

I

**LIBERTÉ DE
CIRCULATION DES INFORMATIONS
ET SOUVERAINETÉ DES ÉTATS**

LIBERTÉ DE CIRCULATION DES INFORMATIONS ET SOUVERAINETÉ DES ÉTATS

Rapport général

par

G. COHEN-JONATHAN

Doyen de la Faculté de Droit et des Sciences politiques
de Strasbourg

SOMMAIRE

I. — L’AFFIRMATION DU PRINCIPE DE LA LIBRE CIRCULATION DES INFORMATIONS.

A) *Libre circulation des informations et droits de l’homme.*

- 1° Les instruments internationaux relatifs aux droits de l’homme, fondement de la libre circulation des informations.
- 2° La libre circulation des informations, principe d’action des organisations internationales.
- 3° Le droit à la communication, complément du principe de libre circulation.

B) *Libre circulation des informations et coexistence pacifique.*

- 1° L’étendue des engagements étatiques.
- 2° La nature juridique des engagements.

II. — LA MISE EN ŒUVRE DE LA LIBERTÉ DE CIRCULATION DES INFORMATIONS.

A) *Les obstacles à la libre circulation des informations.*

- 1° La liberté de rechercher des informations.
- 2° La liberté de diffuser des informations.
- 3° La liberté de recevoir des informations.

B) *Les limitations à la libre circulation des informations.*

- 1° La détermination des limitations.
 - 2° L’appréciation des limitations.
-

Le siècle actuel se caractérise certainement par une véritable explosion des moyens de communication à travers le monde : le télégraphe — qui a conduit au télescripteur et au télex — le téléphone automatisé, l'utilisation des gammes de fréquence radiophonique qui sortent maintenant des limites de la ionosphère s'ajoutent aux facilités accrues de transport des personnes ou des média imprimés. Mais le progrès technologique ne s'est pas limité à ces seuls domaines. Faut-il rappeler la possibilité actuelle de placer des satellites artificiels sur une orbite géostationnaire dans l'espace extra-atmosphérique, et en particulier des satellites de communication susceptibles d'assurer la transmission simultanée de milliers de messages. Il ne faudrait pas omettre non plus tous les systèmes d'enregistrement vidéo et les perspectives nouvelles de la télévision par câbles qui mettent en échec les restrictions techniques des fréquences utilisables.

Toute cette technologie moderne doit largement faciliter le besoin vital de chaque homme à l'information (1) comme la connaissance et la compréhension mutuelle des différents peuples du monde. Ce sera la fin des sociétés closes enfermées dans leurs limites nationales. De fait, la coopération internationale qui se manifeste déjà de manière multiforme a augmenté considérablement la circulation des supports de l'information, qu'il s'agisse des publications, des programmes de télévision, des films, des disques ou bien entendu des personnes. Néanmoins, ce courant international d'information rencontre bien des obstacles. Certains sont matériels et résident — outre les différences linguistiques — dans les profondes inégalités de développement. L'analphabétisme et surtout le manque de moyens d'information dans certaines régions laissent leur population à l'écart de tous ces progrès. Un rapport sur la « faim d'information » dans le monde, présenté à l'Assemblée générale des Nations Unies en 1957, a révélé que près des deux tiers de la population mondiale n'avaient aucun accès à l'information que diffusent les grands moyens de communication de masse (2). Sans nul doute, le nouvel ordre international de l'information que revendique le Tiers-Monde doit passer par un effort accru de solidarité de la communauté internationale afin de rendre effectif le droit de tout homme à l'information.

Car être informé est une nécessité et c'est un droit que l'individu doit pouvoir exercer librement et sans considération de frontières. C'est pourquoi tous les instruments internationaux sur les droits de l'homme le consacrent expressément et reconnaissent dans le même temps la libre circulation des informations et des idées.

La mise en œuvre de cette liberté se heurte cependant au principe de souveraineté. Les obstacles qu'on lui oppose à ce titre sont parfois

(1) Nous prenons ici l'information dans un sens large concernant à la fois les faits et les idées.

(2) Dans plus de 100 Etats on comptait moins de 10 exemplaires de quotidiens, de 5 postes de radio et de deux récepteurs de télévision pour 100 habitants. Les chiffres n'ont pas sensiblement évolué. V. U.N.E.S.C.O., *Les problèmes du déséquilibre dans l'échange d'informations*, Florence, 18-20 avril 1977, OPI/77/WS 2.

de caractère purement technique ou commercial puisque la plupart des supports de l'information sont des produits économiques régis en tant que tels par les règles du commerce international. D'autres obstacles par contre sont de nature plus franchement politique car l'information est aussi le support d'idées ou d'opinions qui ne conviennent pas toujours à tous les gouvernements. Comment concilier dès lors liberté et souveraineté ?

Au niveau universel, la situation repose sur un apparent paradoxe. D'une part tous les gouvernements semblent s'accorder à reconnaître que la liberté de l'information est un « droit fondamental », que les peuples doivent être pleinement informés, que le libre échange des informations et des opinions est propre à favoriser la paix. Mais cette volonté uniforme ne doit pas trop faire illusion car lorsqu'on en vient aux moyens d'instaurer, à l'intérieur des nations et entre elles, un courant libre d'informations et d'opinions, il n'y a plus accord.

Ce manque de consensus, reflet des divergences sur le sens profond de la liberté d'information, se manifeste dans les entraves encore apportées à la libre circulation des informations et dans la détermination (sans doute nécessaire) de ses limitations. Quoiqu'avec des nuances, l'affirmation du principe lui-même ne semble pas engendrer autant de difficultés. Encore n'est-elle pas dépourvue de toute ambiguïté comme l'attestent les discussions relatives à l'Acte d'Helsinki.

Nous n'ignorons pas enfin que cette notion de libre information est au cœur même des tensions et des conflits idéologiques qui animent la société internationale. Dans ces conditions, l'effectivité du droit risque d'apparaître parfois assez restreinte si ce n'est dans le cadre de communautés régionales homogènes ou à propos d'une coopération internationale organisée et maîtrisée par les Etats.

Aussi, l'exposé qui va suivre n'a pas d'espoir démesuré. Il ne veut proposer que des éléments de compréhension du dialogue inégal entre la liberté et la souveraineté, à travers :

- L'affirmation du principe de la libre circulation des informations,
- La mise en œuvre de la liberté de circulation des informations.

I

L'AFFIRMATION DU PRINCIPE DE LA LIBRE CIRCULATION DES INFORMATIONS

Le principe de libre circulation des informations trouve incontestablement ses racines dans la reconnaissance internationale des droits de l'homme. L'Acte d'Helsinki par ailleurs, en consacrant la coexistence pacifique, lui apporte apparemment de nouvelles perspectives de consolidation.

A) Libre circulation des informations et droits de l'homme

La liberté de l'information sans considération de frontières, droit fondamental de l'homme et condition primordiale de la compréhension entre les peuples, devait à ce double titre être rapidement consacrée dans les textes sur les droits de l'homme. Quels que soient les échecs qui ont marqué les efforts des Nations Unies pour concrétiser le contenu de ce droit, il reste que la source d'inspiration est restée la même et a d'ailleurs marqué l'action d'autres organisations internationales.

La revendication actuelle du Tiers-Monde pour une circulation plus équilibrée des informations, dans sa partie commune tout au moins, ne dément pas forcément cette même inspiration si l'on admet que le droit à l'information est aussi un droit social.

1° LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME FONDEMENT DE LA LIBRE CIRCULATION DES INFORMATIONS

a) Au niveau universel, dès la création des Nations Unies, il parut nécessaire d'établir assez vite un catalogue des droits fondamentaux qui seraient proclamés dans une Déclaration universelle.

La liberté de la presse fut immédiatement reconnue comme ayant un intérêt particulier. Il fut donc décidé de réunir une grande conférence internationale chargée non seulement de discuter un projet d'article destiné à la Déclaration, mais aussi d'examiner plus largement l'ensemble des droits et obligations qui devraient être compris dans la notion de liberté de l'information.

— La Conférence des Nations Unies sur la liberté de l'information eut lieu à Genève du 23 mars au 21 avril 1948. En dehors de nombreuses résolutions, la Conférence établit trois projets de Convention : un premier sur l'accès aux informations et leur transmission internationale ; un second sur l'institution d'un droit international de rectification et un troisième sur la liberté de l'information.

Les deux premiers projets furent fondus en un seul texte que l'Assemblée générale adopta en 1949. L'Assemblée a cependant décidé que ce projet de convention ne serait pas ouvert à la signature tant qu'elle n'aurait pas pris de décision définitive en ce qui concerne le projet de convention relative à la liberté de l'information. Puis, revenant partiellement sur cette position, l'Assemblée, en 1952, sépara à nouveau les deux premiers textes et ouvrit à la signature la convention relative au droit international de rectification, entrée en vigueur le 24 août 1962. Le second projet relatif à l'accès aux informations, déjà adopté par l'Assemblée générale, ne fut pas ouvert à la signature des Etats. Quant à la discussion sur le troisième projet, relatif à la liberté de l'information, elle n'est pas encore achevée...

La ligne directrice des travaux de la Conférence, telle qu'elle résulte des projets de convention et des résolutions votées, est d'assurer sur le plan international la circulation la plus libre des informations au nom des droits de l'homme et comme étant le meilleur moyen d'éviter la haine entre les peuples. Les formules abondent en ce sens (3).

Sur cette base, les Etats sont tenus de prendre toutes les mesures appropriées afin de favoriser cette libre information qui doit être complète et détaillée. Sur le plan national, il est jugé nécessaire de garantir l'existence d'organes indépendants et objectifs aussi nombreux que possible. Mais cette information nationale doit être complétée par la libre diffusion de journaux et d'émissions étrangers, par une procédure internationale de rectification propre à combattre les fausses nouvelles, et par l'envoi de correspondants auxquels les Etats étrangers s'engagent à accorder toutes les facilités. On notera déjà que les préoccupations de la Conférence se situaient non seulement au niveau des libertés formelles en tentant de limiter la censure mais plus positivement en prévoyant l'obligation pour l'Etat de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer une information vaste et variée dans l'intérêt de l'individu.

C'est dans cet esprit général que la Conférence rédigea également le texte proposé pour la Déclaration universelle qui fut repris sans grande modification par l'Assemblée générale.

— L'article 19 de la Déclaration universelle est donc ainsi rédigé : « 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 considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit ».

C'est en des termes presque identiques que l'article 19 du Pacte des Nations Unies sur les droits civils et politiques devait consacrer la liberté de l'information comme une des composantes de la liberté d'opinion et d'expression.

Les deux textes contiennent en effet les trois éléments fondamentaux de la liberté de l'information, à savoir : la faculté de rechercher, de diffuser et de recevoir librement des informations et des opinions. Cette définition englobe donc mais dépasse celle de la liberté traditionnelle de la presse et montre que « la protection est étendue à tout le cheminement d'une nouvelle ou d'une opinion, dès son origine à son arrivée au destinataire final, le lecteur, l'auditeur ou le spectateur. La diffusion n'est plus comme jusqu'ici la seule protégée » (4). On le voit, la notion de liberté de la presse s'est élargie aux dimensions d'une liberté d'information. Cette liberté concerne, comme le déclare le Pacte des Nations Unies tous les moyens d'expression oraux, écrits, imprimés ou artistiques.

(3) Acte final E/Conf. 6/79. V. par exemple les préambules des projets de Convention.

(4) D. Barrelet, *La liberté de l'information*, Berne, 1972, p. 47.

Comme la Déclaration universelle, le Pacte des Nations Unies précise bien que cette liberté d'expression et d'information s'applique « sans considération de frontières ». Par là se trouvent nettement indiquées les dimensions internationales de cette liberté dont le sens est éclairé par les dispositions de l'Acte final de la Conférence des Nations Unies de 1948. Le principe de libre circulation des informations trouve aussi un fondement incontestable dans un texte sur les droits de l'homme, un texte de droit positif, entré en vigueur le 23 mars 1976 et ratifié déjà par plus de quarante Etats.

Néanmoins, la liberté d'information avec ses prolongements internationaux ne pouvait être absolue. Estimant que son exercice comporte des devoirs spéciaux, le Pacte admet qu'elle est susceptible d'être soumise à certaines restrictions qui « doivent être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires : a) au respect des droits et de la réputation d'autrui ; b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques ».

C'est pratiquement le seul droit pour lequel sont soulignées ces responsabilités. Cela fut jugé nécessaire en raison de la possibilité d'influence immense des techniques modernes d'information (5).

On notera cependant dès maintenant que les restrictions autorisées doivent présenter un caractère de nécessité et que tout le problème est de savoir comment sera interprétée la clause de sauvegarde de l'« ordre public ». Ce sera justement le rôle difficile du Comité des droits de l'homme d'en fixer les limites et l'encadrement suffisant pour qu'il ne soit pas porté atteinte à la substance même de cette liberté (6).

b) A l'échelle régionale, les formules utilisées dans la Déclaration universelle ont été également reprises en termes très comparables.

Ainsi, l'article 13 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme (signée le 22 novembre 1969) énonce le droit à la liberté d'information sans considération de frontière en précisant même à son alinéa 2 que l'exercice de ce droit ne peut être soumis à aucune censure préalable.

Sur le continent européen, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme garantit la liberté d'expression et d'information sous cette forme à l'article 10 : « 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'autorité publique et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations ».

Pour l'essentiel, la définition de la convention correspond à celle de l'article 19 du Pacte des Nations Unies. Il est notamment précisé que le droit en question doit s'exercer sans considération de frontière. Sur

(5) O.N.U., Doc. A/2929, chap. VI, § 127. Voir également les article 19 et 29 de la Déclaration universelle.

(6) Nous retrouverons ce problème à propos des limitations à la libre circulation (II^e partie).

un point cependant la convention semble avoir un contenu moins généreux que le Pacte dans la mesure où elle n'énonce pas la liberté de rechercher les informations et les idées. Cette lacune devrait être comblée incessamment à l'occasion d'un protocole additionnel dont l'objet plus largement serait de réduire les différences au niveau normatif, entre le traité universel et le traité régional.

Ce point avait été d'ailleurs particulièrement relevé par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans la Déclaration sur les moyens de communication de masse et les droits de l'homme adoptée le 23 janvier 1970. L'Assemblée avait estimé que l'élément de libre recherche faisait partie intégrante de la liberté d'expression et qu'il impliquait notamment pour les pouvoirs publics le devoir correspondant de communiquer, dans des limites raisonnables, des informations relatives aux questions d'intérêt public (7).

Dans cette même Déclaration, l'accent est mis sur l'indépendance des moyens de communication de masse vis-à-vis du contrôle étatique. Le paragraphe 5 interdit toute censure pour la presse, les émissions de radiodiffusion et de télévision et les nouvelles transmises par d'autres moyens. La censure cinématographique est autorisée, sauf quand il s'agit de films d'actualité.

Enfin, comme dans le Pacte des Nations Unies, la Convention européenne énonce les restrictions possibles à la liberté de l'information (art. 10, § 2). La liste est assez longue mais il convient de noter que pour être admissible, toute limitation doit être prévue par la loi, viser un but légitime et présenter un caractère de nécessité dans une « société démocratique ». Or — et nous y reviendrons — ces conditions sont soumises à un contrôle de type judiciaire très vigilant (8). De cette façon, l'individu est réellement protégé contre les abus de souveraineté et en l'espèce contre les interprétations restrictives de son droit à l'information sans considération de frontière. Ajoutons par ailleurs que les Etats membres du Conseil de l'Europe ont la volonté non seulement de respecter le principe de libre circulation des informations mais d'en faciliter au maximum la mise en œuvre en tentant d'aplanir les obstacles techniques et juridiques qui pourraient subsister. C'est là l'une des tâches essentielles du Comité d'experts sur les moyens de communication de masse créé en avril 1976 (9).

Ainsi, tous les instruments sur les droits de l'homme assurent à la liberté de l'information et à son prolongement inévitable — la libre circulation des informations — un fondement sans équivoque.

Ce même fondement a servi d'inspiration à plusieurs organisations internationales.

(7) Résolution 428 (1970), Doc. 2687 et AS (21) CR 18.

(8) Car la grande supériorité de la Convention européenne sur d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme réside sans doute dans son mécanisme perfectionné de contrôle. V. notre communication au Colloque de Bordeaux (mai 1976) sur les « Rapports entre la Convention européenne et le Pacte des Nations Unies sur les droits civils et politiques », in *Régionalisme et universalisme dans le droit international contemporain*, Pedone, 1977, p. 321.

(9) V. la communication de M. Furrer sur « La pratique des Etats membres du Conseil de l'Europe ».

2° LA LIBRE CIRCULATION DES INFORMATIONS, PRINCIPE D'ACTION DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Dès l'origine, le principe de libre circulation des informations a servi de principe d'action à plusieurs organisations internationales. Si l'on met à part les efforts des Nations Unies pour tenter d'en concrétiser le contenu en ce sens, d'autres organisations ont exprimé leur volonté d'agir pour favoriser la libre circulation des informations.

— Dans ce domaine, parmi les Institutions spécialisées des Nations Unies, le rôle principal est sans doute dévolu à l'U.N.E.S.C.O. Cette tâche lui est d'ailleurs imposée par le texte de son acte constitutif qui lui prescrit de « faciliter la libre circulation des idées par le mot et par l'image » (art. 1). En dehors de son action propre, l'U.N.E.S.C.O. assure à ce sujet une fonction d'impulsion et de coordination très précieuse à l'égard d'organisations gouvernementales et non gouvernementales très diverses. On en trouvera des illustrations à propos notamment des efforts accomplis en vue d'atténuer les obstacles « techniques » à la libre circulation des informations.

Sur le plan des principes, d'autres institutions spécialisées ont reconnu l'importance de la libre circulation des informations. Ainsi dans le cadre de l'Union internationale des Télécommunications, on relèvera par exemple la recommandation n° 1 annexée à la Convention internationale des télécommunications de Malaga-Torremolinos et adoptée par la Conférence des plénipotentiaires en 1973 : « Vu la Déclaration universelle des droits de l'homme... considérant le noble principe de la libre transmission des informations ... recommande aux membres de l'Union de faciliter la libre transmission des informations par les services de télécommunications ».

Quant à l'Union postale universelle, il paraît utile de rappeler que l'article 1^{er} de son acte constitutif garantit la liberté de transit dans le territoire entier de l'Union pour les correspondances de tout genre y compris par conséquent les livres, les imprimés et les journaux. Le principe de la liberté de transit implique l'inviolabilité de la correspondance (10) conformément à l'article 12 de la Déclaration universelle. De manière générale et dans le domaine qui lui est propre, comme le déclare son Bureau « l'U.P.U. s'est toujours efforcée de surmonter ou d'aplanir tout obstacle pouvant se dresser sur la voie du libre échange des informations, que ces obstacles se présentent sous la forme de dispositions douanières ou sanitaires rigoureuses ou sous la forme de toute autre procédure trop lourde exigée du public » (11).

(10) La correspondance ne peut être soumise à aucun contrôle ni être saisie, à part quelques exceptions, par exemple pour les matières dangereuses et les envois de caractère obscène.

(11) O.N.U., Commission des droits de l'homme. Rapport sur la liberté de l'information, U.P.U. E/CN.4/1215/Add.1 (21 avril 1976).

Nous mentionnerons enfin le rôle indirect mais utile de l'Organisation Internationale du Travail — un seul exemple le montrera. A l'occasion de plusieurs plaintes concernant la violation des droits syndicaux dans plusieurs pays, le Conseil d'administration du B.I.T., sur la recommandation du Comité de la liberté syndicale, a souligné que le droit d'exprimer des opinions par l'intermédiaire de la presse ou de tout autre moyen est l'un des aspects essentiels des droits syndicaux et que le « plein exercice des droits syndicaux exige le libre courant de l'information, des idées et des opinions ».

Toutes ces affirmations font curieusement contraste avec les difficultés rencontrées aux Nations Unies pour déterminer les éléments fondamentaux de la liberté de l'information.

— Hormis quelques résolutions de l'Assemblée générale, l'action de l'O.N.U. n'a pas beaucoup progressé dans ce domaine depuis la Conférence des Nations Unies de 1948. Le projet de Convention concernant l'accès aux informations n'est toujours pas ouvert à la signature et le projet de Convention sur la liberté de l'information a connu bien des malheurs. Cependant, un Comité créé par l'Assemblée générale en 1950 a tenté d'en rédiger une nouvelle version. Sur la base de ces travaux, la Troisième Commission n'a pour l'instant adopté que le préambule et les quatre premiers articles de ce nouveau projet (qui en comporte dix-neuf) (12).

Or aucun de ces articles n'a été encore examiné par l'Assemblée générale en séance plénière, bien que la question figure chaque année à son ordre du jour...

Cette lenteur est significative des désaccords qui subsistent sur le sens et le contenu de la liberté d'information, et par voie de conséquence sur la libre circulation des informations.

Schématiquement, à la lumière des discussions et des débats de ces trente dernières années..., on peut distinguer les deux mêmes courants très opposés. Selon le premier, auquel se rattachent particulièrement les Etats-Unis d'Amérique, la libre concurrence entre les divers moyens d'information est de nature à permettre la diffusion d'informations complètes et exactes. L'ingérence du pouvoir dans les activités des moyens d'information doit être réduite au minimum car « ce n'est pas en laissant au gouvernement tout puissant d'un pays le soin de décider quelles informations sont correctes et souhaitables ou quelles opinions il convient de respecter qu'on aboutira à avoir des informations exactes et abondantes » (13). Cette conception suppose généralement l'existence de moyens d'information détenus par des propriétaires privés.

La situation se présente différemment dans certains pays socialistes où les moyens d'information appartiennent au gouvernement ou à des

(12) Ce projet de Convention figure en annexe d'une note du Secrétaire général sur la liberté de l'information A/f 340 (23 août 1971).

(13) Conseil économique et social. Rapport sur les faits nouveaux survenus depuis 1954 dans le domaine de la liberté d'information (H. Eck), Doc. E/3443, n° 43.

organismes étroitement contrôlés par lui. Le gouvernement estime qu'il lui appartient d'élaborer une politique touchant au contenu de l'information et de veiller à ce que les moyens d'information soient utilisés au mieux des intérêts véritables ou présumés tels de la population. Le gouvernement doit également veiller à ce que les informations erronées sur les autres pays ainsi que la propagande de guerre soient censurées. Ces Etats ajoutent par ailleurs que dans les pays où les moyens d'information sont propriété privée, l'individu ne jouit pas en réalité du droit à la liberté de l'information. Ce droit est devenu le privilège des propriétaires.

Les Etats qui partagent ce point de vue ont donc tendance à vouloir multiplier les limitations à la liberté de l'information et par voie de conséquence à la libre circulation des informations. Cette dernière doit rester finalement soumise au contrôle préalable de l'Etat.

Un troisième groupe d'Etats enfin, marquent leur hostilité à tout accaparement de l'information par l'Etat comme par le Pouvoir économique. Ils sont sensibles aux abus possibles de la presse et des autres médias et pour cette raison, conscients de l'utilité de déterminer des limitations. Ces dernières doivent toutefois être suffisamment précisées afin d'éviter cette fois les abus de souveraineté.

Devant une telle diversité d'opinions, on comprend dès lors les lenteurs des travaux de la troisième Commission sur ce projet de convention. En 1960, cependant, le Conseil économique et social devait soumettre à l'Assemblée générale un projet de Déclaration, avec l'espoir que ce texte favorisera l'instauration de la liberté de l'information et aidera l'Assemblée générale à achever ses travaux dans ce domaine (14). Celle-ci en a jusqu'ici toujours retardé l'examen (15)...

Cette déclaration laisse d'ailleurs en suspens plusieurs questions vivement discutées devant la Troisième Commission et ne dit pas clairement en particulier quelles mesures juridiques doivent être considérées comme licites pour appliquer les restrictions à la libre circulation. Le seul mérite de cette déclaration est de préciser le texte de l'article 19 de la Déclaration universelle et de réaffirmer le principe général selon lequel « tous les gouvernements doivent poursuivre une politique dans le cadre de laquelle la libre circulation des informations à l'intérieur des pays et à travers les frontières doit être assurée ».

Au total, il apparaît ainsi que dans le prolongement de l'article 19 de la Déclaration universelle, les Etats reconnaissent en général le droit de l'individu à l'information, sans considération de frontières. Néanmoins, bien des incertitudes demeurent quant à ses conditions précises d'application. La grande difficulté — que les travaux de la Troisième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies ont fait apparaître — est d'établir un équilibre entre la liberté qui ne doit pas devenir licence, et la responsabilité qui ne doit pas conduire à des restrictions exagérées.

(14) Résolution du Conseil économique et social 756 (XXIX) du 21 avril 1960.
(15) A.G. A/31/100 (15 juin 1976).

Peut-être les désaccords qui se manifestent de la sorte seront-ils atténués dans une période que l'on qualifie de coexistence pacifique ? Pour leur part, la généralité des Etats du Tiers-Monde semblent vouloir dépasser cette querelle et poser le problème sous l'angle plus concret des moyens de parvenir à un véritable droit à la communication.

3° LE DROIT A LA COMMUNICATION, COMPLÉMENT DU PRINCIPE DE LIBRE CIRCULATION

Le libre échange des informations est le fondement de la compréhension mutuelle, mais beaucoup de pays en voie de développement déplorent que leur pauvreté en moyens de communication les empêche de faire connaître au monde leurs problèmes et leur contribution à la culture mondiale.

Qui plus est, à l'intérieur même de leur territoire, l'invasion du matériel d'information étranger est tel qu'il risque de porter atteinte à leur identité culturelle ou à leur modèle de société. C'est pourquoi ils revendiquent un nouvel ordre international de l'information qui corrigerait les inégalités actuelles et leur permettrait d'accéder et de participer au courant international d'information. Autrement dit, pour que la libre circulation des informations ait un contenu réel, encore faut-il que tous les Etats aient le minimum de moyens pour y participer, faire entendre leur voix. De là est né ce concept de « circulation équilibrée des informations », de droit à la communication qui postule la réciprocité ou la diversité des échanges, et non comme aujourd'hui la circulation à sens unique de la part de ceux qui détiennent le monopole international de l'information.

Nous avons tenté de résumer de manière sans doute schématique le fonds commun des revendications des pays du Tiers-Monde. Nous n'ignorons pas que — au-delà de cette prise de position générale — l'attitude des différents Etats n'est pas forcément uniforme quant à la conception de la liberté de l'information (16). Mais c'est ce fonds commun que nous voudrions préciser quelque peu avant d'apprécier s'il constitue une objection ou un complément au principe de libre circulation.

a) Le déséquilibre du flux d'informations dans les rapports Nord-Sud est un fait incontestable. L'information se fait en grande partie à sens unique et réduit les pays sous-développés à la situation quasi exclusive de consommateurs.

En Afrique, en Asie, en Amérique latine, le phénomène se vérifie facilement : qu'il s'agisse d'émissions de radio, de programmes télé-

(16) V. la communication de M. Balle. Sur tous ces points on se rapportera aussi avec profit aux travaux de la Conférence intergouvernementale sur les politiques de la Communication en Amérique latine et dans la région des Caraïbes. Rapport final, San José (Costa-Rica), 12-21 juillet 1976, U.N.E.S.C.O., COM/MD/38.

visés (17), de films ou de média imprimés, les statistiques font apparaître un courant à sens unique des grands pays exportateurs vers le reste du monde (18), et particulièrement du Tiers-Monde. Or ces média qui parlent rarement des pays en voie de développement mobilisent l'attention de leurs populations sur des problèmes qui n'ont aucun rapport avec sa vie quotidienne. Ils peuvent même à la limite façonner l'opinion sur le plan culturel et éventuellement politique jusqu'à menacer l'identité des pays consommateurs. Ce phénomène est inquiétant car les moyens nationaux sont trop faibles pour permettre de contrebalancer cette influence. La concurrence, source utile de diversité, est dès lors entièrement faussée.

Qui plus est, les organes nationaux d'information sont eux-mêmes tributaires des grandes Agences internationales pour savoir ce qui se passe dans les autres parties du monde, y compris dans les autres pays en voie de développement. Cette dépendance accuse encore davantage le déséquilibre Nord-Sud au niveau de l'échange des nouvelles. En effet, les agences internationales fournissent aux divers média du Tiers-Monde près de 75 % de l'ensemble des nouvelles exploitées pour ceux-ci alors qu'à peine 25 % des informations diffusées par ces grandes agences concernent l'actualité dans les pays du Tiers-Monde. De plus, ce déséquilibre quantitatif se double d'un déséquilibre qualitatif dans la mesure où les dépêches des agences internationales sont relatives presque exclusivement aux grèves, aux éléments insolites, « diffusent en bref, consciemment ou inconsciemment, une information parcellaire schématique, souvent déformée, sur les réalités complexes des pays en voie de développement » (19).

Le résultat de cette situation est la méconnaissance par les populations des pays industrialisés des réalités du Tiers Monde, ce qui ne favorise pas la compréhension internationale. Inversement, ce même phénomène entraîne dans une certaine mesure une « désinformation à l'égard des pays en voie de développement » sur le reste du Tiers-Monde, et en tout cas une information qui n'est appréhendée qu'à travers des systèmes de valeurs propres sur le plan culturel, sociologique ou même idéologique.

Comme on le voit, la critique est quelquefois sévère. Il n'est pas sûr en particulier que le goût de l'insolite dont font preuve les journalistes occidentaux se manifeste uniquement à l'égard des pays du Tiers-Monde (20). Il n'en reste pas moins que les informations relatives aux pays en voie de développement sont souvent peu étoffées et ne sont pas

(17) Nordenstreng et Varis, *La télévision circule-t-elle à sens unique ?* U.N.E.S.C.O., 1974.

(18) U.N.E.S.C.O., *Les problèmes du déséquilibre dans l'échange d'informations* (Colloque de Florence, 18-20 avril 1977, OPI/77/WS/2).

(19) R. Najjar, « Pour un nouvel ordre mondial de l'information », *Le Courrier U.N.E.S.C.O.*, avril 1977/522.

(20) Et nous nous garderons bien d'ouvrir une discussion sur la « manipulation » éventuelle de l'information. V. « L'information dans le Tiers-Monde », par German Camereroque, *Le Monde diplomatique*, août 1976.

assez rattachées au contexte historique, culturel ou économique qui les rendraient intelligibles. De manière générale, le citoyen d'un pays industrialisé est bien souvent noyé par la masse énorme d'informations disparates qu'il reçoit quotidiennement mais ce phénomène est aggravé par la méconnaissance des pays en développement. Comme le notait Claude Julien « le monde industrialisé se connaît mal lui-même et il est encore plus ignorant de ce vaste Tiers-Monde dont les remous lui restent largement incompréhensibles » (21).

Les pays du Tiers-Monde ressentent donc la nécessité d'échapper partiellement à cette information contrôlée de l'extérieur, et de participer plus équitablement au courant international. A la Conférence de Colombo, les pays non-alignés ont nettement affirmé en ce sens que « l'autosuffisance en source d'information est tout aussi importante que l'autosuffisance technologique, car la dépendance dans le domaine de l'information freine à son tour le développement économique et politique » (22).

Pour atteindre cet objectif, les Etats du Tiers-Monde devront renforcer leur infrastructure existante afin de réduire l'écart technologique avec les pays industrialisés. Ils désirent également développer la coopération bilatérale, régionale et interrégionale avec les autres pays non-alignés afin de contrebalancer quelque peu le courant des informations en provenance des pays développés. C'est dans ce sens qu'avait déjà été créé un pool des agences de presse des pays non-alignés entré en fonctionnement au mois de janvier 1975 ; c'est toujours dans le même but que la Conférence de San José de Costa Rica a recommandé qu'il soit créé une agence d'information de l'Amérique latine et des Caraïbes ou un consortium d'agences à l'intérieur de la région (23). Dans ces deux cas, les Etats ont pris le soin de préciser que ces créations ne devraient en aucune façon porter atteinte au libre fonctionnement des agences existantes et à leur développement ultérieur (24).

La réalisation de ce programme nécessite à la fois un renforcement de l'équipement, du personnel et l'octroi de certaines facilités « préférentielles » pour la circulation de leur matériel d'information. A la XIX^e Conférence générale de l'U.N.E.S.C.O. tenue en novembre 1976 à Nairobi, les pays non-alignés ont ainsi présenté une proposition qui — au-delà de la controverse sans fin sur la liberté de l'information, —

(21) *Le Monde diplomatique*, juillet 1976. Il faudrait peut-être repenser le contenu (plus détaillé) de la nouvelle mais aussi sa présentation pour l'adapter au public que l'on veut toucher. D'autres réformes semblent immédiatement praticables. V. à ce sujet « L'échange des informations entre les pays en voie de développement et les pays développés », *Cahiers du Centre international de l'Enseignement supérieur du Journalisme de Strasbourg*, n° 40.

(22) Conférence des pays non alignés, Colombo, 16-19 août 1976. Déclaration politique, Documents d'actualité internationale, 1976, n° 41-42, p. 327.

(23) Conférence intergouvernementale sur les politiques de la communication en Amérique latine et dans la région des Caraïbes (12-21 juillet 1976), U.N.E.S.C.O., COM/MD 38.

(24) V. en ce sens la communication de M. Masmoudi, Colloque de l'U.N.E.S.C.O. sur l'échange d'informations libre et équilibré entre pays développés et en développement, Florence, 18-20 avril 1977.

voulait placer le débat sur un terrain pratique : tendre à un meilleur équilibre de l'information et mettre en œuvre un vaste programme d'aide aux pays en développement pour l'extension de leur système d'information. Cette proposition devait rencontrer l'assentiment général (25).

b) Libre circulation des informations et circulation équilibrée des informations sont-elles antinomiques ?

Il nous semble *a priori* qu'elles sont plutôt complémentaires. Dans leur « exposé commun » les pays du Tiers-Monde estiment que le courant international d'information ne doit pas être unilatéral, que le droit de communication suppose que la diversité des opinions puisse être exprimée, que le droit à l'information de tout citoyen exige la pluralité des sources d'information.

Toutes ces idées sont conformes à la conception moderne de la liberté de l'information et dans la logique des droits de l'homme. Encore ne faudrait-il pas que sous prétexte de décolonisation de l'information certains régimes mettent l'information sous le contrôle exclusif de l'Etat et imposent de manière autoritaire leur « image véridique du monde » (26). Mais, c'est là une question d'une autre nature.

En soi, la réduction des inégalités de développement économique ne peut qu'enrichir le principe de libre circulation. La réduction des divergences sur la liberté de l'information ou la réduction des conflits idéologiques est un autre problème plus délicat encore. Consacré formellement par les textes sur les droits de l'homme, le droit à l'information sans frontière est tributaire dans son application des progrès de la coexistence pacifique.

B) Libre circulation des informations et coexistence pacifique

Du contenu et des perspectives d'application de l'Acte final d'Helsinki, il sera beaucoup question dans les jours qui viennent avec l'ouverture prochaine de la Conférence de Belgrade.

A ce moment, un premier bilan sera fait des progrès réalisés dans l'exécution de cet instrument solennel signé par trente-cinq Etats. Comme à Helsinki, les Etats occidentaux notamment, demanderont que toutes les questions contenues dans cet Acte soient évoquées y compris celles relatives aux droits de l'homme et à ce que l'on appelle la troisième corbeille : « Coopération dans les domaines humanitaires et autres ».

On se souvient que ce n'est qu'avec beaucoup de réticences et après de laborieuses négociations que ces sujets ont été mis à l'ordre du jour de la Conférence européenne sur la sécurité et la coopération. Pour les

(25) Najar, *op. cit.*, p. 23. V. communication de P. Dupuy sur l'assistance technique en matière d'information.

(26) Julien, article précité, p. 1.

pays de l'Est et particulièrement l'U.R.S.S., l'Acte final devrait être centré sur la sécurité en s'attachant à l'inviolabilité des frontières et aux garanties de paix. Pour le reste, ils désiraient traiter globalement sous le titre « coopération » les relations économiques, culturelles et l'environnement sous forme de déclarations assez vagues. Les Etats occidentaux souhaitaient au contraire que soit déterminé plus largement un programme d'ensemble d'amélioration des rapports pan-européens. Or, une véritable détente postulait un consensus minimum sur le développement des droits de l'homme et à tout le moins une libéralisation des échanges d'hommes et d'idées, l'individu devant avoir sa place dans cette nouvelle constitution pan-européenne.

De telles prétentions rencontraient une profonde hostilité de la part des pays de l'Est. Elles remettaient en cause toute une conception de la liberté, de l'information et de la culture. En effet, si la société occidentale met l'accent sur la liberté de la personne humaine dans ses rapports avec l'Etat, la société socialiste situe cette liberté en fonction des devoirs individuels envers l'Etat et la Communauté. Autrement dit, l'idéologie socialiste définit la liberté comme une valeur non-autonome, subordonnée à l'affermissement de la société socialiste, à l'intérêt général et aux valeurs déterminées par l'Etat au nom de la collectivité. Ce rappel très simple montre que le pluralisme en matière d'information est pratiquement exclu à l'intérieur, le journaliste devant être guidé par le devoir général de soutien à la politique de l'Etat. Cette absence de pluralisme s'étend d'ailleurs dans une certaine mesure à la création littéraire et artistique où les pays de l'Est connaissent aussi pratiquement un art officiel et conformiste mis au service de la Société (27).

Dans ces conditions, on conçoit que la première réaction de l'U.R.S.S. fut de s'insurger contre les demandes occidentales tendant à établir une libre circulation des informations et des idées, pour ne retenir que cet élément (28). N'était-ce pas introduire un « cheval de Troie » afin de détourner les citoyens de l'idéal socialiste avec l'arrière pensée d'obtenir une transformation du régime intérieur (29). C'est pourquoi les pays de l'Est étaient favorables à une intensification des échanges d'informations et d'idées mais uniquement de celles qui allaient dans le sens de « la paix et de l'amitié des peuples », à l'exclusion des fausses valeurs cul-

(27) « Il existe des organismes officiels (Union des écrivains, Union des artistes), qui contrôlent les productions et jouent un rôle politique ». Symptomatique à cet égard nous paraît être cette déclaration de l'écrivain soviétique Kornejchouk : « Par notre œuvre, nous défendons notre gouvernement, notre parti, notre peuple... Comment pouvons-nous, écrivains soviétiques, ne pas être aussi des soldats ». V. R.J. Dupuy, « La protection et les limites de la liberté d'expression de l'artiste dans la société européenne », *Revue des droits de l'homme*, 1974, VII, p. 49.

(28) Il va de soi que la libre circulation des personnes, encore fortement entravée, contribue certainement au libre échange d'informations.

(29) On lisait dans *Rude Pravo* (10 février 1972) par exemple : « Il n'est pas difficile de déduire que (la libre circulation des idées) c'est là le cheval de Troie que l'Ouest essaie d'introduire clandestinement dans les toutes proches négociations entre les pays européens... C'est un cheval de Troie employé comme l'instrument de subversion contre les pays socialistes ».

turelles « déshumanisantes ». A la libre circulation, ils répondaient par l'idée d'échanges contrôlés, soumis à l'initiative et à l'approbation d'organismes officiels.

Les Occidentaux se sont battus avec obstination pour écarter cette version restrictive de la coopération humanitaire (30). Se défendant de vouloir semer le trouble dans le système politique des Etats de l'Est, ils estiment que la libre circulation des idées et de l'information notamment est fondamentale pour une véritable « compréhension entre les peuples... indépendamment de leurs régimes politiques, économiques et sociaux » (31). N'est-ce pas subjectif *a priori* de distinguer les valeurs qui servent la paix des autres valeurs « déshumanisantes ». Si les citoyens de tous les pays sont adultes, qu'on les laisse arbitrer une libre compétition entre les idées et confronter les informations de toutes provenances (32). Devant la détermination des Occidentaux et des neutres, M. Brejnev sentit qu'il était nécessaire de faire des concessions sur ce sujet sans quoi la grande négociation multilatérale qu'il voulait présenter comme un succès de la diplomatie soviétique aurait été définitivement bloquée.

Dès lors, les Etats de l'Est acceptèrent de faire des questions humanitaires et culturelles un thème autonome de l'ordre du jour : ce sera l'origine de la troisième corbeille, dont le second point concerne l'information. Nous tenterons de déterminer à ce sujet, de manière générale (33), l'étendue et la nature des engagements souscrits dans l'Acte d'Helsinki.

1° L'ÉTENDUE DES ENGAGEMENTS ÉTATIQUES

Les dispositions adoptées au titre de la troisième corbeille et particulièrement celles relatives à la circulation des informations et idées marquent l'esprit de compromis entre les deux thèses qui s'affrontaient.

— On notera, tout d'abord, que les textes finals de la troisième corbeille spécifient que la coopération doit se faire dans le plein respect de la « Déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des Etats participants » figurant dans la première corbeille. Pour nous attacher à la libre circulation des idées, cela signifie qu'elle doit se développer compte tenu du respect de la détermination souveraine des lois et règlements internes (principe I) et de la non-intervention dans les affaires intérieures (principe IV) mais aussi du respect des droits de l'homme (principe VII) et du devoir de coopération (principe IX).

(30) A. Manin, « La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe », N.E.D., 15 mars 1976, n° 4271-4272, p. 61.

(31) Préambule du 3^e chapitre de l'Acte final.

(32) Andreani, « La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe », in *Régionalisme et universalisme dans le droit international contemporain*, Pedone, Paris, 1977, p. 122.

(33) Voir la communication de M. Zorgbibe.

Le principe VII présente pour notre sujet le plus haut intérêt. Il reconnaît expressément le respect des droits de l'homme dont certains sont formellement mentionnés. Mais il contient une précision importante selon laquelle les Etats participants « ... s'acquittent également de leurs obligations telles qu'elles sont énoncées dans les déclarations et accords internationaux relatifs aux droits de l'homme, par lesquels ils peuvent être liés ».

Quelle que soit la nature juridique de l'Acte Final, cette clause doit être interprétée à part. Car il s'agit ici d'un rappel particulièrement solennel d'obligations juridiques (et non de simples résolutions) que les Etats doivent respecter en vertu de leurs engagements antérieurs. Or, de nombreux Etats participants ont ratifié la Convention européenne des droits de l'homme ou le Pacte des Nations Unies sur les droits civils et politiques dont nous avons dit qu'ils consacraient en des termes presque identiques la liberté d'expression et d'information sans considération de frontières. Ces textes rappellent donc des obligations juridiques dont certaines servent de sources aux dispositions de la troisième corbeille qui en constituent une mise en œuvre partielle mais concrète, très précieuse d'ailleurs à ce dernier titre. Ajoutons enfin, que le paragraphe 5 du principe VII (34) marque clairement le lien essentiel qui existe entre la détente et le respect des droits de l'homme. Ceci indique bien que le contenu des engagements souscrits dans la troisième corbeille devra réaliser certes un équilibre mais un équilibre réel entre liberté et souveraineté.

A propos de l'information, les Etats ont ainsi déterminé un programme commun qui, sans être toujours aussi complet (35) que le voulaient les Etats occidentaux, contient des dispositions précieuses quant à l'objectif général à atteindre et aux mesures d'application à prendre en ce sens. L'objectif présente une signification politique certaine. Il est « de faciliter une diffusion plus libre et plus large de l'information de toute nature, d'encourager la coopération dans le domaine de l'information et l'échange d'informations avec d'autres pays, ainsi que d'améliorer les conditions dans lesquelles les journalistes d'un Etat participant exercent leur profession dans un autre Etat participant ».

Pour la réalisation de cet objectif, les Etats énumèrent un certain nombre de principes d'actions : certains sont assez clairs (amélioration des conditions de travail des journalistes) et dépendent pour l'essentiel de mesures unilatérales des Etats ; d'autres sont plus mesurés (amélioration de la diffusion et de l'échange d'information). Ils supposent la levée de certains obstacles et dépendent d'une série de mesures pra-

(34) « Les Etats participants reconnaissent l'importance universelle des droits de l'homme et des libertés fondamentales dont le respect est un facteur essentiel de la paix, de la justice et du bien-être nécessaires pour assurer le développement des relations amicales et de la coopération entre eux, comme entre tous les Etats ».

(35) Le problème du brouillage des émissions radiophoniques, par exemple, n'a pas fait l'objet de dispositions particulières.

tiques et d'aménagements matériels qui peuvent aisément être mis en place, soit unilatéralement, soit par des accords entre les organisations compétentes de chaque pays.

Secteur le plus sensible de la troisième corbeille, l'information ne pouvait aboutir à une liberté de circulation totale et immédiate. Le but est d'ouvrir plus largement le flot des informations et de leurs supports (36). A cet égard, les Etats expriment par exemple leur intention d'augmenter progressivement les quantités et le nombre de titres de journaux et publications importantes. Pour permettre un meilleur accès du public à ces journaux et périodiques, il est prévu une multiplication des points de vente, un développement des possibilités d'abonnement et des possibilités de lecture ou d'emprunt dans les bibliothèques, etc... Il s'agit certes d'engagements difficilement quantifiables et quelquefois ambigus (37) mais qui constituent des éléments tout à fait nouveaux dans le dialogue est-ouest.

On notera à ce sujet la « symétrie artificielle inévitable dans un Acte qui doit traiter de ces problèmes sans singulariser certains Etats ». Les situations sont en effet à la base fort inégales : les acquisitions de livres et de journaux étrangers, les contacts entre personnes relèvent dans certains pays, de la décision d'organismes placés sous contrôle étroit des autorités gouvernementales, dans d'autres pays, des décisions très décentralisées de la part d'individus ou du public dans son ensemble (38).

Finalement, compte tenu de la référence au principe I du Décalogue et des échos qu'il recevait dans la rédaction des textes de la troisième corbeille, le rempart de la souveraineté a paru particulièrement solide dans ce domaine pour que les Etats de l'Est se résignent à accepter de telles dispositions. Néanmoins et dès maintenant, il y a lieu d'indiquer que le compromis réalisé aboutissait logiquement à restreindre la souveraineté. L'Acte Final n'est pas qu'une consécration de la Souveraineté territoriale. Pour les besoins de la coopération, selon les objectifs déterminés en commun, la souveraineté est forcément atténuée.

Néanmoins, ce résultat ne fut pas tout de suite clairement perçu. L'opinion publique et les médias des pays occidentaux semblèrent même considérer l'Acte Final comme un « marché de dupes » où l'U.R.S.S. aurait obtenu à leur compte la légitimation du *statu quo* territorial et politique en Europe en échange de concessions mineures. La réalité est toute autre.

(36) J. Chappez, « Les problèmes de la troisième corbeille de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe », Institut international des droits de l'homme, septième session d'enseignement, Strasbourg (5-30 juillet 1976).

(37) Déjà certains commentateurs dans les pays de l'Est estimaient que la liberté de circulation ne s'appliquait qu'aux « informations qui contribuaient au développement de la compréhension mutuelle entre les Etats participants ». La restriction et les ambiguïtés se manifestent plus clairement encore à propos de l'information radiodiffusée. « Les Etats participants prennent note de l'élargissement de la diffusion de l'information radiodiffusée et expriment l'espoir que ce processus se poursuive de sorte qu'il réponde à l'intérêt de la compréhension mutuelle entre les peuples ainsi qu'aux buts énoncés par cette Conférence ».

(38) Andreani, *op. cit.*, p. 125.

A l'intérieur même des pays socialistes, l'Acte Final qui a été largement et intégralement diffusé, a été interprété par les citoyens comme un programme global où les dispositions de la 3^e corbeille, dont celles relatives aux droits de l'homme, présentent un intérêt primordial. De nombreux citoyens de ces pays se réfèrent formellement à ce texte pour essayer d'avoir avec l'Ouest des contacts de toutes sortes. L'attitude des Etats occidentaux et neutres montre également leur détermination de considérer l'Acte Final comme un programme global dont tous les éléments — y compris la libre circulation des idées — sont absolument indissociables.

La détente est un tout et l'application des textes de la troisième corbeille une condition donc nécessaire. Ils réfutent énergiquement l'approche « sélective » des problèmes suggérée par les pays de l'Est, méthodologie qui tend à subordonner l'application des dispositions en faveur des individus aux progrès de la détente entre Etats. Ils récusent la distinction établie par M. Brejnev, quelques jours à peine après Helsinki, entre les recommandations de l'Acte Final immédiatement applicables et celles qui exigeaient des accords spéciaux préalables entre gouvernements dont justement le secteur de l'information. Nous savons bien au contraire que dans ce dernier domaine (et d'ailleurs encore dans celui relatif aux contacts entre personnes) de nombreux points ne dépendent que de mesures d'application unilatérale.

En fait, nous butons là sur un obstacle qui est la portée de la coexistence pacifique. M. Brejnev a souligné au XXV^e Congrès du Parti Communiste d'Union Soviétique qu'il est parfaitement clair que la coexistence pacifique concerne les rapports entre Etats. Cela signifie avant tout que les conflits entre pays ne doivent pas être tranchés par le recours à la force. Mais la détente ne supprime en aucune façon les lois de la lutte des classes. Ce qui revient à dire comme l'écrivait l'historien de R.D.A., Döernberg, que « la lutte idéologique entre les deux systèmes se poursuivra, indépendamment de la création d'un système de sécurité et de coopération en Europe » (39).

Mais n'est-ce pas paradoxal d'affirmer une volonté de détente et de poursuivre dans le même temps un violent affrontement idéologique ? On voit mal dans ces conditions comment l'U.R.S.S. par exemple renoncera au contrôle étroit qu'elle exerce sur les informations nationales bien entendu comme sur celles en provenance de l'étranger.

Une telle attitude amène l'U.R.S.S. à maintenir sur le plan des idées une orthodoxie intransigeante à l'intérieur qui est peu favorable à la pénétration d'informations quelque peu « libres » dans leur contenu sur tel ou tel aspect de sa politique. De fait, l'U.R.S.S. continue à estimer que les informations diffusées à l'Ouest sur les pays socialistes constituent une « désinformation » nocive à l'amitié des peuples, voire même quelquefois une source de « pollution idéologique ». Ce genre d'objection émanant de quelques autres pays comme la R.D.A. et la Tchéco-

(39) Cité par Charvin, « La souveraineté et la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe », *Mélanges G. Burdeau*, p. 1028.

slovaquie (40) se sont notamment élevées à propos des réactions concernant l'appel du Professeur Orlov en Union soviétique et du texte de la « Charte 77 » en Tchécoslovaquie (41).

Néanmoins, on comprend dès lors — quoique la situation soit inégale selon les pays — que les mesures concernant l'amélioration de la diffusion de la presse étrangère soient restées assez symboliques dans les pays où les pratiques étaient déjà les plus restrictives. On comprend également que les quelques progrès qui s'étaient manifestés à propos des conditions de travail des journalistes aient été dernièrement freinés (42).

Il est de fait que les conceptions divergent à l'Est et à l'Ouest au sujet de la meilleure forme de société et de gouvernement. Si l'Acte d'Helsinki n'a pas mis fin au débat idéologique, il devrait permettre une compétition pacifique des différentes idées basées sur une connaissance réelle des sociétés et des opinions dans chacun des pays. Seul un tel brassage d'idées permettra une compréhension internationale entre les peuples qui ne peut être que favorable à la paix.

— Les conceptions différentes sur le sens de la détente trouvent leur prolongement dans les divergences sur la hiérarchie des principes énoncés dans l'Acte d'Helsinki. Les pays de l'Est mettent l'accent sur le principe de souveraineté et de non-intervention dans les affaires intérieures. Tous les autres principes et toutes les parties de l'Acte Final sont subordonnés au strict respect des règles internes de leur société. En particulier la coopération dans le domaine humanitaire suppose pour les pays de l'Est le strict respect par les parties du principe de non-ingérence dans les affaires intérieures d'autrui ; le respect des lois et règlements administratifs en vigueur dans ces pays. En revanche, les Etats

(40) Dernièrement encore à Belgrade lors d'une réunion de 90 représentants de la presse d'Europe, M. Kubin, de *Rude Pravo* de Prague, a exprimé son indignation devant les « désinformations » propagées en Occident contre son pays ; « Les journalistes étrangers, a-t-il dit notamment, recherchent des contacts avec des groupuscules qui ne représentent rien, au lieu de s'adresser aux sources sérieuses d'informations qui sont à leur disposition » (*Le Monde*, 29 avril 1977).

(41) Comme le rappelle M. Gheballi, les critiques concernant la qualité des informations diffusées par les média occidentaux sont injustifiées dans la mesure où des média exercent une fonction critique très développée à l'égard de leur propre gouvernement comme des gouvernements étrangers. « Les gouvernements de l'Ouest ne pourront par conséquent améliorer la « qualité de l'information sur l'Est » qu'au prix d'un contrôle contre lequel ils s'insurgent par principe et dont ils dénoncent précisément les effets néfastes pour l'individu ». « Le bilan intérimaire de la C.S.C.E. à la veille de Belgrade », *Politique étrangère*, mai 1977.

Par ailleurs, il importe peu qu'en volume les pays de l'Est soient davantage importateurs d'informations, notamment télévisées, émanant des pays de l'Ouest à partir du moment où il s'agit de produits choisis par les gouvernements responsables. L'objectif assigné dans l'Acte d'Helsinki est d'aboutir à une plus large mais aussi plus libre circulation des informations.

(42) Dans sa résolution 654 (1977) relative à la mise en œuvre de l'Acte Final, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a ainsi « déploré les reculs enregistrés dans le processus engagé après le 1^{er} août 1975 et dont le but était de faciliter la tâche des correspondants étrangers ». Doc. AS/Inf. (77) 9/8.

occidentaux mettent notamment l'accent sur le principe VII du respect des droits de l'homme qui fournit à la troisième corbeille un fondement des plus précieux (43).

Or, selon l'Acte final, tous ces principes sont d'égale valeur : « Tous les principes s'appliquent également et sans réserve, chacun d'entre eux s'interprétant en tenant compte des autres ». Les pays de l'Est doivent donc comprendre que les questions relatives aux droits de l'homme ou à la liberté de circulation ne sont pas des questions qui relèvent exclusivement du domaine réservé des Etats. Leur internationalisation permet désormais le débat international. Il serait vain de leur opposer systématiquement le principe de non-intervention dans les affaires intérieures. Ce dernier doit se combiner avec les autres dispositions de l'Acte final car c'est l'intégralité de cet Acte que les Etats ont admis comme règles de la détente.

L'Acte d'Helsinki est un « code » très riche de la coopération pan-européenne. On savait que son application serait très progressive, que les progrès ne pouvaient être spectaculaires. Son interprétation uniforme prendra également du temps mais c'est l'objet de cette négociation internationale quasi-permanente que de s'efforcer d'y parvenir. A Belgrade, un premier bilan sera fait. Les Etats occidentaux n'ont pas l'intention de s'ériger en tribunal. Mais sans complaisance ils demanderont à ce que ce bilan porte sur l'intégralité des dispositions de l'Acte Final y compris bien entendu sur celles de la troisième corbeille. La détente est un processus lent mais dynamique à condition de dissiper certaines ambiguïtés. A cet égard, les Etats occidentaux rappelleront que la détente est indissociable des progrès accomplis dans la coopération humanitaire et les droits de l'homme. C'est justement dans ce domaine de l'Acte final, qui a été inséré à leur initiative, que les Etats occidentaux attendent de leurs partenaires des signes tangibles de bonne volonté afin d'élargir et de faire progresser la détente.

2° LA NATURE JURIDIQUE DES ENGAGEMENTS ÉTATIQUES

Pour analyser les dispositions de l'Acte d'Helsinki, nous avons utilisé le terme d'« engagement ». Est-il bien approprié ? Cette question soulève celle de la nature juridique de l'Acte Final. Or, sur ce point, s'il apparaît clairement comme n'étant pas un traité, il s'agit bien par contre d'un accord de volonté dont la portée juridique est variable.

— L'Acte Final n'est pas un traité international. Pour des raisons diverses, les Etats ne le désiraient pas et l'ont déclaré expressément (44). Les dispositions finales de l'Acte précisent d'ailleurs « qu'il n'est pas

(43) Les Etats occidentaux mettent également en avant les principes IX (coopération entre Etats) et X (exécution de bonne foi). Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Rapport de M. Aubert sur l'importance politique de l'Acte Final et les principes régissant les relations mutuelles entre Etats participants (28-3-1977, Doc. 3951).

(44) Andreani, *op. cit.*, p. 114. Certains « petits » Etats l'ont d'ailleurs regretté.

recevable pour être enregistré au titre de l'article 102 de la Charte. Dans le même sens, le texte du dixième principe de la Déclaration opère une distinction entre les obligations des Etats en droit et l'application des dispositions énoncées à la Conférence.

— L'Acte Final exprime cependant le *consentement des Etats*, l'accord des volontés. En effet, comme on l'a noté, la forme de l'acte ne suffit pas pour déterminer sa nature juridique, il faut encore examiner son contenu (45). A ce niveau, on constate que certaines formules évoquent très fortement l'accord de volonté. Ainsi, les « Hauts Représentants des Etats participants » se disent « déterminés de donner plein effet aux résultats de la Conférence » et en conséquence « adoptent solennellement » son contenu ; ils « tiennent dûment compte des dispositions de l'Acte Final... et les appliquent » ; ils « expriment leur intention dès maintenant de procéder à l'application de ce qui suit... ».

Toutes ces expressions marquent incontestablement le consentement des Etats. Comme l'a très bien montré J.F. Prevost, la manifestation d'intention est une manifestation incontestable de volonté. En ceci, elle se distingue du « vœu » qui fait simplement état d'un souhait où la volonté n'intervient pas (46). Rappelons également sur le plan formel que les Hauts Représentants ayant signé l'Acte Final ont tous « qualité pour représenter leur Etat dans les négociations internationales et le cas échéant, pour engager sa volonté » (47). Il s'agit donc bien d'engagements mais dont la portée est variable.

— L'Acte d'Helsinki n'a pas pour effet de créer des obligations juridiques nouvelles et *immédiates*. Soit il confirme l'existence d'obligations juridiques préexistantes, en les précisant quelquefois, soit il engendre des obligations morales et politiques.

Un certain nombre de dispositions et en particulier les principes contenus dans le Décalogue ont un caractère juridique évident. Ils tirent leur force obligatoire de la coutume internationale ou des traités internationaux où ils ont été exprimés (Charte des Nations Unies, Pacte des Nations Unies, Convention européenne des droits de l'homme...). A ce titre, le point VII rappelle en particulier les *obligations* souscrites par les Etats en matière de droits de l'homme dont nous avons dit qu'elles constituaient le fondement profond de la libre circulation des personnes et des idées. D'autres dispositions de l'Acte Final semblent également consacrer l'existence de règles dont on pourrait penser qu'elles avaient déjà une nature coutumière au moins au niveau régional. Leur « réaffirmation » dans l'Acte Final permet de dissiper toute ambiguïté sur leur contenu et leur champ d'application « pan-européen » (48). Ainsi, à pro-

(45) M. Virally, « La décennie pour le développement », *Annuaire français de droit international*, 1970, p. 26.

(46) Observations sur la nature juridique de l'Acte Final, *Annuaire français de droit international*, p. 148.

(47) Prevost, *ibid.*, p. 145.

(48) Il semble que certains juristes soviétiques comme Tunkin aient relevé l'intérêt de l'Acte d'Helsinki dans la mesure où certaines coutumes internationales ou certains principes de droit international devaient recevoir une interprétation au niveau paneuropéen.

pos de la condition des journalistes, le principe de libre transmission des nouvelles aux organes d'information ou le fait que « les Etats participants réaffirment que les journalistes ne sauraient être expulsés ni pénalisés de quelque autre manière du fait de l'exercice légitime de leur activité professionnelle ». D'autres exemples de ce genre se retrouvent dans la partie relative aux contacts entre les personnes en particulier à propos de la notion d'unité de la famille dont plusieurs prolongements sont explicités.

Pour cette première catégorie de clauses, l'Acte a un effet déclaratif sur le plan juridique, tout en apportant quelquefois des précisions intéressantes, mais il témoigne surtout de la volonté politique des Etats de les exécuter.

En effet, la caractéristique essentielle de l'Acte Final est de constituer un engagement moral et politique. Le résultat n'est cependant pas négligeable et le juriste doit se garder d'ironiser à ce propos. M. Virally a montré excellemment en quoi les obligations morales et politiques n'étaient pas « dérisoires » (49). Comment un engagement moral est dominé par le principe de bonne foi. Quant à l'engagement politique « il est la traduction d'une volonté politique, c'est-à-dire d'une résolution ferme ; sans elle aucun engagement même régi par le droit, n'a de grandes chances d'être tenu. Mais il est plus que cela car il affecte la situation politique de celui qui le prend devant l'opinion publique ou vis-à-vis des partenaires politiques ou sur les deux plans » (50). Le manquement à des engagements de cette nature entraînerait pour l'Etat qui s'en rendrait coupable, une perte de prestige et de « crédibilité » et en tous cas une détérioration de ses relations politiques et donc de la détente.

Il est vrai, cependant, que la véritable question est de déterminer dans quelles mesures les dispositions de cet engagement moral et politique sont réellement contraignantes, c'est-à-dire rédigées de telle sorte « qu'on ne puisse s'en évader à bon compte en se contentant d'un semblant d'exécution » (51). L'analyse du contenu de l'Acte Final et particulièrement des dispositions de la troisième corbeille montre que les mesures envisagées sont parfois assez précises : c'est le cas de certaines règles ayant trait aux conditions de travail des journalistes ou à propos des contacts entre les personnes, d'une disposition comme celle dans laquelle les « Etats participants confirment que la présentation d'une demande relative à la réunion d'une famille n'entraînera pas de modifications des droits et obligations du requérant ou des membres de sa famille » (52).

Une dernière observation enfin : l'engagement moral et politique est dit-on pré-juridique. On pourrait se demander s'il ne faut pas aller plus loin. Si à l'instar de certains actes « programmatoires » (53) il ne pré-

(49) Virally, « La décennie pour le développement », art. cit., p. 29.

(50) *Ibid.*, p. 30.

(51) Virally, *ibid.*, p. 31.

(52) Disposition rédigée de telle sorte qu'on pourrait légitimement se demander si elle ne possède pas déjà de surcroît la valeur d'une règle coutumière.

(53) R.J. Dupuy, *Droit déclaratoire et droit programmatoire : de la coutume sauvage à la « soft law »*, Colloque de Toulouse, Pedone, 1975, p. 145.

sion des nouvelles et des documents d'information. On ne fera qu'évoquer ces différentes exigences en fonction des difficultés qu'elles sont susceptibles de rencontrer.

— Selon la loi ou l'éthique professionnelle en vigueur dans la plupart des pays, le journaliste, à la recherche de nouvelles, ne doit sans doute pas utiliser de méthodes frauduleuses ou incorrectes (56). Sous cette réserve, il faut lui reconnaître le libre accès aux informations officielles et officieuses. Ceci suppose qu'aucune entrave ne lui soit imposée en ce qui concerne les contacts qu'il juge souhaitable d'établir en ce sens et même qu'une certaine protection de ses sources d'information soit assurée par la reconnaissance du droit au secret professionnel. Or il n'est pas rare encore dans certains pays de voir un journaliste étranger sanctionné à la suite de contacts avec les membres d'une « opposition » réprouvée (57). Quant au secret professionnel, c'est davantage une règle de déontologie (58) qu'un droit reconnu uniformément par tous les Etats.

Par ailleurs, les informations provenant du gouvernement et des organismes publics présentent aujourd'hui une grande importance pour les média. En effet, l'Etat assume dans tous les pays un nombre sans cesse croissant d'activités nouvelles et il importe de plus en plus que le simple particulier soit pleinement informé des affaires publiques. L'Etat doit donc faciliter cette information sans opérer de discrimination arbitraire entre les journalistes nationaux et étrangers. Selon le modèle existant dans les pays scandinaves, la publicité devrait être le principe et le secret l'exception (59).

— La libre circulation des informations postule tout naturellement qu'une certaine liberté de mouvement soit reconnue aux correspondants étrangers. Cette exigence risque de se heurter à la réglementation générale sur les étrangers, relative à l'entrée et au séjour sur le territoire national. Il était cependant nécessaire de reconnaître, dans une certaine mesure, la situation particulière des agents de l'information et c'est dans ce but que fut rédigé l'article 2 du projet de Convention relatif à la transmission internationale des informations : « Afin de faciliter les déplacements, dans des conditions de liberté aussi grandes que possible des correspondants étrangers dans l'exercice de leurs fonctions, les Etats contractants accélèrent, dans les limites compatibles avec leurs lois et réglementations respectives, les formalités administratives relatives à

(56) J.L. Hebrar, *Protection de la vie privée et déontologie des journalistes*, Institut international de la Presse.

(57) Ainsi, l'expulsion le 4 février 1976 du correspondant de l'Associated Press à Moscou, George Krimski, du fait des contacts pris avec le groupe Orlov.

(58) V. U.N.E.S.C.O., Consultations collectives sur les codes de déontologie des moyens d'information, Paris, 21 janvier 1974.

(59) Il est ainsi suggéré dans le cadre du Conseil de l'Europe d'imposer aux Pouvoirs publics le devoir juridique de communiquer de telles informations sous réserve de celles ayant une nature confidentielle ou touchant à la sécurité de l'Etat. V. Conseil de l'Europe, Colloque de Graz sur « La liberté de l'information et l'obligation pour les pouvoirs publics de communiquer les informations » (21-23 septembre 1976).

l'entrée, au séjour et aux déplacements des correspondants étrangers ainsi qu'à l'entrée et au transport de leur matériel professionnel. Lesdits Etats n'imposeront aucune restriction de caractère discriminatoire ou inusité à l'entrée ou à la sortie de leur territoire, non plus qu'au transit ou au séjour de ces correspondants ».

Il est symptomatique que les Etats signataires de l'Acte d'Helsinki aient tenu à reprendre les éléments principaux de cette disposition. Jusqu'à une date récente, c'est surtout le problème des visas qui provoquait les principales difficultés dans les rapports avec les pays de l'Est. L'Acte Final prévoit donc que les demandes de visas des journalistes seront examinées plus rapidement et qu'il pourra leur être accordé des visas à entrées et sorties multiples. On sait que l'U.R.S.S. a commencé à s'engager dans cette voie, suivie par plusieurs pays de l'Est, avec des tendances plus restrictives semble-t-il en R.D.A. et en Tchécoslovaquie. Par ailleurs, en ce qui concerne la liberté de déplacement à l'intérieur du territoire, de nouvelles améliorations ont été apportées par une décision soviétique du 31 décembre 1975 qui accorde aux journalistes occidentaux accrédités à Moscou les mêmes possibilités de déplacement que celles reconnues aux diplomates (60).

Mais la situation du correspondant étranger sera très précaire tant que l'on ne respectera pas la règle selon laquelle tout journaliste ne doit pas être expulsé ou pénalisé du seul fait de l'exercice légitime de son activité professionnelle (61). Or, c'est sur ce point que la pratique internationale offre le spectacle peu réjouissant de gouvernements qui sanctionnent délibérément des journalistes qui sont quelque peu critiques ou ne se plient pas à la vérité officielle. Les enquêtes effectuées chaque année par l'Institut International de la Presse, (comme par Amnesty International) en donnent des exemples très précis (62). Ce triste phénomène — qui n'est souvent que le reflet des contraintes plus graves encore qui pèsent dans ces pays sur les journalistes nationaux — a une incidence sur le principe de libre transmission des nouvelles.

— La libre circulation des informations postule en effet la libre transmission de la nouvelle à l'organe d'information. L'article 6 du projet de Convention relative à la transmission internationale des informations, prévoit clairement que les documents d'information pourront

(60) On notera à cet égard, dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme, que les étrangers, quels qu'ils soient, bénéficient en principe du droit de circuler et de fixer librement leur résidence sur le territoire où ils ont été régulièrement admis (protocole n° 4). Nous faisons abstraction ici des problèmes de liberté d'établissement qui pour les entreprises et les agences de presse est déjà en partie reconnue dans certains Etats, sous réserve de réciprocité. On signalera également, dans cet ordre d'idées, les règles particulières du traité C.E.E. tendant à assurer la liberté d'établissement ainsi que la libre prestation des services.

(61) Article 5 du projet de Convention sur la transmission internationale des informations. L'Acte d'Helsinki précise qu'en cas d'expulsion d'un journaliste accrédité, celui-ci sera informé des raisons de cette mesure et pourra demander le réexamen de son cas.

(62) *Annual Review of World Press Freedom* (1976) par Peter Galliner, directeur de l'Institut International de la Presse.

sortir du territoire d'un Etat contractant sans être soumis à la censure ou à un remaniement des textes ou à des retards, sous réserve des seules nécessités de la Défense Nationale (63).

Ce principe fondamental — énoncé également dans l'Acte d'Helsinki — figure dans un grand nombre d'accords bilatéraux (64). Il rejoint d'ailleurs les règles générales posées par l'Union Postale Universelle sur l'inviolabilité de la correspondance (sous la seule réserve des objets obscènes ou immoraux). Il trouve également un support dans la Convention Internationale des Télécommunications qui établit le droit du public — et donc des journalistes — à user librement des télécommunications. Néanmoins, cette base technique est assez fragile dans la mesure où la libre transmission est supprimée s'il apparaît que le message porte atteinte à la sûreté de l'Etat, aux bonnes mœurs ou à l'ordre public tel qu'il est déterminé par l'Etat.

Le principe de libre transmission des nouvelles — essentiel pour les correspondants étrangers — est cependant appliqué de manière très variable selon les pays. En droit, la censure est assez rarement prévue, mais en fait la menace de l'expulsion et autres manœuvres contraignantes aboutissent quelquefois au même résultat. Là encore, l'enquête de l'Institut International de la Presse fournit plusieurs exemples d'expulsions de journalistes qui ne s'étaient pas pliés à cette censure de fait.

Sur un plan matériel par contre, les Etats se sont efforcés de réduire les tarifs et d'améliorer le système de transmission internationale des messages de presse. Ainsi, le règlement télégraphique annexé à la Convention Internationale des Télécommunications (réunion de 1958) chapitre XX fait bénéficier d'un traitement spécial les télégrammes de presse (65). Sous cet angle technique, la coopération internationale est sans doute plus aisée...

2° LA LIBERTÉ DE DIFFUSION DES INFORMATIONS

La logique des droits de l'homme tend à affranchir la liberté de diffusion de la contrainte des frontières. En fait, l'application de ce principe se heurte à de nombreux obstacles de nature technique, économique et politique.

Sur le plan technique tout d'abord la circulation de l'information est tributaire des efforts accomplis de manière plus générale afin de

(63) V. aussi O.N.U., Conseil économique et social, Résolution 387 B (XIII) du 1^{er} septembre 1951.

(64) Whiteman, *Digest of International Law*, vol. 13, p. 981.

(65) Au niveau des facilités matérielles accordées aux correspondants étrangers, signalons qu'une action conjointe de l'U.N.E.S.C.O. et du Conseil de coopération douanière a abouti en 1961 à la Convention sur l'importation temporaire du matériel professionnel qui permet l'importation en franchise de douane à charge de réexportation, du matériel de presse, de radio, de cinéma et de télévision nécessaire aux reportages internationaux.

favoriser les moyens de communication. Or, sur ce point, les Etats ont ressenti très vite la nécessité de développer une coopération internationale effective à travers l'Union Postale Universelle et l'Union Internationale des Télécommunications. L'amélioration des techniques postales au sens large contribue donc à favoriser la circulation des supports de l'information. Par ailleurs, dans le cadre de l'U.I.T. les Etats ont procédé à une répartition internationale des fréquences nécessaires pour ordonner les communications par ondes hertziennes.

La mise en place de tous ces moyens techniques est évidemment une condition indispensable à la circulation des informations. Elle ne préjuge pour autant de la liberté de diffusion (66) car, outre les barrières économiques, cette dernière se heurte surtout à des obstacles de nature plus politique.

a) Les obstacles de caractère économique

A des degrés divers, la plupart des supports de l'information sont des produits économiques dont la circulation se heurte naturellement aux obstacles inhérents au commerce international. Sans vouloir ici en faire un inventaire complet, il nous suffira d'en montrer la variété et éventuellement les efforts consentis pour les résoudre en fonction de leur nature spécifique de « produits d'information ».

— Il est certain tout d'abord que le coût des transports peut affecter gravement le courant international des informations. En collaboration avec l'U.N.E.S.C.O., l'Union Postale Universelle a tenté d'y porter remède. Lors du XXIX^e Congrès de l'Union qui s'est tenu à Ottawa en 1957, il a été décidé que les administrations postales auront la faculté de concéder une réduction (pouvant aller jusqu'à 50 % du tarif général des imprimés) en faveur des livres, journaux et autres périodiques. Cette faculté a été en général assez largement utilisée par les administrations postales (67).

Toujours pour favoriser la circulation des supports de l'information, à ce même congrès d'Ottawa, d'autres mesures ont été adoptées qui concernent la simplification des règlements concernant les abonnements aux journaux et l'augmentation du poids maximum des envois de livres expédiés à la taxe des imprimés (68).

— Les restrictions douanières et commerciales comptent parmi les obstacles les plus fréquents à la libre circulation des informations. Les

(66) V. par exemple les restrictions apportées par la Convention Internationale des Télécommunications au nom de l'ordre public (cf. *supra*).

(67) Sur 102 administrations postales, 30 n'accordent pour l'instant aucune réduction mais 48 accordent la réduction entière et 24 concèdent une réduction inférieure à 50 %.

(68) Dans le même sens que l'U.P.U., l'Association du transport aérien international (I.A.T.A.) a décidé dès 1953 d'étendre aux livres les tarifs réduits déjà appliqués aux journaux et périodiques.

importations peuvent en effet être freinées par l'imposition des droits de douane, de taxes intérieures, l'exigence des licences d'importation et la réglementation des changes.

En matière cinématographique notamment, la plupart des pays maintiennent des restrictions contingentaires à l'importation de films en vue de leur distribution ou de leur exploitation. Les raisons sont souvent purement économiques (protection de l'industrie nationale), parfois elles témoignent du souci de préserver un certain équilibre culturel (contingents à l'écran). Les mesures de libération sont donc fonction des accords bilatéraux ou multilatéraux entre Etats (69).

Une telle attitude ne doit pas surprendre car les films sont souvent des produits commerciaux classiques. Par contre les Etats font plus volontiers des concessions lorsqu'il s'agit des journaux, périodiques, livres ainsi que des films d'actualité ou dits éducatifs. Dans cet ordre d'idées, il y a lieu de mentionner plusieurs instruments importants élaborés sous l'égide de l'U.N.E.S.C.O. : l'accord de Beyrouth (1948) visait à faciliter la circulation internationale du matériel visuel et auditif de caractère éducatif, scientifique et culturel ; l'accord de Florence (1950) pour l'importation d'objets de caractère éducatif, scientifique et culturel, dont la portée vient d'être élargie par un nouveau protocole adopté à la Conférence de Nairobi (1976).

Ces deux instruments facilitent considérablement la circulation du matériel qu'ils prévoient par l'exemption des droits de douane et le règlement des problèmes de devises notamment. Ils ont une portée précise (70) mais l'intérêt qu'ils présentent fait regretter que seulement 28 Etats aient ratifié l'accord de Beyrouth si l'accord de Florence compte 70 Etats contractants (71).

L'U.N.E.S.C.O. a cherché par d'autres moyens à remédier à la pénurie de devises (72), et surtout à réduire les tarifs douaniers applicables aux articles d'information en collaborant avec le Conseil de Coopération douanière qui est dépositaire de plusieurs conventions sur cet objet, ou en suscitant des accords bilatéraux dans le cadre du G.A.T.T.

La libre circulation des informations risque enfin d'être entravée par les distorsions des législations nationales concernant la publicité commerciale et surtout le droit d'auteur. Sur ce dernier point, par exem-

(69) Dans le cadre de l'O.C.D.E. on se reportera au Code de la libération des opérations invisibles courantes, 14 décembre 1960 (Annexe IV à l'Annexe A). Il faut mettre à part le cas des Communautés européennes où les Etats membres ont été amenés à supprimer les contingents à l'importation et les contingents à l'écran, à l'égard des films ayant la nationalité d'un ou plusieurs Etats membres (Directive 65/264/CEE du 13 mai 1965).

(70) V. la communication de M. Kettani.

(71) Il serait par exemple opportun que tous les Etats signataires de l'Acte d'Helsinki qui n'y sont pas parties le ratifient (Canada, Tchécoslovaquie, U.R.S.S., Hongrie, etc.).

(72) Le système des bons U.N.E.S.C.O. créé en 1950 constitue un premier moyen. Néanmoins, la réglementation des changes comporte bien d'autres mesures prises en vue de freiner les importations de devises étrangères et qui s'appliquent notamment aux publications.

ple, le manque d'uniformité des réglementations a pour conséquence une protection du droit d'auteur très variable dans sa portée et son efficacité. Il était donc nécessaire d'établir une réglementation internationale qui tienne compte notamment du progrès technologique (73).

Au total, sous l'impulsion des organisations internationales, il semble que les obstacles économiques à la circulation des informations soient en voie d'être quelque peu atténués. Ils subsistent cependant le plus souvent sous forme de restrictions quantitatives. Au surplus, tous les actes multilatéraux que nous avons signalés ne sont pas ratifiés par tous les Etats. Le seraient-ils d'ailleurs qu'ils ne préjugeraient pas du problème de la liberté de diffusion puisqu'ils contiennent tous une réserve selon laquelle sont exemptés du bénéfice de l'accord les matériels d'information jugés contraires à l'ordre public d'un Etat contractant.

b) La réserve de souveraineté

Le principe de libre diffusion des informations suppose que les Etats souverains n'opposent pas à l'entrée des supports de l'information dans leur territoire, des obstacles tenant au contenu de l'information, à des fins notamment politiques.

A ce point de vue, le problème se pose en des termes différents selon les pays. Dans certains Etats, le courant international des supports de l'information est largement conditionné par la loi du marché et donc par les goûts du public. Il est vrai que partout la liberté d'information connaît des limites qui ne sont pas nécessairement identiques d'un Etat à l'autre. Or, les informations d'origine étrangère seront également soumises à ce genre de restrictions. Mais les obstacles à la libre circulation ne seront pas anormaux dans la mesure où les Etats concernés partagent une conception assez souple et relativement voisine de l'ordre public. Dans ce cas, seuls seront sanctionnés les abus de la liberté de l'information par un contrôle en principe *a posteriori* et offrant aux particuliers lésés toutes les garanties juridictionnelles de recours. Dans leur généralité, les Etats membres du Conseil de l'Europe, par exemple, se rangent dans cette première catégorie ; leur commune obédience à la Convention européenne des droits de l'homme fait que, quel que soit le particularisme juridique qui sévit dans un ou deux Etats membres, c'est en droit et surtout en fait la conception qui prédomine à l'égard des informations étrangères d'où qu'elles proviennent.

Par contre dans d'autres Etats, le flux international des supports de l'information n'est pas simplement assujéti aux lois du marché. La pénétration de livres ou d'œuvres artistiques par exemple dépend d'organismes qui sont placés d'une façon ou d'une autre sous le contrôle du gouvernement. Leur autonomie est quelquefois très réduite et le choix qu'ils opèrent ne dépend donc pas du choix du public mais de celui de

(73) V. la communication de Mme Dock sur « Circulation des informations et propriété intellectuelle ».

l'Etat. Il dépendra de ces organismes de lever, quand bon leur semblera, les obstacles commerciaux et monétaires éventuels, pour se porter acquéreurs des produits dont le contenu sera jugé orthodoxe.

Ce contrôle préalable par définition est difficile à justifier objectivement pour les journaux et revues. C'est pourquoi on constate dans ces hypothèses que diverses précautions sont prises en contingentant sévèrement (et sans nécessité économique apparente) le nombre de titres et surtout d'exemplaires mis en vente libre. Il reste enfin la dernière ressource de pratiquer la censure à l'égard de ces publications lorsqu'elles sont jugées non conformes à l'ordre public tel qu'il est entendu par le gouvernement.

Le contenu des accords internationaux corrobore ces vues. Les engagements souscrits par les Etats dont les pratiques sont restrictives entraînent sans doute une circulation plus large des informations mais ne consacrent pas une plus grande liberté. Généralement, c'est à travers les accords de coopération culturelle que les Etats ont voulu intensifier leurs relations dans ce domaine. Mais outre leur manque de précision (74), les accords de coopération culturelle ne sont pas toujours adaptés à notre sujet propre. En effet, il n'est pas impossible d'exclure de leur champ d'application certains supports de l'information comme ne répondant pas à la définition donnée du matériel culturel. Le risque n'est pas théorique. Nous en trouvons un exemple avec l'interprétation donnée de l'Accord de Beyrouth : certains Etats ont déclaré qu'ils déniaient les avantages prévus par l'Accord au matériel ayant pour but de fournir des informations sur les questions d'actualité ou sur des questions politiques.

Cette observation mise à part, il faut mettre l'accent sur un point important. C'est que la plupart des accords conclus par les pays de l'Est avec des Etats non-socialistes sont principalement axés sur l'échange et non sur le principe de libre diffusion. Lorsqu'il s'agit en plus de journaux et périodiques, les bénéficiaires de l'échange sont surtout des bibliothèques et des institutions agréés et lorsque le public en général peut être atteint, des quotas très sévères sont imposés (75). De plus, ces accords comportent toujours une clause de sauvegarde au nom de l'ordre public. Il ne s'agit nullement de favoriser la liberté de diffusion.

Cette même tendance restrictive se manifeste également dans d'autres accords concernant les échanges de programmes de radio et de télévision. D'autres pays que les Etats socialistes n'y sont d'ailleurs nullement hostiles. Chaque fois figure une clause selon laquelle « l'organisme destinataire utilisera à son gré la documentation reçue » (76). Dans son

(74) Dans les mesures où les accords instituent une Commission mixte, ce défaut est compensé par le travail permanent de ces organes.

(75) Accord entre les Etats-Unis et l'U.R.S.S. relatif aux échanges dans les domaines de la science, de la technique, de l'éducation et de la culture, ainsi que dans d'autres domaines en 1964-1965, signé à Moscou le 22 février 1964 (R.T. N.U., vol. 526, p. 192).

(76) Art. 5 de l'accord de coopération entre la Bulgarie et la R.A.U. du 12 février 1967. V. encore accord U.R.S.S.-Maroc (art. 7), R.T. N.U., 1968 (608), pp. 213 et ss.

livre sur *Télévisions sans Frontières*, Mme Courteix a aussi montré que les échanges télévisés restaient dominés par le principe de souveraineté, les relations entre Intervention et Eurovision : « Il est notamment dans les relations entre Intervention et Eurovision : « Il est certain, écrit-elle, que bon nombre de problèmes délicats posés par ces échanges ont trouvé des solutions dans la mesure où l'on a laissé l'organisme de radiodiffusion récepteur libre d'user à sa discrétion de son droit d'accepter ou de refuser le programme offert » (77).

Par comparaison, on trouvera dans d'autres accords de coopération culturelle, conclus par exemple par la France avec d'autres Etats occidentaux notamment, des dispositions qui consacrent plus pleinement le principe de libre diffusion des informations au profit du public en général. Comme la demande est tributaire de l'initiative privée, l'Etat ne peut s'engager qu'à « favoriser » la circulation des supports de l'information sans pouvoir naturellement l'imposer. Son action consistera donc à faciliter l'entrée du matériel étranger en s'engageant (ce qui dépend là de sa compétence) à lever les obstacles douaniers et autres, et pour le reste en reconnaissant le principe de libre diffusion auprès du public en général (78). La position de certains Etats de l'Est est donc plus restrictive. On comprend mieux pourquoi l'U.R.S.S. voulait se limiter dans la troisième corbeille de l'Acte d'Helsinki à des dispositions sur la coopération culturelle envisagées de manière classique. Cette procédure permet mieux de contrôler et de quantifier les concessions éventuelles.

Il est vrai que tous les accords dans le domaine culturel proprement dit comme dans celui de l'information comportent des restrictions au libre courant afin de préserver l'ordre public. Encore ce dernier ne doit-il pas constituer une barrière rigide. Là encore, les Etats occidentaux demandent à ce qu'il soit introduit plus de tolérance par rapport à une conception trop extensive de la souveraineté. Dans le domaine culturel comme dans celui de l'information, la diffusion et la distribution sont dans les pays socialistes entre les mains d'organismes contrôlés par l'Etat. Il faudra donc attendre patiemment que ces derniers lèvent certaines interdictions de fait ou de droit et augmentent certains quotas. L'un des tests les plus caractéristiques de la détente consistera justement dans les progrès effectués en vue de permettre une vente libre d'exemplaires suffisants de journaux et périodiques occidentaux (79).

La logique des droits de l'homme est que l'individu — et non l'Etat — doit pouvoir choisir ce qu'il doit lire ou voir. C'est pourquoi toute atteinte à la libre diffusion constitue parallèlement une atteinte à la liberté de recevoir des informations et des idées, sans considération de frontières.

(77) « Télévisions sans frontières », *Economica*, 1975, Préface de C.A. Colliard, p. 171.

(78) Par exemple : accord entre les Pays-Bas et la France du 19 novembre 1946, R.T.N.U., 1949, 32, p. 109 ; accord France-Danemark du 15 février 1967, R.T.N.U., 1967, 604, p. 253.

(79) Ainsi d'ailleurs que l'augmentation des possibilités d'abonnement au profit de personnes privées.

3° LA LIBERTÉ DE RECEVOIR DES OPINIONS ET DES INFORMATIONS

« Alors qu'à l'origine, la liberté d'expression coïncidait pour l'essentiel avec la liberté de la presse de diffuser des informations sans censure et sans autorisation préalable, c'est de nos jours le droit de l'individu à recevoir librement l'information et donc le devoir pour les médias de fournir cette information qui passe au premier plan » (80). De la sorte, M. Pahr met l'accent sur l'évolution de la liberté d'information qui tend à se transformer en un droit à la libre communication. L'Etat doit non seulement s'abstenir de limiter la liberté de réception des informations, mais il a en plus le devoir « positif » d'assurer l'exercice de ce droit en garantissant notamment l'existence de médias permettant de leur donner une réalité et en veillant même à ce que la liberté ne soit pas menacée par des tiers.

a) L'abstention de l'Etat

La première obligation de l'Etat est de ne pas s'opposer sans raison majeure à la libre réception des informations. Cette obligation s'applique à la circulation du matériel d'information et en ce sens elle interdit les entraves injustifiées que les Etats opposent lors du franchissement des frontières. En ce sens, la liberté de la réception est une garantie supplémentaire pour la diffusion au sens strict.

— Naturellement, ce droit à la libre réception est le fondement essentiel qui justifie la liberté de circulation des émissions par ondes hertziennes au-delà des frontières. En matière radiophonique, il est intéressant de noter que, sauf pendant la période de guerre, aucun Etat ne contesta vraiment le droit des peuples à recevoir des émissions de l'étranger. Il existe d'ailleurs sur ce plan une pratique internationale de tolérance assez généralisée (81) que l'U.N.E.S.C.O. consacrait en 1948 en recommandant aux Etats de faire en sorte que « le droit soit reconnu à tout citoyen d'écouter librement les émissions radiophoniques provenant d'autres pays » (82). Cette pratique n'est pas totalement uniforme et l'on sait que l'U.R.S.S. par exemple procède encore au brouillage — coûteux et qui ne réussit que partiellement — d'émissions internationales.

Sur le plan strictement juridique, de tels procédés ne paraissent pas compatibles avec les règles techniques de l'U.I.T. ni avec le principe de la liberté de l'information.

(80) Souligné par nous. W. Pahr, « L'évolution de la liberté d'expression ». Rapport présenté au quatrième colloque international sur la Convention européenne des droits de l'homme, Rome, 5-8 novembre 1975.

(81) La seule limite réside dans la Convention de Genève du 23 septembre 1936 concernant l'emploi de la radiodiffusion dans l'intérêt de la paix, à laquelle la France est partie.

(82) Résolution 7-2221 de la Conférence générale de l'U.N.E.S.C.O. (1948).

L'U.I.T. est une organisation technique qui se désintéresse totalement du contenu des programmes et qui a simplement pour charge de répartir les disponibilités limitées du spectre des ondes radioélectriques, et de s'assurer de leur bonne utilisation technique. Elle ne se préoccupe pas de la portée territoriale des émissions à partir du moment où les prescriptions techniques sont respectées et où il n'y a pas d'interférence avec les émissions d'un autre Etat. Autrement dit un Etat qui ne désire pas qu'une émission soit reçue sur son territoire et qui n'invoque pas d'interférences avec ses propres émissions, ne peut faire appel aux règles U.I.T. S'il procède à un brouillage en causant une interférence vofontaire il se met par contre en contradiction avec les prescriptions internationales au terme desquelles nul n'a le droit d'utiliser des fréquences qui ne lui sont pas attribuées ni surtout de causer des brouillages nuisibles aux communications ou services radioélectriques des autres membres (83).

Le brouillage des émissions étrangères est d'autre part contraire à la liberté de l'information telle qu'elle est définie dans les instruments internationaux sur les droits de l'homme. C'est pourquoi l'Assemblée générale des Nations Unies devait adopter sur ce sujet une résolution importante en 1950. Après avoir visé l'article 1^{er} de la Déclaration universelle et l'article 44 de la Convention d'Atlantic City (84), l'Assemblée générale, « condamne toute mesure de cette nature (brouillage) comme étant une négation du droit pour tout individu d'être pleinement informé des nouvelles, des opinions et des idées, sans considération de frontières ; invite les gouvernements de tous les Etats membres à s'abstenir de porter ainsi atteinte aux droits de leurs peuples à la liberté de l'information ; invite tous les gouvernements à s'abstenir de diffuser des émissions radiophoniques qui constitueraient des attaques injustes ou des calomnies contre tout autre peuple... ».

Si la condamnation est énergique et fondée en grande partie sur le respect des droits de l'homme, on remarquera que la résolution *in fine* mentionne un élément de réglementation internationale de cette liberté qui consiste à éviter la propagande calomnieuse. Cette limite qui figurait déjà dans la Convention de Genève de 1936 (85) est acceptable à condition de ne pas l'interpréter de manière trop extensive.

On sait que ce débat sera repris au moment de la Conférence de Belgrade car l'U.R.S.S. continue à procéder au brouillage des émissions étrangères en particulier celui des stations américaines Radio Europe Libre et Radio Liberté. Pour les Occidentaux, cette attitude est contraire à l'esprit de l'Acte d'Helsinki. Pour les Soviétiques, il est impossible d'accepter ces « reliques de la guerre froide » qui diffusent une propagande belliciste (86). Nous retrouverons cette question à la fin de cette

(83) V. article 35 de la Convention internationale des Télécommunications de Malaga-Torremolinos, 1973 (ancien article 48 de la Convention de Montreux).

(84) Cet article a un contenu équivalent à celui de l'article 35 de la Convention actuelle de Malaga-Torremolinos.

(85) Citée *supra*.

(86) V. « Les empoisonneurs de l'air », *Pravda*, 22 février 1977.

étude. Mais d'ores et déjà il conviendrait de ne pas assimiler indûment toute information qui contrarie un gouvernement à de la propagande calomnieuse ou belliciste.

Quoi qu'il en soit, cette pratique de libre réception en matière radiophonique est assez bien respectée en général et on pouvait se demander si elle allait servir de modèle pour la diffusion internationale d'émissions télévisées.

— Jusqu'à présent, le seul problème de conflit possible entre les principes de libre circulation et de souveraineté ne s'est posé qu'à propos des télévisions frontalières (87). Le débordement d'émissions de télévision hors des frontières nationales risque de présenter certaines difficultés dans les zones où les tensions internationales sont assez fortes (par exemple entre Israël et la Jordanie), mais on remarque que le plus souvent ce débordement technique fait l'objet d'une assez grande tolérance (88). Naturellement, cette tolérance est plus ou moins bien ressentie selon que les pays en cause relèvent d'une même communauté linguistique, culturelle ou idéologique (89). Dans plusieurs cas, certains Etats récepteurs essaient même de faciliter et d'étendre de tels débordements. Il n'en reste pas moins que des problèmes peuvent surgir dans la mesure où le contenu de certaines émissions risque quelquefois d'être mal ressenti à l'étranger, ne serait-ce que, par exemple, du fait de l'intrusion dans une zone frontière d'une publicité commerciale intensive au profit des produits de l'Etat voisin (90). Certaines précautions doivent être prises et il est normal qu'une procédure souple de consultation — telle que celle qui existe entre la R.F.A. et la France — soit établie afin d'aplanir les principaux obstacles.

Mais la diffusion internationale des programmes télévisés a pris un essor nouveau avec l'utilisation des satellites. La technique actuellement utilisée est celle dite de point à point. Elle ne provoque aucune difficulté politique particulière car les programmes doivent être captés et retransmis par des stations fixes qui sont sous le contrôle des Etats territoriaux. La souveraineté est donc bien sauvegardée.

Avec l'apparition de satellites de diffusion directe, les données du problème se trouvent considérablement changées. Voilà en effet des programmes qui seraient susceptibles d'être reçus directement par le public sur des récepteurs individuels sans relais préalable par des stations nationales. Ces émissions pourraient atteindre des continents entiers et même dans le cadre d'un système mondial de satellites, l'ensemble de la terre. Il s'agit par conséquent d'un moyen extraordinaire, susceptible de rapprocher les pays les plus éloignés et de contribuer au développement économique, social, par des émissions éducatives appropriées, à

(87) Courteix, *op. cit.*, p. 41.

(88) Courteix, *op. cit.*, p. 287.

(89) Il est à noter par exemple que 80 % des ménages en Allemagne orientale reçoivent les émissions occidentales.

(90) En Belgique, en théorie il y a suppression des images émanant des chaînes étrangères au moment du passage des spots publicitaires.

l'égard notamment des régions insuffisamment couvertes par les moyens classiques de communications. Mais, inversement, certains Etats ont fait valoir les inconvénients possibles de cette puissance illimitée que détiendrait l'Etat maître du satellite de diffusion directe. Si la liberté de réception était reconnue sans aucun contrôle, cela pourrait être à son profit un moyen exorbitant de domination politique commerciale et culturelle. Sans doute la pratique internationale en matière radiophonique va dans le sens de la liberté totale mais dans le domaine de la télévision par satellite, l'impact sur les populations sera plus considérable, « d'abord parce que les satellites de radiodiffusion directe devraient procurer une réception d'excellente qualité, ce qui n'est pas toujours le cas pour les émissions radiophoniques sur ondes courtes, ensuite parce que les images ont une valeur internationale plus grande, le problème de la langue utilisée perdant de son importance » (91). Quelle était donc la balance à opérer entre liberté et souveraineté ? Toutes les données seront analysées dans le Rapport du Doyen Colliard ; on peut simplement remarquer ici au niveau des principes que les travaux en cours au sein de l'U.N.E.S.C.O. et à l'O.N.U. (92) favorisent assez clairement le principe de souveraineté en voulant subordonner semble-t-il la réception de programmes au consentement préalable de l'Etat récepteur.

Il va sans dire que l'U.R.S.S. dont l'idée persistante est que l'Etat doit contrôler le contenu de toutes les informations, abonde dans ce sens. Mais d'autres Etats, cette fois, quoique de manière plus modérée privilégient le principe du respect de la souveraineté des Etats récepteurs car ils estiment que ce nouveau moyen d'information risque de devenir un monopole au profit des Etats économiquement et technologiquement les plus avancés. De la sorte, le délégué de la France devait déclarer à l'U.N.E.S.C.O. que « la liberté de l'information ne devait pas être le privilège des plus puissants ». Il fut suivi facilement par les délégués des Etats du Tiers-Monde qui souhaitent également contrôler les émissions (93).

Parallèlement à ces controverses politico-juridiques, il était nécessaire de répartir les fréquences d'utilisation par les satellites et d'organiser un ordre technique « d'occupation de l'espace ». Celui-ci vient d'être fixé : la Conférence administrative mondiale de radiodiffusion par satellite, réunie le 10 janvier 1977 à Genève, sous l'égide de l'U.I.T. a établi une planification des utilisations sur la base de l'égalité des Etats et du principe de la *couverture nationale*. C'est dire que la zone de service attribuée à un Etat doit couvrir uniquement son territoire

(91) Delaune dans *L'utilisation de satellites de diffusion directe*, P.U.F., 1970, p. 21.

(92) Déclaration des principes directeurs de l'utilisation de la radiodiffusion par satellites, adoptée par la Conférence générale de l'U.N.E.S.C.O. le 15 novembre 1972 (Résolution 4111), O.N.U. Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique. Rapport du sous-comité juridique, 15^e session (3-28 mai 1976), A/AC. 105/171 Annexe 2.

(93) C.A. Colliard, « Les satellites de radiodiffusion directe ». *A.F.D.J.*, 1972, p. 725.

et qu'un accord préalable sera exigé de la part des administrations étrangères intéressées en cas de couverture internationale ou étrangère intentionnelle (94).

Cet accord, certes technique, simplifie sans doute le débat politique. Celui-ci ne perd cependant pas de son importance. Car quelle sera la nature de l'accord exigé des administrations étrangères en cas de débordement volontaire de la couverture nationale ? On conçoit qu'à partir du moment où plusieurs Etats étrangers sont desservis par une station donnée, ils demandent à l'Etat émetteur de veiller au respect de certaines règles de conduite objectivement déterminées, et de prévoir un système de consultation à la demande de l'Etat récepteur. Autre chose serait d'exiger un contrôle *a priori* sur le contenu de chaque programme diffusé (95).

Quoi qu'il en soit, les réactions particulières qui se sont manifestées à propos de la radiodiffusion directe par satellite étaient surtout motivées par le désir d'éviter un monopole international. En ce sens, cette réaction rejoint une idée plus générale selon laquelle la liberté de recevoir des informations doit avoir un contenu réel.

b) Les devoirs des Etats

M. Pahr l'a très bien noté : on assiste aujourd'hui à une évolution de la liberté de l'information au profit d'une libre communication. Cette dernière, dans une société démocratique, est d'autant plus efficace que le citoyen dispose de plus nombreuses possibilités d'information (96). Or le progrès technique entraîne une tendance à la concentration qui empêche finalement l'individu de se procurer et de recevoir librement les informations. L'Etat a donc des devoirs particuliers. S'agissant tout d'abord des moyens électroniques, qui sont souvent dans une situation de monopole ou d'oligopole, l'Etat doit prendre toutes les mesures d'aménagement aptes à garantir la diversité de l'information. Il ne fait pas de doute en ce sens que la réception d'émissions de radio et de télévision étrangères élargira cette diversité (97).

Mais en second lieu, la crise mondiale de la presse écrite — due à des raisons financières et à la concurrence des moyens électroniques — entraîne là encore une concentration excessive (98). Sur ce point éga-

(94) En laissant à part le problème délicat du débordement technique inévitable.

(95) En cas d'exploitation en commun, il faudrait prévoir une coopération internationale qui n'a semble-t-il certaines chances de se réaliser que dans une communauté régionale homogène.

(96) Pahr, rapport cité, p. 4.

(97) Cela pose aussi le problème du droit à l'antenne pour que tous les courants d'une société puissent s'exprimer. Il est à noter que les nouvelles techniques du câble permettent de multiplier les stations d'émissions en surmontant les contraintes techniques provenant de la disponibilité limitée des fréquences.

(98) *Le Monde diplomatique*, mai 1977.

lement, une attitude passive de l'Etat ne suffit plus. Il doit prendre toutes les mesures notamment financières, pour assurer la diversité des médias. Plusieurs pays se sont déjà engagés dans cette voie et c'est dans ce « sens » que doit être comprise la résolution sur les concentrations de presse, adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 16 décembre 1974 (99). Nous le répétons, il s'agit là d'une conséquence normale de la liberté d'information et il est symptomatique que la Commission européenne des droits de l'homme ait considéré que l'obligation faite à l'Etat d'empêcher les concentrations de presse excessives pourrait être sanctionnée sur la base de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (100).

Enfin, à l'extrême limite, on peut se demander si l'Etat n'a pas le devoir de faciliter sur le plan matériel l'exercice du droit à l'information. Si le « prix » de l'information devenait excessif (coût des journaux, récepteurs de radio, etc...) le droit à l'information ne serait réservé qu'à quelques privilégiés. Les efforts consentis sur le plan international pour l'allègement des taxes postales ou des restrictions douanières participent de cette idée.

Nous avons déjà dit que si le fonds commun de la position du Tiers-Monde est d'assurer une réelle diversité de l'information, elle se rattache étroitement à ces prolongements modernes de la liberté de l'information. Autre chose serait de vouloir substituer au monopole international de l'information un monopole de l'Etat sur l'ensemble des informations.

B) Les limitations à la libre circulation des informations

Toute réglementation concernant les limitations à la liberté de l'information est toujours délicate à établir. Comment sanctionner les abus toujours possibles du Pouvoir d'information et éviter tout à la fois le contrôle autoritaire des gouvernements ? On peut se référer bien entendu au contenu très large des exceptions énoncées dans les instruments internationaux sur les droits de l'homme. On s'appuiera également sur certains traités plus spécifiques et même avec certaines nuances, sur le projet de Convention sur la liberté d'information.

Dans ces différents textes, on retrouve certaines préoccupations communes. Ainsi le Pouvoir d'information ne doit-il pas porter atteinte à la dignité de l'individu, au respect de sa vie privée et d'une manière générale inciter à la violation des droits de l'homme, valeur internationalement protégée. D'autres principes directeurs relèvent davantage

(99) Résolution (74) 43, *Annuaire européen*, 1974, vol. XXII, p. 414. V. également le rapport Rodgers présenté à l'Assemblée parlementaire, 21 janvier 1975, Doc. 3536.

(100) De Geillustreerde, Pers. N.V. contre Pays-Bas. Rapport de la Commission, 6 juillet 1976 (ronéoté), p. 31.

de la déontologie. Ainsi en cas d'émissions de télévision destinées à être reçues à l'étranger, il faudrait éviter de « porter atteinte à l'équilibre des cultures, des religions ou des doctrines philosophiques » (101).

Mais quel que soit le contenu des limitations acceptées sur le plan international, il reste que sa mise en œuvre soulève un problème de contrôle difficile à organiser dans l'état actuel de la société internationale.

1° LA DÉTERMINATION DES LIMITATIONS

Un certain nombre de devoirs s'imposent aux médias ; certains relèvent de l'éthique professionnelle, d'autres, plus nombreux, justifieraient en cas d'inobservation une restriction à la libre circulation des informations.

— L'obligation de diffuser des informations exactes est souvent relevée dans les textes des Nations Unies concernant la liberté de l'information. Ainsi, le projet de Déclaration de 1960 stipule : « Quiconque diffuse des informations est tenu de veiller de bonne foi à l'exactitude des faits relatés... » (102) et l'Assemblée générale votait en 1968 une résolution dans laquelle elle affirmait le principe selon lequel les moyens d'information devaient répandre librement et de façon responsable des informations « objectives et exactes ».

En vérité, cette exigence fondamentale d'exactitude de l'information rapportée figure dans bon nombre de codes nationaux de déontologie. Il s'agit plutôt d'une règle d'éthique professionnelle. Mais cette condition ne vaut que pour les faits et non pour les commentaires ou les opinions. Le journaliste par exemple ne doit pas donner une version tronquée des faits, séparer l'exposé des faits de la partie commentaire, mais ce dernier doit rester libre : « Les nouvelles sont sacrées, les commentaires sont libres ». C'est pourquoi la plupart des organisations de journalistes récusent l'exigence dite d'objectivité souvent impossible à atteindre, voire même peu souhaitable car elle porterait atteinte à la liberté d'opinion.

La législation de plusieurs Etats réprime d'ailleurs la propagation de fausses nouvelles lorsqu'elle a pour but de nuire à un intérêt protégé. Ainsi en France, l'ordonnance du 6 mai 1944 punit la publication de fausses nouvelles faites de « mauvaise foi et susceptible de troubler la paix publique ». De la même manière, l'article 2 du projet de Convention sur la liberté de l'information croyait pouvoir condamner la propagation « systématique » de fausses nouvelles préjudiciables aux relations amicales entre nations. Notons que chaque fois les rédacteurs ont entendu restreindre la portée de la limitation (bonne foi, propagation,

(101) « L'utilisation des satellites par diffusion directe », *op. cit.*, p. 30.

(102) Conseil économique et social. Résolution n° 756 du 21 avril 1960, art. 4. V. également le projet de Code international du personnel de presse et d'information élaboré en 1952 par la Sous-Commission de la liberté de l'information des Nations Unies.

systématique...) et que bien entendu cette exigence ne s'applique une fois de plus qu'aux faits erronés et même volontairement erronés. La diffusion de nouvelles exactes ne saurait être moralement répréhensible pour la seule raison qu'elle risque de nuire à la bonne entente internationale. *A fortiori*, la diffusion d'opinions doit être entièrement libre même si elles ne conviennent pas aux gouvernements intéressés. C'est pourquoi dans ce domaine de la politique étrangère les codes d'honneur soulignent souvent la nécessité de rapporter véridiquement les faits concernant d'autres nations, mais vont rarement au-delà (103). L'information doit être honnête et complète mais elle doit demeurer libre.

Cette liberté a une contrepartie. C'est le droit de réponse, c'est-à-dire la possibilité pour celui qui a été mis en cause de corriger ce qui a été dit ou écrit (104).

Dans les pays qui reconnaissent un tel droit de réponse on remarque — sans que les solutions soient toujours uniformes — qu'il est conçu de manière assez large au profit des personnes privées qui peuvent l'utiliser non seulement pour corriger des faits erronés mais pour répondre également à des jugements ou des appréciations. S'agissant de l'Etat ou du gouvernement, on conçoit qu'un droit de réponse large et absolu conduirait sensiblement la liberté des journaux, qui devraient soit renoncer à critiquer des autorités, soit consacrer contre leur gré de nombreuses colonnes à une matière ne correspondant pas à leur conviction (105). C'est pourquoi, en France, par exemple, les autorités publiques ont pour seul droit celui de faire des rectifications concernant des actes de fonction inexactement rapportés donc portant sur des faits (106).

C'est un peu dans ce sens que fut conçue la Convention relative au droit international de rectification de 1953 entrée en vigueur le 24 août 1962. Aux termes de cet instrument, tout Etat contractant qui prétend fausser ou déformer une dépêche d'information « susceptible de nuire à ses relations avec d'autres Etats, à son prestige ou à sa dignité nationale » a le droit de soumettre sa propre version des faits, sans commentaires ni expression d'opinions, aux Etats contractants sur le territoire desquels la dépêche a été publiée ou diffusée. Ceux-ci ont l'obligation

(103) V. article IV du projet de Code d'honneur international des Nations Unies. Eeck. p. 47. Estimer, comme le déclarent quelques codes, que la responsabilité même morale des journalistes est de « s'efforcer de ne pas troubler les relations entre nations, d'œuvrer au règlement politique des conflits, de promouvoir la meilleure connaissance et compréhension mutuelle entre les peuples et l'organisation de la paix entre les Etats »... c'est généreux, mais aussi inquiétant pour le journaliste assujéti à suivre directement ou indirectement les consignes de son Ministre des Affaires étrangères (si tant est que ce dernier observe toujours ces nobles principes). (Colloque de Florence précité, document de travail OPI 77/WS/3).

(104) Dans le cadre du Conseil de l'Europe, le Comité des ministres a soutenu la généralisation du droit de réponse. (Résolution (74) 26 du 2-7-1974. En matière de radiodiffusion, à l'intention des pays dont les législations nationales ne reconnaissent pas un droit de rectification, l'Union européenne de radiodiffusion (U.E.R.) a élaboré des règles de déontologie sur ce sujet qui devaient être observées par les organismes qui en sont membres.

(105) D. Barrelet, *op. cit.*, p. 150.

(106) Blin, Chavanne, Drago, *Traité du droit de la presse*, p. 41.

de transmettre rapidement cette mise au point aux correspondants et aux entreprises d'information exerçant leur activité sur le territoire national (107). Par contre, la Convention ne met ni la presse ni aucun autre moyen d'information dans l'obligation juridiquement sanctionnée de publier le communiqué.

Cette Convention, ratifiée par douze Etats, a-t-elle une portée trop étroite ? En tous cas on notera qu'elle ne concerne justement que les faits inexacts et qu'il convient de toutes façons de délimiter très précisément de la sorte tout droit de réponse qui serait accepté sur le plan international au profit des Etats, sous peine d'entraver gravement la liberté d'information. Une difficulté réside en effet dans le caractère subjectif des rectifications et ses abus éventuels (108). Le caractère facultatif de ce droit dans la Convention précitée permet sans doute de parer à cet inconvénient (109). En toute occurrence, une procédure internationale encore incomplète sans doute a été créée pour lutter contre la fausse information. Il faudrait peut-être la prendre en considération.

— Une deuxième série de limitations possibles concerne l'interdiction de toute propagande en faveur de la guerre et de tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse.

Evoqué à l'article 3 du projet de Convention sur la liberté de l'information, ce type de restriction figure à l'article 20 du Pacte des Nations Unies sur les droits civils et politiques sous cette forme générale : « 1. Toute propagande en faveur de la guerre est interdite par la loi. 2. Tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi ».

La décision d'inclure cet article fut parmi les décisions les plus controversées de tout le Pacte (110). Les Etats qui y étaient hostiles, particulièrement les Etats occidentaux, n'étaient pas opposés aux principes énoncés mais à leur insertion dans un instrument juridique. Ils

(107) Au cas où un Etat contractant ne s'acquitte pas de son obligation, il appartient au Secrétaire général des Nations Unies de donner la publicité appropriée à la rectification requise. V. *Activités de l'O.N.U. dans le domaine des droits de l'homme*, 1975, F 74 XIV 2, p. 85.

(108) Présenté sans doute comme une obligation morale à la charge des médias, l'article X du projet de Déclaration de l'U.N.E.S.C.O. sur les moyens de grande information (Nairobi, 1976) a néanmoins provoqué quelques inquiétudes. Il était ainsi rédigé : « Les Etats, institutions ou groupements, qui estiment que la diffusion de nouvelles erronées leur porte un préjudice grave dans leur action en vue du renforcement de la paix, de la compréhension internationale et leur lutte contre la propagande belliciste, le racisme et l'apartheid, devraient pouvoir rectifier ces nouvelles par l'intermédiaire des moyens de grande information ».

(109) Le texte est dû à une initiative française et on comprend dès lors l'utilisation de la notion de droit de rectification par opposition à celle de droit de réponse qui en droit français a un contenu différent.

(110) Il ne fut inclus que par un vote de 52 voix contre 19 (parmi eux 10 membres du Conseil de l'Europe) avec 12 abstentions (dont l'Autriche, la France et la Grèce). Aucun membre du Conseil de l'Europe ne vota en sa faveur.

estimaient que des expressions comme « propagande en faveur de la guerre » ; « incitation à l'hostilité » et surtout « appel à la haine » étaient trop vagues et trop subjectives pour servir de critères ; ils ont craint qu'un Etat de mauvaise volonté puisse les employer abusivement en accusant, pour des raisons uniquement politiques, des Etats étrangers ou des médias étrangers de ne pas avoir rempli les obligations de cet article. Ils ont craint également que la stipulation selon laquelle toutes ces formes d'expression devraient être « interdites par la loi » amènerait l'établissement d'une censure préalable déniaison ainsi la liberté d'expression. Au surplus, ces Etats estimaient que les restrictions de caractère général énoncées au § 3 de l'article 19 du Pacte fournissaient une protection suffisante contre de telles formes abusives d'expression.

Les partisans de l'insertion de cet article 20 dans le Pacte, comprenant surtout les pays communistes et des pays du Tiers-Monde, soutenaient par contre que les interdictions expresses contenues dans l'article 20 étaient nécessaires pour la préservation de la paix. Selon eux, les dispositions de l'article 19, § 3 ne procuraient pas une protection adéquate car elles prévoyaient une possibilité facultative de limitation tandis que l'article 20 obligeait l'imposition de certaines limitations à la liberté d'expression. Ces Etats n'avaient d'autre part que l'article 20 instituait une menace au droit à la liberté d'expression, car son étendue était limitée : seuls les appels qui constituent « une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence y étaient interdits » (111).

Dans sa forme actuelle, l'article 20 du Pacte suscite donc bien des réserves (112), mais il est utile à cet égard de distinguer entre la discrimination raciale, religieuse ou nationale d'une part et la propagande belliciste d'autre part.

— Sanctionner l'incitation publique à la haine raciale, religieuse ou nationale apparaît comme une nécessité ressentie quels que soient les pays. C'est dans ce sens que l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe a déjà demandé de prolonger les prescriptions de la Convention européenne des droits de l'homme (113). C'est dans ce but notamment qu'a été adoptée en 1965 la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, ratifiée par de très nombreux pays (114). Cet instrument dont la portée dépasse bien entendu notre sujet, présente un intérêt précis dans la mesure où les Etats s'engagent à déclarer délits punissables par la loi toute diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale, toute incitation à la discrimination raciale (art. 4). Sur cette base, de nombreux Etats contrac-

(111) O.N.U., Doc. A/2929, chap. VI, § 189 ; A/500, § 45.

(112) Ainsi au moment de la ratification du Pacte, la Suède a jugé qu'elle n'appliquera pas l'article 20 par voie législative « eu égard surtout à la difficulté de circonscrire les actes punissables et aussi de prendre en considération les conséquences nuisibles d'une telle législation sur la liberté d'expression ».

(113) A.C. Rec. 452 (1966), 27 janvier 1966. Le Comité des ministres a chargé le secrétariat de vérifier si l'article 14 (clause générale de non discrimination) couvre de manière satisfaisante le domaine envisagé.

(114) Entrée en vigueur le 4 janvier 1969 ; 83 ratifications au 1-1-1976.

tants, notamment occidentaux, ont modifié leur législation en conséquence, en créant de nouvelles infractions ou de nouveaux délits de presse, faisant l'objet d'un contrôle répressif (115).

— Par contre, peu d'Etats ont pris des mesures analogues pour réprimer la propagande en faveur de la guerre. Pour certains, cette dernière apparaît en effet comme particulièrement vague, subjective et donc dangereuse. Pour d'autres, le maintien de la paix passe obligatoirement par une condamnation de ce genre et l'histoire du régime nazi en porte témoignage.

Avant et depuis la deuxième guerre mondiale, des débats passionnés ont eu lieu sur ce sujet, mais les efforts en vue d'une réglementation internationale n'ont abouti qu'à des résultats décevants (116). A part l'article 20 du Pacte des Nations Unies avec les réserves qu'il a suscitées, il n'existe qu'un seul instrument de droit positif : la Convention du 23 septembre 1936 relative à l'emploi de la radiodiffusion dans l'intérêt de la paix, de portée limitée et qui n'a pas provoqué d'engouement massif de la part des Etats (117). Les thèses paraissent en effet inconciliables chaque fois que la question de la propagande belliciste est évoquée aux Nations Unies.

Les Etats occidentaux notamment mettent l'accent sur la liberté d'expression et voient dans la libre discussion et dans la libre circulation des nouvelles le meilleur rempart contre toute propagande agressive quelle qu'elle soit. Le terme même de propagande est ambigu : comment tracer une ligne de partage claire entre les moyens légitimes de persuasion et les procédés relevant du « viol des foules » (118). D'autre part, l'expression propagande belliciste ou agressive est susceptible d'extension trop importante (119). L'U.R.S.S. par exemple semble vouloir y inclure « l'aggression idéologique » et la Chine toute propagande séditionnelle ou « subversive »...

(115) V. par exemple en France la loi du 1^{er} juillet 1972 (Dalloz, 1972, chronique XL, pp. 261-264). V. O.N.U., Commission des droits de l'homme, résumé analytique des rapports concernant la liberté de l'information, E.C.N.4.1224 (28 décembre 1976), p. 42.

(116) J. Klein, « La propagande de guerre et les satellites de diffusion directe », dans *L'utilisation de satellites de diffusion directe*, op. cit., p. 25.

(117) La Convention invitait les Etats membres à interdire les émissions qui risquaient d'inciter la population à des actes incompatibles avec l'ordre ou la sécurité intérieure, de constituer un encouragement à la guerre contre une autre partie ou de porter préjudice à la compréhension internationale par des déclarations inexactes. La Convention entra en vigueur en 1938 mais son application fut suspendue pendant la deuxième guerre mondiale. En 1954, l'Assemblée générale des Nations Unies prit note de son existence et la définît comme « un élément important dans le domaine de la liberté de l'information ».

(118) Klein, op. cit., p. 30.

(119) Selon des observations présentées par le gouvernement du Royaume-Uni, l'établissement de mesures contre la propagande de guerre si elles étaient strictement interprétées « empêcheraient à l'heure actuelle les organes d'information de discuter de l'emploi possible de la force armée en Afrique australe. Pareilles mesures risqueraient même, par exemple, d'interdire la diffusion... de certaines résolutions adoptées par l'Assemblée générale en ce qui concerne l'octroi d'une aide aux mouvements de libération qui cherchent à atteindre leurs buts par la violence ». U.N.E.S.C.O., 17 C/77, p. 7 (15 septembre 1972).

Finalement, pour que le principe de l'interdiction de la propagande de guerre formulé par l'Assemblée générale des Nations Unies (120) ait quelque chance d'aboutir, il est nécessaire que son contenu soit éclairci plus précisément. Il nous semble que seules seraient susceptibles d'être réprimées les manifestations les plus outrancières de la propagande belliciste, « celles d'une intensité telle que la paix risquerait d'en être compromise dans un avenir prévisible » (121) ou encore les appels caractérisés à la violence.

Les mêmes Etats qui acceptent à la rigueur de réprimer la diffusion d'idées racistes ou « manifestement » bellicistes, se refusent par contre catégoriquement à franchir un pas supplémentaire en imposant à leurs médias des prestations cette fois actives comme le voudrait par exemple l'U.N.E.S.C.O. En effet, à sa seizième session, la Conférence générale de l'U.N.E.S.C.O. a adopté la résolution 4301 dont le paragraphe 2 est ainsi formulé : « La Conférence... invite tous les Etats à prendre les dispositions nécessaires, notamment d'ordre législatif, en vue d'encourager l'emploi des moyens d'information contre la propagande en faveur de la guerre, du racisme et de la haine entre nations... ».

Un certain nombre d'Etats ont informé l'U.N.E.S.C.O. qu'ils n'ont pas pris de dispositions intérieures dans ce but. La raison essentielle réside dans l'indépendance des médias qui n'ont pas de directives à recevoir du gouvernement. Une chose est de sanctionner leurs excès, autre chose est de leur dicter leur comportement. Ainsi le gouvernement norvégien fait savoir qu'il « répugne en fait à influencer les organes d'information nationaux dans quelque direction que ce soit... ». Selon l'opinion et l'expérience de la Norvège, la meilleure garantie contre l'abus est le contrôle exercé par l'opinion publique libre d'une société démocratique (122). La Suède considère que de pareilles mesures seraient contraires au principe de la liberté des organes d'information et le gouvernement du Royaume-Uni « ne se propose pas d'adopter de dispositions législatives qui auraient pour effet d'encourager l'emploi des moyens d'information à des fins particulières ».

La démarche de cette résolution 4301 a cependant été reprise dans le projet de Déclaration soumis à la Conférence de Nairobi où il était en plus précisé que les organes de grande information devaient agir conformément aux principes des Nations Unies. L'échec de cette déclaration était dès lors inévitable. Bien entendu, la manière onusienne de définir certains concepts avait déjà profondément déplu à un certain nombre d'Etats. Ainsi, la résolution de l'Assemblée générale 3379 (du 10 novembre 1975) assimilant le sionisme au racisme, avait déjà provoqué la protestation de nombreux Etats notamment occidentaux. Le rappel de cette résolution de nature politique dans le préambule de la

(120) Résolution 110 (XI) du 3 novembre 1949.

(121) Klein, op. cit., p. 30.

(122) Conférence générale, 17^e session 17 C/77 (15 septembre 1972), pp. 6 et 7.

Déclaration fut donc jugé inacceptable par ces mêmes Etats (123). De toutes façons, et de manière plus large, il semble, de la part des Etats occidentaux notamment, qu'on rencontre toujours la même objection, le même refus de déterminer les éléments d'engagement des médias à des buts spécifiques. Cela tient une fois de plus à l'exigence d'indépendance des média et à la volonté d'éviter un contrôle *a priori* de l'Etat.

Les média doivent respecter certaines valeurs et particulièrement la tolérance raciale ou religieuse. Un contrôle répressif permettra de s'en assurer. Pour le reste, ils sont libres car l'assignation de missions particulières par l'Etat risque parfois d'amener une main mise de l'Etat sur les organes d'information.

— La défense de la santé et de la moralité publique est une limite à peu près universellement admise. En ce qui concerne plus précisément la moralité publique, c'est une notion éminemment variable dans le temps comme dans l'espace. Elle dépend de toute une série de facteurs sociaux, culturels et religieux. La Cour européenne des droits de l'homme, dans l'affaire Handyside, a justement relevé qu'il n'existait pas par exemple de notion européenne uniforme de la morale (124). Chaque Etat est donc assez libre de fixer ses exigences propres, lesquelles peuvent même ne pas être identiques à l'intérieur d'un même territoire. Ainsi aux Etats-Unis, à propos de la réglementation de la pornographie et de l'obscénité, la Cour suprême a réaffirmé en 1975 le principe que l'obscénité n'est pas un mode d'expression protégé par le premier amendement. Elle a estimé que pour déterminer si un ouvrage est obscène, les tribunaux devraient tenir compte des valeurs qu'honore la communauté locale pour apprécier « l'honnête » ou le choquant. Ces tribunaux ne sont nullement liés par une hypothétique norme nationale (125).

Voilà donc un terrain d'entente — sur le plan des principes tout au moins — entre les Etats-Unis et l'U.R.S.S. Aux dires de certains auteurs en effet « dans le cadre de la libre circulation des livres, journaux et revues, les autorités des pays socialistes craignent davantage certaines publications occidentales « apolitiques » relevant de la pornographie, par exemple, que les journaux ou revues de certains partis anti-communistes » (126).

Sur le plan international, divers actes ont d'ailleurs marqué cette défense des bonnes mœurs en particulier la Convention internationale du 12 septembre 1923 pour la répression de la circulation et du trafic des publications obscènes, amendée par le protocole de novembre 1947.

(123) La plupart avaient décidé de ce fait de ne plus participer à la réunion intergouvernementale d'experts chargée de mettre au point définitivement le projet de déclaration. V. notamment la déclaration du représentant italien au nom des pays membres de la C.E.E., U.N.E.S.C.O., 19/C/91, p. 5.

(124) Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 7 décembre 1976, *ronéoté*, p. 17.

(125) Affaire Miller contre Californie (413.US.15), 1975.

(126) Charvin, article précité, p. 1030, note 24.

Ajoutons enfin que l'une des rares exceptions apportées par l'Union postale universelle à la liberté de transit est liée justement au respect des bonnes mœurs.

— Il reste enfin une dernière limite résiduelle et très large à la fois puisqu'il s'agit du respect de l'ordre public.

Dans la mesure où cette notion générique n'englobe pas déjà certains des éléments mentionnés plus haut, on convient d'y faire figurer la sauvegarde de la sécurité nationale et la prévention du désordre. L'ordre public au sens précis du mot c'est l'ordre matériel défini par le triptique « sûreté, sécurité, salubrité ». Faut-il y ajouter la protection d'un minimum de valeurs au nom d'une certaine éthique sociale ? Nous avons déjà fait référence à certaines valeurs morales, aux interdictions relatives à la haine raciale, nationale ou religieuse ou même à la propagande manifestement belliciste, au respect enfin des droits de l'homme. S'il fallait y adjoindre d'autres valeurs idéologiques ou politiques, cela mènerait inévitablement au conformisme étatique.

On conçoit donc que sans encadrement international, toute réglementation est vouée à l'échec car sa mise en œuvre dépendrait trop étroitement des projections plus ou moins contraignantes des conceptions internes de l'ordre public. Le droit international n'a jamais pu se satisfaire d'un système moniste avec supériorité du droit interne.

2° L'APPRECIATION DES LIMITATIONS

L'appréciation des limites ne peut dépendre du pouvoir discrétionnaire de chaque Etat. Pour que le principe de libre circulation ne soit pas totalement vidé de son contenu, il est nécessaire de prévoir un minimum d'encadrement ; vérifier si cet encadrement est respecté par chaque Etat suppose un contrôle dont on conçoit qu'il soit difficile à organiser dans la société internationale actuelle.

a) L'encadrement de la notion d'« ordre public »

— La Convention européenne des droits de l'homme offre un bon exemple de la manière dont est limité le pouvoir discrétionnaire de l'Etat. Comme on le sait, le § 2 de l'article 10 énumère de manière fort longue les restrictions à la liberté d'expression et à la liberté d'information. Cependant, la licéité des limitations apportées par un Etat est subordonnée à plusieurs conditions : toute restriction à un droit garanti doit être prévue par la loi, viser un but légitime et présenter un caractère de nécessité dans une « société démocratique » (127). Les organes

(127) Cette clause générale de limitation figure en termes identiques aux articles 8, 9, 11 de la Convention ainsi qu'à l'article 2 du protocole n° 4.

de contrôle de Strasbourg auront à vérifier la bonne application de ces conditions. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme, par exemple, appréciera la finalité de la mesure nationale qui doit correspondre à l'un des motifs indiqués dans la clause pour justifier une restriction à l'exercice du droit. Tout autre motif, fut-il d'intérêt public au sens large, serait considéré comme illégitime ; de la même façon, si le motif annoncé ne correspond pas au but réel poursuivi, il y aurait détournement de pouvoir. D'autre part, la Cour vérifiera si les mesures restrictives étaient nécessaires à cette fin dans une société démocratique. Certes, il n'existe pas une notion européenne uniforme de l'ordre public (ou de la morale par exemple) et les Etats jouissent dès lors d'une marge d'appréciation pour décider de ce qui est nécessaire à la protection de l'ordre public. Mais ce pouvoir des Etats n'est pas pour autant illimité et reste assujéti au contrôle de la Cour. C'est pourquoi toute restriction en la matière « doit être proportionnée au but légitime poursuivi » (128) et il incombe à la Cour de déterminer si les raisons envisagées par les autorités nationales sont pertinentes et suffisantes. Ajoutons enfin que le contrôle de cette nécessité se fait par référence aux canons d'une « société démocratique », cette expression visant la pratique générale des Etats membres du Conseil de l'Europe. Cette démarche, dont s'inspire également la Cour des Communautés européennes en matière de liberté de circulation (129), n'est naturellement pas transposable telle quelle en dehors du cadre européen. On remarquera cependant que l'idée générale en est reprise à l'article 19 du Pacte des Nations Unies sur les droits civils et politiques qui insiste sur le caractère de nécessité des restrictions éventuelles à la liberté de l'information. Par contre, la notion de « société démocratique » dont il est question également dans le pacte universel n'est forcément pas très homogène et peu susceptible de procurer des critères sûrs de comparaison. Il était d'autant plus opportun dès lors de tenter de préciser le contenu des restrictions, d'en montrer les limites.

A cet égard, l'article 2 du projet de Convention sur la liberté de l'information, afin de rassurer les Etats inquiets de l'étendue des limitations à la liberté de l'information fixées au premier paragraphe, précisait, pour éviter toute ambiguïté : « Les restrictions prévues au paragraphe précédent ne justifieront l'application par aucun Etat de la censure préalable aux nouvelles, commentaires et opinions politiques et ne pourront être invoquées pour restreindre le droit de critiquer le gouvernement ».

Ce paragraphe — qui n'a pas été voté à l'unanimité... — a le mérite de faire apparaître deux points importants.

— D'abord le principe de l'indépendance des médias dans la mesure où le contenu de leur information doit rester libre sans faire l'objet d'un contrôle préalable des Etats. Sur le plan international, cette indépen-

(128) Cour européenne des droits de l'homme, affaire Handyside, arrêt du 7 décembre 1976, ronéoté, p. 18 (souligné par nous).

(129) Arrêt du 28 octobre 1975, RUTILI 36/75, Rec. 1975, p. 1219.

dance signifie en contrepartie que les Etats ne sont pas en principe responsables des informations diffusées par leurs médias. Cette observation rejoint les controverses qui se sont élevées à propos du célèbre article XII du projet de Déclaration de l'U.N.E.S.C.O. présenté à Nairobi en novembre 1976. Il était ainsi rédigé : « L'Etat est responsable des activités dans le domaine de l'utilisation internationale de tous les moyens de grande information relevant de sa juridiction ».

Cet article fut jugé inacceptable par un très grand nombre d'Etats. Il est même curieux qu'il ait été présenté de la sorte car toutes les objections avaient déjà été formulées lors de la réunion préparatoire de 1974 (130). A ce moment là, certains experts avaient déjà fait observer qu'il ne paraît pas exister de responsabilité sans contrôle. Or, les moyens de grande information qui appartiennent à des entreprises privées échappent dans une large mesure au contrôle des Etats et cette situation se maintiendra nécessairement en raison des dispositions qui dans ces pays garantissent la liberté d'information (131).

Dans ces conditions, la responsabilité internationale des Etats ne pouvait être engagée éventuellement que du fait des services d'information relevant directement des gouvernements. Mais même dans cette hypothèse, on a justement fait valoir que dans bien des pays de tels services de radio ou de télévision échappent dans une large mesure au contrôle de l'Etat (quand leur fonctionnement est assuré, comme c'est le cas par exemple au Canada et au Royaume-Uni, par des organismes autonomes). Par conséquent, l'article XII du projet de déclaration de l'U.N.E.S.C.O. était inapplicable car il supposait un contrôle *a priori* de l'Etat sur le contenu des nouvelles et l'aliénation par conséquent de l'indépendance des médias. De nombreux Etats du Tiers-Monde d'ailleurs, conscients de l'exaspération qu'une telle proposition devait engendrer, ont contribué à soutenir les pays occidentaux pour obtenir le retrait d'un texte consacrant le contrôle de l'Etat sur l'information.

Mais le § 2 de l'article 2 du projet de Convention sur la liberté de l'information a également le mérite de marquer les limites du pouvoir discrétionnaire des Etats en consacrant le droit de libre critique notamment en matière politique. Le respect dû par les médias à certaines valeurs collectives n'exclut pas la non conformité aux vues exprimées par un gouvernement en matière de politique interne ou étrangère.

Cette observation permet peut-être de replacer dans un contexte plus juste le principe de non-intervention dans les affaires intérieures souvent allégué par les Etats pour s'opposer à la diffusion d'émissions ou de publications étrangères. On sait que ce principe, corollaire de la souveraineté, implique la condamnation de l'action impérative d'un ou plusieurs Etats qui, par pression diplomatique, usage de la force ou me-

(130) U.N.E.S.C.O., COM 74 (Conf. 616/5) (25 avril 1974).

(131) V. Lauterpacht, *Oppenheim's International law* (7th ed, 1963), 292-293 ; Wright, « Freedom and Responsibility in respect to Trans-National Communication », *Proceedings of the American Society of International Law* (1950), 95, 103-104.

nace d'en user, imposent ou cherchent à imposer leurs vues à un autre Etat dans une affaire d'ordre intérieur, relevant de la compétence de celui-ci (132).

Il faut donc qu'une « contrainte » soit exercée à propos d'une question qui relève strictement du domaine réservé des Etats. Mais si la coexistence pacifique exclut sans doute l'utilisation de la contrainte quelle qu'elle soit, et tout appel à la violence de la part des Etats et éventuellement des média (même de ceux qu'ils ne contrôlent pas...), elle n'interdit pas le libre échange des opinions. Discuter n'est pas intervenir... D'autre part, la notion de « domaine réservé » des Etats ne doit pas être délimitée de manière trop étroite. Il est sûr en tout cas qu'un domaine comme celui des droits de l'homme, qui est largement internationalisé aujourd'hui, ne fait plus partie de la compétence exclusive des Etats. Non seulement les Etats eux-mêmes peuvent désormais en débattre, mais les média ont tout à fait le droit — comme ils le font d'ailleurs couramment — d'évoquer ce genre de problème. Les droits de l'homme constituent une valeur internationalement protégée.

b) Le contrôle

La mise en œuvre de cette réglementation internationale ainsi précisée sinon controversée soulève bien des difficultés. Chaque Etat devrait naturellement prévoir des moyens nationaux de recours en cas de restriction à la libre circulation. Mais l'idéal serait d'instituer des moyens de surveillance de caractère international.

Dans le cadre européen, les organes de contrôle de Strasbourg — et dans son domaine propre la Cour des Communautés européennes — pourraient servir de frein au pouvoir discrétionnaire des Etats. Au niveau universel la faiblesse du mécanisme institutionnel mis en place dans le cadre du Pacte des Nations Unies n'investit peut-être pas le Comité des droits de l'homme d'une mission aussi spécifique (133).

La démarche sera sans doute plus empirique et plus progressive. On peut imaginer, sur une base bilatérale ou régionale, des organismes composés de représentants des Etats et des média concernés qui exami-

(132) Dictionnaire de la terminologie du droit international, p. 349.

(133) Dans la Convention européenne, les Etats reconnaissent les droits garantis à « toute personne relevant de leur juridiction ». Ce terme n'a pas une signification purement territoriale mais se rapporte à l'ensemble des compétences d'un Etat (décision de la Commission du 26 mai 1975, Chypre-Turquie). Donc, tout individu même domicilié à l'étranger qui serait victime d'un acte se rattachant à une compétence étatique est au bénéfice de la Convention.

Par contre le Pacte des Nations Unies détermine les destinataires des droits garantis de manière plus restrictive : « tous les individus se trouvant sur le territoire et relevant de la compétence d'un Etat contractant ». De plus, on sait que les procédures de contrôle sur plaintes sont simplement facultatives.

neraient les difficultés particulières qui s'élèveraient à propos de la libre circulation des émissions et des publications, notamment de la presse (134).

Il n'est pas impossible aussi, dans le cadre pan-européen, que soient créés des « Comités de travail » chargés de suivre les progrès accomplis dans l'exécution du programme d'Helsinki. Un Comité de la sorte pourrait s'attacher plus particulièrement à la réalisation « d'une plus large et plus libre circulation des informations... ».

Mais, il serait prudent d'arrêter là la prospective. Comme le confirmera certainement la suite des travaux de ce colloque la problématique que nous avons choisi d'étudier n'est pas simple. La libre circulation des informations apparaît sans doute comme une liberté revendiquée au nom des droits de l'homme et comme partie intégrante de la coexistence pacifique. Néanmoins, conçue comme un prolongement naturel de la liberté d'information, elle reçoit, de par ce fait même, des lectures encore différentes et son exercice est assez largement contrarié par certains gouvernements. La libre circulation des informations trouverait peut-être une assise plus claire si les Etats se mettaient d'accord sur le contenu des limitations dont elle serait éventuellement l'objet. Une telle réglementation internationale aurait le mérite de préciser les devoirs des différents média mais en même temps de réduire le caractère discrétionnaire des appréciations étatiques. Cela permettrait aussi d'éviter les détournements de pouvoir qui consistent à camoufler sous des raisons apparemment honorables de protection économique ou culturelle d'un pays, la volonté de porter atteinte au droit de tout homme à une information pluraliste. Il n'est pas douteux, enfin, que l'efficacité des règles internationales en la matière dépendrait en grande partie de la manière dont serait envisagé le contrôle de leur application. A cet égard, si dans un cadre relativement homogène comme celui du Conseil de l'Europe, il existe déjà des mécanismes qui peuvent être utilisés à cet effet, il n'est pas impossible d'imaginer, pour d'autres types de relations, des structures sans doute plus souples qui, sur une base souvent bilatérale, mériteraient d'atteindre la même fin.

Nous ajouterons enfin, qu'il paraît naturel que la circulation des informations ne se fasse pas à sens unique. Par un vaste mouvement d'aide, les Etats les plus défavorisés devraient pouvoir atténuer leur retard technologique et économique dans ces domaines. Une telle aspiration est parfaitement légitime, de même que n'apparaissent pas illé-

(134) Ces organismes régionaux seront bien entendu nécessaires dans le cadre d'une gestion collective de certains moyens d'information par exemple en matière de radiodiffusion directe par satellite. V. *L'utilisation de satellites de diffusion directe*, op. cit., p. 57.

gitimes certaines mesures de sauvegarde économique (voire culturelle) à l'égard de produits purement commerciaux, comme les films cinématographiques par exemple. Autre chose serait de prendre prétexte du déséquilibre quantitatif du flux d'informations pour s'opposer en fait à la liberté d'information. La libre circulation de la presse constitue à cet égard un test édifiant ; les conditions de travail des correspondants étrangers en constituent un second tout aussi important.

Nous nous sommes efforcés d'établir un bilan très général des problèmes que pose la libre circulation des informations. Nous savons fort bien que, en dehors de communautés internationales déjà homogènes, l'application d'un tel principe supposerait résolues de nombreuses difficultés de caractère technique, économique et surtout politique. Nous l'avons déjà dit, au cœur même de la lutte idéologique, le principe de libre circulation des informations et des opinions est dans son exécution un baromètre des tensions internationales. La tolérance réciproque est un facteur d'équilibre et de paix. Avec le temps... les Etats souverains y consentiront-ils les sacrifices nécessaires ?