

October 2014

Administrative Sanctions against Infringements of the Audio-Visual Media under the Administrative Oversight of the French Judiciary

Musa Shehada
drmoussa@sharjah.ac.ae

Follow this and additional works at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law



Part of the [Administrative Law Commons](#)

Recommended Citation

Shehada, Musa (2014) "Administrative Sanctions against Infringements of the Audio-Visual Media under the Administrative Oversight of the French Judiciary," *Journal Sharia and Law*: Vol. 2014 : No. 60 , Article 4.

Available at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law/vol2014/iss60/4

This Article is brought to you for free and open access by Scholarworks@UAEU. It has been accepted for inclusion in Journal Sharia and Law by an authorized editor of Scholarworks@UAEU. For more information, please contact sljournal@uaeu.ac.ae.

Administrative Sanctions against Infringements of the Audio-Visual Media under the Administrative Oversight of the French Judiciary

Cover Page Footnote

Dr. Musa Shehada Associate Professor of Public Law College of Law/ Sharjah University
drmoussa@sharjah.ac.ae

[د. موسى مصطفى شحادة]

الجزءات الإدارية في مواجهة
مخالفات الإعلام المرئي والسمعي
(الصوتي) ورقابة القضاء الإداري في
فرنسا عليها*

د. موسى مصطفى شحادة*

ملخص البحث:

يهدف هذا البحث إلى دراسة الجزاءات الإدارية في مواجهة مخالفات الإعلام المرئي والمسموع، ورقابة القضاء الإداري في فرنسا عليها. وتناولت الدراسة بصفة خاصة: مفهوم الجزاءات الإدارية وطبيعتها وخصائصها، وماهية الإعلام المرئي والمسموع (الصوتي)، وسلطات الإدارة في نطاق الإعلام المرئي والمسموع، والجزاءات الإدارية في نطاق الإعلام المرئي والمسموع، والرقابة القضائية على هذه الجزاءات خاصة بعد إنهاء مرحلة احتكار الدولة لقطاع المرئيات والسمعيات، وإعلان حرية الإتصالات، وسحب هذا الاختصاص من السلطة السياسية، ومنحه إلى سلطات مستقلة باعتبارها نوعاً جديداً من المؤسسات المستقلة التي تجمع بين الإعلام المسموع والمرئي والتنفيذ. وخلصت الدراسة إلى أن سلطة المجلس الأعلى للإعلام المرئي والمسموع غير مقصورة على توقيع الجزاءات التقليدية، كجزاء وقف تراخيص أجهزة الإعلام المرئي والمسموع، أو سحبها، أو تخفيض مددها، والغرامة المالية، بل امتدت إلى الحق برفع دعوى أمام القاضي الإداري لمطالبة الجهة المخالفة بالتقيد والالتزام بتطبيق

- أجزى للنشر بتاريخ ٢٤/٢/٢٠١٣.
- أستاذ القانون العام المشارك - كلية القانون / جامعة الشارقة - الإمارات العربية المتحدة.

القانون. إضافة إلى حق المجلس الأعلى للمرئي والمسموع بتوقيع الجزاءات التي تدخل في نطاق تطبيق المادة رقم (١/٦) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

المقدمة:

أولاً: التطور التشريعي للجزاءات الإدارية:

حتى الحرب الكونية الثانية لم يكن يعرف الفقه الإداري من ظاهرة الجزاءات الإدارية (Les Sanctions administratives) سوى: الجزاءات التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، والجزاءات التعاقدية في نطاق العقد الإداري. وكان الفقه يبرر ذلك من خلال ما يلي:

أ. إن إعطاء الإدارة الحق في توقيع جزاءات إدارية يؤدي إلى انتهاك مبدأ الفصل بين السلطات، ويُعطي الإدارة الحق في مشاطرة القضاء في توقيع العقوبات، وهو صاحب الاختصاص الأصيل في هذا المجال^(١).

ب. إن إعطاء الإدارة الحق في توقيع جزاءات إدارية يجعل من الإدارة خصماً وحكماً في الوقت نفسه، وهذا فيه اعتداء وافتئات على حقوق وحريات الأفراد^(٢).

غير أن الآثار الاقتصادية والاجتماعية المدمرة التي نجمت عن هذه الحرب فرضت نفسها على الواقع القانوني، فانتقلت الدولة من مرحلة الدولة الحارسة التي

(1) GHEIMA M., Les Sanctions administratives en dehors de la Fonction Publique, thèse, Bordeaux, 1995, P.17 et suiv.

(2) CKOQUEZ A., L'organisation Professionnelle, Gazette du Palais (G.P), 1941, 1, P.83.

[د. موسى مصطفى شحادة]

يقتصر دورها على حماية الأمن إلى الدولة المتدخلة في جميع مناحي ومناشط الحياة (اقتصادية واجتماعية وتنظيمية وبيئية.. الخ). هذا الواقع أفضى إلى أن تُوسَّع الدولة من نطاق أجهزتها، فأصدرت العديد من التشريعات الاقتصادية والإدارية والضريبية والمرورية والتنظيمية والزراعية، تخول الإدارة سلطة توقيع بعض الجزاءات. ومن قبيل ذلك: الغرامات الإدارية، والمصادرة الإدارية، وغلق المنشآت، ووقف النشاطات، وإلغاء التراخيص، وسحب، أو وقف، رخص القيادة، وحجز المركبات.. الخ". ولم يكن للجزاءات الإدارية في هذه المرحلة سمعة طيبة لدى الفقهاء، وعلى رأسهم أساتذة القانون العام⁽³⁾. فقد اعتبر WALINE أن "الجزاءات الإدارية والجزاءات المالية تعمل على خلق وتطوير قانون عقوبات مستنتر (Un Pseudo-Droit Pénal). أما DE LAUBADERE فقد أكد بأن "منح الإدارة حق توقيع جزاءات إدارية يُشكل صيغة مفرطة ومتطرفة في نطاق الامتيازات العامة للإدارة"⁽⁴⁾. ومن جانبه فقد رأى AUBY بأن "الجزاءات الإدارية يجب أن تمارس في أضيق الحدود حتى لا تنتهك قانون العقوبات"⁽⁵⁾.

وفي مطلع السبعينات بدأت ظاهرة الجزاءات الإدارية تأخذ أبعاداً غير مسبوقة في معظم الدول، وتجلي ذلك من ناحيتين:

أ. من الناحية العضوية: لم يقتصر الاعتراف للإدارة بمفهومها التقليدي (الدولة وأجهزتها الإدارية والوزارات والمحافظات..) بحق توقيع الجزاءات الإدارية، وإنما امتد ذلك إلى السلطات الإدارية المستقلة (Les autorités administratives

(3) AUVE JEAN-MARC, Les Sanctions administratives en droit Public Francais, Actualité Juridique, droit administratif (A.J.D.A) Octobre 2001, P.16.

(4) DE LAUBADERE ANDRE, traité élémentaire de droit administrative, Libraire général de droit et de Jurisprudence (L.G.D.J), 8 édition, 1980, P.333.)

(5) AUBY Jean-Marie, Les Sanctions administratives en matiere de circulation, Dalloz, 1952, Chronique, P.14

(indépendantes) التي تجمع بين سمات الجهات الإدارية البحتة وسمات الهيئات القضائية^(٦)، وعلى سبيل المثال فقد عرفت فرنسا العديد من اللجان والمجالس والمكاتب والوكالات والسلطات المستقلة التي تستطيع توقيع الجزاءات الإدارية ومن أبرزها: (٧)

سلطة الأسواق المالية، ومجلس المنافسة، ولجنة النشر والصحافة، والمجلس الأعلى للسمعيات والمرئيات في نطاق الإعلام، والوكالة الفرنسية لمكافحة المنشطات في مجال الرياضة، وسلطة تنظيم الاتصالات، ولجنة تقييم البحوث والتعليم العالي، وسلطة تنظيم الاتصالات الإلكترونية والبريد، وسلطة تنظيم الإجراءات الفنية للوقاية، وسلطة الأمن النووي، واللجنة الوطنية لتقييم المؤسسات العامة ذات الصبغة العلمية والثقافية والمهنية، ولجنة الحصول على الوثائق الإدارية، ولجنة البنوك، واللجنة الاستشارية لسرية الدفاع الوطني، ولجنة المخالفات المالية، واللجنة الوطنية للمعلومات والحريات، ولجنة حماية المستهلك، واللجنة العليا للصحة، والسلطة العليا لمكافحة التمييز وتحقيق المساواة، والمدافع عن الأطفال....

ب . من الناحية الموضوعية: نتيجة للتعدد في الأنشطة التي تتولى تلك اللجان والسلطات والمجالس القيام بها، تعددت الجزاءات الإدارية، فلم تعد مقصورة على السلامة المرورية وحماية أملاك الدولة، وإنما ظهرت مجالات متعددة: الإعلام والصحافة والسياحة والاتصالات والأسواق المالية والبناء والتنظيم والبيئة والسلع والحريات وحقوق الإنسان وغيرها.

(6) SABOURIN P., les autorités administratives indépendances, Catégorie une nouvelle, A.J.D.A., 1983 P.275; CHEVALLIER J., Réflexion sur L'institution des autorités administratives indépendentes, Juris-Classeur Périodique (J.C.P.), 1986, 1,P.3254

(٧) لقد ذكر مجلس الدولة الفرنسي في تقريره الصادر في ٢٠٠١ (٣٤) سلطة إدارية مستقلة.

[د. موسى مصطفى شحادة]

من الملاحظ أن إنشاء اللجان أو السلطات الإدارية المستقلة جاء لتحقيق المصلحة العامة ومصلحة المجتمع، إضافة إلى تأمين تنظيم قطاعات ومجالات ونشاطات محددة، كالإعلام والصحافة وسوق المال والاتصالات وغيرها.

وفي ٢٨ يوليو ١٩٨٩م أصدر المجلس الدستوري الفرنسي قراراً اعتبره الفقهاء القول الفصل في نطاق دستورية الجزاءات الإدارية. وجاء في أسباب هذا القرار أنه "لا يُشكل مبدأ الفصل بين السلطات، ولا أي مبدأ آخر، أو قاعدة دستورية، عقبة أمام الاعتراف للسلطة الإدارية التي تتصرف في نطاق امتيازات السلطة العامة، بممارسة سلطة توقيع الجزاءات بشرطين:

أولهما: ألا تكون هذه الجزاءات من الجزاءات السالبة للحرية، كالحبس والاعتقال والحجز.

ثانيهما: أن تقتزن سلطة الجزاء بالضمانات التي تكفل حماية الحقوق والحريات المكفولة دستورياً، كالحق في الدفاع، والحق في الطعن".^(٨)

ثانياً: ماهية الجزاءات الإدارية وطبيعتها وخصائصها:

١- تعريف الجزاء الإداري:

لقد تعددت تعريفات الفقهاء للجزاء الإداري، ولكنها تدور جميعها حول ثلاثة عناصر أساسية:

- السلطة التي لها الحق في توقيع الجزاء: سلطة إدارية تقليدية، أو سلطات إدارية مستقلة.

(8) Conseil Constitutionnel (cons. Constit), 28 Juillet 1989, Rec., C.C., P.365 .

- شرعية الجزاء الإداري: أن يكون الجزاء منصوصاً عليه في قانون، أو نظام، أو مرسوم..
- الهدف من الجزاء: حماية مصلحة عامة، أو حماية المجتمع، أو النظام الاقتصادي أو النظام العام.

من خلال هذه العناصر يمكن تعريف الجزاء الإداري بأنه "جزاء توقعه الإدارة، أو السلطات الإدارية المستقلة (لجان، مجالس، سلطات)، على الأفراد، أو المؤسسات، دون تدخل القضاء، نتيجة لارتكابهم مخالفة، أو اعتداء، أو جرماً، على مصلحة يحميها المشرع، وذلك بهدف حماية المصلحة العامة، أو النظام الاقتصادي، أو النظام العام".

٢- طبيعة وخصائص الجزاء الإداري:

الجزاء الإداري له طبيعة خاصة؛ لأن الاختصاص في توقيع الجزاء ينعقد لسلطة إدارية وليس للقضاء صاحب الاختصاص الأصلي في توقيع الجزاءات. ولا يتوقف اتخاذ الجزاء الإداري على وجود رابطة تقوم بين الإدارة وأولئك الخاضعين له. وسمي جزاءً لأن فيه مساساً خطيراً بحرية الأفراد، أو أموالهم، أو نشاطاتهم المهنية، ويمس كذلك العديد من نشاطات المؤسسات؛ لذا يتميز الجزاء الإداري بعدد من الخصائص أهمها:^(٩)

(٩) أبو يونس ، محمد باهي ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠٠م ، ص ١٤ وما بعدها .
BONICHOT Jean- Claude, les sanctions administratives en droit francais et la Convention europeenne des droits de l' homme, AJDA, 20 OCTOBRE 2001, pp.73-80.

[د. موسى مصطفى شحادة]

أ. الجزاء الإداري توقعه سلطة إدارية (تقليدية أو مستقلة):

يكتسب الجزاء الإداري خصوصيته كونه يوقع من سلطة إدارية تقليدية، كالوزير أو المحافظ، أو من سلطة إدارية مستقلة (لجنة أو مجلس أو سلطة)، يمنحها المشرع حق توقيع الجزاءات في موضوعات محددة كالصحافة، أو الإعلام، أو السياحة، أو البناء، أو البيئة، أو المرور.. الخ.

ب. الجزاء الإداري ذو طبيعة ردعية:

الجزاء الإداري مثله مثل الجزاء الجنائي له خاصية الردع، خاصة أن الجزاء الإداري يقع نتيجة ارتكاب الأفراد، أو المؤسسات، مخالفات أو اعتداءات على مصالح يحميها المشرع. فسحب رخصة قيادة من أحد السائقين بسبب السكر يمثل جزاء على فعل آثم يُهدد مصالح يحميها قانون المرور، وهي حق مستعملي الطريق، وكذلك السائق نفسه. وغلق محل بسبب بيع مواد فاسدة، أو لأي سبب صحي، هدفه حماية الناس وأرواحهم.

من جهة أخرى يخضع الجزاء الإداري لذات المبادئ التي يخضع لها الجزاء الجنائي وأهمها⁽¹¹⁾:

- مبدأ الشرعية (شرعية الجزاء وشرعية العقوبة)
(Le Principe de Légalité des Incriminations et des Peines) .
- مبدأ شخصية الجزاء (Le Principe de la Personnalité des Peines)
- مبدأ التناسب بين الجرم والجزاء
(Le Principe de la Proportionnalité des Peines).
- مبدأ عدم رجعية الجزاء الأكثر شدة للمتهم

(11) MIGNON Emmanuelle, L'ampleur, le sens et la Portée des garanties en matière de sanctions administratives, A.J.D.A.,2001 P.99 et suiv..

(Le Principe de non-Retroactivité de la Pénale Plus Sévère)

■ مبدأ رجعية الجزاء الذي هو في صالح المتهم

(Le Principe de Retroactivité in mitius)

وقد عبّر المجلس الدستوري الفرنسي عن ذلك بقوله: "إن مبدأ الشرعية، ومبدأ شخصية الجزاء، ومبدأ التناسب بين الجرم والجزاء، ومبدأ عدم الرجعية، وغيرها من المبادئ، لا تتعلق فقط بالجزاء الجنائي، وإنما يلزم توافرها بالنسبة إلى كل جزاء ذي طبيعة ردعية (قمعية)، حتى ولو عهد المشرع بسلطة اتخاذه إلى جهة غير قضائية"^(١١).

ج. عمومية الجزاء الإداري من حيث التطبيق:

يتصف الجزاء الإداري مثله مثل الجزاء الجنائي بالعمومية في التطبيق؛ أي لا يقتصر تطبيقه على فئة معينة من المواطنين، وإنما تمتد سلطة الإدارة في اتخاذه إلى جميع الذين يخالفون النص القانوني المخاطبين به، أو القرار الإداري المتعلق بهم، ولا يتوقف توقيعه على وجود رابطة خاصة بين الإدارة وأولئك الخاضعين له^(١٢).

ثالثاً- ما المقصود بالإعلام المرئي والمسموع (الصوتي)

بينت المادة الثانية من قانون رقم ١٠٦٧-٨٦ الصادر في ٣٠ ديسمبر ١٩٨٦ في شأن حرية الاتصالات المقصود بمصطلح "الاتصالات عن بعد" بأنها كل عملية نقل، أو إرسال، أو بث، أو استقبال إشارات، أو إشارات مكتوبة، أو صور، أو أصوات، أو معلومات من أي نوع كانت، وذلك بواسطة أي وسيلة

(12) CONS. CONSTIT., déc No. 82-155 DC du 30 Décembre 1982; 28 Juillet 1989 Précité; 13 Aout 1993, E.D.C.E., 1993, P.342.

(13) HUBRECHT H.G., Les sanctions administratives, 13 J.C., 1993 Fasc. 202 P. 4

سلكية، أو بصرية، أو موجات كهربائية، أو أية وسيلة كهرومغناطيسية.

وقد بينت الفقرة الثانية من المادة ذاتها المقصود بالاتصالات المسموعة والمرئية بأنها "كل عملية نقل، أو إرسال، أو بث، أو استقبال إشارات، أو إشارات مكتوبة، أو صور، أو أصوات، أو رسائل، من أي نوع كانت، تصل إلى الجمهور، أو فئات معينة منه، بواسطة الاتصالات عن بعد. ويستثنى من ذلك أية وسائل لها طبيعة المراسلات الخاصة".

رابعاً: موضوع البحث وأهميته: نُخصص هذا البحث لدراسة الجزاءات الإدارية في مواجهة مخالفات الإعلام المرئي والسمعي (الصوتي)، ورقابة القضاء الإداري في فرنسا عليها. ونتناول في هذه الدراسة بصفة خاصة: مفهوم الجزاءات الإدارية بصفة عامة، وطبيعتها وخصائصها، وماهية الإعلام المرئي والسمعي (الصوتي)، وسلطات الإدارة في نطاق الإعلام المرئي والسمعي (الصوتي)، والجزاءات الإدارية في نطاق الإعلام المرئي والسمعي، والرقابة القضائية على هذه الجزاءات. Télécommunication.

ولموضوع هذا البحث أهمية نظرية وعملية لعدة أسباب:

■ افتقار مكتبة القانون العام العربية لمثل هذه الدراسات المتخصصة في مجال الرقابة على الإعلام السمعي والمرئي، خاصة بعد إنهاء مرحلة احتكار الدولة لقطاع المرئيات والسمعيات (الصوتيات)، وإعلان حرية الاتصالات، وسحب هذا الاختصاص من السلطة السياسية، ومنحه إلى سلطات مستقلة باعتبارها نوعاً جديداً من المؤسسات المستقلة التي تجمع بين الإعلام السمعي والمرئي والتنفيذ.

■ خضوع نشاط الإعلام السمعي والمرئي للعديد من القيود والضوابط وذلك في صورة جزاءات إدارية متعددة ومتنوعة، تصل إلى حد إلغاء رخص مؤسسات

الإعلام السمعي والمرئي.

■ خضوع قرارات توقيع جزاءات إدارية على الإعلام السمعي والمرئي لرقابة القضاء الإداري.

خامساً: منهج وخطة البحث:

تم اتباع المنهج النظري الوصفي والتحليلي في دراسة الجزاءات الإدارية حيال مخالفات الإعلام السمعي (الصوتي) والمرئي ورقابة القضاء الإداري عليها. لذا تم تقسيم هذا البحث وفقاً للخطة التالية:

■ **المبحث الأول:** الجهات المعنية بتقويم الإعلام المرئي والمسموع والسلطات التي تتمتع بها حيال قنواته، وإجراءات ممارسة هذه السلطات.

* **المطلب الأول:** المجلس الأعلى للمرئي والمسموع (التشكيل والإختصاص).

* **المطلب الثاني:** الجزاءات الإدارية والإجراءات الخاصة بتوقيعها في نطاق الإعلام المرئي والمسموع (الصوتي).

■ **المبحث الثاني:** الرقابة القضائية على الجزاءات الإدارية في نطاق الإعلام المرئي والمسموع (الصوتي).

* **المطلب الأول:** رقابة القضاء الإداري الفرنسي على تطبيق المادة ١/٦ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان في مجال الجزاءات الإدارية الخاصة بالإعلام المرئي والمسموع (الصوتي).

* **المطلب الثاني:** رقابة القضاء الإداري على الجزاءات الإدارية في نطاق الإعلام المرئي والمسموع (الصوتي).

■ **الخاتمة.**

[د. موسى مصطفى شحادة]

المبحث الأول

الجهات المعنية بتقويم الإعلام المرئي والمسموع والسلطات التي تتمتع بها حيال قنواته، وإجراءات ممارسة هذه السلطات

يعد المجلس الأعلى للمرئي والمسموع (الصوتي) أحد السلطات الإدارية المستقلة (les autorités administratives independances) المتعددة التي ذكرها مجلس الدولة الفرنسي في تقريره المنشور سنة ٢٠٠١ كما أشرنا أعلاه. وقد صدر قانون ٢٩ يوليو ١٩٨٢ بهدف إنهاء مرحلة احتكار الدولة لقطاع المرئيات والسمعيات (الصوتيات)، وإعلان حرية الاتصالات، وسحب هذا الاختصاص من السلطة السياسية. وفي البداية أنشأ المشرع سلطة مستقلة (السلطة العليا للاتصالات السمعية والمرئية) (HACA) باعتبارها نوعاً جديداً من المؤسسات المستقلة التي تجمع بين بعدين أساسيين: الإعلام المرئي والمسموع والتنفيذ. وفي سنة ١٩٨٦ تم استبدال هذه السلطة بلجنة سميت (اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات) (CNCL) وفي سنة ١٩٨٩ تم استبدال هذه اللجنة بمجلس سمي (المجلس الأعلى للمرئي والمسموع) (CSA).

المطلب الأول

المجلس الأعلى للمرئي والمسموع (التشكيل والاختصاص)

يتكون المجلس الأعلى للمرئي والمسموع من تسعة أعضاء، ثلاثة أعضاء يتم اختيارهم وتسميتهم من رئيس الجمهورية، وثلاثة من رئيس الجمعية الوطنية الفرنسية، وثلاثة من رئيس مجلس الشيوخ. وتكون مدة عمل المجلس ست سنوات، لا يجوز خلالها عزلهم، أو تجديد عضويتهم لمدة أخرى، وذلك لضمان استقلالهم في أثناء ممارستهم لأعمالهم.

من جهة أخرى حدد قانون رقم ١٠٦٧-٨٦ الصادر في ٣٠ ديسمبر ١٩٨٦ في شأن حرية الاتصالات، والمعدل غير مرة، وخاصة بمقتضى قانون ١ اغسطس ٢٠٠١، اختصاصات المجلس الأعلى للمرئي والمسموع، على النحو الآتي:

١. منح تراخيص استخدام موجات الترددات الأرضية اللازمة للعمليات الخاصة بالإعلام المرئي والمسموع (الراديو والتلفزيون). ويكون للقنوات العامة حق الأولوية في هذا النطاق.

٢. منح التراخيص الخاصة بالاستثمار التجاري لشبكة الكابلات.

٣. تعيين رؤساء المحطات الإذاعية والقنوات التلفزيونية العامة.

٤. إبداء الرأي بشأن مشروعات القوانين والمراسيم المتعلقة بالإعلام المرئي والمسموع.

٥. الرقابة على مدى احترام مؤسسات الإعلام العامة والخاصة للثبث الإذاعي والتلفزيوني، ومدى إلزامها بواجباتها في إطار القوانين السارية، وكراسة المهمات، وقائمة الشروط الخاصة بالقنوات العامة، أو تلك المنوه عنها بالاتفاقيات المبرمة مع القنوات الخاصة.

وقد تضاعفت هذه الالتزامات في الوقت الحالي لتشمل ما يلي^(١٣):

١. احترام تعددية التعبير العادي للأفكار والآراء في برامج المؤسسات الوطنية للبرامج، وخاصة بالنسبة إلى برامج الأخبار والنشاطات السياسية.

(14) CLEMENT-CUZIN Sylvie, Le pouvoir de sanction du Conseil supérieur de L'audiovisuel, AJDA, Octobre 2001, PP.111-115.

[د. موسى مصطفى شحادة]

٢. الرقابة، بكل الوسائل المناسبة، على موضوع ومحتوى الوسائل المتعلقة ببرامج الدعاية التي تبث بواسطة المؤسسات العامة للبرامج والجهات المرخص لها بممارسة الإعلام المرئي والمسموع.
٣. مراقبة البرامج الموجهة للأطفال والمراهقين في الإعلام المرئي والمسموع.
٤. إعداد القواعد المتعلقة بشروط إنتاج وبث البرامج المتعلقة بالحملات الانتخابية.
٥. تقديم التوصيات للحكومة حول تطبيق مبدأ المنافسة في نطاق النشاطات الخاصة بالاتصالات المرئية والمسموع.
٦. الرقابة على مدى احترام اللغة الفرنسية في برامج الإعلام المرئي والمسموع.
٧. الرقابة على تطبيق نظام الحصص في بث الأعمال الأوروبية والأعمال الفرنسية في الإعلام المرئي.
٨. مراقبة شبكة نشر الأعمال السينمائية على شاشات الإعلام المرئي.
٩. الرقابة على الاستثمار في نطاق الإنتاج السينمائي، والإنتاج المرئي والمسموع، وخاصة استقلال الأعمال الأوروبية والأعمال الفرنسية.
١٠. الرقابة على توزيع حصص الأغاني الفرنسية في الإعلام المسموع.
١١. الرقابة على مدى التزام الإعلام المرئي بمنع نشر أي دعاية عن منتج، أو خدمة خارج نطاق الأوقات المخصصة للإعلانات.

بقي أن نشير في هذا الشأن إلى أن المجلس الأعلى للمرئي والمسموع لا يمارس مهمته إلا بصورة لاحقة *a posteriori*، وخاصة عندما يثير بث أحد البرامج

مشاكل، أو إشكالات تتعارض مع الالتزامات الملقاة على عاتق أجهزة الإعلام المرئي أو المسموع.

المطلب الثاني

الجزاءات الإدارية والإجراءات الخاصة بتوقيعها في نطاق الإعلام المرئي والمسموع (الصوتي)

لقد مرت الجزاءات الإدارية التي يستطيع المجلس الأعلى للمرئي والمسموع توقيعها على أجهزة الإعلام المرئي والمسموع عند مخالفة التزاماتها الواردة في القوانين والأنظمة والقرارات النافذة، بتطور تدريجي وفقاً للتشريعات الصادرة في هذا الشأن. في البداية، ناط المشرع باللجنة الوطنية للاتصالات والحريات سلطة توقيع جزاء وقف، أو سحب، تراخيص أجهزة الإعلام المرئي والمسموع المخالفة، إضافة إلى الحق برفع دعوى أمام القاضي الإداري لمطالبة الجهة المخالفة بالتقيد والالتزام بتطبيق القانون (قانون ٣٠ / ٩ / ١٩٨٦). ثم صدر قانون ١٧ / ١ / ١٩٨٩ وأضاف جزاءين آخرين إلى الجزاءات السابقة، وهما: تخفيض مدة الترخيص، والغرامة المالية^(١٤). وقد وسع القانون الصادر في ١ / ٢ / ١٩٩٤ من سلطة المجلس الأعلى للمرئي والمسموع في توقيع الجزاءات الإدارية ليشمل المؤسسات الوطنية للبرامج، وقنال (+ Canal). ثم صدر قانون ١ / ٨ / ٢٠٠٠ ليوسع من سلطة المجلس في توقيع الجزاءات الإدارية ليشمل موزعي خدمات أجهزة الإعلام المرئي والمسموع بواسطة عمليات الكابل (Câblo-opérateurs)، أو بواسطة الفضائيات (opérateurs de bouquets satellitaires وكذلك في نطاق التلفزيون الرقمي الأرضي (Télévision numérique de terre).

(١٤) أكد المجلس الدستوري الفرنسي أول مرة في حكمه الصادر في ١٩٨٩ على دستورية الجزاءات الإدارية التي توقعها السلطات الإدارية المستقلة (dec.N0.88-248 DC de 17 Janvier 1989 con.27).

[د. موسى مصطفى شحادة]

إضافة إلى ذلك، يوجد إلى جانب الجزاءات الإدارية المنصوص عليها في التشريعات المختلفة جزاءات عقابية (pénalités contractuelles) تضمنتها الاتفاقيات المبرمة مع القنوات الخاصة، وكذلك مع القنوات التي تعمل بواسطة الكابل، وبواسطة الفضائيات، وذلك في حالة مخالفتها لالتزاماتها الواردة في هذه الاتفاقيات. من جهة أخرى، إن الإجراءات التي يتبعها المجلس الأعلى للمرئي والمسموع في نطاق توقيع الجزاءات الإدارية ليست واحدة، بل تختلف من جزاء إلى آخر.

الفرع الأول

الجزاءات الإدارية في نطاق الإعلام المرئي والمسموع (الصوتي)

حدد المشرع الفرنسي نوعين من الجزاءات الإدارية التي يستطيع المجلس الأعلى للمرئي والمسموع على أجهزة الإعلام المرئي والمسموع المخالفة لالتزاماتها: جزاءات تشريعية، وجزاءات اتفاقية.

أولاً: الجزاءات التشريعية (Les Sanctions Législatives)

حدد قانون ٣٠ سبتمبر ١٩٨٦ الجزاءات الإدارية التي يحق للمجلس الأعلى للمرئي والمسموع توقيعها على أجهزة الإعلام المرئي والمسموع عند مخالفتها لالتزاماتها وهي: (١٥)

- وقف تراخيص أجهزة الإعلام المرئي والمسموع أو وقف جزء من برامجها لمدة شهر أو أكثر (مادة ٤٢-١،١). وقد استخدم هذا الجزاء كثيراً في

(15) CLEMENT-CUZIN Sylvie, Le pouvoir de sanction du Conseil supérieur de L'audiovisuel, AJDA, Octobre 2001,PP.111-115; THIELLAY, Jean-Philippe, L'évolution récent du régime des sanctions du Conseil supérieur de L'audiovisuel, AJDA, Mars 2003,PP.475-480.

مواجهة أجهزة الإعلام المسموع (الإذاعات المرخصة)، ونادراً ما استخدم في مواجهة أجهزة الإعلام المرئي (القنوات التلفزيونية المرخصة).^(١٦)

- تخفيض مدة الترخيص مدة لا تزيد عن سنة واحدة على المخالفة الواحدة (مادة ٤٢-٤١، ٢)، ويعد هذا الجزاء من الجزاءات الأصلية؛ لأنها تسمح للمجلس بإعادة النظر بالترخيص خلال مدة وقف الترخيص، مثال ذلك تم وقف ترخيص إذاعة (Ici et Maintenance) لمدة سنة.

- يستفاد من نص المادة السابقة أن تخفيض مدة الترخيص مدة لا يزيد حدها الأقصى عن سنة واحدة، لا تكون إلا على المخالفة الواحدة، بمعنى أنه يجوز تجاوز هذه المدة عند تكرار المخالفات.

- جزاءات مالية (مادة ٤٢-٣١، ٣)، يتلاءم هذا الجزاء، عند الاقتضاء، مع وقف تراخيص أجهزة الإعلام المرئي والمسموع، أو وقف جزء من برامجها، إذا لم تكن المخالفة المرتكبة خاضعة لعقوبة جزائية. وقد فرضت المادة ٤٢-٢ من قانون ١٩٨٦ نسبة مالية يجب أن تتناسب مع خطورة المخالفة المرتكبة، ومع الفوائد التي جناها المخالف من مخالفته لالتزاماته. هذه النسبة المالية تتراوح ما بين ٣%-٥%. وقد استخدم هذا الجزاء كثيراً في مواجهة أجهزة الإعلام المرئي (القنوات التلفزيونية المرخصة)، ونادراً ما استخدم في مواجهة أجهزة الإعلام المسموع (الإذاعات المرخصة).^(١٧)

(١٦) تم تطبيق هذا الجزاء حوالي ١٥٠ مرة منذ سنة ١٩٨٩ في مواجهة أجهزة الإعلام السمعي (الإذاعات المرخصة)، ومرة واحدة في مواجهة أجهزة الإعلام المرئي (القنوات التلفزيونية المرخصة). أشارت إلى هذه الإحصائية THIPELLAY, Jean-Philippe, *L'évolution récente du régime des sanctions du Conseil supérieur de L'audiovisuel*, AJDA, Mars 2003, P.475

(18) Conseil d'Etat (CE), 26 Juillet 1991, SA La Cinq, Lebon P.298; 11 Mars 1994, SA La Cinq, Lebon P.117; 13 Janvier 1995, Société TF1, Lebon

[د. موسى مصطفى شحادة]

وقد بلغ مجموع الغرامات المالية التي تم فرضها على القنوات التلفزيونية العامة باستثناء قنال (+ Canal) وقنال ٥ حتى سنة ٢٠٠٠ (١٣٣،٥) مليون فرنك فرنسي.

- سحب الترخيص (مادة ٤٢-٣)، ويعد هذا الجزاء من أشد الجزاءات التي يجوز للمجلس الأعلى للمرئي والمسموع توقيعها. غير أن المشرع حدد حالتين فقط لتوقيع هذا الجزاء:

• مخالفة أجهزة الإعلام المرئي والمسموع التزاماتها التشريعية؛ أي الالتزامات المبينة في النصوص التشريعية. ويفهم من ذلك أنه لا يجوز توقيع هذا الجزاء في حال مخالفة الالتزامات الاتفاقية. مثال ذلك، أصدر المجلس الأعلى للمرئي والمسموع في ٩ يناير ٢٠٠٠ قراراً بسحب الترخيص الممنوح لإحدى قنوات التلفزيون المحلية (Télé blue)، والذي يغطي بثه منطقة (Nîmes).

• قيام أجهزة الإعلام المرئي والمسموع بإجراء تعديلات جوهرية (modification substantielle) على شروط الترخيص؛ أي على المعطيات التي تم على ضوءها منح الترخيص. ويتمتع المجلس بسلطة تقدير التعديلات الجوهرية التي تطرأ على شروط الترخيص تحت رقابة القضاء. غير أن المشرع ذكر بصفة خاصة التعديلات التي تجربها أجهزة الإعلام المرئي والمسموع على رأسها وعلى أجهزتها الإدارية. وقد استخدم هذا الجزاء كثيراً في مواجهة أجهزة الإعلام المسموع (الإذاعات المرخصة)، ونادراً ما استخدم في مواجهة أجهزة الإعلام المرئي (القنوات

P.30; 10 Juillet 1995, Société TF1, Lebon P.298 ; 12 Juin 1998, Société Toulousaine de télévision, Lebon tables P.1150; 18 Mai 1998, Société M6, Lebon tables P.1154.

التلفزيونية المرخصة^(١٨).

- إلزام أجهزة الإعلام المرئي والمسموع بنشر، أو إذاعة، إعلان ما عند بث برامج معينة (مادة ٤٢-٤٤). ويحدد المجلس صيغة وعبارات الإعلان وشروط نشره وبثه، أو إذاعته. ويجوز للمجلس توقيع جزاء مالي في حال عدم احترام قرار المجلس في هذا الشأن^(١٩).

ثانياً: الجزاءات الاتفاقية (Les Sanctions Conventionnelles)

هناك إلى جانب الجزاءات الإدارية المنصوص عليها في التشريعات المختلفة جزاءات اتفاقية (Les Sanctions Conventionnelles)، أو عقدية (pénalités contractuelle) تضمنتها الاتفاقيات المبرمة مع القنوات الخاصة، وكذلك مع القنوات التي تعمل بواسطة الكابل وبواسطة الفضائيات، وذلك في حال مخالفتها لالتزاماتها الواردة في هذه الاتفاقيات.

وقد أكدت المادة ٢٨ من قانون ٣٠ سبتمبر ١٩٨٦ "استثمار أو استغلال خدمة تلفزيونية، أو ترددات، أو موجات هرتزية أرضية (d'une fréquence hertzienne terrestre يخضع لنظام الاتفاقية (d'une convention) التي يجب أن تتضمن جزاءات توقع على أجهزة الإعلام المرئي والمسموع في حالة عدم احترام التزاماتها". وقد ربط القانون بين الجزاءات التشريعية والجزاءات الاتفاقية، واعتبر أن الجزاءات الاتفاقية لا يمكن أن تكون أهم، أو أشد، من الجزاءات التشريعية الواردة في المادة

(18) Conseil 'Etat(CE), ١١ Décembre 1991, Association Styx FM, Req.N103881 ; 16 Octobre 1991, Radiotélévision Vallée de Loing Req.N104416; 14 Juin 1991, Association Radio solidarité, Lebon P.323; 13 Février 1991, Societé Ile-de-France Media et autres , Lebon P.58 .

(٢٠) أنشأ المشرع في سنة ٢٠٠٠ آلية الإعلان الذي يجب أن يتم ألياً في حال مخالفة أجهزة الإعلام المرئي والمسموع لالتزاماتها . ويخضع هذا الأمر لرقابة المجلس الدستوري الفرنسي: (déc.n2000-433 DC -du 27 juillet 2000).

[د. موسى مصطفى شحادة]

٤٢ من القانون. وتمائل الجزاءات الاتفاقية الجزاءات التشريعية، وهي (وقف) الترخيص، والغرامات، وتخفيض مدة الترخيص لمدة لا تجاوز السنة، وإلزام أجهزة الإعلام المرئي والمسموع بنشر أو إذاعة إعلان يحدد المجلس صيغته وشروطه، باستثناء جزاء سحب الترخيص الذي لا يمكن توقيعه إلا بمقتضى نص قانوني، أو لائح. وقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي في حكمه الصادر في سنة ١٩٨٩ أن "الضمانات التي تحكم الجزاءات التشريعية هي نفسها التي تحكم الجزاءات الاتفاقية. ومن الناحية العملية، فإن الإجراءات التي يتبعها المجلس الأعلى للمرئي والمسموع عند توقيعه الجزاءات الاتفاقية تشبه الإجراءات التي يتبعها المجلس عند توقيعه الجزاءات التشريعية"^(٢٠).

الفرع الثاني

الإجراءات الخاصة بتوقيع الجزاءات الإدارية في نطاق الإعلام المرئي والمسموع (الصوتي)

إن الإجراءات التي يتبعها المجلس الأعلى للمرئي والمسموع في نطاق توقيع الجزاءات الإدارية ليست واحدة، بل تختلف من جزاء إلى آخر. ويميز المشرع في هذا المجال بين حالتين:

- لا يجوز توقيع أي جزاء إداري على أجهزة الإعلام المرئي والمسموع المخالفة وفقاً للمادة ٤٢ من قانون ٣٠ سبتمبر ١٩٨٦ (إلا بعد إخطار (mise en demeure) هذه الأجهزة بضرورة التقيد بالتزاماتها، باستثناء جزاء سحب الترخيص المنصوص عليه في المادة ٤٢-٣ من القانون المشار إليه أعلاه الذي يجوز توقيعه دون أن يسبقه إخطار. وتعد الإخطارات بمثابة قرارات قابلة للطعن عليها، ولكنها لا تعتبر جزاءات إدارية. مثال ذلك، في سنة ١٩٩٩ تلقت ثلاث قنوات

(21) CONS. CONSTIT., déc No.88-248 DC de 17 Janvier 1989 précité.

تلفزيونية عامة مخالفة إخطاراً بذلك، وفي سنة ٢٠٠٠ تلقت أربع قنوات تلفزيونية عامة مخالفة إخطارات مماثلة.

• بينت المادة ٤٢-٧ من قانون ٣٠ سبتمبر ١٩٨٦ الإجراءات التي يجب أن تراعى بعد الإخطار في حال عدم استجابة الأجهزة المخالفة للتعليمات الواردة في الإخطار.

باختصار، حددت المادة ٤٢-٧ قواعد الإجراءات الأخرى في هذا الشأن، وتم استكمال هذه القواعد بتعليمات داخلية صدرت عن المجلس الأعلى للمرئي والمسموع في ١٠ يوليو ٢٠٠١، وتتمثل تلك الإجراءات فيما يلي:

١. إن الإخطار الذي لا تسبقه إجراءات المواجهة (une procédure contradictoire)^(٢١)، يكون قراراً قابلاً للطعن عليه^(٢٢).

٢. تشكل مجموعات عمل للنظر - ضمن الإجراءات الممكنة- في المستندات التي من شأنها إثبات المخالفات المرتكبة من أجهزة الإعلام المرئي والمسموع، تمهيداً لإخطارها بهذه المخالفات (مادة ١١ من اللائحة الداخلية)^(٢٣). ويرأس جلسات العمل أحد أعضاء المجلس الأعلى للمرئي والمسموع.

٣. يفصل المجلس الأعلى للمرئي والمسموع في المخالفات المنسوبة إلى أجهزة الإعلام المرئي والمسموع، ويقرر متابعة الإجراءات أو عدم

(22) Conseil 'Etat(CE),11 Décembre 1996,, Société communication du centre, Lebon tables P.1148; 14 juin 1991, Association Radio solidarité, précité.

(23) Conseil 'Etat(CE), 25 Novembre 1998, Compagnie Luxembourgeoise de Télédiffusion, Lebon tables P.1155 .

متابعتها.

٤. حق أجهزة الإعلام المرئي أو المسموع المخالفة الاطلاع على الملف، وإبداء تحفظاتها خلال مدة لا تزيد على شهر.

٥. يتم الاستماع إلى جهة الإعلام المرئي، أو المسموع، المخالفة (إذاعة أو قناة تلفزيونية) في هيئة عامة بكامل هيئتها (en Assemblée plénière)؛ أي جميع أعضاء المجلس الأعلى للمرئي والمسموع، بعد أن تكون جهة الإعلام المرئي أو المسموع المخالفة قد تلقت تقريراً من دائرة الشؤون القانونية (Rapport) لدى المجلس مع دعوة للحضور أمام الهيئة.

٦. يتداول رئيس وأعضاء المجلس الأعلى للمرئي والمسموع فقط حول المخالفة، ويصدر المجلس قراره مسبباً^(٢٤).

٧. جلسات المجلس الأعلى للمرئي والمسموع في هيئة عامة بكامل هيئتها ليست علنية من جهة (Les séances de Assemblée plénière du CSA ne sont pas publiques)

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على الإجراءات الإدارية في نطاق الإعلام المرئي والمسموع (الصوتي)

أكد القضاء الإداري في فرنسا أن الإجراءات الإدارية التي يحق للمجلس الأعلى للمرئي والمسموع اتخاذها في نطاق مخالفات الإعلام المرئي والمسموع، تدخل في نطاق تطبيق المادة رقم (١/٦) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

(٢٤) بين موقع المجلس الأعلى للمرئي والمسموع وجود حوالي أربع عشرة مجموعة عمل، بعضها يعمل في مجال الإعلام المسموع، وبعضها يعمل في مجال الإعلام المرئي القومي والمحلي، وبعضها يعمل لحماية الأطفال والأحداث، وبعضها يعمل في مجال الرياضة (www.csa.fr)

[د. موسى مصطفى شحادة]

من جهة أخرى، تخضع الجزاءات الإدارية في نطاق مخالفات الإعلام المرئي والمسموع للرقابة أمام القضاء الإداري وفقا لنصوص المواد ٨/٤٢ و ٨/٤٨ من قانون ٣٠ سبتمبر ١٩٨٦.

المطلب الأول

رقابة القضاء الإداري الفرنسي على تطبيق المادة ١/٦ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان في مجال الجزاءات الإدارية الخاصة بالإعلام المرئي والمسموع

تنص المادة رقم ٦ / ١ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان على أن " لكل إنسان الحق في أن تنظر قضيته بعدالة، وبصفة علنية، وخلال مدة معقولة، أمام محكمة مستقلة ونزيهة، يتم إنشاؤها بمقتضى قانون. وللمحكمة الحق بالفصل في المنازعات الخاصة بحقوق والتزامات الأفراد ذات الصفة المدنية (de caractère civile) ، وكذلك في صحة الاتهامات الموجهة للأفراد ذات الصفة الجزائية (de caractère pénale) (٢٥).

إن تحديد نطاق تطبيق نص هذه المادة ينتج عن توافق معيارين، أو اتحادهما معاً، وهما: المعيار المادي والمعيار العضوي (٢٦):

(25) "Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par La loi. Qui décidera, soit des contestations sur ses droits de caractere civil, soit du bien-fondé de a l'accusation, en matière pénale dirigée contre elle".

(26) MATTIAS Guyomar, Le principe du droit á un proces équitable vu par le coseil d'Etat, AJDA,20 Juin 2001 p.518.

الفرع الأول

المعيار المادي

أصدر مجلس الدولة الفرنسي العديد من الأحكام القضائية المتعلقة بالمنازعات ذات الصلة المدنية، وفي مجال المنازعات ذات الصلة الجزائية:

أولاً: مجال المنازعات ذات الصلة المدنية: أصدر مجلس الدولة الفرنسي العديد من الأحكام القضائية المتعلقة بالمنازعات ذات الصلة المدنية استثناءً واستناداً إلى نص المادة ١/٦ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ومنها: المنازعات الخاضعة للقضاء المدني^(٢٧)، والمنازعات المتعلقة بالمساعدة الاجتماعية^(٢٨)، والمنازعات المتعلقة بمخصصات الضمان الاجتماعي^(٢٩)، والمنازعات الخاصة بفرض رسوم على استخدام مرفق عام^(٣٠)، والعقوبات التي يوقعها المجلس الأعلى للتعليم ضد رؤساء مؤسسات التعليم الخاص^(٣١)، والمنازعات المتعلقة ببعض العقوبات التأديبية التي توقع على الموظفين العموميين^(٣٢)

ثانياً: في مجال المنازعات ذات الصلة الجزائية: أصدر مجلس الدولة الفرنسي العديد من الأحكام القضائية المتعلقة بالمنازعات ذات الصلة الجزائية ومنها: المنازعات المتعلقة بتوقيع عقوبات مالية من القضاء الإداري مثل محكمة

(27) C.E. 14 Fév. 1996, Maubleum Rec., Lebon PP.34..

(28) C.E., 29 juill. 1994, Département de L'Indre, Rec., Leb., P.363.

(29) C.E., Ass. 5 déc. 1997, Ministre de L'Education Nat. de La Recherche et de la Technologie C/ OGEc de Saint – Sauveure – Le – Vicomte, Rec, Leb., P. 464.

(30) C.E., 16 fév. 2001, Synd.dés Compagniés aeriene autonomes, (مستخدمي المطارات), A.J.D.A., Juin 2001 P. 519

(31) C.E., 10 janv. 2000, Massard, A.J.D.A., Juin 2001 P. 519

(32) C.E., 23 fev, 2000, M. L'Hermite, A.J.D.A., Juin 2001 P.519.

نظام الموازنة والمالية^(٣٣)، ومحكمة المحاسبة^(٣٤)، أو العقوبات المتخذة من لجنة البنوك^(٣٥) أو من السلطات الإدارية مثل مجلس الأسواق المالية^(٣٦)، والمنازعات المتعلقة بتخفيض عدد النقاط المسجلة على رخصة القيادة^(٣٧)، والمنازعات الخاصة بالعقوبات المالية^(٣٨).

وعلى العكس من ذلك، تخرج من نطاق تطبيق المادة (٦) فقرة (١) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، ولا تعتبر من قبيل المنازعات المدنية أو الجزائية بمفهوم المعيار المادي، بعض الموضوعات التي صدرت بها أحكام قضائية عن مجلس الدولة الفرنسي نذكر منها:

بعض إجراءات الضبط الإداري كوقف رخصة قيادة^(٣٩)، وإجراءات ضبط إداري صادرة عن لجنة عمليات البورصة^(٤٠)، وبعض المنازعات الخاصة بالأجانب كاللاجئين^(٤١)، واقتياد الأجانب إلى الحدود لإبعادهم^(٤٢). والمنازعات المتعلقة بانتظام وصحة فرض ضريبة^(٤٣). والمنازعات المتعلقة بتجاوز الحدود المرسومة للاستيلاء على الأراضي في التنظيم^(٤٤).

(33) C.E., 30 oct. 1998, Lorenzi, Rec., Leb., P.374.

(34) C.E., 16 nov. 1998, SARL Deltana et M. Perrin, Rec., Leb., P. 415.

(35) C.E., 29 nov. 1999, Soc. Revoli Exchange, Rec., Leb., P. 366.

(36) C.E., Ass. 3 déc 1999, M. Didier, Rec., Leb., P. 399.

(37) C.E., 27 Sept. 1999, Rouxel, Rec., Leb., P. 280.

(38) C.E., avis, 31 mars 1995, Ministre du Budget C/ SARL Auto Industrie Meric, Rec., Leb., P. 154 note Maurice Dreiffuss.

(39) C.E., 18 déc. 1991, Pelardy, Rec., Leb., P.675.-

(40) C.E., 12 mars 1999, SA Jacqueline de Roue, Rec., Leb., P.60.

(41) C.E., 7 nov. 1990, Mme Serwah, Rec., Leb., P.311.1

(42) C.E., 22 mars 1991, Sti, Rec., Leb., P.100.

(43) C.E., 26 nov. 1999, Guenoum, A.J.D.A., Juin 2001 P.519.

(44) C.E., 29 déc. 2000, SCI Daumesnil-Didero, A.J.D.A., juin 2001, P.519.

[د. موسى مصطفى شحادة]

من جهة أخرى استبعد مجلس الدولة الفرنسي بعض المنازعات من نطاق تطبيق المادة (٦) فقرة (١) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان اعتماداً على معيار ثانوي (Critère subsidiaire)، وهو معيار وظيفي (d'un critère fonctionnel) مستمد من صفة أطراف القضية La qualité des acteurs en cause. ففي حكمها في قضية (Pellegrin) (٤٥)، اعتمدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في تطبيقها للجانب المدني من المادة (٦) فقرة (١) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان على معيار وظيفي، حيث تبنت معياراً ينتج من طبيعة الوظائف والمسؤوليات الملقاة على عاتق الموظف العام، سواء كان مثبتاً بالوظيفة أو متعاقدًا. هذا المعيار حل محل معيار قديم اعتمد على الطبيعة المالية للمنازعة المتعلقة بالموظف العام.

وقد برر مجلس الدولة هذا الاتجاه في أحكامه. ففي حكمه الصادر في قضية السيد هيرمت (L'Hermite) (٤٦) أكد المجلس بأنه يفحص اختصاصات الموظفين العموميين التي تقتضي مشاركتهم، أو عدم مشاركتهم، في السلطة العامة. كذلك وظائفهم ونطاقها في حماية المصلحة العامة للدولة ولأشخاص القانون العام في الدولة عند تصديه للمنازعات التي يرفعها الموظفون العموميون استناداً إلى نص المادة (٦) فقرة (١) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. ففي هذا الحكم قضى المجلس "بأن نص المادة (٦) فقرة (١) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان يمكن تطبيقه على العاملين في الجامعات والمستشفيات" (٤٧)، كما يمكن تطبيقه أيضاً على المنازعات المتعلقة برواتب العسكريين (٤٨). وعلى العكس من ذلك قضى المجلس

(45) Cour Europeenne des droits de l'Homme (CEDH), 8 déc. 1999, Pellegrin c/France, A.J.D.A., juin 2001, P.519.

(46) C.E., 23 fév. 2000, Mons. L'Hermite précité.

(47) Ibid.

(48) C.E., Ass. 5 déc. 1997, Mme Lambert, Rec., Leb., P.460

"بعدم انطباق نص المادة (٦) فقرة (١) على الملحقين العاملين في أجهزة المعلومات والاتصالات في وزارة شؤون الأجانب^(٤٩)

ونحن نعتقد أن مجلس الدولة لو طبق المعيار المادي، أو العضوي، لما استبعد هذه المنازعات الإدارية استناداً إلى نص المادة (١/٦) من الاتفاقية.

ثانياً: المعيار العضوي *Le critère Organique*

طبق مجلس الدولة الفرنسي كذلك المعيار العضوي الذي يستند إلى طبيعة الجهاز الذي يصدر عنه القرار الطعين، الذي قد يكون قراراً إدارياً أو قضائياً، اعتداداً أن هذا المعيار هو الذي يحدد مراحل الإجراءات الواجبة الاتباع بغية احترام الضمانات الواردة في المادة (٦) فقرة (١) من الاتفاقية الأوروبية.

إن قضاء مجلس الدولة في هذا الخصوص مستقر. فالحق في "دعوى منصفة أو نزيهة" (*Un procès équitable*) ينصب فقط على الإجراءات الصادرة عن المحاكم، ولا يشمل الإجراءات غير القضائية (*Procédures non juridictionnelles*). وهذا ما أوضحه مجلس الدولة في رأيه (*L'avis*) الصادر في قضية وزير الموازنة العامة، حيث يقول "إن مضمون المادة (٦) فقرة (١) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لا يطبق إلا على الإجراءات القضائية التي تتبع أمام القضاء عندما يفصل في المنازعات المتعلقة بالحقوق والالتزامات ذات الصلة المدنية، والدعاوى في المجال الجنائي...، وأن هذه المادة لا تتضمن أية قاعدة أو مبدأ يمكن تطبيقها على الإجراءات غير القضائية أمام القضاء..".

(49) C.E., 5 juill. 2000, Syndicat Force ouvriere du personnel du Ministère des Affaires étrangères, A.J.D.A., juin 2001, P. 519.

[د. موسى مصطفى شحادة]

باختصار فإن مضمون المادة (٦) فقرة (١) لا يطبق إلا على الإجراءات القضائية أمام القضاء، ولا يمكن تطبيقها على الإجراءات غير القضائية. لقد طبق مجلس الدولة هذه القاعدة في العديد من الأحكام الصادرة عنه، حيث استبعد تطبيق المادة (٦) فقرة (١) على الأحكام الصادرة عن المجالس التالية: المجلس الأعلى للمرئي والمسموع^(٥٠)، والصناديق الأولية للتأمين الطبي^(٥١)، واللجنة الوطنية لتنظيم العقارات^(٥٢)، واللجنة الوطنية للمعلومات والحريات^(٥٣)، والمجلس الأعلى للقضاء، عندما يصدر آراء (avis) تتعلق بالعقوبات التأديبية الموقعة على رجال النيابة العامة^(٥٤). ولجنة النظام التابعة للمجلس الوطني لنقابة الأطباء عندما تصدر قرارات إدارية خاصة بتسجيل الأطباء في اللائحة المخصصة لذلك^(٥٥).

وعلى الرغم من استقرار قضاء مجلس الدولة في هذا الخصوص، فإنه قد وافق في بعض الحالات، وضمن شروط معينة، على تطبيق المادة (٦) فقرة (١) من الاتفاقية الأوروبية استثناء من الإجراءات غير القضائية^(٥٦). ومن جهة أخرى رفض مجلس الدولة تطبيق المادة (٦) فقرة (١) من الاتفاقية الأوروبية على بعض الإجراءات القضائية آخذاً بعين الاعتبار طبيعتها (Leur nature)^(٥٧).

(50) C.E., avis 31 mars 1995, Ministre du Budget Pnecité

(51) C.E., 14 juin 1991, Asso ciation Radio Soladidarité, Rec., Leb., P.332 ; ٥٦-9 sept. 1996, Ass. Ici et Maintenant, Rec., Leb. P. 401

(52) C.E., 26 mars 1999, Synd. Nat. des infirmieres et infirmiers Liberaux, A.J.D.A., 2001, P. 520

(53) C.E., 17 mai 1999, M. et Mme Lebreton., A.J.D.A., 2001, P. 520.

(54) C.E Ass. 3 déc. 1999, Caisse de crédit mutuel de Bain – Tresboeuf, Rec., Leb. P. 397, A.J.D.A., 2000, P.126.

(55) C.E., 18 oct. 2000, M. Terrail, A.J.D.A., 2001

(56) C.E., 3 déc. 1999, m. Didier Precité.

(57) C.E., 14 déc. 1992, Lanson, Rec., Leb. P. 109 وقف التنفيذ; 3 mars 1993, M. vincotte, Rec., Leb., P. 59 (الإحالة إلى الخبراء) ; 11 mars 1996, SCI du domaine des Fiquieres, Rec., Leb., 71 (الإحالة المؤقتة)

في نطاق الإعلام المرئي والمسموع عدل مجلس الدولة الفرنسي عن أحكامه السابقة، حيث قرر في حكم صدر في سنة ٢٠٠٢ " أن جزاء وقف الترخيص لمدة شهر أو أكثر الذي يحق للمجلس الأعلى للمرئي والمسموع اتخاذه في نطاق مخالفات الإعلام المرئي والمسموع يدخل في نطاق تطبيق المادة رقم (١/٦) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان باعتباره اتهاماً في المجال الجزائي " *comme une accusation en matière pénale* (٥٨).

وفي معرض تعليقه على هذا الحكم: أوضح Thiellay بأن صدور هذا الحكم عن مجلس الدولة الفرنسي خلافاً لأحكامه السابقة لم يثر أي دهشة أو استغراب، وقد رد ذلك إلى معيارين أساسيين (٥٩):

أ- معيار مؤسسي *critère institutionnel*: إن استبعاد مجلس الدولة الفرنسي تطبيق المادة ١/٦ من الاتفاقية الأوروبية على الإجراءات غير القضائية عديم الجدوى؛ لأن القضاء الإداري يراقب إجراءات توقيع الجزاءات الإدارية التي يحق للسلطات الإدارية توقيعها نظراً لطبيعتها وتشكيل واختصاصات هذه السلطات. مثال ذلك، الجزاءات الإدارية التي يحق للجنة البنوك (٦٠) ولمجلس الأسواق المالية (٦١) ولمكتب الهجرة الدولية (٦٢) توقيعها. غير أن هذا لا يشمل جميع السلطات الإدارية.

(58) Conseil 'Etat(CE),29 juillet 2000, Association Radio Deux couleurs, Lebon tables req.n221302

(59) THIELLAY,Jean-Philippe, L'évolution récent du régime des sanctions du Conseil supérieur de L'audiovisuel, précité

(60) C.E., 29 nov. 1999, Soc. Revoli Exchange,, précité..

(61) C.E., Ass. 3 déc 1999, M. Didier, Rec., Leb., précité

(62) C.E., ٢٨ juillet 1999, Groupement d'interet economique Mumm PERRIER-JOUT,, Rec., Leb., P. 275

ب- معيار طبيعة جزاءات المجلس الأعلى للمرئي والمسموع critère de la nature des sanctions إن طبيعة الجزاءات الإدارية التي يحق للمجلس الأعلى للمرئي والمسموع اتخاذها في مواجهة مخالفات الإعلام المرئي والمسموع تسمح بتطبيق المادة ١/٦ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، حيث إن استخدام المشرع مصطلح "جزاءات" قد أعطى أهمية لتطبيق المادة (٥). وعلى العكس من ذلك عندما تستخدم إحدى السلطات الإدارية المستقلة "قراراً" يرتبط بإجراءات الضبط الإداري الخاص دون أن يتبع ذلك توقيع جزاء إداري، فلا تطبق حينئذ المادة ١/٦ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان^(٦٣)، إلا إذا كانت طبيعة القرار من شأنها أن تعطل ممارسة مهنة من المهن، فإنه يدخل، والحال هذه، في نطاق تطبيق المادة ١/٦ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. مثال ذلك، الجزاءات التي يوقعها المجلس الوطني للتعليم العالي على مستخدمي المؤسسات العامة للتعليم العالي^(٦٤).

باختصار، تدخل بعض الجزاءات الإدارية التي يحق للمجلس الأعلى للمرئي والمسموع اتخاذها في مواجهة مخالفات الإعلام المرئي والمسموع في نطاق تطبيق المادة ١/٦ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. ومثال ذلك، إلغاء تراخيص استثمار الترددات التي تستخدم في البث، أو إعادة البث، والجزاءات المالية^(٦٥). غير أن هذا لم يمنع من استبعاد تطبيق المادة ١/٦ بالنسبة إلى بعض الجزاءات التي يحق للمجلس الأعلى للمرئي والمسموع اتخاذها. ومثال ذلك، منح، أو رفض، تراخيص استثمار الترددات التي تستخدم في البث أو إعادة البث^(٦٦).

(63) C.E., 1st dec.1991, -Pelardy, Rec., Leb., précité.

(64) C.E., 3 nov. 2000, Zurmely, AJDA, Jun 2001, P.519.

(65) C.E., 29 juillet 2000, Association Radio Deux couleurs, précité.

(66) C.E., 14 juin 1991, Association Radio Soladarite -, précité.

المطلب الثاني

رقابة القضاء الإداري على الجزاءات الإدارية في نطاق الإعلام المرئي والمسموع (الصوتي)

نصت المواد ١٠/٤٢ و ٩/٤٨ من قانون ٣٠ سبتمبر ١٩٨٦ في شأن حرية الاتصالات على حق المجلس الأعلى للمرئي والمسموع (في نطاق الإعلام المرئي والمسموع العام) أن يتقدم بطلب مستعجل إلى رئيس القسم القضائي في مجلس الدولة الفرنسي لوقف مخالفات الإعلام المرئي والمسموع. من جهة أخرى نصت المواد ٨/٤٢ و ٨/٤٨ من القانون المشار إليه أعلاه على قرارات المجلس الأعلى للمرئي والمسموع الخاصة بتوقيع جزاءات إدارية تخضع للطعن بمجاوزة السلطة أمام مجلس الدولة الفرنسي.

الفرع الأول

الطعن أمام مجلس الدولة الفرنسي في مخالفات الإعلام المرئي والمسموع بطريق الاستعجال

أكد قانون ٣٠ سبتمبر ١٩٨٦ في شأن حرية الاتصالات حق المجلس الأعلى للمرئي والمسموع (في نطاق الإعلام المرئي والمسموع العام) أن يتقدم بطلب عاجل en référé إلى رئيس القسم القضائي في مجلس الدولة الفرنسي لوقف مخالفات الإعلام المرئي والمسموع التي ترتكب خلافاً لالتزاماتها المنصوص عليها في القانون. وبدوره يستطيع رئيس القسم القضائي في المجلس اتخاذ الإجراءات التحفظية وتوقيع جزاءات مالية (الغرامات المالية) Toute mesure conservatoire et prononcer une astreinte على أجهزة ومؤسسات الإعلام المرئي والمسموع عند مخالفتها لالتزاماتها المستندة إلى النصوص التشريعية.

[د. موسى مصطفى شحادة]

في هذا الخصوص، أصدر رئيس القسم القضائي في مجلس الدولة الفرنسي قراراً برفض الدعوى المقدمة من السيد جان تيبيري Jean Tibéri بطريق الاستعجال حرية أساسية en référé – liberté fondamentale استناداً إلى المادة ٥٢١-٢ L. من تقنين القضاء الإداري ضد القناة التلفزيونية الفرنسية + Canal بعد إعلانها عن تنظيم مناظرة تلفزيونية بين المرشحين للانتخابات: السيد فيليب سيجواه Philippe Séguin والسيد بيرتراند ديلائو Bertrand Delanoë. وجاء في طلب السيد جان تيبيري من مجلس الدولة بأن ينضم إلى المجلس الأعلى للمرئي والمسموع، ويفرض على القناة المذكورة، وعند الضرورة، توقيع جزاءات مالية (الغرامات المالية)، أو وقف، أو العدول عن، المناظرة التلفزيونية التي أعلنت تنظيمها القناة المذكورة، أو توسيع المناظرة لتشمل رؤساء قوائم المرشحين لهذه الانتخابات.^(٦٧)

وجاء في حيثيات الحكم الصادر عن مجلس الدولة أنه "لا يحق للمجلس الأعلى للمرئي والمسموع أن يحل محل مرافق الاتصالات الخاصة بالمرئي والمسموع في تعريف، أو تطبيق، السياسة المتعلقة بهذه المرافق، وأن سلطة المجلس الأعلى للمرئي والمسموع في توقيع الجزاءات الإدارية بعد إخطار أجهزة الإعلام المرئي والمسموع لا يمكن تطبيقها إلا في حالة المخالفات المستمرة من قبل هذه الأجهزة"^(٦٨).

ويمناسبة هذا الحكم قرر مجلس الدولة بعض المبادئ ومنها:

- لا يحق للمجلس الأعلى للمرئي والمسموع التدخل إلا لاحقاً a posteriori أي بعد وقوع المخالفة.

(67) C.E., 22.février 2000, Jean Tibéri c Canal +, AJDA.,20 Octobre 2001.,P.114.

(68) Ibid

- يحق للمجلس الأعلى للمرئي والمسموع تقدير الجزاء الإداري بما يتناسب مع المخالفة المرتكبة من أجهزة الإعلام المرئي والمسموع.

وفي قضية أخرى (قضية تلفزيون المنار اللبناني)⁽⁷⁰⁾، حيث تقدم المجلس الأعلى للمرئي والمسموع بطلب مستعجل en référé إلى رئيس القسم القضائي في مجلس الدولة الفرنسي لوقف بث تلفزيون المنار التابع لحزب الله اللبناني على القمر الأوروبي خلال ثمان وأربعين ساعة؛ بسبب بثه مسلسل الشتات الذي يتعرض به لليهود، خلافاً لالتزاماته المنصوص عليها في قانون ٣٠ سبتمبر ١٩٨٦ في شأن حرية الاتصالات.

وتتلخص وقائع القضية على النحو الآتي:

١- قام تلفزيون المنار التابع لحزب الله اللبناني ببث حلقات مسلسل الشتات في شهري أكتوبر ونوفمبر سنة ٢٠٠٣. وفي إحدى الحلقات حث اليهودي روتشيلد موران اليهود على السيطرة على العالم عن طريق السلطة والمال والجنس. وفي حلقة أخرى قام أحد حاخامات اليهود بذبح أحد الأطفال المسيحيين وجمع دمه وصنع منه خبزاً مقدساً.

٢- حذر روجر كيرمان، رئيس مجلس ممثلي الجاليات اليهودية في فرنسا، السلطات العامة الفرنسية من خطورة الاستمرار في بث هذا المسلسل في فرنسا، على اعتبار أنه يحث على كراهية اليهود، والعنف واللاسامية.

٣- لم يتمكن المجلس الأعلى للمرئي والمسموع من توقيع أية جزاءات إدارية أو مالية على تلفزيون المنار؛ لأن القانون لا يسمح له بتوقيع أية جزاءات

(70) C.E., ordonnance du 13 décembre 2004, CSA, NO. 274757. AJDA, 31 Janvier 2005 PP. 206-211, Not Yves GOUNIN .

[د. موسى مصطفى شحادة]

إدارية أو مالية على القنوات التي تبث برامجها عبر القنوات الفضائية إلا إذا كانت موقعة مع المجلس اتفاقيات بهذا الشأن.

٤- يبيت تلفزيون المنار التابع لحزب الله اللبناني المالك لشركة مجموعة الاتصالات اللبنانية برامجه عبر القمر الأوروبي هوتبيرد ٤ (Hotbird4) من خلال اتفاقية موقعة بينه وبين القمر العربي Arabsat ومقره السعودية، والذي بدوره قد وقع اتفاقية مع الشركة الفرنسية مالكة القمر الأوروبي Eutelsat.

٥- لم يجد المجلس الأعلى للمرئي والمسموع أمامه سوى أن يطلب من الشركة الفرنسية مالكة القمر الأوروبي Eutelsat وقف بث تلفزيون المنار لبرامجه خلال ثمان وأربعين ساعة من تاريخ إعلامه بهذا الطلب عن طريق الفاكس، وأن أي تجاوز لهذه المدة يلزم الشركة الفرنسية مالكة القمر الأوروبي Eutelsat بدفع غرامة قدرها ٥٠٠٠ يورو عن كل يوم تأخير.

٦- وافق رئيس القسم القضائي في مجلس الدولة الفرنسي على طلب رئيس الوزراء الفرنسي والمجمع المركزي لاتحاد الجاليات اليهودية في فرنسا على انضمامهما إلى دعوى الاستعجال بجانب المجلس الأعلى للمرئي والمسموع ضد الشركة الفرنسية مالكة القمر الأوروبي Eutelsat.

٧- استند المجلس الأعلى للمرئي والمسموع في دعوى الاستعجال لوقف بث تلفزيون المنار التابع لحزب الله اللبناني إلى العديد من النصوص القانونية، وأهمها المادة رقم ١ من قانون ٣٠ سبتمبر ١٩٨٦ التي تنص على أن " ممارسة حرية الاتصالات بالطريق الإلكتروني تقيد به العديد من الإجراءات وبصفة خاصة المحافظة على النظام العام ". وأناطت المادة رقم ١/٣ من هذا القانون للمجلس الأعلى للمرئي والمسموع باعتباره إحدى السلطات الإدارية المستقلة برعاية وضمان

ممارسة حرية الاتصالات في مجال الإذاعة أو التلفزيون عن طريق إجراءات الاتصالات الإلكترونية، استناداً إلى لشروط الواردة في القانون. ونصت المادة رقم ١٥ من هذا القانون على منح المجلس الأعلى للمرئي والمسموع الحق بمنع بث أية برامج على الإذاعة، أو التلفزيون، تحت على الكراهية، أو على العنف، لأسباب العرق، أو الجنس، أو الدين، أو الجنسية، أو العادات".

٨- من جهة أخرى، استخدم قاضي الاستعجال جميع الوسائل المتاحة له. فعلى الرغم من تحديده مدة للشركة الفرنسية مالكة القمر الأوروبي Eutelsat لوقف بث تلفزيون المنار لبرامجه، ترك المجال مفتوحاً أمام هذا التلفزيون لتقديم ملفه إلى المجلس الأعلى للمرئي والمسموع خلال ستة أسابيع تمهيداً للتوقيع على اتفاقية معه^(٧٠). بناءً على ذلك تقدم تلفزيون المنار بملفه إلى المجلس الأعلى للمرئي والمسموع طالباً توقيع اتفاقية بينه وبين المجلس. وقدم التلفزيون التزامه بالأبث أية برامج تحت على العنف أو الكراهية لأسباب عرقية، أو دينية، أو قومية (الجنسية). وكان أمام المجلس مدة شهرين لاتخاذ قراره. وفي ١٩ نوفمبر ٢٠٠٤ سمح المجلس بتوقيع اتفاقية مع تلفزيون المنار.

٩- وفي ٧ ديسمبر ٢٠٠٤، دعا المجلس الأعلى للمرئي والمسموع ممثلي تلفزيون المنار لحضور اجتماع مع المجلس بكامل هيئته للنظر في الاتفاقية التي وقعت بين الطرفين في ١٩ نوفمبر ٢٠٠٤. ونتيجة لهذا الاجتماع قرر المجلس فسخ الاتفاقية مع تلفزيون المنار. (قرار رقم ٢٠٠٤ - ٥٢٦).

١٠- أصدر قاضي الاستعجال قراره في قضية تلفزيون المنار، وذلك بطلبه من مشغل القمر الأوروبي باتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لوقف بث تلفزيون المنار من

(71) C.E., ordonnance du 20 aout 2004 , CSA, Req.NO. 269813. AJDA, 31 Janvier 2005 PP. 206-211

[د. موسى مصطفى شحادة]

خلال القمر الأوروبي خلال ثمان وأربعين ساعة، وأي تجاوز لهذه المدة يلزم الشركة الفرنسية مالكة القمر الأوروبي Eutelsat بدفع غرامة قدرها ٥٠٠٠ يورو عن كل يوم تأخير.

١١- إن وقف تلفزيون المنار بث برامجه من خلال القمر الأوروبي واجه صعوبات كثيرة من الناحية الفنية؛ لأنه يرتبط في حزمة مكونة من ثمانية تلفزيونات عربية، وهي (السعودية والكويت وقطر والإمارات العربية المتحدة وعمان والسودان ومصر ولبنان)، تبث برامجها من خلال القمر العربي الذي يرتبط باتفاقية مع الشركة الفرنسية مالكة القمر الأوروبي. Eutelsat.

١٢- وافق تلفزيون المنار في ١٤ ديسمبر ٢٠٠٤ ومن تلقاء نفسه على وقف بث برامجه على القمر الأوروبي Eutelsat.

الفرع الثاني

الالتجاء لمجلس الدولة الفرنسي في مخالقات الإعلام

المرئي والمسموع بطريق الطعن بمجاوزة السلطة

تخضع قرارات المجلس الأعلى للمرئي والمسموع الخاصة بتوقيع جزاءات إدارية للطعن أمام مجلس الدولة الفرنسي (المواد ٨/٤٢ و ٨/٤٨ من قانون ٣٠ سبتمبر ١٩٨٦ في شأن حرية الاتصالات). ومن الأمثلة على ذلك:

١- ألغى مجلس الدولة في ١١ مارس ١٩٩٤ بصورة جزئية الجزاء المالي الذي اتخذته المجلس الأعلى للمرئي والمسموع ضد التلفزيون الفرنسي (قنال ٥)؛ وذلك بسبب بثه فيلمين ماجنيين (مثيرين للغرائز الجنسية) قبل الساعة العاشرة والنصف مساءً. وبين المجلس أنه قد تم عرض أحد الأفلام الساعة الرابعة والنصف بعد الظهر على الرغم من إخطار التلفزيون بعدم بث هذه الأفلام في ساعات ذروة

مشاهدة التلفزيون (ما بين الساعة ٨،٣٠، ١٠). وقد ألغى المجلس الجزاء بالنسبة إلى الفيلم الذي عرض بعد الساعة العاشرة والنصف^(٧١).

٢- ألغى مجلس الدولة في ٢٨ أكتوبر ١٩٩٤ القرار الذي اتخذته المجلس الأعلى للمرئي والمسموع ضد إحدى مؤسسة الاتصالات الإيجابية وآخرون (SARL Positif communication et autres) المتعلق بوقف ترخيصها مستنداً إلى عيوب في الإجراءات المتخذة من المجلس الأعلى للمرئي والمسموع^(٧٢).

٣- رفض مجلس الدولة الفرنسي الدعوى المقدمة من مؤسسة التلفزيون الكردي Société Médyá Kurde TV التابع للحزب الكردي الكردستاني ضد المجلس الأعلى للمرئي والمسموع الفرنسي لرفضه توقيع اتفاقية معه تسمح له ببث برامجه التلفزيونية عبر الشركة الفرنسية مالكة القمر الأوروبي Eutelsat وعبر شبكة الكابل^(٧٣). وقد أيد مجلس الدولة الفرنسي الأسباب التي استند إليها المجلس الأعلى للمرئي والمسموع الفرنسي بالرفض، المؤسسة على حماية النظام العام، خاصة أن الحزب الكردي الكردستاني الذي يملك هذه المؤسسة مدرج على قائمة الإرهاب في دول الاتحاد الأوروبي.

٤- رفض مجلس الدولة الفرنسي الدعوى المقدمة من مؤسسة فورتكس Vortex ضد قرار المجلس الأعلى للمرئي والمسموع الفرنسي المتضمن وقف برنامج (skyrock) لمدة أربع وعشرين ساعة للحفاظ على النظام العام. حيث أظهر البرنامج

(72) C E., 11 mars 1994 , La cinq contre CSA., AJDA, 20 octobre 2001 PP. 114.

(72) C E., ٢٨ octobre 1994 , SARL Positif communication et autres contre CSA., AJDA, 20 octobre 2001 PP. 114.

(73) C E., 11 Février 2004 Société Médyá Kurde TV contre CSA., AJDA, 14 juin 2004 PP. 1203-1206 .

[د. موسى مصطفى شحادة]

سروراً بمقتل أحد رجال الشرطة.^(٧٤) واعتبر مجلس الدولة أن هذا الأمر يشكل انتهاكاً واعتداءً على كرامة الإنسان.

٥- رفض مجلس الدولة الفرنسي الدعوى المقدمة من مؤسسة Ici et Maintenant ضد قرار المجلس الأعلى للمرئي والمسموع الفرنسي المتضمن تخفيض مدة الترخيص الممنوح لها إلى سنة؛ بسبب بث بعض البرامج التي أظهرت نوعاً من العنصرية واللاسامية.^(٧٥)

(74) C E., 20 MAI 1996, Société VERTEX contre CSA., AJDA., 20 octobre 2001 PP. 113

(75) C E, 9 Octobre 1996 , Association Ici et Maintenant contre CSA., AJDA, 20 octobre 2001 PP. 113.

الخاتمة

- بينا في هذه الدراسة التطور التشريعي للجزاءات الإدارية خاصة في مطلع السبعينات، وبعد الاعتراف للسلطات الإدارية المستقلة بالحق في توقيع الجزاءات الإدارية ضمن شروط تحددها التشريعات وأحكام القضاء.
- وقد تناولنا بإيجاز عناصر الجزاء الإداري المتمثلة في السلطة التي لها الحق في توقيع الجزاء (سلطة إدارية تقليدية، أو سلطات إدارية مستقلة)، وشرعية الجزاء الإداري، والهدف من الجزاء، وطبيعته وخصائصه.
- ثم بينا المقصود بمصطلح الاتصالات عن بعد بالاتصالات المسموعة والمرئية وفق التشريعات المتعلقة بالإعلام المرئي والمسموع.
- ثم تطرقنا بعد ذلك إلى دراسة تكوين واختصاصات المجلس الأعلى للمرئي والمسموع، وخاصة ما يتعلق: بمنح تراخيص استخدام موجات الترددات الأرضية اللازمة للعمليات الخاصة بالإعلام المرئي والمسموع (الراديو والتلفزيون)، وتعيين رؤساء المحطات الإذاعية والقنوات التلفزيونية العامة...
- وبيننا في مبحث لاحق للجزاءات الإدارية التي يستطيع المجلس الأعلى للمرئي والمسموع توقيعها على أجهزة الإعلام المرئي والمسموع المخالفة للالتزاماتها، سواء الجزاءات التشريعية أو الجزاءات الاتفاقية، كوقف تراخيص أجهزة الإعلام المرئي والمسموع، أو وقف جزء من برامجها لمدة معينة، أو تخفيض مدة الترخيص مدة محددة، وجزاءات مالية وسحب التراخيص.
- ثم خصصنا مبحثاً مستقلاً لمناقشة الإجراءات التي يتبعها المجلس الأعلى للمرئي والمسموع في نطاق توقيع الجزاءات الإدارية، حيث تختلف من جزاء إلى آخر، والتي يجب أن يسبقها إخطار لأجهزة الإعلام المخالفة، والطلب

[د. موسى مصطفى شحادة]

منها ضرورة التقيد بالتزاماتها، ويفصل المجلس بعد ذلك في المخالفات المنسوبة إلى أجهزة الإعلام المرئي والمسموع، ويقرر متابعة الإجراءات، أو عدم متابعتها. ويصدر المجلس قراره مسبقاً.

■ واستكمالاً للجانب النظري تتبعنا موقف القضاء الإداري ورقابته على الجزاءات التي يحق للمجلس الأعلى للمرئي والمسموع توقيعها على أجهزة الإعلام المرئي والمسموع المخالفة. وفي البداية بينا رقابة القضاء الإداري الفرنسي على تطبيق المادة ١/٦ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان في مجال الجزاءات الإدارية الخاصة بالإعلام المرئي والمسموع، حيث قرر مجلس الدولة الفرنسي أن بعض الجزاءات الإدارية تدخل في نطاق تطبيق المادة رقم (١/٦) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان باعتبارها بمثابة اتهام في المجال الجزائي، وردّ المجلس ذلك إلى معيارين أساسيين: معيار مؤسسي: طبيعة وتشكيل واختصاصات هذه السلطات، ومعيار طبيعة جزاءات المجلس الأعلى للمرئي والمسموع. ثم بينا الطعن أمام مجلس الدولة الفرنسي في مخالفات الإعلام المرئي والمسموع بطريق الاستعجال، وبطريق دعوى تجاوز حد السلطة، وعلى سبيل المثال قضية تلفزيون المنار اللبناني، والتلفزيون الكردي.

❖ وخلصت الدراسة إلى تسجيل التوصيات التالية:

١. نرى تأكيد الاعتراف للسلطات الإدارية المستقلة، مثلها مثل السلطات الإدارية التقليدية، بالحق في توقيع الجزاءات الإدارية ضمن الشروط التالية:
أ- ألا تكون هذه الجزاءات من الجزاءات السالبة للحرية، كالحبس والاعتقال والحجز.

ب- أن تقتزن سلطة الجزاء بالضمانات التي تكفل حماية الحقوق والحريات المكفولة دستورياً، كالحق في الدفاع، والحق في الطعن.

ج- يجب أن يكون الهدف الأساسي من توقيع الجزاءات الإدارية حماية المصلحة العامة، أو حماية المجتمع، أو النظام الاقتصادي، أو النظام العام.

٢. نرى ألا تقتصر سلطة المجلس الأعلى للإعلام المرئي والمسموع على توقيع الجزاءات التقليدية، كجزاء وقف تراخيص أجهزة الإعلام المرئي والمسموع، أو سحبها، أو تخفيض مددها، والغرامة المالية، ولكن ليمتد إلى الحق برفع دعوى أمام القاضي الإداري لمطالبة الجهة المخالفة بالتقيد والالتزام بتطبيق القانون، ويشمل أيضاً المؤسسات الوطنية للبرامج، وموزعي خدمات أجهزة الإعلام المرئي والمسموع بواسطة عمليات الكابل، أو بواسطة الفضائيات، وكذلك في نطاق التلفزيون الرقمي الأرضي.

٣. نرى عدم توقيع جزاء سحب الترخيص، باعتباره من أشد الجزاءات التي يجوز للمجلس الأعلى للمرئي والمسموع توقيعها، إلا في حالتين فقط:

- مخالفة أجهزة الإعلام المرئي والمسموع التزاماتها التشريعية فقط؛ أي الالتزامات المبينة في النصوص التشريعية.
- قيام أجهزة الإعلام المرئي والمسموع بإجراء تعديلات جوهرية على شروط الترخيص؛ أي على المعطيات التي تم على ضوءها منح الترخيص.

[د. موسى مصطفى شحادة]

٤. يجب اتباع العديد من المبادئ والقواعد في نطاق الإجراءات التي تتبع من المجلس الأعلى للإعلام المرئي والمسموع عندما يقوم بتوقيع الجزاءات الإدارية:
- أ- لا يجوز توقيع أي جزاء إداري على أجهزة الإعلام المرئي والمسموع المخالفة إلا بعد إخطارها بضرورة التقيد بالتزاماتها، باستثناء جزاء سحب الترخيص الذي يجوز توقيعه دون أن يسبقه إخطار.
- ب- تشكل مجموعات عمل للنظر، ضمن الإجراءات الممكنة، في المستندات التي من شأنها إثبات المخالفات المرتكبة من أجهزة الإعلام المرئي والمسموع، تمهيداً لإخطارها بهذه المخالفات. ويرأس جلسات العمل أحد أعضاء المجلس الأعلى للمرئي والمسموع.
- ج- يفصل المجلس الأعلى للمرئي والمسموع في المخالفات المنسوبة إلى أجهزة الإعلام المرئي والمسموع، ويقرر متابعة الإجراءات، أو عدم متابعتها.
- د- يحق لإجهزة الإعلام المرئي، أو المسموع، المخالفة، الاطلاع على الملف، وإبداء تحفظاتها خلال مدة لا تزيد على شهر.
- هـ- يتم الاستماع إلى جهة الإعلام المرئي أو المسموع المخالفة (إذاعة، أو قناة تلفزيونية) في هيئة عامة بكامل هيئتها؛ أي جميع أعضاء المجلس الأعلى للمرئي والمسموع، بعد أن تكون جهة الإعلام المرئي أو المسموع المخالفة قد تلقت تقريراً من دائرة الشؤون القانونية (Rapport) لدى المجلس مع دعوة للحضور أمام الهيئة.

و- يتداول رئيس وأعضاء المجلس الأعلى للمرئي والمسموع فقط حول المخالفة، ويصدر المجلس قراره مسبباً.

• نرى الاهتمام بالمبادئ الذي قررها مجلس الدولة في نطاق الإعلام المرئي، أو المسموع:

أ- لا يحق للمجلس الأعلى للمرئي والمسموع أن يحل محل مرافق الاتصالات الخاصة بالمرئي والمسموع في تعريف، أو تطبيق، السياسة المتعلقة بهذه المرافق.

ب- سلطة المجلس الأعلى للمرئي والمسموع في توقيع الجزاءات الإدارية بعد إخطار أجهزة الإعلام المرئي والمسموع لا يمكن تطبيقها إلا في حال المخالفات المستمرة من هذه الأجهزة.

ج- لا يحق للمجلس الأعلى للمرئي والمسموع التدخل إلا لاحقاً a posteriori أي بعد وقوع المخالفة.

د- يحق للمجلس الأعلى للمرئي والمسموع تقدير الجزاء الإداري بما يتناسب مع المخالفة المرتكبة من أجهزة الإعلام المرئي والمسموع.

هـ- يستند مجلس الدولة في دعوى الاستعجال إلى العديد من النصوص القانونية وغيرها من الاعتبارات، أهمها القيود الواردة على ممارسة حرية الاتصالات، وبصفة خاصة المحافظة على النظام العام. ورفض أية برامج تحت على الكراهية، أو على العنف، لأسباب العرق، أو الجنس، أو الدين، أو الجنسية، أو العادات.

المراجع

- أبو يونس، محمد باهي، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٠م.
- GHEIMA M., Les Sanctions administratives en dehors de la Fonction Publique, thèse, Bordeaux, 1995.
- CKOQUEZ A., L'organisation Professionnelle, Gazette du Palais (G.P), 1941,1.
- AUVE JEAN-MARC, Les Sanctions administratives en droit Public Francais, Actualité Juridique, droit administratif (A.J.D.A) Octobre 2001.
- WALINE Marcel, traité de droit administrative, Sirey 9 édition 1963 .
- DE LAUBADERE ANDRE, traité élémentaire de droit administrative, Libraire général de droit et de Jurisprudence (L.G.D.J), 8 édition, 1980.
- AUBY Jean-Marie, Les Sanctions administratives en matiere de circulation, Dalloz, 1952, Chronique.
- SABOURIN P., les autorités administratives indépendenÇes, Catégorie une nouvelle, A.J.D.A., 1983.
- CHEVALLIER J., Réflexion sur L'institution des autorités administratives indépendenÇes, Juris-Classeur Périodique (J.C.P.) , 1986, 1.
- BONICHOT Jean- Claude, les sanctions administratives en droit francais et la Convention europeenne des droits de l'homme ,AJDA ,20 OCTOBRE 2010.
- MIGNON Emmanuelle, L'ampleur, le sens et la Portée des garanties en matière de sanctions administratives, A.J.D.A.,2001.
- HUBRECHT H.G., Les sanctions administratives, 13 J.C.,1993 Fasc. 202.
- CLEMENT-CUZIN Sylvie , Le pouvoir de sanction du Conseil supérieur de L'audiovisuel ,AJDA, Octobre 2001.
- THIELLAY, Jean-Philippe, L'évolution récent du régime des sanctions du Conseil supérieur de L'audiovisuel, AJDA, Mars 2003,.
- MATTIAS Guyomar ,Le principe du droit á un proces équitable vu par le coseil d'Etat ,AJDA,20 Juin 2001.