

par

Dr. Manfred A. Dausés*

La télévision en direct par satellites s'oppose terminologiquement à la transmission traditionnelle dite de point à point ("point-to-point transmission") qui ne peut être reçue qu'au moyen d'une station terrienne intermédiaire située à proximité du poste récepteur. Une définition officielle de la radiodiffusion directe a été arrêtée en 1971 par la Conférence administrative mondiale des radiocommunications spatiales, sous forme de révision partielle de l'article premier ("définitions") du Règlement des radiocommunications, comme suit¹:

"SERVICE DE RADIOCOMMUNICATION DANS LEQUEL DES SIGNAUX EMIS OU RETRANSMIS PAR DES STATIONS SPATIALES SONT DESTINES A ETRE REÇUS DIRECTEMENT PAR LE PUBLIC EN GENERAL... L'EXPRESSION 'REÇUS DIRECTEMENT' S'APPLIQUE A LA FOIS A LA RECEPTION INDIVIDUELLE ET A LA RECEPTION COMMUNAUTAIRE."

Il est généralement reconnu que cette nouvelle technique des télécommunications spatiales soulève d'importants problèmes dans le domaine de la libre information notamment face aux droits souverains des Etats. L'envergure de la problématique peut être soulignée par un double fait:

- a) Contrairement à la télévision traditionnelle de point à point qui ne couvre qu'une superficie d'environ 18.000 à 25.000 km², superficie qui ne peut être portée à environ 400.000 km² qu'au moyen de transmission par aéronef, la transmission en direct atteint une aire d'approximativement 2.500.000 km², ce qui signifie que trois stations placées en triangle équilatéral autour de la terre sont susceptibles de transmettre vers 90% de la surface terrestre.²
- b) Contrairement à la radiodiffusion dont les signaux sont purement sonores, la télévision directe qui est de nature audio-visuelle n'est pas limitée par des barrières linguistiques quelconques.

Le présent exposé traite en trois parties d'abord du principe de libre information en droit international général, ensuite des travaux des organisations internationales en vue de définir le fond et les limites de la libre information en matière de la télévision directe. Dans une troisième partie, il est procédé à une analyse critique de problèmes juridiques sélectionnés suivie de propositions de lege ferenda³.

*République fédérale allemande

I. LA LIBERTE DE L'INFORMATION EN DROIT INTERNATIONAL GENERAL

Le droit fondamental de l'individu à la libre information est connu pour être un principe élémentaire de l'ordre juridique interne d'un grand nombre d'Etats. Comme exemples de sa reconnaissance en droit interne, nous nous bornons à rappeler la Constitution des Etats-Unis dont le premier amendement évoque la liberté de l'expression et de la presse; la Constitution de l'Union Soviétique dont l'article 121 garantit le droit à l'instruction et l'article 125 la liberté de la parole et de la presse et, la Loi fondamentale de la République Fédérale d'Allemagne dont l'article 5 déclare que toute personne a le droit d'exprimer librement son opinion oralement, par écrit et par images et de s'informer, sans entraves, des sources généralement accessibles.

En droit international public, le principe de libre information se trouve incorporé notamment dans deux documents importants, à savoir la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 10 décembre 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée le 4 novembre 1950 à Rome par les Etats membres du Conseil de l'Europe.

L'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme proclame que "tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit." Il doit, toutefois, être noté que cette déclaration n'a pas de force obligatoire en elle-même mais se limite à une manifestation de bonne volonté des Etats ayant voté pour elle.

Par opposition, la Convention européenne exerce non seulement un effet obligatoire sur les parties contractantes mais accorde aussi un droit de réclamation à "toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers, qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties Contractantes des droits reconnus dans la présente Convention, dans le cas où la Haute Partie Contractante mise en cause a déclaré reconnaître la compétence de la Commission dans cette matière."

L'article 10 -- alinéa 1er de cette Convention reconnaît que "toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière". Le même alinéa n'empêche, toutefois, pas le droit des Etats "de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de

télévision à un régime d'autorisations". En plus, l'alinéa 2 de l'article 10 admet que "l'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restriction ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire".

Nous jugeons également à propos d'attirer l'attention sur un Projet de Convention sur la liberté de l'information qui est à l'examen par l'Assemblée générale des Nations Unies depuis sa première session (10 janvier - 14 février 1946).

C'est au cours de cette première session que l'Assemblée générale a étudié une proposition des Philippines tendant à convoquer une conférence internationale de la presse qui devrait assurer la création, le fonctionnement et le mouvement sans entraves d'une presse libre sur toute la surface du globe.⁴ Le 14 décembre 1946, elle a déclaré dans sa résolution 59 (I) que "la liberté de l'information est un droit fondamental de l'homme et la pierre de touche de toutes les libertés, à la défense desquelles se consacrent les Nations Unies" et a décidé d'autoriser la convocation des membres des Nations Unies à une conférence sur la liberté de l'information.

Cette conférence s'est tenue à GENEVE en mars-avril 1948. Elle a établi trois projets de conventions respectivement sur le rassemblement et la transmission internationale des informations, sur l'institution d'un droit international de rectification et sur la liberté de l'information, dont l'Assemblée générale a adopté à sa troisième session le projet de convention relative à la transmission internationale des informations et au droit de rectification, qui groupait les dispositions des deux premiers projets de conventions. Elle a, cependant, décidé que le projet de convention ne serait pas ouvert à la signature des Etats tant que l'Assemblée n'aurait pas pris de décision définitive sur le projet de Convention relative à la liberté de l'information (Résolution 277 A et C (III) du 13 mai 1949).

C'est à la septième session, en 1952, que l'Assemblée générale a décidé d'ouvrir à la signature des Etats les dispositions de fond de la Convention qu'elle avait approuvées en 1949 et qui traitaient du droit de rectification en tant qu'instrument juridique distinct (Résolution 630 (VIII) du 16 décembre 1952). Cette Convention est entrée en vigueur le 24 août 1962.⁵

Toutefois, la décision définitive sur le projet de Convention relative à la liberté de l'information n'a toujours pas été prise. Ce n'est qu'à la quatorzième session, en 1959, que la Troisième Commission s'est appliquée à un nouvel examen du projet dont quelques dispositions avaient été modifiées entre temps par un comité spécial créé par la résolution 426 (V) du 14 novembre 1950. Le projet modifié reconnaît, en particulier, "le droit de toute personne d'avoir à sa disposition diverses sources d'information" et "la liberté de rassembler, de recevoir et de transmettre, sans distinction de frontières, des informations et des opinions sous une forme orale, écrite, imprimée ou illustrée ou, par des procédés visuels ou auditifs licites", droits fondamentaux qui ne peuvent être soumis à des restrictions que pour des raisons de la sécurité nationale ou de l'ordre public (Articles 1 et 2).

La Troisième Commission a adopté le préambule et les quatre premiers articles du projet de Convention aux 14ème, 15ème et 16ème sessions de l'Assemblée générale; depuis la 17ème session, le projet est régulièrement inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée générale. Toutefois, faute de temps, la Troisième Commission n'a, jusqu'à présent, pas été en mesure de reprendre l'examen des articles restants (Articles 5 - 19).

Les idées directrices du projet de Convention sur la liberté de l'information, Projet qui nous semble non seulement être une pierre de touche du droit international général mais encore un document d'étude indispensable en vue d'une réglementation pertinente de la télévision directe, peuvent être résumées par les points suivants⁶:

"Tout Etat contractant s'engage à respecter et à protéger le droit de toute personne d'avoir à sa disposition diverses sources d'information";

"Tout Etat contractant garantira à ses ressortissants et à ceux des ressortissants des autres Etats contractants qui se trouvent légalement sur son territoire, la liberté de rassembler, de recevoir et de transmettre, sans distinction de frontières, des informations et des opinions sous une forme orale, écrite, imprimée ou illustrée, ou par des procédés visuels ou auditifs licites, sans intervention de la part du gouvernement, sous réserve des dispositions de l'article 2";

"Aucun Etat contractant ne réglementera ni ne contrôlera l'emploi ou la possibilité d'utilisation de l'un quelconque des moyens de communication mentionnés à l'alinéa précédent d'une manière qui implique, à l'égard de ses propres ressortissants ou des ressortissants d'un autre Etat contractant qui se trouvent légalement sur son territoire, une discrimination fondée sur des considérations d'ordre politique ou sur leur race, leur sexe, leur langue ou leur religion". (Article 1er);

"L'exercice des libertés mentionnées à l'article premier comporte des devoirs et des responsabilités. Il ne peut cependant être soumis qu'aux seules restrictions nécessaires qui sont clairement définies par la loi et appliquées conformément à la loi en ce qui concerne: la sécurité nationale et l'ordre public, la propagation systématique de fausses nouvelles préjudiciables aux relations amicales entre les nations et d'incitations à la guerre ou à la haine nationale, raciale ou religieuse; les attaques contre les fondateurs de religions; l'instigation à la violence et au crime; la santé et la moralité publiques; les droits, l'honneur et la réputation d'autrui et l'administration équitable de la justice..." (Art. 2 - alinéa 1er);

"Aucune des dispositions de la présente Convention ne portera atteinte au droit qu'a tout Etat contractant de prendre les mesures qui lui semblent nécessaires:

- a) pour développer et protéger ses entreprises nationales d'information jusqu'à ce que celles-ci aient atteint leur plein développement;
- b) pour mettre obstacle aux pratiques restrictives ou monopolisatrices ou à la conclusion d'accords qui gêneraient la libre circulation des informations et des opinions;
- c) pour assurer le contrôle des émissions internationales de radiodiffusion transmises depuis son territoire..." (Article 7)

"Aucune des dispositions de la présente Convention ne s'oppose à ce qu'un Etat contractant réserve à ses propres ressortissants, en vertu de sa législation, le droit de diriger la rédaction des journaux ou des périodiques d'information publiés sur son territoire, ou le droit de posséder ou d'exploiter sur son territoire des installations de télécommunications, y compris des stations de radiodiffusion." (Art. 8)

"En temps de guerre ou de danger public, tout Etat contractant peut prendre des dispositions dérogeant, dans une mesure strictement limitée par les exigences de la situation, aux obligations que lui impose la présente Convention..." (Article 11)

II. LES TRAVAUX DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Le principe général de libre information tel qu'il se trouve énoncé dans les textes susmentionnés a besoin d'être concrétisé en vue de son applicabilité aux transmissions en direct par satellites. Notamment le rapport entre ce droit individuel et les droits souverains, de nature collective, des Etats est loin d'être clair; il a donné lieu aux plus grandes controverses au sein de la communauté internationale dont les efforts en la matière se concentrent dans le travail de deux organisations gouvernementales, à savoir l'UNESCO et les Nations Unies.

Conformément à son but statutaire qui est de contribuer à la paix et à la sécurité internationales par la promotion de la coopération des nations en matière de l'éducation, de la science et de la culture, l'UNESCO s'est prononcée avec insistance pour la liberté de l'information comme base d'une réglementation appropriée de la télévision directe. Dans sa résolution du 15 novembre 1972, intitulée "Déclaration des principes directeurs de l'utilisation de la radiodiffusion par satellites pour la libre circulation de l'information, l'expansion de l'éducation et le développement des échanges culturels"⁷, elle a proclamé que "l'utilisation de la radiodiffusion par satellites pour la libre circulation de l'information a pour objet d'assurer une diffusion aussi large que possible, parmi les peuples du monde, des nouvelles de tous les pays, développés et en voie de développement" (Article 5 -- Alinéa 1er).

En même temps, cette déclaration met en relief le principe du respect de la souveraineté et de l'égalité de tous les Etats ainsi que le caractère apolitique des transmissions

(Article 2); d'autres maximes sont celles de la non-discrimination, de la coopération internationale et de la compréhension entre les peuples (Articles 3 et 4). Afin que ces objectifs puissent être atteints, il est reconnu comme important "que les Etats, en tenant compte du principe de la liberté de l'information, concluent ou favorisent des accords préalables pour les émissions par satellites destinées à être reçues directement par le public de pays autres que le pays d'origine de ces émissions..." (Art. 9)

Contrairement à l'UNESCO, l'Organisation des Nations Unies n'est, jusqu'à présent, pas arrivée à une formule d'accord; des divergences d'opinions subsistaient notamment entre les Etats du monde occidental, d'une part, et les pays socialistes ainsi qu'un grand nombre de pays en voie de développement, d'autre part.

Tandis que le délégué des Etats-Unis auprès des Nations Unies a invoqué, à l'occasion de l'adoption de la résolution 2916 (XXVII) du 9 novembre 1972, l'importance du principe de "libre courant de l'information et des idées autour du monde moderne", l'Union Soviétique a fait valoir, à plusieurs reprises, que le droit à la libre information ne pouvait en aucun cas être conçu de façon à porter atteinte à la souveraineté nationale ou être contraire au principe de la non ingérence dans les affaires intérieures des Etats.

Par conséquent, le projet de Convention soviétique, déposé au Secrétariat général des Nations Unies le 9 août 1972 et intitulé "Convention sur les principes régissant l'utilisation par les Etats de satellites artificiels de la Terre aux fins de la télévision directe"⁸ reste-t-il muet au sujet de cette question épineuse tout en invoquant comme principe que les émissions de télévision directe à l'intention d'Etats étrangers ne peuvent avoir lieu qu'avec le consentement nettement exprimé de ces derniers (Article 5) et que les Etats peuvent recourir aux moyens dont ils disposent pour contrecarrer la diffusion des émissions illicites de télévision directe dont ils font l'objet (Art. 9).

En raison de ces divergences de base entre le monde libre et le bloc des pays socialistes, le texte de la résolution 2916 (XXVII) se borne à employer la vague formule "que l'avènement de la télévision directe par satellites pourrait poser d'importants problèmes liés à la nécessité d'assurer le libre courant de communications sur la base du strict respect des droits souverains des Etats", au lieu de déterminer un ordre clair de priorité des principes en conflit.⁹

Le 2 mai 1973, le Canada et la Suède ont présenté en commun un document de travail qui reconnaissait non seulement que la télévision directe par satellites "doit se fonder sur le respect des principes de la souveraineté des Etats, de la non ingérence et de l'égalité", mais aussi qu'elle doit "favoriser la libre circulation des communications" (N° 2

du projet de Convention annexe).¹⁰

La question de la liberté de l'information occupait de nouveau une place centrale au cours des délibérations de la cinquième session du Groupe de travail des satellites de radiodiffusion directe.¹¹ Il était généralement soutenu qu'une réglementation pertinente de la télévision directe, pour technique ou administrative qu'elle soit, ne pouvait se faire que sur la base d'un accord relatif au fond et aux limites du droit à la libre information. Toutefois, les opinions restaient partagées en ce qui concerne le contenu d'un tel accord:

- a) Certains délégués déclaraient que la liberté de l'information devait constituer l'idée directrice d'un accord. La télévision en direct aurait ouvert de nouvelles dimensions des télécommunications internationales qui devraient, en première ligne de compte, favoriser le libre courant de l'information, l'expansion des échanges culturels et la dissémination de la science sans considération de frontières.
- b) Par opposition, d'autres délégués, notamment en provenance des pays socialistes et des pays en voie de développement, se prononçaient en faveur de la priorité des droits souverains des Etats sur la liberté de l'information. Ils argumentaient que l'objectif primaire d'un accord international était d'élaborer des directives pour la protection de la sécurité nationale et des intérêts socio-économiques des Etats, intérêts qui seraient susceptibles, en particulier pour les pays en voie de développement, d'être affectés par les effets de la prédominance technique des pays évolués.

Les opinions divergeaient également en ce qui concerne les moyens juridiques appropriés en vue d'empêcher des émissions indésirables à destination de pays étrangers:

- a) Il a été proposé par des délégations d'établir un Code de programme international auquel devraient se conformer toutes les transmissions de télévision directe franchissant les frontières du territoire national. La liberté de l'information serait donc la règle à laquelle ne devraient être imposées que des restrictions fondées sur des raisons valables consenties par la communauté internationale.
- b) La majorité des délégations ont, cependant, invoqué le principe de consentement préalable comme émanation des droits souverains des Etats qui seraient libres de choisir eux-mêmes leurs systèmes politiques, économiques et culturels sans intervention quelconque de la part de pays étrangers. Etant donné que la liberté de l'information ne pourrait se déployer que dans le cadre de l'ordre social respectif, le principe de la non ingérence dans les affaires intérieures devrait être considéré comme prioritaire sur l'exercice des droits individuels.

III. ANALYSE JURIDIQUE

Comme nous l'avons relevé dans notre chapitre premier, le principe de libre information est un droit fondamental de l'individu reconnu dans un considérable nombre de Constitutions des Etats.

En droit international, cependant, il ne se trouve énoncé, comme règle obligatoire, que dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, laquelle lui reconnaît un caractère de droit international subjectif. D'autres documents de droit international, tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme ou, plus spécifiquement, la Déclaration des principes directeurs de l'utilisation de la radio-diffusion par satellites de l'Assemblée de l'UNESCO, n'ont, d'avis général, pas d'effet obligatoire en eux-mêmes mais ne constituent qu'une expression d'une opinion juris quasi universelle servant d'élément formateur à la création de règles de droit international coutumier. Le projet de Convention sur la liberté de l'information, d'autre part, qui est à l'examen par l'Assemblée générale des Nations Unies depuis presque une trentaine d'années déjà, est à l'heure actuelle bien loin d'obtenir l'accord d'une large majorité de la communauté internationale.

Il en résulte qu'en droit international, les droits souverains des Etats doivent être jugés comme étant prioritaires sur le droit individuel à la libre information, lequel ne peut être exercé que dans le cadre tracé par le souverain national dans son ordre constitutionnel et législatif. C'est en vertu de ces droits souverains que chaque Etat est libre d'autoriser ou d'interdire des émissions télévisées à destination de son territoire.

De lege ferenda, il y aurait lieu de considérer si la règle de consentement (interdiction des émissions sauf le consentement préalable de l'Etat concerné) ou celle de l'interdiction (les émissions seraient licites sauf leur interdiction par l'Etat concerné) devrait régir une réglementation pertinente de la télévision internationale. Etant donné que les Etats ont le droit de choisir leur propre système politique, économique et culturel et que la maxime de la souveraineté nationale ainsi que celle de la non ingérence dans les affaires intérieures sont prioritaires, en droit international, sur les libertés individuelles, la règle du consentement préalable, exprès ou tacite, nous paraît la plus appropriée en vue de satisfaire les nécessités de protection des Etats.

Nous ne voulons pas contester par là que la règle de consentement pourrait être susceptible de retarder ou même empêcher, à un certain degré, le développement de la nouvelle technique des télécommunications spatiales compte tenu notamment du fait qu'il n'est pas

encore techniquement possible de confiner la sphère de rayonnement des émissions au territoire d'un seul Etat. Nous soutenons, cependant, que cet obstacle se trouve être moins grave en l'état actuel des choses où la télévision en direct se limite à la réception communautaire facilement contrôlable par l'Etat récepteur.

Quel que soit le régime d'autorisation, il conviendra également à la communauté internationale d'élaborer des règles obligatoires concernant les raisons qui pourraient justifier le consentement ou l'interdiction. Dans cette perspective, un Code de programme, plus ou moins détaillé, pourrait imposer des restrictions aux droits souverains des Etats afin de garantir le droit de toute personne d'avoir plusieurs sources d'information à sa disposition et de chercher, de recevoir ou de répandre, sans considération de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit. L'exercice de ces libertés individuelles pourrait, à son tour, être soumis à certaines restrictions qui pourraient se trouver nécessaires en vue de la protection des droits d'autrui ou du maintien de l'ordre public. Par contre, un refus de consentement ou un acte prohibitif de certaines émissions sans motifs valables, reconnus dans un tel Code de programme, constituerait un abus de droit qui entraînerait la nullité de l'acte de plein droit.

En ce qui concerne la conclusion d'un accord international, il est proposé de n'incorporer que des directives d'ordre général dans une convention universelle, à élaborer par les Nations Unies, mais de laisser les détails de son application à des accords administratifs bi- ou plurilatéraux qui pourraient également porter réglementation des questions économiques, culturelles et financières dans le domaine.

NOTES

¹ Actes finals de la Conférence administrative mondiale des radiocommunications spatiales, GENEVE 1971, N° 84 APA et 84 APB.

² Gyula Dersi, Outer Space-T.V. Law as Jus Speciale, Some Remarks to the Legal Aspects of Direct Television Broadcasting from Outer Space, unpublished paper, XVIth Colloquium on the Law of Outer Space, BAKOU/U.R.S.S., 7-13 octobre 1973.

³ Pour un aperçu général, voir Manfred A. DAUSES, la télévision directe par satellites et le droit international, RGAE 1973/4, pp. 380-396.

⁴ Documents officiels de la première partie de la première session de l'Assemblée générale, séances plénières de l'Assemblée générale, 2ème, 7ème et 27ème séances; Annexes 2B et 12, p. 66, 67, 108-110, 365, 568-570, 587 et 588.

⁵ Acte final de la Conférence des Nations Unies sur la liberté de l'information, Publication des Nations Unies N° 1948.XIV.2; U.N. Doc. A/AC.105/WG.3/L.2 (Projet de Convention sur la liberté de l'information).

⁶ U.N. Doc. A/4341, A/4636 et A/5041; cf. U.N. Doc. A/AC.105/WG.3/L.2 (Projet de Convention sur la liberté de l'information).

- ⁷Projet de Déclaration des principes directeurs de l'utilisation de la radiodiffusion par satellites pour la libre circulation de l'information, l'expansion de l'éducation et le développement des échanges culturels, Rapport établi en application de la résolution 16 C/4.132(b), Première partie, UNESCO Doc. 17 C/76, 21 juillet 1972; UNESCO Doc. 12 C/Res. 5. 112.
- ⁸U.N. Doc. A/8771, 9 août 1972.
- ⁹U.N. Doc. Rés. 2916 (XXVII), 9 novembre 1972.
- ¹⁰Satellites de radiodiffusion directe, Document de travail présenté par le Canada et la Suède, Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique, Groupe de travail des satellites de radiodiffusion directe, 4ème session, 2 mai 1973, U.N. Doc. A/AC. 105/WG. 3/L.4.
- ¹¹Voir le rapport du groupe de travail des satellites de radiodiffusion directe sur sa cinquième session, U.N. Doc. A/AC. 105/124.