المادتين التاسعة والخمسين والستين اللتين نصتا على إمكانية منح تراخيص للقطاع الخاص في الإذاعة والتلفزيون لكن «وفق شروط تحدّد بمرسوم تنفيذي». وهذه العبارة الأخيرة كانت بالغة الأهمية من الناحية القانونية: فمن خلالها احتفظت السلطة التنفيذية بالسلطة التقديرية الكاملة في تحديد متى وكيف وبأي شروط يفتح القطاع السمعي البصري للخواص. ولم يصدر هذا المرسوم التنفيذي قط طوال سنوات تطبيق قانون 1990.

3. المجلس الأعلى للإعلام — هيئة الضبط الأولى:

أسس قانون 90-07 «المجلس الأعلى للإعلام» كأولى هيئات الضبط الإعلامي في الجزائر. وقد شكل هذا المجلس نواة التصور لهيئة مستقلة، عضويتها من خارج الحكومة، وتختص بالسهر على احترام مبادئ الإعلام وضمان التعددية. غير أن التطبيق الفعلي كشف محدودية هذا المجلس: فقد بقيت مهامه محصورة في الدور الاستشاري والرقابي الإعلاني

دون صلاحيات فعلية لضبط المحتوى أو إيقاع عقوبات ردعية. وتم حل هذا المجلس عمليا مع اندلاع الأزمة السياسية عام 1992.

4. تقييم قانون 90-07 في ضوء معايير الاستقلالية:

رغم تقدمه النسبي، يكشف تطبيق معايير الاستقلالية الأربعة التي حددها المبحث الثاني من الفصل الأول على قانون 90-07 نقائص كبيرة، فاستقلالية التعيين في المجلس الأعلى للإعلام كانت منقوصة لأن جل الأعضاء عينوا بمرسوم رئاسي، واستقلالية الميزانية لم يتم تفصيلها ضمن نصوص القانون ذاته، واستقلالية القرار كانت ضعيفة نتيجة الطابع الاستشاري للهيئة، وأما معيار الشفافية فلم يكن ضمن الحسبان في مرحلة انتقال سياسي متسارع وغير مستقر.

المطلب الثالث: العشرية السوداء وأثرها في المنظومة الإعلامية (1992—2000)

1. السياق السياسي الاستثنائي:

أدى إلغاء نتائج الانتخابات التشريعية في جانفي 1992 وإعلان حالة الطوارئ في البلاد إلى ما عرف بـ«العشرية السوداء» التي شكلت سياقاً استثنائياً طغى على جميع المكتسبات التشريعية التي أحدثها قانون 1990. فقد خضع الإعلام لرقابة أمنية مشددة وأغلقت عديد الصحف بقرارات إدارية وتعرض كثير من الصحفيين لملاحقات قضائية. وأتاحت حالة الطوارئ للسلطة التنفيذية تعليق الحقوق الإعلامية المكفولة نظرياً في القانون العادي.

2. الإعلام العمومي في زمن الأزمة:

لم يطبق مبدأ الحياد الإعلامي على الإذاعة والتلفزيون العموميين خلال العشرية السوداء؛ بل وظفا كأداتين للدفاع عن الموقف الرسمي في ظل الصراع مع الجماعات المسلحة وتبرير الإجراءات الأمنية. ومن الناحية القانونية، جاء مرسوم 93-74 متضمناً قرارات بفتح قطاع السمعي البصري ثم سحب قبل تطبيقه في ظرف أشهر قليلة، كاشفاً عن حدة التعارض بين مسار الانفتاح القانوني وضرورات الهيمنة السياسية على الإعلام في سياق أزمة أمنية حادة.

3. الصحافة المكتوبة الخاصة كتعبير عن الهامش الممكن:

في مقابل الاحتكار السمعي البصري المستمر في تلك الفترة، نشأت في هذه المرحلة صحافة مكتوبة خاصة نسبيا نشطت في الحيز المتاح من حرية التعبير؛ إذ أتاح تحرير الصحافة المكتوبة في 1990 نمو عشرات الصحف والمجلات المستقلة التي قامت رغم القيود بدور إعلامي نقدي لا سابق له في الجزائر. غير أن هذا الهامش ظل قائما في الصحافة المكتوبة وحدها في حين بقي الإعلام السمعي البصري خارج دائرة الانفتاح الفعلي.

المطلب الرابع: مرحلة ما بعد الأزمة وتحولات التسعينيات المتأخرة والعقد الأول من الألفية

1. إعادة بناء الشرعية والسيطرة الإعلامية:

مع انفراج حدة الأزمة الأمنية نهاية التسعينيات وانتخاب الرئيس عبد العزيز بوتفليقة عام 1999، بدأت مرحلة إعادة بناء المشروع السياسية وهو ما انعكس على المنظومة الإعلامية. فقد سعت السلطة إلى الظهور بمظهر الانفتاح الإعلامي مع الاحتفاظ بأدوات السيطرة الفعلية؛ فسمح بوسائل إعلام مكتوبة أكثر ليبرالية في الشكل مع إبقاء الإذاعة والتلفزيون تحت الإشراف الحكومي المباشر.

2. ظهور البث الفضائي وتحديه للاحتكار:

أحدث انتشار أطباق الاستقبال الفضائي في الجزائر خلال فترة التسعينيات تحولا موضوعيا في معادلة الاحتكار الإعلامي، فقد أصبح الجزائريون قادرين على الوصول إلى محتوى القنوات العربية والأجنبية، والتي تقدم محتوى مختلفا كسر معه الأحادية الإعلامية المحلية دون أن يملك المشرع الجزائري أداة قانونية فعالة للتحكم في هذا الاستقبال. وأسهم هذا التطور التقني في تجاوز أحد أهم الأسباب الرئيسية لاحتكار الدولة للبث وهو «الحفاظ على الوحدة الثقافية الوطنية»؛ إذ صار المشاهد الجزائري منفتحا على عشرات القنوات العربية والأجنبية دون أن المساس بالوحدة الوطنية على الشاكلة التي افترضها المشرع.

3. انتشار الإنترنت والتأثير في مفهوم الاحتكار:

سمح انتشار شبكة الإنترنت بداية من عام 1999 في الجزائر بتوسيع هامش التحدي للاحتكار الإعلامي إلى مستوى أعلى؛ فأصبحت قراءة الصحف الإلكترونية العربية والدولية وولوج وجهات نظر متعددة أمرا في المتناول لشريحة كبيرة من المواطنين. وقد أفضى هذا التطور إلى وعي تدريجي لدى المشرع الجزائري بأن الاحتكار المحلي للبث لا يعني بالضرورة التحكم في المحتوى وتدفق المعلومات كما كان ممكنا قبل عصر الأقمار الصناعية والإنترنت.

المطلب الخامس: قانون الإعلام العضوي 05-12 — إصلاح في زمن الربيع العربي

1. السياق الإقليمي والدوافع:

صدر قانون الإعلام العضوي 05-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 في وقت كان المشهد الإقليمي المتحول يمارس ضغطا متزايدا على السلطة الجزائرية نحو القيام بإصلاحية تجنب الجزائر موجا الاحتجاج الشعبي المحتملة كحال تونس ومصر (ظهر القانون في الذكرى الأولى لانطلاق الحراك الشعبي في تونس ومصر). وجاء القانون العضوي 05-12 تزامنا مع رفع حالة الطوارئ في فيفري 2011 في إطار يسعى للإصلاح في حدود ما لا يهدد الهيمنة السياسية.

2. أبرز التعديلات الجوهرية في القانون:

حمل القانون العضوي 05-12 معه جملة من الإضافات القانونية المهمة أولها إنشاء «سلطة ضبط الصحافة المكتوبة والسمعي البصري» كهيئة ضبط مستقلة نظريا، وإعادة هيكلة منظومة الترخيص للقطاع الخاص في السمعي البصري، كما نص على «حرية إنشاء خدمات التلفزيون والإذاعة»⁶⁸ و«قنوات موضوعاتية» مقيدة بشرط الترخيص المسبق.

⁶⁸ قانون الإعلام رقم 05-12 المؤرخ في 12 يناير 2012، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 2، المادة 1.

كما حدد جملة من مبادئ ضمان التعددية والتوازن في التغطية السياسية والاجتماعية والثقافية.

3. الثغرات البنوية في القانون العضوي 05-12:

يكشف التحليل القانوني للقانون العضوي 05-12 عن ثغرات بنوية جوهرية تتقدمها مسألة منح الترخيص للقطاع الخاص، فقد ظلت هذه الأخيرة مشروطة بـ«موافقة السلطة المختصة» دون تحديد آجال ملزمة أو معايير موضوعية شفافة لتقييم طلبات الترخيص، مما يبقي السلطة التقديرية للجهة الإدارية واسعة وهو الأمر الذي يفتح الباب أمام التمييز التعسفي. كما بقي تمويل هيئة الضبط الجديدة مرتبطا بالميزانية الحكومية دون آلية مستقلة تكفل استقلاليتها المالية. أما في جانب التعيين فرغم وصفها بالمستقل إلا أن اعتمادها بالكامل على السلطة التنفيذية والتشريعية (الرئاسة والبرلمان) قد كان محل نقاش قانوني حول مدى هذه الاستقلالية.

4. التطبيق الفعلي وفتح القطاع الخاص نسبيا:

في سياق تطبيق القانون العضوي 05-12 أصدرت في الفترة 2012-2014 تراخيص لعدد من القنوات التلفزيونية الخاصة شكلت تحولا محسوسا في المشهد الإعلامي؛ إذ بنيت من خارج الجزائر (من دول كالأردن وقطر....) لكنها كانت ممولة وموجهة من داخل التراب الوطني، مما أفرز وضعاً قانونياً هجيناً (منشأ البث خارجي والتمويل والجمهور داخلي) سمح بالانفتاح الشكلي دون أن يرسخه مؤسسياً. وكانت هذه القنوات تعمل في منطقة رمادية بين الترخيص والتسامح الإداري، وهو وضع يجعل إذعانها شرطاً لاستمرارها.

المبحث الثالث: مرحلة إعادة البناء الدستوري والتشريعي (2012—يومنا هذا)

ترتبط المرحلة التشريعية الأخيرة ارتباطاً وثيقاً بإشكالية هذه الدراسة؛ إذ تشمل القانون 14-04 المتعلق بنشاط السمعي البصري، ودستور 2020 وما أحدثه من تحولات في الإطار الدستوري للحريات الإعلامية، والقانون العضوي 23-14 الذي جاء كنتاج مباشر لهذا

الدستور. وتثير هذه المرحلة سؤالاً هاماً: هل يمثل هذا المسار التشريعي المتراكم تحولاً نوعياً نحو تنظيم فعلي يضمن الاستقلالية والتعددية، أم أنه إعادة صياغة قانونية متطورة تحافظ على سيطرة السلطة التنفيذية على القطاع؟

المطلب الأول: القانون 04-14 المتعلق بنشاط السمعي البصري

1. الإطار العام:

صدر القانون 04-14 المؤرخ في 24 فيفري 2014 خصيصاً للتنظيم القانوني للنشاط السمعي البصري، وقد أنشأ هذا القانون «سلطة ضبط السمعي البصري»⁶⁹ (ARAV) كهيئة ذات طابع إداري مستقل مع تحديد اختصاصاتها ومهامها وآليات عملها بشكل أكثر تفصيلاً مما ورد في قانون 2012.

2. سلطة ضبط السمعي البصري ARAV في القانون 04-14:

حدد القانون 04-14 تشكيلة ARAV بتسعة أعضاء يعينون بمرسوم رئاسي لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد؛ وهو ما يبدو من جهة كضمان للاستقلالية. غير أن المادة المتعلقة بتشكيلة الهيئة اتسمت بقصور في تنويع جهات الترشيح؛ إذ ظلت آلية التعيين تتمركز في الصلاحية الرئاسية دون اشتراط توافق مع البرلمان أو استشارة هيئات مهنية مستقلة. في حين شكل ارتباط ميزانية الهيئة بالميزانية العامة للدولة دون نص صريح يحميها من التخفيض التقديري يشكل ثغرة في استقلاليتها المالية.

3. آلية منح التراخيص في القانون 04-14:

نظم القانون 04-14 آلية منح التراخيص للقطاع الخاص وفق مسار يتضمن الإعلان العلني وتلقي الطلبات ودراستها وفق معايير محددة مسبقاً. وهو تقدم حقيقي في الإجراءات مقارنة بالأطر السابقة؛ غير أن تطبيقه الفعلي كشف أن آجال الفصل في الطلبات لم تكن محددة

⁶⁹ القانون رقم 04-14 المؤرخ في 24 فبراير 2014 المتعلق بنشاط السمعي البصري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 16، المادة 1.

قانونيا، وأن المعايير الموضوعية لم تفصل في لوائح تطبيقية شفافة، وأن سلطة ARAV في رفض طلبات الترخيص أو تأجيلها ظلت تتمتع بهامش تقديري واسع.

المطلب الثاني: دستور 2020 والتحول في المرجعية الدستورية الإعلامية

1. السياق السياسي:

صدر دستور 2020 في سياق مرحلة ما بعد الحراك الشعبي 2019 وما انجر عنه من أوضاع سياسية متوترة انتهت باستقالة الرئيس بوتفليقة وانتخاب الرئيس تبون. وقد جاء هذا الدستور بخطاب تجديدي يقر بأن الدستور السابق كان يفتقر إلى جملة من الضمانات؛ وإن طالته انتقادات جمة أهمها أن التعديلات جاءت في حدود ما لا يخل بالتوازنات الجوهرية للسلطة⁷⁰.

2. أبرز التغييرات الدستورية المتعلقة بالإعلام:

أقرت المادة الخمسون من دستور 2020 جملة من الضمانات الإعلامية كالاقرار الصريح بحرية الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية والإلكترونية، واعتماد مبدأ التعددية الإعلامية بوصفه مبدأ دستوريا، وضمان الحق في الوصول إلى المعلومة وسرية المصادر، وكذا حظر الرقابة المسبقة على وسائل الإعلام. ولم يكتف دستور 2020 بهذه الإضافات ولكن وعكس دستور 1989، الذي اكتفى بذكر «حرية الصحافة» قام بتفصيل مضامين هذه الحرية.

3. المحدودية الدستورية:

يلاحظ أن دستور 2020 أحاط الحريات الإعلامية بتحفظات قانونية من نوع «وفق الشروط التي يحددها القانون» في صياغات تتيح للتشريع تقويض هذه الحريات وتضييقها دون أي مساس بالنص الدستوري. فضلا عن ذلك فإن غياب محكمة دستورية ذات صلاحية فعلية وقادرة على إلغاء نصوص تشريعية مخالفة للدستور يضعف الأثر التطبيقي لهذه الضمانات.

⁷⁰ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المعدل بموجب الاستفتاء الصادر في 1 نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82

المطلب الثالث: القانون العضوي 14-23 — المنظومة التنظيمية الراهنة

1. الإطار العام للقانون:

صدر القانون العضوي 14-23 المؤرخ في 27 أوت 2023 المتعلق بالسمعي البصري كتحديث للإطار القانوني السابق استجابة لتحولين مهمين، أولهما الإصلاح الدستوري الذي جاء به دستور 2020، والثاني هو التحول الرقمي المتسارع الذي يشهده العالم والذي أضاف إلى مشهد الإعلام السمعي البصري فاعلين جدد (منصات رقمية، يوتيوبرز، بودكاست) لم يكن يتم تنظيمهم في إطار القانون 14-04.

2. الإضافات الجوهرية في القانون العضوي 14-23:

جاء القانون العضوي 14-23 بتوسيع مفاهيمي في تعريف الخدمات السمعية البصرية ليشمل خدمات الفيديو عند الطلب (VOD) وخدمات البث المباشر عبر الإنترنت. كما حدد نظاما تفصيليا لضمان التعددية الإعلامية، وفرض على المشغلين الخواص نسب بث إلزامية للمحتوى الجزائري، وأنشأ إطارا لتنظيم الإعلانات التجارية في السمعي البصري. وتمثل هذه التعديلات تقدما تقنيا حقيقيا في مواكبة البيئة الإعلامية المتحولة.

3. الإشكاليات المستمرة في القانون العضوي 14-23:

يكشف التحليل القانوني الدقيق لنصوص القانون العضوي 14-23 جملة من الإشكاليات تتقدمها آلية تعيين أعضاء سلطة الضبط الجديدة، فقد ظلت تتمركز في السلطة التنفيذية دون تقديم ضمانات لشفافية كافية أو توازن في جهات الترشيح؛ إضافة إلى ذلك، الصلاحيات الممنوحة للهيئة في مجال الضبط الرقمي تبقى مبهمه في تفاصيل التطبيق نظرا لغياب لوائح تطبيقية مفصلة في أغلب موادها؛ وأحكام الشفافية والمساءلة لا ترقى بعد إلى مستوى ما يفرضه الفقه المقارن من نشر دوري تفصيلي للقرارات والتقارير.

4. التقييم الإجمالي للقانون العضوي 14-23 في المعايير الأربعة:

يمكن تقييم القانون العضوي 14-23 وفق الإطار الرباعي المقرر في الفصل الأول:

المعيار	مستوى الضمان في القانون العضوي 14-23	الفجوة بالنسبة للمعايير الدولية
استقلالية التعيين	محدودة — تمركز في السلطة الرئاسية	تغيب جهات الترشيح المتعددة
استقلالية الميزانية	جزئية — ارتباط بالميزانية الحكومية	غياب حماية صريحة من التخفيض
استقلالية القرار	متوسطة — صلاحيات زجرية مقننة	هامش التدخل غير المباشر قائم
الشفافية والمساءلة	ضعيفة — غياب آليات نشر منتظمة	بعد واضح عن نماذج ARCOM و OFCOM

جدول 2 تقييم لقانون 12-23 وفق أربع معايير.

المطلب الرابع: القانون المتعلق بالصحافة المكتوبة والإلكترونية 19-23:

1. الإطار العام للقانون:

صدر القانون رقم 19-23 المؤرخ في 2 ديسمبر 2023 في سياق إصلاح تشريعي إعلامي شامل أفرز في آن واحد ثلاثة نصوص قانونية متكاملة: القانون العضوي 14-23 المتعلق بالإعلام كإطار عام، وهذا القانون المتعلق بالصحافة المكتوبة والإلكترونية، والقانون العضوي المتعلق بنشاط السمعي البصري 14-23. ويستند هذا القانون مباشرة على المادة 54 من دستور 2020، التي كرست حرية الصحافة المكتوبة والإلكترونية وأوكلت للمشرع مهمة ضبط ممارستها. وقد جاء هذا التشريع في سياق داخلي يتسم بانتشار واسع لمواقع إلكترونية إخبارية غير خاضعة لأي إطار قانوني واضح.

نصت المادة الأولى من هذا القانون أن الغاية منه هي تحديد المبادئ والقواعد التي تنظم نشاط الصحافة المكتوبة والصحافة الإلكترونية وحرية التعبير، مؤكدة أن هذا النشاط يمارس في ظل احترام أحكام الدستور والقانون العضوي المتعلق بالإعلام والتشريعات النافذة.

2. إضافات قانون 19-23:

خضعت الصحافة المكتوبة والإلكترونية سابقا لنظام الاعتماد المسبق من وزارة الاتصال. وقد ألغى القانون 19-23 هذا النظام واستبدله بالتصريح البسيط، فأصبح إنشاء الصحف والمجلات معتمدا على التصريح فقط دون انتظار الاعتماد من الوزارة. وبالمثل، تخضع الصحافة الإلكترونية لإيداع تصريح يوقعه مدير النشر مرفقا بملف يودع لدى الوزارة، وهو ما يمثل تقدما ملموسا نحو تحرير ممارسة المهنة.

كما أنشأ القانون سلطة ضبط الصحافة المكتوبة والصحافة الإلكترونية بوصفها هيئة مستقلة تتولى "السهر على احترام الأحكام والمبادئ المنصوص عليها في القانون العضوي المتعلق بالإعلام"، و"السهر على الممارسة الحرة لنشاط الصحافة المكتوبة والإلكترونية"، و"تشجيع التعددية الإعلامية والسهر على التوزيع المنتظم للنشريات الدورية عبر كامل التراب الوطني"⁷¹. وتتشكل هذه السلطة من تسعة أعضاء، يعينهم رئيس الجمهورية لعهد مدتها 5 سنوات، قابلة للتجديد مرة واحدة، يتم اختيارهم من بين الكفاءات والشخصيات والباحثين ذوي خبرة فعلية في المجال الإعلامي والتقني والقانوني والاقتصادي.

ومن بين جملة الإضافات التي جاء بها قانون 19-23 هي ضبط التعددية ومنع التركيز الإعلامي، فنصت المادة 18 منه على أنه "لا يمكن لنفس الشخص الطبيعي الذي يتمتع بالجنسية الجزائرية أو الشخص المعنوي الخاضع للقانون الجزائري أن يملك أو يراقب أكثر من نشرية دورية واحدة للإعلام العام تصدر بنفس نظام الصدور"، بما يجسد التعددية الخارجية (Pluralisme externe) ويمنع تركز الملكية في يد أصحاب نفوذ واحد.

سعى أيضا ذات القانون إلى حماية القطاع من التمويل الأجنبي، أين جرم القانون كل شكل من أشكال "التمويل والدعم المادي المباشر وغير المباشر من أية جهة أجنبية"، وسلط عقوبات على المخالفين بغرامات مالية، فيما اشترط على الصحفيين العاملين لحساب وسيلة

⁷¹ القانون رقم 19-23 المتعلق بالصحافة المكتوبة والصحافة الإلكترونية، الجريدة الرسمية، العدد 77، 2 ديسمبر 2023.

إعلام أجنبية الحصول على اعتماد مسبق. وفي سعيه للسير في مسعى عصرنة القطاع الرقمي نصت المادة 31 على أن مدير نشر الصحيفة الإلكترونية ملزم بحيازة شهادة جامعية وخبرة لا تقل عن 8 سنوات والجنسية الجزائرية.

3. القراءة النقدية للقانون:

على الرغم من الإيجابيات التي أتى بها هذا القانون، أنه يعاني من بعض المشاكل فاستقلالية سلطة الضبط استقلالية منقوصة. رغم أن القانون يصنف سلطة الضبط بوصفها هيئة مستقلة، يكشف التحليل أن تعيين أعضائها يعود كلياً لرئيس الجمهورية دون إشراك البرلمان أو مؤسسات المجتمع المدني. وفي ضوء المعايير الدولية لاستقلالية الهيئات التنظيمية، تعد هذه الآلية قاصرة عن توفير ضمانات الاستقلالية الهيكلية الحقيقية. و من جهة أخرى يمكن أن يؤدي الحظر المطلق على الملكية المزدوجة وعلى حيازة الجنسية المزدوجة لمالكي وسائل الإعلام من جهة أخرى إلى تضيق دائرة المرشحين الجادين لإنشاء وسائل إعلام مستقلة عملياً.

يختتم هذا الفصل الذي رصد التطور التشريعي والدستوري للتنظيم القانوني للقطاع السمعي البصري في الجزائر من 1962 إلى 2026 بجملة من الخلاصات. أهمها أن تتبع المسار التشريعي الطويل أثبت أن التحولات القانونية الكبرى في الجزائر اتسمت دائماً بطابع تراكمي، فكل قانون جديد حمل تحسينات إجرائية وتوسيعات اسمية في الحريات المعلنة، لكنه في الوقت ذاته أبقى على الأدوات التي تضمن تحكم السلطة التنفيذية في قطاع السمعي البصري.

ويلاحظ عبر جميع المراحل التي ذكرناها أنه في حين أن النصوص القانونية تتقدم نسبياً في الاعتراف بالحريات الإعلامية، تتأخر الممارسة المؤسسية الفعلية عن مستوى هذا الاعتراف.

يمثل التحول الرقمي المتسارع الاختبار الأكبر لصلابة المنظومة التشريعية الجزائرية المستحدثة؛ فالقانون العضوي 23-14 توسع مفاهيمياً نحو البيئة الرقمية لكنه لم يؤسس بعد

إطاراً إجرائياً متكاملاً لضبطها بفاعلية. وتبقى الفجوة بين النص القانوني والقدرات المؤسسية الفعلية لسلطة الضبط في التعامل مع هذا الفضاء المتسع بسرعة من أبرز إشكاليات الوضع الراهن.

ويمكن تلخيص التطور التشريعي الجزائري عبر تاريخه في الجدول التالي:

المرحلة	النص الأساسي	الاحتكار	هيئة الضبط	مستوى الاستقلالية
1982-1962	مراسيم متفرقة	مطلق	غياب تام	منعدمة
1989-1982	قانون 01-82	مطلق	غياب	منعدمة
2011-1990	قانون 07-90	شكلي	المجلس الأعلى	ضعيفة جدا
2013-2012	القانون العضوي 05-12	مخفف	سلطة ضبط	ضعيفة
2022-2014	قانون 04-14	مفتوح شكليا	ARAV	متوسطة — منقوصة
2023-الآن	القانون العضوي 14-23	مفتوح + رقمي	هيئة موسعة	متوسطة + إشكالية

جدول 3 ملخص التطور التشريعي الجزائري عبر تاريخه

الجانف التطففك — الفصل الثالث

واقع تطبق التنظيم القانونف للقطاع السمعف البصرف فف

الجزائر: الفجوة بفن النص والممارسة

تمهيد

إن مفهوم «الفجوة بين النص والممارسة» ليس مفهوما جديدا في الفقه القانوني المقارن؛ فمنذ السبعينيات تبين أن كثيرا من الدول تمتلك تشريعات متقدمة على الورق في حين يظل تطبيقها الفعلي ناقصا أو منعدما. وقد طور الباحث روبرت بالدوين وزملاؤه أطرا تحليلية متطورة لفهم هذه الفجوة بوصفها ظاهرة بنيوية متجذرة في غياب القدرات المؤسسية وثقافة الامتثال والإرادة السياسية الحقيقية للتطبيق، لا مجرد قصور تقني يعالج بتعديلات لائحية⁷².

وفي الحالة الجزائرية لا تنشأ الفجوة من ضعف القدرات المؤسسية فقط، بل من شد وجذب كبير بين منطقتين متعارضتين يتعايشان داخل المنظومة: منطق التنظيم المستقل القائم على الشفافية والتعددية والمساءلة، ومنطق الهيمنة السياسية على الفضاء الإعلامي الذي أنتج ثقافة مؤسسية لا تتخلى عن مكتسباتها بمجرد تعديل القوانين. وبين هذين المنطقتين المتعاكسين تتشكل الفجوة التي يسعى هذا الفصل إلى تشرحها ودراستها.

يرتكز هذا الفصل على ثلاثة مباحث يتناول أولها واقع نظام الترخيص والاعتماد ومدى مساهمته في تحقيق أهداف التعددية والمنافسة في القطاع؛ في حين يعالج المبحث الثاني واقع ممارسة سلطة الضبط لصلاحياتها؛ فيما يهتم المبحث الثالث برصد التحديات التي تعيق التطبيق الفعال للمنظومة التنظيمية وتبقي الفجوة بين النص والممارسة قائمة.

المبحث الأول: نظام الترخيص والاعتماد في الواقع العملي

يشكل نظام الترخيص حجر الأساس لأي منظومة تنظيمية؛ فهو الباب التي يمر من خلاله المشغلون للدخول إلى القطاع، والأداة التي تفوض لسلطة الضبط النفوذ التنظيمي المستمر على الخدمات التي أجازتها. ومن ثم فإن جودة نظام الترخيص وشفافيته وفاعليته في التطبيق هي المؤشر الأول والأكثر دلالة على مستوى نجاح المنظومة التنظيمية في مجملها.

وفي الجزائر عرف نظام الترخيص تطورا تشريعا ملحوظا من الاحتكار المطلق إلى الانفتاح التدريجي؛ غير أن الإشكالية لا تكمن في النصوص المنظمة لهذا الانفتاح بقدر ما

⁷² Robert Baldwin, Martin Cave & Martin Lodge, Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice, مرجع سابق.

تكمُن في آليات تطبيقه الفعلي التي تكشف أن الانفتاح بقي في حدود ما تسمح به الإرادة السياسية لا في حدود ما تتيحه النصوص القانونية.

المطلب الأول: مسار منح التراخيص للقطاع الخاص — من التأسيس إلى التطبيق

1. الإطار القانوني للترخيص:

نص القانون 04-14 في مواده من التاسعة والعشرين إلى الأربعين على مسار إجرائي مفصل لمنح التراخيص للقطاع الخاص يشمل الإعلان عن فتح باب الترشيح، وتحديد شروط القبول، وتقييم الملفات وفق معايير محددة، وإصدار القرار المسبب. وقد جاء القانون العضوي 14-23 بتطوير إجرائي لهذا المسار من حيث توسيع المعايير وتكييفها مع البيئة الرقمية الجديدة. ويبدو ظاهرياً هذا الإطار القانوني كافياً لضمان شفافية المنافسة وبعيدا عن التعسف.

2. الفجوة الأولى — غياب آجال ملزمة للبت في الطلبات:

يكشف التحليل الدقيق لنصوص القانون 04-14 والقانون العضوي 14-23 غياباً لأي نص يلزم سلطة الضبط بالفصل في طلبات الترخيص خلال أجل زمني محدد. وهذا الغياب التشريعي ليس تفصيلاً إجرائياً ثانوياً بل هو ثغرة بنيوية ممكنة للتعسف التقديري؛ إذ يتيح لسلطة الضبط عملياً الاحتفاظ بطلبات معلقة لأجل غير مسمى دون أن تخالف نصاً قانونياً صريحاً، وهو ما يحول الترخيص من حق مقيد بشروط موضوعية إلى منحة خاضعة للسلطة التقديرية.

وتتجلى هذه الإشكالية بصورة أوضح حين نقارنها بالنموذج الفرنسي؛ إذ تلتزم ARCOM بموجب المادة الثلاثين من قانون الحرية الإعلامية الفرنسي⁷³ الصادر عام 1986 وتعديلاته اللاحقة بالبت في طلبات الترخيص خلال آجال محددة تتراوح بين أربعة أشهر وثمانية أشهر حسب نوع الخدمة. وتجاوز هذه الآجال يعد خطأ إدارياً يعطي صاحبه حق الطعن

⁷³ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, JORF, 1er octobre 1986, article 30

أمام القضاء. ويكفل هذا التحديد الزمني للمتقدمين بطلبات الترخيص ضماناً أساسية في مواجهة معضلة التسويق الذي يحول الترخيص إلى أداة ضغط.

3. الفجوة الثانية — غياب معايير موضوعية شفافة ومفصلة:

ينص القانون 04-14 على أن سلطة الضبط تدرس الملفات وفق «معايير تتعلق بالجدية المالية وبرامج البث وأهلية المشغل». وهي معايير عامة مشروعة في مبدئها، لكنها تفتقر إلى التفصيل الكافي الذي يجعلها معياراً موضوعياً قابلاً للاختبار والمراجعة. فما المقصود بـ«الجدية المالية»؟ وما الحد الأدنى لرأس المال؟ وما معايير «الأهلية» الاحترافية؟ وما آلية التقييم المقارن بين الملفات المتنافسة؟ تبقى النصوص هذه المسائل مقرونة بالاجتهاد التقديري لسلطة الضبط دون ضابط يتيح الطعن القضائي في قرار رفض الترخيص بحجة عدم استيفاء الشروط.

وفي المقابل يوفر النظامان الفرنسي⁷⁴ والبريطاني⁷⁵ لوائح تطبيقية مفصلة تحدد بشكل كمي ونوعي المعايير الموضوعية لمنح كل نوع من التراخيص، وتتيح للمتقدمين بناء ملفاتهم على أسس شفافة معلنة مسبقاً، وتتيح للقضاء الإداري مراجعة مدى احترام سلطة الضبط لهذه المعايير في كل قرار تصدره.

4. الفجوة الثالثة — ضعف التسبب في قرارات الرفض:

من المبادئ الأساسية لدولة القانون أن كل قرار إداري يمس مصالح الأفراد يجب أن يكون معللاً بصورة تسمح لصاحب الأمر فهم أسباب الرفض بصورة واضحة والطعن فيها قضائياً. وقد نص قانون 04-14 على مبدأ التسبب لكن دون تحديد المستوى المطلوب من التفصيل في الأسباب؛ وهو ما أدى إلى قرارات رفض مختصرة تشير إلى عدم استيفاء الشروط دون تحديد الشروط التي لم تستوفى، مما يعيق عملية الطعن.

ARCOM, Guide de dépôt des dossiers de candidature aux appels à candidatures pour des services de radio, Paris, 2022, p. 6⁷⁴

OFCOM.2024. Notes of guidance for Community radio licence applicants.⁷⁵

5. المرسوم التنفيذي 24-250 — دفتر الشروط العامة للسمعي البصري:

صدر المرسوم التنفيذي رقم 24-250 المؤرخ في 23 يوليو 2024 المحدد لأحكام دفتر الشروط العامة المطبقة على مجال الاتصال السمعي البصري، ليجسد أحد النصوص التطبيقية للقانون العضوي 23-14. فقد أعدت السلطات مشروعاً أولاً لدفتر الشروط منذ عام 2016، غير أنه بقي في طور الانتظار مدة ثماني سنوات، مما يجسد بذاته التأخر البنيوي المتكرر بين صدور القوانين وإنتاج نصوصها التطبيقية.

وقد جاء المرسوم في سياق مزدوج: فداخليا تنامت الحاجة إلى ضبط سلوك القنوات الخاصة التي باتت تثبت دون التزامات تفصيلية واضحة رغم وجودها على مدى سنوات، ورقمياً، فتوسع منصات الفيديو عبر الإنترنت التي تستوجب إطاراً مغايراً لذلك المطبق على البث التقليدي. وقد وصفت مؤسسات مثل الديوان الوطني لحقوق المؤلف (ONDA) المرسوم بأنه "خطوة حاسمة وفعالة" لتعزيز حقوق المبدعين في المجال السمعي البصري.

جاء هذا المرسوم التنفيذي بجملة من الالتزامات يمكن تلخيصها فيما يلي:

❖ الميثاق الأخلاقي: يلزم كل قناة باعتماد ميثاق أخلاقيات خاص يتضمن القيم والمبادئ

والقواعد الأخلاقية المتعارف عليها عالمياً، ينظم أسلوب تناول المحتوى وعلاقة القناة بالجمهور.

❖ حقوق المؤلف والحقوق المجاورة: إذ يفرض الالتزام الصارم بحقوق المبدعين

وأصحاب الحقوق المجاورة مع ضمان التصريح المناسب ومنح المكافأة المستحقة، مع وضع رقابة وعقوبات صارمة لمكافحة الاستغلال غير المرخص.

❖ الامتداد الرقمي: يشمل الالتزام الخدمات المبنوثة عبر الإنترنت، وهو ما يمثل توسيعاً

نوعياً لمجال الضبط نحو البيئة الرقمية.

ويعد المرسوم 24-250 خطوة جوهريّة في إرساء ممارسة سمعية بصرية منضبطة، غير

أن هناك بعض الانتقادات التي تستوجب الوقوف عليها:

أولها الاستهداف الانتقائي للالتزامات، إذ يلاحظ أن دفتر الشروط أولى اهتماما لافتا لحقوق المؤلف والالتزامات الشكلية، في حين تغيب الاشتراطات التفصيلية المتعلقة بالتعددية التحريرية واحترام وقت الرد وضوابط المحتوى السياسي؛ وهي محاور تشكل صلب دفاتر الشروط في النماذج الدولية كـ ARCOM الفرنسية و OFCOM البريطانية.

إضافة على التأخر في الصدور: فمدة ثماني سنوات فصلت بين المشروع الأول لدفتر الشروط 2016 وصدوره للعلن 2024 وهو ما يكشف أن غياب الإرادة السياسية يمكنه تعطيل حتى النصوص التطبيقية التي لا تستلزم جدلا دستوريا أو تشريعيا عميقا.

المطلب الثاني: واقع التراخيص الممنوحة للقطاع الخاص — قراءة نقدية

1. الموجة الأولى من التراخيص (2012-2014):

عرفت الجزائر في الفترة الممتدة بين 2012 و2014 موجة غير مسبقة من منح التراخيص لقنوات تلفزيونية خاصة، وقد بلغ عدد القنوات المرخصة أو المتسامح معها عمليا العشرات في هذه الفترة القصيرة. وكانت هذه الموجة ثمرة ملموسة لمسار الإصلاح الإعلامي، لكن الدراسة التحليلية لمساراتها وشروطها أثارت تساؤلات كثيرة حول طبيعة هذا الانفتاح.

2. إشكالية القنوات العاملة من خارج الإطار القانوني:

يكشف التحليل الدقيق لوضع القنوات الخاصة الجزائرية الناشطة على الساحة الإعلامية خلال تلك الفترة أن عددا منها كان يعمل من خارج الإطار القانوني الوطني رسميا، فبعضها كان مسجلا في دول أجنبية كفرنسا وبريطانيا وغيرها مستهدفة الجمهور الجزائري. وهذا الوضع القانوني الهجين طرح إشكالية مهمة، فمن جهة هذه القنوات كانت خارج سلطة الضبط الجزائرية من الناحية القانونية، وبالتالي غير خاضعة لأي التزام بالتعددية أو توازن التغطية أو نسب المحتوى الوطني. ومن جهة أخرى كانت تؤثر إعلاميا بشكل مباشر على الجمهور الجزائري من خلال البث بأطباق الاستقبال الفضائية، وأما من ناحية تمويلها، فكان معظم مصدره الإعلانات من داخل الجزائر.

3. إشكالية التمويل وبنية الملكية:

ترتبط ملكية القنوات الخاصة الجزائرية الناشئة كثيرا منها بمالكين قريبين من دوائر القرار السياسي أو من المجمعات الاقتصادية الكبرى ذات العلاقة الوثيقة مع الدولة. وهذا الارتباط البنوي بين الملكية الإعلامية الخاصة والمصالح الاقتصادية المرتبطة بالدولة من شأنه أن يخلق نمطا من التبعية غير الرسمية.

4. غياب الإذاعات المحلية المستقلة:

يشكل الغياب شبه التام للإذاعات المحلية الخاصة المستقلة أحد أكثر مؤشرات الفجوة التنظيمية دلالة؛ إذ يتيح القانون نظريا منح تراخيص لإذاعات محلية و جهوية لكن التطبيق الفعلي ظل يقتصر على الإذاعات العمومية الجهوية التابعة للقطب الإذاعي الوطني. مما يمثل تضيقا غير معلن على التنوع الإعلامي الجغرافي الذي تنص عليه مبادئ التعددية.

المطلب الثالث: آلية سحب التراخيص ومشكلة التدرج في الجزاء

1. الإطار القانوني للجزاءات:

أرسى القانون 04-14 والقانون العضوي 23-14 نظاما من الجزاءات التدريجية التي تملك سلطة الضبط تسليطها على المخالفين، بدءا من التحذير الكتابي، ثم الإنذار، ثم الغرامة المالية، ثم تعليق البث المؤقت، ثم سحب الترخيص.

2. الفجوة في التطبيق الزجري:

رغم الإطار القانوني للجزاءات الموضوع، تكشف المتابعة التطبيقية لواقع ممارسة سلطة الضبط لصلاحياتها الزجرية أن المنظومة الجزائية استخدمت بطريقة غير منتظمة؛ ففي حين وجود لحالات تعليق بث وتحذيرات رسمية موثقة، تظل المخالفات الأكثر خطورة كالإخلال الجسيم بمعايير المحتوى أقل عرضة لأي إجراء زجري فعلي. وهذا التناقض بين صرامة النص وانتقائية التطبيق من شأنه أن يحول المنظومة الزجرية إلى أداة ضغط انتقائية.

3. إشكالية الطعن في قرارات الجزاء:

يسمح النظام القانوني الجزائري نظريا بإمكانية الطعن أمام مجلس الدولة في قرارات سلطة الضبط المتعلقة بالإجراءات الجزاءات. غير أن هناك نقائص تمس هذا النظام، فطول الإجراءات القضائية يتجاوز عادة الأجل الذي يبقى فيه قرار سلطة الضبط ذا أثر عملي، وإضافة إلى ذلك، نجد أن هنالك معضلة أخرى تمثل في محدودية الرقابة القضائية على التقدير الفني لهيئة الضبط في مجال تقييم المحتوى الإعلامي الذي وهو الشيء الذي يتطلب اجتهادات تصعب مراجعتها قضائيا بمعايير الرقابة الإدارية المعتادة.

المطلب الرابع: التراخيص الرقمية والفراغ التنظيمي المستجد

1. تنامي المحتوى الرقمي السمعي البصري خارج إطار الترخيص:

شهدت الجزائر منذ عام 2015 نموا متسارعا لمنصات المحتوى الرقمي السمعي البصري خارج الإطار التنظيمي الرسمي، نذكر منها قنوات يوتيوب مليونية، وبودكاست جزائري ينمو بسرعة كبيرة، وأفراد ومجموعات على وسائل التواصل الاجتماعي تنتج محتوى فيديو ينافس محتوى القنوات التلفزيونية. وهذا المحتوى الرقمي المتنامي يعمل في فراغ تنظيمي كامل؛ فلا رقابة مفروضة على مصادر تمويله، ولا التزام بمعايير المحتوى، ولا ضمان لتعددية وجهات نظره.

2. حدود القانون العضوي 14-23 في مواجهة التحدي الرقمي:

نص القانون العضوي 14-23 على صلاحية سلطة الضبط في تنظيم خدمات البث الرقمي، لكن غابت عنه آليات إجرائية تفصيلية لكيفية ترخيص المنصات الرقمية أو تصنيفها أو مساءلتها. والفارق بين شمولية النص وامتلاك الأدوات المؤسسية لتطبيقها يبقى الفضاء الرقمي السمعي البصري خارج الضبط الفعلي حتى اليوم.

3. التجارب المقارنة في تنظيم المحتوى الرقمي:

قامت كل من فرنسا وبريطانيا بتحولات تشريعية مهمة في هذا المجال؛ فبينما منح قانون ARCOM 2021 صلاحيات واضحة لضبط خدمات الطلب الرقمي، وبينما جاء Online Safety Act البريطاني 2023 بأشمل منظومة لتنظيم المنصات الرقمية في أوروبا، لا يزال المشرع الجزائري في طور البناء اللوائي التطبيقي لمبادئ الضبط الرقمي التي نص عليها القانون العضوي 23-14 في انتظار تحويلها إلى مسارات إجرائية فعلية.

المطلب الخامس: الترخيص في ضوء مبدأ المساواة في الوصول

1. إشكالية عدم المساواة في الوصول:

تسلط الأدبيات القانونية المتخصصة في حقوق الإنسان التي تخص مجال الإعلام الضوء على مشكلة في تقييم منظومة الترخيص: هل يضمن النظام القائم المساواة في الوصول إلى التراخيص السمعية البصرية دون النظر إلى الانتماء السياسي لطالب الرخصة وقربه من دوائر صنع القرار⁷⁶؟

لا تتوفر إحصاءات شاملة ومحدثة حول معدلات قبول ورفض طلبات الترخيص السمعي البصري في الجزائر؛ وهذا الغياب بذاته مؤشر يمس شفافية المنظومة. فنشر إحصائيات مفصلة حول عدد الطلبات المقدمة والمقبولة والمرفوضة مع ذكر أسباب الرفض هو أحد المعايير الأساسية لقياس الشفافية في هيئات الضبط المقارنة، ويشكل ARCOM و OFCOM نموذجين في هذا المجال من خلال تقاريرهما السنوية المفصلة.

2. إشكالية التنوع الثقافي في الترخيص:

تمثل مسألة تنوع اللغات والهويات الثقافية في الإعلام السمعي البصري اختباراً عملياً دقيقاً لمبدأ التعددية في منظومة الترخيص. فالجزائر مجتمع غني بالثقافات ومتعدد الأعراق واللغات؛ إذ يشكل المتحدثون بالأمازيغية بلهجاتها المختلفة نسبة معتبرة من السكان. وقد

⁷⁶ Fédération Internationale des Journalistes (FIJ), Rapport sur les droits des journalistes en Afrique du Nord, Bruxelles, 2021, p. 32

أنشئ القناة الأمازيغية العامة، لكن وجود قنوات خاصة بالأمازيغية ظل محدودا مقارنة بحجم هذه الشريحة في النسيج الاجتماعي الجزائري.

3. توصيات الهيئات الدولية في شأن الترخيص:

رصدت تقارير منظمة «مراسلون بلا حدود»⁷⁷ والمنظمة الدولية للصحفيين وغيرها من الهيئات المعنية بحرية الإعلام جملة من التوصيات الموجهة للجزائر فيما يخص منظومة الترخيص على رأسها ضرورة تحديد آجال ملزمة للفصل في الطلبات، وتفصيل المعايير الموضوعية في لوائح تطبيقية معلنة، والنشر الدوري لإحصاءات الترخيص، وضمان التمثيل الفعلي للتنوع الجهوي والثقافي في منظومة الترخيص.

المطلب السادس: التقييم التركيبي لمنظومة الترخيص

يمكن في ختام هذا المبحث تقديم تقييم تركيبي شامل لمنظومة الترخيص الجزائرية في ضوء المعايير الدولية المقارنة التي رسمها الفصل الأول:

1. على صعيد الإيجابيات المسجلة:

قطعت المنظومة التشريعية الجزائرية أشواطاً ملموسة في مسار الانفتاح التنظيمي، وهذا أمر لا يمكن إنكاره، فمبدأ الترخيص للقطاع الخاص مكفول قانونيا ومطبق عمليا ولو بصفة جزئية، والمسار الإجرائي للترخيص أصبح أكثر تنظيماً مما كان عليه قبل قانون 04-14.

2. على صعيد الإشكاليات المستمرة:

تبقى الفجوة بين النص والممارسة في منظومة الترخيص قائمة، بدءاً بغياب الآجال الملزمة، وعدم وضوح المعايير الموضوعية، وضعف الشفافية في تعليل القرارات، وانعدام الإطار التنظيمي الفعال للمحتوى الرقمي الذي يكبر بسرعة.

⁷⁷ Reporters Sans Frontières (RSF), Classement mondial de la liberté de la presse, Paris, 2024

ويمثل إصلاح منظومة الترخيص خطوة أولى ضرورية لكنها غير كافية؛ إذ لا يمكن لمنظومة ترخيص محايدة وشفافة أن تنتج إعلاما مستقلا حقيقيا ما لم تقترن بإصلاح متواز في آليات اشتغال سلطة الضبط ذاتها، وهو ما سيعالجه المبحث الثاني.

المبحث الثاني: ممارسة سلطة الضبط لصلاحياتها

إذا كان المبحث الأول قد درس الفجوة التنظيمية من زاوية نظام الدخول إلى القطاع، فإن هذا المبحث يعمق التشخيص بالانتقال إلى مستوى السلوك المؤسسي لسلطة الضبط ذاتها في ممارسة صلاحياتها اليومية. وهذا ما يمثل أصل الإشكالية التنظيمية، فيمكن أن تكون النصوص القانونية المنظمة للترخيص جيدة وأن تكون سلطة الضبط مع ذلك أداة للتضييق لا للتنظيم المستقل، وذلك من خلال كيفية توظيفها لصلاحياتها وممارستها لسلطتها التقديرية وطريقة تعاملها مع المشغلين.

وتستلزم هذه الدراسة تحليلا على ثلاثة أصعدة، أولها استقلالية الهيئة ذاتها عن السلطة التنفيذية، وثانيها آليات الشفافية والمساءلة في اتخاذ قراراتها، وثالثها فاعلية صلاحياتها الزجرية في ضبط المحتوى وضمان الامتثال.

المطلب الأول: إشكالية الاستقلالية المؤسسية لسلطة الضبط

1. التشكيل وآلية التعيين:

حدد القانون 04-14 المعدل بالقانون العضوي 23-14، تشكيل سلطة ضبط السمعي البصري بتسعة أعضاء يعينون بمرسوم رئاسي لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد. وظاهريا هذا التشكيل يحمل بعض ضمانات الاستقلالية كعدم قابلية التجديد، غير أن التمرکز الكامل لسلطة التعيين في الرئاسة دون مشاركة البرلمان أو الهيئات المهنية يجرّد ضمانة عدم التجديد من فاعليتها.

وحين نطبق عليها المعيار الأول للاستقلالية المقرر في الفصل الأول "تنوع جهات الترشيح والتعيين" نجد أن الفجوة مع النماذج المقارنة عميقة: ففي ARCOM الفرنسية تتوزع السلطة

بين ثلاث جهات دستورية متميزة، وفي OFCOM البريطانية تخضع عملية التعيين لإجراءات الخدمة المدنية المستقلة. أما في الحالة الجزائرية فتبقى الجهة الرئاسية هي المسؤولة عن تحديد تشكيل الهيئة التي يفترض أنها تراقب السياسة الإعلامية للسلطة نفسها.

2. الاستقلالية المالية والبنوية:

لم يتضمن القانون العضوي 14-23 نصا صريحا يحمي ميزانية سلطة الضبط من التخفيض الحكومي التقديري؛ إذ تمول الهيئة أساسا من الميزانية العامة للدولة عبر قطاع يحدده مرسوم تنفيذي، وهو ما يبقياها من الناحية المالية مرتبطة بالحكومية في تحديد مواردها. وتثبت التجربة المقارنة أن هذا الارتباط المالي ينشئ ضغوطا غير مباشرة مستمرة على عمل الهيئة.

3. الاستقلالية الوظيفية في اتخاذ القرار:

يعد الاختبار الأكبر لاستقلالية سلطة الضبط هو طبيعة القرارات التي تصدرها في الملفات التي تحمل حساسيات سياسية؛ وخاصة فيما يتعلق بالتغطيات الإعلامية المتحيزة أو بانتهاكات التوازن في التظاهرات الانتخابية. وقد رصدت منظمات حرية الصحافة تفاوتات لافتا في صرامة التطبيق بين الملفات التي تمس مصالح الحكومة والملفات الأخرى، وهو مؤشر دال على أن الاستقلالية الوظيفية تعمل في حدود غير معلنة تراعي الخطوط الحمراء السياسية⁷⁸.

المطلب الثاني: الشفافية في إجراءات سلطة الضبط

1. إشكالية نشر القرارات والتقارير:

تمثل الشفافية في نشر القرارات والتقارير أحد أبرز معايير النضج المؤسسي لهيئات الضبط الإعلامي. ويعتمد ARCOM الفرنسي منهجية راسخة تقوم على نشر جميع قراراته مفصلة ومعللة على موقعه الإلكتروني فور صدورها، مع نشر تقرير سنوي تفصيلي يغطي كل

جوانب نشاطه ويتضمن إحصائيات شاملة حول التراخيص والجزاءات والرقابة على المحتوى بل وحتى تقاريرها المالية. ويقدم OFCOM البريطاني نموذجاً مماثلاً في الشفافية المؤسسية مع تقارير ربع سنوية إضافية.

في الجهة المقابلة، يتسم نشر قرارات وتقارير سلطة الضبط الجزائية بعدم الانتظام وبشح في التفاصيل؛ إذ لا تتوفر دورية ثابتة لنشر التقارير السنوية، ولا إحصائيات مفصلة أو قرارات معللة تتعلق بحجم المخالفات المرصودة والجزاءات الموقعة. وهذا الغياب للشفافية المؤسسية يشكل ثغرة في المساءلة الاجتماعية التي تمثل الرقيب الأهم على استقلالية الهيئة.

2. الشفافية في مداولات الهيئة:

تعد سلطة الضبط جلساتها بصورة غير علنية في معظم الحالات، وهو ما يتعارض مع ما تفرضه معايير الحوكمة الإعلامية الدولية من ضرورة الإتاحة الجزئية على الأقل لمداولات هيئات الضبط الإعلامي. ولا تنشر محاضر الجلسات ولا ملخصاتها، مما يجعل طبيعة اتخاذ القرارات مبهمة أمام المشغلين، الجمهور والمجتمع المدني.

3. المساءلة البرلمانية:

تخضع بعض الأنظمة المقارنة هيئات ضبط الإعلام لمساءلة برلمانية دورية، يمثل رئيس الهيئة أمام لجان برلمانية مختصة للإجابة على أي تساؤلات تخص أداء الهيئة وسياساتها. وقد نص القانون العضوي 23-14 على تقديم سلطة الضبط تقريراً سنوياً إلى رئيس الجمهورية، غير أن هذه المساءلة الموجهة للمستوى الأعلى نحو السلطة التنفيذية تختلف عن المساءلة الأفقية الموجهة نحو البرلمان والمجتمع المدني التي تشكل الضمانة الأقوى للاستقلالية.

المطلب الثالث: فاعلية الصلاحيات الزجرية في ضبط المحتوى

1. منظومة المحتوى المحظور:

تضمنت القوانين المتتالية ولا سيما القانون العضوي 23-14 منظومة من الأحكام المتعلقة بضوابط المحتوى الإعلامي تتمثل في حظر التحريض على خطابات الكراهية والعنف، والتزامات التوازن في التغطية السياسية، ونسب الإنتاج الوطني، وحماية الطفولة في المحتوى الإعلامي، والتمييز بين البرامج الإخبارية والإعلانات التجارية. وهذه الأحكام مستوحاة من المعايير الأوروبية وتكشف عن تطور تشريعي ملحوظ.

غير أن الواقع يكشف أن تطبيق هذه الأحكام يتسم بعدم الانتظام؛ فانتهاكات التوازن السياسي في التغطية الإعلامية خلال المواسم الانتخابية نادرا ما استتبعت جزاءات فعلية، رغم وضوحها وسهولة قابليتها للإثبات. وفي المقابل، طبقت الهيئة بعض العقوبات في ملفات أقل حساسية سياسية، مما يرسخ الانطباع بانتقائية تطبيق المنظومة الزجرية.

2. التوازن في التغطية الانتخابية:

تعد مسألة توازن التغطية الإعلامية في الفترات الانتخابية من أهم اختبارات الاستقلالية الفعلية لأي هيئة ضبط إعلامي؛ إذ يتطلب ضمان هذا التوازن الاستعداد لمواجهة المشغلين الكبار. ورصدت التقارير الدولية في أكثر من موسم انتخابي جزائري تفاوتاً ملحوظاً في أحجام التغطية المخصصة للأطراف السياسية المختلفة في وسائل الإعلام السمعية البصرية دون أن تصدر سلطة الضبط أي إجراءات تصحيحية كافية⁷⁹.

3. رقابة المحتوى الإعلاني:

تشكل الرقابة على المحتوى الإعلاني جانبا آخر من جوانب الصلاحيات الزجرية؛ إذ فرض القانون العضوي 23-14 قيوداً على الإعلان في الإذاعة والتلفزيون من حيث مدته ووقت

⁷⁹2024، Reporters Sans Frontières (RSF), Classement mondial de la liberté de la presse, Paris, مرجع سابق، ص. 23.

بثّه وطبيعته ومصدر تمويله. غير أن الفضاء الرقمي خارج إطار التلفزيون التقليدي يعمل بلا أي رقابة إعلانية حقيقية، وهو ما ينشئ اختلالاً في المساواة بين المشغلين الخاضعين للرقابة والمنصات الرقمية الخارجة عنها.

المطلب الرابع: العلاقة بين الإعلام العمومي وسلطة الضبط

1. إشكالية ازدواجية المعايير:

تثير العلاقة بين الإعلام العمومي ومنظومة الضبط تساؤلين مهمين: هل تخضع لسلطة الضبط بالقدر ذاته الذي تخضع له القنوات الخاصة؟ وهل تطبق عليها معايير المحتوى والتوازن والتعددية بصورة مماثلة لنظيرتها؟

يكشف التحليل الدقيق للنصوص القانونية أن القانون العضوي 23-14 يطبق مبدئياً على الإعلام العمومي أيضاً من حيث التزامات المحتوى. غير أن العلاقة العضوية بين المؤسسات الإعلامية العمومية والحكومة، من خلال التمويل المباشر والتعيينات الإدارية، تجعل تطبيق المعايير نفسها على الإعلام العمومي أقل صرامة مما يطبق على الخواص. وهذه الازدواجية في المعايير تنقص من مصداقية المنظومة التنظيمية.

2. نموذج الخدمة العمومية بلا عقد أداء:

تشغل المؤسسات الإعلامية العمومية الجزائرية بلا عقود أداء تفصل الالتزامات المترتبة على صفة المرفق العام ومعايير قياس تحقيقها. وهذا الغياب لمنطق عقد الأداء الذي يعتبر الآلية الأساسية التي تعتمد عليها الأنظمة الرائدة في ربط التمويل العمومي بالنتائج وكفاءته، يبقي المؤسسات الإعلامية العمومية في دائرة البيروقراطية التقليدية التي تستهلك الموارد دون الخضوع لمساءلة قابلة للقياس.

المطلب الخامس: المجلس الأعلى لآداب وأخلاقيات مهنة الصحفي:

1. سياق إنشاء المجلس والإطار الدستوري والقانوني:

وقع رئيس الجمهورية المرسوم الرئاسي رقم 24-298 المؤرخ في 24 سبتمبر 2024، المحدد لتشكيلة المجلس الأعلى لآداب وأخلاقيات مهنة الصحفي وتنظيمه وسيره، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 66. ويأتي هذا المرسوم تطبيقاً لأحكام القانون العضوي 14-23 لا سيما المادتين 3 و35 منه، اللتين نصتا على ضرورة إنشاء مجلس مهني يعنى بأخلاقيات الصحفيين.

وقد جاء إنشاء هذا المجلس في سياق موجة عالمية من التنظيم الذاتي للإعلام (Regulated Self-Regulation)، والتي سارعت إلى تبنيها دول عديدة استجابة للانتقادات التي طالت إلى نموذجي التنظيم الحكومي الصارم والتنظيم الذاتي الكامل على حد سواء. وفي السياق الجزائري، تبقى الجدية المؤسسية لهذا المجلس رهينة تطبيقه الفعلي، في ظل وجود سلطة ضبط السمعي البصري من جهة، وسلطة ضبط الصحافة المكتوبة والإلكترونية من جهة أخرى، مما يطرح تساؤلاً مشروعاً حول التنسيق بين ثلاث هيئات تتقاطع صلاحياتها في مجال الأخلاقيات المهنية.

2. التشكيلة والمهام والصلاحيات:

جاء المرسوم في واحد وثلاثين مادة موزعة على أربعة فصول، وتتلخص مهام المجلس في المحاور التالية:

❖ **الميثاق الأخلاقي:** إعداد ميثاق آداب وأخلاقيات مهنة الصحفي والمصادقة عليه ونشره بجميع الوسائل المتاحة.

❖ **الرقابة على التطبيق:** السهر على احترام الأحكام والمبادئ المنصوص عليها في القانون العضوي 14-23 لا سيما مادته 3 و35.

- ❖ **الصلاحية التأديبية:** تحديد طبيعة العقوبات التأديبية وكيفيات التظلم، والأمر بها عند خرق قواعد الأخلاقيات المهنية.
- ❖ **البعد الاستشاري:** تقديم آراء استشارية بخصوص مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمهنة الصحافة واقتراح تحسينها.
- ❖ **التكوين والبحث:** تنظيم دورات تكوينية وأيام دراسية لفائدة الصحفيين ومهنيي قطاع الإعلام.

3. حدود المجلس الأعلى لآداب وأخلاقيات مهنة الصحفي

يجسد هذا المجلس نموذج ما يسمى في الفقه الإعلامي بالتنظيم الذاتي المقنن، الذي تبنته بنجاح هيئات كمجلس الأخلاق (Conseil de déontologie) البلجيكي. غير أن نجاح هذه النماذج ارتكز على استقلالية حقيقية في التشكيل تقودها نقابات الصحفيين لا السلطة التنفيذية. ففي حالة المجلس الجزائري، يصدر تعيين أعضائه وفق مرسوم رئاسي لا وفق آلية انتخابية أو تمثيلية مهنية، وهو ما يلقي بظلاله على فعالية استقلاليته. وزيادة على ذلك ينشئ وجود ثلاث هيئات متوازية منطقة غير واضحة في توزيع الاختصاص، لا سيما في القضايا المشتركة كالمحتوى الإلكتروني للقنوات التلفزيونية. ومن جهة أخرى، تغيب عن المجلس آليات الشفافية التامة، فغاب عن المرسوم أي ذكر لنص واضح يلزم المجلس بنشر تقاريره الدورية المفصلة، إحصائيات الشكاوى والقرارات التأديبية المعللة، خلافا للنماذج الدولية المقارنة التي تعد الشفافية ركيزة في شرعيتها أمام الرأي العام.

المبحث الثالث: التحديات البنيوية

بعد تحديد الفجوة على في نظام الترخيص وفي كيفية عمل سلطة الضبط، يكشف هذا المبحث البعد الثالث لإشكالية الدراسة: التحديات البنيوية التي تجعل إصلاح المنظومة التنظيمية معادلة أكثر تعقيدا من مجرد تعديل نصوص قانونية أو تطوير آليات إجرائية. فهذه التحديات

تقع ضمن طبقات أعمق من النص القانوني: في البنى الثقافية المؤسسية، وفي اقتصاد الإعلام، وفي نموذج الدولة، وفي التحولات التكنولوجية المتسارعة.

المطلب الأول: إشكالية القدرات المؤسسية والكفاءات المتخصصة

1. الكفاءات التقنية اللازمة للتنظيم الإعلامي:

يحتاج التنظيم الإعلامي الفعال في عصر التقارب الرقمي إلى امتلاك كفاءات متخصصة تجمع بين الخبرات القانونية والمعرفة التقنية بأحدث تكنولوجيات البث والمعرفة بديناميكيات السوق الإعلامية والقدرة على تقييم المحتوى. وجمع هذا الكم من الكفاءات تحت مظلة واحدة هو أمر نادر في السياقات التي لم يعرف تدريبها المهني تاريخا من التنظيم الإعلامي المستقل.

2. إشكالية الاستقطاب والاحتفاظ بالكفاءات:

تواجه سلطة ضبط السمعي البصري تحديا كبيرا في استقطاب الكفاءات المتخصصة والاحتفاظ بها؛ فمستوى التعويضات والحوافز وظروف العمل تعجل القطاع العام في معظم الحالات عاجزا عن منافسة القطاع الخاص أو الهيئات الدولية. وهذا التحدي شرط أساسي للإصلاح فلا يمكن الوصول لتنظيم فعال دون منظمين أكفاء.

3. المطلب الثاني: إشكالية اقتصاد الإعلام وتمويله

1. ضعف سوق الإعلانات الرسمية:

يتسم سوق الإعلانات الإعلامية الجزائرية بعجز في توفير تمويل مستدام مستقل للمشغلين الخاصين؛ إذ تهيمن على السوق المؤسسات العمومية الكبرى المتصلة بالدولة والتي تشكل الممول الأساسي للإعلام الخاص. وهذا ما يخلق تبعية تمويلية قادرة على إنشاء قيود غير مرئية على المحتوى أشد تأثيرا من أي شرط قانوني مكتوب.

2. توزيع الإعلانات العمومية كأداة ضغط غير رسمية:

يعاب في اقتصاد الإعلام الجزائري أن توزيع الإعلانات الحكومية والشبه حكومية بين وسائل الإعلام الخاصة لا يتبع دائما معايير سوقية بحتة كحجم الجمهور وتكلفة الفرصة الإعلانية؛ بل تدخل في اعتباره عوامل ترتبط بمحتو المشغلين والعلاقة مع السلطة.

المطلب الثالث: الثقافة المهنية الصحفية وإشكالية الاستقلالية الذاتية

1. الاستقلالية من داخل المهنة:

لا تكفي الاستقلالية القانونية لهيئة الضبط ما لم ترافقها استقلالية ذاتية للصحفيين أنفسهم؛ فالصحفي الذي نشأ على ثقافة الرقابة الذاتية على مدى عقود لا تغير أدواته التحريرية مجرد تغير النصوص القانونية.

2. ضعف المنظومة النقابية الصحفية:

يشكل ضعف التنظيم النقابي المستقل للصحفيين أحد العوامل التي تبقي الفجوة بين النص والممارسة قائمة؛ إذ تمثل النقابات المهنية في الأنظمة المتقدمة رقيا غير رسمي على استقلالية وسائل الإعلام. وفي غياب نقابات صحفية ذات ثقل حقيقي تظل قيم الاستقلالية التحريرية بعيدة عن التحقيق.

المطلب الرابع: التحديات الرقمية وإعادة رسم خريطة القطاع

1. البيئة الرقمية تفكك الاحتكار:

أدى التحول الرقمي المنطق إلى بطلان المنطق الذي أسست عليه منظومة الاحتكار السمعي البصري الكلاسيكي المبني على ندرة الترددات الهرتزية. فمنطق الندرة التقنية الذي يبيح تدخل الدولة في تنظيم البث لم يعد ذا أهمية في عالم الإنترنت الذي يتسع لعدد غير محدود من المنصات السمعية البصرية. وهذا التحول الجذري في البنية التقنية يستلزم عملية إعادة تأسيس مشروعية التنظيم، فالتكييف القانوني للنصوص القائمة وحده لا يكفي.

2. منصات التواصل الاجتماعي تستحوذ على جمهور الإعلام التقليدي:

تشير الدراسات المتعلقة بسلوك استهلاك الإعلام في الجزائر إلى تحول متسارع نحو المنصات الرقمية لدى فئة الشباب؛ إذ باتت منصات كيو تيوب وفيسبوك وإنستغرام وتيك توك المصادر الأساسية للمعلومة والترفيه للشريحة الأوسع من الجمهور. وهذا التحول يقلص النطاق الفعلي لتأثير منظومة التنظيم الإعلامي التقليدي من قنوات وإذاعات على الخريطة الإعلامية.

3. الفجوة الرقمية بين النص والتنفيذ:

رغم التوسع المفاهيمي للقانون العضوي 23-14، ليشمل البيئة الرقمية، يظل التطبيق الفعلي لصلاحيات الضبط الرقمي مرهونا بصدور مراسيم تنفيذية تفصل الإجراءات بدقة.

الخاتمة

خلصت هذه الدراسة إلى تأكيد الفرضية الرئيسية التي انطلقت منها، ومفادها أن دستور 2020 والمنظومة التشريعية المرافقة له قد أسسا بالفعل لإطار قانوني أكثر نضجا وانسجاما مع المعايير الدولية لتنظيم القطاع السمعي البصري، غير أن هذا التطور التشريعي لم ينجح بعد في إنتاج نظام ضبط إعلامي مستقل وفاعل بالقدر الذي تستهدفه النصوص القانونية. فقد بين التحليل أن الإشكال لم يعد يكمن أساسا في غياب القواعد القانونية المنظمة، وإنما في محدودية قدرتها على إحداث تحول مؤسسي فعلي يضمن استقلالية سلطة الضبط ويكرس التعددية الإعلامية في الممارسة العملية، الأمر الذي أبقى الفجوة قائمة بين الضمانات القانونية والواقع المؤسسي.

وقد كشفت الدراسة أن المسيرة التشريعية الجزائرية في مجال تنظيم القطاع السمعي البصري قطعت شوطا معتبرا منذ الاستقلال سنة 1962 إلى غاية صدور القانون العضوي 14-23 لسنة 2023، حيث أفرز هذا التراكم التشريعي الممتد عبر أكثر من ستة عقود منظومة قانونية أكثر تطورا وشمولا مقارنة بالمراحل السابقة. كما أثبت البحث أن دستور 2020 شكل محطة مفصلية في هذا المسار من خلال تكريسه الصريح لمبدأ السلطة الضابطة المستقلة، بما وفر لأول مرة أساسا دستوريا واضحا لفكرة استقلالية الضبط الإعلامي، وهو ما عززه لاحقا القانون العضوي 14-23 الذي سعى إلى تكييف المنظومة القانونية الوطنية مع التحولات التي فرضتها البيئة الرقمية والتكنولوجية، وتوسيع مجال التنظيم ليشمل خدمات الإعلام السمعي البصري الجديدة، بما في ذلك خدمات الفيديو حسب الطلب والبث الرقمي العابر للحدود.

كما أكدت الدراسة أن الانتقال من نموذج الاحتكار العمومي الذي طبع المراحل الأولى لتنظيم القطاع إلى نموذج يقوم على التعددية الإعلامية المنظمة يعد في حد ذاته مكسبا تشريعيا مهما، يعكس إرادة المشرع في تحديث المنظومة الإعلامية وتكييفها مع متطلبات الانفتاح الإعلامي. غير أن النتائج المتوصل إليها بينت أن هذا الانتقال ظل انتقالا قانونيا

أكثر منه انتقالاً مؤسسياً، حيث لم تستطع آليات الضبط القائمة ترجمة هذه المبادئ إلى ممارسات تضمن استقلالية القرار التنظيمي بصورة كاملة.

وفي هذا الإطار، رصدت الدراسة ثلاث فجوات بنيوية رئيسية تفسر محدودية الأثر العملي للإصلاحات القانونية المنجزة. تتمثل الفجوة الأولى في البنية المؤسسية لسلطة الضبط ذاتها، حيث أظهرت الدراسة أن آليات تعيين أعضائها ونظام تمويلها لا تزال تطرح إشكالات حقيقية تتعلق بضمان الاستقلالية الفعلية، الأمر الذي يجعل هذه الاستقلالية مرتبطة في جانب منها بالإرادة السياسية أكثر من ارتباطها بضمانات قانونية ومؤسسية راسخة. أما الفجوة الثانية فتتمثل في الجانب التنفيذي والإجرائي، من خلال غياب معايير دقيقة وشفافة وآجال ملزمة لمعالجة طلبات الترخيص، بما قد يوسع من نطاق السلطة التقديرية ويحد من إمكانية إخضاع قرارات الهيئة لمعايير موضوعية واضحة. في حين تتجسد الفجوة الثالثة في التحدي الرقمي، إذ لا تزال الكثير من الأحكام المرتبطة بتنظيم المحتوى الرقمي العابر للحدود ومنصات الإعلام الجديدة بحاجة إلى استكمال آلياتها التنفيذية والتقنية حتى تصبح قابلة للتطبيق الفعلي.

ومن جهة أخرى، أتاح الاستئناس بالتجارب المقارنة الوقوف على جملة من العوامل التي تفسر فعالية بعض النماذج المرجعية في مجال الضبط الإعلامي. فقد تبين أن نجاح هذه التجارب لا يرتبط فقط بجودة النصوص القانونية التي توّطرها، وإنما بوجود ثقافة مؤسسية راسخة تجعل من الاستقلالية قيمة عملية لا مجرد مبدأ قانوني، وتكرس الشفافية والمساءلة كآليتين دائمتين لمراقبة أداء هيئات الضبط. كما أن تنوع مصادر التمويل، وإخضاع الهيئات التنظيمية لرقابة برلمانية فعلية ومنتظمة، يشكلان من بين أهم الضمانات التي تحمي استقلالية القرار التنظيمي وتحد من مختلف أشكال التأثير السياسي أو الاقتصادي عليه.

وبناء على ذلك، فإن الدراسة تخلص إلى أن تحقيق الاستقلالية الإعلامية والتعددية الفعلية في الجزائر لا يتوقف على سن نصوص قانونية جديدة فحسب، بل يقتضي بالدرجة الأولى استكمال مسار البناء المؤسسي للضبط الإعلامي، من خلال تعزيز ضمانات استقلالية سلطة

الضبط، وتطوير آليات المساءلة والشفافية، واستكمال الإطار التنظيمي الخاص بالإعلام الرقمي. فنجاح الإصلاحات التي جاء بها دستور 2020 سيظل رهينا بمدى القدرة على تحويل المبادئ القانونية التي كرسها إلى ممارسات مؤسسية مستقرة، تجعل من استقلالية الضبط الإعلامي واقعا فعليا لا مجرد هدف تشريعي معن. وفي ضوء ما توصلت إليه الدراسة، يمكن صياغة جملة من التوصيات الإصلاحية ذات الأولوية على النحو الآتي:

1. على المستوى التشريعي:

- ❖ إصلاح آلية تعيين أعضاء سلطة الضبط بتوزيع سلطة الترشيح بين الرئاسة والبرلمان والهيئات المهنية الإعلامية على غرار النموذج الفرنسي.
- ❖ تحديد آجال ملزمة للبت في طلبات الترخيص وتفصيل المعايير الموضوعية في لوائح تطبيقية.
- ❖ سن نصوص صريحة تضمن استقلالية ميزانية سلطة الضبط من خلال تمويل مختلط.
- ❖ إصدار المراسيم التطبيقية للقانون العضوي 23-14 المتعلقة بالبيئة الرقمية في أقرب الآجال.

2. على المستوى المؤسسي:

- ❖ إلزامية النشر المنتظم للتقارير السنوية التفصيلية والقرارات المسببة والإحصائيات الخاصة بالترخيص والجزاءات.
- ❖ إبرام عقود أداء محددة مع المؤسسات الإعلامية العمومية تربط التمويل بمعايير أداء قابلة للقياس والمساءلة.

❖ بناء برامج تكوين متخصصة لأعضاء ومستخدمي سلطة الضبط في مجالات التنظيم الرقمي والتقييم المحتوائي والمحاسبة الإعلامية وكذا أحدث تقنيات البث الإعلامي.

3. على المستوى المجتمعي:

❖ تشجيع بناء منظومة نقابية صحفية مستقلة وفعالة قادرة على الدفاع عن مبدأ الفصل بين التحرير والإدارة.

❖ تعزيز دور المجتمع المدني في مراقبة أداء المنظومة الإعلامية من خلال منح مراصد إعلامية مستقلة صلاحيات استشارية رسمية لدى سلطة الضبط.

وخلاصة القول، إن الجزائر تملك اليوم إطارا دستوريا وتشريعيا يعبد الطريق نحو ضبط إعلامي مستقل وفعال، وأن الأدوات القانونية اللازمة لهذه المسيرة قد باتت موجودة في شكلها العام. غير أن الرهان الأصعب يظل في الانتقال من منطق التشريع الذي يرسخ المبادئ في نصوص الدساتير والقوانين دون أن تتم ترجمتها في مؤسسات فاعلة ومستقلة، إلى منطق التطبيق المؤسسي الحقيقي الذي يضع الإعلام في خدمة المجتمع لا في خدمة السلطة. وهذا هو الرهان الأجدر بالاهتمام والأكثر إلحاحا في المرحلة القادمة من مسيرة الإصلاح الإعلامي الجزائري.

قائمة المراجع:

الكتب والأوراق البحثية:

- إبراهيم لونيس، السياسة الإعلامية في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، 2010، ص. 67.
- عمار بوحوش ومحمد محمود الذنبيات، مناهج البحث العلمي وطرق إعداد البحوث، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011.
- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- عبد الوهاب بوخنوفة " تنظيم الإعلام المرئي والمسموع في المنطقة العربية في عصر التحولات الرقمية: هيئات تنظيم جديدة وسياسات قديمة"، المجلة الدولية للإعلام والاتصال الجماهيري، الجامعة الخليجية، 2021.
- Adriana Mutu, The regulatory independence of audiovisual media regulators: A cross-national comparative analysis, European journal of communication, vol 33,issue 6 ,2018.
- Claude Leclercq, Libertés publiques, 8ème éd., LexisNexis, Paris, 2009, p. 267.
- Denis McQuail, McQuail's Mass Communication Theory, 6th ed., Sage Publications, London, 2010, p. 178.
- Emmanuel Derieux, Droit de la communication, 6ème éd., L.G.D.J., Paris, 2019, p. 57.
- Hajer Tlili, Médias et conquête de la liberté d'expression dans l'espace public contemporain en Tunisie : formes de régulation des organisations médiatiques en période de

transition démocratique (2011–2021), Thèse de doctorat, Université Aix–Marseille / Theses.fr, 2022.

- Ian Ayres & John Braithwaite, *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, Oxford University Press, Oxford, 1992.
- James Curran, *Media and Democracy*, Routledge, London, 2011, p. 22.
- John Stuart Mill, *On Liberty*, John W. Parker and Son, London, 1859, p. 35.
- Jürgen Habermas, *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Payot, Paris, 1978, p. 178.
- *Lamy Droit des Médias*, Editions Lamy, Paris, 2015, p. 312.
- Marie–Anne Frison–Roche, *Le droit des autorités administratives indépendantes*, PUF, Paris, 2010, p. 12.
- Martin Cave & Kira Allmann, “Regulatory Independence in Media and Communications Authorities: A Comparative Assessment,” *Journal of Media Law*, Vol. 13, No. 2, 2021.
- Maurice Angers, *Initiation pratique à la méthodologie des sciences humaines*, Casbah Editions, Alger, 1997, p. 9.
- Robert Baldwin, Martin Cave & Martin Lodge, *Understanding Regulation : Theory, Strategy and Practice*, 2nd ed., Oxford University Press, Oxford, 2012.

- Rachael Craufurd Smith, Rethinking European Union Competence in the Field of Media Ownership, European Law Review, vol. 29, n° 5, 2004, p. 652–673.
- Denis McQuail & Jan Van Cuilenburg, Media Policy Paradigm Shifts : Toward a New Communication Policy Paradigm, European Journal of Communication, vol. 18, n° 2, 2003, p. 187.
- Eli Noam, Media Ownership and Concentration in America, Oxford University Press, New York, 2009, p. 12.
- Eli Pariser, The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding from You, Penguin Press, New York, 2011, p. 14.
- F. Siebert, T. Peterson, W. Schramm, Four Theories of the Press, University of Illinois Press, Urbana, 1956, p. 3.
- Ágnes Urbán & Miklós Sükkösd (eds.), Media Ownership and Concentration in Central and Eastern Europe, Central European University Press, Budapest, 2014, p. 56.
- Bertrand Warusfel, La définition juridique de la communication audiovisuelle, Revue de droit des technologies de l'information, n° 5, 2000, p. 12.

الوثائق القانونية:

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر في 8 سبتمبر 1963.

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، المادة 56.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المعدل بموجب الاستفتاء الصادر في 1 نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 19، الجمعية العامة للأمم المتحدة، 16 ديسمبر 1966.
- القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 2، 15 يناير 2012.
- القانون رقم 14-04 المؤرخ في 24 فبراير 2014 المتعلق بنشاط السمع البصري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 16، المادة 1.
- القانون رقم 23-14 المؤرخ في 18 يوليو 2023 المتعلق بالنشاط السمع البصري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 55، 2023.
- القانون رقم 23-19 المتعلق بالصحافة المكتوبة والصحافة الإلكترونية، الجريدة الرسمية، العدد 77، 2 ديسمبر 2023.
- قانون الإعلام رقم 12-05 المؤرخ في 12 يناير 2012، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 2.
- المرسوم رقم 63-284 المؤرخ في 01 أوت 1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 57، 1963.
- ARCOM (ex-CSA), Rapport sur l'exercice du pouvoir de sanction, Paris, 2022.
- ARCOM, Guide de dépôt des dossiers de candidature aux appels à candidatures pour des services de radio, Paris, 2022, p. 6.

- BBC Royal Charter 2016, Department for Culture, Media and Sport, London, Article 6.
- Committee to Protect Journalists (CPJ), Algeria Press Freedom Report, New York, 2024, p. 7.
- Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies, Observation générale n° 34, CCPR/C/GC/34, 2011, paragraphe 22.
- Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, rapport d'études, La Documentation française, Paris, 2001, p. 11–34.
- Commission on Freedom of the Press (Hutchins Commission), A Free and Responsible Press, University of Chicago Press, Chicago, 1947, p. 20.
- European Commission, Audiovisual Media Services Directive (AVMSD) 2018/1808 of 14 November 2018, Official Journal of the European Union, L303, 28 November 2018.
- Fédération Internationale des Journalistes (FIJ), Rapport sur les droits des journalistes en Afrique du Nord, Bruxelles, 2021, p. 32.
- Loi n° 86–1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, JORF, 1er octobre 1986, article 30.
- Loi n° 89–25 du 17 janvier 1989 modifiant la loi n° 86–1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, JORF, 18 janvier 1989.

- Loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles, JORF n°0248, 26 octobre 2021.
- Décret-loi n° 2011-116 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de la communication audiovisuelle et à la création d'une Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle, JORT n° 85, 4 novembre 2011.
- OFCOM, 2024. Notes of guidance for Community radio licence applicants.
- Online Safety Act 2023, c. 50, Section 85, UK Parliament, London, 2023.
- Protocole d'Amsterdam sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres, annexé au Traité d'Amsterdam, 1997.
- Reporters Sans Frontières (RSF), Classement mondial de la liberté de la presse, Paris, 2024.



Thesis Information Sheet

:Thesis Title

The Legal Regulation of the Audiovisual Sector in Algeria
Between Legal Texts and Practical Implementation Under the
Constitution: An Analytical Study of the Reality of the **2020**
Regulatory Authority in Light of Legislative and Institutional
Reforms

Department: Library Science, Media and Communication

University: Ziane Achour University of Djelfa – Faculty of Social
and Human Sciences

Specialization: Audiovisual Media and Communication

Supervisor: Dr. Mohamed Tayeb Salet

Prepared by: Malak Hebat Allah Lahouha

:Academic Year

–2025*2026*

First: Research Problem and Objectives

This study examines the gap between the legal framework and the actual institutional practices of the audiovisual regulatory authority in Algeria. It seeks to assess the effectiveness of the legislative reforms introduced by the 2020 Constitution in establishing genuine independence for the audiovisual sector, free from political dominance and economic pressures

The thesis raises a fundamental question regarding the extent to which the newly established legal frameworks are capable of keeping pace with rapid digital transformations while ensuring media pluralism within an environment characterized by structural gaps that hinder full institutional independence

Second: Methodological and Conceptual Framework

The study adopts an integrated methodological approach :combining three principal methods

Historical Method: To trace the evolution of media legislation **.1**
.in Algeria

Analytical Method: To analyze the legal texts related to the **.2**
.Constitution and the Media Law 2020

Comparative Method: By drawing upon international **.3**
experiences—particularly European and Tunisian models—to
.evaluate the Algerian experience

Conceptually, the study focuses on defining audiovisual broadcasting and its evolution from the traditional concept based on terrestrial (**Hertzian**) transmission to the contemporary digital concept, demonstrating how digitalization has expanded the legal scope of media terminology

Third: Main Themes of the Study (Content Analysis)

Legal Regulation and the Regulatory Authority (Between **.1** (Institutional Importation and Localization

The study identifies a phenomenon referred to as "**Hollow Institutional Importation**," whereby Algeria adopted legal structures and institutional models inspired by Western regulatory bodies such as **ARCOM** and **OFCOM**, without providing the necessary political and cultural conditions for their effective functioning.

As a result, regulatory authorities remain dependent on the executive branch in terms of appointment procedures and financial resources, making their proclaimed independence highly questionable.

Standards of Regulatory Independence .2

The thesis argues that regulatory independence cannot be achieved merely through legal provisions but depends on structural factors, including

- Appointment procedures and their susceptibility to political influence.
- Financial independence, as government funding continues to represent an indirect mechanism of control.
- Accountability mechanisms and the balance of powers among state institutions.

"The Concept of "Soft Censorship" .3

The study introduces the concept of Soft Censorship, manifested in Algeria through regulation by funding.

This approach enables the state to influence private media outlets not through direct censorship, but by controlling the distribution of government advertising, thereby creating an undeclared system of economic dependency that significantly affects editorial policies.

Challenges of the Digital Age and Artificial Intelligence .4

The thesis discusses three major contemporary challenges facing audiovisual regulation:

- ,Regulation of major digital platforms (such as Facebook, TikTok and YouTube), which have become the largest distributors of media content without being adequately subject to national .regulatory frameworks
- Cross-border regulation, particularly the issue of determining the Country of Origin Principle, as many television channels broadcast from European servers while targeting Algerian .audiences
- Artificial Intelligence and algorithms, which generate phenomena 'such as filter bubbles and echo chambers, influencing users .perceptions without their awareness

Fourth: Findings and Recommendations

The study identifies three major structural gaps within the Algerian :regulatory framework that prevent genuine media independence

Structural Gap: Appointment mechanisms and funding remain .1 .closely linked to the executive authority

Implementation Gap: A discrepancy exists between the .2 progressive constitutional provisions and actual practices, which .continue to favor restrictive control

Digital Legal Gap: Traditional regulatory mechanisms face .3 significant challenges in addressing digital platforms and artificial .intelligence technologies

:Final Recommendations

- Reform the appointment procedures of members of the audiovisual regulatory authority to ensure broader representation and greater .independence from the executive branch
- Establish independent funding mechanisms for media institutions in order to reduce reliance on government advertising as an .instrument of influence

- Modernize media legislation to address cross-border regulation and bridge the legal gaps associated with digital platforms and emerging technologies