

الباب الأول

الدساتير الجزائرية والمغربية تتخبط في أيديولوجية حقوق الإنسان وحرية الإعلام

إن مكانة الحق في الإعلام وحرية الإعلام بشكل عام ترتبط بمكانة حقوق الإنسان والحريات الأساسية في الدستور والتي عادة ما تثير اهتمام الحقوقيين والاعلاميين وحتى السياسيين، ذلك أنه لا يكاد يخلو منها خطاب سياسي سواء صادر عن السلطة أو المعارضة، وهي وضعية متداولة في كل من الجزائر والمغرب حيث استطاعت كل دولة أن تكرر مكانة متميزة لحقوق الإنسان والحريات الأساسية ومنها الحرية الإعلامية، فتبلورت خاصة مع الاستقلال بموجب صدور دستور 1963 في الجزائر، ودستور 1962 في المغرب حيث بان تأثير هذه الأخيرة الواضح بالمدارس الغربية في علاقة الفرد بالسلطة، فأعلنت بالتبوة على تبنيها نظاما جمهوريا في الجزائر أو ملكيا في المغرب قائما على أساس الفصل بين السلطات وعلى احترامها لمبادئ حقوق الإنسان.

وقد تطورت هذه المكانة بفضل التعديلات التي أدخلت على الدساتير والتي كان أبرزها دستور 1989 في الجزائر، وتعديلي 1996 في كل من البلدين، وتعديل 2008 بالنسبة للجزائر وكذا دستور 2011 بالنسبة للمغرب، هذه الدساتير والتعديلات التي أبرزت الملامح الجديدة لمفهوم حقوق الإنسان والحريات الأساسية في التشريعات الداخلية، فاكتملت المزيد من الحصانة بالإضافة إلى إدخال جملة من المصطلحات الحديثة في مجال الحقوق والحريات صلب الدستور.

إن المؤسس الدستوري في كل من الجزائر والمغرب ذهب إلى التصريح بهذه الحقوق وضمائها، ليكون بذلك قد حذا نصوص مكرسة على المستوى الدولي ومجسد لأيديولوجية حقوق الإنسان، ومستلهمة النماذج الفرنسية والأمريكية في هذا الخصوص.

ومن الواضح أن تأثير مثل هذه النماذج بنصوصها يشرح مدى صرامتها في عدم ترك الحريات خاضعة لإرادة البرلمان وحده، أو تركها لنزوات السياسيين وارتدادات الأحداث ومخاطر الأيديولوجيات، ولكن انشغال التطابق بين المعايير الدستورية والدولية لحقوق الإنسان يفسر كذلك التأسيس للتكريس الدستوري للحقوق والحريات. إن هذا التكريس الذي يفرض نفسه، هو مبدئيا إشارة بقبول الفكر اللبرالي وأيديولوجية حقوق الإنسان التي تشكل أحد أسس هذا الفكر، ويسمح بالتالي هذا التكريس بملاحظة فيما إن كا محتوى القاعدة الدستورية لا يختلف عن القاعدة الاتفاقية المرتبطة بحقوق الإنسان التي إليها ترجع – بالرغم من غموض هذه الأحكام – القاعدة الأساسية في كل من الجزائر أو المغرب.

إن انضمام كل من الدستور الجزائري ونظيره المغربي إلى أيديولوجية حقوق الإنسان يظهر من جانب على مستوى تكريس دساتير الجزائر والمغرب لنظام دستوري خاص بالحقوق والحريات منها الحرية الإعلامية (الفصل الأول)، وإن كان يبدو أن نصوص هذه الدساتير قد تفترض حدودا لحرية التعبير عن الرأي عبر وسائل الإعلام بصفة خاصة، وذلك من خلال إمكانية تقييد ممارستها في

الظروف الاستثنائية (الفصل الثاني)، ومن جانب آخر نجد انفتاح هذه النصوص على القانون الدولي لحقوق الإنسان الذي له علاقة بحرية الإعلام على وجه الخصوص (الفصل الثالث).

الفصل الأول

تكريس دساتير الجزائر والمغرب لنظام دستوري خاص بالحقوق والحريات من بينها الحرية الإعلامية

إن المؤسس الدستوري في كل من الجزائر والمغرب كرس نظاما دستوريا خاصا بالحقوق والحريات، ولذلك لم نجد هذه الأخيرة مشارا إليها حصرا - على غرار بعض الدساتير - في الديباجة فقط، فهي ليست مجرد موضوع إعلانات أو تصريحات، والتي تعتبر بالنسبة للبعض غير ذات قيمة فعلية باعتبارها مجرد واجهة أو مجموعة من المبادئ العامة التي يعدلها المشرع العادي أو ينتهكها في بعض الأحوال حسب نزواته وأغراضه. إنها مضمنة في متن الدساتير نفسها كما هو الحال في الفصل الرابع من الباب الأول من الدستور الجزائري تحت عنوان "الحقوق والحريات"، وكذلك الباب الثاني من الدستور المغربي تحت عنوان "الحريات والحقوق الأساسية"، والتي تتضمن قائمة من الحقوق والحريات تكرر كجزء قائما بذاته في الدستور للتصريح بها على مستوى أعلى قاعدة قانونية في المنظومة القانونية الوطنية.

هذا ونجد بشكل عام أن قائمة الحقوق والحريات تم تضمينها في مواد مقتضبة، فالدساتير الجزائرية والمغربية تبنت اختيار التنصيص على الحقوق والحريات وردت ضمنها حرية التعبير والإعلام في إطار مبادئ عامة، حيث تأخذ هذه الحقوق صورة المبادئ ذات الشكل المجرد، وتنطوي على الغموض والنقائص أحيانا. حيث تأخذ هذه المبادئ في العموم صيغة قانونية غير واضحة، ما جعل نقص الوضوح الذي يميز طريقة التنصيص على هذه الحريات والحقوق محل نقد في كثير من الأحيان، باعتبار أنه لا يمكن القبول بجعلها مجرد موضوع خطاب دستوري عام تنقصه الدقة والوضوح.

وبهذا فإننا نشير في الأول إلى أن الحريات الإعلامية تم التنصيص عليها في الدساتير الجزائرية والمغربية إلى جانب باقي الحقوق والحريات (المبحث الأول)، ثم بيان طبيعة النصوص الدستورية التي تتعلق بحرية الإعلام ومقتضيات ذلك (المبحث الثاني).

المبحث الأول

الحقوق المعترف بها في الدستور تندرج ضمنها حرية الإعلام

من المتعارف عليه أن أي دستور يجب أن يتضمن مجموعة من الحقوق والحريات يكون محتواها مماثل لما جاء مكرسا بواسطة النصوص الدولية لحقوق الإنسان، فالدستور الجزائري نص على حرية

الرأي¹، وحرية التعبير²، كما نص على حرية الابتكار الفكري والفني والعلمي ولكنه لم يكرس بشكل صريح ومباشر حرية الصحافة والإعلام³. بينما هناك اختلاف بالنسبة للدستور المغربي الذي كفلها صراحة إضافة إلى حرية الفكر والرأي والتعبير بكل أشكالها، وإلى جانب حرية الإبداع والنشر والعرض في مجالات الأدب والفن والبحث العلمي والتقني، وكذا حق الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام، وقد ورد ذلك في الفصل الخامس والعشرون، وكما يبدو فإن الدستور المغربي قد ذهب بعيدا بخلاف الدستور الجزائري إلى حد الاعتراف بحرية الصحافة صراحة⁴.

إن تناول الإطار الدستوري لحرية الصحافة والإعلام في كل من الجزائر والمغرب هو شيء مهم للغاية بالنسبة لاستقرار المبادئ الديمقراطية وكإطار حاكم للعملية الإعلامية التي تعتبر حرية التعبير روحها وجوهرها.

ولذلك تنبغي الإشارة إلى أن معالجة موضوع حرية الرأي والتعبير، من الأهمية بما كان بحيث تعتبر كأساس دستوري للحرية الإعلامية فيما إن لم يضمنها الدستور بشكل صريح (المطلب الأول)، وقد يتضمن الدستور بين جنبات فصوله حرية الصحافة والإعلام خصوصا لحكمة اقتضاها الفقه والتشريع على حد سواء (المطلب الثاني).

المطلب الأول

حرية الرأي والتعبير كأساس دستوري لحرية الإعلام

يرى فقهاء القانون الدستوري أن الدستور هو أساس الدولة القانونية المعاصرة⁵، وأنه يتعدى كونه مجموعة من النصوص والقوانين الجامدة، فهو الآخر في واقع الأمر إفراز لمحصلة تفاعل القوى والتيارات السياسية في وقت ما، كما أنه عامل من عوامل ضبط وتنظيم اللعبة السياسية التي يجب أن يتمتع في إطارها المحكومون بحقوقهم وحررياتهم في مقابل ما تتمتع به السلطة العامة من حقوق وامتيازات.

وكما سنرى، وعند تطرقنا إلى المعايير المرجعية للحقوق والحريات، بأن المواثيق الدولية كان لها الفضل الأكبر في تأسيس القاعدة التي تنطلق منها حماية الحقوق والحريات، وسنرى أيضا كيف أن هذه المعايير تأثر بشكل مباشر على المؤسس الدستوري وبالنتيجة المشرع الوطني، في تنبيههما لما

¹ المادة 36.

² المادة 41.

³ المادة 38.

⁴ الفصل 28.

⁵ عبد الرحيم صدقي: جرائم الرأي والإعلام، دار الفكر العربي، ص 79.

أنتت به هذه المواثيق، بل وإدراج مضامينها ضمن الوثيقة الدستورية باعتبارها أحد أهم المراجع، والمبادئ الرئيسية التي يعتمد عليها في بنود الدستور.

لقد حظيت الحقوق والحريات، بمكانة هامة وبمرتبة سامية، من خلال تحديد المشرع الدستوري صراحة لهذه الحقوق والحريات، حيث نجد أن معظم دساتير دول العالم، قد أقرت بوضوح، كثير من هذه الحقوق والحريات. إضافة إلى أن مقدمات أو ديباجات بعض الدساتير قد تطرقت إلى ذكر الحقوق والحريات والتأكيد عليها، وعادة فإن ديباجة الدستور هي عبارة عن نص يعلن عن حقوق ومبادئ من مستوى بنود الدستور نفسه، فهي مبادئ عامة للقانون يقع تطبيقها كما يطبق الدستور نفسه.

إننا نذكر من بين هذه الحقوق والحريات الواردة في بنود الوثيقة الدستورية بشكل صريح، الحقوق والحريات التي لها علاقة بالحرية الإعلامية وهي حرية الرأي والتعبير، حيث تحتل حرية الرأي والتعبير المكانة الأولى بين بقية الحريات العامة لأنه بدونها لا يمكن بلوغ الحريات الأخرى من سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية وغيرها، كما أنها تشكل الركيزة الأساسية لأي نظام ديمقراطي وسببا لتقدم المجتمع وأفراده¹.

إن الكلام الحر هو أداة لا غنى عنها للحكم الذاتي للفرد والمجتمع الديمقراطي، فحرية الكلام لها علاقة بحكم الفرد لنفسه وبحكم الناس لأنفسهم في خمسة طرق على الأقل. فالكلام وسيلة للمشاركة، وهو الوسيلة التي عن طريقها يناقش الناس قضايا اليوم، ويدلون بأصواتهم، ويشاركون بنشاط في عمليات وضع القرار التي تشكل المجتمع ونظام الحكم. هذه القيمة في المشاركة يجب التأكيد على أنها قيمة تركز على تحقيق الفرد لذاته - فحرية الكلام تخدم حق الفرد في الانضمام إلى المعترك السياسي، وأن يقف ليستمع الناس إلى رأيه ويحسبون له حسابا، وأن يكون مشاركا نشطا في تحقيق الديمقراطية، وليس متفرجا سلبيا². ويؤكد العالم الدستوري الكسندر بيكل بأن قيمة حرية الكلام هي "أن الأمة قد تكون أكثر قدرة على اتخاذ طريق العمل الذي يتفق مع رغبات أكبر عدد من الناس، سواء كان هذا الطريق حكيما أم لا، وسواء كان مبنيا على الحقيقة أم لا"³.

إن حرية الكلام التي تضمن للناس حكم أنفسهم تؤدي إلى كبح جماح الطغيان، والفساد، والعجز في الأداء. وفي معظم فترات تاريخ العالم كانت الدولة تفرض أنها تؤدي دور الرقيب المحسن الحازم على أساس أن حكم الناس بحكمة ينبع من مراقبة آرائهم بحكمة. كما أن حرية الكلام في هذا الإطار تخدم الاستقرار. ومن سخريّة الأقدار أن القيم الديمقراطية، وقيم الانفتاح والمصارحة تتعارض مع بعضها أحيانا⁴. وفي هذا الصدد يؤكد الكاتب رودني أنه : "إذا أردنا ألا ينفجر المجتمع من التوترات المتراكمة، فإنه يجب أن تكون هناك صمامات أمان يستطيع المواطنون عن طريقها أن ينفسوا عن هذا الذي يغلي في صدورهم. إن المصارحة والانفتاح يؤديان إلى المرونة وسرعة الانتعاش، فكما تستبعد

1 أنطوان الناشف: البث التلفزيوني والإذاعي والبث الفضائي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت: الطبعة الأولى، لبنان، 2003، ص 773.

2 رودني أ سموللا: حرية التعبير في مجتمع مفتوح، ترجمة كمال عبد الرؤوف، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة: الطبعة العربية الأولى، 1995، ص 24.

3 نفس المرجع، ص 26.

4 نفس المرجع، ص 25.

الاحتجاجات السلمية زيادة العنف ولا تؤدي إلى المزيد منه، فكذا النقاش الحر يبذل الكثير من الكراهية بدلا من أن يولدها"¹.

وهناك حقا ما يشبه الإجماع على تبني فكرة أن العلاقة بين حرية الكلام وبين حكم الناس لأنفسهم هي مبرر كبير لمعاملة الكلام الحر كقيمة دستورية لها الأفضلية، ويرتكز النقاش والجدل حول هذه الفكرة حول ما إذا كانت تستحق النظر إليها كأساس منفرد للحماية القصوى لحرية الكلام². وعلى ذلك كانت حرية الرأي أو حرية التعبير من الحريات الأساسية التي تحتمها طبيعة النظام الديمقراطي وتعد ركيزة لكل حكم ديمقراطي سليم، إذ يقوم هذا النظام في جوهره على مبدأ أن "السيادة للشعب وحده وهو مصدر السلطات"، وهو ما أكدته كل من الدساتير القائمين الجزائري والمغربي بالنص على ذلك في المادة 6 بالنسبة للجزائر، والتي جاء فيها ما يلي: "الشعب مصدر كل سلطة، السيادة الوطنية ملك للشعب وحده"، وكذا في الفصل الثاني من الدستور المغربي الذي جاء فيه: "السيادة للأمة تمارسها مباشرة بالاستفتاء وبصفة غير مباشرة بواسطة ممثليها"، وقد قررت كل الدساتير الجزائرية والمغربية السابقة نفس المضمون تقريبا بدءا بدستوري 1962 المغربي و1963 الجزائري.

لقد تطور حق التعبير عن الرأي داخل المجتمعات وفيما بينها تطورا كبيرا منذ أن اهتدى الإنسان إلى عناصر اللغة ومكوناتها. فمن اختراع حروف الكتابة، إلى تكنولوجيا الكتابة وصناعة الورق والطباعة والنشر والتوزيع، إلى تطور تكنولوجيا الاتصال السلمي البصري، وأخيرا إلى تطور تكنولوجيا الاتصال والبيث الفضائي عبر الأقمار الصناعية وعبر شبكة الإنترنت³.

ولأهمية حرية الرأي والتعبير أصبحت كل الدول ذات الدساتير تفرد مواد لحريات الرأي والتعبير في دساتيرها، حيث عبر التعديل الدستوري الأمريكي الأول الذي تمت المصادقة عليه في الخامس عشر من ديسمبر عام 1791 أي بعد عامين ونصف من صدور إعلان حقوق الإنسان والمواطن في فرنسا عن أقصى درجات استقلال الإعلام عن الدولة، وحرمة التعديل الدستوري واجتهادات المحكمة العليا على الحكومة امتلاك أو المساهمة بأي وسيلة إعلام داخل حدود الولايات المتحدة، أو فرض أي نوع من الرقابة على الصحف، أو إعاقة وصولها إلى المعلومات⁴، حيث جاء في مادته الأولى: "إن الكونجرس لن يسن من القوانين ما يحد من حرية الحديث والصحافة أو تمس من حرية المواطن في الاجتماع أو توجيه العرائض إلى الحكومة لنقد الأوضاع وإصلاحها"، وجاء في دستور فرنسا: "لا يجوز أن يؤذى أحد في عمله أو وظيفته بسبب أصله لأرائه أو معتقده"⁵، وقد استمدت أغلب الدساتير التي وضعت في القرن التاسع عشر روحها سواء من التجربة الفرنسية أو من التجربة الأمريكية⁶.

¹ رودني أسموللا: المرجع نفسه، ص 26.

² نفس المرجع، ص 27.

³ الإعلام وحرية الصحافة في سوريا 2006، رواق عربي، كتاب غير دوري يصدر عن مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، العدد 44، القاهرة، 2007، ص 70.

⁴ نفس المرجع، ص 71.

⁵ محمد الطويل: دور القضاء في حماية حرية التعبير، المحاماة، مجلة دورية تصدرها جمعية هيئات المحامين بالمغرب، العدد 35 مايو 1993.

⁶ سفيان بن حميدة: حرية الرأي والتعبير: قراءة في المفهوم، المجلة العربية لحقوق الإنسان، العدد 4 فيفري 1996، ص 16.

وتأتي حرية الصحافة كأهم ضمان من ضمانات حرية التعبير وبدونها تكون حرية التعبير مجرد كلام نظري مفرغاً من المضمون، وقد أكد الفقهاء على عظم حرية الصحافة وأنها الامتداد الطبيعي لحرية التعبير والرأي وأنها الضمان لباقي الحريات.

ونستعيد في هذا الصدد قول الفقيه الفرنسي هريو: "إن حرية الصحافة هي أساس كل ديمقراطية، وإن حرية الصحافة تتلخص فيها كل معاني الحرية¹، إنها الوسيلة التي تمكن كل فرد من التعبير عن آرائه وإظهارها والعمل طبقاً لوجدانه وعقيدته كمواطن ضمن حدود القانون... ويتحدثون عن الحريات كما لو كان يمكن فصل بعضها عن بعض، في حين أنه ليس هناك إلا حرية واحدة وأن جميع الحريات متضامنة فيما بينها وأن انتهاك إحداها هو انتهاك لجميع الحريات... فماذا سيكون مصير حرية التفكير بدون الحرية الفردية، وحرية التعبير عن الرأي بدون حرية الاجتماع وحرية المواطنين في اختيار زعمائهم بدون حرية نقدهم، وماذا سيكون مصير جميع هذه الحريات دون حرية الصحافة²؟

ومع تطور معايير الصحافة وإدراك المجتمعات الديمقراطية ضرورة استقلال الإعلام عن سيطرة الدولة، ظهرت اتجاهات فكرية عديدة بهذا الخصوص، وأسهمت كتابات العديد من المفكرين في تطوير مفهوم حرية الرأي والتعبير مثل جون لوك وجون استيوارت ميل وأندريه شينديوس الذي قال: (إن أفضل طريقة لمعرفة الحقيقة هي التبادل الحر للأراء وإن السبب الوحيد لمنع ذلك هو الخوف من ظهور الحقيقة). لقد انعكست هذه الأفكار إيجابياً على حرية الصحافة التي اكتسبت اسم السلطة الرابعة من تعليق اللورد إدموند بورك المتوفى عام 1797 الذي قال في مجلس العموم البريطاني: (توجد سلطات ثلاث ولكن عندما ينظر الإنسان إلى مقاعد الصحفيين يجد السلطة الرابعة)³.

إن حرية الإعلام كمفهوم أشمل من حرية الصحافة التقليدية تتمتع بأهمية بالغة لأنها وسيلة من وسائل نشر الآراء التي تطل العدداً الأكبر من المواطنين، وهي فضلاً عن كونها موضوعاً لمصلحة وسائل الإعلام والعاملين والناشرين فهي كوسيلة من وسائل التعبير عن الرأي موضوعاً لمصلحة المواطن، تضمن له حقه في "الحصول على المعلومات عن طريق تنوع مصادر الإعلام المهيأة له، مما يتيح لكل فرد التأكد من صحة الوقائع، وتكوين رأيه بصورة موضوعية في الأحداث"⁴.

لقد كفلت الدساتير الجزائرية والمغربية في صلب النص حرية التعبير لكل إنسان وبكل الوسائل حتى يغدو حقاً دستورياً ويكون بعيداً عن يد المشرع العادي لا يستطيع الانتقاص منه. فقد نصت المادة 41 من دستور 1996، وهي المادة 39 من دستور 1989 على ضمان الدولة لحريات التعبير بما يلي: "حريات التعبير وإنشاء الجمعيات والاجتماع مضمونة للمواطن". فاللفظ جاء هنا بالجمع "الحريات"، والقصد منه وسائل التعبير الفردية والجماعية استعمالاً وامتلاكاً، والتنصيب على الحق في إنشاء الجمعيات والاجتماع باعتبارها وسائل جماعية للتعبير في نفس المادة يؤكد هذا، وقبل هذا جاءت المادة 36 لكفالة حرية الرأي لتتنص على أنه: "لا مساس بحرمة حرية المعتقد، وحرمة حرية الرأي". كذلك

¹ عبد العزيز محمد سلمان: حرية الصحافة في نقد الموظف العام، المؤتمر العلمي الثاني لكلية الحقوق: الإعلام والقانون، جامعة حلوان 14- 15 مارس، مصر، 1999، ص 449.

² نفس المرجع، ص 450.

³ الإعلام وحرية الصحافة في سوريا 2006، المرجع السابق، ص 69.

⁴ أنطوان الناشف: البث التلفزيوني والإذاعي والبث الفضائي، المرجع السابق، ص 774.

جاءت المادة 38 لتتنص صراحة على حرية التعبير في مختلف المجالات الابتكارية الفكرية والفنية، والعلمية، وأنه لا يجوز حجز أي مبتكر أو مؤلف إلا بمقتضى أمر قضائي، فتقول المادة: "حرية الابتكار الفكري والفني والعلمي مضمونة للمواطن، حقوق المؤلف يحميها القانون لا يجوز حجز أي مطبوع أو تسجيل أو أية وسيلة أخرى من وسائل التبليغ والإعلام إلا بمقتضى أمر قضائي".

وهكذا يكون الدستور الجزائري قد نص على حرية التعبير والصيغة التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 1996 واضحة في ذلك، حيث لم يكتف المشرع بعبارة "حريات التعبير" (بالجمع) قاصدا وسائل التعبير المختلفة، ولكن أضاف شيئا أساسيا في مواجهة الإدارة وما يمكن أن تقبل عليه من تعسف بالحجز على المطبوعات والتسجيلات - مسموعة كانت أو مرئية - أو أية وسائل أخرى، وما يمكن أن يترتب عن ذلك من ضياع للمادة الإعلامية التي يلعب البعد الزمني دورا أساسيا فيها.

وبالنسبة للمؤسس الدستوري المغربي فقد نص الفصل 25 من دستور المملكة المغربية الجديد لشهر جويلية 2011 على أن: "حرية الفكر والرأي والتعبير مكفولة بكل أشكالها". وتضيف الفقرة الثانية من ذات الفصل أن "حرية الإبداع والنشر والعرض في مجالات الأدب والفن والبحث العلمي والتقني مضمونة".

كما يضيف الفصل السابع والعشرون أن "للمواطنين والمواطنات حق الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام". وأنه حسب نفس الفصل "لا يمكن تقييد الحق في المعلومة إلا بمقتضى القانون، بهدف حماية كل ما يتعلق بالدفاع الوطني، وحماية أمن الدولة الداخلي والخارجي والحياة الخاصة للأفراد، وكذا الوقاية من المس بالحريات الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور، وحماية مصادر المعلومات والمجالات التي يحددها القانون بدقة".

إن درجة التطور والتقدم الحاصلة على مستوى ضمان حرية التعبير في النصوص الجزائرية والمغربية، ما هي إلا تحصيل حاصل لما عرفته قبلها الدساتير السابقة التي كانت كل منها تعبر عن مرحلة ما وعن درجة تطور معينة في تاريخ التجربة الدستورية لهذين البلدين.

وإذا نظرنا على مدار الدساتير الصادرة لحد الآن فإن المشرع الدستوري الجزائري أبدى عناية بالغة لحرية الرأي والتعبير لما تحظى به من أهمية، لقد عاشت الجزائر منذ الاستقلال تعديلات دستورية متتالية، حيث صدر الدستور الأول للجزائر في سبتمبر 1963، وألغي في أكتوبر 1963، وعاشت الجزائر بدون دستور حتى صدور نص دستوري مؤقت في 1965، وتم صدور نص دستوري في سنة 1976 والذي طرأ عليه هو الآخر عدد من التعديلات في 1980 و1988، وجاء الدستور التعددي الأول في سنة 1989، ليمثل تخليا صريحا عن المبادئ الأساسية لدستور 1963 وكذا النص الدستوري عام 1976 ويبدشن الحقبة التعددية في تاريخ الجزائر، إلا أنه جرى تعطيله في سنة 1992. وقد ظل الدستور معطلا إلى غاية 1996 وهي السنة التي صدر فيها تعديل دستوري، وقد هدف من خلاله المؤسس الدستوري إلى إصلاح الاختلال الذي عرفه دستور 1989 وبالتالي استكمال البناء المؤسساتي للدولة.

وبين جنبات هذه الدساتير، وحتى خلال فترة الحزب الواحد، كانت حرية التعبير كحق أساسي من حقوق الإنسان من الأركان الأساسية، في كلّ من دستور 1963 وكذا نص 1976 والمصادق عليهما بواسطة الاستفتاء، على الرغم من أنّ كلاّ منهما جاء في سياق سياسي واجتماعي واقتصادي خاص، إلا أنّهما اشتركا في تأكيد حقوق الإنسان، وهو ما لم تخرج عنه المواثيق التي عرفتھا الجزائر سواء ميثاق 1964، أو ذلك المعتمد في 1976 والذي كان بمثابة الأرضية التي بني عليها النص الدستوري لعام 1976¹.

هذا ونشير إلى أن الدستور الجزائري لسنة 1963 نص صراحة على الحريات العامة بالديباجة ليخصها بعد ذلك بعنوان مبادئ ومهام رئيسية في المواد: 4، 5، 14، 15، 16، 19. وهو الأمر نفسه الذي جاء به نص 1976، والذي تطرق إلى فكرة الحريات بالديباجة عموما ليفصل المسألة تحت عنوان الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن بعد ذلك، وعندها أكد على حرية التعبير وضبط معناها في المواد: 53، 54، 55، 56.²

وقد ضمن المشرع حرية المعتقد والرأي³ وكذا حرية الابتكار الفني والفكري والعلمي للمواطن وحقوق التأليف⁴، كما كرست المادة 55 منه حرية التعبير في إطار الثورة الاشتراكية: "حرية التعبير والاجتماع مضمونة، ولا يمكن التذرع بها لضرب أسس الثورة الاشتراكية"، وأنّ كلّ مساس أو تهديد بالأمن أو الدستور أو الوحدة الوطنية يؤدي إلى إسقاط الحقوق والحريات لكلّ من يستعملها لهذا الغرض ووفق القانون⁵.

والمنطق نفسه هو الذي حكم وحدد دور وسائل الإعلام في إطار الميثاق الوطني لسنة 1976، حيث جاء فيه على الخصوص: "... دور الصحافة والإذاعة والتلفزة والسينما الطلائعية ومسؤولية هذه الوسائل جميعها في تربية الجماهير، على أنه ينبغي البدء بتكوين الصحفيين وتمكينهم من معرفة القضايا الوطنية والعالمية، وتربيتهم على التمسك بالحقيقة والحرص الدائم على الموضوعية..."⁶. وتنمينا من المؤسس الدستوري لهذا المكتسب الحقوقي والدستوري، فإنّ أي مشروع لتعديل الدستور لا يمكن أن يمس الحريات الأساسية للإنسان والمواطن، وكذا بمبدأ التصويت⁷، الذي يعد الآلية الرئيسية لضمان الحقوق السياسية، والتي يثار حولها الكثير من النقاش خاصة ضمن إطار الأنظمة الشمولية التي تعرف بانتهاكات صارخة لهذا الحق⁸.

أما دستور 1989، فتحدث عنها في الديباجة، ليفردها بعد ذلك بفصل خاص بعنوان الحقوق والحريات أين أكد فيها على هذه الحرية بعناية فائقة، مع حرصه على ضبط النصوص المتعلقة بهذا

¹ كمال شطاب: حقوق الإنسان في الجزائر بين الحقيقة الدستورية والواقع المفقود 1989 2003، ص 35.

² Ver peaux Michale: la liberté, actualité, juridique, 1998 p 148.

³ المادة 53.

⁴ المادة 54.

⁵ المادة 73.

⁶ بوجمعة رضوان: الإعلام في الجزائر ... التجاذب بين المهنة والتشريع، مجلة رواق عربي، كتاب غير دوري يصدر عن مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، العدد 44، القاهرة، 2007، ص 98.

⁷ المادة 195.

⁸ كمال شطاب: مرجع سابق، ص 46.

الموضوع في المواد : 35، 36، 39، وتعد هذه المادة الأخيرة من أهم النصوص المتعلقة بحرية التعبير وذلك بتناولها هذا الموضوع بشئ من التفصيل¹.

هذا وقد شمل المشرع المساواة بين جميع المواطنين في العديد من الحقوق²، منها حرية الرأي والتعبير التي هي قاعدة حرية الصحافة والإعلام ، وذلك يعني حق الجزائري في التعبير عن أفكاره ووجهات نظره الخاصة، ونشر هذه الآراء عبر وسائل النشر والإعلام المختلفة، وإذا ألقينا نظرة على المادة 36 فإنها قد أعطت الحرية التامة لكل ابتكار فكري فني وعلمي لأي فرد فهو محمي من طرف القانون.

وتضيف المادة 39 من الدستور ما يلي: "حريّات التعبير وإنشاء الجمعيات، والاجتماع مضمونة للمواطن"، وهي بالتأكيد خطوة أولى سمحت أو فتحت المجال للصحافيين بتأسيس جرائد وكذا حرية التعبير³.

أما بالنسبة لتعديل 1996 فيستدل بنصوص المواد : 36، 38 ، 41 سالف الذكر، وإذا كانت حرية الرأي والتعبير إحدى الحريات العامة فإن مفهومها بالضرورة يرتبط، ويختلط بمفهوم الحق مادام كل من الحق والحرية يمكنان صاحبهما من الاختيار الحر في التعبير عن إرادته، وبذلك يمكن وصف حرية التعبير بالحق، كما يمكن القول بالحق في الحرية التي من شأنها أن تكون حرية للتعبير⁴.

ولما كان الحق في التعبير والحرية فيه، يعدان مسألة دستورية تلتزم الدولة بضمانها فإن صاحبها تتسنى له المساهمة في تحديد مضمونها، وبهذه الكيفية تندرج حرية الرأي والتعبير تحت مفهوم الحقوق المتجسدة في قدرة صاحبها على اختيار منهج معين عند ممارستها في ظل الحماية القانونية، وذلك بالتوازي مع الحماية الدستورية جنبا إلى جنب.

أما بالنسبة للدساتير المغربية، بموجبيتها الأولى والثانية، فقد كفلة ممارسة الحقوق والحريّات الفكرية التالية:

حرية الرأي: وينص الفصل 9 من كلّ الدساتير المغربية صراحة على حرية الرأي والتعبير بجميع أشكاله، وقد جاء النص عامًا ومن ثمة فهو يضمن ويكفل هذه الحرية بنصوص الدستور، كما يضمنها لجميع المواطنين على قدم المساواة⁵، وقد أعيد تكريس هذه الحرية إلى جانب حرية الفكر في الفصل 25 من الدستور الأخير لعام 2011.

نص الدستور المغربي في فصله التاسع من الدساتير السابقة على حرية الرأي والتعبير بجميع أشكالها⁶، وقد جاء النص على حرية التعبير عامًا، وبالتالي فهو يكفل ضمان حرية التعبير بالكتابة أو الرسم أو التصوير أو الإذاعة أو السينما أو المسرح والصحافة، وغيرها من أشكال التعبير المختلفة¹.

¹ - Ver Peaux. M, Op Cit , P 148.

² كمال شطاب: ص 81 - 82.

³ نور الدين تواتي: الصحافة المكتوبة والسوعية البصرية في الجزائر، دار الخلدونية، الجزائر: الطبعة الثانية 2009، ص 30.

⁴ Ver Peaux. M, Op Cit , P 148.

⁵ علي كريمي: حقوق الإنسان والحريات العامة في المغرب بين طموح التغيير وإكراه الظروف السياسية، منشورات المجلة المغربية للإدارة

المحلية والتنمية، العدد 46، الرباط: الطبعة الثانية 2003. ص 44 - 45.

⁶ فتجاد البرعي وآخرون: أصوات مخنوقة - دراسة في التشريعات الإعلامية العربية - الجزائر - المغرب - تونس - لبنان - البحرين، مركز حماية وحرية الصحفيين، عمان، 2005، ص 69.

إذن منذ استقلال البلاد سنة 1956 حظيت حريات التعبير والرأي بمرتبة دستورية، وجاء دستور 1972 يضمن في فصله التاسع² لكل المواطنين "حرية الرأي، والتعبير بجميع أشكاله وحرية الاجتماع"، ويضيف "أنه لا يمكن أن يوضع حد لممارسة هذه الحريات إلا بمقتضى القانون"³، ويقر الفصل 14 حرية القول والكتابة "بشرط احترام النظام العام"⁴.

لقد أقرت الدساتير المغربية الأولى بهذه الحرية، وهذا بالرغم من أن الموجة الأولى انصب الاهتمام فيها على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، في حين اهتمت الموجة الثانية بالحقوق المدنية والسياسية كما هي متعارف عليها دولياً، حيث أقر كل من دستور 1992 و 1996 في ديباجته أنه يتعهد بالالتزام بالحقوق المنبثقة عن المنظمات الدولية، ويؤكد تشبته بحقوق الإنسان في صيغتها العالمية⁵.

لقد كرس الدستور المغربي عبر نصوصه جملة من الضمانات لحماية هذه الحرية، إذ ورد النص على حرية الرأي والتعبير في الفصل التاسع من كل الدساتير المغربية، حيث جاء عاماً وضامناً وكافلاً لها بجميع أشكالها ولجميع المواطنين على قدم المساواة، فنص على أنه "يضمن لجميع المواطنين، (...) حرية الرأي والتعبير بجميع أشكالها، (...) ولا يمكن أن يوضع حدًا لممارسة هذه الحريات إلا بمقتضى القانون"⁶. إلا أن الفصول 25 27 28 أعادت ترتيب الأوضاع الخاصة بهذه الحريات ولكن بتفصيل أكبر وصريح هذه المرة.

إن كل من الدستورين الجزائري والمغربي يكرسان عدداً من الحقوق والحريات دون تمييز بين الرجل والمرأة، فالدستور الجزائري ينص في مادته 29 تحت الفصل الرابع المتعلق بالحقوق والحريات على أن "كل المواطنين سواسية أمام القانون. ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي"، وتضيف المادة 31 أنه "تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان، وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية والثقافية". لقد ذهب نفس الفصل السادس من الدستور المغربي إلى تكريس نفس الشيء حيث جاء فيه أن "القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة. والجميع، أشخاص ذاتيين واعتباريين، بما فيهم السلطات العمومية، متساوون أمامه، وملزمون بالامتثال له.

تعمل السلطات العمومية على توفير الظروف التي تمكن من تعميم الطابع الفعلي لحريات المواطنات والمواطنين، والمساواة بينهم، ومن مشاركتهم في الحياة السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية...".، ويضيف الفصل التاسع عشر بأن "يتمتع الرجل والمرأة، على قدم المساواة، بالحقوق والحريات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، الواردة في هذا الباب من

¹ علي كريمي: حقوق الإنسان والحريات العامة في المغرب بين طموح التغيير وإكراه الظروف السياسية، مرجع الساق، ص 45.

² حق الاتصال وارتباطه بمفهوم الحرية والديمقراطية، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، تونس، 1994، ص 99.

³ دراسة حول تعديل مشروع تعديل قانون الصحافة بالمغرب لسنة 2002، مركز حرية الإعلام بالشرق الأوسط وشمال إفريقيا، الدار البيضاء - مارس 2007، ص 5.

⁴ حق الاتصال وارتباطه بمفهوم الحرية والديمقراطية، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، مرجع السابق، ص 99.

⁵ فاطمة الصابري: علاقة الإعلام بالسلطة السياسية بالمغرب، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، 2004 - 2005، ص 42.

⁶ نفس المرجع، ص 42.

الدستور، وفي مقتضياته الأخرى وكذا في الاتفاقيات والمواثيق الدولية، كما صادق عليها المغرب، وكل ذلك في نطاق أحكام الدستور وثوابت المملكة وقوانينها. تسعى الدولة إلى تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء. وتحدث لهذه الغاية، هيئة للمناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز".

وقد ذكر الدستور المغربي بعض هذه الحقوق وهي الفكر وحرية الرأي والتعبير والإبداع والنشر والعرض والحصول على المعلومات وحرية الصحافة وغيرها من وسائل الإعلام¹، ومن الواضح أن هذه الحقوق تتمتع بحماية دستورية غير منازع فيها، والتي تتضمن أيضا حرية التعبير والرأي وهذا في ظل التأيد العالمي على ضرورة إنشاء المجتمع الديمقراطي.

المطلب الثاني

مدى التكريس الدستوري للحرية الإعلامية كغيرها من الحقوق والحريات

إن حرية الإعلام تعد من حريات التعبير عن الرأي الذي تتعدد صوره بالقول أو بالكتابة في صورة صحف أو مجلات أو كتب أو مؤلفات، أو رسم أو بأي لون من ألوان التعبير الفني، أو بالصوت أو الصوت والصورة معا من خلال الإذاعة والتلفزيون، وإن كان أن حرية إصدار الصحف تعتبر أولى هذه الوسائل من حيث الظهور وأكثرها تجسيدا مباشرا لحرية الرأي. فإذا كانت حرية الإعلام تعتبر إحدى صور حرية الرأي فإن هذه الأخيرة تعتبر الوسيلة التي بها يعبر عن حرية الفكر، معنى ذلك أن حرية الإعلام تعتبر امتدادا لحرية الفكر والرأي. فحرية الفكر هي حركة داخل الإنسان يتولد عنها الاعتقاد بفكرة معينة، وممارسة هذه الحرية أي التعبير عنها هي التي تعرف بحرية الرأي، وحرية الإعلام إحدى تطبيقاتها.

كما أنها تعتبر امتدادا للحريات السياسية، باعتبار أن وظيفتها الأساسية تقوم على إحاطة الرأي العام علما بما يجري من أمور وحوادث في الشؤون الداخلية والخارجية، ومناقشتها لهذه الأمور والحوادث، مما ينعكس ذلك على اختيار المواطنين لحكامهم أو لنوابهم ومن ثم على السلطة ذاتها. ولذلك هناك كثير من الدساتير التي تضمن حريات التعبير لكل الأفراد كأساس لحرية الإعلام، وذلك إن لم تكن قد نصت عليها صراحة. فهذه الحرية التي تعتبر "إحدى ركائز كل مجتمع ديمقراطي" معترف بها في الدساتير الجزائرية بما فيها التعديل الدستوري لعام 1996 من خلال تكريس حرية الرأي والتعبير في المادتين 36 41 كأساس دستوري لها كما سلف وأن شرحنا، وكذا الفصل التاسع من دساتير المملكة المغربية السابقة بما فيها دستور عام 2011، هذا الأخير الذي نص عليها في الفصول 25 27 28، ووفق روح الدستور المغربي على سبيل المثال نجده قد أكد في طياته على التوجه الدولي الذي يضمن حماية حرية التعبير لكل الأفراد بدون تمييز.

إن حرية الإعلام تترجم من خلال تجسيد الآراء التي تعتبر ذات طابع داخلي، بحيث لا تأخذ الطابع العلني إلا من اللحظة التي يعبر فيها عنها من خلال مختلف وسائل الاتصال (نشرية، صحافة، إعلام

¹ راجع الفصول 25، 27، 28 من الدستور المغربي الحالي لعام 2011.

سمعي بصري)، وإن كانت حرية التعبير يمكن أن تأخذ عدة مظاهر، منها حرية الإعلام، فإننا سنرى ونبحث فيما إن كانت هناك إشارة صريحة لحرية الإعلام.

إنّ المتفحص لدستور 1963 الجزائري يجد اهتمام المشرع بحرية الإعلام والصحافة من خلال دمجها في القسم الثاني تحت عنوان "الحقوق الأساسية"، وحاول المشرع جمع تلك الحرية إلى جانب باقي الحقوق في 11 مادة (من المادة 12 إلى المادة 22)¹، فقد جاء في المادة 19 من دستور 10 سبتمبر 1963 ما يلي: "تضمن الجمهورية الجزائرية حرية الصحافة ووسائل الإعلام الأخرى"².

ويترجم كذلك الاهتمام بحرية الإعلام كحق أساسي من حقوق الإنسان من خلال وضع الأسس الدستورية للعديد من الهيئات التي تهتم بحقوق الإنسان بشكل أو بآخر، فوضع أسس كلّ من المجلس الدستوري وكذا مختلف المجالس العليا كالمجلس الأعلى للقضاء³، والمجلس الأعلى للدفاع⁴، هذه المجالس التي يهتم أو يمس نشاطها بحقوق الإنسان، كون هدفها الأسمى تحقيق حرية وكرامة الفرد الجزائري وتحسين مستوى معيشته، إلا أنّه سرعان ما أوقف العمل بهذا الدستور⁵.

وإذا كان دستور 1963 قد ضمن حرية الصحافة وحرية وسائل الإعلام، رغم عدم تطرق المشرع لها، فإنّ المشرع في النص الدستوري لسنة 1976- والذي كان انعكاساً لميثاق نفس السنة- قد ألغى الإشارة إلى تلك الحرية، وعلى العموم فقد تحول في ظليهما هذا الحق إلى سلاح تستخدمه الدولة خاصة في ظلّ- المعلومة الأمنية- وفي الوقت الذي لم يحدد الدستور الأول ملكية تلك الوسائل، فإنّ النص الدستوري لسنة 1976 أكد على ملكية الدولة للتلفزة والإذاعة والبريد وجميع المؤسسات الاجتماعية والثقافية والاقتصادية التي أقامت الدولة أو تقيمها أو تطوّر ها، أو التي اكتسبتها أو تكتسبها بعد أن جعلت منها ملكية لا رجعة فيها بموجب المادة 11⁶.

لقد كانت الدساتير الأولى - 1963 و 1976 - محكومة بضغوط المرحلة الممتدة من 1962 - 1988، حيث تم استخدام النص الدستوري للحد من تقييد الحرية التي يعلن عنها في بند ليلغياها في آخر. فالمادة 19 من دستور 1963 تؤكد على "حرية الرأي والتعبير" مما يعني أن الجمهورية تضمن حرية الصحافة ووسائل الإعلام الأخرى، وحرية تكوين الجمعيات، وحرية الاجتماع، ويتضمن ذلك اعترافاً صريحاً بالتعددية في الإعلام وفي السياسة، ولكن سرعان ما يتم التراجع عن هذه الحرية التي هي في الأصل غير مطلقة، بل مقيدة من طرف السلطة، وهذا ما يمكن استخلاصه من المادة 22 من نفس الدستور التي تنص على أنه "لا يجوز لأي كان أن يستغل الحقوق السالفة الذكر في المساس باستقلال الأمة وسلامة التراب الوطني والوحدة الوطنية، ومنشآت الجمهورية، ومطامح الشعب الاشتراكية ووحدة جبهة التحرير الوطني"⁷.

¹ كمال شطاب: مرجع السابق، ص 35.

² بوجمة رضوان: مرجع السابق، ص 97.

³ المادة 65.

⁴ المادة 69.

⁵ كمال شطاب: مرجع السابق، ص 37.

⁶ نفس المرجع، ص 46.

⁷ علي كريمي: قوانين الإعلام المكتوب في دول المغرب العربي - الواقع والتحديات، منشورات المنظمة الإسلامية للتربية والعلوم والثقافة إيسيسكو، 1432هـ/2011م، ص 43.

وبالرجوع إلى الإطار القانوني للإعلام مرة أخرى كما ورد في النص الدستوري لسنة 1976 نجد أنه يساير ما جاء في دستور 1963. فالمادة 55 أكدت على أن "حرية التعبير وحرية الاجتماع مضمونة ولا يمكن التذرع بها لضرب أسس الثورة الاشتراكية"، ونجد روح هذه الفلسفة مضمنة في أول قانون للإعلام والاتصال صدر في الجزائر بتاريخ 6 فيفري 1982، الذي استمد معظم أحكامه من دستور 1976، ومن الأمور التي شدد عليها الفصل الأول من قانون 1982 للإعلام "إن قطاع الإعلام من قطاعات السيادة الوطنية". لقد شكلت هذه التطورات بداية حدوث تغيير، سيقود فيما بعد بالخصوص بعد سياسة الانفتاح في الاتحاد السوفياتي وبعد عودة الليبرالية على الصعيد الدولي إلى حدوث تحول ذي مغزى عميق في الجزائر¹.

لقد كانت بداية مرحلة الحرية بمصادقة الشعب الجزائري على دستور 23 فيفري 1989 الذي فتح المجال أمام الحريات الديمقراطية، كحرية الرأي والتعبير، وتأسيس الأحزاب أو الجمعيات ذات الطابع السياسي، بعدما كانت ممنوعة طوال أكثر من ربع قرن². لقد خصصت المادة 35 لضمان عدم المساس بحرمة حرية الرأي إلى جانب حرمة حرية المعتقد، وتتبعها المادة 36 التي ضمنت للمواطن حرية الابتكار الفكري والفني والعلمي، ونصت على حماية القانون لحقوق المؤلف، أما الفقرة الأخيرة فمنعت كل المؤسسات (ماعدا المؤسسة القضائية) من حجز أي مطبوع وأي وسيلة من وسائل الإعلام³.

كما أن المادة 39 من الدستور نفسه جاءت لتؤكد على أمور حساسة مرتبطة بالإعلام، وخاصة ما يتعلق بالحياة الخصوصية للأفراد، وحماية شرفهم بعدم سبهم أو قذفهم. كما أكد هذا الدستور على مبدأ سرية المواصلات والاتصالات الخاصة بكل أشكالها، والتشديد على ضرورة ضمانها⁴.

ومن أهم ما جاء في دستور 1989، الاعتراف بالملكية الخاصة، ويرجع الفضل في تأسيس الصحافة المكتوبة الخاصة إلى هذا الاعتراف، حيث سمحت هذه الآلية بامتلاك الصحفيين المحترفين ولغير الصحفيين المحترفين لامتلاك ولتأسيس جرائد خاصة، وضعت حدا لاحتكار الدولة لملكية الصحف. لقد أقر الدستور كذلك الحق النقابي والحق في الإضراب، وعلى أساس هذا الإقرار ظهرت في الجزائر عدة تنظيمات نقابية تعبر عن التعددية النقابية، ووضعت كذلك حدا لأحادية النقابة.

وعلى مستوى الممارسة العملية تظهر حرية الصحافة والإعلام كشرط أساسي وكضرورة حتمية، وبدون حرية الصحافة والإعلام تنتفي كل الحريات الأخرى، فهي محدودة بالمكان والزمان، والصحافة الحرة هي التي تخرجها من هذا التحديد وتصل بها إلى مدى لا يمكن تحديده إلا بإعاقه هذه الحرية التي تعتبر المحك الحقيقي لحرية التعبير⁵.

إن دستور 1989 أتى كنقطة تحول للجزائريين، فبعد فترة متشعبة باليأس والخوف وفقدان الأمل اعتزم هذا الدستور مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة وضمان الحرية لكل فرد، ومن ذلك ضمن للفرد حرية الصحافة وحماية

¹ علي كريمي : قوانين الإعلام المكتوب في دول المغرب العربي – الواقع والتحديات، مرجع سابق، ص 44.

² نور الدين تواتي: مرجع سابق، ص 29.

³ نفس المرجع، ص 30.

⁴ نفس المرجع، ص 29.

⁵ شريفة ماشطلي: الصحافة المكتوبة والممارسة الديمقراطية في الجزائر من 1989 إلى 2009 دراسة ميدانية تحليلية، رسالة دكتوراه في علم اجتماع التنمية، جامعة منتوري، السنة الجامعية 2011-2012، ص 230.

الصحفي من التعسف الإداري، بحيث لا يمكن إطلاق تهمة بصحفي وصحيفة إلا من طرف أجهزة القضاء، مع حق الدفاع للمتهم، وبموجب هذا الدستور أقرت حرية قطاع النشر وزوال الاحتكار من طرف المؤسسات التابعة للدولة، مما سمح بظهور دور جديدة للنشر بالإضافة إلى التي كانت موجودة رغم قتلها¹.

إن النشر والبلث القائمين على فكرة التعددية، وبكل صورهما يعتبران أحد دعائم الديمقراطية وأقوى ضماناتها، لأن الديمقراطية بدون نشر وإعلام تعددي هي ديمقراطية عرجاء وصورية شكلية، لهذا كان لابد من فتح المجال للديمقراطية المطلقة كما هو الشأن بالنسبة للأحزاب²، وكانت نقطة الانطلاقة التي جاءت مع "مولود حمروش" رئيس الحكومة الأسبق، الذي أعطى الإشارة الخضراء للصحفيين ليحربوا حظهم مع الصحافة المستقلة³.

لقد أضحت الصحافة ظاهرة مميزة في الجزائر بعد أحداث الخامس من أكتوبر عام 1988، تلك الأحداث التي أدت إلى تحولات كبيرة على جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وخاصة الإعلامية، وكانت تلك التحولات قد تم تأسيسها في دستور 1989 الذي منح الصحافة فرصة تاريخية، لتخرج من رحم الرقابة والسلطة الواحدة إلى مرحلة التعددية وحرية الرأي والتعبير. ورغم أن تعليمية "حمروش"، التي صدرت بالمرسوم التنفيذي رقم (90-325) المؤرخ في 1990 متعلق بـ" صندوق ترقية الصحافة المكتوبة والمسموعة والمرئية"، والتي جاءت على إثر قانون الإعلام الجديد الصادر تحت رقم (90-07) في الثالث من أبريل عام 1990 والذي حرر الإعلام من سلطة الدولة المطلقة حيث حرر الصحافة المكتوبة، إلا أن الإذاعة والتلفزيون بقيت تحت سلطة الدولة⁴.

لقد أبقى التعديل الدستوري لسنة 1996 على مجموعة الحقوق التي ضمنها دستور 1989، وأعاد تأييدها، إلا أنه زاد عن سابقه، على أساس أن الدستور الأول كان كوثيقة انتقالية بين نمطين مختلفين. أما التعديل الحاصل، فهو دعم للتوجه الجديد بعد أزيد من خمس سنوات على تبني الاتجاه الجديد. وقد اعتبرت حرية التعبير من أهم الحريات التي أكد عليها التعديل الجديد⁵، وقد حافظ دستور 1996 على المادة 35 من دستور 1989، حيث أدرجها في المادة 38، وهي المادة التي منعت حجز أي مطبوع إعلامي إلا بأمر قضائي، مما قد يسهل اقتراب الصحفي من أداء مهنته بعيدا عن كل القيود المناقضة للروح المهنية⁶.

والجدير أن دستورنا قد سائر أحدث الدساتير حينما عالج حرية الإعلام ضمن حريات التعبير والرأي، وفي ذلك إقرار بأن حرية الإعلام أصبحت حقا أساسيا من حقوق الإنسان الجزائري لم تعد هناك حاجة إلى النص الصريح عليها، ولعل رجال الفقه الدستوري يجدون في النصوص الدستورية خير وقاية من التحكم والاستبداد و قمع حرية الإعلام. فالمادة 38 وضحت أنه لا يجوز حجز أي

¹ نور الدين تواتي: مرجع سابق، ص 29.

² نفس المرجع، ص 29.

³ نفس المرجع، ص 30.

⁴ محمد المداني: الصحافة المستقلة في الجزائر التجربة من الداخل، منشورات الخبر، (بدون تاريخ)، ص 46.

⁵ كمال شطاب: مرجع السابق، ص 91.

⁶ بوجمعة رضوان: مرجع السابق، ص 103.

مطبوع إلا بمقتضى أمر قضائي ، ومن هذا فإن الدستور قد كفل وضمن وحمل حرية الإعلام المكتوب والمسموع والمرئي باعتبار أن كل هذه الصور من حريات الرأي والتعبير.

لقد تضمن دستور 1963 في أحكامه النص على حرية الصحافة والإعلام وحرية الرأي والتعبير ولم يمزج بينهما، وهو بذلك يكون أول دستور يقر صراحة بحرية الصحافة والإعلام على حدى، لتكون بذلك مستقلة عن حريات أخرى، حيث نصت المادة 19 منه: «تضمن الجمهورية الجزائرية حرية الصحافة، ووسائل الإعلام الأخرى، وحرية تكوين الجمعيات وحرية الرأي والتعبير».

لكن لم يكتب لحرية الصحافة المكتوبة ووسائل الإعلام الأخرى في الجزائر أن تبقى مدسرة، حيث تراجع المؤسس الدستوري اللاحق عن النص عليها صراحة، ونجم عن ذلك أن عولجت ونظمت ضمن حريات أخرى مثل حرية التعبير والرأي، فقد جاءت دساتير 1976 - 1989 - 1996، خالية في أحكامها من التنصيص على حرية الصحافة المكتوبة بصورة صريحة، واكتفت هذه الدساتير بمعالجة هذه الحرية ضمن حرية الرأي والتعبير، ذلك أن هناك من الدساتير من يعتبر حرية الصحافة والإعلام حقا أساسيا من حقوق الإنسان، ولم تعد هناك حاجة إلى النص الصريح عليها، كما حدث في دستور 1941 الفرنسي بعد أن ظلت الدساتير العديدة منذ الثورة الفرنسية تذكرها.

وإذا عدنا إلى المغرب نجد أن الاهتمام الحقيقي بحرية الإعلام كحق من حقوق الإنسان بشكل واضح - ولأول مرة - كان مع دستور 1908 الذي جاء كتطوير لكل الأفكار الإصلاحية المدبجة في المذكرات السابقة عليه، وكنتيجة لذلك يمكن اعتباره محاولة جادة وحقيقية لنقل حقوق الإنسان في الدولة من مجال الشرع الإسلامي إلى مجال القانون الوضعي¹.

وإلى جانب ذلك ألح مشروع هذا الدستور على ضرورة تمتع كل مغربي بالحرية على شرط أن لا يضر أو يمس بحرية الغير، وتقوم هذه الحرية على مبدأ أن يعمل كل واحد ما يشاء ويتكلم بما يشاء، ويكتب ما يشاء مع مراعاة الآداب العمومية، ومن ثمة ينبغي أن تكون المطبوعات حرة مع مراعاة الآداب العمومية، من هنا يأتي الحقان الشهيران المجسدان في حرية الرأي والتعبير المقرونة بحرية الطباعة والنشر.

إن المادتين 16 و 14 من مشروع الدستور تهمان حق الإعلام والاتصال. فحرية الرأي والتعبير، وحرية النشر والطبع الواردتين في وثيقة 1908 يمكن أن نقول أنهما فعلا مهدتا بقانون وضعي سيعرف فيما بعد بقانون الصحافة أو قانون الإعلام والاتصال، من أجل تنظيم هذا الحق في المغرب لم يعرف بعد انتشار وسائل الإعلام والاتصال بما فيه الكفاية، ماعدا ما يوجد منها في منطقة طنجة وأحيانا في مدن أخرى ولكن بشكل خجول².

إن مشروع دستور 1908 بتأكيده على هذه الأمور الغير مألوفة كثيرا في مجال حقوق الإنسان والحريات العامة، فإنه أراد أن يقطع المغرب مع مثل هذه المعاملات المشينة والحاطة من آدمية الإنسان³.

¹ علي كريمي: حقوق الإنسان والحريات العامة في المغرب بين طموح التغيير وإكراه الظروف السياسية، مرجع الساق، ص 23.

² نفس المرجع، ص 24.

³ نفس المرجع، ص 25.

إن موضوع الحق في الإعلام والحرية الإعلامية كغيره من الحقوق والحريات العامة هو المجال الذي لم يكن محل أي تعديل بمناسبة مختلف المراجعات الدستورية، فالباب الأول المتعلق بالمقتضيات العامة، والمبادئ الأساسية لم يطله التعديل، وقد وردت الحريات في الباب الأول من الدستور، فأعطاهما ذلك أهمية ومكانة دستورية قوية، وهذا يدل على إعطاء مبادئ الحقوق والحريات أولوية على باقي نصوص الدستور العامة، فيما يقرره الدستور للمواطنين من ضمانات في حياتهم اليومية تلتزم السلطات العامة باحترامها ومراعاتها ويتطلب هذا أن يتم نشاط السلطات دون المساس بحقوق وحريات المواطنين أو ينقص منها، كما يقتضي إن يلم كل مواطن بحقوقه وحرياته ويفهم عمقها.

ولم يخرج بذلك المغرب عن المحيط العربي من حيث خاصية إلحاق حرية الإعلام بأحكام الدستور، فقد نصت كل الدساتير المغربية في صيغة واضحة وصريحة على حرية الرأي والتعبير بجميع أشكاله، سواء تعلق الأمر بالموجة الدستورية الأولى الممتدة ما بين سنة 1962 إلى سنة 1972، أو بالموجة الثانية الممتدة ما بين 1992 و 1996، فكل موجة عكست طبيعة المرحلة أو المناخ العام الذي سادت فيه، حيث جاءت متأثرة - إلى حد بعيد - بمعطيات ومتغيرات وطنية ودولية¹.

فالملاحظ فعلاً أن هذا الفصل يشكل أساساً لحرية الإعلام بالمغرب بضمانه لكل مواطن حق أو حرية التعبير كما سبقت الإشارة إلى ذلك، لكن هذا النص يجب أن يفهم حسب بعض الباحثين قبل كل شيء بالخطاب السياسي، حيث أشار إلى أن ضرورة فهمه تقتضي النظر والتعامل معه كخطاب سياسي اجتماعي، وليست كقاعدة قانونية أو كقانون بالمعنى التقني. فالخطاب - أي النص الدستوري - هو عنوان أو رمز لفلسفة عامة ظهرت كقناعة للدولة أو كصياغة عليا لما يميز الميول والطموحات الكبرى للمواطنين، ولهذا يجب على المشرع أن يبلور المبدأ في تفصيل وتدقيق مضمونه، وأن يضع في الاعتبار المحتوى الحقيقي للإرادة الوطنية²، في هذا الباب يمكنه أن يوسع مجال احترام وضمن هذا المبدأ، علاوة على إمكانية تضيق مجاله تبعاً لظروف وقضايا ومصالح المجتمع. غير أنه لا يستطيع - كمشرع - أن يخرق الدستور من خلال الاستثناءات وصور المنع والعقاب³.

هكذا يشكل هذا الفصل إلى جانب الفصول الأخرى دعامة أساسية لحرية الإعلام، فالفصل الأول من دستور 1996⁴ ينص على طبيعة النظام السياسي بالمغرب كونه " نظام ملكية دستورية ديمقراطية اجتماعية "، في حين نص الفصل الثاني منه على أن السيادة أو السلطة للشعب يمارسها مباشرة بواسطة الاستفتاء وبواسطة المؤسسات الدستورية بصورة غير مباشرة، بينما كرس الفصل الثالث التعددية الحزبية من خلال بند نظام الحزب الوحيد واعتباره نظاماً غير مشروع⁵.

إن مرجعية الدستور تمثل دعامة أساسية لحرية الصحافة على المستوى الوطني وتشكل تعبيراً قوياً عن البعد الكوني لحرية التعبير، لأن الدولة تتعهد وتضع على عاتقها في ديباجة الدستور التزامات دولية مرتبطة بضمان الاحترام العالمي لحقوق الإنسان. ولعل مكانة منظومة حقوق الإنسان في النسق

¹ فاطمة الصابري: مرجع السابق، ص 42.

² محمد الإدريسي العلمي: ثوابت النظام الإداري للإعلام، المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد، العدد 21، الرباط، 1988، ص 28.

³ نفس المرجع، ص 29.

⁴ هذا الدستور تم إقراره بموجب الظهير الشريف رقم 157، 96، 1 الذي صدر تنفيذاً له في 23 من جمادى الأولى عام 1417 الموافق 7 أكتوبر 1996.

⁵ فاطمة الصابري: مرجع السابق، ص 433.

السياسي المغربي المعاصر، هي التي دفعت بالدولة المغربية إلى تعزيز ضمانات احترام حقوق الإنسان من خلال أول دستور للمملكة عام 1962، ومن خلال مراجعة دستوري عامي 1992 و1996 حيث نصت الديباجة على "تشبث المملكة المغربية بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالمياً"¹. إن الدساتير المغربية السابقة لم تنص على حرية الصحافة أو الإعلام بشكل صريح وهو نفس موقف الدساتير الجزائرية التالية لدستور عام 1963، إلا أن الدستور المغربي الأخير قد نص صراحة على حرية الصحافة والإعلام، إذ جاء في هذا الفصل 28 أن "حرية الصحافة مضمونة، ولا يمكن تقييدها بأي شكل من أشكال الرقابة القبلية. للجميع الحق في التعبير، ونشر الأخبار والأفكار والآراء، بكل حرية، ومن غير قيد، عدا ما ينص عليه القانون صراحة. تشجع السلطات العمومية على تنظيم قطاع الصحافة، بكيفية مستقلة، وعلى أسس ديمقراطية، وعلى وضع القواعد القانونية والأخلاقية المتعلقة به. يحدد القانون قواعد تنظيم وسائل الإعلام العمومية ومراقبتها. ويضمن الاستفادة من هذه الوسائل، مع احترام التعددية اللغوية والثقافية والسياسية للمجتمع المغربي. وتسهر الهيئة العليا للاتصال السمعي- البصري على احترام هذه التعددية، وفق أحكام الفصل 165 من هذا الدستور".

إن الدستور الجزائري الأول لسنة 1963 وإن أفلح في التنصيص الصريح على حرية الصحافة والإعلام دون ما أتى من بعده من دساتير إلى غاية الدستور الأخير لسنة 1996، إلا بطريق النص على حرية التعبير بشتي الوسائل، فإن الدستور المغربي الأخير قد أفلح في التنصيص على هذه الحرية وبدون غموض، ليعتبر ذلك تقدماً ملحوظاً كان قد سجله المؤسس الدستوري المغربي الحالي بالمقارنة مع نظيره الجزائري، الذي لم يرقى به الأمر إلى أن يرفع حرية الإعلام إلى مرتبة الدستورية بشكل واضح ولا تردد فيه.

المبحث الثاني

بيان طبيعة النصوص الدستورية التي تتعلق بحرية الإعلام ومقتضياتها

نظراً لأهمية حرية الإعلام فإن الدساتير تنص على ضمانها، بما يمثل ذلك ضماناً جوهرياً لحرية الإعلام وغيرها من الحريات المنصوص عليها في الدساتير، ولذلك يجب علينا أولاً أن نبيّن القيمة القانونية للنص على حرية الإعلام في صلب الدستور (المطلب الأول)، ثم بعد ذلك نبيّن طبيعة النصوص الدستورية المتضمنة لحرية الإعلام (المطلب الثاني)، وفي الأخير نبيّن مقتضيات هذه النصوص الدستورية وحدود سلطة المشرع في ذلك (المطلب الثالث).

¹ يوسف البحيري: حرية الصحافة في المغرب بين الحق في الخبر وقبود القانون، المجلة المغربية للدراسات القانونية والقضائية، العدد 2 فبراير 2010، ص 74 75.

المطلب الأول

القيمة القانونية للنص على حرية الإعلام في صلب الدستور

ظهرت الحكومات الديمقراطية نتيجة لثورات الشعوب ضد عسف الملوك وطغيانهم حيث تولى زعماء الثورات سلطات الحكم نيابة عن شعوبهم، فكان طبيعياً أن يرسوا القواعد الأساسية للنظام الذي يصبو إلى تحقيق الصالح العام ثم يعرضوه على الشعب باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في وضع قواعد النظام الذي يعيش في كنفه، وعلى هذا الأساس ظهرت الديمقراطية المنظمة في صورة الدساتير الموضوعة التي اشتقت من الإرادة الشعبية سند مشروعيتها، ومن ثم فإنّ الدساتير تمثل أرقى ما وصل إليه الفكر الإنساني في تنظيم شؤون الحياة وفق إطار توافقي محدد، يعبر عن أهدافه¹.

ولما كانت الحرّيات أعلى القيم المرتبطة بشخص الإنسان فقد كان من المؤكد أن يكون مكانها الطبيعي صلب الدساتير، وهو ما درجت عليه النظم السياسية سواء في الديمقراطيات الغربية أو حتى دول الفكر الجماعي.

ولما كانت حرية الإعلام من الحرّيات التي يتعدى أثرها الفرد إلى السلطة، فإنّ الدساتير حرصت على تقريرها وتأكيد كضمانة للأفراد في مواجهة السلطة خشية المساس بها، ذلك أنّ حرية الإعلام ليست غاية في حد ذاتها، بل وسيلة لمراقبة السلطة وإصلاح المجتمع وخدمة الإنسان وتطويرها².

إن إقرار حرية الإعلام في صلب الدستور يكسبها سموا متميزا عما هو لها من مكانة في بقية القواعد القانونية الأخرى، وتستمد هذه العلوية من المكانة الخاصة التي يتمتع بها الدستور، ذلك أن مبدأ سمو الدستور يتطلب خضوع جميع السلطات لأحكامه.

كما تبرز القواعد الدستورية الأساس الفكري والعلمي والفلسفي الذي تتبناه أي دولة والذي تتمظهر من خلاله حماية الحقوق، والحرّيات، التي وقع تكريسها في صلب نصوص الدساتير، فأصبحت حرية الإعلام بذلك تحظى بنفس القيمة والحماية.

ولعلّ النصوص الدستورية الأولى تمثلت في دستور ولاية فرجينيا الصادر في سنة 1776 الذي نص على حرية الصحافة هي إحدى الأعمدة الأساسية للحرّية، ولا يمكن تقييدها إلا من جانب الحكومات الاستبدادية. كما حرصت كلّ الدساتير في الدول الديمقراطية بل وفي الدول الديكتاتورية على تقرير هذا الحق، وإن كان هناك بعض الدساتير كالـدستور الفرنسي الصادر في سنة 1958 لم تقرر حرية الصحافة صراحة، إلا أنّ هذا لا يعني عدم الاعتراف بهذه الحرّية من قبل المشرع الدستوري، ولكن هذا يعني أنّ حرية الصحافة أصبحت حقاً راسخاً لا يحتاج إلى تقنين.

وتبدو أهمية النص على حرية الصحف ووسائل الإعلام في الدساتير من الأهمية التي تحظى بها الدساتير والمكانة التي تحتلها في البنيان القانوني للدولة، فالقاعدة الدستورية هي المصدر لكل قاعدة قانونية أدنى منها، وهذا ما يعرف بمبدأ سيادة الدستور، والذي يعد من الدعائم الأساسية في بناء الدولة القانونية حيث أنّ "لا سبيل إلى قيام الدولة وخضوعها لأحكام القانون ما لم تهيئ لنصوص الدستور

¹ عبد الله الشيخ عصمت: النظام القانوني لحرية إصدار الصحف "دراسة مقارنة": المؤتمر العلمي الثاني لكلية الحقوق: الإعلام والقانون، جامعة حلوان، مصر: 14- 15 مارس 1999، ص 920.

² نفس المرجع، ص 21.

منزلة سامية تملو بمقتضاها على الحكام وتخضعهم لها، ويحرم بالتالي كلّ استخدام للسلطة العامة لا تراعى فيه الشروط والقواعد التي جاء بها الدستور¹.

ويسلم رجال الفقه والسياسة بمبدأ سيادة الدستور، حتى أنّ بعض الدساتير - كدساتير بعض الولايات المتحدة الأمريكية، وكذا الدستور الإيطالي الصادر في 27 ديسمبر سنة 1947 - تنص صراحة على هذا المبدأ.

وتعني سيادة الدستور ارتباط النظام القانوني في الدولة بالأحكام الدستورية، فالدستور هو الذي أنشأ السلطات العامة وحدد اختصاصاتها، ومن ثمّ فقد وجب أن تتقيّد هذه السلطات في شتى تصرفاتها بقواعد الدستور التي تكون سند وجودها ومبرر سلطاتها، ومن ثمّ وجب خضوع السلطة التشريعية للدستور، كذلك السلطة التنفيذية، والسلطة القضائية².

ويعمل بمبدأ سمو الدستور في أغلبية الدول ويجد أساسه في فكرة قديمة نشأت في القرنين السابع عشر والثامن عشر لدى فلاسفة القانون الطبيعي الذين يرون أن الدستور تعبير عن فكرة العقد الاجتماعي التي تقوم عليه الجماعة السياسية، وهذا العقد هو الذي ينشئ الدولة لذلك على السلطات الموجودة ضمنها أن تخضع في كل ما تضعه من قوانين للدستور كقاعدة عليا في الدولة، إلا أن هذه النظرية قوبلت بالنقد الشديد باعتبارها فكرة قانونية في حين أثبتت الوقائع التاريخية أن نشأة الدولة تتم في عالم الواقع³.

ويذهب بيردو إلى الأخذ بوصف مبدأ علوية الدستور، والذي يعني علوية القاعدة الدستورية على كل القواعد القانونية الدنيا والتي تبقى خاضعة لها، وهذا المبدأ يتناوله الفقه بمصطلحات مختلفة رغم الاتفاق بشأن أهميته الذي يكرس قيمة القواعد الدستورية⁴.

ويتحقق مبدأ علوية الدستور بتوفر عنصرين هما: العلو الموضوعي للدستور الذي يستمد من طبيعة ومضمون القواعد الدستورية نفسها وعادة ما يؤدي ذلك إلى تدعيم مبدأ المشروعية أي وجوب احترام القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، وخاصة ما ورد بالدستور من قواعد تتصل بحقوق الإنسان والحريات الأساسية التي أصبحت، احتراماً لهذا المبدأ، محصنة من أي تجاوزات بحيث يكون أي تصرف يصدر عن أي سلطة أو فرد مخالفاً لهذه القواعد التي وردت بنص الدستور⁵.

كما أن هناك العلو الشكلي، حيث إن مبدأ علوية الدستور يلزم الجميع باحترام قواعده لما تتضمنه من أحكام تكرر علويته على القوانين الداخلية، وكذا على المعاهدات الدولية.

إن مبدأ علوية الدستور على غيره من القوانين سواء كانت عضوية أو عادية يجعله ملزماً للسلطة التشريعية باحترام نصوصه وقواعده، فجميع هذه القوانين يجب أن تصدر في نطاق أحكام التشريعات الدستورية ولا يجوز أن تخالف هذه الأحكام ويترتب على هذا الوضع عدم المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم والحيلولة دون خروج السلطة التشريعية عن اختصاصها الذي حدته السلطة التأسيسية.

¹ عبد الله الشيخ عصمت: مرجع سابق، ص 21.

² نفس المرجع، ص 22.

³ منذر الشاوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، بغداد: مطبعة العاني، 1964، ص 35.

⁴ Burdeau Georges : « Essai d'une théorie de la révision des lois constitutionnelles en droits positifs », Thémis, Paris 1930, p 259.

⁵ طعيمة الجرف: القانون الدستوري، القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة، 1946، ص 138.

إن علوية القواعد الدستورية تبرز خاصة من خلال الدساتير الجامدة، وتجعلها في قمة الهرم، تليها المعاهدات الدولية المصادق عليها، القوانين الأساسية، ثم القوانين العادية، وبالتالي لا يجب أن تتضمن القواعد التشريعية التي تصدر عن مجلس النواب أحكاما مخالفة لما يرد في الوثيقة الدستورية والتي وضعت من طرف السلطة التأسيسية الأصلية¹.

إن أهمية القواعد الدستورية وسموها مقارنة مع بقية القوانين الداخلية من شأنها أن تحصن المبادئ الكبرى التي وردت بالدستور خاصة منها المتعلقة بالحقوق والحريات الأساسية، وعلى رأسها حرية التعبير والإعلام ذلك أنه بعد إقرارها في صلبه، أصبحت تتمتع بالضمانات اللازمة للمحافظة عليها وعدم النيل منها من خلال منحها هذه المرتبة الدستورية والتي تتأكد بدورها أمام المعاهدات الدولية. وقد نصت المادة 132 من الدستور الجزائري المعدل والمصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 على أن "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون". كما جاء في ديباجة الدستور المغربي في الصياغة الجديدة بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليو 2011 أنه : "جعل الاتفاقيات الدولية، كما صادق عليها المغرب، وفي نطاق أحكام الدستور، وقوانين المملكة، وهويتها الوطنية الراسخة، تسمو، فور نشرها، على التشريعات الوطنية، والعمل على ملائمة هذه التشريعات، مع ما تتطلبه تلك المصادقة". ومن خلال هذين النصين ندرك أهمية المعاهدات الدولية وعلويتها أمام بقية القوانين في كل من الجزائر والمغرب.

والجدير بالذكر أن معاهدة فيينا أفرزت مبدأ علوية الدستور في حالة خرقه أثناء المصادقة على المعاهدة، وذلك من خلال الفصل 46، فإذا أبرمت معاهدة يمكن اعتبار مثل هذه المعاهدة مشوبة بعيوب من عيوب الرضا وبالتالي لا تلتزم الدولة المعنية بها.

ويتضمن مبدأ سيادة الدستور التسليم بمبدأ آخر وهو مبدأ المشروعية *principe de légalité* الذي يعني خضوع الحكام والمحكومين للقانون، خضوع جميع السلطات في الدولة لقواعد تقيدها وتسمو عليها².

وإذا كان مبدأ المشروعية يفرض على جميع السلطات في الدولة القانونية احترام القانون فإنه يوجب من باب أولى احترام الدستور.

مقتضى ذلك أن القاعدة الدستورية هي المصدر لكل قاعدة قانونية أدنى منها مع ما يترتب على ذلك من عدم صدور أية قاعدة قانونية، سواء تمثلت في قانون أو قرار تنظيمي على خلاف حكم وارد في الدستور، هذا ما يعرف بمبدأ تدرج التشريع، ومحتواه أن يقوم النظام القانوني في الدولة على أساس فلسفة تدرج قواعد هذا النظام القانوني، في ضوء ذلك نجد الفقيه الفرنسي Duverger قد وضع اصطلاح "المشروعية الشكلية" أي احترام قاعدة تسلسل أو تدرج التصرفات القانونية واعتبرها أحد

¹ راجع في شأن ذلك : الأزهر بوعوني: الأنظمة السياسية والنظام السياسي التونسي، تونس: مركز النشر الجامعي، 2002.

² عبد الله الشيخ عصمة: مرجع سابق، ص 22.

ضوابط المشروعية، مقررًا وجود الدستور في القمة، ثم يليه في المرتبة القانون ثم اللائحة ثم القرار الخاص بحالة فردية¹.

ولما كان للدستور- وكذلك إعلانات الحقوق- السيادة والسمو بين القواعد القانونية الأخرى، فإن ذلك يكون له صدها بالنسبة لإيرادات الحريات في صلب الدساتير، إذ بهذا ترتفع إلى مرتبة النصوص الدستورية الملزمة وتعد قيدًا على سلطة المشرع العادي، ومن ثم، ومن باب أولى على سلطة الإدارة، ونتيجة لذلك لا يجوز للمشرع العادي ولا للإدارة المساس بها بنقضها أو الانتقاص منها²، وهو ما ينطبق على حرية الإعلام كإحدى أهم هذه الحريات المكرسة دستوريا.

ونجد من ذلك المبادئ الدستورية في نطاق التجريم والعقاب، وتتأسس هذه المبادئ على الأصل الدستوري القاضي بأنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على القانون³، وهذا الخطاب وفقًا للمستقر عليه فقها وقضاء، لا يتضمن فقط خطابًا للقاضي وإنما يتضمن أيضًا خطابًا للمشرع، بحيث يجعل الأول ملتزمًا بما جرمه الآخر، وعاقب عليه، وأضحت سلطة الثاني في التجريم والعقاب ليست مطلقة بلا قيد، أو واسعة بلا حدود⁴. ففي مجال حرية الإعلام لا يمكن للقاضي أن يجرم سلوك معين صادر عن صحفي أو إعلامي لم يجرمه المشرع كما ليس له أن ينطق بعقوبة لم يرصدها المشرع في قوانين العقوبات أو الإعلام أو غير ذلك من النصوص القانونية.

وهذا أمر ولا شك له في المنطق ما يؤزره، وفي الأصول الشرعية ما يسانده لأن سلطة تحديد الجرائم والعقاب إذا كانت مطلقة فإن هذا يكون معناه البغي بغير الحق على حقوق الأفراد، والعدوان على حرياتهم، وتوجيه سياسة التجريم والعقاب تبعًا لهوى الفئة الغالبة في البرلمان، إما لتغليب مصالحها على حساب حريات الأفراد، وإما لتقنين رغبة الحكومة في النيل من حقوق العباد. من ناحية أخرى إن الأنظمة الديمقراطية لم تعد تعترف لأي هيئة أو جهة بسلطة مطلقة، والمشرع ليس استثناء من هذا الأصل، لذا فإنه يلتزم كما تلتزم غيره من سلطات الدولة بالمبادئ والقواعد العليا المستقرة في وجدان الإنسانية والتي تعترف بها، وتحترمها الدساتير، سواء المكتوب منها أو العرفي⁵.

وعليه يفترض أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال النيل من حرية الإعلام نظرا لطبيعة الدستور واختلافه عن بقية القوانين والتي تجعل من هذه الحرية تتمتع بضمانة هامة والتي تدعم بوجودها ضمن متن الدستور، وذلك رغم أوجه العيوب والقصور في نظام الرقابة الدستورية للقوانين.

إن هذا ما يمكن ملاحظته في دول المغرب العربي عموما، إذ أن الحقوق والحريات الأساسية عموما، وحرية التعبير والإعلام خصوصا، تتميز بمكانة مهمة في الدساتير الجزائرية والمغربية، بالرغم من الآليات الكفيلة بحمايتها في كلى البلدين.

على أنه ولئن كانت حرية التعبير حقًا دستوريًا مقررًا يجوز بمقتضاه إبداء الرأي إلا أن كل حق على أي حال يقابله واجب، وكل حرية تلتزم بضوابط تكفل الهدف الذي شرعت له دستوريًا ومن

¹ عبد الله الشيخ عصمة: مرجع سابق، ص 22.

² نفس المرجع، ص 23.

³ المادتين 47 و142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996.

⁴ حسن محمد هند: النظام القانوني لحرية التعبير "الصحافة والنشر"، مصر: دار الكتب القانونية، 2005، ص 18.

⁵ نفس المرجع، ص 18.

الضوابط المفروضة على حرية الرأي وجوب إبداء صاحب الرأي للأدلة على صحة ما عبّر عنه من رأي حتى يمكن لأي صاحب رأي آخر أن يجادل حججه ويدحض أدلته توصلًا إلى إثبات أن رأيه هو الصواب الذي يجوز أن يأخذ به المجتمع والسلطة السياسية الممسكة بمقاليد¹.

المطلب الثاني

كيفية تقرير الدستور لحرية الإعلام

ينظر الفقه إلى النصوص التي تحتويها الوثيقة الدستورية- من حيث طبيعتها- على أنها إما نصوص تقريرية، أو نصوص توجيهية، فأى من هذين النوعين من النصوص الدستورية تتناول الدساتير الجزائرية والمغربية حرية الإعلام؟ وما هي الكيفية التي تتناول بها النصوص الدستورية هذه الحرية، هل جعلتها حرية مطلقة ومن ثم لا يحق للمشرع العادي أن ينظمها بقانون، أم جعلتها تخضع لمثل هذا التنظيم؟ وما هي مقتضيات ذلك.

للإجابة على هذه الأسئلة يتعين علينا أن نبيّن أولاً تقسيم الفقه لنصوص الدستور إلى نصوص تقريرية ونصوص توجيهية (الفرع الأول)، ثم بعد ذلك نحاول أن نبيّن طبيعة النصوص المتعلقة بحرية إصدار الصحف وما يمكن أن يترتب عن ذلك (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تقسيم الفقه لنصوص الدستور

ذكرنا أن الفقه ينظر إلى النصوص التي تحتويها الوثيقة الدستورية- من حيث طبيعتها- على أنها إما نصوص تقريرية، وإما نصوص توجيهية. فالنصوص التقريرية تتميز بأنها محددة وقابلة للتطبيق فوراً، إذ أنها تقرر مراكز قانونية يتحتم احترامها بالنسبة للمشرع والأفراد على السواء، لهذا تتصف هذه النصوص بأنها نصوص قانونية، ومن ثم فهي المعنية بمجال الرقابة الدستورية، فإذا صدر من القوانين ما يخالفها كانت هذه القوانين غير دستورية، وعلى سائر الجهات القضائية أن تمتنع عن تطبيقها، كما أنها تتصف أيضاً بأنها نصوص محددة، وذلك بحكم أنها محددة في مضمونها بحيث لا يترك للمشرع أي حرية إزاءها، ومن ثم فهي تفيد المشرع بمضمونها².

ومن المواد التي تعد نصوصاً تقريرية في الدستور الجزائري الحالي والصادرة في سنة 1996: المادة (45): التي تقضي بأن "كل شخص يعتبر بريئاً حتى تثبت جهة قضائية نظامية إدانته، مع كل الضمانات التي يتطلبها القانون".
المادة (68): والتي تقضي بأنه "لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم".

¹ حسن محمد هند: نفس المرجع، ص 19.

² عبد الله الشيخ عصمت: مرجع سابق، ص 924.

المادة (47): والتي تقضي بأنه "لا يتابع أحد، ولا يوقف أو يحتجز إلا في الحالات المحددة بالقانون، وطبقا للأشكال التي نص عليها".

ونظير هذه النصوص في الدستور المغربي لعام 2001 نجد مثلا :

الفصل 23 : "لا يجوز إلقاء القبض على أي شخص أو اعتقاله أو متابعته أو إدانته، إلا في الحالات وطبقا للإجراءات التي ينص عليها القانون.

الاعتقال التعسفي أو السري، والاختفاء القسري، من أخطر الجرائم، وتعرض مقترفيها لأقصى العقوبات.

يجب إخبار كل شخص تم اعتقاله، على الفور وبكيفية يفهمها، بدواعي اعتقاله وبحقوقه، ومن بينها حقه في التزام الصمت ويحق له الاستفادة، في أقرب وقت ممكن، من مساعدة قانونية، ومن إمكانيات الاتصال بأقربائه، طبقا للقانون.

قرينة البراءة والحق في محاكمة عادلة مضمونان.

يتمتع كل شخص معتقل بحقوق أساسية، وبظروف اعتقال إنسانية. ويمكنه أن يستفيد من برامج للتكوين وإعادة الإدماج.

يحظر كل تحريض على العنصرية أو الكراهية أو العنف.

يعاقب القانون على جريمة الإبادة وغيرها من الجرائم ضد الإنسانية، وجرائم الحرب، وكافة الانتهاكات الجسيمة والمنهجة لحقوق الإنسان".

كما نجد الفصل 119 الذي ينص على أنه: "يعتبر كل مشتبه فيه أو متهم بارتكاب جريمة بريئا، إلى أن تثبت إدانته بمقرر قضائي، مكتسب لقوة الشيء المقضي به".

يرى الدكتور عصمة عبد الله الشيخ أن مثل هذه النصوص تذهب إلى تقرير أحكام قانونية محددة المضمون لا حرية للمشرع إزاء ما جاء بها، ومن ثم لا تحتاج النصوص التشريعية المخالفة لها إلى جهد كبير في أعمال رقابة الدستور عليها.

على العكس من النصوص التقريرية تكون النصوص التوجيهية والتي لا تزيد عن كونها مجرد توجيهات معينة يتعين على النظام السياسي العمل على تحقيقها، كما يتعين على المشرع أن يراعيها في سياسته التشريعية، ومن ثم فهي نصوص غير محددة في مضمونها، لذا فإن الأفراد لا يستطيعون الاحتجاج بها فور صدور الدستور بل يلزم لكي يتمتع الأفراد بمضمونها أن يتدخل المشرع ويجعلها موضع التنفيذ بما يصدره بصدها من تشريعات، في هذه الحالة يكون للأفراد الاحتجاج بما جاء في هذه التشريعات، ويتمتع المشرع بسلطة تقديرية بصدد إصداره للقوانين اللازمة لتنفيذ هذه النصوص التقريرية فيختار الوقت الملائم وأحسن الطرق التي تؤدي إلى الهدف ولكنه ملزم على أي حال بالألا يؤجل تنفيذ هذه النصوص إلى ما لا نهاية¹.

ومن المواد التي تعد نصوصاً توجيهية في الدستور الجزائري الحالي نجد:

المادة (58): ومفادها "تحظى الأسرة بحماية الدولة والمجتمع".

¹ عبد الله الشيخ عصمت: مرجع سابق، ص 925.

وكذلك المادة (59): ومقتضاها "ظروف معيشة المواطنين الذين لم يبلغوا سن العمل، والذين لا يستطيعون القيام به، والذين عجزوا عنه نهائيا، مضمونة".

ونجد أيضا المادة (65): ومقتضاها "يجازي القانون الآباء على القيام بواجب تربية أبنائهم ورعايتهم، كما يجازي الأبناء على القيام بواجب الإحسان إلى آبائهم ومساعدتهم".

ومثال هذه النصوص في الدستور المغربي نجد :

الفصل 32: الذي جاء فيه "تعمل الدولة على ضمان الحماية الحقوق والاجتماعية والاقتصادية للأسرة، بمقتضى القانون، بما يضمن وحدتها واستقرارها والمحافظة عليها".

وكذا الفصل 33 الذي ينص أنه "على السلطات العمومية اتخاذ التدابير الملائمة لتحقيق ما يلي:

- توسيع وتدعيم مشاركة الشباب في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية للبلاد.
- مساعدة الشباب على الاندماج في الحياة النشيطة والجموعية، وتقديم المساعدة لأولئك الذين تعترضهم صعوبة في التكيف المدرسي أو الاجتماعي أو المهني.
- تيسير ولوج الشباب للثقافة والعلم والتكنولوجيا، والفن والرياضة والأنشطة الترفيهية، مع توفير الظروف المواتية لتتفق طاقاتهم الخلاقة والإبداعية في كل هذه المجالات...".

وإذا كان المشرع يتمتع بسلطة تقديرية بصدد إصداره القوانين اللازمة للتنفيذ للنصوص الدستورية التوجيهية غير المحددة، فإنّ عليه التزام قانوني حيث لا يستطيع أن يصدر تشريعاً يكون مخالفاً لهذه النصوص مخالفة صريحة وينتهكها انتهاكاً واضحاً¹، وعلى ذلك لا يستطيع المشرع أن يأتي أو أن يصدر قانوناً يمنع من خلاله امتلاك الخواص لوسائل الإعلام المكتوبة أو السمعية البصرية وحصر الاستثمار في هذا القطاع فقط للقطاع الحكومي، لأن في ذلك مخالفة أيضاً لنص المادة 41 من تعديل سنة 1996 الجزائري.

من هذا المنطلق يمكن لنا أن نتساءل بصدد النصوص الدستورية الجزائرية والمغربية ذات العلاقة بحرية التعبير والإعلام، هل تعد النصوص الدستورية المتعلقة بحرية الإعلام نصوصاً تقريرية أم نصوص توجيهية؟ وهو ما سنحاول الإجابة عليه.

الفرع الثاني

طبيعة النصوص الدستورية المتعلقة بحرية الإعلام

لقد رأينا أنه إذا كانت حرية الإعلام هي إحدى صور حرية الرأي والتعبير، إلا أنّ بعض الدساتير لا تكتفي بتسجيل حرية الرأي والتعبير، بل تذهب أيضاً إلى إبراز إيراد ضمان حرية الإعلام تقريراً لأهميتها، إضافة إلى تكريسها عن طريق ضمانها الرأي والتعبير بمختلف صورته عموماً.

على هدي ذلك، إذا أردنا أن نتبين النصوص الخاصة بحرية الإعلام نجدها في تلك التي تناول حرية الرأي، وحرية التعبير، وتلك الخاصة بها بذاتها، ومن ثمّ فهناك نصوص دستورية خاصة بحرية الإعلام (حرية التعبير والرأي والصحافة) ونصوص متعلقة أو متصلة بها (منع حجز أي مطبوع أو

¹ عبد الله الشيخ عصمت: مرجع سابق، ص 926.

تسجيل أو أية وسيلة أخرى من وسائل التبليغ والإعلام إلا بمقتضى أمر قضائي¹، أو كما جاء في الدستور المغربي من أنه (لا يمكن تقييد الحق في المعلومة إلا بمقتضى القانون²)، (للجميع الحق في التعبير عدا ما ينص عليه القانون صراحة³).

فإذا ما تتبعنا النصوص الدستورية المتصلة بهذه الحرية أو الخاصة بها في الدستور نجد أن المشرع الدستوري بعد أن وضع الأساس لها يجعل أمر تنظيمها للمشرع العادي⁴.

هذه النصوص الدستورية المتصلة بالحرية أو الخاصة بها، تضع أساس الحرية للأفراد الذين يستطيعون ممارستها فور صدور الدستور، ولكن المشرع يستطيع أن يتدخل لتنظيم هذه الحرية ويضع بعض القيود على ممارستها، حتى تكون الحرية في النهاية غير متعارضة مع النظام العام للمجتمع، ومن ثم فإنّ هذه النصوص في الأصل بعيدة كلّ البعد عن النصوص التوجيهية إذ أنها تضع أساس الحرية، ومن ثمّ فهي أقرب إلى النصوص التقريرية ذات الطابع القانوني.

وفي هذا الصدد يميّز الفقه بين الحريات المختلفة على أساس كيفية نص الدستور بشأنها، فعندما ترد الحرية في الدستور دون نص على إمكان تنظيمها من جانب المشرع أو الإدارة فإنّها تكون حرية مطلقة يستعصى على المشرع العادي وبالتالي الإدارة تنظيمها⁵. إن من قبيل هذه الحريات التي أطلقها الدستور الجزائري حرية العقيدة⁶، وحق كل مواطن يتمتع بحقوقه المدنية والسياسية، أن يختار بحرية موطن إقامته، وأن ينتقل عبر التراب الوطني⁷ وحظر تسليم أو طرد اللاجئين السياسيين الذين يتمتعون قانوناً بحق اللجوء⁸، أو ما ورد في الدستور المغربي في الفصل 24 من تقرير أن "لكل شخص الحق في حماية حياته الخاصة"، وأنه "لا تنتهك حرمة المنزل، ولا يمكن القيام بأي تفتيش إلا وفق الشروط والإجراءات التي ينص عليها القانون"، كما "لا تنتهك سرية الاتصالات الشخصية، كيفما كان شكلها. ولا يمكن الترخيص بالاطلاع على مضمونها أو نشرها، كلاً أو بعضها أو باستعمالها ضد أي كان، إلا بأمر قضائي، ووفق الشروط والكيفيات التي ينص عليها القانون. حرية التنقل عبر التراب الوطني والاستقرار فيه، والخروج منه، والعودة إليه، مضمونة للجميع وفق القانون".

معنى ذلك إن النصوص الدستورية التي تقرر الحرية دون السماح للمشرع بتنظيمها تعد من قبيل النصوص التقريرية المحددة بالمعنى الذي قدمناه.

أما عندما يقرر الدستور بعض الحريات العامة ويبيح للمشرع تنظيمها فإنّها تكون حرية نسبية يجوز للمشرع وضع بعض القيود التي تتعلق بممارستها دون أن يصل ذلك إلى حد انتهاكها أو مصادرتها، ومن ثمّ تعد نصوص أقرب إلى النصوص التقريرية⁹، وفي هذا الصدد نشير إلى مثل تلك المتعلقة بحق إنشاء الأحزاب السياسية في المادة 42 من التعديل الدستوري لعام 1996 الجزائري التي

¹ المادة 38 من التعديل الدستوري الجزائري لعام 1996.

² الفصل 27 من دستور المغرب لعام 2011.

³ الفصل 28 من دستور المغرب لعام 2011.

⁴ عبد الله الشيخ عصمت: مرجع سابق، ص 927.

⁵ نفس المرجع، ص 928.

⁶ المادة 36.

⁷ المادة 44.

⁸ المادة 69.

⁹ عبد الله الشيخ عصمت: مرجع سابق، ص 928.

تضع مجموعة من الضوابط لهذه الحرية، وتضيف بصريح القول في الفقرة الأخيرة بأنه "تحدد التزامات وواجبات أخرى بموجب قانون". كما تشير إلى أنه إذا كانت حرية التعبير مكفولة بكل أشكالها في الدستور المغربي وفقا لنص الفصل 25 من دستور 2011، إلا أن أحد عناصرها المتمثل في الحق في الحصول على المعلومات طبقا لنص الفصل 27 يمكن أن يكون محل تقييد بمقتضى القانون، بهدف حماية كل ما يتعلق بالدفاع الوطني، وحماية أمن الدولة الداخلي والخارجي والحياة الخاصة للأفراد، وكذا الوقاية من المس بالحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور، وحماية مصادر المعلومات والمجالات التي يحددها القانون بدقة.

وحتى وإن لم تقيّد حرية الصحافة حسب الفصل 28 بأي شكل من أشكال الرقابة القبلية، إلا أنه أجاز تقييد الحق في التعبير، ونشر الأخبار والأفكار والآراء طبقا لما ينص عليه القانون صراحة. وأكثر من ذلك فقد أقر بتشجيع السلطات العمومية على تنظيم قطاع الصحافة بكيفية مستقلة على أسس ديمقراطية، وعلى وضع القواعد القانونية والأخلاقية المتعلقة به.

وبالنسبة لوسائل الإعلام العمومية فقد أجاز الدستور تنظيمها وتقييدها بقواعد القانون مع وجوبية احترام التعددية اللغوية والثقافية والسياسية للمجتمع المغربي، وتسهر الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري على احترام هذه التعددية، وفق أحكام الفصل 165 من الدستور المغربي، التي تعمل على احترام التعبير التعددي لتيارات الرأي والفكر، وذلك في إطار احترام القيم الحضارية الأساسية وقوانين المملكة.

ومع ذلك يوجد رأي في الفقه يرى بأن التمييز بين الحريات المطلقة والحريات النسبية لا يكون بين حريات أطلقها المشرع الدستوري وحريات أباح للقانون العادي أمر تنظيمها. فمن الحريات ما ينأى بطبيعته عن التنظيم والتقييد لأنها تعبر عن مواقف¹ فردية تعتبر من خصوصيات الفرد وليس لها بحسب الأصل تأثير اجتماعي فالقانون على- خلاف قواعد الدين والأخلاق- لا يعنى إلا بالروابط الاجتماعية، بحيث لا يمتد سلطانه إلى الفرد في ذاته، وإن كان الفرد هو الغاية النهائية من القانون إلا أنّ ذلك لا يعني أن يكون الإنسان بصفته الفردية المجردة موضوعاً للتنظيم، من هذه الحريات التي لا تقبل بطبيعتها التقييد حرية العقيدة، وليس للدولة أن تفرض على الأفراد عقيدة معينة وان تفرض الحظر على عقيدة أخرى.

وإذا كان القانون لا يعنى إلا بالروابط الاجتماعية فإنّ هناك من الحريات ما يكون محلاً للتنظيم، تلك التي يمتد أثرها إلى المجتمع، بمعنى أن ممارستها تمس حرية الآخرين أو مصالح الجماعة، من هذه الحريات الحرية التي نحن بصدد دراستها وهي حرية الإعلام نظراً لأنها لا تعدو من خصوصيات الفرد بل تتعدى ذلك إلى المجتمع بل وإلى السلطة، بالإضافة إلى ما سبق فإنّ الواقع يشهد أنّ الحريات التي وردت في الدستور مطلقة لم تستعص على التقييد ويقرر القضاء الدستوري أحياناً سلطة المشرع في التدخل في هذه الحقوق والحريات المقيدة مطلقة بحكم الدستور، مع وضع ضوابط للقيود التي يمكن أن ترد عليها، ولا يقبل القضاء إلا أقل القيود بالنسبة لها². في هذا الإطار تشير إلى أن المؤسس

¹ عبد الله الشيخ عصمت: مرجع سابق، ص 928.

² نفس المرجع، ص 929.

الدستوري الجزائري قد أورد التنصيص على حريات التعبير بمختلف أشكالها بما فيها الإعلامية بدون تقييد، ولكن للمشرع أن يتدخل لينظمها ويخضعها لقيود معينة مع مراعاة ما جاء في نص المادة 38 سالف الذكر التي تمنع حجز أي مطبوع أو تسجيل أو أية وسيلة أخرى من وسائل التبليغ والإعلام إلا بمقتضى أمر قضائي.

وعلى ضوء الأساس المتقدم بيانه، فإن درجة الحد من الحريات و منها حرية الصحافة والإعلام تختلف من نظام لآخر، ففيما تكون ولادتها سهلة بسيطة في نظام تكون عسيرة ومستحيلة في نظم أخرى، فهي تتقلب إذن بين صحافة السلطة تارة والاستقلال تارة أخرى¹.

وتجد هذه الحريات مصدرها و أساسها في الدساتير التي تعتبر أسمى القوانين، و منها يقاس مدى تمتع أفرادها بجانب من الحريات، وجميع النصوص الدستورية الجزائرية والمغربية أقرت مجموعة كبيرة من الحقوق و الحريات التي يتمتع بها الفرد أو الجماعة منها الحريات الإعلامية، لكنها اختلفت في درجة إقرارها لهذه الحريات و طبيعتها، و مرد هذا الاختلاف إلى فلسفة و طبيعة النظام السياسي الذي كان قائما حينها.

المطلب الثالث

مقتضيات الدستور في حرية الإعلام

إن رفع حرية الإعلام لمرتبة الدستورية في ظل دساتير يقال أنها ليبرالية يقتضي ترتيب الكثير من النتائج على الصعيد القانوني والعملي، تبدأ من فكرة عدم جوازية احتكار الدولة لوسائل الإعلام (الفرع الأول)، وعدم دستورية اعتداء الإدارة على حرية الصحافة والإعلام بإجراءات لائحية (الفرع الثاني)، وصولا إلى ضمان بعض الحريات الأساسية التي لا غنى لحرية الإعلام عنها وإلا أفرغت من محتواها ويتعلق الأمر بضمان حرية الفكر والنشر وكذلك العقيدة والرأي (الفرع الثالث).

الفرع الأول

عدم دستورية القيد المتعلق باحتكار المجال السمعي البصري

إن إقرار حرية الإعلام دستوريا يتطلب كما ذكرنا عدم دستورية احتكار الدولة لوسائل الإعلام وبالأخص الإذاعة السمعية البصرية كما يقتضي من جانب آخر احترام مبدأ تعددية مشروعات الإذاعة المسموعة والمرئية، وهو ما يعرف بمبدأ التعددية الشكلية.

إن حرية الإذاعة المسموعة والمرئية تعني حرية المشروعات، التي تفترض وجود قطاع خاص في مجال الاتصالات المسموعة والمرئية، وذلك إلى جانب إمكانية وجود قطاع عام، وإن كان لا يوجد نص في الدستور الجزائري يقرر بشكل خاص حرية الإذاعة المسموعة والمرئية قبل صدور القانون

¹ - راجع في ذلك: سامي ذبيان: الصحافة اليومية و الإعلام، دار المسيرة، الطبعة الثانية 1987.

العضوي الناظم للإعلام رقم 12-05 الصادر في عام 2012 ، إلا أن الفقه الدستوري يرى في مبدأ حريات التعبير الذي يقره الدستور كان يصلح أن يكون سنداً لهذه الحرية، ويرجع ذلك إلى أن حرية التعبير، باعتبارها عنصراً أساسياً في المركز القانوني لحرية الاتصالات، وتحدد أيضاً الإطار القانوني العام لحرية الاتصالات.

ومن المسلم بأن حرية التعبير هي إحدى المبادئ الدستورية، وهي السند أو الأساس الدستوري لحرية الإذاعة المسموعة والمرئية، ففي فرنسا تنص المادة 11 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر في 1789 على أن "حرية اتصال الأفكار والآراء هي أحد الحقوق المهمة للإنسان، ولكل مواطن الحرية في الكلام أو الكتابة أو الطباعة، على أن يكون مسؤولاً عن التجاوز في هذه الحرية في الحالات الواردة في القانون"¹.

وفي الدولتين المغاربيتين محل الدراسة تقرر المادة 36 من التعديل الدستوري الجزائري، والفصل 25 من الدستور المغربي لسنة 2011 كفالة حرية الرأي والتعبير كما سلف ذكر ذلك، وبالإضافة إلى النصوص الدستورية التي تكرر حرية التعبير، فإن الوثائق الدولية التي صادقت عليها كل من الدولتين وبالأخص العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية تتضمن تكريساً مماثلاً.

لقد سبق وأن ذكرنا بأن الدستور المغربي ذهب بعيداً بإقراره لحرية الإعلام السمعي البصري حينما نص على ذلك في الفصلين 28 و165 من الدستور. فالفصل 28 يشير إلى أن حرية الصحافة مضمونة وللجميع الحق في التعبير، ونشر الأخبار والأفكار والآراء، ومن غير قيد، عدا ما ينص عليه القانون صراحة. أشار نفس الفصل إلى أن القانون يحدد قواعد تنظيم وسائل الإعلام العمومية ومراقبتها، ويضمن الاستفادة من هذه الوسائل، مع احترام التعددية اللغوية والثقافية والسياسية للمجتمع المغربي، وتسهر الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري على احترام هذه التعددية وفق أحكام الفصل 165 من هذا الدستور.

وإذا رجعنا إلى الفصل 165 من الدستور المغربي فنجد أنه يولي الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري مهمة السهر على احترام التعبير التعددي لتيارات الرأي والفكر، والحق في التعبير في الميدان السمعي البصري، وذلك في إطار احترام القيم الحضارية الأساسية وقوانين المملكة.

إن التأكيد على حرية الاتصال السمعي البصري يفترض حرية الإرسال Liberté d' émission وهي تعني نقل الرسائل، وتقترب بالتالي من حرية المشروعات Liberté d' entreprendre ومؤدى ذلك في مجال الاتصالات الحرية في إنشاء وإدارة الإذاعة المسموعة والمرئية.

واستناداً إلى هذا المعنى نصت المادة الأولى من قانون 30 سبتمبر 1986 في فرنسا على أن: "إنشاء وتشغيل منشآت الاتصال، واستغلال واستعمال خدمات الاتصال يكون حراً". من المسلم أن نطاق هذا النص واسع جداً، فمن ناحية يشمل "المنشآت" installation الخاصة بالاتصالات، ويقصد بها العناصر المادية لشبكة الاتصالات ابتداءً من جهاز التليفون combiné téléphonique حتى المحطات الفضائية Satellites، مروراً بوسائل أخرى مثل "المينيتل" minitel، "الكابل" cable،

¹ عبد اللطيف محمد محمد: حرية الإذاعة المسموعة والمرئية، المؤتمر العلمي الثاني لكلية الحقوق: الإعلام والقانون. جامعة حوان. مصر 14-15 مارس 1999، ص 497.

"التلكس" téléx، "الفديو تيكس" Vidéotex... إلخ، ومن ناحية أخرى، يشمل النص خدمات الاتصالات services de télécommunications، أي الخدمات التي يتم تقديمها بإحدى الاتصالات المسموعة والمرئية بواسطة متعهد ما¹.

إن البادي أنه لا يوجد نص مماثل في التشريع العضوي الجزائري لنظيره الفرنسي السابق الذي يضمن حرية إنشاء وإدارة المشروعات وكذا حرية استغلال واستعمال خدمات الاتصال بشكل صريح، ماعدا ما جاء في نص المادة 62 من القانون العضوي الصادر في 2012 التي تقضي بأنه "يعهد إلى الهيئة المكلفة بالبث الإذاعي والتلفزي تخصيص الترددات الموجهة لخدمات الاتصال السمعي البصري المرخص بها بعد أن يمنح خط الترددات من قبل الجهاز الوطني المكلف بضمان تسيير استخدام مجال الترددات الإذاعية الكهربائية". تضيف الفقرة الأخيرة من المادة 63 أنه "يعد هذا الاستعمال طريقة شغل خاص للملكية العمومية للدولة"، فالفقرة الأخيرة تبين بأن هناك قيود يمكن أن ترد على حرية مشروعات البث الإذاعي المسموع أو التلفزي، باعتبار أن الاستغلال والاستعمال في هذا المجال هي مبادرة للقطاع الخاص في مجال القطاع العمومي، وبالتالي فالدولة لا تريد التفریط في هذا المجال الحيوي شكلا ومضمونا.

وإذا كانت حرية الاتصال تعني حرية المشروعات، فإن النتيجة اللازمة لهذا المفهوم، هي مخالفة احتكار الدولة للإذاعة المسموعة والمرئية لحرية الاتصال، وبناء على ذلك فإن الاحتكار الذي عرفته الدول المغربية منذ الاستقلال – بالنسبة للجزائر – إلى غاية 2012 بموجب القانون والذي لا يزال ساري عمليا إلى اليوم، وإلى غاية 2003 بالنسبة للمغرب، يعتبر مخالف للمادة 36 من الدستور الجزائري والفصل التاسع من الدساتير السابقة وبالأخص دساتير الموجة الثانية 1992 و1996، حيث لم يتم تحرير المجال السمعي البصري إلا في العام 2003، أي أن المشروعات لم تحترم حيال هذه المسألة إلا بعد مرور عشرات السنين، أين تغيرت الظروف وحتمت الدخول في مجال تحرير القطاع السمعي البصري. إن هذا الواقع القانوني يؤكد الفصل 25 من الدستور المغربي بشأن حرية التعبير، أما بالنسبة للفصل 28 بشأن حرية الصحافة والإعلام السمعي البصري، فما هو إلا قيمة مضافة أتى بها الدستور الأخير وذلك فيما يمكن أن يستنتج بخصوص حرية إنشاء وتملك مشروعات الصحافة ومشروعات البث الإذاعي المسموع والمرئي.

هذا ولا يطرح الإشكال بالنسبة لحرية الصحافة المكتوبة التي تم تحريرها بمجرد صدور دستور 1989 الجزائري، حيث عرفت الجزائر العديد من الصحف المختلفة التيارات بداية من تسعينيات القرن الماضي.

بينما يلاحظ أن الدولة المغربية لاعتبارات عدة تاريخية واجتماعية لم تتخذ أبدا أي تدبير تنظيمي أو قانوني للتمتع بأي امتيازات أو احتكارات في ميدان الصحافة المكتوبة، وجاءت الحياة الدستورية منذ 1962 لتركي هذا الوضع بإعلان مبدأ حرية التعبير بشكل لا رجعة فيه، وتأكد أيضا من خلال دستور

¹ عبد اللطيف محمد محمد: مرجع سابق، ص 498.

1992 في فصله التاسع بضمان الدستور لجميع المواطنين حرية الرأي وحرية التعبير بجميع أشكاله¹، وهذا بعكس ما قامت به الدولة في نطاق الإعلام السمعي البصري، بحيث ظهرت الصحافة بالمغرب بمبادرة من الخواص، وترعرعت دائماً بنفس الفعل، ولم تعرف يوماً أي تحديد أو امتياز لصالح القطاع العمومي. إن يعني هذا أن الدولة لم تصدر صحافة ناطقة باسمها، وإنما يقصد منه بأن نطاق المبادرة الخاصة في هذا الباب ظلّ مفتوحاً على الخواص من غير استثناء لفائدة القطاع العمومي. لقد جاءت الحياة الدستورية في المغرب منذ 1962 لتزكي هذا الوضع القانوني والإداري بإعلان مبدأ حرية التعبير بشكل لا رجعة فيه، وتستحق هذه الميزة التسجيل والتقدير في المغرب كدولة من دول العالم الثالث حيث يعتبر تدخل الدول والحكومات لتنظيم امتيازات لفائدة صحافة القطاع العمومي شيئاً مألوفاً، ولا شك أن موقف الحكومات المغربية يتسم بالحكمة، لأنه لا حاجة لها بإثقال أعبائها ومسؤولياتها بهذا النوع من التدخل، فقد تمتعت بامتياز احتكاري على وسائل الإعلام السمعي البصري، بما كفل لها التوجه إلى الجماهير بطرق فعالة ولسنوات طويلة إلى غاية 2003 كما ذكرنا، من جهة أخرى لا نتجاهل أن هذا الوضع لم يدفع إلى ظهور صحافة حرة بالمعنى الدقيق، حيث أن الصحافة الحزبية هي التي تملأ فراغ الساحة الوطنية كما سبق ذكر ذلك².

الفرع الثاني

عدم دستورية اعتداء الإدارة على حرية الإعلام بإجراءات لائحية

لقد ذكرنا بأن الحريات الأساسية ومن بينها حرية الإعلام هي حريات أولى وأجدر بالحماية من الحريات غير الأساسية، ولذا فإن إيراد القيود على الحريات الأساسية يكون من اختصاص السلطة التشريعية بحيث لا يجوز للإدارة الاعتداء عليها بإجراءات لائحية فردية، أو أن تخل بالقيود والضوابط التي تفرضها في مجال هذا التنظيم القواعد الدستورية.

وعلى العموم فحرية الإعلام قد تستفيد من بعض الضمانات الدستورية التي ترد كقيود على المشرع، لا يمكنه تجاوزها بأي حال من الأحوال، وعليه مراعاتها في تنظيمه لهذه الحرية خلال تنظيمه لها بموجب القانون، ونجد منها ما يلي:

1- عدم دستورية القيد المتعلق بالنظام الوقائي في مجال إصدار الصحف: وقد ذكرنا أيضاً أن حرية الإعلام في شقها المتعلق بحرية إصدار الصحف تعد كحرية إعلامية من قبيل الحريات السياسية، وكذلك الحريات الفكرية. إن الأصل في الحريات السياسية والحريات الفكرية هو الأخذ بالنظام الحر، بحيث لا يخضع ممارستها للإذن مقدماً، فالمبدأ الديمقراطي يقضي بعدم إخضاع ممارسة الحقوق السياسية، وكذلك الحريات الفكرية المرتبطة بها كحرية إصدار الصحف³ لقيد الترخيص من جانب السلطة، باعتبارها من أكثر الحريات حساسية بما يرد عليها من قيود.

¹ عبد الله الزيدي: قانون الإعلام المغربي والعهود والاتفاقيات الدولية، المحاماة، مجلة دورية تصدرها جمعية هيئات المحامين بالمغرب،

المغرب، العدد 35 مايو 1993، ص 176.

² محمد الإدريسي العلمي: ثوابت النظام الإداري للإعلام، المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد، العدد 21 1988، ص 33.

³ عبد الله الشيخ عصمت: مرجع سابق، ص 935.

فهذه الحريات لا يقتصر أثرها على الفرد وإنما يمتد أثرها إلى المجموع وإلى السلطة الحاكمة، ويخشى من إخضاعها لنظام الترخيص السابق أن يفتح الباب لحظر ممارستها على الأشخاص الذين تخشاهم السلطات العامة، وعلى ذلك فإن أكثر ما يمكن أن تخضع له هذه الحريات هو الإخطار الذي يعني تقديم بيانات معينة للسلطة الإدارية المختصة، وذلك لتكون السلطات العامة على علم مقدماً بانعقاد العزم على ممارسة الحرية، ومن ثم اتخاذها الاحتياطات اللازمة لمنع الضرر الناتج عن ممارسة تلك الحرية أو منع الإضرار بها، وليس للإدارة الاعتراض إلا لعدم استيفاء الإجراءات والبيانات المحددة¹.

أما بالنسبة لحرية مشروعات الإعلام السمعي والبصري، فحسب ما هو سائر عليه الحال حتى في الدول الديمقراطية العريقة فهي تخضع لترخيص مسبق كشكل من أشكال تنظيمها، وذلك لما لها من أثر على المجتمع، ولما يتعلق بها من أمور تقنية تحتاج لرقابة الدولة عليها بشكل صارم، وهو التوجه الذي أقرت به المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان كما سنرى في ما بعد.

2- الحظر المطلق لتقييد تناول الصحف دون أمر قضائي في الجزائر وحضر الرقابة السابقة على الصحف في المغرب: يحظر الدستور التقييد المطلق لحرية الإعلام من جانب الإدارة، وهذا الحظر لا يقتصر على الإنذار أو الوقف أو الإلغاء فقط، وإنما يتجاوز ذلك إلى غيره من الإجراءات التي تقرر هذا التقييد كحظر البيع أو الحجز أو المصادرة. لقد جاء في المادة 3/38 من الدستور الجزائري "لا يجوز حجز أي مطبوع أو تسجيل أو أية وسيلة أخرى من وسائل التبليغ والإعلام إلا بمقتضى أمر قضائي"، ومن باب أولى يمنع التوقيف والمنع بالطريق الإداري، وذلك بعكس الدستور المغربي الذي لا نجد فيه مثل هذا التحديد، سوى ما نص عليه في الفصل 28 الفقرة الأولى بكون أن حرية الصحافة مضمونة، ولا يمكن تقييدها بأي شكل من أشكال الرقابة القبليّة.

الفرع الثالث

الحماية الدستورية الإيجابية لحرية الإعلام من جانب الدولة

تعد الضمانات الدستورية التي سبقت الإشارة إليها حماية سلبية من جانب الدستور لحرية الصحافة والإعلام، وإلى جانب هذه الحماية السلبية، توجد حماية دستورية إيجابية تجعل الدولة لا تقف من هذه الحرية موقفًا سلبيًا يتمثل في عدم الاعتداء عليها بفرض الرقابة عليها أو إنذارها أو وقفها أو إلغائها، أو يتمثل في مجرد تقريرها². وتتمثل هذه الحماية الدستورية الإيجابية في مظاهر رئيسية ثلاثة هي: **المظهر الأول**، ويتمثل فيما تقرره المادة 1/38 و2 من الدستور الجزائري من أن "حرية الابتكار الفكري والفني والعلمي مضمونة للمواطن"، كما أن "حقوق المؤلف يحميها القانون"، أو ما قرره

¹ عبد الله الشيخ عصمت: مرجع سابق، ص 936.

² السيد حمدي أبو النور: حرية الصحافة ومدى تدعيم المجلس الأعلى للصحافة لها، المؤتمر العلمي الثاني لكلية الحقوق: الإعلام والقانون، جامعة حلوان، مصر 14-15 مارس 1999، ص 114.

الدستور المغربي في الفقرة الثانية من الفصل 25 من أن "حرية الإبداع والنشر والعرض في مجالات الأدب والفن والبحث العلمي والتقني مضمونة".

ولكي تقوم الدولة بكفالة حرية البحث العلمي والإبداع الأدبي والفني والثقافي، فإنها لابد وأن تتخذ خطوات إيجابية نحو هذا الشأن، كأن تفتح القنوات الشرعية لهذه المجالات، وتدعمها من الناحية المالية والعلمية، وتمنع أية اعتداءات عليها، وتقف بالمرصاد لكل من يحاول الاعتداء عليها، وذلك بالإضافة إلى توفير وسائل التشجيع اللازمة لتحقيق كفالة هذه الحريات.

وتدخل حرية الصحافة والإعلام في إطار حرية الإبداع الأدبي والثقافي الواردة بالنص المذكور، ومن ثم فإنّه يجري عليها ما جاء به هذا النص، فتكفلها الدولة وتوفر وسائل التشجيع اللازمة لها.

المظهر الثاني لهذه الحرية الدستورية الايجابية لحرية الصحافة ويتمثل فيما تقرره المادة 36 من الدستور الجزائري من أن "لا مساس بحرمة حرية المعتقد، وحرمة حرية الرأي"، وقد أكد الدستور المغربي في الفقرة الأولى من الفصل 25 على أن "حرية الفكر والرأي والتعبير مكفولة بكل أشكالها".

وهذا الالتزام من جانب الدولة يدعم حرية الصحافة والإعلام، ويساعدها على تأدية دورها في تنوير الناس بحقائق الأمور، وتكوين رأي عام مؤثر من شأنه تغيير السياسات الخاطئة. فهذا النص الدستوري يفرض على الدولة التزاماً إيجابياً بأن تمكن الصحفي من حرية الرأي التي هي من صميم عمله الصحفي، فلا تحجبها عنه إلا في أحوال معينة كأن تكون هذه الأنباء وتلك المعلومات مما يمس أمن الدولة من الداخل أو الخارج أو المساس بالنظام العام. فالفصل 28 من الدستور المغربي الحالي وإن أشار إلى أن "حرية الصحافة مضمونة..." ثم يضيف أن "...للجميع الحق في التعبير، ونشر الأخبار والأفكار والآراء، ومن غير قيد، عدا ما ينص عليه القانون صراحة..."، فإن الفصل 27 ينص في الفقرة الأولى على أن "للمواطنين والمواطنين حق الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام". وأضاف نفس الفصل في الفقرة الثانية أنه: "لا يمكن تقييد الحق في المعلومة إلا بمقتضى القانون، بهدف حماية كل ما يتعلق بالدفاع الوطني، وحماية أمن الدولة الداخلي والخارجي والحياة الخاصة للأفراد، وكذا الوقاية من المس بالحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور، وحماية مصادر المعلومات والمجالات التي يحددها القانون بدقة".

لقد وفق المؤسس الدستوري المغربي إلى حد ما في ضمان بعض عناصر حرية التعبير والإعلام، بالمقارنة مع المؤسس الدستوري الجزائري، وبالأخص بضمنه حق الحصول على المعلومات وحق نشر الأخبار والأفكار والآراء بكل حرية.

المظهر الثالث، ويتمثل بضمان الدستور المغربي صراحة على مستوى النص الدستوري مبدأ التعددية اللغوية والثقافية والأخلاقية، وإن كانت هذه التعددية تعددية داخلية ضمنها بصدد الكلام عن تنظيم وسائل الإعلام العمومية ومراقبتها في الفصل 28.

إن الأمر يتطلب أيضاً تعددية خارجية تتمثل في تعدد المشروعات الإعلامية. إن الأمر يبدو مفصولاً فيه على مستوى الصحافة المكتوبة باعتبار أن الجانب العملي لم يسفر عن احتكار الصحافة المكتوبة منذ الاستقلال كما أشرنا سالفاً، ونفس الشيء بالنسبة للجزائر التي عرفت انفتاحاً على تعددية

مشروعات الإعلام المكتوب منذ صدور دستور 1989، إلا أن الأمر يبدو صعب المنال في المجال السمعي البصري.

إن تطبيق مبدأ التعددية على مشروعات الإذاعة المسموعة والمرئية، وإن كان يبدو صعب المنال، إلا أنه يعتبر أمراً ضرورياً، لمواجهة العيوب الناشئة عن تركيز المشروعات la concentration des entreprises. إن الدستور الجزائري وإن كان لم يتطرق لهذا المبدأ صراحة إلا أنه يستنتج من نص المادة 41 كما ذكرنا، والتي تعتبر بمثابة سند دستوري لضمان حرية التعبير بكل أشكالها في ظل احترام مبدأ التعددية في آن واحد وذلك طبق لمقتضيات المعايير الدولية لحقوق الإنسان التي تبنتها مختلف المواثيق الدولية والإقليمية.

لقد فرض الدستور المغربي - كما رأينا في الفصلين 28 و 165 - صراحة على المشرع احترام مبدأ التعددية في مجال تنظيم الاتصالات، فلا يقتصر مبدأ التعددية على مشروعات الإذاعة المسموعة والمرئية، وإنما يشمل جميع وسائل الاتصالات، والإذاعة المسموعة والمرئية ليست سوى إحدى مكونات وسائل الاتصال.

ومن النتائج الهامة لمبدأ التعددية ما يتعلق بفرض القيود على تركيز المشروعات في مجال الإذاعة المسموعة والمرئية، وعلى سبيل المثال، فإنه ضمناً لعدم الإخلال بمبدأ التعددية على المستوى القومي في فرنسا، فإن المادة 1/41 من قانون 1986، تنص على أنه لا يجوز تسليم تصريح خاص بمرافق الإذاعة والتلفزيون بالموجات الكهرومغناطية الأرضية، أو استغلال شبكة الإذاعة والتلفزيون بواسطة الكابل إلى شخص يمكن أن يوجد في أكثر من مركزين من المراكز الآتية¹:

1- أن يكون حائزاً لتصريح واحد أو عدة تصاريح خاصة بخدمات تلفزيون بالموجات الكهرومغناطية الأرضية لعدد من السكان يتجاوز أربعة ملايين نسمة.

2- أن يكون حائزاً لتصريح واحد أو عدة تصاريح خاصة بالإذاعة، لعدد من السكان يتجاوز 30 مليون نسمة.

3- أن يكون حائزاً لتصريح واحد أو عدة تصاريح خاصة باستغلال شبكات إذاعة وتلفزيون بالكابل لعدد من السكان يتجاوز 6 مليون نسمة.

4- أن يقوم بنشر أو رقابة واحدة أو عدة منشورات يومية ذات توجهات سياسية أو عامة، تمثل أكثر من 20% من التوزيع العام².

بالإضافة إلى ذلك يفرض القانون حداً أقصى لما يملكه الشخص من رأسمال. فمن ناحية، لا يجوز لشخص طبيعي أو معنوي أن يملك- بشكل مباشر أو غير مباشر- أكثر من 49% من رأس المال أو حقوق التصويت في الشركات المستغلة للتلفزيون بالموجات الكهرومغناطية الأرضية على المستوى القومي (قانون فبراير 1994). ومن ناحية أخرى، لا يجوز لشخص طبيعي أو معنوي أن يملك بشكل

¹ عبد اللطيف محمد محمد: مرجع سابق، ص 500.

² نفس المرجع، ص 500.

مباشر أو غير مباشر، أكثر من 50% من رأس المال أو حقوق التصويت في الشركات المستغلة للتلفزيون بواسطة القناة الفضائية¹.

بالنسبة للجزائر، فبعد دخولها في عهد التعددية السياسية التي أحدثها دستور 1989، بدأت تبرز معالم التعددية الإعلامية، حيث بدأت الصحافة المكتوبة تعرف تغييراً جذرياً، يتمثل في البداية في تدعيم الصحافة المكتوبة لهذه التعددية من خلال إصدارها المنشور رقم 04- 90 المؤرخ في 19 مارس 1990، الذي سمح للصحفيين بتشكيل صحف مستقلة أو البقاء في الصحف التابعة للدولة مع ضمان دفع أجورهم لمدة تقارب 02 سنتين، حتى ولو انفصلوا عن الصحف الحكومية التي كانوا يعملون فيها.

عقب هذه الدعوة الموجهة للصحفيين لإنشاء صحفهم المستقلة صدر قانون الإعلام الثاني في تاريخ الجزائر المؤرخ في 03 أبريل 1990، وبدأت التعددية الصحفية تتجسد بشكل واضح في الساحة الإعلامية، كما تضمن المنشور الحكومي رقم 05- 90 المؤرخ في 20 أبريل 1990 إنشاء لجنة للمتابعة تسهر على السير الحسن للأداء الإعلامي في الفترة الانتقالية من خلال تقديم الدعم المالي والقانوني لبروز عناوين مستقلة ولتسهيل تفاوض هذه الصحف مع البنوك لتقدم لها قروض مالية، بالإضافة إلى تزويدها بالمقررات لممارسة العمل الإعلامي.

برزت العديد من العناوين سواء منها الحزبية أو المستقلة، حيث أنشأت جرائد تابعة للقطاع الخاص يسيرها مجموعة من الصحفيين، استفادت من التسهيلات التي منحها أيضاً صندوق ترقية الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية المحدث، بموجب المنشور الصادر عن رئيس الحكومة "مولود حمروش" في 19 مارس 1990، وهذا المنشور كان نقطة بداية للصحافة المستقلة لأنه منح الفرصة للصحفيين إما العمل في الصحف الحزبية أو تشكيل الصحف المستقلة².

لقد ذهب القانون العضوي الحالي إلى تكريس مبدأ التعددية في الصحافة المكتوبة، وأوكل لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة مهمة تشجيع التعددية الإعلامية، وذلك من خلال المادة 40 التي أكدت أيضاً على أنها تسهر على منع تركيز العناوين والأجهزة تحت التأثير المالي والسياسي والإيديولوجي لمالك واحد. إن المشرع الجزائري لم يرقى به الأمر إلى مستوى التنصيص الدستوري الذي سلكه المؤسس الدستوري المغربي، وذلك لحساسية وأهمية المسألة وبالأخص في المجال السمعي البصري الذي بقي الغموض يكتنف وضعيته لحد الساعة بالرغم من فتحه أمام الخواص بموجب القانون العضوي رقم 05-12 الصادر في 15 جانفي 2012.

الفصل الثاني

الرقابة على الإعلام في ظل الظروف الاستثنائية : إجراءات دون ضمانات فعالة

ليس هناك حريات عامة مطلقة يستطيع الأفراد ممارستها على هواهم، أو كما تمليه عليهم مصالحهم الذاتية الضيقة، لأن هذا يعني، وبكل بساطة، اختفاء الدولة وشيوع الاضطراب والفوضى

¹ عبد اللطيف محمد محمد: مرجع سابق، ص 501.

² نور الدين تواتي: مرجع سابق، ص 32.

في العلاقات الاجتماعية نفسها، ولذلك لابد من وجود ضوابط قانونية تحدد الأطر العامة التي يستطيع الإنسان داخلها ممارسة حرياته في الظروف العادية، أو في الظروف الاستثنائية التي يمر بها المجتمع¹.

ولذلك فغالبية الدول تتمتع بترسانة قانونية لمواجهة حالات الأزمات والاضطرابات، والصور المستخدمة في مجال الظروف الاستثنائية متعددة، كحالة الحصار، حالة الطوارئ، حالة الضرورة، حالات الأزمات... وهي أوصاف أو مصطلحات مستعملة في النصوص تحدد وترخص باللجوء إلى "السلطات الاستثنائية" من قبل السلطة الحاكمة. إن الحريات العامة المضمونة في الدساتير عادة ما تكون خاضعة لنظم خاصة، تتميز بقيود مهمة وتعتبر بمثابة قواعد أساسية لمواجهة مثل هذه الظروف، وفي هذه الحالة فهي تحد بشكل واضح من حرية التمتع بالحق في الإعلام، وتخضعه لقواعد تقييدية أساسا وتبرر تأسيس "الرقابة" الواسعة إلى حد بعيد.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن الدول الديمقراطية قد اعتادت فرض الرقابة على الصحف زمن الحرب أو أثناء الأحكام العرفية عملا بالسلطات الشاملة التي تخولها إياها دساتيرها، ولكن هذا الحق لقي انتقادات كثيرة من المفكرين والكتاب، فاعتبر **هارولد لاسكي** أن تقييد حرية الرأي والتعبير أثناء الحرب، وقصر الأمر على الآراء والتعبير التي لا تعوق سيرها من شأنه إطلاق يد السلطة التنفيذية بأن ترتكب كل حماقات الدكتاتورية، فتعتبر تصرفاتها شبه مقدسة وتحرم الشعب من المعلومات التي يمكن على أساسها مناقشتها والحكم عليها، فهي تقدم صورة الموقف الحربي أو المشهد العام وفق تصور غير صحيح مستعينة بالدعاية التي تخدع أصدقائها ولا تخدع أعداءها.

والحق أن رصيد الحكومة الأدبي مدة الحرب هو على مقدار ما تسمح به من النقد في كل مظهر من مظاهر سيادتها.. وأبرز **سلمون** في كتابه (الجريدة والسلطة): "أن نتائج الرقابة سلبية، وأن ما تحول دون تسربه من الأخبار² يحل محله الإشاعات والأراجيف ويتيح الفرصة لدعاة السوء والهزيمة، وتحول دون إيجاد رأي عام متنور³."

فكيف تعرف دساتير وتشريعات الجزائر والمغرب "الظروف الاستثنائية"، وما هي الشروط وما هي الضمانات التي تقررها لتطبيقها؟ وما هي الآثار الخاصة المترتبة عنها في مجال الإعلام؟ سنكشف بصورة مقتضبة عن الوضع في الجزائر والمغرب في مجال الظروف الاستثنائية، وسنعالج الشروط العامة لتطبيقها (المبحث الأول)، مع التركيز بالخصوص على "حالة الطوارئ" التي يلجأ لها عدد كثير من الدول منها الجزائر والمغرب (المبحث الثاني)، والخروج في النهاية بالعقبات التي تحملها الإجراءات الاستثنائية لحرية الإعلام في الجزائر نموذجاً (المبحث الثالث).

¹ د/خضر خضر: مدخل إلى الحريات العامة وحقوق الإنسان، طرابلس: المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ط2: 2004، ص 265.

² عبد الهادي عباس، حقوق الإنسان، الجزء الثالث، دار دمشق: الفاضل، سوريا، 1995، ص 237.

³ نفس المرجع، ص 238.

المبحث الأول

النظام القانوني للظروف الاستثنائية وغياب ضمانات قوية لحماية الحقوق والحريات

تعرف الظروف الاستثنائية العديد من التطبيقات تتباين باختلاف السلطات المكلفة بالتعامل مع مثل هذه الظروف وحجم وطبيعة الصلاحيات التي تتمتع بها لمواجهة هذه الظروف، ولكن البادي أن النظم الدستورية والقانونية للدولتين محل الدراسة وكغيرها من الدول التي نالت استقلالها من الاستعمار اقتبست من قوانين الدولة المستعمرة الكثير مما ينظم مثل هذه الحالات الاستثنائية، ومنها ما يتعلق بتقييد الكثير من الحريات وحقوق الإنسان.

سنعرض مختلف النظم القانونية للظروف الاستثنائية بشكل موجز (المطلب الأول)، ثم نشير إلى مدى توافر ضمانات حماية مثل هذه الحقوق والحريات في ظل هذه الظروف (المطلب الثاني).

المطلب الأول

النظم القانونية للظروف الاستثنائية

تعني حالة الظروف الاستثنائية وجود خطر خارجي أو داخلي، وشيك أو مفاجئ، يمكن أن يهدد استقلال الوطن، وسلامة أراضيه وفعالية مؤسساته بصورة مباشرة. ولمواجهة هذا الخطر الذي يمكن أن يهدد استقرار النظام، تعتمد الدولة إلى اتخاذ إجراءات خاصة تتناسب مع هذه الظروف الاستثنائية. ومن الطبيعي أن تتعارض هذه الإجراءات التي تتمثل عادة في قوانين وأنظمة متشددة حرصا على السلامة العامة، مع الأوضاع، والظروف، والقوانين التي تطبقها الدولة في الأحوال العادية. وغالبا ما تكون الحريات العامة أولى ضحايا الظروف الجديدة بسبب الضرورات التي تفرضها مسألة الحفاظ على النظام العام.

ويبرز انعكاس الظروف الاستثنائية على البلاد من خلال العديد من النتائج منها اتساع صلاحيات السلطة الإدارية المطلوب منها القيام بالخدمة العامة، واستبعاد القواعد القانونية العادية المتعلقة بالصلاحيات، والإجراء، والشكل، والقبول بشرعية الأعمال التي تقوم بها سلطة غير مؤهلة لذلك في الظروف العادية، وكذا وجود إمكانية واسعة لدى السلطة الإدارية لتقرير وتطبيق الإجراءات المقيدة للحرية الفردية، والتي هي ليست من صلاحياتها أصلا وتحويل الانتهاك الذي تمارسه على الحريات العامة الأساسية إلى مجرد عمل إداري عادي.

والجدير بالذكر أن معظم الدساتير والمواثيق الدولية قد أشارت إلى حالة الظروف الاستثنائية هذه، وسمحت باتخاذ ما يلزم من إجراءات لمواجهةها حتى وإن كان ذلك على حساب الحريات والحقوق الأساسية، وهو ما سنراه في كل من الجزائر والمغرب.

ولكن ينبغي الإشارة إلى ما تتضمنه القوانين في الظروف الاستثنائية، من تمييز بين حالتين أساسيتين هما: حالة الحصار أو الأحكام العرفية، وحالة الطوارئ، إضافة إلى حالات أخرى قد تتشابه،

وسنشير إلى هذه الحالات على أن نترك حالة الطوارئ كحالة مميزة في النظم الاستثنائية لدراستها في المبحث الثاني كما ذكرنا.

يفرق الفقه الدستوري عادة بين حالة الحصار وحالة الاستثناء وحالة الحرب باعتبار أن لكل حالة نتائج قائمة بذاتها. فحالة الحصار أو الأحكام العرفية، وهي ذات طابع عسكري، تعرف على أنها : "سلطة استثنائية تتمتع بها حكومة بلد¹، وهي تتمثل في الإعلان، في حالة خطر وشيك وداهم على الأمن الداخلي أو الخارجي لهذا البلد ناجم عن حرب خارجية أو عصيان مسلح على نظام مقيد للحريات العامة". وتعلن حالة الحصار أو الأحكام العرفية على كامل الأرض الوطنية أو على جزء منها (نذكر شروطها)، ويؤدي إعلان الأحكام العرفية إلى:

- 1- حلول السلطة العسكرية محل السلطة المدنية في ممارسة صلاحيات البوليس العام.
- 2- توسيع صلاحيات البوليس حيث يكون من حق السلطة العسكرية التفتيش ليلا ونهارا، وإبعاد المحكومين سابقا، والأشخاص غير القاطنين، في المناطق الخاضعة لحالة الحصار²، وفرض تسليم الأسلحة والذخائر، ومنع المنشورات والاجتماعات الكفيلة باستمرار الفوضى.
- 3- وتؤدي الأحكام العرفية أخيرا إلى توسيع صلاحيات المحاكم العسكرية، ومدها إلى المدنيين الموقوفين بجرائم ضد امن الدولة، والمؤسسات أو النظام العام³.

وعادة ما يسبق الإعلان عن الحالة الاستثنائية حالة الحصار - التي سيلبي بيانها - وهي حالة ضرورية، تمكن الرئيس من التدخل لاتخاذ ما يراه مناسباً من تدابير لاستتباب الوضع وتقادي اللجوء إلى الحالة الاستثنائية، وواقع الأمر أن هناك شبهة كبيرة بين حالتي الطوارئ والحصار.

أما عن حالة الاستثناء، فتستدعي ضرورة فرضها ظروفاً أخطر من تلك التي تستدعي فرض حالتي الحصار والطوارئ، وذلك مرتبط بوجود خطر وشيك الوقوع يهدد أركان الدولة ومؤسسات البلاد، أو استقلالها، أو سلامتها الترابية.

ونظرا لخطورة الوضعية التي تستدعي اللجوء إلى فرض الحالة الاستثنائية، لما يترتب عنها من آثار على السير العادي للمؤسسات من جهة، والحقوق والحريات العامة للأفراد من جهة ثانية. لقد أقرت الدساتير المختلفة للدول فرضها لجملة من الشروط والآليات الواجب احترامها، حتى تصير هذه الحالة بالفعل اسما على مسمى، وهذا بالجعل منها استثناء، حتى لا تصير أصلا، أو سنة يتم اللجوء إليها كلما أريد ذلك.

هذا ويمكن إيجاز الفروق المختلفة بين نظام حالة الطوارئ، ونظام الحالة الاستثنائية في كون أنه إذا كانت الضرورة الملحة هي التي تقف وراء فرض حالة الطوارئ، فإن الخطر الوشيك المصاحب بالعنف هو الذي يكون وراء فرض الحالة الاستثنائية، ففي وجود خطر داهم يهدد المؤسسات واستقلال وسلامة التراب الوطني تعلن الحالة الاستثنائية. على سبيل المثال حدد المشرع الجزائري كإجراء شكلي لإعلانها حسب آخر تعديل ضرورة استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس مجلس

¹ كمال شطاب: مرجع سابق، ص 104.

² خضر خضر : مرجع سابق، ص 274.

³ نفس المرجع، ص 275.

الأمة، المجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، لتخول كل الصلاحيات للرئيس لاستتباب الأمن.

أما عن حالة الحرب فعادة ما تقتزن بصور الدمار والهلاك، ذلك أن أمر وقوع الخطر يكون قد حل في حالة الحرب، وعليه فهذه الحالة هي أشد المراحل خطرا وتهديدا للأمن والسيادة الوطنيتين، ويمكن تعريف حالة الحرب بأنها: "...الحالة الحاسمة التي تكون أشد من الحالة الاستثنائية، ويتبدى في عدم الاقتصار على أن تكون البلاد مهددة بخطر داهم، وإنما يشترط أن يكون العدوان واقعا أو على وشك الوقوع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة".

وقد ارتبط إعلان حالة الحرب بشروط موضوعية، تتعلق بالحالات العامة والظروف الواجب توافرها لإعلان هذه الحالة، وأخرى شكلية تختلف تبعا لدرجات كل دولة، أين تحدد وفقها الآليات والإجراءات الواجب اتخاذها لإعلان حالة الحرب، ويمكن إيجاز أهم الشروط الموضوعية فيما يلي:

- وقوع عدوان على الدولة.

- كون العدوان على وشك الوقوع.

بينما سنرى أن نظام حالة الطوارئ يختلف عن حالة الحرب، من حيث درجة خطورة الأمر على الأمن القومي والسيادة الوطنية، ذلك أن الحالة الأخيرة تستلزم وجود خطر داهم يهدد السيادة، في حين أن حالة الطوارئ تكون لمواجهة أحداث ووقائع لا تصل في حجم خطورتها إلى حد المساس بالسيادة والاستقلال¹.

المطلب الثاني

غياب ضمانات قوية لكفالة الحقوق والحريات في ظل الظروف الاستثنائية

إن الدول المستعمرة سابقا عادة ما تحاكي التجربة الدستورية للدولة المستعمرة فيما يخص ضبط نظم الحالة الاستثنائية، إذ تم إعادة نسخ المادة 16 من دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 في دساتير العديد من الدول التي كانت مستعمرة من قبل فرنسا²، ويظهر ذلك جليا من خلال نصوصها في الغالب الأعم أو على الأقل بإدخال تعديلات تذهب في الكثير من الأحيان باتجاه أكثر تقييدا، دون الأخذ في الاعتبار الضمانات التي أتت بها المادة 4 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على الوجه الأخص كما سنرى فيما بعد.

ففي الدستور الجزائري نجد المادة 93 من تعديل سنة 1996 تؤسس للسلطات الاستثنائية لصالح رئيس الجمهورية في حالة خطر يهدد البلاد ويوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية للجمهورية، واستقلال البلاد أو سلامة ترابها. لقد اهتمت المنظومة الدستورية الجزائرية بنظام حالة الطوارئ، كما عرفت اهتماما بغيره من الأنظمة التي تدخل في إطار الحالات الاستثنائية، وقد عرفت الجزائر فرض هذه الحالة قبل الاستقلال، إذ أنشئ هذا النظام من قبل فرنسا بسبب الحرب التحريرية الجزائرية،

¹ كمال شطاب: مرجع سابق، ص 106 - 107.

² حالة الحصار تم التنصيص عليها في المادة 36 من من الدستور الفرنسي لسنة 1958، وتم تنظيمها بالقانون الصادر في 9 أوت 1849، وحالة الطوارئ بموجب قانون 3 أبريل 1955 (الجريدة الرسمية ليوم 7 أبريل 1955).

بغرض مواجهة الأوضاع السائدة آنذاك في الجزائر، من خلال توسيع سلطات الشرطة في مجال الأمن، وما انجر عنه من تقييد للحريات العامة، وقد فرضت هذه الحالة بموجب أمر 03 أفريل 1955 المعدل بموجب الأمرين الصادرين في : 07 أوت 1955، و 15 جانفي 1960.

وبعد الاستقلال جعلت دساتير الجمهورية الجزائرية من وجود أي خطر يهدد النظام العام الذريعة القانونية المستند إليها في قرار اللجوء إلى نظام حالة الطوارئ، وللولاة كافة الصلاحيات للقيام بما يروونه كفيلا بمواجهة الأوضاع، وذلك من خلال القيام بمنع التجمعات، وشل التظاهرات ... إلخ.

لقد اهتم كذلك المؤسس الدستوري المغربي عبر دساتيره المختلفة بوضع نصوص تمنح الملك سلطات استثنائية كان آخرها نص الفصل 59 من دستور 2011، وذلك في حال ما إذا كانت حوزة التراب الوطني مهددة، أو وقع من الأحداث ما يعرقل السير العادي للمؤسسات الدستورية.

إلا أننا نلاحظ عموما في هذه النظم القانونية غياب ضمانات فعلية تصاحب شروط تطبيق السلطات الاستثنائية كما ورد في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، باستثناء ما جاء في الفقرة الثالثة من نص المادة 93 من الدستور الجزائري والتي تؤكد على أن "يجتمع البرلمان وجوبا"، كذلك ما جاء في الفصل 59 من الدستور المغربي من أنه "لا يحل البرلمان أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية"، كما يضيف في الفقرة الثالثة أن "تبقى الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور مضمونة"، هذه الفقرة التي تؤسس إلى ضمانات مهمة على صعيد النص إلا أنها تبقى واسعة وفضفاضة في ظل ما يتمتع به الملك من صلاحيات واسعة لمواجهة هذه الظروف.

فمجرد "التهديد" باضطرابات تمس بسير المؤسسات يكفي لتبرير وجود الحالة الاستثنائية، وهذا الشرط يحتمل مفهوما واسعا جدا، لأن هناك كثير من الظروف يمكن أن تنطوي على "تهديد". إن ما هو أخطر من ذلك أنه يعود لرئيس الدولة وحده السلطة في تقدير وجود التهديد أو الخطر الوشيك، كما أن شكليات تطبيق المادة 93 من الدستور الجزائري أو الفصل 59 من الدستور المغربي لا تلزم رئيس الدولة لا في الجزائر ولا في المغرب، ونجد هذه الشكليات تتمثل في استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء بالنسبة للرئيس الجزائري، أو استشارة كل من رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، ورئيس المحكمة الدستورية، وتوجيه خطاب للأمة بالنسبة للملك المغربي. أو إمكانية الإعلان لمدة ثلاثين يوما عن حالة الحصار، وذلك بمقتضى ظهير يوقعه بالعطف – أي التوقيع المجاور – رئيس الحكومة، ولا يمكن تمديد هذا الأجل إلا بقانون حسب ما جاء في الفصل 74 من الدستور. إن هذه الشروط كلها في الواقع مجرد إرشادات أو توجيهات، وبذلك من شأنها أن تؤخر ولكن لا تحول دون تطبيقها، والرسالة الموجهة إلى الأمة هي موجهة لمجرد الإعلام، حيث أنها ليست متبوعة لا بمناقشة ولا بتصويت، ما يعني أنها شكلية قانونية تصاحب ممارسة هذه السلطة الدستورية أكثر من كونها عقبة قد تواجه مسألة التنفيذ.

ومن هنا فإن رئيس الدولة يمكنه إذن اتخاذ الإجراءات التي تقتضيها الظروف، إذ "تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية". في المغرب كذلك "يخول الملك بذلك صلاحية اتخاذ

الإجراءات التي يفرضها الدفاع عن الوحدة الترابية، وبقتضيها الرجوع، في أقرب الآجال، إلى السير العادي للمؤسسات الدستورية"، ومن الجانب العملي -فضلا عن ذلك من الناحية القانونية لا وجود لمجال بإمكانه أن يفلت من سلطة رئيس الدولة، ولذلك يمكن الكلام عن "ديكتاتورية ظرفية" تستدعي وتبرر السلطات الاستثنائية.

عبر هذه النماذج المختلفة يمكن ملاحظة إلى أي مدى ستكون درجة انعدام الملازمة في التنصيب على مثل هذه الحالات الدستورية والقانونية بالمقارنة مع القواعد المعيارية الدولية ذات الصلة، فضلا عن الجوانب السلبية الأخرى، التي شوهت بالنظر إلى الضمانات الأساسية التي عاد ما تكون مقررّة بواسطة الأحكام القانونية لحماية الحريات في مثل هذه الظروف.

المبحث الثاني

نموذج حالة الطوارئ كأهم تطبيقات السلطات الاستثنائية

إن الظروف الاستثنائية التي تبرر تقييد الحريات العامة تختلف حسب طبيعة الأحداث والظروف التي ترتبط بالحالة الاستثنائية وحتى السلطة التي تلجأ إلى فرضها، وعليه سيكون منطلق حديثنا في هذا المبحث تحديد مفهوم نظام حالة الطوارئ، وذلك باعتبارها حالة استثنائية تعرفها أي بلاد، ليلي بعد ذلك تحديد موقع نظام حالة الطوارئ من المنظومة الدستورية والقانونية، والسبب في إدراجها في هذا الجزء من الدراسة تحت موضوع الرقابة على الإعلام والإجراءات الإدارية المبررة بظروف استثنائية، على أساس أن حالة الطوارئ مسألة دستورية ولها بالغ الأثر على حقوق الإنسان والحريات العامة وعلى رأسها حرية الصحافة والإعلام، ولذلك سنعمل على تحديد مفهومها (المطلب الأول)، ثم تمييزها عن حالة الحصار وشروط تأسيسها أو اللجوء إليها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مفهوم حالة الطوارئ وعلاقة نظامها بحرية الإعلام في النظم السياسية

تباينت تعاريف الفقهاء لحالة الطوارئ، وإن كان ذلك راجع في كثير من الأحيان للتطورات التي خضع لها النظام الذي يحكمها، سنحدد مفهوم حالة الطوارئ (الفرع الأول)، ثم نتطرق لعلاقة نظامها بالحقوق والحريات ومنها حرية الإعلام (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تحديد مفهوم حالة الطوارئ

قد يكون من البديهي القول أنه توجد في جميع بلدان العالم حالات أو أحداث حرجة، تفرض على الدولة اتخاذ إجراءات استثنائية للتعامل مع تلك الحالة، وعادة ما تكون تلك الحالات ذات طبيعة تهدد

أمن الدولة المعنية أو حياة المواطنين أو سلامتهم، وعادة ما تتخذ تلك الإجراءات إثر إعلان رسمي عن الأحكام العرفية أو حالة الطوارئ، توفر بموجبها بعض التنظيمات والصلاحيات التي تخول للجهاز التنفيذي اللجوء إلى تلك الإجراءات الاستثنائية، ومن غير الاستثنائي في ظل هذه الظروف استبعاد السلطة القضائية من البت في مدى مطابقة تلك الإجراءات للدستور أو للقانون.

ونظرا إلى أن مبادئ حقوق الإنسان ترمي في وضعيتها المثلى إلى أن تكون دائمة وغير قابلة للانتهاك، فإن السؤال الذي يطرح يكمن في ما إذا كانت الإجراءات التي تتخذها الدولة في حالة الطوارئ مبررة وضرورية؟ ذلك أنها تشكل إخلالا ببعض حقوق الإنسان الأساسية وتعليقها، لكن قبل هذا يجب أن نتطرق إلى تعريف حالة الطوارئ عموما وما هي أسبابها.

لقد تعددت التعاريف وتباينت في تعريف نظام حالة الطوارئ، فقد عرفها الفقيه "لوبادير" بأنها نظام استثنائي للبوليس تبرره فكرة "الخطر الوطني"، وعرفها "بارتلمي" بأنها: "إجراء استثنائي يهدف إلى حماية كامل البلاد أو بعضها بمقتضى نظام بوليسي خاص ضد احتمال هجوم مسلح".

وأما الدكتور "مصطفى أبو زيد فهمي" فيعرفها بأنها: "نظام قانوني اعد لمواجهة الظروف الاستثنائية، ويقوم مقام قوانين السلطة الكاملة".

وهناك من يعرفها بأنها: "ظروف استثنائية تسمح للسلطة بتجميد الدستور والضمانات التي يوفرها، واتخاذ ما تراه من أحكام عرفية وإجراءات استثنائية".

وبين هذا وذاك، هناك من يعرف حالة الطوارئ بأنها: "نظام استثنائي يمكن تطبيقه على كل أو جزء من الإقليم المهدد أو الذي يوجد في أزمة: ومن آثاره ... أنه يمنح سلطات معتبرة لرجال البوليس المشكلين للسلطة المدنية، إذ تتمتع هذه الأخيرة في مجال تقييد الحريات العامة بسلطات أوسع من التي تتمتع بها السلطات العسكرية في حالة الحصار"، أو أنها "نظام استثنائي شرطي، مبرر بفكرة الخطر المحيط بالكيان الوطني، يسوغ اتخاذ تدبير أو تدابير قانونية مخصصة لحماية البلاد، كلا أو جزء ضد الأخطار الناجمة عن عدوان مسلح داخلي أو خارجي يمكن التوصل لإقامته بنقل صلاحيات السلطة المدنية إلى السلطات". هذا هو الأصل في إعلان حالة الطوارئ ولكل مشروع في أي دولة أن يعدل في الصيغة، على أن لا تتخطى ما هو مائل فيها من مبادئ.

وللتعرف على طبيعة قانون الطوارئ، فقد رأى البعض أنه قانون عادي لأنه صادر عن السلطة التشريعية في البلاد ولكنه يطبق في ظروف استثنائية، ولما كان هناك ضمانات للحرية الشخصية ولحرية التعبير متفق عليها، يقررها الدستور أو قانون إجراءات المحاكمات الجزائية. فأى قانون ينقص من تلك الضمانات هو قانون استثنائي بلا ريب، وقانون الطوارئ ينتقص من هذه الضمانات، مما يتطلب وضع شروط لإصداره.

وقد أوصت حلقة الرباط في المغرب العربي عام 1976 بأنه "يكون إعلان الحرب بقانون، ويكون إعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ بقرار من رئيس الدولة بناء على اقتراح من مجلس الوزراء، ويعرض هذا القرار على البرلمان خلال الخمسة عشر يوما التالية له للبت فيه، ويشترط لاستمرار تنفيذه أن يصدر بذلك قرار من البرلمان بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم، وفي جميع الأحوال يجب أن يعرض على البرلمان وفق الشروط السابقة كل ثلاث أشهر، ولا تعلن حالة الطوارئ إلا بسبب

الكوارث الطبيعية، أو الثورة التي تهدد النظام العام، ويقتصر إعلان حالة الطوارئ في الأصل على المنطقة التي تقع فيها الكارثة، ولا يجوز أن يبنى على إعلان هذه الحالة تعطيل الدستور أو إصدار قوانين أو قرارات تخالف أحكام الدستور"¹.

وقد شعرت الشعوب بقسوة قانون الطوارئ، فتنادت إلى عقد الدورات والحلقات العلمية لشجب التشريعات الاستثنائية وتجريدها من مضامينها غير الإنسانية، فكانت حلقة الرباط السالفة الذكر عام 1976 والتي أوصت أيضا بما يلي: "يكون تنظيم الآثار المترتبة على إعلان حالة الحرب أو الطوارئ بموجب القانون، ويجوز أن يتضمن هذا القانون تجريم لأفعال أو امتناعات تضر بالمصلحة العامة في تلك الأحوال، وهو ما يطلق عليه الجرائم الفضيعة، وهذا القانون يخول السلطة التنفيذية إصدار قرارات باتخاذ تدابير معينة، وإذا لم ينص على جزاء لمخالفتها كانت العقوبة هي المقررة للمخالفة، وحينما ينص الدستور على تخويل البرلمان إعطاء رئيس الدولة تفويضا بإصدار قرارات بقوانين في الأحوال الاستثنائية، فيجب أن لا يتناول هذا التفويض سلطة التجريم والعقاب بأي حال"².

مما سبق بيانه من تعاريف مختلفة، يمكن أن نستخلص بعض الخصائص المميزة لنظام حالة الطوارئ، والتي من أهمها:

- هو نظام قانوني يخضع لمبدأ سيادة القانون.

- نظام يفرض بصفة استثنائية، فهو نظام غير عادي.

- نظام يفرض بصفة مؤقتة، لإعلانه عادة ما يتضمن فترة بقاءه محددا بذلك موعد نهاية العمل به.

- نظام يستدعي اللجوء إليه ظروف طارئة، سواء بسبب خطر داهم ناجم عن انتهاكات خطيرة للنظام العام، وسواء بسبب الكوارث العامة، فيعتمد لمواجهتها.

- فرضه يكون آخر ما يمكن اللجوء إليه لمواجهة دواعي فرضه، أي استنفاد كل طرق مواجهة الحالات الطارئة والاستثنائية التي تستدعي فرضه.

- اللجوء إليه يكون باليات وإجراءات قانونية محددة سلفاً³.

- هي نظام لاحترام وصيانة المصلحة الوطنية في فرض النظام، الذي يبقى وسيلة من وسائل حماية المصلحة الوطنية بمعناها الذي يشمل: النظام العام، الأمن العام، الدفاع عن أراضي الوطن، وصيانة مصالح الشعب.

- تتمتع السلطة الإدارية في حالة الطوارئ، بصلاحيات بوليس تكون محرومة منها في الأحوال العادية، حيث يقرر المحافظون والولاة منع تنقل الأشخاص والسيارات، ومنع الأشخاص من الإقامة وطردهم بسبب عرقلتهم لنشاط السلطات العامة، وإغلاق صالات العرض، وحانات الشرب، ومنع التجمعات.

- كما يتمتع وزير الداخلية في حالة الطوارئ، بصلاحيات واسعة تخوله فرض الإقامة الجبرية، وممارسة التفتيش ليلا ونهارا، ومراقبة الصحف والمنشورات، ومنع العروض السينمائية والمسرحية.

¹ عمر فاروق فحل: أثر قوانين ونظم الطوارئ على حرية التعبير وحقوق الافراد والجماعات في الوطن العربي، منشور ضمن عمل جماعي من إعداد محمد شريف بسيوني وآخرين بعنوان: حقوق الإنسان - دراسات تطبيقية عن العالم العربي المجلد الثالث، دار العلم للملايين، ص 373.

² نفس المرجع، ص 377.

³ كمال شطاب: مرجع سابق، ص 100 - 101.

وبالمقابل فإن القرارات المتخذة في حالة إعلان الطوارئ تخضع كلها للمراجعة الإدارية والطعن بسبب تجاوز السلطة، ويستطيع القضاة الإداريون مراقبة القرارات المتخذة في حالة تطبيق إعلان الطوارئ¹.

وبما أن فرض نظام حالة الطوارئ إنما جاء كنتيجة لحدوث ظروف طارئة واستثنائية، فإن زوال العمل به مرهون بزوال ما دعاه لفرضه، فزوال الأسباب ينتج عنه زوال النتيجة²، ولذلك قرر كل من الدستورين الجزائري والمغربي رفع حالة الاستثناء بصفة عامة حينما يقتضي الأمر ذلك، إذ جاء في الفقرة الأخيرة من المادة 93 من الدستور الجزائري أنه: "تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها"، هذا ويضيف المؤسس الدستوري المغربي كذلك في الفقرة الأخير من الفصل 59 أنه: "ترفع حالة الاستثناء بمجرد انتفاء الأسباب التي دعت إليها، وباتخاذ الإجراءات الشكلية المقررة لإعلانها".

الفرع الثاني

علاقة نظام حالة الطوارئ بالحقوق والحريات منها الحرية الإعلامية

يصدر قانون الطوارئ في ظروف استثنائية تنشأ عن حالة الحرب أو عن حوادث استثنائية داخلية تتعلق بالأمن العام أو كوارث طبيعية، كذلك التي تتسبب عن الزلازل والفيضانات وغيرها، مما يترتب عليه تقييد بعض الحريات وحقوق الأفراد والجماعات.

وللتعرف على طبيعة قانون الطوارئ، فقد رأى البعض أنه قانون عادي لأنه يصدر عن السلطة التشريعية في البلاد ولكنه يطبق في ظروف استثنائية، هذا القول ينطوي على مغالطة واضحة، فهناك ضمانات للحرية الشخصية ولحرية التعبير متفق عليها، يقرها الدستور أو بقية القوانين³.

إن حالة الطوارئ تعتبر حالة ذات طابع سياسي وإداري⁴، ولقد عرفت الأنظمة السياسية المتعاقبة، وعلى مر مراحل تطورها نظام حالة الطوارئ، وحتى وإن اختلفت التسميات، والمصطلحات، فإن مضمون النظام المشار إليه كان دائم الحضور في مختلف الأنظمة على اختلاف منابعها الفكرية، وأصولها الفلسفية والأيدولوجية.

والشيء المهم الإشارة إليه، هو تنظيم الدساتير على اختلافها لحالة الضرورة وفق مراعاة الطبيعة الموضوعية لهذه الحالات، وتهديدها للحريات العامة وحقوق الإنسان إلى جانب تأثيرها على السير العادي للمؤسسات السياسية الوطنية وعلاقتها ببعضها البعض كالحكومة والبرلمان، مما جعل من أمر فرضها واللجوء إليها أمرا مرهونا بضوابط ومحددا بمحددات قانونية تضبط اللجوء إلى هذا النظام، وتحدد طبيعة العلاقات السياسية في إطار العمل به⁵. لقد درجت الدساتير المغربية على نحو ما ذهب

¹ خضر خضر: مرجع سابق، ص 275.

² كمال شطاب: مرجع سابق، ص 101 102.

³ عمر فاروق فحل: مرجع سابق، ص 373.

⁴ خضر خضر: مدخل مرجع سابق، ص 275.

⁵ كمال شطاب: مرجع سابق، ص 104.

إليه غالبية الدساتير العربية إلى تنظيم حالتي الحصار والطوارئ، وحددت الإجراءات التي يتوجب على السلطة المختصة اتخاذها على هذا الصعيد¹. فقد نص المؤسس الدستوري الجزائري على هذه الحالات في نص المادة 91 من التعديل الدستوري لعام 1996 حينما نص على أنه: "يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس مجلس الحكومة، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع. ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين معا".

إن الدستور يقرر الأصل العام للحقوق، ثم يترك أمر تفصيلها وتحديد وضع ضوابط لها للمشرع العادي، الذي يقع عليه واجب إصدار قانون بهذا الشأن لتمكين الأفراد من ممارسة هذه الحريات، حتى لا يبقى النص الدستوري مجرد حروف لا قيمة لها من الناحية العملية. إن المشرع العادي حين يضع التنظيم التشريعي لأحد هذه الحقوق، لا يجوز له أن يهدر أصل هذه الحقوق، بل عليه كفالة هذه الحريات والحقوق العامة في حدودها الموضوعية. فإذا انتقص منها وهو بصدد تنظيمها، كان تشريعه باطلاً لانطوائه على انحراف في استعمال السلطة التشريعية، وبذلك يجب مراعاة كل ذلك بصدد إصدار قوانين الطوارئ.

فإذا جاء قانون تنظيم حرية الصحافة والإعلام وأجاز للسلطة الإدارية وقف إصدار الجريدة وإلغائها نهائياً دون قيد أو شرط، كان هذا القانون غير دستوري لأنه في الواقع قد ألغى حرية الصحافة المكفولة بنص الدستور.

وللمشرع الحق في الخروج على المبادئ الأساسية بقانون يصدر عن السلطة التشريعية ولمدة محدودة، تجدد كلما اقتضت ضرورة استمرار حالة الطوارئ في البلاد، شريطة أن لا يبنّي على إصدار قانون الطوارئ ما يعطل الدستور أو ما يخالف أحكام الدستور².

المطلب الثاني

تمييز حالة الطوارئ عن حالة الحصار وشروط تأسيسها

تضع غالبية النظم القانونية والدستورية شكليات معينة للجوء إلى إعلان حالة الطوارئ، وذلك بالإضافة إلى تحديد شروط اللجوء إليها، وهو ما سنتناوله في هذا المطلب، ولكننا سنحاول أولاً تمييز هذه الحالة عن حالة الحصار لفض التداخل الكبير بينهما كتطبيقين مختلفين للحالات الاستثنائية (الفرع الأول) ثم بيان شروط اللجوء إلى حالة الطوارئ (الفرع الثاني).

¹ خضر خضر: مرجع السابق، ص 276.

² عمر فاروق فحل: مرجع سابق، ص 384.

الفرع الأول

تمييز حالة الطوارئ عن حالة الحصار

توجد تطبيقات عديدة للحالة الاستثنائية منها "حالة الحصار" و"حالة الطوارئ"، وحسب ما هو متعارف عليه يمكن التمييز بينها حسب شروط موضوعية، فحالة الحصار تنقرر في حالة عصيان أو تمرد مسلح أو في وقت الحرب، أما حالة الطوارئ فقد تعلن إن كان هناك تعدي على النظام العام، أو في حالة حدوث كارثة أو نكبة. كما يمكن التمييز بينها من وجهة نظر السلطات المختصة – المدنية أو العسكرية – والتي تعود إليها صلاحيات مفرطة وغير مألوفة، وهو التمييز المعمول به على سبيل المثال في الدستور الجزائري¹.

وإن كان المؤسس الدستوري قد قرن بين حالتي الحصار والطوارئ، إلى درجة يصعب معها التفرقة بين النظامين إلا بعد بحث دقيق. فالوثيقة الدستورية لعام 1976 حددت الظروف المهددة للأمن العام كذريعة للجوء إلى تطبيق نظام حالة الطوارئ، ولكنه خير الرئيس بين إعلان إحدى الحالتين من النظامين الحصار أو الطوارئ، فلم يجعل للتفرقة بينهما مقياسا أو معيارا محددا، بل إن السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية هي التي تحدد أي الحالتين يلجا إليها.

وأما ما يترتب على فرض حالة الطوارئ، فهو ما نختصره في تحرير الرئيس من كل أنواع الرقابة التي قد تفرض عليه من قبل القضاء، أو البرلمان والهيئات الحزبية، وتخول السلطات والصلاحيات الممنوحة إلى الولاية، وهنا نقف على الفرق بين الجزائر وفرنسا التي تتوسع فيها صلاحيات المؤسسة العسكرية.

أما في دستور 1989 فقد برز الفرق وتجلّى الوضوح بشأن الاختلاف بين حالتي الحصار والطوارئ بالرغم من إيرادهما في نفس المادة الدستورية، إذ تنتقل الصلاحيات والسلطات إلى السلطات المدنية لا العسكرية، بعكس حالة الحصار، وتتمثل السلطات المدنية في الولاية، غير أنه فرضت عليهم قيود قللت من سلطاتهم، إن إقرار هذه الحالة يعود إلى رئيس الجمهورية الذي يلزم بصيانة حقوق الإنسان والحريات العامة، لقد فرض هذا الدستور شروطا موضوعية، وأخرى شكلية للجوء إلى إعلان حالة الطوارئ أو الحصار، حيث أن الشروط الموضوعية في الدساتير السابقة لم تكن تتجاوز حد الإعلام، بسبب تركيز السلطات في يد رئيس الجمهورية²، وتجسيده في ذات الوقت وحدة القيادة بالنسبة للدولة والحزب معا³.

إن حالة الحصار تعلن بالخصوص حسب ما هو معتاد عندما يكون الأمن الداخلي أو الخارجي للدولة مهددا، حيث يتم تحويل الامتيازات التي تتمتع بها السلطة المدنية لحفظ النظام و ضبطه إلى السلطة العسكرية.

فالظروف الاستثنائية التي عاشتها الجزائر اتخذت مبررا لفرض الحالة الاستثنائية، وبموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 4 جوان 1991 تقررت حالة الحصار، ودخل الإعلام

¹ نص المادة 91 من تعديل 1996.

² كمال شطاب: مرجع سابق، ص 107.

³ نفس المرجع، ص 108.

الجزائري معه مرحلة جديدة تحكمها القوانين والقرارات الاستثنائية. فقد نصت المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196 على أن يمكن للسلطات العسكرية المخولة صلاحيات الشرطة المحددة عن الطريقة الحكومية أن تقوم بما يأتي: "... أن تمنع إصدار المنشورات، أو الاجتماعات والنداءات العمومية، التي تعتقد أنها كفيلة بإثارة الفوضى، وانعدام الأمن، أو استمراريتها"¹.

وقد وضع المرسوم التنفيذي رقم 91-204 المؤرخ في 25 جوان سنة 1991 شروط تطبيق المادة 07 من المرسوم الرئاسي، حيث نصت المادة الأولى منه على أنه يحدد كيفيات تطبيق الأحكام المتعلقة بالتفتيشات، ومنع المنشورات والاجتماعات والنداءات العمومية ... وجعلت المادة 03 حجز المنشورات المناهضة أو التي تدعو إلى الفوضى أو تحرض عليها سببا من أسباب التفتيشات، والتي ذكرت لا على سبيل الحصر، حيث يترتب عليها التفتيش ليلا أو نهارا إضافة إلى الحجز والتوقيف.

كما نصت المادة 06 على أنه يمكن للسلطات العسكرية المخولة صلاحيات الشرطة، أن تمنع أي نشر يعتقد أنه كفيل بإثارة الفوضى وانعدام الأمن أو استمرارها، ويترتب على منع المنشورات حجز الوثائق التي يسلط عليها هذا الإجراء، في أي مكان أو ساعة من النهار أو الليل، وتصادر أو توضع تحت يد العدالة وسائل الطباعة والنسخ، وأية وسيلة أخرى تستعمل للتحريض على الفوضى².

إن حالة الطوارئ التي تختلف عن حالة الحصار بتعزيزها لموقع السلطة المدنية تعتبر اليوم بالحالة الأكثر تحبيضا من قبل النظم السياسية أكثر من نظيرتها المتمثلة في حالة الحصار، وذلك لتجنب تدخل الجيش في السلطة والسياسية، وبالخصوص عندما لا يكون جاهزا أو قادرا على مثل هذه المهام، ولكن على مستوى التطبيق يلاحظ كثيرا التداخل بين النظامين.

إن حالة الطوارئ تشكل وضعية قانونية يتم اللجوء إليها بصفة متكررة في النظم السياسية لدول العالم النامي - بالخصوص في حالة الاضطرابات الاجتماعية - حتى وإن طبقت وفق طرق أو أساليب متعددة، ولهذا نصر على وجه الخصوص على دراستها لارتباطها برقابة وسائل ومحتوى الإعلام.

الفرع الثاني

شروط تأسيس حالة الطوارئ واللجوء إليها

إن الوضعية الاستثنائية التي تبرر اللجوء إلى إعلان حالة الطوارئ يجب أن تستجيب إلى بعض الشروط الشكلية والموضوعية بما يجعلها تتميز بتنظيم خاص.

فإذا كان تقدير ظروف اللجوء إلى تطبيق حالة الطوارئ تتم عموما بواسطة عمل قانوني، فالخطورة التي ينطوي عليها سير آلية معينة تقتضي في الواقع وضع إطار تشريعي، وهو ما يبينه لنا القانون المقارن بالنسبة لبعض البلدان، حيث تنظم حالات الطوارئ عادة بقانون عضوي³. وكذلك يفترض نفس الشيء في الجزائر حيث أن تحديد تنظيم حالة الطوارئ والحصار يتم بموجب قانون

¹ نور الدين فليحة: المسؤولية الجزائرية عن جرائم الصحافة في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة سعد دحلب - البلدة، ديسمبر 2012، (غير منشورة)، ص 289.

² نفس المرجع، ص 290.

³ نجد هنا على سبيل المثال حالة القانون الفرنسي المؤرخ في 3 أبريل لعام 1955 والنصوص الأخرى المتعلقة بحالة الطوارئ.

عضوي، وليس بموجب مراسيم تنظيمية، وهذا يعني خضوعه للرقابة على دستوريته من طرف المجلس الدستوري طبقاً لأحكام المادة 123، والذي يتأكد من عدم مخالفة القانون لأحكام الدستور، خاصة ما يتعلق بحقوق الإنسان، مما يجعل المادة 92 ضماناً مفترضة ضد أي تعسف في استخدام حالة الحصار وحالة الطوارئ¹، فقد جاء فيها أنه "يحدد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي".

وإن كان في الجزائر، لا يوجد لحد الساعة نص قانوني عضوي يتعلق بالنظام الخاص بالحالات الاستثنائية بشكل عام، ولا حالة الطوارئ بشكل خاص ماعدا الأحكام الدستورية التي اقتضتها المواد 91 و 92 و 93 من التعديل الدستوري لسنة 1996، ولا توجد سوى مراسيم تنظيمية تتعلق بمثل هذه الحالات. فبتاريخ 09 فيفري 1992 صدر مرسوم رئاسي رقم 92-44، على جناح السرعة، أتى لينظم حالة الطوارئ في نفس اليوم أين أعلنت هذه الحالة على كل إقليم الجمهورية، وذلك قبل تاريخ صدور التعديل الدستوري لسنة 1996، ولكن الوضع استمر من حيث التطبيق في ظل هذا الوضع إلى غاية العام 2011 أين تم رفع حالة الطوارئ بموجب الأمر رقم 11-01² المؤرخ في 23 فيفري 2011³ دون مراعاة الأحكام الجديدة بنص الدستور والتي تقرر تنظيم مثل هذه الحالات بموجب قانون عضوي.

وباعتبارها نظام مقيد للحريات، فإن حالة الطوارئ تتميز أساساً بتوسع السلطات المتعلقة بالضبط أو البوليس والتي تعود للسلطات المدنية، بما يجعل تنظيم الحريات العامة يتميز بوجود أحكام تقييدية يعنى بها القانون، وذلك باعتبار أن القواعد العامة التي تتضمنها عادة الدساتير، لا تحدد على سبيل المثال القيود والحدود المتعلقة بممارسة الحريات، هذه الأخيرة التي تحتاج وضع إطار قانوني واضح لأجل تجنب الوقوع في الجرائم والجنگ التي تزيد في تقلب الأوضاع. إن تنظيم حالة الطوارئ في الجزائر يجب أن يرد في إطار نص قانوني عضوي كما نص على ذلك الدستور، وليس في إطار مرسوم⁴، وبالأخص وأن حالة الطوارئ استمر العمل بها في الجزائر وفق مرسوم رئاسي⁵ حتى إلى ما بعد وضع التعديل الدستوري الأخير، الذي يشترط تنظيمها في شكل قانون عضوي كما ذكرنا، وكذلك بما يحترم أحكام الدستور في الإطار الذي يحمي الحريات العامة وعلى رأسها حرية الإعلام.

لقد حدد دستور 1989 شكليات اللجوء إلى حالة الطوارئ وتتمثل في اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري، وهو ما يعني أنه بالرغم من الاستشارة فقد فرض قيود معنوية على رئيس الجمهورية لأنه صاحب القرار

¹ كمال شطاب: مرجع سابق، ص 107 - 108.

² لقد ألغى هذا الأمر المرسوم التشريعي رقم 93-02 الصادر في 6 فيفري 1993 المتضمن تمديد حالة الطوارئ التي أعلنت بالمرسوم رقم 92-44.

³ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 12.

⁴ نجد هنا على سبيل المثال حالة الحصار التي أعلنت بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 4 جوان 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار في صيف 1991، وذلك ابتداء من 5 جوان 1991 (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 29 لسنة 91) على إثر الأحداث التي عرفتها الجزائر بداية تسعينيات القرن الماضي. ورفعت بموجب مرسوم أيضا رقم 91-336 المؤرخ في 22 سبتمبر 1991 المتضمن رفع حالة الحصار ابتداء من 29 سبتمبر 1991 (الجريدة الرسمية عدد 44 لسنة 1991).

⁵ أما بالنسبة لحالة الطوارئ فقد أعلنت عام 1992 تطبيقاً لأحكام المادة 86 من دستور 23 فيفري 1989، التي تقابل المادة 91 من التعديل الدستوري لعام 1996 الحالي، حيث تقرر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فيفري سنة 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ.

الأخير. إن الاستشارة لا تعني الإلزام، بل إن ما تقتضيه من مشاور وتداول للأفكار إنما يساعد على التقدير الأكبر للظروف، وهو ما يعني أيضا الاهتمام أكثر بحقوق الإنسان والحريات العامة. أما تعديل 1996 ولأنه كان تعديلا لسابقه، لم يرق بتغييرات جذرية على نظام حالة الطوارئ والحصار، غير أن ما يمكن أن نشير إليه بشأن ما جاء به هذا الدستور في هذا الخصوص، هو إضافة شرط استشارة رئيس مجلس الأمة لفرض حالة الحصار أو الطوارئ، هذا المنصب الذي لم يكن موجودا من ذي قبل¹.

أما بالنسبة للشروط الموضوعية وتتعلق بالأخطار التي تمثلها الحالات الاستثنائية، فهي بصورة عامة "أخطار داهية ناجمة عن اعتداء خطير على النظام العام"، و "أحداث تأخذ طابع كارثة أو نكبة عامة". ففي الجزائر تتمثل في وجوب توفر شرط الضرورة الملحة، فالمشرع وإن يجعل من حالة الطوارئ أو الحصار استثناء، وليس أصلا، فلا يجوز لرئيس الجمهورية إعلانهما بدون توفر شروطهما²، إلا أن هذه التشريعات تتضمن أحكام فضفاضة بشكل واسع لتبرير ظروف حالة الطوارئ وذلك ما يفتح النقاش حول مدى مراعاة حقوق الإنسان والحريات العامة. فالدستور الجزائري لسنة 1996 الذي يؤكد على الضرورة الملحة في نص المادة 91³، يستحدث بذلك نوعا من الغموض الذي يعتري شروط اللجوء إليها، وظروفها التي تبررها، والقواعد القانونية الفضفاضة التي تتعلق بها بشكل عام هي التي تكون في العادة سببا في إضفاء طابع الديمومة عليها أو على الأقل تكون سببا في تكرار اللجوء إليها، وفي الأخير من الطبيعي أن تكون نظاما تقيديا للحريات بشكل عام، ولحرية الإعلام بصفة خاصة.

أما عن مدة حالة الطوارئ فتكون محددة سواء بمرسوم عندما يكون التاريخ مذكورا في هذا الأخير، أو بواسطة مرسوم التمديد، وقد يحدث وأن تستمر حالة الطوارئ لمدة غير محدودة وذلك بصفة شبه قانونية. فالجزائر، على سبيل المثال، شوهدت منذ يوم 9 فيفري سنة 1992، وبصورة دائمة تحت النظام الاستثنائي المتمثل في حالة الطوارئ، حيث تم تمديدها دوريا إلى غاية العام 2011. إن النصوص الغامضة والصيغ الإجرائية التي تتضمنها أحيانا هي التي تخاطر بتمديد مدد "الفترات الاستثنائية"، فقد تدوم أحيانا لسنوات طويلة، ولذلك فهناك ضرورة ملحة لتحديد المدة الزمنية للحالة المفروضة، مما يجعل من أمر حالة الطوارئ أو الحصار مجرد مرحلة انتقالية تعلن إلى حين توافر ظروف العودة إلى الممارسات العادية للمؤسسات.

غير أن هذا الأمر لا يعدو أن يكون شكليا، إذ أثبتت تجربة فرض حالة الطوارئ سنة 1992 في الجزائر، أنه بالرغم من تحديد مدة هذا الإجراء بسنة واحدة، إلا أنه بقي لمدة تزيد عن العشر سنوات، وبالرغم من إتاحة الفرصة للعودة إلى السير العادي للمؤسسات⁴.

إن التجربة الجزائرية بينت لنا ضرب النصوص والقيود الدستورية عرض الحائط، حيث أنه أعلنت حالة الطوارئ في ظروف أقل ما يقال عنها بأنها استثنائية وخاصة، حيث أن منصب رئيس

¹ كمال شطاب: مرجع سابق، ص 107 - 108.

² نفس المرجع، ص 107 - 108.

³ نفس المرجع، ص 107 - 108.

⁴ نفس المرجع، ص 107 - 108.

الجمهورية أسند إلى رئيس المجلس الأعلى للدولة، الهيئة المستحدثة وغير المنصوص عليها بأي شكل من الأشكال في الدستور، وكذلك الشأن بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني الذي كان شاغرا وقت إعلان حالة الطوارئ بعد حله وعدم تجديده، واستبداله بهيئة بديلة تمثلت في المجلس الاستشاري، وما قيل عن المجلس الأعلى للدولة ينطبق على المجلس الاستشاري.

وهذا الواقع يبين لنا بأن حقوق الإنسان والحريات تنقلص في ظل ممارسة هذه الأنظمة الاستثنائية، الأمر الذي ينتج عنه تضيق تلك الحقوق بسبب التعسف في استعمال السلطات والصلاحيات هذا من جهة، والحد منها بسبب طبيعة النظام من جهة أخرى¹. من هنا يتبين لنا صعوبة الإلمام بموضوع نظام حالة الطوارئ بصفة كلية لتشابهه بالكثير من الأنظمة المماثلة له، وللطبيعة القانونية الغالبة على الموضوع ولقلة الدراسات في هذا الموضوع وبالأخص في المغرب، الذي تقل أو تندر فيه النصوص الحاكمة لمثل هذه الحالات بالمقارنة مع الحالة الجزائرية.

المبحث الثالث

آثار الإجراءات الاستثنائية على قانون الإعلام: الجزائر نموذجا

لكل إنسان الحق في حرية الرأي والتعبير عنه، ويشمل هذا الحق حريته في البحث عن المعلومات، والأفكار والحصول عليها، وتلقيها ونشرها بجميع الوسائل، دون تقيد بالحدود الجغرافية، ولا يجوز وضع قيود على ممارسة هذه الحقوق إلا بموجب القانون، وفي أضيق الحدود، وخاصة من أجل احترام حقوق الآخرين وحرياتهم².

إن هذه الحقوق تزداد تعرضا للمساس في الأحوال الاستثنائية التي قد تعرفها أي بلاد بما يكون لذلك آثار قانونية معينة على هذه الحقوق والحريات، فإعلان حالة الطوارئ يرتب في الأساس نتيجتين متلازمتين: تركيز سلطات الضبط وتقييد ممارسة الحريات العامة بما فيها حرية الإعلام (المطلب الأول)، ولذلك فإن قانون الإعلام في هذه الحالة يطاله التعطيل، تاركا المجال لقواعد استثنائية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تدعيم سلطة الضبط في مجال الإعلام

كما لاحظنا في فترات فرض حالات الطوارئ يتم تدعيم سلطات الضبط الممنوحة للسلطات المدنية، وبالأخص لوزير الداخلية وحكام الأقاليم، كما يمكن منح رؤساء دوائر وزارية معينة اختصاصات خاصة ضمن سلطات الضبط الممنوحة للسلطات المدنية- النقل، البريد والاتصالات،

¹ كمال شطاب: مرجع سابق، ص 107 إلى 111.
² عمر فاروق فحل: مرجع سابق، ص 375.

الدفاع الوطني، الإعلام... الخ، أو يتم على الأقل، استشارت هذه القطاعات مسبقا من قبل السلطات الإدارية المختصة.

لقد جرت أول انتخابات نيابية تعددية سنة 1991، تبعثها بعد وقف المسار الانتخابي احتجاجات واسعة من قبل الجبهة الإسلامية للإنقاذ وإضراب عام، وإن تمكنت السلطات في البدئ من إفشال هذا الإضراب العام، إلا أن المضربين المنتمين إلى الجبهة الإسلامية للإنقاذ في الجزائر العاصمة تمكنوا من احتلال المؤسسات العامة مما أدى إلى تدهور الأوضاع وزيادة عدد المواجهات.

ففي ظل هذا الوضع استعان الرئيس الشاذلي بن جديد بالجيش لفرض الأمن، وأصدر بن جديد مرسوما رئاسيا يعلن حالة الطوارئ، ثم تلى ذلك استقالة رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد يوم 11 جانفي 1992، وظهور المجلس الأعلى للدولة يوم 14 جانفي من نفس السنة، كما جرى إلغاء نتائج الدور الأول للانتخابات التشريعية التي جرت يوم 26 ديسمبر 1991. إثر هذه التطورات تم إعلان حالة الطوارئ يوم 09 فيفري 1992، الذي كان متبوعا بسلسلة من الأحداث والإجراءات، حيث اغتيل السيد محمد بوضياف رئيس المجلس الأعلى للدولة يوم 29 جوان 1992، وأصدرت السلطة القرار المؤرخ في 07 جوان 1994 متضمن قرار السلطات احتكار الأخبار الأمنية، وتعد هذه الفترة فترة غير مستقرة وعنيفة وعصية في تاريخ الجزائر المعاصر. فبعد إلغاء نتائج الدور الأول لأول انتخابات تشريعية تعددية، وإقرار حالة الطوارئ في 09 فيفري 1992¹، جمد العمل بدستور 1989 وقانون الإعلام الذي كرس حرية الصحافة في عام 1990.

ومع دخول الجزائر في حالة الاستثناء(الطوارئ) بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فيفري 1992م، أدخل مرسوم تكميلي رقم 320/92 في 11 أوت 1992م، مكملا لمرسوم الإعلان عن حالة الاستثناء ومتضمنا تحديدات على ممارسة الحق في الإعلام بحيث تنص المادة 03 منه على ما يلي :

"يمكن إصدار إجراءات لتعيق النشاط أو للغلق ضد أي شركة أو جهاز أو مؤسسة أو منشآت مهما كانت طبيعتها أو مهمتها عند تعرض هذه الأنشطة للخطر القومي أو الأمن العمومي والسير العادي للمؤسسة أو سير المصالح العليا للبلاد"².

وتتخذ هذه التدابير عن طريق قرار وزاري لمدة لا تتجاوز ستة (06) أشهر، وفتح باب الطعن في هذه الإجراءات وفق الشروط والكيفيات المنصوص عليها في التشريع الجاري به العمل، وقد عرفت التشريعات الاستثنائية خلطا في الإجراءات وعدم تناسق، ولعل إيراد العبارة الأخيرة التي تخص الطعن في هذه المادة لا تعني إلا تغطية شكلية مادام الإجراء المتخذ غير عادي فلا بد أن توضح إجراءات الطعن فيه والتي لا تكون عادية. كما أسندت بموجب المادة 04 إلى وزير الداخلية والجماعات المحلية على مستوى كامل التراب الوطني أو جزء منه، وإلى الوالي في دائرته الإقليمية

¹ مرسوم 44-92 يتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 10، يوم الأحد 9 فيفري 1992، المطبعة الرسمية، ص 5-6.
² خالد لعلاوي: جرائم الصحافة المكتوبة في القانون الجزائري- دراسة مقارنة بنظرة إعلامية، الجزائر: دار بلقيس للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، جانفي 2011، ص 52.

اتخاذ التدابير الكفيلة بحفظ النظام العام أو استتبابه عن طريق قراراته وفقا لأحكام تمس بالحقوق والحريات العامة في إطار احترام التوجيهات الحكومية¹.

إن التدابير المذكورة سابقا والمتمثلة في الحجز والتوقيف المؤقت أو النهائي للنشريات توضح لنا أن المقالات أو الرسوم التي تنشر في الصحف يمكن أن تتحول إلى أداة خطيرة تمس بالنظام والأمن العموميين والمصالح العليا للبلاد².

لقد تأثر قطاع الصحافة سلبا بإقرار حالة الطوارئ، ففي نفس السنة أقدم رئيس الحكومة آنذاك بلعيد عبد السلام على حل المجلس الأعلى للإعلام، ليفتح المجال أمام مضايقات واسعة على الممارسة الإعلامية، وإن كان المجلس في الواقع لم يرق بالدور المنوط به، بشهادة العديد من الصحفيين. لقد هيمنت السلطة السياسية خاصة على الصحافة الخاصة، بحجة استرجاع هيبة الدولة، وذلك عن طريق اقتحام عناصر الأمن للمقرات الصحفية، واعتقال الصحفيين، وتوقيف الصحف عن الصدور بقرار من وزارة الداخلية متجاهلين في ذلك دستور 1989 الذي ينص على أنه لا يجوز حجز أي مطبوع أو منشور إلا بأمر قضائي.

وقد عانت أيضا الصحافة الحزبية كثيرا، بعد إعلان حالة الحصار يوم 26 جويلية 1991، إذ اختفت الكثير منها، بسبب تعليق نشاط أغلب الأحزاب، إلى حين توفر الظروف المناسبة، بالإضافة إلى تعرض بعض الصحف لعملية الحجز والتوقيف حيث اختفت من الساحة الإعلامية بقرار من السلطة السياسية.

وهناك من يرجع سبب هذا الاختفاء للصحافة الحزبية، لأسباب اقتصادية أو سياسية أو إعلامية، وتتمثل الأسباب السياسية في مواقف بعض الأحزاب من مختلف القضايا الوطنية والإقليمية، ودرجة تأثيرها على الساحة الوطنية، إذ لوحظ أن الأحزاب التي كانت تصريحاتها وتصرفاتها تخالف القنوات الأساسية للمجتمع الجزائري، وتعارض ميولاته السياسية، عجزت عن كسب المصداقية وفشلت في إقناع مختلف الشرائح الاجتماعية، أما الأسباب الإعلامية فتكمن في ضعف هذه الصحف من حيث الشكل والمضمون، وكذا المنافسة التي وجدتتها من طرف الصحافة المستقلة التي بدأت تصدر ابتداء من 03 ديسمبر 1990، حيث ظهر أن الطابع الإخباري للصحف المستقلة أكثر مصداقية من طابع الرأي الذي تمتاز به الصحف الحزبية.

كما تميزت هذه المرحلة بمنشورين أصدرهما رئيس الحكومة بلعيد عبد السلام خاصين بالإشهار ويهدفان إلى تضيق الخناق على الصحافة المستقلة واتسمت باختفاء الكثير من الصحف نهائيا سواء لأسباب سياسية مثل (النور) و(الجزائر اليوم)، أو اقتصادية تجارية كما هو الشأن لكثير من الصحف خاصة الأسبوعية ونصف الشهرية. إن الميزة الأساسية لهذه المرحلة هي تدهور العلاقة بين السلطة والصحافة وتدهور حالة الحريات العامة وحرية التعبير وبروز الحذف الذاتي بحدة والركود التام لنشاطات الأحزاب السياسية وهو ما أثر على النشاط الإعلامي للصحف³.

¹ نور الدين قليغة: مرجع سابق، ص 291.

² خالد علاوي: مرجع سابق، ص 53.

³ نفس المرجع، ص 51.

أما بعد اغتيال محمد بوضياف رئيس المجلس الأعلى للدولة يوم 29 جوان 1992 وتولي رضا مالك رئاسة الحكومة في جويلية 1993¹، لوحظ أن غالبية الصحف انسجمت مع خطاب السلطة، نظرا لعلاقة رضا مالك الوطيدة بالصحفيين، ونظرتهم له باعتباره أحد الوجوه الصحفية القديمة. كما أصبحت بعض الصحف المستقلة منابر لبعض الأحزاب دونما ارتباط عضوي بينها، مثل جريدة "الليبرتي" التي كانت تدافع عن القضايا التي يطرحها حزب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية، وكذا جريدة "التريبون" التي كانت تدافع عن مصالح جبهة التحرير الوطني، وهذا ما صعب على السلطة السياسية المساس بها، لأنها بذلك تمس مصالح واتجاهات سياسية موجودة في الساحة السياسية، وبالتالي حاولت السلطة السياسية الضغط على الصحف عن طريق الإشهار للحصول على تركية الصحف لبرامج السلطة السياسية².

وإذا كانت الأراضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية الصادرة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المؤرخ في 29 جانفي سنة 1994 قد نصت في مجال تحقيق الأهداف السياسية لهذه المرحلة على اعتماد أنظمة تشريعية جديدة تتضمن على وجه الخصوص الأهداف السياسية لهذه المرحلة على اعتماد أنظمة تشريعية جديدة تتضمن على وجه الخصوص ثلاثة مجالات هي:

المجال الأول: القوانين الانتخابية.

المجال الثاني: قانون الأحزاب السياسية.

المجال الثالث: قانون الإعلام.

إلا أن ذلك لم يلق في مجال التشريع الإعلامي أي عمل سوى المزيد من القيود، فبعد مرور سنتين وأربعة أشهر من قانون الطوارئ³ صدر القرار الوزاري المشترك بين وزارتي الثقافة والاتصال، والداخلية والجماعات المحلية والمؤرخ في 07 جوان 1994، الذي يعد واحد من أهم الإجراءات التي كان لها الأثر على مستقبل العديد من الصحف⁴، ففي إطار حالة الطوارئ ومن أجل تأطير الخبر الأمني أسس هذا النص التنظيمي المنشور خلية للإعلام مكلفة بالعلاقات مع وسائل الإعلام المختلفة في مجال الإعلان وإعداد البيانات الرسمية المتعلقة بالوضع الأمني، وتنشر هذه البيانات التي تعدها هذه الخلية من طرف وكالة الأنباء الجزائرية APS فقط.

وهكذا فإن جميع وسائل الإعلام ملزمة بنشر البيانات الرسمية والأنباء التي تقدم أثناء اللقاءات العلنية مع الصحافة من طرف هذه الخلية المكلفة بمعالجة الأخبار ذات الطابع الأمني ويقوم النص المشار إليه بمنع نشر أي خبر ذو طابع أمني غير مدمج في إطار إحدى البيانات الرسمية⁵.

¹ وهي المرحلة التي بدأت مع تولي رضا مالك رئاسة الحكومة في جويلية 1993م، علما بأن رضا مالك كان رئيس المجلس الاستشاري الوطني الذي نصبه محمد بوضياف رئيس المجلس الأعلى للدولة، ثم عضوا بالمجلس الأعلى للدولة عقب اغتيال بوضياف يوم 29 جوان 1992م. ويلاحظ في هذه المرحلة أن رضا مالك كأحد الوجوه الصحفية القديمة (مدير جريدة المجاهد EL Moudjahid) من 1957 إلى 1962 وبالنظر أيضا إلى علاقة رضا مالك الوطيدة بالصحافة والصحفيين ونظرتهم إليهم. أنظر: خالد لعلاوي: مرجع سابق، ص 51 - 52.

² رضوان بوجمعة، هوية الصحفي في الجزائر من خلال الخطابات والمواثيق الرسمية، من 1962 إلى 1998، المجلة الجزائرية للاتصال، الجزائر، العدد 17، جانفي إلى جوان 1998، ص 145.

³ نور الدين فليغة: مرجع سابق، ص 292.

⁴ بوجمعة رضوان: مرجع سابق، ص 145.

⁵ خالد لعلاوي: مرجع سابق، ص 53.

يظهر أنه بموجب هذا الإجراء قررت السلطات احتكار الأخبار الأمنية ، كما ذكرنا ، ومنع نشر كل خبر لا يأتي من القنوات الرسمية، وكان هذا القرار متبوعا بجملة من التوصيات المتعلقة بكيفية معالجة الأخبار الأمنية، من قبل وسائل الإعلام، وبعض تقنيات توجيه الرأي العام، وهذا ما يبرزه التراجع الرسمي عن حرية الرأي والأداء الإعلامي في إطار مهني وهو ما عبر عنه إبراهيم إبراهيمي، في حديثه عن وضعية ممارسة المهنة الصحفية بين سنوات 1992 و1995: "لا حظنا عودة للصحفيين الذين كانوا قد شغلوا مناصب ومسؤوليات قبل سنة 1988، فهؤلاء الموظفون في قطاع الثقافة استرجعوا بين أيديهم القناة التلفزيونية الوحيدة ووكالة الإشهار والصحف الحكومية...، عودة المراقبة الذاتية في المؤسسات العمومية للإعلام، والضغوط المالية المتبوعة بإجراء أكثر خطورة ضد الصحفيين، الاعتقالات التعسفية والمضايقات القضائية، وحجز الصحف والمراقبة الوقائية للأخبار الأمنية، والتي طرحت منذ جانفي 1993، لتطبق بعد ذلك من خلال تشكيل خلية الاتصال في جوان 1994 في وزارة الداخلية، وتشكيل لجان القراءة في نهاية 1994 في مؤسسات الطباعة...¹ . كما أننا نشير إلى أنه في نفس السنة أي سنة 1994 صدر مرسوم وضع كل المؤسسات الإعلامية العمومية تحت وصاية الوزير المكلف بالاتصال².

وقد أدت كل هذه الإجراءات الضبطية إلى تعليق الكثير من الصحف ولما انقضت فترة التعليق لم يسمح لها بالصدور من جديد، وصدرت العديد من الصحف الصفراء، وعاد استيراد العديد من الصحف الفرنسية إلى الجزائر، ولم يسمح لصحفي الجرائد والمجلات العربية بتكوين رابطة مهنية ليدافعوا بها عن صحفهم المتداعية تباعا على غرار زملائهم الذين هيمنوا على أول جمعية نقابية للصحفيين الجزائريين. فمازالت مسألة التحيز في الصحافة الجزائرية تطرح مسألة دور الإيديولوجيا في العمل الصحفي، والتي ورثت عن جيل التعبئة من الصحفيين³، وذلك يحيل على موضوع الاحترافية في الصحافة الجزائرية خاصة عند الجيل الجديد من الصحفيين بالنظر إلى مستوى التكوين، وتوفر رصيد من التجارب في ظل التعددية⁴.

ومنه يمكن القول أنه كان للتأثير السياسي الذي وجدت الصحافة الخاصة نفسها فيه وقع على إمكاناتها المادية مما أثر على استقلالها الاقتصادي والتقني، فالسلطة مازالت تفرض رقابتها على الورق والمطابع والإشهار، وهو ما يشكل رقابة غير مباشرة، ويعرقل الصدور المنتظم للصحف.

بينما كانت الميزة الأساسية للمرحلة من جوان 1994 إلى 2004 هي تدهور العلاقة بين السلطة والصحافة، وبسبب الرقابة التي تفرضها السلطة السياسية على نشر وتوزيع الأخبار، وتدهور الحريات العامة وحرية التعبير، وبروز الحذف الذاتي بحدة، والركود التام لنشاط الأحزاب السياسية مما أثر على النشاط الإعلامي للصحف، حيث سجلت سنة 1997 اختفاء الصحافة الحزبية بصفة شبه كلية من الساحة الإعلامية⁵.

¹ Brahim: Le Pouvoir, la Presse et le Droit de L'homme, l'Algérie marionnes, 1998, p 108-109.

² اتصال 2010، نشرة تصدر عن كتابة الدولة لدى الوزير الأول مكلف بالاتصال بمناسبة اليوم العالمي لحرية الصحافة، ص 10.

³ نور الدين فليحة: مرجع سابق، ص 292.

⁴ نفس المرجع، ص 292.

⁵ أيوب رشيد: دليل الجزائر السياسي، الجزائر: المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، 1992، ص 37.

كما تميزت هذه المرحلة بضغط المطابع على الصحافة، بتقليص عدد الصفحات أو تخفيض السحب، أو وقف السحب، أو رفع ثمن طباعة الجرائد ومختلف الخدمات المتعلقة بها دون استشارة الناشرين، ودون مراعاة للطابع الثقافي لقطاع الإعلام بالإضافة إلى تأخر الموزعين عن تسديد ديونهم للصحف الخاصة خاصة، وعدم التوزيع العادل للإشهار، الذي أصبح محتكرا من طرف السلطات العمومية، بمنشور حكومي ونقص الدعم المالي الذي تمنحه السلطة للصحافة.

فالتراجع الرسمي عن القوانين التي أقرت حرية الصحافة فيما سبق كان بحجة صعوبة المرحلة، وخطورة الوضع الأمني آنذاك، حيث عرفت الفترة ما بين 1993-1997 اغتيال العشرات من الصحفيين، وعمال قطاع الإعلام، وقد تم إعداد وعرض مشروع لقانون إعلام جديد سنة 1998 على المجلس الشعبي الوطني، وتقررت مناقشته في الدورة الربيعية لسنة 1999 للمجلس الشعبي الوطني، لكن الانتخابات الرئاسية لأفريل 1999 قلبت الرزنامة، وتم السكوت عن هذا المشروع، الذي كان ينص على إنهاء احتكار الدولة للقطاع السمعي البصري، وهذا ما أبقى العمل بقانون 1990 ساري المفعول، إلى غاية العام 2011، هذا رغم أن قانون 90-07 لم يكن يستجيب لمستجدات الوضعية التالية لسنوات الأزمة، كما يلاحظ أن التغيرات السياسية التي حدثت في هذه المرحلة التالية، خاصة بانتخاب السيد "عبد العزيز بوتفليقة"، رئيسا للجمهورية، لم تؤثر إيجابا على الممارسة الإعلامية في الجزائر، حيث أصدرت السلطة في بداية هذه المرحلة وبالضبط في العام 2001 قرارا جديدا بخصوص تعديل قانون العقوبات بحجة الحفاظ على المؤسسات والهيئات النظامية من الإهانات والقذف والشتم، تهدف من خلاله إلى تكريم الصحافة الديمقراطية، وحرمان الرأي العام من أبسط حقوقه، ألا وهو الحق في الإعلام على حد قول "الهاشمي شريف" الأمين العام للحركة الديمقراطية الاجتماعية¹، وهذا ما دفع الصحفيين إلى إصدار بيان للتنديد بهذه الإجراءات التي تحاول السلطة بها فرض أساليب جديدة للرقابة الذاتية والرقابة الخاصة بالنسبة للنشريات الضعيفة ماليا.

ومن كل ما سبق يمكن الاستنتاج أن عدم استقرار النظام السياسي يؤدي إلى عدم استقرار النظام الإعلامي، ويجعله عرضة للتقلبات، الأمر الذي يؤدي إلى ضعفه وانعدام مصداقيته، بسبب غياب آليات واضحة تتحكم في سير العمل الإعلامي، فالانفراج الديمقراطي النسبي الذي شهده المجتمع الجزائري منذ 1989، والذي يتمثل في التعددية السياسية وتشجيع المشاركة السياسية، أدى إلى تنازل السلطة السياسية عن احتكارها لبعض القطاعات، إلا أنها نجحت في إبقاء نفوذها وهيمنتها على قطاع الإعلام، وذلك باحتكارها للقطاعات الاقتصادية الحيوية للنشاط الإعلامي التي لا تزال تحت وصايتها.

يبدو أنه إذا كان أهم ما أفرزت عنه حالة الطوارئ هو إعطاء سلطات واسعة للمؤسسة العسكرية منها إنشاء المراكز الأمنية واستحداث أجهزة قضائية جديدة، وحق حظر التجمعات وحل المجالس المحلية وتعويضها بأجهزة إدارية معينة، وكذا حل الأحزاب السياسية مما فجر النذر الأولى للمعضلة

¹ شريف الهاشمي: تعديل قانون العقوبات، جريدة الخبر، العدد 3074، 22 جانفي 2001، ص 3.

الجزائرية¹، وكان أولى ضحايا هذه المعضلة في ظل فرض حالة الطوارئ حرية التعبير والإعلام... فهناك الكثير مما ما أفرزته بصدد حرية التعبير عن الرأي وحرية الصحافة والإعلام². إنَّ تضيق الخناق على وسائل الإعلام كان منذ دخول الجزائر في حالة الطوارئ، حيث عرفت الصحف توقيفات كثيرة منذ ديسمبر 1991³. وكذلك حدث نفس الشيء مع الحريات التي نص عليها دستور 1963 إذ لم تطبق جميعا في الواقع، بعد أن تم إقرار الحالة الاستثنائية في أكتوبر 1963 نظرا لتدهور الأوضاع الأمنية في إطار ما يسمى بحرب الولايات، ما أثر سلبا على مختلف الجوانب السياسية والثقافية والاجتماعية للبلاد⁴.

المطلب الثاني

تطبيقات سلطة الرقابة على الإعلام

نظرا للظروف الاستثنائية التي شهدتها الجزائر سنة 1992، والناجمة عن تصاعد العنف في العديد من مناطق الوطن، مع تشكيل جماعات مسلحة إرهابية، تم تطبيق حالة الطوارئ المنصوص عليها في الدستور الجزائري، قصد الحفاظ على وجود الدولة والمؤسسات بهدف ضمان حماية الأشخاص والممتلكات. لقد كان العنف المزعوم الذي تبنته جماعات إرهابية متعددة، أغشاه البحث عن زعامة الرعب الذي شن باسم الفتاوى المزعومة التي تحرف الإسلام، من خلال نفي كل حق في حرية الرأي والتعبير. في هذا الصدد، فإن قوة الكلام لا تستطيع التعبير عن الأعمال الوحشية، والجرائم الهمجية التي سببتها للشعب الجزائري من أطفال ونساء ومتقنين وصحفيين وفنانين، وهكذا فإنه من الجائز أن تلجأ السلطات العمومية إلى إعلان حالة الطوارئ لمواجهة هذه الأوضاع الاستثنائية، باعتبارها أداة ظرفية في الحالات التي يثبت فيها عدم جدوى الإجراءات التقليدية الخاصة بحفظ النظام العام.

لقد تم إعلان حالة الطوارئ في الجزائر لمدة سنة واحدة بموجب مرسوم رئاسي، يوم 9 فيفري 1992 بمقتضى المادة 86 من دستور 23 فيفري 1989 التي تنص على أنه: "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع"⁵. في سنة 1993 تم تمديد هذا الإجراء الاستثنائي المنصوص عليه في النظام الدستوري والمتخذ بسبب حالة الضرورة وقد بقي ساري المفعول إلى غاية 2011، وقد تم التأكيد على الظروف الاستثنائية التي عاشتها البلاد في مقتضيات المرسوم المتضمن إعلان حالة الطوارئ، لاسيما منها الخطير والمستمر والماس بالنظام العام والذي تم تسجيله في العديد من نقاط

¹ أحمد منيسي: التحول الديمقراطي في دول المغرب العربي، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2005، ص 140.

² كمال شطاب: مرجع سابق، ص 246.

³ نفس المرجع، ص 246.

⁴ بوجمعة رضوان: مرجع سابق، ص 97.

⁵ Observatoire National des Droits Des L'Homme, « instruments juridiques et agents chargés de l'application de la loi et circonstances exceptionnelles d'ordre interne en Algérie », Alger, P 7.

التراب الوطني، وكذا التهديدات التي تستهدف استقرار المؤسسات، والمساس الخطير والمتكرر بأمن المواطنين وحقوقهم والسلم المدني عموماً.

إن حالة الطوارئ باعتبارها إجراء استثنائياً ينص عليه الدستور الجزائري، كما نصت عليه المادة (4) من العهد الدولي المتعلق بالحقوق المدنية والسياسية، التي جاء فيها: "في الحالة التي يهدد فيها خطر عمومي استثنائي وجود الأمة ويعلن رسمياً..."¹، إلا أنه في الجزائر قد لوحظ تجميد العمل بالقوانين، وبدأت بذلك الانحرافات وبدأت تتجلى المضايقات المتكررة والانتهاكات المتعددة لبعض الحقوق والحريات كحرية التعبير عن الرأي المكفولة دستورياً.

فقد قامت السلطات بحظر نشر الأنباء ذات الصلة الأمنية، لذلك أصبح من غير الممكن نشر الأنباء الأمنية على تلك الواردة في مناشير ومراسلات مصالح الأمن، الأمر الذي كان بمثابة الحاجز القانوني الذي استخدمته الحكومة لمنع الصحافة من تبيين الواقع في مجال كان الرأي العام- الداخلي والدولي- في حاجة إلى أن يطلع عليه أكثر من أية مسألة أخرى. هذا الضبط الذي جاء على أساس تصادم حقين أساسيين هما: الحق في الإعلام والحق في الأمن، فعلى الصحافة تلبية الحق الأول وعلى الدولة ضمان الثاني، غير أن كون الحق في الأمن الركيزة الأساسية لحق أولي² ألا وهو الحق في الحياة والسلامة الجسدية والروحية³، وجب تحديد الحق الإعلامي لضمان الحق في الأمن⁴.

لكن الواقع هو أن السلطة لم تكن تقدم الحقائق والمعلومات للإعلام، سعياً منها للحفاظ على الهدوء والنظام العام، وعدم نشر الذعر وسط مختلف فئات الشعب، وذلك ما دفع بالكثير إلى التوجه إلى الإعلام الدولي والغربي حتى يشبع حاجته للإعلام، حتى ولو كانت تلك الأخيرة في الكثير من الأحيان تعمل على تضخيم وتهويل الأحداث خدمة لمصالح العديد من القوى⁵.

وسرعان ما انزلت تأويلات أجهزة الحكم، التي أصبحت تعطي لسلطاتها التقديرية مجالاً في توسع مستمر⁶، فمنعت بذلك المسيرات والمظاهرات، وحرمت الإعتصامات والإضرابات، كما نصت عليه بعض المواد في نص المرسوم المتعلق بإعلان حالة الطوارئ حيث نصت المادة 7 على ما يلي: "يؤهل وزير الداخلية والوالي المختص إقليمياً للأمر عن طريق قرار بالغلق المؤقت لقاعات العروض الترفيهية أو أماكن الاجتماعات مهما كانت طبيعتها وتميع مظاهرها يحتمل فيها الإخلال بالنظام والطمأنينة العمومية". أما في البند الخامس (05) من نص المادة 06 جاء ما يلي: "مصادرة العمال للقيام بنشاطهم المهني المعتاد في حالة إضراب غير مأذون أو غير شرعي وتشمل هذه المصادرة المؤسسات العمومية أو الخاصة، بغرض الحصول على تقديم الخدمات ذات المنفعة العامة"⁷.

إن السلطات الاستثنائية الممنوحة للجهات الإدارية تسمح لها بتقييد حرية حركة الذهاب والإياب، كما تسمح بتفتيش الأشياء وتسخير الأشخاص، وتجميد نشاط الجمعيات. أما في مجال النشاط

¹ I Bid, P 21., p 8.

² كمال شطاب: مرجع سابق، ص 247 - 248.

³ نصر الدين الأزعر: حرية الصحافة في الجزائر - بين تقنين قمع، خناق اقتصادي، سلطة مستبدة، وأمن منعهم، المجلة العربية لحقوق الإنسان، العدد 4، فيفري 1996، ص 100.

⁴ - كمال شطاب: مرجع سابق، ص 247 248.

⁵ نفس المرجع، ص 248.

⁶ نصر الدين الأزعر: مرجع سابق، ص 100.

⁷ المرسوم التكميلي رقم 320/92 المؤرخ في 11 أوت 1992م

الإعلامي، فالسلطات لها صلاحيات منع وتوقيف النشر، غلق قاعات السينما، مصادرة أجهزة البث والاستقبال الإذاعي الكهربائي، أو البث الإذاعي والتلفزيوني. كما يمكنها أيضا مراقبة المراسلات البريدية والتلغرافية والهاتفية.

وينبغي أن نبين أنه لا يوجد في ظل ما هو سائد من ممارسات سياسية وإدارية ما يمنع أن يتضمن النص المعلن لحالة الطوارئ عن طريق حكم صريح ما يؤهل السلطات الإدارية أو القضائية من أخذ الإجراءات الضرورية لضمان رقابة الصحافة والنشر، مهما كان نوعها وتوجهها، ونفس الشيء في ما يتعلق بالبث الراديوفوني، والمنتجات السينمائية وجرافية والمسرحية.

بالنسبة للصحافة المكتوبة، وهي المظهر البارز لحرية الرأي والتعبير في الفترة التي عرفت دخول قانون الإعلام رقم 90-07 حيز التنفيذ، فإنه وبعد توقيف المسار الانتخابي، تم إنشاء فرع خاص بجنح الصحافة لدى محكمة الجزائر العاصمة، واتفق الملاحظون على أن هذا الضغط القضائي، تميز بصرامة العقوبات وشدتها، وفي اتجاه مستمر وبعد إعلان حالة الطوارئ انطلقت توقيفات عديدة للجراند فكانت أولى ضحايا هذه التدابير جراند الجبهة الإسلامية للإنقاذ¹. فقرار منع الصدور نهائيا، كان قد شمل كل المنشورات القريبة من الجبهة المنحلة، كـ"البلاغ"، "المنقذ" و"الفرقان"²، ويجب التأكيد بأن توقيف لسان حال الحزب، تم قبل حل هذا الحزب، ثم جاء دور لسان حال حزب النهضة³. وبعد الصحافة الحزبية جاء دور الصحافة المستقلة الخاصة، ومنعت ثلاث يوميات من القطاع الخاصة عن الصدور لمدة ستة أشهر، وذلك لأسباب مختلفة تتراوح بين "نشر أخبار كاذبة" إلى نشر "أخبار سابقة لأوانها". فقد تم توقيف الصحف عن الصدور بقرار من وزارة الداخلية، مثل ما حدث لصحف «LE Matin» و«LA NATION» والجزائر اليوم والصحافة، أو بقرار من وزارة الاتصال كما حدث لجريدة «Liberté» واختلفت أوامر توقيف من تعليق الصدور لمدة زمنية معينة أو توقيف الجريدة بصفة نهائية⁴.

فإلى غاية نهاية مارس 1996 نشير إلى أنه قد سجلت 36 حالة بين تعليق في صدورها، وحجز لها في المطابع، وقد وصلت مدة التوقيف ستة أشهر، في الوقت الذي تقدر فيه مدة توقيف الجريدة بثمانية أيام في الحالة العادية، كما أن هذه الأحكام كانت تصدر من الحكومة وأجهزتها بدل أن تكون صادرة من العدالة، وهو ما يعتبر إلغاءً لضمانة من الضمانات الديمقراطية للصحافة⁵، وهذا تطبيقا للقانون الصادر والمتضمن حالة الطوارئ.

بعد أربعة أيام من صدور قانون محاربة الإرهاب والأعمال التخريبية الذي ينبيء بتدابير قمعية ورقابية أخرى ضد الصحافة، فوجئ الملاحظون بقرار من وزير الداخلية برفع العقوبات المسلطة على الجرائد السالفة الذكر، التي عادت إلى الصدور قبل أن تنتهي عقوبتها ولكن بعد أن سجلت عجزا اقتصاديا وأضرارا مالية كبيرة هددت توازنها.

¹ نصر الدين الأزعر: مرجع سابق.

² كمال شطاب: مرجع سابق، ص 246.

³ نصر الدين الأزعر: مرجع سابق، ص 100.

⁴ خالد لعلاوي: مرجع سابق، ص 51.

⁵ كمال شطاب: مرجع سابق، ص 246.

إنّ مدر حياة الصحف وتمويلها بشكل أساسي، يتمثل في الإشهار، الذي يذهب البعض إلى اعتبار عيش أيّة جريدة مستحيلًا إن لم يتحقق لها توفير هذا المصدر، لأنّ أيّة جريدة لا يمكنها أن تصل إلى تحقيق اكتفاء ذاتي اقتصادي ومالي¹ دون مداخل إشهارية، إلا إذا استطاعت أن تصل بمبيعاتها حدًا كبيرًا جدًا والذي من النادر بلوغه.

وقد أحدث الوضع الاقتصادي الذي نشأ في الجزائر ظاهرتين أحكمتا قبضتيهما على الصحافة الحرة في الجزائر، وهو ما قوى شوكة الحكومة عليها، وتمثلت في:

* أنّ أغلب الإعلانات الإشهارية ذات السعر المرتفع تأتي من القطاع العام.

* احتكار الإشهار من طرف مؤسسة عمومية اقتصادية.

وهو ما مكن السلطة من استغلال قطاع الإشهار لتركيعة الجرائد، وإخضاعها لرغبتها². ومن الوسائل التي كانت تستخدمها السلطات للضغط على الصحافة المكتوبة، سلاح المطابع، التي تعد خاضعة بشكل أو بآخر لإرادة الحكومة، على أساس أنها-المطابع- ملك لمؤسسات عمومية، هذا في الوقت الذي كانت فيه بعض جرائد السلطة تملك آلات الطباعة والسحب، مما جعلها تعيش على الخدمات التي تقدمها لجرائد أخرى. لقد مكن احتكار السلطة لوسائل الطباعة الحصول على الحرية المطلقة في تحديد ثمن خدماتها، عدى قدرة شركات الطباعة على إيقاف صدور جريدة ما خاصة في ظلّ قضية المديونية التي كانت تربط الطرفين.

وقد وصلت حدة الصراع ذروتها في جويلية أوت 2003، عندما أبلغت المطابع في 14 أوت ستة يوميات هي: "الخبر"، "ليبرتي"، "الوسار دالجيري"، "لوماتان"، "الكسبرسيون"، و "الرأي"، بضرورة دفع مستحققاتها قبل يوم 17 أوت، وهو ما دفع بالعديد من الصحف احتجاجًا على مسلسل الملاحقات والضغط التي تعرضت لها اليوميات المستقلة إلى جعل يوم الاثنين 22 سبتمبر يومًا بلا صحافة³.

وما هذه الأمثلة إلا عينة من الإجراءات التي كانت تتخذ ضد الصحافة المكتوبة، في ظل الظروف الاستثنائية التي مرت بها الجزائر (حالة الطوارئ)، والمقام هنا لا يتسع لذكر كل الأمثلة أو كل الخروقات في هذا المجال. ولم تقتصر تلك الإجراءات على ممارسات حرية الرأي والتعبير من مظاهرات وإضرابات وصحافة مكتوبة، بل مست حتى الأشخاص في حد ذاتهم، وكان أكثر المتضررين هم الصحفيين، حيث تم الزج بالعديد منهم في السجن دون معرفة الجهة التي حركت الدعوى القضائية⁴، فقد تم اعتقال 24 صحفيًا في المدة الممتدة بين 1992 و1995، وذلك من طرف السلطة التي كانت خصمًا وحكمًا في ذات الوقت⁵.

¹ كمال شطاب: مرجع سابق، ص 246.

² نفس المرجع، ص 247.

³ كمال شطاب: مرجع سابق، ص 248 - 249.

⁴ م. ايوانغيان، قصة الصحافة الجزائرية المستقلة مع السلطة من غياب الدولة إلى الدولة القمعية، أنظر:

(<http://www.opfw.org/indxarab-asp?fname=articles/ara/1037.htm>)

⁵ كمال شطاب: مرجع سابق، ص 246.

ومن الأمور التي ساعدت على تضيق الخناق على حريات التعبير، إلغاء المجلس الأعلى للإعلام، الذي وضعه قانون الإعلام رقم: 90-07، قصد تنظيم هذا الحقل وضمان مجموعة الحقوق وتنظيمها¹. ويجمّد بذلك هذا القانون، ولم يوضع فيما بعد قانون جديد له إلى أن جاء القانون العضوي المتعلق بالإعلام في جانفي 2012 الذي جاء بسلطة ضبط الصحافة المكتوبة إلى جانب سلطة ضبط السمعي البصري في مكان المجلس الأعلى للإعلام².

لقد أصبحت بذلك الأسرة الإعلامية مشتتة، وتلك الصحافة الناشئة معوقة لم تتمكن من الارتقاء إلى مؤسسات إعلامية مستقلة³، وكل ذلك بسبب الضغوطات التي تعرفها وسائل الإعلام، والتي جعلت مردوديتها لا تلبي رغبات الرأي العام، الذي وجد نفسه بين صورتين متناقضتين، تلك التي تقدمها له الوسائل التي هي في يد الدولة، وتلك التي تطرحها مصادر المعلومات الخارجية، ويبقى المواطن يتراوح بين اتهامات كلّ طرف للآخر بالتضخيم أو التقليل إلى حد الإخفاء أو التلاعب.

وقد زاد من حدة الضغوطات الممارسة على الصحافة والإعلاميين، تضيق حرية العدالة بواسطة المراسيم الصادرة عن السلطة التنفيذية، وكذا التضيق على حقوق الدفاع في ظلّ التغييرات المسجلة في إطار إصلاح المنظومة القضائية. حيث تؤكد "الرابطة الجزائرية للدفاع عن حقوق الإنسان" خضوع وتبعية السلطة القضائية للتنفيذية، ومن جهته يرى رئيس اللجنة الوطنية الاستشارية لحماية وترقية حقوق الإنسان أنّ العدالة تعرف تراجعاً، فعلى الرغم من إدخال تعديلات إلا أنّ القضاة لا يعملون بها.

ومن جهة أخرى، نجد أنّ ضغوطات السلطة تظهر من خلال عدد العناوين الصادرة، حيث وصل في الفترة الممتدة بين صدور قانون الإعلام و31 ديسمبر 1991، عدد اليوميات 18 يومية، في الوقت الذي أصبحت توجد 25 يومية في سنة 2000، وما مبرر لتلك الظاهرة سوى خضوع قطاع الإعلام للرقابة الشديدة، التي كانت تكلف نشاطه غالباً: كالمتابعات القضائية أو وقف الإصدار⁴.

إن بعض الباحثين يرى أن مرسوم حالة الطوارئ الصادر في 09 فيفري 1992 قضى على آمال الازدهار والنمو والتطور، في ظلّ الفضاء الحيوي الذي وفره قانون الإعلام سنة 1990، وقد أصبح التشريع يصدر بناء على المراسيم ذات الطابع التشريعي بموجب المداولة رقم 92-02/م.أ.د، مؤرخة في 14 أفريل سنة 1992، وقد تواصل التشريع بهذه الطريقة قبل إقامة المجلس الوطني الانتقالي الذي صدرت تشريعاته بموجب أوامر، ولعلّ التجاوزات التي برزت في تلك المرحلة ترجع إلى تدخل الصلاحيات وعدم تحديدها بدقة. فالمرسوم التنفيذي رقم 93-54 المؤرخ في 24 شعبان عام 1413 الموافق 16 فيفري سنة 1993 الذي يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى المؤسسات العمومية، حمل الكثير من التجاوزات للحقوق الدستورية ففرض باسم واجب التحفظ سلب حريات التعبير ووصل إلى وجوب تحديد الأنظمة الداخلية حتى الملابس⁵.

¹ كمال شطاب: مرجع سابق، ص 247.

² القانون العضوي رقم 05-12.

³ أيوانيان. م: قصة الصحافة الجزائرية المستقلة مع السلطة من غياب الدولة إلى الدولة القمعية، أنظر:

(http://www.opfw.org/indxarab.asp?fname=articles/ara_1037.htm)

⁴ كمال شطاب: مرجع سابق، ص 248 - 249.

⁵ نور الدين فليغة: مرجع سابق، ص 291.

وعلى العموم ما يمكن قوله حول هذا العنصر، هو أنه يجب أن تكون الأدوات والوسائل المجنّدة لحفظ النظام العام واسترجاعه، ولحماية الأشخاص والممتلكات مندرجة ضمن إطار احترام النظام القانوني الداخلي، والشرعية الدولية، ومراعية للمبادئ العامة لحقوق الإنسان وحرياته، ورغم أن هذا الترتيب وهذا الإجراء خاص ومؤقت وهو مرتبط بالظروف الاستثنائية التي تعرفها البلاد، حيث تزول جدواه بالعودة التدريجية للأمن. وفعلا بتحسّن الوضع الأمني منذ سنة 1996، تقلص هذا الترتيب بإلغاء المجالس القضائية الاستثنائية، وغلق مراكز الاعتقال الإداري على الخصوص¹.

لقد دخلت الجزائر منذ سنة 1995 في مسار الاستقرار السياسي تدريجيا، وذلك بالعودة إلى الشرعية المؤسساتية القائمة على الاقتراع العام، مع تنظيم الانتخابات الرئاسية التعددية في 16 نوفمبر 1995، والاستفتاء على الدستور في 28 نوفمبر 1996، وغيرها من المحطات الانتخابية الأخرى، التي شهدتها الجزائر بعد هذه الفترة، وذلك رغم أن حالة الطوارئ بقيت قائمة إلى حد العام 2012 ما أبقى المجال مفتوحا أمام منع ممارسات بعض الأشكال من حرية الرأي والتعبير.

إن وضعية حرية الرأي والتعبير في الجزائر طيلة الفترة السابقة لرفع حالة الطوارئ، حكمتها التشريعات الاستثنائية، بالإضافة إلى جمود التشريع الإعلامي باستثناء المرسوم رقم 08-140 المؤرخ في 04 جمادى الأولى عام 1429 الموافق 10 مايو 2008، يحدد النظام النوعي لعلاقات العمل المتعلقة بالصحفيين، والذي لم يخرج عن الإطار الذي رسمه القانون 90-07 باعتبار أنه مرسوم تنفيذي، لا يمكن أن يتجاوز النص القانوني الذي يعلوه أو يلغي أي حكم من أحكامه، وفي المقابل فقد برزت النصوص العقابية من خلال تعديل قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية. إن هذه الوضعية جعلت حرية الرأي والتعبير في الجزائر سواء من خلال المهن والأنشطة أو الوسائل التي تؤدي بها قاصرة عن مواكبة مثيلاتها في باقي الدول التي تتوافر على نفس الطاقات والإمكانات².

إن الحرية الصحفية والإعلامية من جهة أخرى وطوال التاريخ الممتد من 1830 إلى سنة 2012 عاشت فترات طويلة في مرحلة استثنائية، فمنذ 1830 إلى غاية 1962 عاشت حالة الحرب تبعها مرحلة وقف إطلاق النار التي تبدأ من 19 مارس 1962 إلى 20 سبتمبر 1962 تاريخ انتخاب المجلس التأسيسي الوطني، وبعد مصادقة الشعب على الدستور في استفتاء 08 سبتمبر 1963، وانتخاب أحمد بن بلة رئيسا للجمهورية في 15 سبتمبر 1963 أعلن بتاريخ 03 أكتوبر 1963 اللجوء لأحكام المادة 59 من الدستور المتعلقة بالسلطات الاستثنائية، وبتاريخ 19 جوان 1965 وقع التصحيح الثوري (الانقلاب العسكري) والذي دخلت البلاد بوقوعه حالة مؤقتة أخرى وما تبعه من إعلان حالة التعبئة العامة بموجب الأمر 124-67 المؤرخ في 30 ربيع الأول عام 1387 الموافق 08 يوليو 1967³، تبعها قيام العقيد الطاهر الزبيري رئيس هيئة أركان الجيش الوطني الشعبي بمحاولة انقلابية، وبتاريخ 27 ديسمبر 1987، توفي الرئيس هواري بومدين وخلفه الرئيس الشاذلي بن جديد في 07 فيفري 1979.

¹فعاليات اليومين الدراسيين حول حقوق الإنسان والمؤسسات القضائية ودولة القانون، المرصد الوطني لحقوق الإنسان، الجزائر: 15-16 نوفمبر 2000، ص 33.

²نور الدين فليغة: مرجع سابق، ص 293.

³نفس المرجع، ص 295.

وبعد قرابة عشر سنوات وفي 05 أكتوبر 1988 وقعت أحداث أكتوبر حيث أعلنت حالة الحصار في 06 أكتوبر 1988 وتدخل الجيش للمحافظة على النظام والأمن، وبعد دخول الجزائر في التعددية السياسية والإعلامية بموجب دستور 23 فيفري 1989 دخلت البلاد حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 21 ذي القعدة عام 1411 الموافق 04 جوان سنة 1991 لمدة أربعة أشهر¹، وما تبع ذلك من إجراءات استثنائية مست بالحقوق والحريات العامة وذلك بعد إعلان الجبهة الإسلامية للإنقاذ عن الإضراب احتجاجا على قانون الانتخابات. وبعد ستة أشهر صدر القانون 91-23 المؤرخ في 29 جمادى الأولى عام 1412 الموافق 06 ديسمبر سنة 1991 المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية وختمت بالمرسوم رقم 92-44 المؤرخ في 05 شعبان عام 1412 الموافق 09 فيفري سنة 1992 المتضمن حالة الطوارئ المتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 92-320 وقد مدد العمل به بناء على المرسوم التشريعي رقم 93-02 المؤرخ في 06 جانفي 1993²، حيث استمرت هذه الحالة حوالي 19 عاما.

إن أهم ما يميز هذه الفترات المؤقتة والاستثنائية أن الحريات العامة والتشريعات الإعلامية خلالها تكون ملغاة أو معلقة، ويكون للإدارة في كثير من المراحل سلطة فرض الرقابة على المادة الإعلامية، وكذا فرض القيود على الصحافة والصحفيين وتعليق الصحف وتوقيفها³.

إن حرية الرأي والتعبير في الجزائر شهدت انطلاقة سريعة، وقوية بعد إعلان التعددية السياسية على إثر دستور 1989، وتجلت ممارسة هذه الحرية من خلال إنشاء هذه الصحف الخاصة والحزبية، وأشكال التعبير المختلفة من مظاهرات واضطرابات وانتخابات وغيرها. لكن مجال هذه الحرية ما فتئ ينحصر نظرا للظروف الاستثنائية التي مرت بها الجزائر، هذا من جهة، ومن جهة أخرى نتيجة جملة القوانين والإجراءات المقيدة لهذه الحرية.

فالجزائر كانت من أولى الدول العربية التي اتخذت خطوات جدية وعملقة في مجال حرية الرأي والتعبير، لكنها أصبحت اليوم من الدول المقيدة لهذه الحرية، حتى وإن كان ذلك التقييد تحت مظلة القانون. فالبادي أن مسار حرية الرأي والتعبير لم يكن بالطريق المعبد السهل، بل تخللته العديد من العقبات والعوائق كان أبرزها إعلان حالة الطوارئ، التي بقيت سارية المفعول لفترة طويلة من عمر الدولة الجزائرية الحديثة.

¹ نور الدين فليغة: مرجع سابق، ص 295.

² نفس المرجع، ص 296.

³ نفس المرجع، ص 296.

الفصل الثالث

الدساتير الجزائرية والمغربية تنفتح على القانون الدولي لحقوق الإنسان المتضمن حرية الإعلام

من الواضح أن الدساتير الجزائرية والمغربية قد خصصت مكانة مهمة غير متنازع فيها لحقوق الإنسان، ولا يظهر هذا من خلال التكريس الدستوري لعدد معين من الحقوق والحريات، ولكن أيضا من خلال انفتاح نصوص الدساتير على القانون الدولي لحقوق الإنسان الذي له علاقة بهذه الحرية. ولكون كل من الجزائر والمغرب من بلدان العالم لها سيادتها الوطنية وقوانينها الوطنية الخاصة بها، فإنه يكون من المهم معرفة موقفها من القانون الدولي الاتفاقي، وخاصة أنه تعاقبت عليها منذ حصولها على الاستقلال عدة أنظمة دستورية أملت عليها ظروفها، ولهذا السبب اخترنا دراسة مظهر دقيق جدا في العلاقات بين القانون الداخلي والقانون الدولي، لمعرفة انفتاح الدساتير على القانون الدولي لحقوق الإنسان، وبالتالي معرفة آثار المعايير الدولية لحرية الإعلام الواردة في النصوص الدولية المصادق عليها وذلك على تنظيم هذه الحرية في التشريعات الوطنية في كل من الجزائر والمغرب.

إن مواقف الدساتير تجاه القانون الدولي لحقوق الإنسان تختلف حسب أسلوب تعهد الدولة والتزامها، وكذلك إرادتها السياسية والعناصر الموضوعية المرتبطة بالتاريخ والجغرافيا. فبعض الدول تعلن في هذه الحال، من خلال دساتيرها، عن مواقف منفتحة إلى حد بعيد على القانون الدولي، وعلى وجه الخصوص القانون الدولي المتعلق بحقوق الإنسان الذي يتضمن حرية الإعلام إلى جانب هذه الحقوق، فمن المهم رؤية ما إن كانت الجزائر والمغرب تندرج ضمن هذه الفئة من الدول. إن الملاحظة الأساسية التي يمكن إبدائها بصدد هذه الدساتير أنها بعد عديد من المراجعات انفتحت أكثر فأكثر على القانون الدولي (المبحث الأول)، وعبر تأكيد تقبل إدراج القانون الدولي في المنظومة القانونية الداخلية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

الدساتير الجزائرية والمغربية تحيل على القانون الدولي لحقوق الإنسان وحرية الإعلام

تستمد القوة الإلزامية لقواعد القانون الدولي من القانون الداخلي، الذي يمنحها هذه القوة، ففيما إذا كانت هذه القواعد المتضمنة في الاتفاقيات والمعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان بصورة عامة، وحرية الإعلام بصورة خاصة، قد تمت المصادقة عليها من قبل الدول، فإنها تتميز بذاتها بالصفة الإلزامية كجزء من القانون الداخلي بعد اتخاذ الإجراءات الدستورية التي تعطيها هذه الصفة إن كانت دساتير هذه الدول تنص على ذلك. فقد نصت ديباجة الدستور المغربي على أن المعاهدات والاتفاقيات الدولية لها مرتبة أسما من مرتبة التشريعات، وقد استخلص من ذلك أن حقوق الإنسان التي نصت عليها المعاهدات والاتفاقيات الدولية تتمتع بقوة أسما تفوق قوة التشريع، ونفس الشيء ينطبق على

الدستور الجزائري، فقد نصت المادة 132 من الدستور "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون". وبهذا فإن مكانة حرية الإعلام قد تدعمت بتكريس النصوص الدولية لها، وهذا في إطار كوننا نجد أن المعاهدات والاتفاقيات المتعلقة بحقوق الإنسان قد زادت في حماية الحقوق والحريات داخل الدول، وبهذا تعتبر تلك المعاهدات والاتفاقيات إحدى الركائز الدستورية المحددة لماهية الحقوق والحريات الأساسية.

فلتبييض وجهها أمام المجتمع الدولي سعت كل من الجزائر والمغرب إلى المصادقة على عدد من الاتفاقيات، والتي نجد لبعض منها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بحرية الإعلام (المطلب الأول). لقد كان هناك تباين في الإحالة على القانون الدولي لحقوق الإنسان والمتضمن الاتفاقيات المتعلقة بحرية الإعلام، فإن كان التعديل الدستوري الجزائري لعام 1996 لم يشر في ديباجته إلى القانون الدولي لحقوق الإنسان المتضمن حرية الإعلام، فإنه بالنسبة للمملكة المغربية نجد ديباجة دستور هذه الأخيرة قد أحوالت عليه بعدما أصبح للديباجة فيها قيمة قانونية مؤكدة (المطلب الثاني)، ولكن تبعا للإصلاح الدستوري الجزائري لعام 1996 أتت المادتين 28 و32 لتزيل هذه الشكوك (المطلب الثالث).

المطلب الأول

على مستوى مصادقة الجزائر والمغرب إلى الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان وحرية الإعلام

إذا انتقلنا الآن إلى البحث في مستوى آخر، يتعلق بانضمام أو تصديق الجزائر والمغرب على المواثيق والاتفاقيات الدولية ذات العلاقة بحرية الإعلام، حيث يعبر ذلك عن موقف تلك الدول من مفهومها لقضايا حقوق الإنسان وآلياتها الدولية وعلى رأسها حرية الإعلام، فإن ما يبرز بشكل واضح هو التردد والتباين في مواقف هذه الدول، كما لمسنا ذلك على مستوى الدساتير بالنسبة لحرية الإعلام. وسنعرض هنا إلى الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان المصادق عليها والتي ترتبط بشكل أو بآخر بحرية الإعلام، على أن نعرض ما جاء في أهم هذه الاتفاقيات بخصوص حرية التعبير والإعلام في الباب الثاني من القسم الثاني.

إن ذلك سيساعدنا بشكل جلي على إبراز التردد الذي تبديه هذه الدول في الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان حيث سينعكس هذا التردد على وضعية حرية الإعلام في حد ذاتها، والتطور الذي تحققه تلك الدول على هذا المستوى نفسه من خلال التشريعات ذات الصلة.

فكما اضطر ضغط الشارع الحكومات في هذه البلدان إلى تغيير أسلوب حكمها لتتنهج، نظريا وظاهريا، سياسة التعددية، فقد جعلها أيضا تضطر، بطريقة أو بأخرى، إلى إعطاء أثر معين للمواثيق الدولية لحقوق الإنسان، وذلك إما بالتوقيع أو بالتصديق عليها أو بالانضمام إليها.

وإذا ما قامت دولة بأحد الإجراءات الأخيرين، أي بالتصديق على اتفاقية أو بالانضمام إليها، فذلك يؤدي بها حتما إلى الالتزام بتلك الاتفاقية واتخاذ كافة الإجراءات القانونية لإدخال بنودها أو إدماجها

ضمن منظومتها القانونية الداخلية، وذلك عن طريق ما يسمى في القانون بعملية التحويل أو الدمج، وبناء عليه وعلى ما تقضي به صراحة المادة 27 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات التي تبرمها الدول المعتمدة في 23 ماي 1969، لا يجوز لتلك الدولة وبأي حال من الأحوال التمسك بقانونها الداخلي كسبب لعدم تنفيذ تلك الاتفاقية¹. بل وعلى العكس من ذلك، ففي صورة تعارض أو تناقض أحكام تلك الاتفاقية مع القانون الداخلي لتلك الدولة يتعين عليها إلغاء أو تعديل ذلك القانون لجعله متماشيا ومتوافقا وأحكامها، وذلك عملا بمبدأ سمو القانون الدولي على القانون الداخلي الذي كرسه دساتير أغلب البلدان، بما فيها الدستورين الجزائري²، والمغربي.

لقد رأينا تراجع دستور 1989 في الجزائر عن إجراء الحجز الإداري للمطبوعات والتسجيلات أو أية وسيلة اتصال أو إعلام فاسحا المجال بخصوص ذلك أمام القضاء وحده، وما يعتبر ذلك سوى تطور حاصل بعد المصادقة على العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية قبل ذلك وفي نفس السنة. كما أن تراجع المغرب عن الوقف والمنع الإداريين للنشريات في قانون 2002، سوى استجابة مباشرة للمعايير الدولية لحرية الإعلام والتعبير التي تقتضيها روح المادة 19 من ذات العهد.

والنتيجة أن درجة التشتت، ولفترات طويلة، في مواقف الدول العربية ومنها بالطبع الجزائر والمغرب من الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان هي من الضخامة، بحيث يصعب الاتفاق على حد أدنى معقول يكفي لتشكيل نواة صلبة في مجال الحقوق والحريات بشكل عام وحرية الإعلام من خلال القوانين الوطنية النازمة لها بشكل خاص، وذلك نظرا لحالة التردد المسيطرة على ذهنية النظم السياسية القائمة في هذه الفترة بالذات، فحتى فبراير 1981 فإن الجزائر لم تصدق على أي من العهدين الدوليين المتعلقين بحقوق الإنسان، بينما صادقت المغرب عليهما سنة 1979.

وإذا كان هذا هو حال الجزائر كغيرها من الدول العربية، فإن لتوافر العدد الكافي من التصديقات للعهدين الدوليين لحقوق الإنسان خلال سنة 1976 لكي يدخل حيز التنفيذ، دلالة العميقة ويجعل الأمر يتم ربطه ببساطة بالاهتمام الأوروبي بحقوق الإنسان واهتمام الولايات المتحدة بها، وهو إنذار حقيقي لدول العالم الثالث التي لا تحترم تلك الحقوق، وبناء على ذلك يمكن أن نفسر ما حدث في المغرب من هامش ديمقراطي سنتي 1975 و 1976، الذي جاء نتيجة التأثير بهذا المناخ العام الناشر لظلاله على الصعيد الدولي.

وسوف يجاري المغرب هذا المناخ بتوقيعه على العهد الدولي المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يوم 19 جانفي 1977، بينما صادق عليه في نيويورك يوم 3 ماي 1979³. كما وقع المغرب على العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية في 19 جانفي 1977⁴، وصادق عليه بتاريخ 3

¹ حبيب خداح: الجزائر والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان، المحاماة، مجلة منظمة المحامين منطقة تيزيوزو، الجزائر، العدد 1 ماي 2004، 64.

² نفس المرجع، ص 65.

³ Textes internationaux relatifs à la protection internationale des droits de l'homme –Vol 1: Droit international des droits de l'homme, Institut international des droits de L'homme, Pp 49 et S.

⁴ – IBid, Pp 100 et S.

ماي 1979، وهو الذي يضمن الحق في حرية الرأي والتعبير بنفس ما نص عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان¹.

بينما تبقى الجزائر إلى غاية لحظة مصادقة المغرب على العهدين، والتي تبعد عن لحظة الاستقلال بحوالي 17 سنة خارج دائرة الدول المهمة بالقواعد المعيارية ذات الطابع العالمي والمتعلقة بحقوق الإنسان، وبالتالي خارج مجموعة الدول الموقعة على المواثيق ذات الصلة بها، وذلك بالرغم من أنها كانت من بين أشد الدول المناهضة لحركة الاستعمار واسترجاع الشعوب لسيادتها وحريتها وتمتعها بكل حقوق الإنسان، كما أنها كانت من بين الأعضاء الأكثر نشاطا من بين كل الأعضاء المنضوين تحت لواء حركة عدم الانحياز.

وحتى إذا انتقلنا إلى العقد التالي أي إلى غاية عام (1988) لوجدنا أن حصيلة الدول العربية المصدقة أو المنضمة ارتفع من ستة دول إلى عشرة دول فقط، ولا تظهر منها الجزائر ولم تصدق أية دولة عربية على البروتوكول الاختياري².

وإذا استعملنا لغة المنظمة العربية لحقوق الإنسان في تقريرها الصادر لعام 1988، فإنه حتى العام المذكور نجد أن لكل من الجزائر والمغرب دستورين دائمين، لكن الجزائر لازالت حتى هذه السنة لم تصادق على العهدين الدوليين لحقوق الإنسان باعتبارهما ذا صلة كبيرة بحرية الإعلام.

ولم تنضم إلى اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة غير ثلاث أقطار عربية، وإلى اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة غير دولتين³.

ومن هنا يمكننا إدراك وبجلاء مدى (السير السلحفائي) الذي تخطوه الجزائر في التصديق أو الانضمام للاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان بشكل عام وحرية الإعلام بشكل خاص، والدليل على ذلك أن الجزائر لم تصادق على العهدين سوى عام 1989 .

ففيما يتعلق بموقف الجزائر تجاه العهدين والبروتوكولين، فإن ما تنبغي الإشارة إليه في هذا الصدد هو أن الجزائر تأخرت كثيرا للقيام بالتصديق على هذه المواثيق، ولم تقم بذلك إلا تحت ضغط الشارع الذي عرفته على إثر ما اصطلح على تسميته بأحداث 05 أكتوبر 1988، وما ترتب عنها من آثار وأبعاد سياسية واجتماعية واقتصادية وثقافية أرغمت السلطات الجزائرية على التصديق على أغلب المواثيق الدولية التي لها علاقة مباشرة بحقوق المواطنين وكرامتهم وسلامتهم الجسدية والمعنوية، ومن أهمها العهدان المذكوران أعلاه.

وبذلك إن العقد الثالث (عقد التسعينات) قد شهد اتجاهاً متزايداً (نسبياً) ومقارنة مع العقود السابقة، نحو التصديق أو الانضمام إلى تلك الاتفاقيات والمواثيق الدولية⁴.

¹ دراسة حول مشروع تعديل قانون الصحافة بالمغرب لسنة 2002 ، مرجع سابق، ص 4.
² عبد الله ظريف: حماية حقوق الإنسان وآلياتها الدولية والإقليمية، المستقبل العربي، العدد 134، 1990/4، ص22.
³ أنظر: تقرير المنظمة العربية لحقوق الإنسان لعام 1988، ص27.

لقد وقعت الجزائر على البروتوكول الاختياري الأول²، بينما المغرب لم يصادق حتى الآن على البروتوكول الاختياري الملحق بالاتفاقية الدولية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية. وتكمن أهمية هذا الأخير في كونه يخول لكل مواطن - أي كل صحفي أُرِجل إعلام - أن يرفع إلى لجنة حقوق الإنسان بالأمم المتحدة تقريراً عن الانتهاكات التي تتعرض لها حقوقه. ونظراً لما لهذا الأمر من فائدة كبيرة على حقوق الإنسان في المغرب، فإن الحكومة المغربية مطالبة في هذا الظرف بالضبط أن تصادق عليه حتى يكتمل بذلك ما صادقت عليه من وثائق في هذا المجال³.

أما بالنسبة للمواثيق الإقليمية، فقد وقعت الجزائر على الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان في 10 أبريل 1986 وصادقت عليه في 01 مارس 1987⁴. كما وقعت الجزائر على البروتوكولين الملحقين به أحدهما المنشئ للمحكمة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب وذلك بتاريخ 13 جويلية 1999 وصادقت عليه في 22 أبريل 2003⁵، كما وقعت على البروتوكول الملحق بالميثاق والمتعلق بحقوق المرأة في إفريقيا بتاريخ 29 ديسمبر 2003 دون مصادقة لحد الآن، بينما لم تصادق المغرب لا على الميثاق الإفريقي ولا على أي من البروتوكولين الملحقين بهما⁶.

كما وافقت الجزائر على "إعلان القاهرة لحقوق الإنسان في الإسلام" الصادر عن مؤتمر وزراء خارجية الدول الإسلامية في العام 1990، وهو وثيقة إرشادية لا تحتاج إلى تصديق. كما وافقت على "الميثاق العربي لحقوق الإنسان المعدل"، الذي اعتمدته القمة العربية في تونس في ماي 2004 ولكنها لم تصادق عليه شأن معظم البلدان العربية.

وكذلك الحال بالنسبة للمغرب الذي وافق على "إعلان القاهرة لحقوق الإنسان في الإسلام"، الصادر عن مؤتمر وزراء خارجية الدول الإسلامية عام 1990، كما وافق على "الميثاق العربي لحقوق الإنسان المعدل"، لكنه لم يصادق عليه شأن معظم الدول العربية.

هذا ويخضع المغرب للشروط الخاصة المتعلقة بحقوق الإنسان، باعتباره طرفاً في الشراكة الأورومتوسطية التي دشنت في سنة 1995 على قاعدة إعلان برشلونة⁷، حيث تلزم الشراكة الأورومتوسطية جميع الدول الأعضاء باحترام الحقوق والحريات الأساسية، حينما نصت على احترام "حقوق الإنسان والحريات الأساسية وضمن ممارسة هذه الحقوق والحريات لكل شخص، وخاصة

¹ Textes internationaux relatifs à la protection internationale des droits de l'homme –Vol 1, Op Cit, Pp 46 et suit - 97 et S.

² I Bid, Pp 167 et suit .

³ علي كريمي، حقوق الإنسان والحريات العامة في المغرب بين طموح التغيير وإكراه الظروف السياسية، المرجع السابق، ص 72.

⁴ Textes internationaux relatifs à la protection internationale des droits de l'homme –Vol 1, Op Cit, Pp 1002 et S.

⁵ I Bid, Pp 1010 et S.

⁶ I Bid, Pp 1024 et S.

⁷ دراسة حول مشروع تعديل قانون الصحافة بالمغرب لسنة 2002 ، مرجع سابق، ص 4.

حريات التعبير والتجمع سواء لأهداف سلمية أو فكرية أو عقائدية أو دينية، بشكل فردي أو إلى جانب أعضاء من نفس المجموعة دون تمييز حسب العرق، والجنسية واللغة والجنس أو الدين"¹.

فضلاً عن ذلك نشير إلى الاتفاقية المتعلقة بالقضاء على التمييز العنصري بكافة أشكاله والمعتمدة بواسطة الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها رقم 2106 (ألف xx) المؤرخ في 21 ديسمبر 1965، والتي دخلت حيز النفاذ في 04 جانفي 1969 طبقاً لأحكام المادة 19 من الاتفاقية وقد صادقت عليها كل من الجزائر والمغرب في 14 فيفري 1972 و18 ديسمبر 1970 على التوالي²، وكذلك الاتفاقية المتعلقة بإلغاء التمييز ضد المرأة وإعطائها حقوقها السياسية المعتمدة في 18 ديسمبر 1979 والتي دخلت حيز النفاذ في 3 سبتمبر 1981، وصادقت عليها كل من المغرب والجزائر في 21 جوان 1993 و22 ماي 1996 على التوالي³. ونجد أيضاً الاتفاقية المتعلقة مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة والمعتمدة بموجب القرار رقم 46/39 في 10 ديسمبر 1984 دخلت حيز النفاذ في 26 جوان 1987 طبقاً لمقتضيات المادة 27 وصادقت عليها كل من الجزائر والمغرب في 12 سبتمبر 1989 و21 جوان 1993 على التوالي⁴. واتفاقية حقوق الطفل المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها رقم 25/44 المؤرخ في 20 نوفمبر 1989 والتي دخلت حيز التنفيذ في 2 سبتمبر 1990 طبقاً للمادة 49 منها، وقد صادقت عليها كل من الجزائر والمغرب وذلك بتاريخ 16 أفريل 1993 و21 جوان 1993 على التوالي⁵. والاتفاقيات الخاصة باللاجئين والتي تم اعتمادها في 28 جويلية 1951 ودخلت حيز التنفيذ في 22 أفريل 1954، وقد صادقت عليها أيضاً الجزائر في 21 فيفري 1963 والمغرب في 7 نوفمبر 1956⁶. كما صادقت كل من المغرب والجزائر على "اتفاقية حماية العمال المهاجرين وأفراد أسرهم" عامي 2003 و2005 على التوالي.

ونظراً لعلاقة اتفاقيات منظمة العمل الدولية الثماني المعنية بحقوق الإنسان بمجال النشاط الإعلامي والصحفي فقد صادقت عليها الجزائر، وهي كما يلي: "الاتفاقيتان المرقمتان (87) و(98) المعنيتان بحرية التجمع والمفاوضة الجماعية" عام 1962، و"الاتفاقيتان المرقمتان (29) و(105) المعنيتان بالقضاء على السخرة والعمل الإجباري عامي 1962 و1969 على التوالي، و"الاتفاقيتان المرقمتان (100) و(111) المعنيتان بمنع التمييز في العمل وشغل الوظائف" عامي 1962، و1969 على التوالي، و"الاتفاقيتان المرقمتان (138) و(182) المعنيتان بمنع استخدام الأطفال والقاصرين" عامي 1984، 2001 على التوالي.

¹ نفس المرجع، ص 4.

² Textes internationaux relatifs à la protection internationale des droits de l'homme –Vol 1, Op Cit, P 203 et S.

³ I Bid, pp 264 et S.

⁴ I Bid, pp 405 et S.

⁵ I Bid, pp 485 et S.

⁶ I Bid, pp 629 et S.

ونفس الشيء بالنسبة للمغرب الذي انضم كذلك إلى اتفاقيات منظمة العمل الدولية السبع المعنية بحقوق الإنسان، وهي: الاتفاقية رقم (98) المتعلقة "بحق التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية" سنة 1957، و"الاتفاقيتان المتعلقةتان بالسخرة والعمل الإجباري" سنتي 1957، 1966 على التوالي، و"الاتفاقيتان المتعلقةتان بالقضاء على التمييز في شغل الوظائف" سنتي 1979، 1963 على التوالي، و"الاتفاقيتان المتعلقةتان بمنع استخدام الأطفال والقاصرين" سنتي 2000، 2001 على التوالي.

في الأخير وليس آخراً فإن الزيادة النسبية في عدد الدول العربية المصدقة على الاتفاقيات الدولية، تفسرها المتغيرات والانعكاسات الدولية، وأهمها سقوط الاتحاد السوفييتي وغيره من الأنظمة الشمولية والفشل الذريع الذي منيت به هذه الدول وانعكاسات ذلك على شعوبها، مما أدى بشكل غير مباشر إلى طرح المسألة على الأنظمة العربية، إضافة إلى ما يسمى (بهيمنة المفهوم) والحكم الأخلاقي الذي تواجه به الدول المتخذة موقفاً سلبياً من قضايا حقوق الإنسان واتفاقياتها الإقليمية أو الدولية، ويمكن التحدث أيضاً - ولو بشيء من الحذر - عن منع الدول الغربية إعطاء المساعدات إلى الدول التي لا تحترم حقوق الإنسان حسب التعبير السياسي والإعلامي السائد.

كل هذه الظروف أثرت بشكل مباشر أو غير مباشر على موقف الدول العربية ومنها الجزائر والمغرب من قضايا حقوق الإنسان، ودفعتها إلى التوقيع أو التصديق على الاتفاقيات المتعلقة بحرية الإعلام، إضافة إلى ما سيتركه توقيعها على هذه الاتفاقيات من آثار إيجابية على موقفها أمام الرأي العام العالمي، وعلى موقفها - وإن يكن غير ظاهر بشكل واضح - أمام شعوبها.

غير أنه علينا أن لا نغرق في التفاؤل ونعتقد أن مجرد التصديق أو الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية يمثل كل شيء بالنسبة للإنسان وحقوقه وحياته وعلى رأسها حرية الإعلام. لا شك أن ذلك يمثل خطوة مهمة في سبيل الإقرار والاعتراف بها، إلا أنه ينبغي الاتجاه نحو الخطوة الأهم وهي التطبيق الفعلي والعملي لهذه الاتفاقيات على أرض الواقع الأمر الذي يحولها من مجرد نصوص تتلى وتقرأ إلى واقع يعيشه المواطنون داخل أوطانهم وبلادهم.

أما عن تفسير إحجام أو التأخر لدى الجزائر كعديد من الدول العربية عن التوقيع على مثل هذه الاتفاقيات إلا مؤخراً، فلا شك أن التعليل الذي تطرحه الدول نفسها هو أن موضوع حقوق الإنسان يندرج ضمن الاختصاص الداخلي للدولة، ولا ينبغي إخضاعه لأي نوع من التشريع أو الرقابة الدولية، إضافة إلى طرح بعض الدول العربية الرأي الذي يتعلق بأن الإعلانات والاتفاقات الدولية إنما تعبر عن المفهوم الغربي للإنسان، وفي هذا ما يتعارض مع الفهم الإسلامي لدور الإنسان ووظيفته، وبالتالي فهذه الاتفاقيات ليست عالمية بقدر ما هي نتاج حضارة خاصة بعينها.

وهناك نقطة أخرى تتعلق بالدول العربية التي ترفض الإشراف الدولي على قضايا حقوق الإنسان، وما يتبع ذلك من تدخل في شؤونها الداخلية (لاسيما البروتوكول الاختياري) الذي يرتب التزامات محددة بالنسبة للدول التي صدقت عليه، ولذلك كان احترام قواعد القانون الدولي متوقف على إرادة الدول لوضعها موضع التنفيذ، وهو أمر غالباً ما يصطدم بمبدأ سيادة الدولة، وعدم التدخل في شؤونها

الداخلية، فالدول تضع بين أيديها مجموعة من الوسائل السياسية والقانونية¹، ومن بينها التحفظات على جزء معين من اتفاقيات حقوق الإنسان لتتصل من بعض قواعد القانون الدولي الغير متناسبة مع قضايا مرتبطة إما بالدين أو بقانون مرتبط بالشرع الإسلامي، أو بقانون مرتبط بمسائل سياسية، أو يتناقض مثلاً مع عادات شعبها، وأنماط تصرفاته الداخلية، ويهدف التحفظ إلى إظهار ممانعة الدولة عند التوقيع أو التصديق على الاتفاقية، أو على بنود معينة منها لا تتماشى مع نظمها الداخلية، ومخافة أن تلغي هذه النصوص القوانين الداخلية للدولة المتحفظ، خاصة وأن الاتفاقيات الدولية تأتي في مرتبة أعلى من مرتبة القوانين الداخلية.

كثيرة هي الأسباب التي تتعلل بها الدول لإبداء تحفظاتها على بنود من المعاهدات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، وبالنسبة للمغرب غالباً ما يثير تحفظاته بشأنها معتمداً على التناقض الممكن أن يحصل بينها وبين مفهوم الأسس السياسية والدينية للدولة المغربية، أو تهم الأحوال الشخصية أو المسألة المرتبطة بالعقيدة الإسلامية².

بعد تطرقنا بالعرض والتحليل الوجيزين لمختلف المواثيق الدولية لحقوق الإنسان والتي تشكل في جملتها ما يسمى بالقانون الدولي لحقوق الإنسان، وموقف الجزائر تجاهه تبين لنا بأن تبني الجزائر لتلك المواثيق المكونة له لم يكن عن قناعة من المسؤولين في أعلى هرم السلطة، بقدر ما كان نتيجة ظروف وعوامل داخلية تعود بالدرجة الأولى إلى تزايد ضغط المواطنين والمواطنات الجزائريين للمطالبة بحقوقهم وحررياتهم الفردية والجماعية، خاصة خلال وبعد أحداث 05 أكتوبر 1988. كما يعود ذلك أيضاً لعوامل خارجية غذتها الانتقادات التي لم يتوان الرأي العام الدولي في توجيهها للسلطات الجزائرية بشأن التدني والتدهور الخطيرين لحقوق الإنسان الذي عرفته بلادنا خلال سنوات التسعينات من القرن الماضي، الأمر الذي دفع ببعض المنظمات الدولية غير الحكومية النشطة في مجال حقوق الإنسان، كمنظمة العفو الدولية وغيرها، تطالب آنذاك بتشكيل لجنة مستقلة للتحقيق في تلك الوضعية. وأمام هذا الوضع ومن أجل تغيير الرأي العام الدولي للصورة القاتمة التي تكونت لديه بشأن وضعية حقوق الإنسان بالجزائر³، عملت السلطات الجزائرية على التعجيل بالتصديق على مختلف المواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان أو الانضمام إليها.

إن هذا ما دفع بالبعض إلى القول بأن الجزائر، وبالرغم من حداثة وقصر التجربة الديمقراطية فيها وبالمقارنة مع بعض البلدان الغربية، وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية التي لها خبرة واسعة وباع طويل في مجالي الديمقراطية وحقوق الإنسان تعتبر من بين البلدان الرائدة في هذا المجال. إلا أنه ومع ذلك، فبالنظر للظروف الأمنية الصعبة التي مرت بها الجزائر خلال العشرية الماضية، وبالنظر لانتهاج السلطات لبعض الأساليب القانونية وغير القانونية التي أدت في كل الأحوال إلى التقليل من شأن وفعالية تلك المواثيق في أرض الميدان لتبقى نظرية فقط، فيمكن القول بأن هدف الجزائر من

¹ علي كريمي: حقوق الإنسان والحريات العامة في المغرب بين طموح التغيير وإكراه الظروف السياسية، مرجع سابق، ص 101.

² نفس المرجع، ص 102.

³ حبيب خدّاش: مرجع سابق، ص 102.

اعتمادها لتلك المواثيق لم يكن إلا بهدف إسكات ضغط الرأي الوطني والدولي، وهو بالتالي، حسب رأي بعض الملاحظين موجه للاستهلاك الخارجي ولتلميع صورة الجزائر على الصعيد الدولي ليس إلا¹.

وكذلك الحال بالنسبة للمغرب الذي وجد نفسه محاطا بعدد من الاتفاقيات الدولية ذات الصبغة الحقوقية، والتي تنص بنود فصولها على ترسيخ عدد كبير من الحريات داخل إطار الممارسة السياسية أو الفكرية أو الاجتماعية أو غيرها من المجالات التي من شأنها أن تركز الفعل الحقوقي لدى الإنسان، مما جعله مضطرا لتعديل عدد من النصوص القانونية تماشيا مع هذه الظروف الدولية، وهي القاعدة المنطقية التي تنطلق منها أي دولة لقبول فصول أي اتفاقية دولية. غير أن كون المغرب من الدول العربية يجعل قبوله لهاته الاتفاقيات ذا طابع خاص هو الآخر، فسيحتم عليه هذا الانخراط - مثل جل الدول العربية - إظهار محاولة تعديل خيوط المعادلة، وقلبا أحيانا تماشيا مع ما تنص عليه هذه البنود من حقوق وحريات².

المطلب الثاني

تباين في إحالة الديباجة على القانون الدولي لحقوق الإنسان المتعلق بحرية الإعلام

إن الإحالة على القانون الدولي لحقوق الإنسان وحرية الإعلام في الديباجة ليس لها وجود في الجزائر كما هو الحال بالنسبة لبعض الدساتير، بينما قد أفلح المؤسس الدستوري المغربي في ديباجته إلى حد بعيد في الإحالة على القانون الدولي لحقوق الإنسان (الفرع الأول). وحتى إذا كانت هذه الإحالة موجودة، فإنه يمكن القول أنها لا تعني بالضرورة احتراماً أكيدا لحقوق الإنسان برمتها وبصفة نهائية كما سلف الذكر (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مدى إحالة الديباجة على القانون الدولي لحقوق الإنسان وحرية الإعلام

البادي أن ديباجة الدساتير لا تضع أي التزام خاص على عاتق الدولة، حيث لا يظهر أن لها قيمة دستورية كما هو عليه الحال بالنسبة لمتن الدستور، فهي إن وجدت تقتصر على عرض أسباب ودواعي وظروف وضع القانون الأساسي كما هو الحال في كل من الجزائر والمغرب. إلا أنه بالنسبة للمغرب قد تفرد بجعل الديباجة جزء من الدستور وقد وردت الإشارة إل ذلك بشكل صريح، بالمقابل فإنه بالنسبة للجزائر لا توجد أية إشارة من هذا القبيل.

¹ حبيب خدّاش: مرجع سابق، ص 103.

² أسماء أصبير: الصحافة المغربية بين النص التشريعي وحدود المقدس، دمشق: دار التكوين للتأليف والترجمة والنشر، 2009، ص 71.

إن نفس المنحى أخذ به الدستور الفرنسي حيث لم يتضمن أية إشارة لذلك، ولكن يبدو أن المجلس الدستوري الفرنسي قد أقر في أكثر من قرار القيمة القانونية للتوطئة أو ما يسمى بالديباجة، باعتبارها جزءا من الدستور، واعتبر مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن أن خرق مقرر إداري لمقتضيات توطئة الدستور يستوجب إبطاله.

ولقد علق الفقيه « Rivero » على هذا القرار المؤرخ في 16 جويلية 1971 معتبرا أن توطئة الدستور لها القيمة القانونية كنص الدستور ذاته¹.

إن النقاش حول القيمة القانونية لديباجة الدستور المغربي، قد كان محل فصل صريح بواسطة الموقف الجريء للمؤسس الدستوري الذي أقر بالقيمة الدستورية للديباجة، إلا أنه يمكن التمييز بين الديباجة التي تحتوي مجموعة من القواعد القابلة للتطبيق مباشرة، والديباجة التي تتضمن مجموعة قيم تأتي بها أحكام دستورية ذات طابع إجباري، وذلك يعني الاختلاف بين القاعدة القانونية الملزمة والقيمة القانونية الملزمة، فالقاعدة القانونية قابلة للتطبيق مباشرة، وبذلك فالإزاميتها موجهة نحو كل الفاعلين في الساحة القانونية.

إن الديباجة في الدساتير الفرانكفونية لا تأخذ عادة شكل مجموعة من المواد المنظمة، ولكنها تظهر كمجموعة من الأحكام المحررة بطريقة أدبية يلجأ فيها البعض إلى نصوص ذات بعد دولي وعالمي أو يحيل عليها في أقل الأحوال، ويظهر أن الدساتير المغربية لم تبتعد عن هذا التصور الكلاسيكي. فالموقف المغربي من خلال ديباجة دستوره فريد من نوعه من حيث الأسلوب الذي أحال به على القانون الدولي لحقوق الإنسان، هذا من جهة ومن جهة أخرى من حيث أسلوب تقديره لمدى القيمة القانونية لهذه الديباجة.

فبينما تنص ديباجة الدستور الجزائري على أن "الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية ... في مجتمع تسوده الشرعية، ويتحقق فيه تفتح الإنسان بكل أبعاده"، نجد أن ديباجة الدستور المغربي تنص على أن " المملكة المغربية، ... تؤكد وتلتزم بما يلي : ... - حماية منظومتها حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والنهوض بهما، والإسهام في تطويرهما، مع مراعاة الطابع الكوني لتلك الحقوق، وعدم قابليتها للتجزئة". هذا التأكيد الأخير على البعد القانوني الدولي يكشف بأن فكرة حقوق الإنسان ماثلة في ذهنية المؤسس الدستوري المغربي كإحدى الثوابت التي يرتبط بها، بينما يكون استعمال مصطلح "الحقوق والحريات" من قبل الدستور الجزائري قد سمح للمؤسس الدستوري بذلك أن يميز بين - على الأقل على المستوى الاصطلاحي - الحقوق والحريات المكرسة في التشريع الداخلي وحقوق الإنسان التي تعتبر بمثابة حريات مكرسة من خلال نصوص ذات بعد دولي كما هو الحال بالنسبة للتنصيص الحاصل في الدستور المغربي "حقوق الإنسان".

ففي الموقف الجزائري لم يذهب المؤسس الدستوري إلى تأكيد وإضفاء القيمة الدستورية لحقوق الإنسان في الديباجة نظرا للدلالات الرمزية لذلك، إن هذا يتأكد من خلال النظر إلى الصيغة التالية

¹ « Première confirmation qui met fin à toute controverse le préambule de la constitution de 1958, en fait partie, il possède la même force juridique que le reste du texte, le contrôle de constitutionnalité d'étant qu'il consacrent ». Note : Rivero. J, Actualités juridiques, 1997, p 137.

أيضا: "الشعب الجزائري شعب حر، ومصمم على البقاء حرا ... إن الشعب الجزائري ناضل ويناضل دوما في سبيل الحرية والديمقراطية ويعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات دستورية، أساسها مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية، والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية، والمساواة، وضمان الحرية لكل فرد".

إن هذه الأحكام التي توضح ربط المؤسس الدستوري للشعب الجزائري بفكرة الحرية والديمقراطية كقيم وليس باعتبارها قاعدة قانونية، لم يترجمها من جانب بالارتباط بالقانون الدولي العام كما فعل المؤسس الدستوري المغربي، أو ربط محتواها المثالي بالمبادئ المعلن عنها في ميثاق الأمم المتحدة الذي كان له أثر في تكريس حقوق الإنسان. فهل كان من اللازم وجود إحالة واضحة على القانون الدولي لحقوق الإنسان؟

إن هذه الإشكالية مشروعة بالنظر إلى أن ديباجة بعض الدساتير التي تحيل وبدون غموض على النصوص الدولية والعالمية أو الإقليمية لحقوق الإنسان، فديباجة الدستور المغربي الحالي وكذلك الدستور الفرنسي لعام 1946 أشارت وبشكل صريح للنصوص العالمية.

لقد أعلن المغرب في ديباجة الدستور المعدل لسنة 1996، أنه "... وإدراكا منها لضرورة إدراج عملها في إطار المنظمات الدولية، فإن المملكة المغربية، العضو العامل النشط في هذه المنظمات، تتعهد بالتزام ما تقتضيه مواثيقها من مبادئ وحقوق وواجبات وتؤكد تشبثها بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا"¹. وقد أعاد دستور 2011 تقريبا نفس الصياغة مع تغيير بسيط يخص الإطار الذي تلعب فيه المملكة دورها بخصوص حماية حقوق الإنسان، فقد جاء في ديباجة هذا الدستور أنه: "وإدراكا منها لضرورة تقوية الدور الذي تضطلع به على الصعيد الدولي، فإن المملكة المغربية، العضو العامل النشط في المنظمات الدولية، تتعهد بالتزام ما تقتضيه مواثيقها، من مبادئ وحقوق وواجبات، وتؤكد تشبثها بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا. كما تؤكد عزمها على مواصلة العمل للمحافظة على السلام والأمن في العالم". وتضيف الديباجة أيضا: "وتأسيسا على هذه القيم والمبادئ الثابتة، وعلى إرادتها القوية في ترسيخ روابط الإخاء والصداقة والتعاون والتضامن والشراكة البناءة، وتحقيق التقدم المشترك، فإن المملكة المغربية، الدولة الموحدة، ذات السيادة الكاملة، المنتمية إلى المغرب الكبير، تؤكد وتلتزم بما يلي: ... حماية منظومتها حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والنهوض بهما، والإسهام في تطويرهما، مع مراعاة الطابع الكوني لتلك الحقوق، وعدم قابليتها للتجزئة.

- حظر ومكافحة كل أشكال التمييز، بسبب الجنس أو اللون أو المعتقد أو الثقافة أو الانتماء الاجتماعي أو الجهوي أو اللغة أو الإعاقة أو أي وضع شخصي، مهما كان...".

أما النموذج الثاني والمتعلق بديباجة دستور الجمهورية الرابعة فيعلن أن: "الجمهورية الفرنسية ودية لتقاليدها، وتنماشى مع قواعد القانون الدولي العام"، ويوجد من بين هذه الاتفاقيات الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في سنة 1948 الذي يعد، في إطار القانون الدولي، بمثابة المرجع الأساسي في مجال حقوق الإنسان، حيث يضمن فصله التاسع عشر الحق في حرية التعبير والحق في

¹ دراسة حول تعديل مشروع تعديل قانون الصحافة بالمغرب لسنة 2002، مرجع سابق، ص 4.

الحصول على المعلومات، بعدما نص على أن : "لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية في اعتناق الآراء دون أي تدخل، واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقييد بالحدود الجغرافية"¹.

إن تأكيد دستور 17 أكتوبر لعام 1996 في ديباجته على تشبث المملكة المغربية بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا، هو بمثابة اعتراف صريح بالتزاماتها بإعمال المقتضيات الواردة في الاتفاقيات والصكوك الدولية المتعلقة بحماية حرية الصحافة، وبأنها تشكل جزء لا يتجزأ من التشريع المغربي².

فالتنصيص على التعهد باحترام حقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا في ديباجة الدستور يكتسي قيمة قانونية خاصة، ويحمل بين طياته دلالات عميقة من حيث الترتيب الدستوري³، وذلك سواء تجاه حقوق الإنسان بشكل عام، أو تجاه حرية التعبير والإعلام بشكل خاص. فعلى مستوى متن الدستور المغربي لعام 2011 يبدو أن الخطاب المتعلق بهذه الحرية قد أخذ تطورا ملحوظا ومتقدما بالمقارنة مع الدساتير السابقة، كما أنه يفترض لذلك حدوث تطورات جذرية على التشريع المغربي المتعلق بالصحافة والإعلام في أي مراجعة جديدة لهذا القانون في المستقبل.

فبعد تحديد الديباجة لهوية الدولة، تؤكد على تأصيل التزامات الدولة بالتعهد باحترام المعايير الدولية لحقوق الإنسان، وتعتبر أن حماية الحريات الأساسية بمفهومها الكوني هي أحد العناصر التي تندرج في مقومات هوية الدولة المغربية والثابت التي يقوم عليها النظام السياسي المغربي، كما هو الشأن بالنسبة للدعامات الأخرى كالإسلام والملكية الدستورية والوحدة الترابية.

ومن ثم، فمجال العلاقة الثنائية التي تجمع الدولة المغربية بحرية الصحافة تستمد مرجعية أحكامها من الإطار العالمي لحقوق الإنسان، والتي على أساسها انتقلت حرية الصحافة من الشؤون الداخلية المرتبطة بالمجال المحفوظ للدولة، لتتصهر وتندمج في الالتزامات المتعلقة باحترام المعايير الدولية لحماية حقوق الإنسان.

وإن حاولنا تحليل عبارة "حقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا" الواردة في ديباجة الدستور، فسنجد أنها تعكس بشكل جلي كونية المبادئ الدولية لحرية الصحافة، على أساس أن مبادئ حرية التعبير والرأي والتماس المعلومات ونقل الخبر، هي ثابتة المضمون وتحمل نفس المقتضيات والدلالات ولا تختلف من دولة إلى أخرى، وبالتالي لا يجب أن تتأثر بالأنظمة السياسية أو نمط الحكم، حتى لا يتم مصادرتها على نحو تعسفي أو غير قانوني قد يؤدي إلى حرمان المواطن من الحق في الخبر والتوصل بالمعلومات⁴.

إن مجرد الإحالة على القانون الدولي لحقوق الإنسان في ديباجة الدساتير المغربية تبقى غير أكيدة النتائج، ولا تعني في نهاية المطاف ضرورة احترام حقوق الإنسان وحرية الإعلام وفقا للمعايير

¹ دراسة حول تعديل مشروع تعديل قانون الصحافة بالمغرب لسنة 2002، مرجع سابق، ص 4.

² يوسف البحيري: حرية الصحافة في المغرب بين الحق في الخبر وقيد القانون، المجلة المغربية للدراسات القانونية والقضائية، العدد 2 فبراير 2010، ص 74.

³ نفس المرجع، ص 75.

⁴ يوسف البحيري، مرجع سابق، ص 75.

الواردة في المواثيق الدولية الدولية، ومن ذلك حرية الإعلام يمكن أن يرد التنصيص عليها في القوانين الداخلية دون مراعاة ما ورد في هذه المواثيق بالرغم من المصادقة عليها من قبل الدولة.

الفرع الثاني

الإحالة على القانون الدولي لحقوق الإنسان وحرية الإعلام لا تفي بالضرورة الالتزام به

إن إلقاء نظرة خاطفة على ديباجة بعض الدساتير تسمح بملاحظة أن الإحالة على القانون الدولي، وبالخصوص على القانون الدولي لحقوق الإنسان هي من الثابت، وأن هذه الإحالة التي تم اللجوء إليها في كثير من الدساتير بصورة واضحة لا تعني في الأصل سوى ضرورة الاحترام المعنوي الموجه لحقوق الإنسان، وهذا ما يستنتج من النظم القانونية في كثير من الدول العربية، وسواء كان ذلك في إطار التوجه الذي تصرح فيه الدول بالالتزام بقواعد القانون الدولي والانضمام إليها عبر المصادقة أي "الانضمام إلى" أو "الارتباط" بالنصوص الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، أو من خلال التوجه الذي يجعل من هذه القواعد الدولية جزء لا يتجزأ من الدستور.

يندرج تحت الاتجاه الأول نموذج ديباجة دستور المملكة المغربية الصادر بتاريخ 13-09-1996 الذي يصرح : "وعيا منها بضرورة إدراج نشاطها في إطار الهيئات الدولية، التي هي عضو نشط وحركي فيها، فالمملكة المغربية تتعهد بالالتزام بالمبادئ، والحقوق والواجبات الناجمة عن مواثيق الهيئات المذكورة سالفا وتعيد التأكيد على ارتباطها بحقوق الإنسان كما هو متعارف عليها عالميا..."، وهو نفس التوجه الذي حافظ عليه دستور عام 2011 الأخير. أما ديباجة الدستور الجزائري فتتبنى - كما ذكرنا - منطق خاص ولم يصل بها الأمر إلى نفس الصراحة التي أوتيتها المؤسس الدستوري المغربي، إذ تصرح وبغموض بأن الدستور: "... هو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية ... في مجتمع تسوده الشرعية، ويتحقق فيه تفتح الإنسان بكل أبعاده"، وهي وإن كانت نفس المبادئ التي تضمنها ميثاق الأمم المتحدة الذي أكدت على الالتزام به المادة 28 من تعديل 1996، إلا أنها تبقى تحتل الكثير من الغموض والتردد.

ويندرج ضمن الاتجاه الثاني نموذج دستور جمهورية الكونغو المؤرخ في 20-01-2002 حيث تنص الديباجة صراحة بأن الشعب الكونغولي (...) يعلن بأن المبادئ الأساسية المعلن عنها في النصوص الدولية المذكورة أدناه تعتبر جزءا مندمج بالدستور وهي :

-ميثاق الأمم المتحدة المؤرخ في 24 أكتوبر 1945.

-الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

-الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب المؤرخ في 26 جوان 1981.

-النصوص الدولية المصادق عليها قانونا والمتعلقة بحقوق الإنسان¹.

من الواضح بأنه لا يوجد مثل هذا التوجه في الدساتير الجزائرية والمغربية التي تؤكد على ارتباط المؤسس الدستوري في كلى البلدين بالقيم العالمية أكثر من ارتباطها بالقواعد القانونية الدولية، باستثناء

¹ دستور جمهورية الكونغو الديمقراطية، المؤرخ في 20-01-2002.

ما جاء من إشارة صريحة بخصوص حماية منظومتي حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني في دستور المملكة المغربية الأخير لعام 2011 إذ يعتبر بالتقدم الملحوظ، وبالرغم من كل هذا التنصيص فذلك يشكل في نهاية المطاف مجرد التزام معنوي وليس التزاما قانونيا يمكن العقاب على مخالفته، طالما أن التدابير التشريعية التي تعمل على تكريس ذلك لا يتم الاحتكام إليها فيما بعد، حيث تبقى هذه النصوص الدستورية مجرد أحكام عامة لا تجد طريقها إلى النور.

إذن لا تكفي الإشارة في ديباجة الدستور إلى الاعتراف بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا للقول باحترام الدولة لها وعدم انتهاكها، فمسألة الإعلان تلك قد تصير إجراء شكليا ما لم تترافق بضوابط قانونية مفصلة. ففي حقوق الإنسان ما هو وطني داخلي يمس المواطن في حياته اليومية هو الأهم، ومن أجله يتم تأكيد التشبث بالبعد الدولي لتلميع صورة الدولة في العلاقات الدولية، فالتأكيد على البعد الدولي ليس إلا تثبيتا لحقوق الإنسان. وإن كان عندما أعلن المغرب في دساتير 1992 و 1996 تمسكه بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا، بدأ في العمل مباشرة على اتخاذ بعض التدابير القانونية والتشريعية الداخلية من أجل تسهيل التمتع بهذه الحقوق وممارستها، وبدأ في تسليط الضوء على بعض مناطق الظل الممكن اعتبارها بؤر انتهاك للحقوق والحريات بشكل سافر، وفيما يلي بعض الأمثلة¹:

- فمما يتعلق بحرية الإعلام، نجد تراجع المشرع المغربي عن المنع والتوقيف الإداريين في مجال الرقابة على الصحف، كما عمل على فتح قطاع السمعي البصري أمام القطاع الخاص في العام 2003، وعمل على خفض من العقوبات السالبة للحرية في مجال جرائم الصحافة.
- وهو نفس التوجه الذي درج عليه كل من المؤسس الدستوري والمشرع الجزائريين بمجرد صدور أول دستور تعددي في البلاد سنة 1989 بعد المصادقة على العهدين الدوليين المتعلقين بحقوق الإنسان، في نفس السنة. فقد حظرت المادة 36 من دستور 1989 حجز المطبوعات وكل تسجيل إلا بالطرق القضائية، وأعيد تكريس ذلك في المادة 38 من تعديل 1996، كما رفع الاحتكار عن القطاع الصحفي المكتوب غداة صدور دستور 1989، وإن في نفس الوقت أبقى على القطاع السمعي البصري تحت السيطرة الحكومية إلى غاية العام 2012 بموجب القانون العضوي رقم 12-05.

فهل يتجاوز مقتضى منطوق متن الدساتير هذا النقص بتصريحها بأن الجزائر والمغرب ترتبطان بالقواعد الدولية لحقوق الإنسان ؟ إن دراسة المادتين 28 و 32 من الدستور الجزائري، وكذلك الفصل 19 من الدستور المغربي تسمح بالإجابة عن هذا التساؤل.

¹ علي كريمي، حقوق الإنسان والحريات العامة في المغرب بين طموح التغيير وإكراه الظروف السياسية، مرجع سابق، ص 101.

المطلب الثالث

الالتزام باحترام القانون الدولي لحقوق الإنسان وحرية الإعلام في متن الدستورين الجزائري والمغربي.

إن قضية انفتاح الدساتير الجزائرية والمغربية على القانون الدولي لحقوق الإنسان كان لها أثر على العلاقات بين القانون الداخلي والقانون الدولي، فدستور الجزائر لعام 1963 وإن قلل من مكانة المعاهدات الدولية التي لم يخصص لها إلا مادتين هما 42 و 44، ونفس الشيء بالنسبة للوثيقة الدستورية لسنة 1976، رغم نصه صراحة في المادة 11 منه على "موافقة الجمهورية على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان".¹

إن أهمية المعاهدات قد برزت بشكل أكثر بإعطائها مكانة أرفع من القانون الوطني الجزائري لتسمو على هذا الأخير في ظل دستور 1989، والتعديل الجديد لسنة 1996. إن المراجعة الدستورية لسنة 1996 سمحت من خلال نص المادة 28 من الدستور بتجاوز هذه الثغرة، وذلك بواسطة الصيغة الواضحة نسبيا لهذه المادة من جانب (الفرع الأول)، ومن جانب آخر بواسطة تبني تصور خاص بحقوق الإنسان بالاعتماد على استقلاليتها وشموليتها وتكامليتها من خلال المادة 32. ويبدو أن الدستور المغربي لسنة 2011 قد كان أيضا صريحا بخصوص تكريس هذه الحقوق الواردة في القانون الدولي من خلال الفصل 19 أكثر من نظيره الجزائري بكثير وبشكل متميز جدا قلما يوجد له نظير في الدساتير العربية والإفريقية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

صيغة المادة 28 والفصل 19 تؤكد التعهد والالتزام

باحترام القانون الدولي لحقوق الإنسان وحرية الإعلام

إن الدستور الجزائري وإن لم يكن أكثر وضوحا على غرار الدستور المغربي من خلال لجوئه في ديباجته إلى الوثائق الدولية والعالمية لحقوق الإنسان وحرية الإعلام، إلا أن متن الدستور الجزائري يصرح بتبنيه لتصور حقوق الإنسان وتندرج ضمنها حرية الإعلام كما هي متعارف عليها في النصوص المعترف بها عالميا ودوليا، وذلك من خلال ما جاء في المادة 28 التي تنص على أن "تعمل الجزائر من أجل دعم التعاون الدولي، وتنمية العلاقات الدولية بين الدول، على أساس المساواة، والمصلحة المتبادلة، وعدم التدخل في الشؤون الداخلية. وتتبنى مبادئ ميثاق الأمم المتحدة وأهدافه". وبذلك فإذا كانت المادة 32 تؤكد كما سنرى في الفقرة التالية التزام الدولة الجزائرية باحترام حقوق الإنسان، وهو ما يقتضي في البدء الاعتراف بالنصوص الدولية التي تؤكد لها وهو ما جاء في المادة

¹ حبيب خدّاش، مرجع سابق، ص 63.

28، وهذا يفترض أن هذه النصوص تحيل على ضرورة تبني هذه النصوص في النظام القانوني الداخلي وتصبح قابلة للتطبيق تجاه كل فرد يطالب بتطبيقها. هذا وسنرى في الفصل المتعلق بالمواثيق الدولية الملزمة ذات العلاقة بحقوق الإنسان بصفة عامة، بأن ميثاق الأمم المتحدة قد جعل من أهداف الأمم المتحدة "تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعا والتشجيع على ذلك دون تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ...¹"، كما يؤكد الميثاق على تعهد الدول أعضاء منظمة الأمم المتحدة بالقيام بأعمال انفرادية ومشاركة لتحقيق احترام ومراعاة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع².

نلاحظ على هذا المستوى، أن اختيار ضمان المفهوم العالمي لحقوق الإنسان يكشف عن إرادة ضمان ليس فقط القاعدة الدولية التي تكرسها، ولكن أيضا مضمونها الذي يعكس المعنى الحقيقي. ومنه فهذا المعنى أو هذا التصور يمكن أن يكون فلسفيا، وأيديولوجيا وقانونيا. فالتصور الفلسفي أو الإيديولوجي يختلف بحسب توجهات الدول والمحيط الاقتصادي والسياسي والاجتماعي. لهذا السبب، فإنه يمكن أن نعتبر أن المؤسس الدستوري المغربي كان صريحا في ضمان التصور القانوني لحقوق الإنسان المسوق حتميا من خلال العرف والقانون الدولي العام، أو بواسطة نصوص ذات بعد عالمي كالتي تكون من وضع الهيئات الدولية لحقوق الإنسان.

أما التصور الجزائي لحقوق الإنسان المستنبط من نص المادة 28، هو الآخر تصور عالمي يشهد على ارتباط إيمان البلاد بنصوص حقوق الإنسان وبتفسيرها المقبول عامة، طالما أن من أهم أهداف ميثاق الأمم المتحدة ومبادئها شيوع وتعزيز حماية حقوق الإنسان، إلا أنه لم ينجح للوصول إلى درجة التنصيص على الالتزام الصريح باحترام القانون الدولي لحقوق الإنسان وهو الذي له في الأخير علاقة مباشرة بحرية الإعلام، وهو ما فعله نظيره المؤسس الدستوري المغربي وذلك من خلال الفصل 19.

حيث يظهر أن الفصل 19 من الدستور المغربي لعام 2011 قد جاء بصيغة أوضح وأشمل في هذا الشأن كما رأينا. وكذلك الفصل 16 الذي يتعلق بضمان احترام وحماية حقوق المواطنين والمواطنات المغاربة المقيمين في الخارج حيث جاء فيه: "تعمل المملكة المغربية على حماية الحقوق والمصالح المشروعة لمواطنات والمواطنين المغاربة المقيمين في الخارج، في إطار احترام القانون الدولي، والقوانين الجاري بها العمل في بلدان الاستقبال. كما تحرص على الحفاظ على الوشائج الإنسانية معهم، ولاسيما الثقافية منها، وتعمل على تنميتها وصيانة هويتهم الوطنية..."، فهناك إشارة أخرى إضافة إلى ما ورد في الديباجة بشأن الاستناد إلى قواعد القانون الدولي واحترامها بشأن هذه الحقوق.

إن هذا التصور هو نتاج الشرطية السياسية والضغط الخارجي الذي يدحض حجة الخصوصية الثقافية شيئا فشيئا، كما يدل على أنه نتيجة للتطور المتنامي للتشريع المغربي الذي يؤمن - في أقل الأحوال بموجب النص - بحماية حقوق الإنسان في تصورهما العالمي الشامل والمتكامل، والمستقل والغير قابل للتجزئة، أي بما يضمن حتى حماية حرية الإعلام بمعاييرها الدولية.

¹ الفقرة الثالثة من المادة الأولى.

² المادة 56.

الفرع الثاني

نصي المادة 32 والفصل 19 يتبنيان التصور العالمي لحقوق الإنسان

يبدو أن كل من الدستورين الجزائري والمغربي لعامي 1996 و2011 على التوالي قد حاولا مجازاة التصور العالمي لمفهوم حقوق الإنسان عبر اعتماد صيغ معينة تفيد هذا الطرح، وإن كان يلاحظ وجود بعض التفاوت في الصياغة على مستوى كل دستور.

فبواسطة صيغة المادة 32 من الدستور الجزائري يمكن وضع حد للشكوك والغموض وعدم كفاية الأحكام الدستورية المتعلقة بهذه المسألة، وإن كان من جانب هناك انتقال من القواعد الدستورية التي تتضمن خطابا ذا بعد دولي (حقوق الإنسان) إلى قواعد تظهر في خطاب القانون الدستوري المقارن (الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن)، ويدعم ذلك وجود صياغة مظلمة على مستوى التنصيص الدستوري ذات طابع أدبي والتي تؤكد على أن هذه الحريات والحقوق "... تكون تراثا مشتركا بين جميع الجزائريين والجزائريات..."، وليس تراثا مشتركا "القيم الإنسانية"، فلم يتم من جانب آخر تجاوز ذلك إلى صياغة أكثر وضوحا يمكن أن يكون لها نتائج قانونية ملموسة.

سنلاحظ أن الصيغة المستعملة في المادة 32 ليست في مستوى الوضوح اللازم كما هو الحال في الدستور المغربي، حيث أن دراسة الدساتير المغربية تبين لنا خصوصية هذه القاعدة على الأقل من جانب وجهة النظر الاصطلاحية، فهذه الخصوصية تكون لها نتائج على طبيعة قيمة حماية حقوق الإنسان.

وبالرغم من أن النظام القانوني للحريات المنصوص عليه في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996 قد تضمن صورا عديدة من الميثاق العالمي لحقوق الإنسان، إلا أنه بنصه على أن " الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن مضمونة"، يكون بذلك قد ميز بين الحريات الأساسية والأصل فيها بذلك هي القاعدة الدستورية وبين حقوق الإنسان التي يكون أصلها هو القانون الدولي. إن هذا التمييز يجعلنا نعتقد أن إرادة المؤسس الدستوري فيها نوع من التردد في الاتجاه نحو تأكيد البعد المعياري لهذه الحقوق والحريات، ولو أنها في الأخير هي ليست سوى مجرد حقوق مصرح ومعلن عنها في القواعد القانونية.

لقد ذهب نص الفصل 19 من الدستور المغربي لعام 2011 إلى إقرار هذه الحقوق بصورة أكثر شمولاً وصراحة، كما هي في البعد الدولي الذي أتت به المواثيق الدولية ذات الصلة وبدون تمييز بين هذه الحقوق، حيث جاء نص الفصل كالاتي: "يتمتع الرجل والمرأة، على قدم المساواة، بالحقوق والحريات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، الواردة في هذا الباب من الدستور، وفي مقتضياته الأخرى وكذا في الاتفاقيات والمواثيق الدولية، كما صادق عليها المغرب، وكل ذلك في نطاق أحكام الدستور وثوابت المملكة وقوانينها.

تسعى الدولة إلى تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء.

وتحدث لهذه الغاية، هيئة للمناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز".

إن نصوص المادة 32 من الدستور الجزائري والفصل 19 من الدستور المغربي في ظاهرها يبدو أنها تتجاوز التناقض الكلاسيكي بين الديمقراطية البرالية التي تعطي الأولوية للحقوق المدنية والسياسية، والديمقراطية الاشتراكية التي تعطي الأولوية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية. فهي تؤكد من جانب آخر وبطريقة ضمنية على غرار النصوص ذات البعد الدولي، أن الحقوق مترابطة وعالمية ومتكاملة. فالمادة 32 من الدستور تؤكد بطريقة غير مباشرة أن الحقوق والحريات غير قابلة للتقسيم "... وتكون تراثا مشتركا بين جميع الجزائريين والجزائريات، واجبهم أن ينقلوه من جيل إلى جيل كي يحافظوا على سلامته، وعدم انتهاك حرمة". أما ديباجة الدستور المغربي بعد تأكيدها على حماية منظومتي حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والنهوض بهما، فإنها تضيف عبارة جميلة لها نتائج مهمة على كل الأصعدة السياسية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية وحتى الثقافية ومفادها حسبما جاء في النص "... ومع مراعاة الطابع الكوني لتلك الحقوق، وعدم قابليتها للتجزئة".

إن محتوى هذه العبارة يذكرنا بالقرار الأممي رقم 130/32 المؤرخ في 1977/12/16 الذي يصرح بأن: "إن كل حقوق الإنسان وكل الحريات الأساسية هي غير قابلة للانقسام كما أنها مترابطة، هذا وأن ترقية وحماية فئة من الحقوق لا يصرف ولا يعفي الدول من الالتزام بترقية وحماية باقي الحقوق".

إن إدراج مبادئ حقوق الإنسان وحرية التعبير بمختلف الوسائل ومنها الإعلام في صلب الدساتير والنص عليها في باب الحقوق والحريات العامة يجعل لهذه الحقوق سموا دستوريا لا باعتبار مصدرها الدولي، وإنما باعتبار أنها جزء مكون للدستور يتمتع بسمو مواد الدستور على التشريع العادي وحتى الاتفاقيات الدولية.

ولكن الذي يحول دون تحقيق الفعالية للمبادئ الدستورية لحقوق الإنسان وحرية الإعلام في دساتير المنطقة، أن كل هذه الدساتير تحيل على المشرع العادي في تنظيم الحقوق والحريات التي أوردتها على وجه الإجمال، ولكن المشرع يتجاوز سلطته الدستورية في تنظيم الحق إلى الاعتداء عليه وتقييده ومصادرته، وكل ذلك تحت تأثير عبارات من قبيل "وكل ذلك في نطاق أحكام الدستور وثوابت المملكة وقوانينها" كما جاء في الفقرة الأولى من الفصل 19 من الدستور المغربي.

وثمة ضمانتان تكفلان الحيلولة دون الاعتداء التشريعي على حقوق الإنسان وحرية الإعلام تذرعا بتنظيم هذه الحقوق، الضمانة الأولى: وتتمثل في وضع الحدود والفواصل المفاهيمية بين التنظيم المشرع دستوريا والتقييد غير الدستوري، والضمانة الثانية: هي إيجاد آلية فعالة للرقابة على دستورية القوانين يؤدي أعمالها إلى إبطال القوانين التي تعتدي على حقوق الإنسان المقررة في الدستور باعتبارها قوانين غير دستورية. كلتا هاتين الضمانتين يكفلها وجود محكمة دستورية تمارس عملها بكفاءة وحيدة واستقلال، وذلك هو الحال في المملكة المغربية، أو بواسطة اللجوء إلى تقنية المجلس الدستوري على شاكلة ما هو موجود في الجزائر، بشرط أن يفتح المجال أمامهما في ممارسة الرقابة على الدستورية وفق أسس سليمة وموضوعية بعيدة عن أهواء السياسة.

إن كل من الدستورين، الجزائري الذي يكتنفه نوع من الغموض في بعض الأحكام الخاصة بالإحالة على القانون الدولي لحقوق الإنسان، وكذا المغربي الذي يحيل صراحة على القانون الدولي لحقوق الإنسان، يسمحان بإدراج القانون الدولي في النظام القانوني الداخلي الجزائري والمغربي.

المبحث الثاني

الديساتير الجزائرية والمغربية تسمح بإدراج القانون الدولي في النظام القانوني الداخلي

إن كل من الدستورين الجزائري والمغربي يتماشيان مع مقتضيات الاتجاه الإرادي، حيث يتقبلان دون أي أساليب معقدة إدراج واستقبال القانون الدولي الاتفاقي في القوانين الوطنية، وهذا ما يسهل تشبع التشريع الوطني بالمبادئ المسوقة في هذا القانون. إن الانضمام إلى الاتجاه الإرادي يتحقق عبر اختيار أسلوب الإدخال الآلي الذي يسمح باندماج القانون الاتفاقي في النظام القانوني الداخلي الجزائري والمغربي (المطلب الأول)، وعبر أثر اندماج هذا القانون في النظام الوطني (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الإدخال الآلي خيار الدستورين الجزائري والمغربي بصدد القواعد المعيارية الدولية

إن بحث الجانب العملي في الدول يسمح لنا حسبما ذكرنا بالتمييز بين طريقتين لإدخال القواعد المعيارية الدولية، إحداها آلية والأخرى تستند إلى تقنية التحويل. فالقانون الدولي يترك للدول إمكانية اختيار الطريقة التي تستجيب وتتلاءم أكثر مع توجهاتها ومع خصوصية نظامها القانوني، بمعنى آخر أن كل دولة تضع بمطلق حريتها عن طريق دستورها وقوانينها الداخلية شروط تطبيق المعاهدات مما نتج عنه تباين أنظمة داخلية للدول فيما يخص تطبيق المعاهدات.

إن التقنية المختارة من قبل الدستور الجزائري بصدد إدخال القاعدة الاتفاقية محددة في المادة 132 بالنسبة للجزائر، بينما نجد الفصل 55 يعنى بتحديددها بالنسبة للدستور المغربي، وهي ذات طابع تقني له أثر على نظام إبرام الاتفاقيات، ولا تحتل أي غموض باعتبارها تعبر عن تبني الاتجاه الإرادي بصراحة، حيث يسمح بإدخال مباشر وآلي للقاعدة الدولية ضمن التشريع الداخلي.

إن كلا من الجزائر والمغرب تبنيا أيضا على غرار فرنسا نظاما متقدما منفتحاً على القانون الدولي في العموم وعلى القانون الدولي لحقوق الإنسان المتضمن حرية الإعلام بالخصوص، حيث نجد أن كلا من الدستورين الجزائري والمغربي قد استلهما طريقة الإدخال المحددة في النصين السابقين¹ من المادة 55 من الدستور الفرنسي.

إن هذا النظام يسمح بإدخال القواعد الاتفاقية دون أساليب معقدة، فإدخال هذه القواعد يستوجب في هذه الحالة، استكمال بعض الإجراءات والشكليات الدستورية المتعلقة بالمصادقة، ويتعلق الأمر

¹ المادة 132 من الدستور الجزائري والفصل 55 من دستور المملكة المغربية.

بإجراء التصديق (الفرع الأول)، كما يتوجب الأمر نشر الاتفاقيات المصادق عليها والمتعلقة بحقوق الإنسان ومنها حرية الإعلام (الفرع الثاني).

الفرع الأول

اشتراط التصديق لدخول الاتفاقيات والمعاهدات حيز التنفيذ

إن أي اتفاقية أو معاهدة مهما كان موضوعها لا يمكن أن تنتج آثارها إلا بعد دخولها حيز التنفيذ، فهذا الأخير مشروط بالمصادقة. ويقصد بالتصديق على المعاهدات الدولية، ذلك الإجراء الذي توافق وتقبل به الدول أو المنظمة الدولية الالتزام بصورة نهائية بأحكام المعاهدة وفقا للإجراءات الدستورية في كل بلد أو منظمة لإضفاء صفة الإلزامية على المعاهدة. فالتصديق كما هو وارد اتفاقية فيينا¹ لعام 1969 هو التعبير عن رضا الدولة الارتباط بالمعاهدة. وكذلك اتفاقية فيينا لعام 1986 في الفقرة الثانية من مادتها الحادية عشر أي بعبارة أخرى التأكد الرسمي بدلا من كلمة التصديق.

فتاريخ دخول المعاهدة الدولية حيز التنفيذ هو التاريخ الذي تنتج فيه المعاهدة الدولية آثارها القانونية وأن هذا التاريخ لا ينظمه أي إجراء خاص بل يبقى للدول المتعاقدة حرية تحديده، وبالتالي يمكن لها ذكره في المعاهدة، وعند سكوت المعاهدة عن ذكر تاريخ سريانها فإن التاريخ المفترض لدخولها حيز التنفيذ هو يوم التصديق عليها وهو ما أكدته القضاء الدولي².

إن كل الدساتير التي عرفت الجمهورية الجزائرية والمغربية سابقا والمعمول بها حاليا تقرر أن المعاهدات أو الاتفاقات الدولية المصادق عليها طبقا للأحكام المنصوص عليها في الدستور، تندمج في القانون الوطني وتصبح ملزمة داخل الجزائر والمملكة المغربية، وواجبة الاحترام والتطبيق من جانب كافة سلطات الدولة بما فيها السلطة القضائية، وناذرة كذلك في حق الأفراد.

كما أن الدساتير الجزائرية والمغربية على غرار الغالبية العظمى من الدساتير النافذة حاليا تمنح السلطة التنفيذية، وعلى وجه الخصوص رئيس الدولة، سواء كان رئيس جمهورية في الجزائر أو ملك في المملكة المغربية الدور الأساسي في التصديق على المعاهدات، وهذا ما يتبين من المادة 132 من التعديل الدستوري الجزائري الحالي الصادر في 28 نوفمبر 1996 التي وردت ثانية بصورة حرفية للمادة 123 من دستور 1989، أو الفصل 55 من الدستور المغربي للفتاح من يوليو 2011، والذي ورد بصيغة أوسع مما ورد في الفصل 31 من دستور 1996، وذلك من حيث قائمة المعاهدات الواجب إخضاعها للموافقة عليها بواسطة قانون قبل مصادقة الملك عليها.

لقد جاءت المادة 132 من الدستور الجزائري كما يلي: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون"، وهو ما يثبتته التعامل الجزائري في هذا الميدان، وكفي لإثبات ذلك أن نشير إلى المرسوم الرئاسي رقم 29/24 المؤرخ في 15 جانفي 1994 الذي تضمن المصادقة على الاتفاق الخاص بإنشاء اللجنة المشتركة الكبرى

¹ المادة 14.

² Bekhechi. M : Cour de Droit International Public avec Références a la Pratique Algérienne, O P U , p 90 et S.

الجزائرية المغربية الموقع بالرباط في 30 مارس 1989¹ ، وكذلك المصادقة على العهد الدولي للحقوق السياسية والمدنية المؤرخ في 10/12/1966 الساري المفعول في 23/08/1976 بواسطة قانون 89/09 المؤرخ في 20/11/1989 .

إن الذي يقوم بالتصديق على المعاهدات الدولية في الجمهورية الجزائرية هو رئيس الجمهورية، وهو ما يفهم من نص المادة 77 الفقرة 9 من دستور 28 نوفمبر 1996 ، والتي تنص "يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور بالسلطات والصلاحيات الآتية: ...

- ويبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها..."

وقد جاءت الفقرة الثانية من الفصل 55 من الدستور المغربي لعام 2001 كما يلي "... يوقع الملك على المعاهدات ويصادق عليها، غير أنه لا يصادق على معاهدات السلم أو الاتحاد، أو التي تهم رسم الحدود، ومعاهدات التجارة، أو تلك التي تترتب عنها تكاليف تلزم مالية الدولة، أو يستلزم تطبيقها تدابير تشريعية، أو بحقوق وحريات المواطنين والمواطنات، العامة أو الخاصة، إلا بعد الموافقة عليها بقانون..." وبذلك يتفق هذا الفصل مع ما جاء به الدستور الجزائري بأن مكن رئيس الدولة - الملك - من سلطة التصديق على المعاهدات وذلك كغيرهما من غالبية الدساتير في العالم.

وفي رأينا أن منح رئيس الدولة سواء رئيس الجمهورية الجزائرية أو الملك المغربي هذا الاختصاص ما هو إلا تكريس لمبدأ دستوري الذي يخص رئيس الدولة بالمكانة المميزة² بتمثيل الدولة داخل البلاد وخارجها، كما يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها، وهو ما نستنتجه من قراءة المادة 77 من الدستور الجديد لعام 1996، أو باعتباره في المملكة المغربية حسب الفصل 42 : "الملك رئيس الدولة، وممثلها الأسمى، ورمز وحدة الأمة، وضامن دوام الدولة واستمرارها، والحكم الأسمى بين مؤسساتها، يسهر على احترام الدستور وحسن سير المؤسسات الدستورية، وعلى صيانة الاختيار الديمقراطي، وحقوق وحريات المواطنين والجماعات، وعلى احترام التعهدات الدولية للمملكة".

كما أن: "الملك هو ضامن استقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة"، وبالتالي باعتباره الساهر على احترام التعهدات الدولية للمملكة فهو ينفرد بهذه السلطة دون غيره³.

وهكذا إذن، فإن المؤسسين الدستوريين الجزائري والمغربي لم يشترطا من إجراءات اندماج الاتفاقات الدولية في المجال الداخلي سوى المصادقة على هذه الاتفاقات الدولية، ومن هنا يمكن القول أن القاضي الجزائري أو المغربي يجوز له رفض تطبيق المعاهدات التي لم يصادق عليها من طرف الدولة.

وإذا كانت السلطة المختصة بالتصديق متروك تحديدها للقانون العام الداخلي لكل دولة أي للدستور على العموم، فإن الغالبية العظمى من دساتير دول العالم تمنح السلطة التنفيذية وعلى وجه الخصوص

¹ Ziraoui .M : l'Application du droit conventionnel par le juge Algérien, thèse 3eme cycle, Nenterre, non publiée, 1985, p 180 et S.

² Bekhechi .M : La Constitution Algérienne de 1976 et Droit International, O . P . U . P 186 et S.

³ الفقرة الثانية من الفصل 42.

رئيس الدولة الدور الأساسي في المصادقة على المعاهدات وهي حالة المؤسسين الدستوريين الجزائري والمغربي. غير أنه إذا كان رئيس الدولة هو الذي يقوم بالدور الأساسي في التصديق على المعاهدات فإن صلاحيته هذه ليست دوماً انفرادية، بل يمكن أن تشاركه في ذلك سلطات داخلية أخرى بشكل أو بآخر، وهكذا فهناك من الدول ما يمنح دساتيرها السلطة التشريعية صلاحية المشاركة في عملية التصديق على كافة المعاهدات، وذلك باشتراط موافقتها قبل تصديقها من طرف رئيس الدولة. ومن الدساتير التي تمنح السلطة التشريعية المشاركة في عملية التصديق على بعض المعاهدات فقط قبل التصديق عليها من قبل رئيس الجمهورية كالدستور الفرنسي الحالي¹، أما الجزائر فمن خلال استقراء ما جاء في دستورها الحالي أو السابق، فيمكن القول بأنها تدخل ضمن الفئة الثانية، كما أنها تشترط بالنسبة لبعض المعاهدات التي تعتبرها هامة جداً قبل تصديقها من طرف رئيس الجمهورية لا تتطلب فقط موافقة السلطة التشريعية وإنما أيضاً رأي أجهزة أخرى.

فيمكن حسب كل دستور أن تشاركه فيها سلطات أخرى بشكل أو بآخر وهي حالة رئيس الجمهورية الجزائرية، إذ حسب الدستور الجزائري يجب على الرئيس الجزائري أن يطلب موافقة المجلس الوطني الشعبي ومجلس الأمة عندما يريد التصديق على بعض المعاهدات أو استطلاع رأي المجلس الدستوري. إذا فإن شرط التصديق لازم لكي تندمج المعاهدة الدولية في القانون الداخلي الجزائري، وتصبح إحدى مصادره المباشرة، ويترتب عنه آثار كثيرة.

إن الدستور الجزائري يميز بين النظام الخاص للتصديق ونظام التصديق الخاضع للنظام العام، فالنظام الخاص خاضع للجوء إلى الاستفتاء من أجل أن يتم التصديق على المعاهدة وتحت هذا النظام تندرج الفقرة 8 من المادة 77، أما إن كانت هذه المعاهدة تخضع للتدخل التشريعي المسبق في بعض الأحوال، مثلما هو حاصل في المادتين 97 و 131 من الدستور فهذا التصديق يخضع للنظام العام.

ففي ظل المادة 77 فقرة 8، فإن رئيس الجمهورية يضطلع بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور بالسلطات والصلاحيات الآتية: "... - يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء ...". فرئيس الجمهورية يمكن له أن يتخذ المبادرة بالاعتماد على المادة 8/77 من الدستور للجوء إلى الآلية المذكورة سابقاً للتصديق على المعاهدة لتعلقها بالمصلحة العليا للدولة. أما المادتين 97 و 131 فتتكلمان عن إخضاع المعاهدات للتصديق من قبل رئيس الجمهورية مع إخضاع نوع معين من المعاهدات للموافقة الصريحة في كل غرفة من البرلمان مع تمييز اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم بتلقي رأي المجلس الدستوري فيهما². ففي نظام القانون العام تندرج المواد 97 و 131 التي تمنح رئيس الجمهورية سلطة التصديق، وإن كان لا يمنع تدخل البرلمان حيث أن موافقته المسبقة لاستكمال إجراءات التصديق في بعض المعاهدات المذكورة في المادة 131 من تعديل 1996 تسمح مسبقاً بمراقبة محتوى المعاهدات، ومن شأن ذلك منع المعاهدة من الدخول حيز التنفيذ.

¹ Bekhechi .M, op . cit . p 80.

² المادة 2/97 من التعديل الدستوري لعام 1996.

وجاعلة منه أكثر دقة باستعمال مصطلح "يوقع" و"يصادق"، فإن المملكة المغربية من خلال الإطلاع على ما جاء في دستورها الحالي أو السابق أيضا، يمكن القول بأنها تدخل ضمن الفئة الثانية، حيث أنه بالنسبة لبعض المعاهدات التي تعتبرها هامة جدا قبل التصديق عليها من طرف الملك يشترط موافقة السلطة التشريعية عليها بواسطة قانون بما فيها المعاهدات المتعلقة بالحقوق والحريات وعلى رأسها حرية الإعلام. وذلك ما يجعلنا نجد أن نظام التصديق في المملكة المغربية يعتبر أكثر تقييدا بالنسبة لسلطة رئيس الدولة في المصادقة على المعاهدات، وذلك لسبب التعديلات التي عرفها الفصل 31 من دستور 1996، بواسطة الفصل 55 من الدستور الجديد لعام 2011. فقد أحدث هذا الفصل الأخير تغييرا في محتوى الفصل 31، بإتباعه الاتجاه العام في القانون الدستوري المقارن بإشراك السلطة التشريعية في عملية التصديق ولكن هذه المرة في عدة مجالات منها حقوق وحريات المواطنين والمواطنات.

فالفصل 31 كان ينص على الآتي: "يعتمد الملك السفراء ... ويوقع الملك المعاهدات ويصادق عليها غير أنه لا يصادق على المعاهدات التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة إلا بعد الموافقة عليها بقانون. تقع المصادقة على المعاهدات التي يمكن أن تكون غير متفق مع نصوص الدستور بإتباع المسطرة المنصوص عليها فيما يرجع لتعديله". بينما يوسع نص الفصل 55 الجديد من قائمة المعاهدات الخاضعة للموافقة عليها بقانون قبل مصادقة الملك عليها. وذلك بأن نص على أنه: "يعتمد الملك السفراء ... يوقع الملك على المعاهدات ويصادق عليها، غير أنه لا يصادق على معاهدات السلم أو الاتحاد، أو التي تهم رسم الحدود، ومعاهدات التجارة، أو تلك التي تترتب عنها تكاليف تلزم مالية الدولة، أو يستلزم تطبيقها تدابير تشريعية، أو بحقوق وحريات المواطنين والمواطنات، العامة أو الخاصة، إلا بعد الموافقة عليها بقانون".

ولكن حسب الفقرة 3 من نفس الفصل فإن: "للملك أن يعرض على البرلمان كل معاهدة أو اتفاقية أخرى قبل المصادقة عليها". ومنه يكون للملك الخيار في الحصول على موافقة السلطة التشريعية بقانون قبل المصادقة على المعاهدة من عدم ذلك، ولكن هذا الخيار من عدمه يمكن أن يرد في غير الحالات المذكورة في الفقرة 2 باعتبار أن ذلك ضروري حتى يمكن لمصادقة الملك أن تتم وتنتج المعاهدة آثارها في النظام القانوني الداخلي، وفي إطار غير ذلك فالملك غير مجبر إطلاقا على أخذ موافقة السلطة التشريعية إذ ورد النص بما يفيد الجوازية، وذلك من خلال عبارة: "للملك أن يعرض على البرلمان كل معاهدة ...".

قبل المراجعة الدستورية المغربية لعام 2011، فإن رئيس الدولة وحده هو محرك التصديق بخصوص المعاهدات المتعلقة بالحقوق والحريات وكذا حرية الإعلام، ولكن بعد هذه المراجعة أصبح هذا التصديق مشروطا بترخيص – وإن كان متوقعا في أغلب الحالات – من مجلس النواب. فمن جانب آخر من الصعب الأخذ بمعنى مخالف في دولة كان لها إرادة إقامة نظام تمثيلي يعكس العصر الديمقراطي ويبين الارتباط والإيمان بحقوق الإنسان.

يبدو أنه في كل من الجزائر والمملكة المغربية، ووعيا منهما بخطر أي تقدم عملي على هامش الدستور أو بإعداد قانون قد يتعلق بمعاهدة دولية يتجاهل محتوى القاعدة العليا للبلاد، قد قرر

المؤسسين الدستوريين الجزائري¹ والمغربي² انفراد رئيس الدولة بتوقيع المعاهدات والمصادقة عليها بنفسه.

إن هذه المعاهدات تخضع في فرنسا ليس فقط لرقابة غرفة النواب، ولكن أيضا لرقابة تمارس من قبل المجلس الدستوري، الشيء الذي من شأنه أن يشكل ضمانا إضافية لحماية الحقوق والحريات بتجنب دخول معاهدات حيز التنفيذ قد تضيق على هذه الحقوق والحريات.

لقد تكفلت الرقابة على الدستورية بتطوير مفهوم الحقوق والحريات التي يجب أن تحظى بالقيمة الدستورية، فلا يمكن أن تعلق سيادة القانون إلا بتوطيد قيم الحقوق والحريات في النظام القانوني الديمقراطي. فكل من الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور لها أثر حاسم على مسيرة الديمقراطية، وممارسات سلطة الدولة، ومن ثم كان تحديد ما يعتبر أساسيا في الحقوق والحريات مما يحميها الدستور أمرا محوريا ولازما لحسن إدارة سلطات الدولة، فالدستور هو المرجع لتحديد الحقوق والحريات، والتشريع حين يوفر ضمانا لها يضمن ممارسة الحقوق والحريات التي يحميها الدستور على وجه معين في حدود سلطته التقديرية.

لقد أدى القضاء الدستوري دورا حاسما في تطوير معنى ونطاق الحقوق والحريات التي يجب أن تكفلها الدولة، حتى قيل بأن تأكيد القضاء الدستوري لحقوق الإنسان ودعمها الشديد يعتبر أحد الظواهر الملحوظة في القانون الدستوري. كما يمكن أن يكون أداة تعرقل دخول اتفاقية متعلقة بحقوق الإنسان وحرية الإعلام من شأن هذه الاتفاقية أن تجعل المجال أكثر انفتاحا بالنسبة لحرية الإعلام وحقوق الإنسان بشكل عام بالمقارنة مع مكانة هذه الأخيرة في الدستور والتشريعات الداخلية، وهذا ما يمكن أن يستنتج من المادتين 165 و 168 من تعديل سنة 1996 الجزائري، وكذلك الفصل 55 من الدستور المغربي.

إن الدستور الجزائري أنشأ مجلس دستوري وكلفه بعدة مهام ومن بينها النظر في دستورية المعاهدات حسب المادة 165 منه بقوله: "يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية". وفي حالة ما إذا ارتأى المجلس الدستوري بأن معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية ما غير دستورية فلا يتم التصديق عليها، وهذا ما أتت به المادة 168 من تعديل 1996، والتي تنص على ما يلي: "إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق، أو اتفاقية، فلا يتم التصديق عليها".

هذا ويقدم الفصل 55 من الدستور المغربي حلا أكثر وضوحا، فقررت أن لا تتم المصادقة على التزام دولي يتضمن بندا مخالفا للدستور إلا بعد اتخاذ الإجراءات اللازمة لتعديل دستور المملكة وفق ما يتماشى مع مقتضيات هذا الالتزام الدولي، حيث جاء في الفقرة الأخيرة منه "... إذا صرحت المحكمة الدستورية، إثر إحالة الملك أو رئيس الحكومة أو رئيس مجلس النواب، أو رئيس مجلس

¹المادة 132.

²الفصل 55.

المستشارين، أو سدس أعضاء المجلس الأول، أو ربع أعضاء المجلس الثاني، الأمر إليها، أن التزاما دوليا يتضمن بندا يخالف الدستور، فإن المصادقة على هذا الالتزام لا تقع إلا بعد مراجعة الدستور". إن هذا الاحتمال ممكن الوجود في الحياة الدستورية الجزائرية طالما أن الدستور لا يشير إلى ذلك بالمنع، وإن كانت التجربة الدستورية لم تسفر عن حدوث مثل هذا الطرح العملي. غير أنه يجب الأخذ بعين الاعتبار أن هذه الرقابة الصارمة يمكن أن تبطأ أو تأخر وقد تمنع دخول قانون اتفاقي حيز التنفيذ من شأنه ضمان حماية الحريات كحرية الإعلام أكثر من التشريع الوطني. إن الرقابة يمكن أن تصبح وسيلة تسمح للسلطات القائمة بالحفاظ على تطبيق قانون داخلي يخالف المعايير الدولية لحقوق الإنسان وقد يتعلق الأمر بحرية الإعلام، وبذلك تأخير دخول القانون الاتفاقي حيز التنفيذ، هذا القانون الذي يمكن أن يرتبط بالحريات وحرية الإعلام بالنتيجة يمكن أن يكون محل خطر تجاهله ونسيانه من قبل المعنيين إذا لم يتم نشره بعد المصادقة عليه.

الفرع الثاني

مدى وجوبية نشر الاتفاقيات المصادق عليها والمتعلقة بحقوق الإنسان وحرية الإعلام

إن المبدأ المتعارف عليه بالنسبة للقانون من حيث شرط الدخول حيز النفاذ هو نفسه بالنسبة للمعاهدات، فالمعاهدة لا تدخل حيز التنفيذ إلا عندما يتم إجراء النشر، وبخلاف المؤسس الدستوري المغربي الذي يقر صراحة بسمو المعاهدات على القوانين الداخلية فور نشرها، فإن الدستور الجزائري لا يشترط النشر لدخول المعاهدة حيز التنفيذ في النظام القانوني الداخلي.

وطبقا للمادة 132 من دستور 1996 فإن المعاهدات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور ملزمة النفاذ في المجال الداخلي، لكن لا تصبح ملزمة في مواجهة الأفراد إلا إذا نشرت في الجريدة الرسمية، وهو ما قد يفهم من نصوص أخرى من القانون المدني الجزائري التي تنص: "تطبق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية"¹، وكذلك أخذ قانون الجنسية الجزائري لسنة 1970 بنفس الحلول، وذلك حتى يطبق مبدأ لا يعذر أحد بجهل القانون².

وعملية نشر المعاهدات واجبة في القانون الدولي كما في القانون الداخلي، فالمادة 70 من اتفاقية فيينا للمعاهدات تستوجب نشر المعاهدات إذ جاء فيها: "تحال المعاهدات بعد دخولها طور النفاذ إلى الأمانة العامة للأمم المتحدة لتسجيلها أو قيدها وحفظها وفقا لكل حالة على حدة ونشرها...". وكذلك المادة 1/102 من ميثاق الأمم المتحدة التي تنص على أنه: "كل معاهدة وكل اتفاق دولي يعقده أي عضو من أعضاء الأمم المتحدة بعد العمل بهذا الميثاق يجب أن يسجل في أمانة الهيئة، وأن تقوم بنشره بأسرع ما يمكن".

¹ المادة 4 من القانون المدني الجزائري.
² المادة الأولى.

يستخلص مما سبق أن نشر المعاهدات شرط لا بد منه لإدراج المعاهدات ضمن القانون الداخلي، ورغم ذلك فإن المؤسس الدستوري الجزائري لم يشر إطلاقاً إلى إجراء نشر المعاهدات كما فعل المشرعون في أغلبية الدول، كالمؤسس الدستوري الفرنسي الذي أشار إلى ذلك بوضوح في المادة 55 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 و كذلك الدستور المغربي لسنة 2011 الذي اعتمد نفس الحل في ديباجته.

لم يذكر هذا الإجراء في الجزائر إلا من طرف المشرع التنظيمي في المرسوم الصادر بتاريخ 10 نوفمبر 1990 الذي يحدد صلاحيات وزير الخارجية¹، حيث جاء في المادة 10 ما يلي " يسعى وزير الشؤون الخارجية إلى المصادقة على الاتفاقيات والاتفاقات والبروتوكولات واللوائح الدولية التي توقعها الجزائر أو التي تلتزم بها كما يسعى إلى نشره...".

لكن الشيء الذي يثير الانتباه هو الأسلوب الذي تم بمقتضاه كتابة المادة 10 الذي يوحي بعد التفكير والتأمل، أن الأمر لا يرقى إلى درجة الالتزام وإنما هو مجرد اختيار لا أكثر ولا أقل وهو ما يفهم من عبارة يسعى إلى نشر المعاهدات.

واستعمل المشرع التنظيمي أيضاً هذا الأسلوب عن قصد حتى يتسنى له التعبير بصفة غير مباشرة عن إرادته الباطنية المتمثلة في عدم إلزام وزير الخارجية بنشر كل المعاهدات الدولية التي أبرمتها الجزائر، لما يحيط بها من معطيات سياسية وأمنية في بعض الأحيان شأنها في ذلك شأن كل الدول تقريباً. إلا أن هذه الأسباب لا يلزم أخذها كذريعة لعدم نشر كل المعاهدات لأن هناك من المعاهدات التي تستلزم نشرها كالتى ترتبط خاصة بحقوق الأفراد وحررياتهم، وبعبارة أخرى يجب أن تخضع عملية النشر لنوع من التوازن بين المصالح الخاصة للفرد والمصالح الأمنية للدولة².

إلى جانب المرسوم المذكور أعلاه تدخل المجلس الدستوري عبر قراره الأول لسنة 1989 يوم 20 أوت ليؤكد أن المعاهدات الدولية لا تنتج آثارها في المجال الوطني ما لم تكن في آن واحد محل تصديق ونشر في الجريدة الرسمية.

إلا أن المحكمة العليا في غرفتها الجزائرية وفي قرارها المؤرخ في 14 فيفري 1967 قررت تطبيق تدابير معاهدات على النزاع المرفوع أمامها ورفضت اعتبار كون أن المعاهدة لم تنشر³ ، أما القضاء بعد صدور قرار المجلس الدستوري المؤرخ في 20 أوت 1989 ، فمنذ ذلك الحين لم يتخذ موقفا صريحاً من هذه القضية.

وفي رأينا فإن المؤسس الدستوري الجزائري لم يثير قضية نشر المعاهدات بالرغم من أن ذلك ملزم سواء على المستوى الدولي عملاً بنص المادة 80 من قانون فينا للمعاهدات والمادة 102 فقرة أولى من ميثاق الأمم المتحدة، كذلك على المستوى الداخلي عملاً بنص المادة أربعة من القانون المدني الجزائري والمادة الأولى من قانون الجنسية ربما يعود ذلك إلى اعتماد طرق أخرى.

¹ الجريدة الرسمية رقم 50 ، سنة 19، ص 134 .

² أنظر: جبار عبد المجيد: تأملات حول قرار المجلس الدستوري فيما يتعلق بالقضاي المرتبطة بالمعاهدات، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء 34، 1996، ص 147 وما يليها. وكذلك :

-Laraba : « Chronique de droit conventionnel Algérien 1989- 1994 , revue IDARA, 1995, N 1. P 69-86 et S.

³ Djabbar Abdelmadjid : la politique conventionnelle de l'Algérie, thèse de doctorat, non publiée, université Oron, P 145 et S.

ومهما يكن من الأمر لا يخفى على أحد مزايا عملية النشر، فبفضلها يعلم المواطنون وكافة الناس بالقوانين مما يسهل في تطبيقها. وفي حقيقة الأمر أن النشر ما هو إلا تأكيد لحقوق المواطن في الإعلام المكرس دستوريا، وإلا كيف نفرض تطبيق المبدأ المعروف والمكرس دستوريا: " لا يعذر أحد بجهل القانون"، وهو المنصوص عليه في المادة 60 من دستور 28 نوفمبر 1996. ومن جهة أخرى، فإن ما يجب لفت النظر إليه والاستغراب منه هو أنه، وعلى خلاف ما جرى عليه العمل بالنسبة للقوانين بوجه عام والمواثيق الدولية التي تهم الأشخاص وحقوقهم بوجه خاص، فلم تنتشر السلطات الجزائرية نصوص العهدين الدوليين المذكورين آنفا وكذا البرتوكول الاختياري الملحق بالجريدة الرسمية إلا في شهر مارس سنة 1997¹، أي بعد ما يقارب العشر سنوات من تصديقها عليها ونشر المراسيم الرئاسية والقوانين المتعلقة بالتصديق عليها سنة 1989، وقد أصبح لا يخفى علينا مدى أهمية كل من العهدين والبرتوكول الاختياري الأول الملحق بالعهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية وذلك بالنسبة لحرية الإعلام.

وأمام هذا الفراغ القانوني والدستوري ليس أمامنا سوى قرار المجلس الدستوري رقم 1 الصادر في 20 أوت 1989 الذي اعتبر بأنه: "بعد المصادقة على أية اتفاقية ونشرها، تدرج في القانون الوطني وتكتسب بمقتضى المادة 123 من الدستور سلطة السمو على القوانين، وتخول كل مواطن جزائري أن يتذرع بها أمام الجهات القضائية".

وهذا ما يعني بصريح العبارة، بأن نصوص الإتفاقيات الدولية غير المنشورة بالجريدة الرسمية تعتبر وكأنها غير موجودة، بما في ذلك تلك المتضمنة للعهدين الدوليين لحقوق الإنسان والبرتوكول الملحق التي أثارها قرار المجلس الدستوري المذكور آنفا بشكل صريح، وكما هو الشأن بالنسبة للقوانين واللوائح التنظيمية التي لم يتم نشر نصوصها بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية أو بأي شكل رسمي آخر، ولا يمكن بالتالي للمواطن استظهارها أو الاستناد إليها أمام القضاء. كما لا يمكن للقاضي إثارتها من تلقاء نفسه والاعتماد عليها في أحكامه طالما أنه² مقيد بالقوانين واللوائح التنظيمية الصادرة عن سلطات دولته والتي يتم نشرها بالجريدة الرسمية أو بأي شكل رسمي آخر.

وهذا ما يعني أيضا بأن تصديق الجزائر على العهدين المذكورين والبرتوكول الاختياري سنة 1989 دون نشر نصوصها كاملة بالجريدة الرسمية، وفي غياب السوابق القضائية التي من شأنها مساعدتنا على معرفة الوضعية والوزن القانونيين للاتفاقيات الدولية غير المنشورة، فربما يكون ذلك موجها للاستهلاك الخارجي ومن أجل تلميع وترصيع الواجهة الخارجية خاصة في الظروف الصعبة والأليمة التي مرت بها بلادنا خلال سنوات التسعينات من القرن الماضي³.

إن انعدام النشر في الواقع يعتبر عمل تعسفي محض يتنافى مع أبسط قواعد العدالة، ولا شك أن القواعد التي تتضمنها المعاهدات هي بالنسبة للعموم قواعد جديدة لا علم لهم بها، وإذا أريد تطبيقها عليهم فإنه على الأقل من تيسير علمهم بها وهو ما لا يأتي إلا عن طريق النشر، وهذا ما يستوجب

¹ حبيب خدّاش، مرجع سابق، ص 70.

² نفس المرجع، ص 71.

³ نفس المرجع، ص 72.

النص صراحة وبطريقة إجبارية على نشر المعاهدة نشرًا كاملاً، وبالتالي يتطلب الأمر تعديل المادة 132 من الدستور الحالي وذلك بتضمينها النشر، كما فعل معظم المشرعين الدستوريين. فنجد ذلك في الدستور الفرنسي لسنة 1958 وبالذات في مادته 55، وكذلك المؤسس الدستوري المغربي في الفقرة ما قبل الأخيرة من ديباجته التي جاء فيها: "جعل الاتفاقيات الدولية، كما صادق عليها المغرب، وفي نطاق أحكام الدستور، وقوانين المملكة، وهويتها الوطنية الراسخة، تسمو، فور نشرها، على التشريعات الوطنية، والعمل على ملائمة هذه التشريعات، مع ما تتطلبه تلك المصادقة".

ومن المعلوم أنه قبل المراجعة الدستورية الأخيرة، وعلى الرغم من عدم توفر القانون العام المغربي على نص عام ودقيق يحدد مسألة نشر النصوص التشريعية والتنظيمية، فإن الممارسة المغربية بشكل عام لا تتردد في اعتماده ولو بشكل غير منتظم، ومن الملاحظ أن هذا الإجراء لا يشمل كل الأدوات الاتفاقية، بل فقط تلك المشمولة بعملية المصادقة¹.

ومعلوم أن المغرب قد صادق على معاهدة فيينا بتاريخ 1972/9/26، وعمل على نشرها بالجريدة الرسمية بتاريخ 1974/11/27، ومن الثابت أن المصادقة على الاتفاقيات في المغرب لا تأخذ مفعولها إلا بعد النشر بالجريدة الرسمية، ويتأكد ذلك بالخصوص بالرجوع إلى نص الظهير المنظم للجنسية بتاريخ 1958/9/6، الذي يؤكد فصله الأول على أن المعاهدات الدولية المصادق عليها والموافق على نشرها ترجح على القانون الداخلي².

إن سكوت المؤسس الدستوري الجزائري عن ذلك لا يعتبر مجرد سهو، باعتبار أن المؤسس الدستوري الجزائري مر على عديد من التعديلات الدستورية، وكان بإمكانه تصحيح الخلل، إلا أن عدم إتيانه على هذا الأمر يأخذ بنا إلى تصديق فرض الاستبعاد القسدي لشرط ضرورة النشر، وهو ما يبقى يشكل عقبات بالخصوص تجاه قابلية المعاهدة للتطبيق، ويكون الإشكال أخطر بكثير عندما يمكن أن ينجر عن ذلك التلاعب بحريات الأفراد وعلى رأسها حرية الإعلام.

إن الاجتهاد القضائي المقارن يستند إلى نشر قانون التصديق لتجاوز هذه الثغرة وحتى يتم إعلان دخول هذه الاتفاقيات حيز التنفيذ. إن هذا الحل يصبح تطبيقه صعباً باعتبار أن الدستور لم يوضح فيما إذا كان هناك وجود لقانون التصديق أم لا، باستثناء أنه اشترط عرض المعاهدات المتعلقة باتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم فوراً على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة، وذلك بعد أن يوقعها رئيس الجمهورية، ويتلقى رأي المجلس الدستوري فيها³. في حين نجد أن المؤسس الدستوري المغربي قد اشترط الموافقة بقانون على مجموعة معينة من المعاهدات ورد من بينها ما تعلق بمعاهدات حقوق وحرريات المواطنين والمواطنات، العامة والخاصة، وأقر بأنه يجوز للملك في كل الأحوال أن يعرض على البرلمان كل معاهدة أو اتفاقية أخرى قبل المصادقة عليها. وقد جاء في نصي الفقرتين الثانية والثالثة من الفصل 55 من دستور 2011 بالضبط ما يلي: "يوقع الملك على المعاهدات ويصادق عليها، غير أنه لا يصادق على معاهدات السلم أو الاتحاد، أو التي تهم رسم الحدود، ومعاهدات

¹ علي كريمي: حقوق الإنسان والحريات العامة في المغرب بين طموح التغيير وإكراه الظروف السياسية، مرجع سابق، ص 97.

² نفس المرجع، ص 96.

³ المادة 97 من تعديل سنة 1996.

التجارة، أو تلك التي تترتب عنها تكاليف تلزم مالية الدولة، أو يستلزم تطبيقها اتخاذ تدابير تشريعية، أو بحقوق وحرريات المواطنين والمواطنين، العامة أو الخاصة، إلا بعد الموافقة عليها بقانون. للملك أن يعرض على البرلمان كل معاهدة أو اتفاقية أخرى قبل المصادقة عليها".

ومن هنا يتبين أن الملك مجبر على عرض المعاهدات المتعلقة بالحقوق والحرريات، كحرية الإعلام وتداول المعلومات، وذلك على البرلمان للموافقة عليها بقانون، بخلاف ما ذهب إليه المؤسس الدستوري الجزائري الذي لم يذكر من بين أنواع المعاهدات التي يعرضها الرئيس على كل غرفة من البرلمان تلك المتعلقة بالحقوق والحرريات وذلك للموافقة عليها بعد أن يكون قد صادق عليها.

إن هذه المعاهدات تصبح مصدر من مصادر الشرعية في الدولة وذلك بعد أن يتم التصديق عليها من السلطة المختصة، وبهذا التصديق تصبح المعاهدات جزءا من قانون الدولة الجزائرية وكذا المغربية وتلتزم بها السلطات العامة كما يلتزم به الأفراد.

والنظام القانوني للحرريات العامة في الجزائر والمغرب تبنى كثيرا من المعاهدات التي تنص على حماية وكفالة وضمان الحريات العامة وكيفية ممارستها وتنظيمها، وتوجد العديد منها تتعلق بصفة مباشرة أو غير مباشرة بحرية الإعلام.

هذا ونشير إلى أنه إذا كانت معاهدات حقوق الإنسان وحرية الإعلام يجب أن يصادق عليها على غرار كل المعاهدات الأخرى لكي تدخل حيز التنفيذ، فهي تتميز عن هذه الأخيرة بعدم القابلية لمبدأ المعاملة بالمثل بالنظر إلى خصوصيتها، حيث يظهر لنا من خلال التحليل أن مبدأ المعاملة بالمثل لا يعمل به في مجال الاتفاقيات والعهود الدولية ذات العلاقة بحقوق الإنسان وحرية الإعلام، فمبدأ المعاملة بالمثل لا يشترط في العموم لدخول الاتفاقيات حيز التنفيذ، وبذلك فهو غير مقبول في ما يتعلق بهذا النوع من المعاهدات.

يعرف الدكتور بوغزالة محمد ناصر مبدأ المعاملة بالمثل بأنه: "رد فعل على عمل أو موقف اتخذته دولة متعاقدة بعدم تنفيذ المعاهدة على النحو المتفق عليها مهما كانت مجالات سريان هذه المعاهدة فههدف المعاملة بالمثل هو ضمان معاملة متساوية أو متكافئة بين البلدين المتعاقدين طبقا لما تمليه أحكام القانون الدولي والمعاهدة المبرمة. ففي القانون الدولي فإن الإخلال الجوهري بأحكام معاهدة دولية من جانب أحد طرفيها يخول للطرف الآخر التمسك بهذا الإخلال كأساس لإيقاف العمل بها¹. ومن هذا نلاحظ أن القانون الدولي يقر بمبدأ المعاملة بالمثل لكن فقط في حالة خرق واضح وجوهري للمعاهدات الذي من شأنه عدم تحقيق الهدف المنشود إلى المعاهدة كما يرى لويس ديبوس².

وإذا كنا نجد تكريس لمبدأ المعاملة بالمثل في القانون الداخلي في بعض الدول كالـدستور الفرنسي لسنة 1958 وذلك في مادته 55 ، فإننا لا نجد أي آثار لهذا المبدأ لا في الدستور الحالي للجمهورية الجزائرية ولا في الدستور المغربي. فبالنسبة للدستور الجزائري لسنة 1996 لا يوجد هذا المبدأ، بل اكتفى فقط بإعادة الصيغة التي جاء بها الميثاق الوطني فيما يخص التعاون الدولي وتنمية العلاقات

¹ محمد ناصر بوغزالة: التنازع بين المعاهدات الثنائية والقانون في المجال الداخلي في ضوء أحكام القانون الدولي العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، الجزائر، 1960، ص247، (غير منشورة).

² Dubois .L.: le Juge Administratif Français et les Règles de Droit International, A. F. D. I, 1971, P 22 .

الودية بين الدول على أساس المساواة والمصلحة المتبادلة¹ وذلك في المادة 28 من دستور 1996 ، ونفس الشيء بالنسبة للمؤسس الدستوري المغربي الذي اكتفى بالإقرار من خلال نص الفصل 42 أن : "الملك رئيس الدولة، وممثلها الأسمى، ... يسهر على ...، وعلى احترام التعهدات الدولية للمملكة...". ففي هذا الشأن ترى الأستاذة زراوي أن القاضي الجزائري ملزم بتطبيق المعاهدة المندمجة داخل القانون الوطني الجزائري، بغض النظر عما إذا طبق هذه المعاهدة من طرف دولة أو دولة متعاقدة، وهو ما يراه كذلك الأستاذ مبروكين الذي يرى أن القاضي الجزائري ليس مؤهلا للقيام برقابة المعاملة بالمثل، وهو ما يؤكد قرار المحكمة العليا المؤرخ في 14 فيفري 1979، حيث طبقت المعاهدة المبرمة مع المغرب في 15 مارس 1963 المعدلة والمتممة بموجب بروتوكول موقع في أفران بتاريخ 15 جانفي 1969 والمصادق عليه بموجب الأمر رقم 69-08 في 1969/09/02 على الرغم من عدم تصديق هذه المعاهدة من طرف المغرب.

إن المراجعة الدستورية لعام 1996 بالنسبة للجزائر و 2011 بالنسبة للمغرب، لم تشترط بشكل عام أن تطبق المعاهدة من قبل الطرف الآخر حتى تدخل حيز التنفيذ. بإدراج هذا الشرط فإنه يراد في البدء كما يستشف من عرض اتفاقيات فينا للمعاهدات لسنة 1969 التي تعارض شرط المعاملة بالمثل تأكيد مبدأ يرتبط بقاعدة عرفية في القانون الدولي ومقتنة بموجب اتفاقية فينا في 23 ماي 1969.²

إن مسألة اشتراط مبدأ المعاملة بالمثل لدخول المعاهدات حيز التنفيذ قد يشكل خطرا تجاه تطبيقها، لأنه قد يؤدي إلى خروج المعاهدة مؤقتا أو نهائيا من النظام القانوني الداخلي، ما من شأنه أن يحول هذا الشرط إلى سلاح مريب، قد يستعمل لأغراض سياسية واقتصادية ودبلوماسية كلما دعت الضرورة إلى ذلك والضحية دائما وضعية حقوق الإنسان عموما وحرية الإعلام خصوصا.

إن مبدأ المعاملة بالمثل يصبح صعب التطبيق فيما يتعلق بالمعاهدات على العموم، وغير مقبول فيما يتعلق بمعاهدات حقوق الإنسان وحرية الإعلام على الأقل لسببين: الأول يتعلق بكون أن هذه المعاهدات متعددة الأطراف، والثاني يرتبط بطبيعة الالتزامات المترتبة عنها.

وبذلك فإذا كانت معاهدات حقوق الإنسان متعددة الأطراف فلا سبيل لتطبيق مبدأ المعاملة بالمثل الذي لا يرتبط إلا بالمعاهدات ثنائية الأطراف، وهنا نجد المادة 60 الفقرة 1 من اتفاقية فينا تنص على أن الخرق الجوهري لمعاهدة ثنائية من قبل أحد الأطراف يسمح للطرف الآخر بالتمسك بهذا الانتهاك كداعي لوضع حد لهذه المعاهدة أو تعليق تطبيقها، بينما نجد أن انتهاك طرف موقع في معاهدة متعددة الأطراف لا يستطيع بأي حال من الأحوال تبرير امتناعه عن التنفيذ بالآخرين.

إن معاهدات حقوق الإنسان ذات العلاقة بحرية الإعلام هي معاهدات متعددة الأطراف تتضمن التزامات موضوعية، في الإطار الذي تفرض فيه الالتزامات ليس بين الأطراف، ولكن كل طرف من الأطراف باستقلالية عن الآخرين. فهذه الالتزامات ليس لها طابع متبادل ولا يمكن المساس بها، باعتبار أنه تم التعاقد عليها من قبل مجموعة من الدول، يتلزم من خلالها كل طرف بنفسه بما جاء فيها ونفس الشيء بالنسبة للأطراف الأخرى. ولهذا فمعاهدات حقوق الإنسان وحرية الإعلام تقلت من

¹أنظر الميثاق الوطني الجزائري، 1976 ، ص 136.
² المادة 60.

تطبيق شرط مبدأ المعاملة بالمثل، وإذا كانت معاهدات حقوق الإنسان المصادق عليها تدخل حيز التنفيذ حتى وإن لم يطبقها بعض المتعاقدين، فالسؤال الذي يطرح إذن هو معرفة ما هو أثر الدخول حيز النفاذ.

المطلب الثاني

آثار دخول القاعدة الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان وحرية الإعلام حيز النفاذ

رأينا بأن التصديق هو ذلك الإجراء الذي تقبل به الدول أو المنظمة الدولية الالتزام بصورة نهائية بأحكام الاتفاقية أو المعاهدة وفقا للإجراءات الدستورية في كل دولة أو منظمة، وبواسطة التصديق تندمج المعاهدات الدولية في القانون الداخلي وتدخل حيز النفاذ وتصبح لها قوة قانونية ملزمة. فبمجرد دخول الاتفاقيات والمعاهدات حيز التنفيذ تصبح القواعد الدولية جزءا من المنظومة القانونية الوطنية سواء تعلقت بحقوق الإنسان بصفة عامة أو حرية الإعلام بصفة خاصة، فتلزم كل سلطات الدولة (مشروع، حكومة، قضاة، بوجوب اتخاذ كل الإجراءات الضرورية لضمان تطبيقها الفعلي. كما أن نصوص المادة 132 من الدستور الجزائري وأحكام ديباجة الدستور المغربي تعطي لها مكانة أعلى من التشريع (الفرع الأول)، ثم لأن مئات من هذه المعاهدات وبالخصوص تلك التي لها أثر على حقوق الإنسان وحرية الإعلام تتمتع بخاصية التنفيذ الآلي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مكانة العلو على التشريع نتيجة منطقية لدخول قواعد دولية اتفاقية حيز التنفيذ

يقصد بمكانة المعاهدات في القانون الداخلي قيمتها ضمن الهرم القانوني الداخلي بعد عملية الإحالة، والتي غالبا ما ينتج عنها مشكلة تنازع الاتفاقات الدولية مع القانون الوطني. إن موقف النظام القانوني الداخلي من مبادئ حقوق الإنسان من حيث مسألة ضمان هذه الحقوق، وتطويرها يختلف حسب موقف النظام القانوني الداخلي من مبادئ حقوق الإنسان¹، وهو ما سيكون له بالضرورة آثار على حرية الإعلام.

هذا وينقسم تعامل الدساتير العربية مع الاتفاقات الدولية فيما يتعلق بالمرتبة التي تحتلها الاتفاقية في سلم التدرج القانوني إلى مناهج ثلاثة: فالمناهج الأولى يجعل للاتفاقية الدولية مكانة تسمو على الدستور ذاته، أما المنهج الثاني وهو الذي تتبعه أغلب الدساتير العربية حيث تضع المعاهدة الدولية في مرتبة مساوية للتشريع بعد التصديق عليها، ويعنى هذا أن المعاهدة تكون لها قوة التشريع وواجبة التطبيق بمجرد التصديق عليها، على أنه إذا صدر بعد التصديق على المعاهدة تشريع يخالف أحكامها فتطبق القاعدة التشريعية اللاحقة عملا بمبدأ أن التشريع ينسخ التشريع السابق. أما بالنسبة للمنهج الثالث فهو

¹ الصحافة وحقوق الإنسان، دورة تكوينية: ندوة تحت إشراف المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان والنقابة الوطنية للصحافة المغربية، الرباط 14-13 مارس 1998، المملكة المغربية، ص 14 وما يليها.

الذي يجعل للمعاهدة التي ارتبطت بها الدولة قوة أدنى من الدستور وأعلى من التشريع العادي، وهذا يكفل للمواثيق الدولية لحقوق الإنسان ومنها ذات العلاقة بحرية الإعلام التي ارتبطت بها أولوية في التطبيق على التشريع الذي قد ينتهك هذه الحقوق، على أن تأمين احترام حقوق الإنسان رهن أيضا بسلطة قضائية مستقلة تستطيع أن تتحدى إرادة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية إن هما إفتنتا على حقوق الإنسان، وهذا الأمر مشكوك في وجوده في كثير من البلدان العربية.

ففي الجزائر والمغرب يجدر بنا أن نتساءل هل تعطى للمعاهدات المصادق عليها بصفة قانونية قوة تعلق على القوانين التشريعية؟ وتزداد ملحاحية وأهمية طرح مثل هذا السؤال بالخصوص لما يتعلق الأمر بالاتفاقيات الخاصة بحماية حقوق الإنسان وحرية الإعلام.

إن هذه المسائل كثيرا ما عالجتها دساتير الدول ومنها دستور الجمهورية الجزائرية ودستور المملكة المغربية، وللعلم أن الدولة الجزائرية، وكذا المغربية، ونظرا لتغيير ظروفهما الاجتماعية والسياسية والاقتصادية قد عرفت عدة تعديلات دستورية كما ذكرنا، اختلفت فيها نظرة كل منهما نحو القانون الدولي إذ عرفت الجزائر دستور 1963، وكذا الوثيقة الدستورية لسنة 1976، ودستور 1989، وأخيرا التعديل الدستوري لعام 1996، ونفس الشيء بالنسبة للمملكة المغربية التي عرفت دستور 1962، ودستور 1973، ودستور 1992، ودستور 1996، والدستور الأخير لعام 2011 الساري المفعول في تراب المملكة، وبالتالي إنه لمن الأهمية بمكان التطرق إلى ما تضمنته الدساتير الجزائرية والمغربية السارية المفعول في هذا المجال.

فيما بعد استكمال كل شكايات دخولها النظام القانوني الوطني كما هو منصوص عليها في الدستورين الجزائري والمغربي، فالقاعدة الدولية الاتفاقية على العموم، ومنها التي لها أثر على حقوق الإنسان وحرية الإعلام تصبح لها مكانة أعلى من القانون. فقد نص الدستور الجزائري على أن "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في هذا الدستور تسمو على القانون"¹، كما جاء في ديباجة الدستور المغربي أنه "جعل الاتفاقيات الدولية، كما صادق عليها المغرب، وفي نطاق أحكام الدستور، وقوانين المملكة، وهويتها الوطنية الراسخة، تسمو فور نشرها، على التشريعات الوطنية..."، أي أنه إذا تعارض نص تشريعي عادي مع معاهدة دولية في المغرب أو الجزائر جرى تطبيق المعاهدة وإهدار التشريع، وبذلك تكون كل من الجزائر والمغرب قد اتبعنا النهج الثاني الذي يقر بسمو القاعدة الدولية المصادق عليها على القاعدة التشريعية العادية.

إن المكانة المقررة لهذه القاعدة هي نتيجة لتكريس مبدأ أولوية وسمو القانون الدولي مؤكدة بذلك فقط للاتجاه السائد، ولعل هذا يطرح مشكلة العلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخلي كما عالجتها نظرية ثنائية الأنظمة القانونية ونظرية أحاديتهما. فنظرية المدرسة الأحادية بزعامه "كلسن" تعترض على التطورات التي اعتمدتها المدرسة الثنائية، والقائلة بأن هناك انفصال بين مجال القانون الدولي والقانون الداخلي، وذلك بسبب تباين مصدريهما، والأشخاص المخاطبين بقواعدهما، وبما أنهما لا ينظمان نفس العلاقات فإنه من المستحيل أن تكون هناك منافسة بين مصادر كليهما².

¹ المادة 132.

² علي كريمي: حقوق الإنسان والحريات العامة في المغرب بين طموح التغيير وإكراه الظروف السياسية، مرجع سابق، ص 90.

وبالرغم من أوجه الاختلاف التي تواجه كل من النظام الثنائي والأحادي، إلا أن هذين النظامين يتفقان على تكايد مبدأ أولوية وسمو القانون الدولي. فهذا المبدأ يشكل نقطة مشتركة ما بين التوجهين، وإذا كانت النتيجة في النظام الثنائي لا تترتب إلا عندما تطرح المسؤولية الدولية للدولة من قبل الطرف المضروب، فالنتيجة في النظام الأحادي تتأكد في إلغاء القاعدة الداخلية المنافية للقاعدة الدولية. مما سبق، يمكن الاستخلاص بأن الدولة ملزمة بملائمة تشريعاتها مع التعهدات الناجمة المترتبة عن المعاهدة.

إن كل من الجزائر والمغرب التزمت بالأخذ بمبدأ سمو القانون الدولي مؤكدة بأن المعاهدة المصادق عليها تصبح لها مكانة أعلى من التشريع، ومن هنا يصبح من الحتمي بحث نتائج هذه المكانة الرئاسية التدريجية في سلم قواعد القانون، من جانب العلاقات بين القانون والمعاهدة وبين هذه الأخيرة والدستور من جانب آخر.

سبق وأن قلنا أن الجزائر والمغرب، ونظرا لتغيير ظروفهما الاجتماعية والاقتصادية والسياسية عرفت عدة دساتير اختلفت فيها نظرة الدولتين نحو القانون الدولي من دستور إلى آخر، ولكن في ظل التعديل الدستوري الجزائري 1996 لسنة وكذا دستور 2011 المغربي، نلاحظ الاهتمام البالغ بالمسألة، إذ بالإضافة إلى معالجة قضية اندماج المعاهدات الدولية في القانون الوطني نرى أن كل منهما قد أوجد الحلول لحالات التنازع التي قد تحدث بين الاتفاقات الدولية والنظام القانوني الداخلي.

ففي المادة 132 من التعديل الدستوري لسنة 1996 نجد أن الدستور أوضح سمو المعاهدات على القوانين العادية، أي أنها تحتل المرتبة الأعلى من هذه الأخيرة في الهرم القانوني للدولة الجزائري، وقد وردت هذه المادة ثانية بصورة حرفية في المادة 123 من دستور 1989، والتي تنص "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون"، ومن خلال هذه المادة تتولد نتائج أساسية هي كالتالي:

أ - أن المعاهدات الدولية تعتبر نافذة مباشرة داخل الجزائر بمجرد التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية، وبإمكان أي متقاضى استظهارها أمام الجهات القضائية الجزائرية.

ب - أن المعاهدات الدولية المصادق عليها من طرف رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون العادي، وهو الشيء الذي يتطابق ومقتضيات القانون المدني في مادته 21 التي تنص أنه: "لا تسري أحكام المواد السابقة إلا حيث لا يوجد نص على خلاف ذلك في قانون خاص أو معاهدة دولية نافذة في الجزائر"، كما نجد قانون الجنسية ينص في مادته الأولى أنه: "تحدد الشروط الضرورية للتمتع بالجنسية الجزائرية بموجب القانون وعند الاقتضاء بواسطة المعاهدات والاتفاقات الدولية التي يصادق عليها ويتم نشره".

أما فيما يخص موقف المؤسس الدستوري المغربي الذي خص الملك بسلطة توقيع المعاهدات والمصادقة عليها ومنها المتعلقة بحقوق وحريات المواطنين بعد الموافقة عليها بقانون¹، فقد جعل الدستور منها تسمو على القانون طبقا لما جاء في ديباجة الدستور الجديد لعام 2011 بأن: "جعل

¹ الفصل 55 من الدستور المغربي لعام 2011.

الاتفاقيات الدولية، كما صادق عليها المغرب، وفي نطاق أحكام الدستور، وقوانين المملكة، وهويتها الوطنية الراسخة، تسمو، فور نشرها، على التشريعات الوطنية...".

ونظرا لكون المعاهدات والقوانين الداخلية ليست في سكون، بل في حركة دائمة متواصلة من حيث التعديل والإلغاء والإنهاء، وكذا الاختلال الموجود بين القانون الدولي الاتفاقي والقانون الداخلي للدول، ربما يعود ذلك لكون أن إرادة الدول في المجال الدولي لا تتسجم دائما مع إرادتها في القانون الداخلي مما ينتج عنه تنازع بين المعاهدات والقانون الداخلي، وحيث أن الدول ومنها الجمهورية الجزائرية والمملكة المغربية ملزمة بتطبيق الالتزامات الدولية التي التزمت بها واحترامها بحسن نية، فإن هذا ما جعلها تضع حلولاً لحالات التنازع التي قد تحدث بين اتفاقات دولية وبين القوانين الداخلية.

فمن بين المسائل الصعبة التي يواجهها القانون الداخلي هي مشكلة التعارض بينه وبين المعاهدة، وسواء كانت المعاهدة قد عرفت هذا التعارض منذ البداية ولم ينتبه مبرمها إليه، أو أن التعارض جاء لاحقا نتيجة تعديل أحكام المعاهدة فأصبحت متعارضة مع القانون أو نتيجة تعديل هذا الأخير فيصير متعارضا مع المعاهدة. وقد يحصل أن الدول المتعاقدة تقدم على تغييرات ثورية أو إصلاحات داخلية مما يتولد عنه تعارض حقيقي بين المعاهدات والقانون، وقد يكون في قمة التغييرات إحداث دستور جديد¹، ولا يطرح هنا مشكلة استمرار المعاهدة، ولكن الذي يطرح هو كيفية حل النزاع بين المعاهدة والقانون. ومن المعلوم أن تعارض المعاهدة مع القانون العادي الداخلي يتخذ صورتين: فهو إما أن يكون تعارض المعاهدة اللاحقة مع القانون الداخلي السابق، وإما أن يكون تعارض القانون الداخلي اللاحق مع المعاهدة.

ففي الحالة الأولى فإنه حسب الدستور الجزائري يصادق على المعاهدة، وكذلك في الحالة الثانية أين يقع تعارض القانون الداخلي اللاحق مع المعاهدة، فالملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري أعطى الأولوية لتطبيق المعاهدة وذلك ما يفهم من نص المادة 132 من الدستور الجديد، إذ تنص أن المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون.

لقد تبنى المؤسس الدستوري المغربي نفس الطرح الذي اتبعه المؤسس الدستوري الجزائري، سواء في الحالة الأولى التي يسبق فيها القانون المعاهدة، أو الحالة الثانية وهي حالة تعارض القانون الداخلي اللاحق مع المعاهدة. فقد وافق المؤسس الدستوري المغربي نفس توجه نظيره الجزائري حينما نص من خلال الفقرة ما قبل الأخيرة من ديباجة الدستور الجديد لعام 2011 على: "جعل الاتفاقيات الدولية، كما صادق عليها المغرب، وفي نطاق أحكام الدستور، وقوانين المملكة، وهويتها الوطنية الراسخة، تسمو، فور نشرها، والعمل على ملائمة هذه التشريعات، مع ما تتطلبه تلك المصادقة".

وهكذا يكون كل من الدستورين الجزائري والمغربي قد خطى خطوات كبيرة مثلتهما مثل دساتير بعض الدول المتقدمة في التأثير بأحكام القانون الدولي والانسجام مع ما تمليه القواعد بخصوص المعاهدات المصادق عليها في القانون الداخلي²، كما يمكن القول معه بأن الخلاف في المبدأ بين

¹ محمد ناصر بوغزالة: مرجع سابق، ص 189.

² نفس المرجع، ص 72.

نظريتي الثنائية للقانون ووحدة القانون قد حسم بشكل واضح من طرف المشرع الجزائري لصالح نظرية وحدة القانون، وثنائيته بالنسبة للمشرع المغربي كما سنرى.

إن إشكال القوة القانونية للمعاهدة في النظامين القانونيين محل الدراسة، تم حله بموجب نص المادة 132 من الدستور الجزائري، وديباجة الدستور المغربي حيث تم تكرر سمو القاعدة الاتفاقية على القانون بشكل صريح ، ويبقى أن نحدد النتائج المترتبة عن هذا التكريس.

إذا قلنا بأن المعاهدة أسمى من القانون، فإن القانون لا يستطيع بأي حال من الأحوال أن يخالف المعاهدة، ويستتبع ذلك أن القوانين التي صدرت في وقت سابق للمعاهدة وتخالف القاعدة الاتفاقية يجب أن تعدل آليا والقوانين البعدية لا يمكن أن تتطوي على مخالفات لهذه القاعدة بأي صورة كانت. إن هذا يعني أن المشرع يجب أن يقوم بعمل تنسيق يتقضى من خلاله أي تنازع محتمل بين القاعدة الداخلية المنظمة لحرية الإعلام والقاعدة الدولية ذات الصلة بهذه الحرية أيضا. فضلا عن ذلك فهو ملزم باتخاذ كل الإجراءات التي تسمح بتطبيق القاعدة الدولية حتى لا تصبح مفرغة من محتواها، وقد تطرق الدستور المغربي لعام 2011 صراحة إلى هذا الحل من خلال نصه في ذات الفقرة من الديباجة التي أقرت بسمو المعاهدة على القانون الداخلي على أنه: "والعمل على ملائمة هذه التشريعات، مع ما تتطلبه تلك المصادقة".

وبدون شك أن المغرب تأثر بما هو رائج في فرنسا بموجب دستور الجمهورية الخامس، وخاصة منه المادة 55، التي ترى أن المعاهدات المصادق عليها بصفة قانونية وبمجرد نشرها تتوفر لها قوة أسمى من القانون. فالتفسير القانوني والمنطقي لهذا التعهد هو الأخذ بهذه المعاهدات والسعي لمطابقة القانون الداخلي معها، وبالتالي فإن أي قانون مخالف للاتفاقيات المصادق عليها يعتبر لاغيا¹.

لعل الأمر بالنسبة للمغرب بالخصوص فيما يتعلق بالاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان التي صادق عليها، ينبغي ألا تكون هناك قاعدة قانونية داخلية تبخس قيمة هذه الاتفاقيات وما تضمنه لأن التزامات المغرب الدولية لا ينبغي أن تعطلها قاعدة قانونية وطنية، وفي حالة التعارض ينبغي تعديل تلك القاعدة القانونية أو إلغائها².

ولقد أوضحت التجربة اهتمام المغرب بشأن الحسم بشكل صريح في مسألة سمو المعاهدات الدولية، وخاصة منها تلك التي تهم موضوع حقوق الإنسان على القانون الداخلي، ولهذا نجد دساتير المغرب على الأقل الثلاث الأخيرة منها تشير إلى ما يفيد ذلك في عدة مناسبات، فدستور 1972 مثلا ينص في المادة 31 منه على "تقع المصادقة على المعاهدات التي يمكن أن تكون غير متفقة مع نصوص الدستور، وذلك بإتباع المسطرة المنصوص عليها فيما يرجع لتعديله"³. ويتضح من خلال ذلك أن أهمية الطرح الذي تبناه المشرع يكمن في التوفيق بين أسمى قانون في البلاد الذي هو الدستور وبين نص المعاهدات الدولية التي يكون المغرب قد ارتضاها وصادق عليها. وبالرجوع إلى دساتير 1992 و 1996 وبالخصوص ديباجاتها، نجدها قد تبنت ما يفيد التزام المغرب بالمعاهدات الدولية انسجاما مع مبدأ وجوب تنفيذ الاتفاقيات الدولية الذي نجده مرة أخرى مكرس في دستور 1992 بنفس التعبيرات والصيغ، بل هي نفس

¹ علي كريمي: حقوق الإنسان والحريات العامة في المغرب بين طموح التغيير وإكراه الظروف السياسية، مرجع سابق، ص 90.

² نفس المرجع، ص 97.

³ نفس المرجع، ص 97.

رقم المادة 31 في دستور 1972. وقد جاء هذا التكريس في ديباجة دستور 1996 مرتبط بحقوق الإنسان وباحترام هذه الحقوق كما هي متعارف عليها عالمياً: "إدراكاً منها لضرورة إدراج عملها في إطار المنظمات الدولية فإن المملكة المغربية العضو الكامل والنشط في هذه المنظمات تتعهد بالتزام ما تقتضيه مواثيقها من مبادئ وحقوق وواجبات، وتؤكد تشبثها بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالمياً".

إذا كان الدستور المغربي ليس فيه ما يمس بمبدأ سمو القاعدة الدولية على قواعد القانون الداخلي الوطني، فإن اجتهادات القضاء والفقه تؤكد هذا المبدأ، جنباً إلى جنب مع النص القانوني. فالفصل الأول من قانون الجنسية المغربية مثلاً يقول: "تتخذ المقتضيات المتعلقة بالجنسية المغربية بموجب القانون وعند الاقتضاء بمقتضى المعاهدات أو الاتفاقات الدولية التي تقع المصادقة عليها ويتم نشرها".

إن تحديد مكانة المعيار الدولي في القانون الداخلي المغربي يهدف إلى تبيان مدى قدرة النظام المعياري الدولي على بحث وتشكيل النظام القانوني للدولة المغربية¹، ويظهر ذلك بصورة قوية في مجال حقوق الإنسان، بحيث تتم حمايتها وضمانها عن طريق آليات دستورية عززت بمصادقة المغرب على المعاهدات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، وجسدت هذه الممارسة بصورة أكبر عند تأكيده عليها والتزامه بها كما هي متعارف عليها دولياً، ومن ثمة بلورة المضامين والإعلانات الدولية في صيغة قرارات ومبادرات من أجل تناغمها مع مقتضيات الدستور².

وبذلك فإذا طرحت مسؤولية الجزائر أو المغرب أمام الهيئات الدولية بصدد حرية الإعلام وبالضبط بخصوص مهنيي القطاع الإعلامي، فإن هذه المسؤولية لا تستند إلى القانون الداخلي حيث لا يمكن الاحتجاج به، وفي العموم في حالة تناقض ما بين القانون والمعاهدة فالقاضي الداخلي يمكن أن يفصل في الأمر طبقاً للقاعدة الدولية، أو بتطبيق القانون الداخلي. إلا أنه ليس له الخيار حيث يجب عليه أن يختار الفرضية الأولى استجابة لمقتضيات الدستور، إذ أصبح بموجب التنصيص الدستوري الحاصل أن الاتفاقيات الدولية المصادق عليها تسمو على القانون الوطني وتعتبر قانوناً واجب التطبيق، وإن كانت لا تحظى من الناحية العملية بالتطبيق الصارم من طرف أولئك الذين يعملون على تطبيقها من جراء عدة مشاكل يعانون منها مما قد يؤدي إلى ضياع الكثير من الحقوق، حيث أصبح في غالب الأحيان ملاحظة أن القضايا المعروضة على المحاكم والتي تتضمن بعداً خارجياً تثير مشاكل عديدة منها العلم بها وتفسيرها³... الخ.

إن الدستور قد أكد وبدون غموض على سمو المعاهدة بالمقارنة مع القانون، ولكن الدستور ليس واضحاً فيما يتعلق بطبيعة العلاقات بين هذا الأخير والاتفاقيات. فإن كان كل من الجزائر والمغرب قد اتخذ موقفاً في دستوره بخصوص وضع موقع المعاهدات في سلم القواعد مع منحها مكانة أعلى من التشريع، أي مكانة وسطى بين القانون والدستور، فالسؤال الذي يطرح هنا هو معرفة ما هو المصير الذي يمكن أن تتعرض له المعاهدات المتناقضة مع القاعدة العليا للدولة؟ وبكلام آخر، هل إن علو هذه

¹ علي كريمي: حقوق الإنسان والحريات العامة في المغرب بين طموح التغيير وإكراه الظروف السياسية، مرجع سابق، ص 98.

² نفس المرجع، ص 99.

³ محمد الطاهر أورحمون: دليل المعاهدات واتفاقيات الجزائر الدولية المنشورة في الجريدة الرسمية 1963 – 1998، طبعة 2000، دار القصبة للنشر، ص 8.

القاعدة يبرر عدم تنفيذ المعاهدات التي تناقض هذه الأحكام ؟ أو هل أن المعاهدة غير الدستورية يجب أن تتحى جانباً ؟

في الجمهورية الجزائرية يرى بعض الفقهاء كالأستاذ الدكتور **عبد المجيد جبار**: إن مثل هذه الحالة لم تقع كون أن رئيس الجمهورية هو حامي الدستور من جهة، وحجر الزاوية في عملية إدماج المعاهدة الدولية في المجال الوطني لدولته من جهة أخرى، الشيء الذي يجعله يعمل كل ما في وسعه من أجل تجنب ذات المشكلة. هذا ويتفق المؤسس الدستوري المغربي مع نظيره الجزائري في مسألة أن "الملك رئيس الدولة، هو من يسهر على احترام الدستور، إضافة إلى كونه يسهر على احترام التعهدات الدولية للمملكة¹. لكن مهما يكن من الأمر فإن مثل هذا التعارض قد يحدث فكيف يعالجه كل من المؤسس الجزائري والمؤسس المغربي؟ خاصة وأن الجزائر والمغرب كل منهما عرف عدة دساتير متباينة النظرة تجاه القانون الدولي.

حسب المادة 168 من الدستور الجديد التي وردت ثانية بصورة حرفية للمادة 158 من دستور 1989 والتي تنص أنه "إذا ارتئ المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية فلا يتم التصديق عليها". وفي رأينا هذا الشيء طبيعي وناتج من منطلق أن الدستور يعتبر القانون الأساسي للجمهورية الجزائرية ويتمتع بمنزلة أعلى من منزلة القوانين العادية ولا يسري عليه ما يسري عليها، وبالتالي فلا يجوز لرئيس الجمهورية أن يوافق على تصديق معاهدات تتعارض والدستور. إن نفس النهج اتبعه المؤسس الدستوري المغربي، وذلك من خلال نص الفصل 55 من الدستور الأخير السابق الذكر والذي قرر صراحة بأنه: "إذا صرحت المحكمة الدستورية، إثر إحالة الملك أو رئيس الحكومة أو رئيس مجلس النواب، أو رئيس مجلس المستشارين، أو سدس أعضاء المجلس الأول، أو ربع أعضاء المجلس الثاني، الأمر إليها، أن التزاماً دولياً يتضمن بندا يخالف الدستور، فإن المصادقة على هذا الالتزام لا تقع إلا بعد مراجعة الدستور". وبذلك فلتفادي نزاعات محتملة بين القواعد الدولية والقواعد الدستورية، فكر المؤسس الدستوري المغربي في إنشاء ميكانيزم يسمح بحماية حقوق الأفراد بشكل عام وحقوقهم في الإعلام أو حرياتهم الإعلامية بشكل خاص إذا لزم الأمر. وذلك بالذهاب إن اقتضى الأمر نحو "إجراء تعديل مسبق للدستور قبل استئصال النظام القانوني الداخلي لاتفاقية أو معاهدة دولية ما، ففي ظل هذا التصور يجب إخضاع هذا النوع من المعاهدات لمراجعة مسبقة للدستور.

ربما أن المؤسس الدستوري الجزائري أو المغربي، يريد أن يلفت النظر إلى أن لكل شيء حدوداً واستقبال المعاهدة في النظام القانوني الداخلي لا يجب أن تنهار أمامه كل الحواجز على وجه الإطلاق، وبهذا الموقف يكون المؤسس الدستوري في كلا البلدين قد حذا حذو كافة مشرعي أغلبية دول العالم مثل فرنسا ومصر وغيرها من البلدان².

كخلاصة، يمكن القول أن الدستورين الجزائري والمغربي أكد كل منهما بدون غموض المكانة الفوق تشريعية للمعاهدة المتعلقة بحقوق الإنسان وحرية الإعلام بالضرورة. ولكن إذا كانت أي معاهدة بغض النظر عن محتواها، لها مكانة فوق التشريع الداخلي باستثناء القاعدة العليا للدولة كما ذكرنا،

¹ الفصل 42 من الدستور المغربي.

² أنظر: عبد الباسط محمد: مدى اختصاص القاضي الإداري بتفسير المعاهدات، بيروت، طبعة 1994، ص 12.

فإنها نادرة تلك المعاهدات القابلة للتطبيق مباشرة، أي آلية التنفيذ منذ المصادقة عليها من قبل رئيس الدولة، وتظهر من بين هذه المعاهدات تلك المتعلقة بحقوق الإنسان وحرية الإعلام.

الفرع الثاني

الأثر الخاص للمعاهدات وقابلية التطبيق المباشر

للقاعدة الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان وحرية الإعلام

تتميز المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان ومنها المتعلقة بحرية الإعلام بالنتيجة بإنتاج آثار معينة تتمحور أساساً حول فكرة ملائمة النصوص الوطنية، بما يجعلها تستجيب لما نصت عليه هذه المعاهدات وتتطابق معها في أحكامها باستثناء فيما إن كانت هناك تحفظات من قبل الدولة على أحكام أو بنود معينة (الفقرة الأولى)، وطالما أنها تنص على مجموعة من الحقوق والحريات فهي تعتبر ذات قابلية للتطبيق المباشر (الفقرة الثانية)، وذلك باعتبارها تخاطب أصحاب الصفة في هذه الحقوق من جهة والحكومات من جهة أخرى، لأن هذه الأخيرة يقع عليها عبء توفير ما يلزم للتمتع بهذه الحقوق والحريات.

الفقرة الأولى: الأثر الخاص للمعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان وحرية الإعلام

نشأت الملائمة كمفهوم وتطورت في حضي القانون الدولي لحقوق الإنسان، وهي تعني كتنقية قانونية تثبيت الحقوق والقواعد والتدابير الوقائية والحمائية في التشريعات الوطنية، كما تعني أيضاً تعديل أو إلغاء القوانين والأعراف والممارسات التي لا تتماشى مع المعايير الدولية المتعارف عليها في مجال حقوق الإنسان.

إن تقنية الملائمة تسعى إلى تحقيق الانسجام بين الاتفاقيات والتشريعات الوطنية بما لا يمس جوهر ومقاصد ما وقع التصديق عليه، وهي بذلك تلغي التضاد والتناقض، فيما يبين التشريع الوطني والدولي بما لا يمس بالنظام العام والأسس السياسية والدينية للدولة¹.

يكتسي التنفيذ التشريعي للمعاهدات الدولية في النظام الداخلي للدول عدة مظاهر، ولذا فإنه في إطار الالتزامات التي يفرضها القانون الدولي لحقوق الإنسان، فإن الأمر يقتضي تحقيق أهداف ترمي إلى التجسيد الفعلي للقواعد التعاقدية وجعلها تنتج آثارها بالنسبة لكل المخاطبين بها، ومن بين هذه الأهداف، العمل على تنقية التشريعات الوطنية من سائر الشوائب التي قد تجعلها متعارضة مع روح ومضمون التعهدات الدولية، وبالأخص ما يتعلق بالتعهدات في مجال حقوق الإنسان وحرياته²، ومن جانب أولى نجد أن ما يتعلق بحرية الإعلام من قواعد في التشريعات الوطنية ويتناقض في مضمونه مع النصوص الدولية يجب تنقيته، وذلك من أجل ضمان الانسجام الضروري بين هذه الأخيرة والقوانين الداخلية. كما

¹ علي كريمي: حقوق الإنسان والحريات العامة في المغرب بين طموح التغيير وإكراه الظروف السياسية، مرجع سابق، ص 99.

² نفس المرجع، ص 91 - 92.

أن من بين هذه الأهداف السعي إلى إدماج المقتضيات الدولية، وخاصة منها المتعلقة بالحقوق والحريات في الأنظمة المعيارية للدول، الشيء الذي قد يفسح المجال لتسربها إلى مختلف فروع القانون الوطني، وذلك رهين بتدقيق محتواها وتعزيز مكانتها داخل هذا القانون. ومن المعلوم أن من أبرز الاجتهادات الفقهية التي ساهمت في بلورة تصور قانوني دقيق لمفهوم التقنية أو التطهير من الشوائب كنظرية متكاملة للعلاقة بين القانون الدولي والقانون الدولي والقانون الداخلي نجد اجتهاد الفقيه "هانز كلسن" الذي يقول بالنظرية الخالصة للقانون، حيث يؤكد أن قاعدة القانون الداخلي التي تتعارض مع قاعدة القانون الدولي قد تتمتع بنفس القوة الإلزامية، ما لم يتم إلغاؤها وجعلها منسجمة مع هذه الأخيرة، والدولة التي لا تنجز هذه المهمة تكون مسؤولة عن انتهاك القانون الدولي، وهكذا فإن التنازع بين القانون الوطني الداخلي والقانون الدولي ينطبق عليه ما ينطبق على التعارض الذي يحصل بين القوانين على المستوى الداخلي الوطني في إطار سمو القانون الدستوري على القوانين الأخرى العادية، بحيث يؤدي التعارض بين قاعدة مع درجة أعلى إلى بطلانها أو قابليتها للبطلان.

إن الأفكار التي طرحها "كلسن" والتي كان يهدف من ورائها إلى تبيان كيف يعمل القانون الدولي في تقنية القانون الوطني الداخلي، هذه الوظيفة الخاصة بالتقنية يقوم بها الآن القانون الدولي لحقوق الإنسان، بالنسبة للأنظمة المعيارية الوطنية، فهذه الأخيرة لازالت تكون الإطار التاريخي الذي نشأت فيه عناصر تكوين المنظومة القانونية لحقوق الإنسان، ولم تسلب من اختصاصها الأساسي المتمثل في تقنين هذه الحقوق وتنظيم ممارستها داخل الحدود الوطنية المرسومة بعد عملية التدويل التي شهدتها هذه¹ الحقوق بعد الحرب العالمية الثانية، ولا يعني تدوين حقوق الإنسان في إعلانات ومواثيق دولية، بالإضافة إلى إقرار آليات دولية للسهر على احترامها، محو الدور المنوط بالهيئات الوطنية للاضطلاع بتجسيد القواعد التعاقدية التي ارتضتها الدول. ولعل الاختصاص الحاصل في نفس الوقت للقانون الدولي والقانون الداخلي في مادة حقوق الإنسان، هو الذي يجعل من التناقضات الحاصلة بينهما أمراً واقعاً، لا يمكن تجاوزه إلا بتحديد علاقة الخضوع التي تحكم القواعد الوطنية عند تنافسها مع القواعد الدولية. ولذلك فلا مناص من الإقرار بأولوية هذه القواعد لكونها تعبر عن الإرادة الجماعية للدول التي وضعتها.

ومن المعلوم أن من بين مضمون الالتزامات الملموسة التي يفرضها القانون الدولي أحياناً أن الأدوات القانونية الدولية لحقوق الإنسان لا تكتفي فقط، وفي غالب الأحيان بالمطالبة بإدماج مقتضياتها في القوانين الداخلية ولكنها تلزم الدول إما بإلغاء أو تعديل هذه القوانين عند تضمنها لمقتضيات تمييزية، أو تقييدية تتنافى مع جوهر القواعد التعاقدية. من هنا تطرح كذلك عملية جعل التشريعات الوطنية خالية من أي عنصر تمييزي يسمح بسلوك معاملة متباينة وتمييزية اتجاه مجموعة بشرية بسبب أصلها أو جنسها أو دينها. ولعل هذا يدخل في إطار الطابع الأمر الذي يكتسيه مبدأ منع التمييز في القانون الدولي لحقوق الإنسان، ومن جهة أخرى لرسوخ فكرة اللامساواة واستمرار حضورها في مختلف التشريعات الوطنية، بما في ذلك تشريعات الدول الأكثر ديمقراطية وليبرالية على الصعيد الدولي.

وبالرغم من أنه يتبدى لنا من إلقاء نظرة على التقارير الدورية التي قدمتها بعض الدول إلى اللجنة المعنية لحقوق الإنسان، وفقاً لنص المادة 40 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية يتضح

¹ علي كريمي: حقوق الإنسان والحريات العامة في المغرب بين طموح التغيير وإكراه الظروف السياسية، مرجع سابق، ص 92.

لنا بشكل كبير مدى الصعوبات التي تصادف إرادة التنقية الشاملة للقانون الوطني من المقتضيات التمييزية التي لا يقتصر وجودها في فرع تشريعي بذاته، إلا أننا نؤكد على أهمية وضرورة تنقية التشريع الوطني الداخلي من الشوائب خاصة حينما يتعارض مع ما تضمنه قاعدة قانونية دولية وبالخصوص حينما تكون هذه القاعدة مؤكدة في اتفاقية دولية.

إن الأمر يقتضي أن يتم تعديل التشريع الداخلي سواء تعلق بوجود تعارض بينه وبين القانون الدولي بحكم وجود عناصر تقييدية فيه، أو عناصر تمييزية، فلا جدال أن في الاهتمام العالمي بحقوق الإنسان كفكرة ومبدأ أضحى يمثل قيمة مستهدفة للنظام القانوني الدولي مثلما هي قيمة مستهدفة في النظم الداخلية، وأصبح تقييم الحكومات بمدى احترامها لحقوق الإنسان، سواء عبر انضمامها للمواثيق الدولية لحقوق الإنسان أو عبر تكييف قوانينها الداخلية مع هذه المواثيق¹.

إن المؤسس الدستوري الجزائري لم ينص على حل إيجابي بالنسبة لمسألة تعارض المعاهدة مع الدستور، وذلك باكتفائه بالنص على حل سلبي في المادة 168 من الدستور حيث قضى بأنه: "إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق، أو اتفاقية، فلا يتم التصديق عليها". بينما نجد أن المؤسس الدستوري المغربي قد فصل في ذلك بشكل صريح وإيجابي من خلال ديباجته التي جعلت من الاتفاقيات الدولية كما صادق عليها المغرب "تسمو فور نشرها، على التشريعات الوطنية"، كما تضيف نفس الفقرة "العمل على ملائمة هذه التشريعات، مع ما تتطلبه تلك المصادقة".

وقد تتطور الملائمة لتصبح إدماجا بإدخال المعاهدات الدولية في النظم القانونية الوطنية، وهذا العمل يمكن أن يكون عنصرا كبيرا بالنسبة للفرد الراغب في معرفة حقوقه التي خولتها له هذه الاتفاقيات، والمطالبة بها فيما بعد عند الاقتضاء، وخاصة أثناء ممارسة التظلم عندما يتم انتهاك هذه الحقوق. إن الأفكار من هذا القبيل في معظم الأحيان يمكن النظر إليها في المغرب مثلا أو في الدول التي من مستواه كمجرد آمال تراود أحلام المشتغلين بحقوق الإنسان²، وهي أفكار تصطدم في الغالب الأعم بعناد الواقع، المتمثل في العزوف الكبير عن التطبيق المباشر للاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، وهذا ما يجسد مفهوم الانحراف الذي نجده في خطابات دستورية عديدة، لذلك فالتباعد الحاصل بين الالتزامات التعاقدية الدولية وتطبيقات الدول التي تعهدت باحترامها هو ما يمنح للانحراف قوة حضوره، فقد تصادق الدولة على اتفاقيات حقوق الإنسان ولكنها يمكن أن تتقاعس في أعمال الآليات الدولية لمراقبة احترامها، أو الآليات الداخلية لضمان تطبيقها من طرف السلطات الوطنية.

إذا كانت الملائمة كما رأينا تعني إلغاء التباعد بين التشريع الوطني والتشريع الدولي في مجال حقوق الإنسان أو على الأقل التقليل من التباعد فيما بينهما، ففي المغرب نلاحظ بعض حضورها بالخصوص وأنه وبعد وضع دستور 1992، والمصادقة على الشريعة الدولية، وعلى الاتفاقيات الأخرى فيما بعد، عمل على إجراء إصلاحات أخرى تشريعية لكي يلائم بين ما ألتزم به دوليا وبين تشريعه الداخلي، وبهذا تكون الملائمة في المغرب المقصود منها توحيد وتحسين التشريع المغربي، وأيضا ملأ الفراغ والثغرات وتوضيح مكامن النقص في بعض القوانين.

¹ علي كريمي: حقوق الإنسان والحريات العامة في المغرب بين طموح التغيير وإكراه الظروف السياسية، مرجع سابق، ص 93.

² نفس المرجع، ص 99.

إن حقوق الإنسان هي في حاجة ليس فقط إلى تبني مبدأ الملائمة والانسجام مع التشريع الوطني، بل في حاجة أكثر إلى دمجها في روح التشريع، لأن الانفتاح والترحيب الإيجابي على روح عالمية حقوق الإنسان الواردة في النص الدستوري غير متناقضة في روحها وجوهرها مع القيم المثلى المشكلة للهوية الوطنية السابقة والصاهرة لها.

وبتساءل الدكتور **علي كريمي** بقوله هل يمكن أن يتم حسم عملية الدمج بمجرد الاعتراف والتصديق على الأدوات الاتفاقية، والقول بأنها ستندمج أوتوماتيكيا في النظام القانوني الوطني؟¹. يبدو السؤال محيرا وملتبسا إلى حد ما وحامل لكثير مما يوحي بإمكانية الدولة في التناكر لما التزمت به دوليا بشأن حقوق الإنسان، غير أن الجواب يمكن التقاط بعض عناصره مما جاء به أحد مهندسي الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عندما قال: "إن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لن يصير حقيقة مجسدة إلا إذا أستطاع أن يسكن أفئدة الناس وعقولهم قبل أن يستقر فعليا في القوانين".

المقصود بذلك الإيمان به والتشبع بروحه ومضامينه لكي تصير إطارا للدساتير الوطنية، وفي المغرب مثلا إذا كان الدستور المغربي قد ردد العبارة الشهيرة في دساتيره لأعوام 1992 و1996 و2011 حول حقوق الإنسان في بعدها الكوني، فلا شك أنها قد لمعت صورة المغرب على المستوى الخارجي. لكن البعد القانوني لهذا الاعتراف قد يبدو للباحث أن معناه من الناحية المنطقية هو الإدماج الدستوري لكل الآليات المكونة لثقافة حقوق الإنسان، لكن هذا الإدماج غالبا ما يقود إلى إضعاف النص الدستوري وقت الملائمة بين الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان وبين التشريع الداخلي، بفعل ممارسة التحفظات، ومعلوم أن المغرب مارس تحفظات كثيرة على بعض الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان أثناء المصادقة عليها فقط وفي كثير من الأحيان من أجل التباهي أمام الرأي العام الخارجي وأمام المنظمات الدولية التي هو عضو فيها بأن قوانينه الداخلية متطابقة مع المعايير الدولية لحماية حقوق الإنسان².

الفقرة الثانية : قابلية التطبيق المباشر للقاعدة الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان وحرية الإعلام

تستمد القوة الإلزامية لقواعد القانون الدولي من القانون الداخلي، الذي يمنحها هذه القوة، ولجعل المعاهدة المتعلقة بحقوق الإنسان وحرية الإعلام قابلة للتطبيق في النظامين القانونيين الجزائري والمغربي فإنها تخضع لشروط منصوص عليها في المادة 132 من الدستور الجزائري، والفصل 55 من الدستور المغربي إضافة إلى ما جاء في ديباجته، وباستيفاء هذه الشروط تطبق مباشرة. وبذلك يصبح لهذه المعاهدات خصوصية تسمح للمتقاضين بالتمسك المباشر بالقاعدة الدولية لحقوق الإنسان وحرية الإعلام أمام الجهات القضائية.

إن القاعدة الدولية المدمجة في النظام القانوني الوطني تلزم كما سبق وأن أوضحنا كل سلطات الدولة، وهذا لا يعني بالضرورة أنه يمكن التمسك بها خلال المحاكمات، لأنه لا يمكن أن يكون لها أثر مباشر إلا إذا كانت تستجيب لعدد معين من الشروط.

¹ علي كريمي: حقوق الإنسان والحريات العامة في المغرب بين طموح التغيير وإكراه الظروف السياسية، مرجع سابق، ص 100.

² نفس المرجع، ص 101.

الأول مرتبط بطريقة إدخال القاعدة القانونية الدولية، وفي هذا الصدد، يؤكد فريدريك سيدر أن "قابلية التطبيق المباشر تفترض أن القاعدة الدولية ليست في حاجة لكي تطبق أن تستقبل في النظام الداخلي من خلال حكم خاص من شأنه وحده تكريس حقوق والتزامات لصالح الأفراد"¹، ولكي تكون لها صفة التنفيذ الآلي الذاتي ، يجب استقبال القاعدة مباشرة في النظام الداخلي.

نلاحظ في هذا الصدد أنه لا توجد اتفاقية ذات أثر على مسألة حقوق الإنسان وحرية الإعلام إلا وتفرض على الدول طريقة استقبال محددة. فما هو الاختيار الجزائري والمغربي في هذا الخصوص؟ إن اندماج المعاهدات الدولية بشكل عام والمتعلقة بحقوق الإنسان وحرية الإعلام بشكل خاص في القانون الوطني هو ما تبناه المؤسس الدستوري الجزائري أي تدخل حيز النفاذ وتصبح لها قوة قانونية ملزمة وذلك ما نصت عليه المادة 132 من دستورها المعد للعام 1996 ، وبالتالي يصبح من واجب المحاكم الوطنية الجزائرية الأخذ بها وتطبيق أحكامها كما هو الحال بالنسبة للأحكام الدستورية والقانونية ومختلف الأنظمة والتصرفات التعاقدية والانفرادية الملزمة، وهكذا يمكن لأي متقاضي استظهار المعاهدات المصادق عليها من طرف الدولة الجزائرية أمام الجهات القضائية الجزائرية التي تنظر في نزاعه، والتي يجب على القاضي احترامها وتطبيقها كونه ملزما بتطبيق القانون.

إن الدستور المغربي أيضا، وإن كان لا يتضمن أحكام خاصة بإدخال معاهدات حقوق الإنسان وحرية الإعلام، إلا أنه يكرس من خلال الفصل 55 من دستور عام 2011 والساير المفعول حاليا وديباجته المبدأ العام في المصادقة عليها وسموها على القانون بعد ذلك بموجب النشر، وبذلك فالأحكام الدستورية في كلى البلدين تأخذ بالاتجاه الإرادي، أي الإدخال المباشر للمعاهدات وتحفظ لها مكانة فوق تشريعية، وبالاكتفاء على هذه الأحكام، فالمتقاضون لهم إمكانية التمسك بالقاعدة الدولية لحقوق الإنسان وحرية الإعلام أمام الجهات القضائية الجزائرية أو المغربية.

وفي هذا التحليل يمكن طرح سؤال يتعلق بمعرفة فيما إذا كان كافيا لمعاهدة ذاتية التنفيذ أن تدخل مباشرة وآليا في النظام الداخلي. من خلال الإجابة بتأكيد ذلك نعود للقول أن أي معاهدة تعتبر قابلة للتمسك بها خلال المحاكمة بغض النظر عن طبيعة أحكامها ونية الأطراف، وهذا الذي لا يمكن أن يكون مقبول منطقيا على المستوى التطبيقي.

ومن هنا يمكن الوصول إلى بحث الشروط الأخرى ذات الأثر على نوع القاعدة نفسها والتي يجب استيفائها حتى تصبح قابلة للتطبيق مباشرة.

إن القاعدة الدولية يجب أن تكون ذات صياغة واضحة ودقيقة حتى يمكن تطبيقها مباشرة في النظام الداخلي، وذلك بدون إجراءات تكميلية خاصة بالتنفيذ، ونتكلم عن القاعدة التي تمتاز بالوضوح والدقيقة، للتمييز بين القواعد البرنامج التي يكون دخولها حيز التنفيذ خاضعا لاتخاذ إجراءات التنفيذ والقواعد القانونية التي تخضع إلى التنفيذ بصورة مباشرة. إن الأحكام أو القواعد البرنامج توضح في الغالب من خلال نموذج العهد المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وإن كان بعض

¹Suder Frédéric : Constitutions et protection internationale des droits de l'homme, In Constitution et droit international, Recueil discours de l'A. I. D. C, Volume 8, Tunis, C.P.U , 2000, p 219.

الأحكام التي تظهر فيه لا تعتبر بمثابة أحكام برنامج باعتبار أنه يمكن أن تتضمن تعهدات والتزامات مباشرة.

وإذا كانت أغلبية المعاهدات واضحة ودقيقة حتى يمكن تنفيذها مباشرة، فهي نادرة تلك المعاهدات التي تفرز عن حقوق والتزامات موجه مباشرة للأشخاص، وهو الأمر الذي يفسر أن بعض المعاهدات ليست ذاتية التنفيذ، حيث أن الأثر المباشر في القانون الدولي يظل استثناء.

وباعتبارها تتضمن مضمون واضح يرتب حقوق للأفراد، فإن معاهدات حقوق الإنسان وحرية الإعلام تشكل مجال اختيار هذا الاستثناء، وذلك لأن نية الأطراف تذهب نحو هذا الاتجاه.

وإذا كانت هذه النية يتوجب التعبير عنها من قبل الأطراف المتعاقدة حتى يكون للاتفاقية الدولية أثر مباشر، فإنه لا تظهر لزومية لذلك في حالة الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان وحرية الإعلام، لأن هذه الأخيرة تتضمن أحكاما موجهة للأفراد بالاعتراف لهم بالحقوق، وبهذا الاعتراف فالمتقاضون لهم إمكانية التمسك المباشر بالقاعدة الدولية أمام المحاكم.

يستنتج من هذا الباب الأول أن حقوق الإنسان بما فيها الحق في الإعلام وحرية الإعلام تشكل أحد ركائز الفلسفة التي تقوم عليها الدساتير التي تتخبط في الأيديولوجية التي تكرسها. وبالرغم من بعض النقائص التي تميز هذه الدساتير والناجمة عن غموض اصطلاحى، فإن هذه الدساتير تستجيب في جزء مهم للمعايير الدولية بخصوص الاعتراف بالحقوق والحريات بشكل عام ومنها الإعلامية بشكل خاص. إن هذا الاعتراف لن يكون كافيا إذا لم يكن متلائما مع الضمانات اللازمة لحماية الحقوق والحريات المعنية.