

**DE L'U.I.T. À L'O.M.C. :
LES MUTATIONS
DU DROIT INTERNATIONAL
DES TÉLÉCOMMUNICATIONS (*)**

PAR

Franklin DEHOUSSE

ET

Tania ZGAJEWSKI

PROFESSEUR
À L'UNIVERSITÉ DE LIÈGE
ET AU COLLÈGE D'EUROPE

CONSEILLÈRE JURIDIQUE
À L'INSTITUT BELGE DES POSTES
ET TÉLÉCOMMUNICATIONS
CHARGÉE DE RECHERCHES
À L'UNIVERSITÉ DE LIÈGE

Le droit international des télécommunications a subi des mutations considérables au cours des dix dernières années. Il a dû gérer les répercussions de la numérisation. Il a dû prendre en considération les conséquences d'une vague de privatisations sur l'ensemble des continents. Il a enfin assisté à l'émergence d'une nouvelle organisation internationale : l'Organisation Mondiale du Commerce (O.M.C.). En même temps, l'Union Internationale des Télécommunications (U.I.T.) a connu des changements profonds. Les conférences de 1992 et de 1994 ont procédé à des réformes, qui concernent notamment la reconnaissance des acteurs privés, l'accélération de la procédure d'adoption des standards, et un accent plus grand sur les problèmes de développement.

Dans un contexte aussi nouveau, il est intéressant d'examiner les évolutions intervenues dans les mécanismes de coopération internationale. Il est aussi révélateur d'examiner les incidences d'une substitution d'une organisation internationale à l'autre. La comparaison est d'autant plus révélatrice que l'U.I.T. constitue une des plus vieilles organisations internationales à vocation universelle. Ses origines remontent à 1865, c'est-à-dire à la création de l'Union internationale du télégraphe. L'O.M.C., en revanche, constitue la plus jeune organisation à vocation universelle, dotée de pouvoirs inhabituels.

Dans une première partie, nous rappellerons l'évolution de l'U.I.T. (§ 1), son cadre institutionnel (§ 2), les règles applicables aux télécommunications (§ 3) et les récentes réformes (§ 4). Dans une seconde partie, nous examinerons le cadre institutionnel de l'O.M.C. (§ 5), les règles applicables aux télé-

(*) La présente étude constitue la version révisée et modifiée d'un cours réalisé en 1997 par F. DEHOUSSE, T. ZGAJEWSKI et D. GILLEROT.

communications (§ 6). Un des avantages de cette matière réside dans la conclusion rapide d'un accord sur la libéralisation du commerce des services de télécommunication de base, dès 1997.

Même si l'O.M.C. demeure une organisation internationale fort jeune à l'heure actuelle, quelques comparaisons utiles peuvent déjà être faites entre les deux organisations. Ces comparaisons éclairent, à notre avis, l'évolution probable à moyen terme du droit international économique. Elles indiquent en effet un renforcement du rôle des organismes privés dans la coopération internationale, un effritement des préoccupations liées au développement, et une tentative de dépasser les limitations classiques de la coopération intergouvernementale.

PREMIÈRE PARTIE

L'Union internationale des télécommunications

Le rôle de l'U.I.T. consiste à réguler le développement des télécommunications au plan mondial. Il s'agit d'établir un ensemble cohérent de règles internationales en vue d'assurer des systèmes de communications efficaces entre les différentes nations du monde.

§ 1^{er}. — LA NAISSANCE ET LE DÉVELOPPEMENT DE L'U.I.T.

L'Union Internationale des Télécommunications (U.I.T.) constitue une des plus anciennes organisations internationales. Au départ, elle visait à définir les règles internationales applicables au trafic télégraphique. Par la suite, elle a été chargée de missions de plus en plus diverses. En 1947, elle est devenue une institution spécialisée du système des Nations Unies.

1.1. — *La création de plusieurs organisations internationales*

1.1.1. *L'Union Internationale des Télégraphes (U.I.T.)*

En 1865, le renforcement de la coopération internationale entre États a été imposé par la nécessité d'assurer l'interconnexion entre les différents réseaux nationaux de télégraphes. Il existait déjà une coopération bilatérale et multilatérale entre les États européens, mais elle ne suffisait plus à garantir un développement efficace de la télégraphie internationale (1). Une

(1) Cette coopération bilatérale et multilatérale s'exprimait dans diverses conventions télégraphiques concurrentes : la Convention de Stuttgart (Union télégraphique germano-autrichienne), la Convention de Berne (Union télégraphique de l'Europe de l'ouest) et la Convention de

harmonisation technique plus globale s'imposait. Seule une organisation internationale pouvait atteindre un tel objectif. L'Union Internationale des Télégraphes fut créée à cette fin, par le traité de Paris de 1865. En même temps, un règlement télégraphique unique fut élaboré.

A cette époque, l'Union réunissait essentiellement des pays européens. Elle adoptait des règlements pour assurer l'uniformité des tarifs, des codes utilisés, des connexions et d'autres questions opérationnelles. En 1868, un Bureau International permanent avait été établi à Berne pour assurer le travail administratif. Il faut noter que, à l'origine, ni le Royaume-Uni, ni les États-Unis ne participaient aux travaux de l'Union.

Quelques années plus tard, le développement très rapide du téléphone posa des problèmes similaires. Son développement international se trouvait conditionné par une harmonisation de nombreux aspects techniques. En 1885, lors d'une conférence à Berlin, la téléphonie fut reconnue comme une compétence de l'Union. Il s'agissait alors d'une compétence modeste, puisqu'elle permit simplement de définir la durée des communications internationales. Ceci a rendu possible l'extension ultérieure des pouvoirs et des compétences de l'Union.

1.1.2. *L'Union de la Radio Télégraphie (U.R.T.)*

Les communications radiophoniques, en revanche, ne suivirent pas la même évolution. Au début du XX^e siècle, la technologie radio vit le jour. Elle suscita une certaine méfiance des opérateurs du câble téléphonique. Ceux-ci craignaient l'apparition de ce nouveau concurrent sur leur marché (2). Aussi, au départ, ils réussirent à limiter les communications radiophoniques aux communications maritimes. La coopération internationale se développa toutefois très rapidement.

En 1906, une conférence radiotélégraphique organisée à Berlin permit d'obtenir un accord sur des règles spécifiques pour la gestion des radiocommunications maritimes. Cet accord concernait la réglementation des radiotélégraphes, l'allocation des bandes de fréquences et les procédures pour l'établissement d'une nouvelle station radio (3). En même temps, l'Union de la Radio Télégraphie fut créée (U.R.T.). La mise en œuvre des règlements fut confiée au Bureau International de l'Union Internationale des Télégraphes. Cet organe ne possédait aucun pouvoir de contrainte sur les États membres.

Bruxelles (participation de pays des deux groupes). Voy. J. GARMIER, *L'U.I.T. et les télécommunications par satellites*, Bruxelles : Bruylant, 1975, pp. 283-284.

(2) Pour plus de détails, voy. LYALL, «Posts and Telecommunications», in O. SCHACHTER and C. JOYNER eds., *United Nations Legal Order*, vol. 2, A.S.I.L., 1995, pp. 789-823.

(3) Convention de la radio-télégraphie (Protocole final et Régulations), Nov. 3, 1906.

1.1.3. *Le rapprochement des deux organisations*

La première guerre mondiale accéléra beaucoup le développement technologique dans le domaine des télécommunications. A partir des années 20, la demande croissante pour les communications internationales, par la multiplication des problèmes d'interconnexion et de standards qu'elle entraînait, rendit les systèmes de téléphones et de télégraphes de plus en plus complexes. Les pays membres de l'Union Internationale des Télégraphes réalisèrent qu'il convenait de développer une nouvelle fois leur coopération. Deux comités consultatifs internationaux, l'un en charge des matières liées à la télégraphie (C.C.I.T. — Comité consultatif international télégraphique) et l'autre à la téléphonie (C.C.I.F. — Comité consultatif international téléphonique), furent instaurés (4).

1.1.4. *La naissance de l'Union Internationale des Telecommunications (U.I.T.)*

En 1932, à Madrid, la fusion de l'Union de la Radio Télégraphie et de l'Union Internationale des Télégraphes fut décidée pour constituer une instance internationale en charge des télécommunications internationales en général : l'Union Internationale des Télécommunications (U.I.T.). A cette occasion, une Convention internationale des télécommunications unique fut adoptée (5). Une révision des règlements télégraphiques, téléphoniques et des radiocommunications fut également opérée. Cette fusion se révéla relativement facile à mettre en œuvre. En effet, pendant des années, l'URT avait utilisé les règlements des télégraphes pour les dispositions manquantes dans ses propres règlements (6).

1.2. — *L'intégration de l'U.I.T. au sein du système des Nations Unies*

L'U.I.T., composée depuis sa création essentiellement de membres européens, a longtemps été confrontée à une méfiance des États-Unis. Ceux-ci redoutaient la primauté reconnue par l'organisation aux opérateurs publics. Contrairement aux pays européens où les télécommunications relevaient de monopoles étatiques, des entreprises privées avaient pris cette industrie en charge aux États-Unis. Ceux-ci ne souhaitaient pas soumettre des entreprises privées à une réglementation internationale, définie par des entreprises publiques de surcroît. Bien qu'ils aient envoyé des observateurs aux

(4) En 1958, ces deux comités consultatifs fusionnèrent pour former le C.C.I.T.T. (Comité consultatif international télégraphique et téléphonique).

(5) Convention des télécommunications, Dec. 9, 1932.

(6) Pour plus de détails, voy. M. ZACHER and B. SUTTON, *Governing Global Networks, International Regime for Transportation and Communications*, Cambridge University Press, 1996, pp. 127-180.

conférences, ils n'acceptèrent pas de se soumettre aux règlements de l'U.I.T. avant la fin de la deuxième guerre mondiale. En 1947, l'U.I.T. devint une institution spécialisée des Nations Unies, lors de sa conférence administrative et de plénipotentiaires à Atlantic City (7).

Lors de cette transformation, la mission de l'U.I.T. a été accrue par un élargissement de son rôle à la fixation des normes et la gestion du spectre radioélectrique. Un comité international d'enregistrement des fréquences (I.F.R.B. — International frequency registration board) fut créé. Il détenait des fonctions administrative et consultative dans l'allocation des fréquences et dans l'établissement de procédures pour l'utilisation des fréquences. Il pouvait ainsi présenter des propositions de compromis en cas de conflit dans l'utilisation des fréquences. Cela le renforça dans ses rapports avec les États membres.

À partir des années 60, les préoccupations des pays en développement suscitèrent des problèmes au sein de l'U.I.T. L'attribution de positions de satellites sur orbite géostationnaire et des fréquences radio associées attisait les tensions, déjà existantes dans le système des Nations Unies. Les pays en développement formèrent au fil du temps une majorité des membres de l'U.I.T. Par conséquent, le système « un État, un droit de vote » leur permit d'utiliser cette enceinte comme un forum pour promouvoir leurs intérêts, à savoir : réserver des positions de satellites sur orbite géostationnaire aux pays qui n'étaient pas capables d'exploiter de telles ressources dans l'immédiat et opérer un élargissement des tâches de l'Union à la promotion de l'assistance technique aux pays en développement.

La conférence de Nice de 1989 introduisit des nouveautés structurelles qui répondent à ces pressions. Elle a créé un nouvel organe permanent, le bureau de développement des télécommunications (T.D.B.) (8). Elle a introduit dans la Constitution (9) de l'U.I.T. sa mission d'assistance technique au même titre que sa mission concernant les matières techniques. Les changements apportés en 1989 n'ont toutefois pas pu entrer en vigueur. Les textes constitutifs adoptés à Nice requéraient un certain nombre de ratifications pour devenir contraignants. Entre temps, des changements plus importants ont été réalisés dès 1992.

(7) Convention internationale des télécommunications, Annexe V, Oct. 2, 1947.

Cette Annexe V contient l'accord passé entre l'U.I.T. et l'O.N.U. Il a été signé en réalité à Lake Success en août 1947. Son article 1^{er} prévoit que « Les Nations Unies reconnaissent l'U.I.T. comme l'institution spécialisée chargée de prendre toutes les mesures appropriées conformes à son Acte constitutif pour atteindre les buts qu'elle s'est fixés dans cet Acte. ». Cet accord ne constituait qu'une première étape dans le processus d'intégration de l'U.I.T. à l'O.N.U. En 1959, l'U.I.T. adhéra au régime commun des conditions de service, de traitements, de pensions, etc.

(8) La Constitution de Nice ajoute le Bureau de développement des télécommunications dans le texte de la Convention de Nairobi (art. 5).

(9) Constitution art. 1 § 14.

1.3. — *La refonte de l'U.I.T. de 1992*

L'U.I.T. a approuvé lors de la conférence de Genève de 1992 une réorganisation interne fondamentale (10). Les nouvelles exigences du secteur des télécommunications, et spécialement les avancées technologiques importantes, appelaient un processus de prise de décision moins lourd, surtout au niveau de l'établissement de standards. La réglementation radio devait également être adaptée, compte tenu de la demande croissante de bandes de fréquences par le développement des technologies sans fil et spatiale.

Le travail au sein de l'U.I.T. a été complètement restructuré et divisé en trois secteurs. Chacun de ces secteurs est doté de conférences mondiales, et parfois, régionales, d'un bureau permanent et de commissions d'études. En outre, les attributions des comités consultatifs (C.C.I.R. et C.C.I.T.T.), du I.F.R.B. et du T.D.B. ont été absorbées par ces secteurs et réparties entre ceux-ci. Ces trois secteurs correspondent en fait aux trois pôles fondamentaux des activités de l'U.I.T. Il s'agit du secteur de la normalisation (représentant les activités du C.C.I.T.T. et le travail de normalisation du C.C.I.R.), du secteur des radiocommunications (absorbant le reste des activités du C.C.I.R. et l'I.F.R.B.) et du secteur du développement (recueillant les responsabilités du T.D.B.). C.C.I.T.T., C.C.I.R., I.F.R.B. et T.D.B. ont donc disparu pour se fondre dans la nouvelle structure de l'U.I.T.

1.3.1. *Le secteur de la normalisation des télécommunications (en anglais abrégé I.T.U.-T.)*

Ce secteur reprend les activités du C.C.I.T.T. et le travail de normalisation du C.C.I.R. Il a pour membres les administrations de tous les États de l'Union et les entités ou organisations agréées conformément aux dispositions pertinentes de la Convention (Constitution, art. 17 et Convention, art. 19). Ce secteur de la normalisation des télécommunications est coordonné par un bureau dit «Bureau de la normalisation des télécommunications» (Constitution, art. 20 et Convention, art. 15). Il a comme objectif la normalisation des télécommunications à l'échelle mondiale.

A cette fin, des commissions d'études sont établies (Constitution, art. 19 et Convention art. 14). Elles se penchent sur des questions techniques, d'exploitation et de tarification. Ceci couvre l'interconnexion, la structure des réseaux, les codes de transmission, la compatibilité et la performance des systèmes de télécommunications, les principes de tarification internationale et les questions liées à la comptabilisation entre systèmes nationaux (pays de destination, de transit et de départ). Sur base des résultats de leurs travaux, ces commissions émettent des projets de recommandation. Ceux-ci

(10) Cette réorganisation est entrée en vigueur à partir du 1^{er} mars 1993. (voy. C. LONG, *Telecommunications Law and Practice*, 2nd edition, Sweet & Maxwell, London, 1995, p. 204).

doivent être approuvés par la Conférence mondiale de normalisation des télécommunications, convoquée tous les quatre ans. Une majorité simple permet l'approbation de la recommandation. Une procédure d'urgence existe. Ces standards ne sont pas juridiquement contraignants pour les États membres, mais ils sont en général respectés car ils sont le fruit de la sagesse collective.

1.3.2. *Le secteur des radiocommunications (en anglais abrégé I.T.U.-R.)*

Ce secteur reprend les attributions du C.C.I.R. non reprises par l'I.U.T.-T. et l'I.F.R.B. Les membres de ce secteur sont également les administrations de tous les membres de l'Union et les entités ou organisations agréées conformément aux dispositions pertinentes de la Convention (Constitution, art. 12 et Convention, art. 19). Un Bureau des radiocommunications organise et coordonne le secteur (Constitution, art. 16 et Convention, art. 12).

Deux objectifs ont été confiés au secteur des radiocommunications (Constitution, art. 12). D'une part, il assure une utilisation rationnelle, équitable, efficace et économique du spectre des fréquences radioélectriques par tous les services de radiocommunications, y compris ceux qui utilisent l'orbite de satellites géostationnaires. D'autre part, il procède à des études concernant la gamme des fréquences et il prépare des recommandations relatives aux radiocommunications. Les commissions d'études mises sur pied (Constitution, art. 15 et Convention, art. 11) se concentrent particulièrement sur les questions courantes d'utilisation du spectre radioélectrique, sur la performance des systèmes radioélectriques, sur le fonctionnement des stations de radiocommunication et sur les questions liées à la détresse et à la sécurité. Les projets de recommandation sont approuvés par une assemblée des radiocommunications associée à la Conférence (Convention, art. 8 et Constitution, art. 13, point 3).

À côté des commissions d'études, le Comité du Règlement des radiocommunications a repris toutes les fonctions de l'ex-I.F.R.B. (Constitution, art. 14 et Convention, art. 10). Il s'occupe principalement de la gestion efficace du spectre radio et de l'examen et de l'enregistrement des assignations de fréquences. Il interprète également le règlement radio, et il veille à son respect (11).

Pour le reste, le secteur des radiocommunications fonctionne de façon quasiment similaire à celui du secteur de normalisation. Une conférence mondiale des radiocommunications est convoquée, en principe, tous les deux ans (Constitution, art. 13 et Convention, art. 7). Elle a pour tâches essentielles de réviser partiellement ou totalement le Règlement des radio-

(11) Voy. C. KENNEDY et M. PASTOR, *An introduction to International Telecommunications Law*, Artech House, Norwood, 1996, p. 33.

communications et de traiter toute autre question de caractère mondial inscrite à son ordre du jour.

1.3.3. *Le secteur du développement des télécommunications (en anglais abrégé T.D.S.)*

Ce secteur recueille les attributions de l'ex-T.D.B., encourage la coopération internationale en vue d'atteindre une plus grande harmonisation et d'améliorer le développement des services et infrastructures de télécommunications, notamment dans les pays en voie de développement, en offrant, organisant et coordonnant les activités de coopération et d'assistance technique. Dans ce but, une coopération étroite existe avec les deux autres secteurs en ce qui concerne la répartition des questions à étudier relatives au développement (Constitution, art. 21).

Comme les deux autres secteurs, le secteur du développement des télécommunications a sa conférence mondiale de développement des télécommunications (Constitution, art. 22 et Convention, art. 16). Cette dernière détermine des programmes de travail et établit des directives en vue de définir les questions et priorités relatives au développement des télécommunications. Elle peut constituer des commissions d'études (Convention, art. 17).

§ 2. — LE CADRE INSTITUTIONNEL ACTUEL DE L'U.I.T.

2.1. — *Les instruments juridiques*

2.1.1. *La Constitution et la Convention*

L'U.I.T. repose, depuis 1973, sur deux textes fondamentaux qui lient les États membres : une Constitution et une Convention. Ces textes peuvent être amendés ou changés au cours de la conférence de plénipotentiaires, organe suprême de l'Union, chaque fois qu'elle se réunit. Les nouvelles versions devront ensuite être ratifiées, sous forme d'un instrument unique, par les membres de l'U.I.T. (Constitution, art. 52). La Constitution définit les objectifs essentiels et les principes fondamentaux de l'Union, sa composition, les droits et obligations de ses membres (12). Elle est peu révisée. La Convention complète la Constitution et concerne le fonctionnement même de l'Union. Elle a souvent été révisée (13). A l'heure actuelle, l'U.I.T. fonctionne sur la base de la Constitution et de la Convention adoptées à Genève en 1992, et révisées à Kyoto en 1994. De nouveaux changements doivent

(12) L'U.I.T. comprend + 185 membres.

(13) De nouveaux amendements à la Constitution et à la Convention ont été apportés lors de la Conférence de Mineapolis en 1998. Ils n'entreront toutefois en vigueur qu'en l'an 2000.

néanmoins intervenir, suite à la conférence de plénipotentiaires, qui a eu lieu à Minneapolis en 1998 (14).

Depuis la conférence de Nice, en 1989, il existe une volonté d'accroître la stabilité des textes constitutifs de l'U.I.T. La Constitution et la Convention de Nice de 1989 avaient été adoptées dans ce but. Toutefois, l'entrée en vigueur de ces textes avait été régie par des dispositions d'un genre nouveau. Auparavant, une date était spécifiée. Une fois atteinte, les nouveaux textes s'appliquaient aux États qui les avaient ratifiés. Dans la pratique, ils s'appliquaient même aux autres. Les textes constitutifs de Nice, en revanche, exigeaient un certain nombre de ratifications. Celles-ci n'ont jamais été obtenues. De nouveaux textes constitutifs ont par conséquent été adoptés à Kyoto en 1992, et ils ont repris les anciennes modalités d'entrée en vigueur (15).

2.1.2. *Les règlements administratifs*

La Constitution et la Convention sont complétées par deux Règlements administratifs d'une grande complexité technique, qui lient tous les Membres : le Règlement des télécommunications internationales (R.T.I.) et le Règlement des radiocommunications (R.R.) (Constitution, art. 4). Pour les radiocommunications, le R.R. attribue les fréquences aux différents types de services au niveau mondial. Le R.R. s'impose aux réglementations nationales au sens où celles-ci ne peuvent être en contradiction avec ce dernier (16).

2.1.3. *Les résolutions et les recommandations*

A côté de ces instruments, il existe une troisième catégorie de règles : les résolutions et les recommandations. Les membres de l'Union sont liés par la Constitution, la Convention et les Règlements administratifs (Constitution, art. 6). En revanche, les autres instruments ne les lient pas au sens juridique strict, soit parce qu'ils souffrent d'une formulation trop générale, soit parce qu'il n'existe pas de mécanisme de contrôle ou de règlement des conflits. Toutefois, lorsque les résolutions ou les recommandations sont approuvées, elles acquièrent une grande influence. Elles sont presque toujours suivies, car elles sont considérées comme le reflet de la sagesse de la communauté internationale (composée pour partie du secteur public et pour partie du secteur privé) qui les a adoptées.

(14) Les changements apportés par cette conférence sont limités. Par ailleurs, comme ils ne sont pas entrés en vigueur, ils ne sont pas repris dans le présent commentaire.

(15) Sur ces problèmes techniques, voy. N. BLOKKERS, *Law of the international organizations*, Kluwer, 1995, § 1495.

(16) Voy. A. BENSOUSSAN, *Les télécoms et le droit. — Mémento-guide Alain Bensoussan*, 2^e édition, Hermès, Paris, 1996, p. 399.

2.2. — *Les organes de l'U.I.T.*

Les organes de l'U.I.T. se subdivisent en trois groupes : les organes pléniérs, les organes exécutifs et les organes *ad hoc*. Leur organisation a été souvent modifiée au fil des décennies. Cela explique la difficulté de s'orienter au sein de cette constellation mouvante de groupes de travail.

2.2.1. *Les organes pléniérs*

La Conférence de plénipotentiaires (Constitution, art. 8 et Convention, art. 1) est l'organe suprême de l'Union. Elle se réunit tous les quatre ans, pour une durée de quatre semaines maximum (17). Tous les États membres y sont représentés (à l'heure actuelle, il y en a environ 185 (18)) et y disposent d'une voix. Elle détermine la politique générale, établit le budget, fixe l'agenda des conférences de l'Union, approuve les comptes, apporte des amendements à la Constitution et à la Convention, conclut ou révisé les accords entre l'Union et d'autres organisations internationales, et nomme des membres de plusieurs organes de l'Union.

Les conférences mondiales ou régionales sont convoquées pour traiter de questions de télécommunication particulières de nature mondiale ou régionale. Les assemblées de radiocommunication sont associées aux conférences mondiales des radiocommunications en vue d'améliorer l'efficacité et la productivité du secteur. Elles ont donc lieu en même temps que lesdites conférences et sont convoquées de la même manière (Convention, art. 3). Elles établissent les bases techniques nécessaires aux travaux des conférences mondiales de radiocommunications et donnent suite à toutes les demandes desdites conférences (Constitution, art. 13).

2.2.2. *Les organes exécutifs*

Le Conseil se compose de 43 membres, nommés par la Conférence de plénipotentiaires (Convention, art. 4 § 1). Ces membres doivent être représentatifs des différentes régions du monde (Constitution, art. 9 § 1 *a*). Il dirige l'Union dans l'intervalle qui sépare deux conférences. Il prend les mesures en vue de mettre en œuvre les instruments juridiques de l'Union (Constitution, Convention, règlements administratifs), ainsi que les décisions prises à l'occasion des conférences et réunions de celle-ci. Il examine également les grandes questions de politique des télécommunications, se charge de la supervision financière des organes permanents de l'Union et de la coordination du travail de l'Union (Constitution, art. 10).

(17) Acte final de la Conférence de plénipotentiaires, Kyoto, 1994 — Résolution 4.

(18) Voy. *op. cit.*, p. 64.

La gestion administrative quotidienne de l'Union est assurée par un secrétariat général (Constitution, art. 11). Cet organe est permanent. Il est dirigé par un secrétaire général, nommé pour quatre ans par la Conférence de plénipotentiaires. Le secrétaire général est le représentant légal de l'Union. Il est responsable, notamment, de la gestion globale des ressources de l'Union, de la coordination des activités du secrétariat général et des trois secteurs, de l'établissement de différents rapports dont le rapport annuel sur l'évolution de l'environnement des télécommunications dans lequel il émet des recommandations relatives à la politique et à la stratégie future de l'Union (Convention, art. 5). Il est conseillé et assisté dans sa tâche par un Comité de coordination (Convention, art. 6). Ce dernier l'aide dans son travail de coordination et dans l'élaboration des politiques et des plans stratégiques de l'Union.

2.3. — *Les Membres de l'U.I.T.*

Les membres de l'U.I.T. sont les États. Toutefois, hormis les administrations des États membres, d'autres entités peuvent participer aux travaux d'un des secteurs de l'Union. Il s'agit d'organismes du secteur privé et du secteur public (Convention, art. 19). Ces entités sont également dénommées «membres».

2.4. — *Le règlement des différends*

L'U.I.T. ne dispose pas d'un véritable mécanisme de contrainte sur les États membres. Les décisions prises par les organes de l'Union constituent ce que l'on appelle du «soft law» (19). Cela signifie que la force contraignante de actes pris reste faible puisqu'il n'existe pas de force publique internationale. Tout le système repose, dès lors, sur la reconnaissance par les États membres de la nécessité d'avoir un comportement responsable (20). En d'autres termes, les États pourraient autoriser sur leur territoire les communications comme ils l'entendent. En pratique, l'anarchie empêchera chacun d'entre eux de mettre à exécution ses intentions. Il existe ainsi une obligation pratique de coopérer, imposée d'abord par les lois de la physique, et non celles du droit international (21).

Cette entente obligée ne va pas toujours de soi. Des conflits peuvent surgir. Dans cette hypothèse, il existe une disposition qui, bien que limitée, permet de régler le différend ainsi survenu (Constitution, art. 56 et Protocole facultatif concernant le règlement obligatoire de différends). Elle pré-

(19) Pour plus de détails, voy. LYALL (1995), p. 805.

(20) Pour plus de détails, voy. LYALL (1995), pp. 805.

(21) Sur ce thème, voy. CREGG, «Capitalizing on national interest : the management of international telecommunications conflict by the International Telecommunications Union», 45 *Law and contemporary problems* 37-52 (1982).

voit que tout conflit futur peut être réglé par voie de négociation, par voie diplomatique, suivant les procédures établies par traité ou par l'arbitrage dont la procédure est définie par la Convention.

2.5. — *Le financement de l'U.I.T.*

La plupart des institutions spécialisées des Nations Unies sont financées par les contributions versées par les États membres, dont le montant est évalué sur base du produit national brut. Le financement de l'U.I.T. repose sur un principe différent. Chaque État membre détermine lui-même le montant de la contribution qu'il entend offrir à l'U.I.T. Il sélectionne, dans un tableau préétabli, une classe de contribution définie en fonction du nombre d'unités qu'elle contient ou de la fraction d'unité qu'elle contient (Constitution, art. 28, 2. et Convention, art. 33). La classe de contribution la plus élevée comporte 40 unités. Naturellement, si un État membre exprime le désir d'apporter une contribution de plus de 40 unités, il ne rencontrera aucune objection. La classe de contribution la moins élevée comprend 1/16 d'unité. Cette classe est surtout destinée aux pays en voie de développement.

Ce système est contesté. Les pays en développement préfèrent la méthode classique, qui les favorise davantage vu qu'elle ne laisse aucune marge de manœuvre aux contributeurs (22). Les pays développés considèrent parfois également ce système avec méfiance, puisqu'il débouche sur une contribution plus élevée de leur part, sans la moindre compensation dans les droits de vote. Le système «un État, un droit de vote» (Constitution, art. 16) ne lie pas du tout le pouvoir de vote à la contribution financière.

Cette dernière réaction explique la résistance à l'accroissement des responsabilités de l'U.I.T. dans le domaine du développement. De manière révélatrice, les pays développés choisissaient naguère les classes de contribution les plus élevées. De nouvelles classes, plus élevées encore, ont été définies à la Conférence de Nairobi en 1982. Elles n'ont été choisies par aucun État membre.

§ 3. — LE CADRE RÉGLEMENTAIRE

3.1. — *La gestion du spectre radioélectrique*

Le spectre radioélectrique nécessite l'intervention d'une instance régulatrice. Les bandes de fréquences disponibles sont limitées. Certes, le progrès technologique augmente les capacités d'utilisation. Toutefois, en même

(22) Voy. LYALL (1995), p. 790.

temps, il accroît la demande de nouveaux services. De plus, nombre d'États refusent souvent de changer leurs fréquences une fois qu'elles ont été attribuées. Il faut pouvoir assurer une gestion efficace qui permette l'utilisation la plus intense des fréquences tout en évitant les interférences.

L'intervention des autorités publiques s'effectue tant au niveau national qu'international, en fonction de la portée des transmissions. Cette intervention remplit deux fonctions essentielles. D'une part, elle réserve des fréquences pour certains services. D'autre part, elle partage les fréquences utilisables entre les différents opérateurs par l'octroi de droits de transmission.

L'U.I.T. assure cette gestion au niveau international (23). Pour cela, elle exerce plusieurs fonctions. D'abord, elle fixe des standards techniques. Ceux-ci permettent de maîtriser la puissance, les techniques de modulation et les autres propriétés techniques des transmissions radio. Ensuite, elle assigne les fréquences aux différentes utilisations possibles. Enfin, elle opère le partage des bandes de fréquences entre les États. Ainsi, elle définit les conditions nécessaires pour que les utilisateurs puissent émettre sans interférences.

3.1.1. *La fixation de normes techniques*

L'U.I.T. établit les caractéristiques techniques et les méthodes d'exploitation des services et systèmes de radiocommunication. Ainsi, pour lancer les réseaux de satellites de télécommunications à basse altitude à partir de 1998 (Iridium, Teledesic, etc.), il a fallu définir une série de règles techniques.

3.1.2. *L'attribution de bandes de fréquences entre les différents services*

La rareté du spectre des fréquences a deux formes. D'une part, les fréquences utilisables sont limitées. D'autre part, les bandes de fréquences utilisables ne sont pas toutes adaptées à la transmission de tous les services. Ainsi, certaines fréquences sont plus adaptées pour la radiodiffusion que pour les services de télécommunications et vice versa.

Le problème des interférences présente une importance particulière dans les communications par satellite. Les émissions des satellites produisent des interférences au sol. Dès 1957, le passage de Spoutnik au-dessus du territoire des États-Unis mit cela en évidence. En sens inverse, les communications des satellites peuvent être perturbées par les émissions au sol, ou en provenance d'autres satellites. Ces interférences ne perturbent pas seulement les communications du satellite, mais avant tout les communications avec le satellite. La moindre dégradation des signaux peut rendre un satel-

(23) L'objet de sa mission est énoncé dans l'art. 1, § 2 a) et b) de la Constitution.

lite tout à fait incontrôlable. Aussi, la définition d'un régime très précis des fréquences apparaît indispensable.

Le rôle de l'U.I.T. consiste à identifier et à attribuer les bandes de fréquences entre les différentes activités envisagées. Cette opération se déroule lors des Conférences mondiales de radiocommunication. L'attribution des fréquences est enregistrée dans la table des attributions de fréquences. Celle-ci fait partie intégrante de la réglementation radio. Tous les États membres doivent s'y soumettre. Le caractère contraignant de ces actes est malgré tout limité. Les États ont la possibilité de dévier de ce système. Ils conservent la compétence d'octroyer des licences de communication et de diffusion sur leur propre territoire. Toutefois, ils doivent notifier à l'U.I.T. les divergences qu'ils veulent introduire au niveau de l'utilisation de fréquences. Les autres États membres doivent également être informés. Les autorités nationales réglementaires de chaque pays interviennent. Elles déterminent, pour leur propre pays, la façon de distribuer les droits de transmission de ces services aux opérateurs. Ceci repose en général sur un système d'octroi de licence. Un contrôle *a priori* s'impose, ce qui crée naturellement des contraintes administratives.

3.1.3. *Le partage international des fréquences*

Il faut souvent prévoir une étape supplémentaire avant la distribution des droits de transmission ou de licence. Dans certaines régions, l'attribution des fréquences à des services spécifiques ne suffit pas à éviter des interférences. L'octroi de licences dans différents États voisins peut entraîner un phénomène de saturation des fréquences. Dans ce cas, il faut prévoir le partage de ces bandes de fréquences entre les pays de la région. L'U.I.T. intervient également à ce niveau sans négliger les tractations régionales, voire bilatérales, qui permettent parfois de résoudre cette question à plus petite échelle et plus rapidement.

En 1947, l'U.I.T. avait tenté de résoudre toute possibilité d'interférence régionale par la fixation *a priori* d'un plan de partage équitable des bandes de fréquences entre les États. Le Comité international de l'enregistrement des fréquences (I.F.R.B., International frequency registration board) avait été créé pour mettre ce plan en œuvre. Il devait tenir un registre de l'attribution des fréquences (Master International frequency register). Ce système est devenu désuet, car il ne reprenait que certains services. Les services restants représentant aujourd'hui la majorité de services utilisés. L'allocation des fréquences intervient actuellement selon un système *a posteriori*. Les États entrent des demandes d'attribution. Si celles-ci sont conformes aux règlements radio et ne sont pas susceptibles de générer des interférences avec des bandes de fréquences déjà octroyées, elles sont attribuées et enregistrées. Il s'agit donc d'un système du «premier arrivé, premier servi». Cette méthode se traduit souvent par un rapport de forces entre les États,

et elle a été critiquée par les pays en développement. Toutefois, dans la plupart des cas, la question ne se pose même pas. Les États préfèrent suivre la voie de coopération bilatérale. Cette coopération apparaît la meilleure solution. Les interférences provoquent un désagrément général, tant pour celui qui interfère que celui chez qui on interfère.

3.2. — *La gestion des orbites géostationnaires*

3.2.1. *Le problème posé par l'orbite géostationnaire*

Dans le domaine satellitaire, le rôle de l'U.I.T. ne se limite pas seulement à l'attribution de fréquences.

L'orbite géostationnaire se situe à quelque 35.800 kilomètres de la surface de la Terre, au-dessus de l'équateur. Elle présente une caractéristique particulière. Situés à cette distance, les satellites accompagnent la planète dans son mouvement. Ainsi, ils demeurent en permanence situés à une même distance des points de contact sur le sol. Bien évidemment, ceci offre un avantage considérable pour les communications. Trois satellites seuls espacés sur orbite géostationnaire permettent de couvrir l'ensemble de la terre. Aussi, cette orbite a été extrêmement convoitée depuis les débuts de la conquête de l'espace. Par conséquent, la position de satellites sur orbite géostationnaire demande une gestion (24).

Comme les fréquences, l'orbite géostationnaire est une ressource rare. Cette rareté est accentuée par l'utilisation du spectre radioélectrique. Le facteur déterminant pour une utilisation efficace de l'orbite géostationnaire réside dans l'espace séparant les différents satellites. Les transmissions à partir de satellites différents, utilisant les mêmes fréquences vers des points sur la surface terrestre, peuvent causer des interférences s'ils ne sont pas suffisamment éloignés. Bien que les bandes de fréquences disponibles augmentent suite au développement technologique, il faut nécessairement gérer cet espace limité.

La compétence de l'U.I.T. pour réglementer l'orbite géostationnaire lui a été naturellement reconnue (25). Elle a été vue comme une extension de sa compétence initiale de gestion du spectre des fréquences radioélectriques. Les satellites utilisant le spectre radioélectrique en concurrence avec d'autres utilisations. Cette tâche n'a cependant pas toujours été facile.

(24) Pour une analyse récente de cette question, voy. WHITE, «International regulation of the radio frequency spectrum and orbital positions», 2 *Telecommunications and space journal* 329-350 (1995).

(25) Pour une analyse détaillée de la gestion des satellites au sein de l'U.I.T., voy. C. KENNEDY and M. PASTOR, *An Introduction to International Telecommunications Law*, Artech, Boston, 1996, pp. 47-83, et R. FRIEDEN, *International Telecommunications Handbook*, Artech, Boston, pp. 207-255.

La question des communications spatiales a été invoquée pour la première fois au sein de l'U.I.T. en 1959 lors de la Conférence administrative mondiale radio. Néanmoins, il fallut attendre plusieurs années avant qu'une véritable coordination n'intervienne concernant l'allocation des fréquences aux communications spatiales.

A partir de 1971, de grands progrès ont été réalisés. Une procédure de planning à long terme pour la gestion des positions orbitales a été lancée. Au niveau de la coordination et de l'enregistrement, un État qui voulait exploiter une station spatiale sur orbite géostationnaire devait notifier cela à l'I.F.R.B. cinq ans à l'avance. Cette exigence permettait à l'I.F.R.B. de déterminer pour les stations spatiales les positions orbitales et les fréquences qu'elles pourraient utiliser. Si certaines propositions paraissaient susceptibles de causer des interférences avec d'autres stations existantes, le pays en question devait engager une procédure de coordination avec les autres pays concernés.

Cette procédure correspond au système «premier arrivé, premier servi». Le premier à demander l'assignation d'une fréquence et d'une position orbitale sur le premier à être servi. Le droit du premier occupant est ainsi consacré. Cette procédure fut rapidement contestée par les pays en développement. Ceux-ci n'avaient pas les capacités nécessaires pour exploiter des stations spatiales et ils craignaient d'être évincés à terme du segment spatial. Or, l'accès au segment spatial paraissait essentiel au développement de réseaux modernes de communications. A partir de ce moment-là, l'orbite géostationnaire a été considéré comme une ressource rare au même titre que le spectre radioélectrique. Par conséquent, une résolution (la résolution SPA 2-1) avait affirmé la nécessité d'y assurer un accès égal aux différents pays. Cette acceptation devait en principe servir de base à une procédure de planning *a priori*.

Dans les années 70, des conflits se sont néanmoins développés entre les pays développés et les pays en voie de développement. Ces derniers devenaient de plus en plus nombreux au sein de l'U.I.T. En 1979, ils représentaient deux tiers des membres et ils ont pu ainsi faire valoir leur majorité dans les négociations concernant les positions orbitales. Un plan d'allocation équitable des positions a été adopté. Malheureusement, il présentait une grande rigidité et permettait, par conséquent, peu de flexibilité dans un environnement technologique en évolution très rapide. Il partageait les positions entre pays et était basé sur un écart de six degrés entre les différents satellites. Cette dernière exigence a été rapidement surpassée par la technologie. De plus, la division par pays présentait un frein pour le développement de systèmes de diffusion de multinationales. Les pays développés exprimèrent leur insatisfaction. Finalement, des solutions de compromis ont permis d'atténuer les tensions existantes. Ainsi, le système de planning *a priori* a été maintenu, mais il a été accompagné de clauses de

flexibilité. Les positions orbitales ne sont plus partagées par pays, mais un plan prévoit de réserver au moins une position par pays.

Dans les dernières années, l'U.I.T. a été de plus en plus confrontée à une demande de positions orbitales excédant l'offre. Toutefois, il apparaît que certains États ont obtenu des positions qui dépassent leurs besoins propres pour les réserver à des fins commerciales de location à d'autres opérateurs. D'autres États laissent simplement certaines positions inutilisées. L'U.I.T. n'a toutefois pas le pouvoir de refuser l'accès aux positions orbitales, lorsque les demandes répondent aux exigences des réglementations. La seule condition pour maintenir une position orbitale consiste à devoir l'utiliser dans un délai de neuf ans. Cette exigence se trouve aujourd'hui à l'étude.

3.2.2. *Les satellites à orbite basse*

L'U.I.T. s'est longtemps limitée à des réglementations pour des services de satellites fixes. Cependant, l'évolution technologique permet aujourd'hui d'exploiter à un coût raisonnable des satellites mobiles à orbite basse (low-earth orbit satellites) dont les signaux peuvent être captés par des terminaux portables, tels le téléphone cellulaire, grâce à leur proximité de la Terre. L'industrie des satellites mobiles a beaucoup progressé aux États-Unis. Ce pays exerce donc des pressions, depuis la Conférence mondiale des radiocommunications de 1995, pour obtenir l'attribution de fréquences à ces nouveaux services. Bien sûr, il s'oppose aux autres pays qui veulent maintenir suffisamment de fréquences pour les services fixes.

3.2.3. *L'exploitation des satellites de télécommunications*

L'U.I.T. n'a pas de compétence en ce qui concerne l'exploitation des satellites. Cette tâche a été confiée dès le début à des organisations intergouvernementales. Les États ayant décidé de se regrouper en raison des investissements importants engendrés par ce type d'exploitation. Certaines de ces organisations sont à composition mondiale ou à composition régionale (Intelsat, Eutelsat, Inmarsat, Arabsat, etc.).

3.2.4. *La transmission par satellite et le contrôle de l'information*

Le développement de la technologie spatiale a posé à plusieurs reprises la question du droit des États d'interdire la diffusion de certaines informations dans leur pays. Pendant les années 30, une pratique de blocage des transmissions étrangères se développa sans qu'aucune réglementation n'existe vraiment (26). Les États se réservaient le droit d'exclure des informations destinées à leur opinion publique lorsqu'ils les estimaient néfastes

(26) Pour plus de détails, voy. M. ZACHER and B. SUTTON (1996), p. 141.

pour la sécurité nationale. Cette pratique devient aujourd'hui très difficile. Il existe une capacité limitée de contrôler les transmissions par satellite et, même parfois, par câble. Néanmoins, si un État bloque certaines informations, l'U.I.T. ne peut intervenir qu'en cas d'interférence causée par le blocage.

Les transmissions par satellites de diffusion directe ont fait l'objet de plusieurs résolutions opposant les États-Unis, appuyés par d'autres pays qui défendaient la libre circulation de l'information, à de nombreux pays en développement. La question n'a jamais réellement été tranchée. On peut dire qu'aujourd'hui il existe un accord tacite. Le planning international est considéré comme indispensable pour faciliter les communications internationales et le commerce. A côté, les États tiennent à garder leur liberté pour bloquer des transmissions étrangères hostiles et par conséquent se considèrent comme compétents en la matière. Ils peuvent en tout cas invoquer leur compétence au titre juridique. Savoir s'ils disposent des capacités requises au titre technique est une autre question.

3.3. — *La normalisation*

3.3.1. *Les objectifs poursuivis par la standardisation au sein de l'U.I.T.*

Touté personne transmettant des informations électroniquement d'un endroit à un autre, poursuit deux objectifs. L'information doit arriver et elle doit être compréhensible. Pour les atteindre, les équipements et les systèmes utilisés, à chaque étape de la transmission, doivent être techniquement compatibles.

Une méthode pour réaliser cette compatibilité des équipements et des systèmes consiste à les connecter à une interface qui opère les conversions requises pour leur permettre de communiquer. Cette méthode n'est cependant pas la meilleure. Elle coûte cher et réduit la flexibilité. Une autre méthode consiste à établir des normes communes. Elle est meilleure pour deux raisons. Premièrement, la normalisation permet de réduire le coût des équipements et des services et augmente les options offertes aux consommateurs. Deuxièmement, elle empêche les firmes dominantes sur un marché d'utiliser le pouvoir qu'elles ont sur ce marché pour entraver la concurrence.

Dès le départ, l'établissement de normes pour les services a été une des activités principales de l'U.I.T. Dans cette activité de normalisation, l'U.I.T. travaille en collaboration avec l'Organisation internationale des standards (I.S.O. de son abréviation anglaise) (27) et la Commission inter-

(27) L'I.S.O. a été fondé en 1946. Il s'agit d'un organisme international indépendant chargé de la normalisation dans les domaines techniques (principalement informatique et télécom). Il regroupe des instituts nationaux de normalisation de nombreux pays et les résultats des travaux

nationale électrotechnique (C.I.E.) (28). Cette activité de standardisation porte sur des domaines variés touchant à la numérotation (par exemple, l'U.I.T. a préparé et adopté un plan qui permet de former directement sur tout appareil terminal un numéro international sans passer par un opérateur (I.D.D.D. — abréviation anglaise pour International direct distance dialling plan), au courrier électronique (par exemple, la norme X.400), au répertoire d'adresses (par exemple, la norme X.500), à la télécopie, etc. (29).

La standardisation des équipements a été également un des plus grands défis posés à l'U.I.T. Elle poursuit deux objectifs. D'une part, elle doit permettre l'interconnexion entre les différents réseaux nationaux de télécommunications. D'autre part, elle diminue les coûts de cette interconnexion et des services de télécommunications. L'intensité de la promotion de ces objectifs a été variable au cours de l'existence de l'U.I.T. L'objectif d'interconnexion a été poursuivi de façon relativement constante, parce qu'il reste à la base des activités internationales. Par contre, la standardisation de l'équipement a longtemps été freinée par la volonté des États de protéger leur industrie nationale. Aujourd'hui, les priorités changent. Les États souhaitent offrir des services de télécommunications de bonne qualité et à des prix abordables. La standardisation, combinée avec la concurrence, peut y contribuer. Néanmoins, les implications économiques de la standardisation restent importantes. Dès lors, quand un marché important de consommateurs est concerné, il est toujours plus difficile de trouver un accord. Ainsi, plusieurs standards persistent pour les téléphones cellulaires. Ils ne posent pas de problèmes d'interconnexion étant donné qu'ils se connectent au réseau local. Il n'y a donc pas de véritable pression pour définir un standard global. Par conséquent, ces téléphones sont chers. Pourtant, les États pourraient y être contraints par le développement d'alternatives au téléphone cellulaire, notamment les LEO satellites (low earth-orbiting satellites). Dans ce cas, les téléphones ne seront plus connectés au réseau physique mais bien à un satellite.

Toutefois, assurer l'interconnexion entre réseaux ne suffit plus. La convergence des domaines de l'informatique et des télécommunications a exigé une standardisation internationale plus intégrée. Il a donc fallu introduire des standards internationaux dans les réseaux et les services nationaux. Le secteur normalisation a dû explorer une multitude de nouvelles matières techniques. Néanmoins, ceci ne signifie pas qu'on évolue vers une

des différents groupes de travail sont publiés sous la forme de normes internationales. Ce terme I.S.O. signifie également le modèle d'Interconnexion des Systèmes Ouverts (dit modèle O.S.I.), correspondant au terme anglo-saxon O.S.I. Open Systems Interconnection.

(28) A la différence de l'I.S.O., la C.E.I. s'occupe d'adopter des normes concernant les équipements électriques et électroniques, non couverts par l'I.S.O.

(29) Pour plus d'information sur ces exemples, voy; C. KENNEDY and M. PASTOR, *An Introduction to International Telecommunications Law*, Artech House, Inc., Norwood, 1996, pp. 37 à 43.

homogénéisation complète des équipements. Beaucoup de problèmes d'interconnexion et d'interopérabilité de services sont résolus par des standards dans les logiciels. Ceci permet à l'U.I.T. d'autoriser différents standards d'équipement et de continuer à protéger les constructeurs nationaux.

A l'heure actuelle, les travaux de standardisation deviennent encore plus intenses. D'une part, les services de télécommunications sont réellement perçus comme le facteur central du système de l'économie internationale. D'autre part, les utilisateurs veulent des services d'accès aisé et de prix abordable. Dans cette perspective, l'utilité de la concurrence internationale est bénéfique à ces objectifs. Dès lors, le développement de standards apparaît de plus en plus indispensable. En même temps, la multiplication des systèmes et des changements techniques complique fortement la tâche. Le secteur de standardisation a d'ailleurs adapté sa procédure de fixation des standards de façon à la rendre plus rapide et plus intensive. Aujourd'hui, une recommandation du secteur peut être acceptée lorsque 70 % de membres l'approuvent par courrier.

3.3.2. *Les problèmes associés au processus de standardisation*

Le processus de normalisation ne résout pas tout. Il est souvent confronté à certains obstacles qui ne sont pas aisément surmontables. Le nombre d'acteurs influents et d'intérêts différents ne simplifie pas les choses.

a) *La variété des procédures*

Un standard peut naître de différentes façons. Il peut être imposé par des réglementations étatiques. Il peut être adopté de façon volontaire par la participation des parties intéressées dans une instance nationale ou internationale de fixation de standards. Il peut naître du marché où le produit d'un opérateur est adopté en raison de sa supériorité technologique ou du succès qu'il rencontre sur le marché (30). On parle respectivement de standards de jure, volontaires ou de facto (31). Ces standards peuvent se développer simultanément. Ils entrent souvent en conflit.

b) *L'impact sur la concurrence*

L'objectif premier de la standardisation est de promouvoir l'ouverture des marchés et de décourager l'abus de position dominante. Toutefois, la standardisation peut parfois avoir des effets contraires. Ainsi, lorsque un

(30) Deux exemples. C'est le cas de la norme VHS pour l'enregistrement de cassettes vidéo. C'est également le cas des systèmes d'exploitation DOS et WINDOWS utilisés par les computers compatibles IBM.

(31) Classification utilisée par C. KENNEDY and M. PASTOR (1996), *op. cit.*, p. 24.

standard s'impose de facto par le marché, le producteur peut profiter de sa position dominante pour imposer son équipement. Le même phénomène peut résulter de luttes internes au sein d'organismes de fixation de standards ou d'une volonté d'exclusion par ceux-ci de ceux qui n'en sont pas membres.

c) *Le retard sur le marché*

Il existe souvent un décalage entre le marché et la reconnaissance internationale d'un standard. Le processus de standardisation internationale s'attelle souvent tardivement aux problèmes d'incompatibilité que peuvent générer des standards de facto, déjà bien ancrés sur un marché. En outre, des opérateurs de réseaux et de services qui ont fait des investissements importants dans le standard existant peuvent avoir intérêt à ce que l'instance de standardisation internationale n'adopte pas un standard différent, même si celui-ci est plus efficace.

L'adoption de standards en concertation avec toutes les parties intéressées réunies, bien avant l'acquisition d'une prédominance par un producteur, serait une situation idéale mais probablement peu réaliste. Dans cette approche, la lenteur du processus de fixation des standards dans un environnement technologique mouvant pèse lourdement. Ainsi, le standard R.N.I.S., développé au sein de l'U.I.T., crée maintenant des doutes quant à sa longévité. Ce standard définit le système R.N.I.S. comme un système de communication digitale basé sur le réseau public et un ensemble d'interfaces standards. A côté de cela, l'informatique offre des possibilités d'établir des réseaux locaux et des services standards destinés à des utilisateurs professionnels. De nouveaux développements permettent l'interconnexion entre ces réseaux locaux. Dans un tel environnement, le standard R.N.I.S. de l'U.I.T. pourrait bien être limité à terme au marché résidentiel.

Néanmoins, dans la plupart des cas, un accord sur les standards est trouvé. La nécessité d'interconnexion des réseaux et d'interopérabilité des services est en effet trop importante, et ses bénéfices financiers trop évidents.

3.4. — *Les réglementations tarifaires internationales*

Jusqu'il y a peu, les négociations sur les prix internationaux se limitaient à des accords sur les tarifs appliqués aux services téléphoniques de base. Dans ce cadre existait un partage des revenus entre l'État d'appel et l'État de destination. Chaque État recevait une compensation selon sa participation à la transmission. Les recettes des communications internationales représentaient ainsi des bénéfices énormes. Tant que le monopole des télécommunications subsistait, l'opérateur national avait la capacité de contrôler le trafic en provenance de son pays. Cette situation n'apparaît plus

vable aujourd'hui. La multiplication des modes de transmission, l'instauration de la concurrence dans de nombreux pays, la capacité de déplacer les appels ont modifié la situation.

3.4.1. *L'évolution des cartels internationaux*

Le marché des télécommunications internationales a longtemps été dominé par des cartels internationaux. Au départ, ces cartels s'étaient développés en trois grandes parties : le réseau autour des États-Unis pour l'hémisphère occidentale, le réseau dominé par le Royaume-Uni reliant les pays et les colonies de l'empire et les réseaux de l'Europe continentale. En Europe, les services téléphoniques relevaient d'un service public. Leur exploitation appartenait à une administration (P.T.T.). Les P.T.T. pouvaient réglementer les tarifs, le partage des revenus et les parts de marché.

En 1903, les P.T.T. européens, qui formaient la majorité des membres de l'U.I.T., avaient obtenu l'intégration dans la Convention internationale de la télégraphie de règles concernant les tarifs internationaux. Les États-Unis et le Royaume-Uni conservaient une gestion autonome en matière de tarifs et de distributions de revenus. Les États-Unis ont toujours été opposés à la fixation des tarifs par voie intergouvernementale. Leur adhésion tardive à l'U.I.T. s'explique en grande partie par cette réglementation. Finalement, ils ont accepté une réglementation des tarifs, mise en annexe, qu'ils pouvaient ainsi s'abstenir d'appliquer. Néanmoins, ce système a été accepté par tous les autres pays, et plus particulièrement par les pays en développement. En fin de compte, les États-Unis acceptèrent d'établir un monopole sur le marché national des télécommunications internationales.

Le système de cartel reposait sur certaines règles établies dans la convention de l'U.I.T. D'une part, les administrations de télécommunications ou les monopoles désignés (A.T.T. aux États-Unis) ne pouvaient pas poursuivre de stratégies concurrentielles qui permettraient de prendre des parts de marché aux autres États. Ainsi, il y eu, entre autres, une tentative d'uniformisation des tarifs pour éviter qu'une entreprise ne s'installe dans un pays étranger en raison de factures de téléphone plus favorables. En plus, les P.T.T. ou les entreprises monopolistiques désignées devaient éviter le développement de concurrents à l'étranger. En règle générale, l'interconnexion à d'autres opérateurs que les P.T.T. ou les monopoles désignés restait interdite. Aussi, les opérateurs demeuraient propriétaires des moyens de transmission internationale. Ces règles ont été quelque peu violées au début des années 50 avec l'apparition de nouvelles technologies et de nouveaux services. Des multinationales louaient des lignes aux P.T.T., interconnectaient ces lignes louées et sous-louaient l'excès de capacité. Elles devenaient dès lors de véritables concurrents. Des règles concernant notamment les lignes louées et leur interconnexion ont dès lors été adoptées au sein de l'U.I.T. pour éviter ce genre de pratiques.

Une dernière règle avait comme objectif d'assurer la fidélité des membres au cartel. Les revenus générés par les communications internationales devaient être suffisamment importants pour chacun des États. Des accords d'État à État devaient fournir un revenu payé de l'État d'origine à l'État de destination de l'appel. Ce système a procuré des revenus élevés aux P.T.T. Il a ainsi facilité la subsidiation de leur système national de télécommunication. Il permettait de fournir un service téléphonique de base à un prix abordable, y compris aux régions rurales et aux personnes ayant un revenu faible.

3.4.2. *La transition vers un marché libéralisé des télécommunications internationales*

Dans les années 80, les opérateurs ont découvert une situation hybride. D'une part, certains pays avaient libéralisé leur marché. Les tarifs internationaux avaient alors fortement diminué en raison de la concurrence interne dans ces pays. D'autre part, de nombreux pays continuaient à pratiquer le système de cartel et appliquaient des tarifs bien plus élevés. Ceci a provoqué des déséquilibres dans les paiements d'État à État. Les États déjà libéralisés, comme les États-Unis, ont vu à ce moment-là le nombre d'appels internationaux à destination de pays tiers augmenter terriblement. Selon les règles de comptabilisation des tarifs internationaux, le pays d'origine doit payer une contribution au pays de destination. Ainsi, les États-Unis payaient en 1990 2,9 milliards de dollars de plus que ce qu'ils ne recevaient. Ceci représentait déjà une augmentation de 20 % par rapport à l'année précédente. Ceci constitue une des sources des pressions américaines dans le cadre de l'U.I.T. et du G.A.T.S.

Les opérateurs américains ont exploité le déséquilibre tarifaire en développant le mécanisme du call-back. Cette méthode permet le détournement des appels en provenance d'un pays tiers vers les États-Unis. Un mécanisme de reconnaissance de la ligne d'appel permet de renvoyer immédiatement l'appel à partir des États-Unis. Les tarifs américains, bien plus avantageux, sont dès lors appliqués. Le manque à gagner pour les opérateurs monopolistiques les a obligés à diminuer leurs tarifs internationaux et par conséquent leurs taux alors de comptabilisation internationale.

D'autres initiatives ont été prises, émanant de la F.C.C. (Federal Communication Commission), pour encourager l'ouverture des marchés à la concurrence et pour forcer les tarifs de comptabilisation internationale à la baisse. En 1991, la possibilité des opérateurs américains de revendre leur capacité de transmission sur le marché intérieur a été étendue au marché international, sauf pour les lignes privées interconnectées avec le réseau public. Les opérations sur ligne privée sont généralement comptabilisées en fonction de la capacité de transmission et non en fonction du temps d'utilisation. La revente de lignes privées aurait permis à des entreprises étran-

gères de générer du trafic vers le réseau public des États-Unis en évitant le système de règlement international, sans offrir la même possibilité aux opérateurs américains sur leur marché. Les pays offrant un traitement égal aux États-Unis peuvent néanmoins obtenir le rachat de lignes privées.

Les pays en développement étaient en général peu favorables à l'abandon du système des cartels. Cette attitude s'explique par leur retard important dans le développement de services et de réseaux de télécommunications. De plus, le secteur des télécommunications dans les mains des administrations nationales reste une source de revenu pour subsidier d'autres services pris en charge par l'État. Tant que cette subsidiation croisée fonctionne, l'État ne sera pas incité à promouvoir un marché en concurrence.

3.4.3. *La libéralisation générale des communications téléphoniques internationales*

a) *La montée de la compétition*

Dans les années 50 déjà, les P.T.T. et les concessionnaires monopolistiques commençaient à louer des lignes à des multinationales afin qu'elles établissent leur système de réseaux propres, adapté à leurs besoins. Ces démarches constituaient le début de la libéralisation. Vers la fin des années 60, aux États-Unis, d'autres firmes qu'A.T.T. ont été autorisées à établir leur propre réseau entre certaines villes et à offrir de nouveaux services de télécommunications. Pendant les années 80, de nouveaux concurrents apparurent. Les entreprises louant des lignes, on l'a vu, furent autorisées à revendre la capacité. D'autres pays, dans la foulée, ont suivi dans le processus de libéralisation, comme le Royaume-Uni et le Japon. Finalement, dans les années 90, il s'est étendu à la Communauté européenne, au Canada, à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande.

Cette ouverture générale à la concurrence rend le système traditionnel intenable. Dans ce contexte, les opérateurs traditionnels ne pouvaient plus respecter les règles de l'U.I.T. concernant le cartel s'ils ne voulaient pas perdre des parts de marché. Ils commençaient à se faire concurrence. Un mouvement d'alliances se créa permettant d'entrer sur les marchés étrangers. Cette concurrence allait s'accroître suite aux nouveaux développements prévus par la technologie sans fil. En effet, le développement du téléphone cellulaire et des satellites à basse attitude permettra d'être indépendant du réseau câblé local fixe. De plus, un nombre croissant d'acteurs (des opérateurs de télécommunications, de câbles, de réseaux de télévision, et des entreprises informatiques) préparaient leur irruption sur de nouveaux marchés.

b) *Les négociations au sein de l'U.I.T.*

Déjà en 1988, de longues négociations ont eu lieu au sein de l'U.I.T., et plus particulièrement à la conférence mondiale administrative des téléphones et des télégraphes, afin de définir un nouveau régime tarifaire. Au départ, les opérateurs de monopole restaient très réticents. Ils entendaient forcer les autres membres à se conformer aux règles de l'U.I.T. Ils n'y ont pas réussi. Les États-Unis, le Royaume-Uni et le Japon ayant obtenu la possibilité pour les membres de conclure des accords bilatéraux qui puissent s'écarter des règles de l'U.I.T. (32). Au début des années 90, l'U.I.T. supprimait officiellement toutes les restrictions existantes sur les lignes louées. En 1992, elle approuvait la recommandation des États-Unis. Ceux-ci proposaient de redéfinir les tarifs de comptabilisation internationale en fonction du coût réel de la fourniture de ce service et de la non-discrimination entre les acteurs (33).

En 1994, lors de la dernière conférence de plénipotentiaires de Kyoto, l'U.I.T. confirmait le principe de la définition des tarifs en fonction des coûts. Elle a adopté une résolution (résolution 22) concernant la répartition des revenus en provenance du trafic international. Jusqu'alors, la recommandation du secteur de standardisation D.150 établissait la règle 50-50 comme base de répartition des revenus. Selon la résolution, le coût pour établir une communication internationale peut varier d'un pays à l'autre. Il est particulièrement plus élevé dans les pays en développement. Les tarifs en fonction des coûts devront néanmoins aussi se refléter dans la répartition des revenus. Ce passage des quotes-parts de répartition fondés sur les coûts n'est pas du goût des pays en développement qui craignent aussi une baisse de leurs revenus et portant un ralentissement de leurs investissements en l'absence d'autres ressources de financement. Il serait dès lors nécessaire de trouver un système transitoire qui permette de réduire progressivement leur dépendance à cet égard.

c) *L'adoption du G.A.T.S.*

Le G.A.T.T. régissait les échanges de marchandises. Il ne s'appliquait pas aux télécommunications, qui constituent surtout un marché de services.

(32) Article 1, § 1.5. du règlement des télécommunications internationales.

Cet article a été utilisé par les États-Unis, le Japon, le Royaume-Uni et Hong-Kong. Des accords bilatéraux entre ces pays autorisaient aux opérateurs de réseaux à valeur ajoutée d'offrir leur services via des lignes louées. Cet accord allait à l'encontre de la recommandation de l'U.I.T. qui réserve les lignes louées soit à un client unique soit à des groupes fermés d'utilisateurs. En d'autres termes, l'accès au réseau public est exclu. Les États précités estimaient que cette recommandation freinait la croissance des opérateurs visés. Pour une analyse détaillée sur la question des lignes louées, voy. R. FRIEDEN (1996), p. 130.

(33) Voy. CHEONG and MULLINS, «International telephone services imbalances accounting rates and regulatory policy», 15 *Telecommunications Policy* 107-118 (1991) et R. FRIEDEN (1996), pp. 133-149.

Les services ont la particularité d'être intangibles, et ne répondent pas du tout aux mêmes exigences que les marchandises. Aussi, les États-Unis ont exercé une pression pour inclure les services dans les négociations de l'Uruguay Round. Les États-Unis ont préféré ce cadre pour pousser la libéralisation des télécommunications internationales. Ils l'estimaient plus favorable à leurs intérêts économiques, puisque ses signataires ont pris formellement position en faveur d'une libéralisation du commerce (34).

Les négociations dans ce cadre ont abouti, on le verra, à un accord sur le commerce des télécommunications en 1997. Il faut toutefois souligner que le problème des tarifs internationaux n'a pu être tranché dans ce contexte. Néanmoins, l'ouverture du marché dans de nombreux pays devrait à terme simplifier cette difficulté. La flexibilité des prix et la montée de la concurrence rendent progressivement le maintien de tarifs artificiellement élevés fort difficile.

§ 4. — L'U.I.T. FACE À DE NOUVEAUX DÉFIS

La conférence de plénipotentiaires de Kyoto en 1994 n'a pas apporté de modifications majeures à l'organisation de l'U.I.T. Par contre, elle a défini les orientations d'un plan stratégique pour la période de 1995-1999 (35). En 1992, l'U.I.T. a été dotée de nouvelles structures et de nouvelles méthodes de travail. En 1994, il s'agissait de se concentrer sur les objectifs à atteindre. Le planning stratégique a permis d'identifier les défis des prochaines années.

4.1. — *Le nouvel environnement des télécommunications*

4.1.1. *La libéralisation du secteur des télécommunications*

Le secteur des télécommunications est de plus en plus libéralisé et privatisé. Il dépend nettement moins des autorités publiques que dans le passé. Ces autorités ont aujourd'hui plus un rôle de régulateur que d'opérateur sur le marché des télécommunications. Cette évolution modifie le profil des membres au sein de l'U.I.T., ainsi que leurs besoins.

Comme le rôle des lois du marché augmente dans le secteur des télécommunications, les exigences des entreprises privées deviennent plus importantes. Une d'entre elles consiste à pouvoir développer rapidement de nouveaux produits et de nouveaux services. Dans un secteur où les coûts de recherche croissent, il faut disposer rapidement des normes nécessaires. Ceci met en évidence la nécessité d'améliorer les procédures de normalisation au

(34) Cf. §§ 3 et 4.

(35) Actes finals de la conférence de plénipotentiaires, Kyoto, 1994, résolution 1.

sein de l'U.I.T., dont la lenteur actuelle impose des coûts de plus en plus grands.

4.1.2. *La convergence technologique*

La convergence entre les secteurs de l'informatique, des télécommunications et de l'audiovisuel donne lieu à une multiplication des services disponibles. Cette évolution pose déjà des questions quant aux priorités à donner à chacun des trois secteurs de l'Union et quant à l'accessibilité des nouveaux systèmes pour les pays en développement. Le profil des membres de l'Union sera probablement aussi influencé par cette évolution.

A l'heure actuelle, le trafic de données est déjà devenu plus volumineux que le trafic vocal. Cette évolution devrait s'accélérer dans les prochaines années. Les capacités de transmission deviennent polyvalentes. Elles reposent aussi sur la commutation de données par paquet, et non plus sur la commutation par circuit. Par ailleurs, la possibilité de contrôler l'utilisation des réseaux devient en revanche plus limitée. Ces éléments modifient complètement les paramètres économiques des investissements. L'U.I.T. devra affronter ce problème.

4.1.3. *La globalisation*

Des groupements globaux de télécommunications se créent (Unisource, Global One, A.T.T./B.T., WorldCom/M.C.I.). Ils résultent d'un mouvement impressionnant d'alliances. La technologie facilite l'émergence de ces groupements. Elle permet de créer des systèmes globaux de télécommunications, ainsi les systèmes de satellites qui atteignent une couverture globale. Cette évolution modifie complètement la nature des télécommunications internationales. On passe d'une coopération entre les systèmes nationaux à des services offerts sur une base transnationale. L'U.I.T. devra se pencher sur la question de l'harmonisation des politiques nationales vis-à-vis de ces systèmes globaux (licences, infrastructures autorisées, rôle de la concurrence...).

4.1.4. *L'économie et la société de l'information*

Le secteur des télécommunications a un double rôle. Il est à la fois le moteur de la globalisation de l'économie et un secteur en expansion de cette économie. Par conséquent, des décisions concernant les télécommunications sont prises au sein d'autres instances internationales que l'U.I.T. Si l'U.I.T. veut jouer un rôle moteur dans l'économie et la société de l'information, elle devra établir, en coopération avec les organisations internationales et régionales, une vision globale sur le rôle des télécommunications dans cette évolution et une coordination des activités de toutes ces organisations.

Par ailleurs, cette évolution crée de nouvelles difficultés dans la politique traditionnelle de développement. Il ne suffit pas d'assurer une assistance des pays développés vers les pays en voie de développement. Il faut prévoir un environnement permettant un développement global durable. L'accès universel aux services de télécommunications de base ne suffit pas. Les pays en voie de développement doivent également avoir accès aux nouvelles technologies et aux réseaux d'information. Autrement, le fossé s'agrandira entre les deux mondes. Atteindre cet objectif demandera des efforts concertés entre les différents secteurs de l'U.I.T., comme entre l'U.I.T. et d'autres instances internationales, telles que l'O.M.C.

4.2. — *La réponse de l'U.I.T.*

Dès le départ, la mission fondamentale de l'U.I.T. a été d'ordre technique. L'U.I.T. tient à maintenir son rôle prépondérant dans toutes les matières qui concernent la standardisation, les radiocommunications et le développement de réseaux. De plus, l'organisation tient à promouvoir une approche plus globale des télécommunications. Elle a créé à cette fin un forum de discussions (36). Ce forum sera alimenté par des débats concernant l'articulation des activités respectives du G.A.T.S. et de l'U.I.T., la convergence technologique et les systèmes globaux de télécommunications. L'U.I.T. compte rester une organisation intergouvernementale, mais désire accroître la participation du secteur privé. Il reste à déterminer si cela permettra l'adoption de mesures adaptées au nouveau contexte, et concertées avec les autres organisations compétentes dans ce domaine.

DEUXIÈME PARTIE

La montée en puissance de l'Organisation Mondiale du Commerce

L'introduction du commerce des services dans les négociations de l'Uruguay Round constitue certainement le changement le plus important dans la réglementation internationale des télécommunications depuis plusieurs décennies. Comme on l'a vu, l'activité internationale du secteur passe progressivement d'accords intergouvernementaux entre États régissant chacun leur secteur national vers un marché global libéralisé, où l'enjeu principal consiste à assurer aux opérateurs un libre accès aux marchés nationaux et aux consommateurs une large gamme de services de qualité élevée et de prix abordable. La conclusion d'un accord général sur le commerce des services (G.A.T.S.) va dans ce sens. Elle permet d'encadrer les efforts de libéralisation des États. La conclusion d'un accord spécifique sur les télécom-

(36) Actes finals de la conférence des plénipotentiaires, Kyoto, 1994, résolution 2.

munications de base (A.T.B.) en 1997 montre l'existence d'une nette volonté politique dans ce sens.

Avant d'analyser les termes de l'accord, il convient d'abord de définir le cadre institutionnel général dans lequel s'intègre le G.A.T.S. Les négociations de l'Uruguay Round ont également établi l'Organisation Mondiale du Commerce (O.M.C.). Dans le passé, le G.A.T.T. bénéficiait de moyens institutionnels limités. Son action se heurtait ainsi à de nombreuses limitations. Les accords de l'Uruguay Round ont modifié cette situation en renforçant notamment la surveillance des États membres et surtout le règlement des différends (37). Ceci entraîne une mutation essentielle du système commercial international (38).

§ 5. — LE CADRE INSTITUTIONNEL DE L'O.M.C.

5.1. — *Les origines de l'O.M.C.*

5.1.1. *Les faiblesses du G.A.T.T.*

Entre 1948 et 1994, le G.A.T.T. (Accord général sur les tarifs et le commerce) a régi les échanges internationaux. Il s'agissait à l'origine d'un accord provisoire, conclu en attendant la mise en œuvre de la Charte de la Havane de 1948, qui devait établir une institution spécialisée de l'O.N.U. dans le domaine commercial international. Cette institution devait consacrer essentiellement la liberté de circulation des marchandises. En raison de sa vocation provisoire, le G.A.T.T. ne comprenait qu'un nombre limité de règles et n'avait pas prévu la création d'organes spécifiques.

Suite au refus des États-Unis de ratifier la Charte de la Havane, le commerce international a continué à être régi par les règles incomplètes du G.A.T.T. Un secrétariat a été créé. Des négociations de désarmement tarifaire ont été organisées. Dans le cadre des négociations du Kennedy Round (1964-1967) et du Tokyo Round (1974-1979), plusieurs accords multilatéraux ont été conclus pour compléter les dispositions du G.A.T.T. Néanmoins, cet accord présentait plusieurs faiblesses. Il ne concernait que le commerce des marchandises, et non celui des services. Il ne bénéficiait pas

(37) Pour des commentaires de base sur l'O.M.C., voy. notamment P. MESSERLIN, *L'Organisation mondiale du commerce*, Paris : Dunod, 1996 ; E. MCGOVERN, *International trade regulation*, Topsham : Globefield Press, 1998 ; J. JACKSON, *The world trading system*, 2nd ed., Cambridge : MIT Press, 1997 ; T. FLORY, *L'Organisation mondiale du commerce*, Bruxelles : Bruylant, 1999. Pour une bibliographie plus complète, voy. F. DEHOUSSE et P. VINCENT, *L'Organisation Mondiale du Commerce*, 2^e éd., Liège : Cours de la Faculté de Droit, 1999 (ainsi que la bibliographie citée).

(38) Cette vision n'est pas unanime. Il suffit à cet égard de comparer les présentations de T. FLORY (1999), pp. 213-214 et EISENMANN, «Le système normatif de l'Organisation Mondiale du Commerce», in *S.F.D.I., La réorganisation mondiale des échanges*, Paris : Pedone, 1996, pp. 70-71.

des organes classiques des institutions spécialisées de l'O.N.U. Son système de règlement des conflits pouvait être paralysé par chacun de ses membres. Les accords nouveaux sur les barrières non tarifaires négociés dans le cadre du G.A.T.T. ne s'imposaient pas d'office à l'ensemble des États membres.

5.1.2. *Les améliorations de l'O.M.C.*

Lors des négociations de l'Uruguay Round, il a été décidé de remédier à ces faiblesses par la création d'une organisation nouvelle : l'Organisation mondiale du commerce (O.M.C.). Son champ d'intervention, fort étendu, couvre à la fois le commerce des marchandises (accord G.A.T.T. dans sa version de 1994), le commerce des services (accord dit « G.A.T.S. », conclu dans le cadre de l'Uruguay Round) et les mesures de protection de la propriété intellectuelle ayant des incidences sur le commerce (accord dit « TRIPS », aussi conclu dans le cadre de l'Uruguay Round). Les États membres de l'O.M.C. doivent obligatoirement mettre en œuvre ces trois accords généraux dits « multilatéraux ». Seuls quelques accords dits « plurilatéraux » sont soumis à l'adhésion facultative des États membres. Ils concernent le secteur aéronautique civil, les marchés publics, le secteur laitier et le secteur bovin. Si les deux premiers sont entrés en vigueur, il a été mis fin aux deux derniers à la fin de 1997.

Les fonctions de l'O.M.C. ont été définies de façon large. Elle doit faciliter la mise en œuvre des accords multilatéraux, fournir le forum des négociations multilatérales futures, mettre en application le mémorandum d'accord sur le règlement des conflits conclu dans le cadre de l'Uruguay Round, mener la surveillance de la politique commerciale des États membres et, enfin, renforcer la coopération avec le F.M.I. et le groupe de la Banque mondiale. L'O.M.C. a succédé au G.A.T.T. (39), en vertu d'un accord de transfert, au 1^{er} janvier 1995. Elle a repris les mêmes locaux à Genève.

5.2. — *Le cadre institutionnel*

5.2.1. *Les organes*

La structure institutionnelle de l'Organisation présente une relative complexité. Au sommet, une Conférence ministérielle, comprenant des représentants de tous les États membres, se réunit au minimum une fois tous les deux ans (art. IV § 1 de l'accord sur l'O.M.C.). Elle a une fonction d'orientation générale et prend des décisions sur toutes les questions relevant des différents accords multilatéraux. Entre ses réunions, un Conseil Général, également composé des représentants de tous les États membres, assure

(39) De 1948 à 1994, le terme « G.A.T.T. » a désigné à la fois un accord multilatéral sur le commerce et l'organisation internationale destinée à gérer ledit accord.

l'administration des accords et se réunit autant que nécessaire (art. IV § 2). Ce Conseil Général assure également le rôle d'organe de règlement des conflits et d'organe d'examen des politiques commerciales (art. IV § 3 et 5).

De façon plus spécifique, trois Conseils couvrent le commerce des marchandises, le commerce des services et les règles relatives à la propriété intellectuelle. Ces Conseils sont ouverts à tous les États membres (art. IV § 5). Ils peuvent établir des organes subsidiaires s'ils l'estiment souhaitable (art. IV § 6). La création de trois comités consacrés à des questions particulières est également prévue (art. IV § 7).

5.2.2. *Les règles de décision*

a) *les décisions à la majorité*

L'accord sur l'Organisation mondiale du commerce perpétue une des ambiguïtés traditionnelles de l'Accord Général de 1947. En principe, les décisions continueront à être prises selon la règle du consensus. Sauf exception, lorsqu'un consensus ne peut être dégagé, la question est tranchée par la voie d'un vote. Sauf pour certaines décisions particulières, les décisions sont dans ce cas prises à la majorité (art. IX § 1). Le recours au vote constituait une pratique exceptionnelle, en dépit de la formulation claire de l'Accord Général de 1947 (art. XXV) (40). La situation n'a pas changé avec le nouvel accord. En revanche, la puissance économique de certains membres de l'O.M.C. leur permet d'obtenir plus aisément un consensus (41)

b) *les décisions particulières*

Dans certains cas, l'accord sur l'Organisation Mondiale du Commerce prévoit des majorités de vote particulières. Ainsi, par exemple, les interprétations officielles des accords de l'Uruguay Round ne peuvent être adoptées que par la Conférence ministérielle ou le Conseil général. Elles requièrent une majorité de trois quarts des voix (art. IX § 2).

Par ailleurs, seule la Conférence ministérielle a été dotée du pouvoir d'accorder à un État membre, dans des circonstances exceptionnelles, une exemption d'appliquer les règles des accords de l'Uruguay Round. L'exemption doit également, en principe, recevoir l'approbation de trois quarts des voix (art. IX § 3). On notera cependant qu'une demande d'exemption concernant l'application de l'accord sur l'Organisation lui-

(40) Pour une excellente analyse de la situation, voy. O. LONG, «La place du droit et ses limites dans le système commercial multilatéral du G.A.T.T.», *R.C.A.D.I.*, 1984, n° 128, pp. 9-142.

(41) Voy. les excellentes observations de J. JACKSON (1998), pp. 41-47.

même doit être présentée à la Conférence ministérielle selon la règle du consensus (art. IX § 3[a]).

5.2.3. *L'amendement de l'accord sur l'Organisation*

La procédure de révision de l'accord présente un caractère complexe (art. X). Ses règles varient par ailleurs selon les dispositions concernées. En effet, certains articles ne peuvent être amendés sans l'approbation de tous les États membres. C'est notamment le cas pour la disposition qui précise la procédure d'amendement (art. X § 2).

En règle générale, les amendements ne s'appliquent qu'aux États qui les ont approuvés. Néanmoins, dans certains cas, la Conférence ministérielle peut décider à la majorité des trois quarts qu'un amendement présente une telle nature que tout État membre devra, sauf consentement de la Conférence, se retirer de l'Organisation s'il ne l'a pas accepté après un certain délai (art. X § 3 et 5).

5.3. — *Les membres de l'O.M.C.*

L'adhésion à l'O.M.C. n'est pas automatique. Chaque État membre du G.A.T.T. a dû y adhérer expressément. L'accord instituant l'O.M.C. confère désormais à la Communauté européenne la qualité de membre originel de l'O.M.C.

5.4. — *Le mémorandum d'accord sur le règlement des différends de l'O.M.C.*

Avant 1995, le règlement des conflits au sein du G.A.T.T. reposait sur l'établissement de panels, composé d'experts désignés pour chaque occasion, qui rendaient des rapports. Ces rapports devaient alors recevoir l'approbation des Parties Contractantes. Ce système constituait sans doute le système de règlement des conflits le plus avancé du droit international économique à l'époque (42). Néanmoins, la complexité croissante des rapports commerciaux l'avait rendu de moins en moins adapté. De nombreux différends avaient engendré des blocages. Aussi, la révision de ce système constituait un des objectifs majeurs de l'Uruguay Round (43).

(42) A cet égard, voy. G. MALINVERNI, *Le règlement des différends dans les organisations internationales économiques*, Sijthoff, 1974. L'état des règles après les négociations du Tokyo Round a été analysé par HUDEC, «G.A.T.T. dispute settlement after the Tokyo Round : an unfinished business», 13 *Cornell Int.L.J.* 145-203 (1980) et FLORY, «Les accords du Tokyo Round du G.A.T.T. et la réforme des procédures de règlement des différends dans le système commercial interétatique», *R.G.D.I.P.*, 1980, pp. 235-253.

(43) Voy. notamment les commentaires de HILF, «Settlement of disputes in international economic organizations : comparative analysis and proposals for strengthening the G.A.T.T. dispute settlement system», in M. HILF and E. PETERSMANN eds., *The new G.A.T.T. round of multilateral*

Le mémorandum d'accord sur le règlement des conflits constitue un des progrès les plus importants réalisés dans le cadre des négociations de l'Uruguay Round (44). Il permet de remédier à une autre des faiblesses structurelles les plus graves du G.A.T.T. De plus, il implique une simplification significative des procédures, dans la mesure où il couvre tous les contentieux, nés dans le cadre de l'Accord Général, des codes qui l'ont complété, de l'Accord sur les services et de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (45). Il devrait réduire les tensions commerciales endémiques suscitées par le recours aux mesures unilatérales, symbolisé par la célèbre section 301 de la législation commerciale américaine (46).

En fait, dans ce domaine, les changements apportés par l'acte final de l'Uruguay Round sont très importants. A plusieurs égards, il s'agit même d'une véritable révolution pour le droit international économique. On se bornera ici à souligner les éléments essentiels.

5.3.1. Une procédure de caractère automatique

Tout d'abord, la constitution d'un panel résulte dorénavant d'une procédure automatique. Après avoir recouru aux consultations pendant un délai de 60 jours afin de trouver une solution négociée, un État peut requérir la convocation d'un panel (art. 4.7 du mémorandum d'accord). Seule une décision en sens contraire de l'organe de règlement des conflits, prise selon la règle du consensus, peut arrêter ce processus (art. 6.1). Cette automaticité caractérise également l'adoption finale du rapport rendu par le panel. En effet, 60 jours après la communication du rapport aux membres de l'organe de règlement des conflits, cet organe adoptera le rapport sauf si une des parties en litige décide de recourir à la procédure d'appel ou si l'organe décide par consensus de ne pas adopter le rapport (art. 16.4).

Par conséquent, tant l'établissement du panel que l'adoption finale de son rapport constituent dorénavant la règle générale. Seules des exceptions strictement limitées, assorties d'un contrôle strict, peuvent entraver son application. Ceci constitue un changement fondamental par rapport aux procédures du G.A.T.T.

trade negotiations, Kluwer, 1991, pp. 285-322 et PETERSMANN, «Improvements to the functioning of the G.A.T.T. system including dispute settlement», in T. OPPERMANN and J. MOLSBERGER eds., *A new G.A.T.T. for the nineties and Europe 92*, Nomos, 1991, pp. 109-130.

(44) Sur cet accord, voy. par exemple E.U. PETERSMANN ed., *International trade law and the G.A.T.T./W.T.O. dispute settlement system*, Kluwer, 1997.

(45) Art. 1 et appendice 1 de l'accord.

(46) Sur cette législation, voy. notamment les commentaires rassemblés dans J. BHAGWATI and H. PATRICK eds., *Aggressive unilateralism : America's 301 trade policy and the world trading system*, New-York : Harvester Wheatsheaf, 1991.

5.3.2. *Un système de délais contraignants*

Non seulement les principaux stades de la procédure présentent un caractère automatique, mais ils ont également été limités dans le temps. Ainsi, la période des consultations se limite à 60 jours (art. 4.7). Une fois que le panel a été composé et que ses termes de référence ont été définis, il dispose en principe d'un délai de 6 mois pour rendre son rapport (art. 12.8). Les différents stades de son activité ont également été prédéterminés (voy. l'annexe 3 sur les procédures de travail). De même, la procédure devant l'organe d'appel ne peut dépasser 60 jours, et 90 jours au maximum (art. 17.5). En tout état de cause, la période séparant la constitution du panel de l'approbation du rapport par l'organe de surveillance ne devrait pas dépasser 9 mois, et 12 mois en cas d'appel (art. 20.1).

Une fois le rapport du panel adopté, l'État concerné dispose d'une période de 30 jours pour informer l'organe de surveillance des mesures qu'il entend prendre pour se conformer aux recommandations et aux décisions du panel (art. 21.3). En cas d'impossibilité d'une mise en œuvre immédiate, plusieurs mécanismes successifs, allant jusqu'à un arbitrage, ont été conçus afin de garantir une exécution aussi rapide que possible (art. 21.3). En tout état de cause, la mise à exécution du rapport rendu par le panel ne devrait pas excéder 15 mois (art. 21.4).

Ces délais contraignants vont évidemment exercer une pression permanente sur les organes du G.A.T.T. et sur les États membres. Ainsi, ils devraient permettre de lutter contre la procrastination qui a souvent caractérisé les grands différends des années 80.

5.3.3. *Des mécanismes de sanction renforcés*

Au cas où le rapport du panel ne serait pas mis en œuvre dans un délai raisonnable, les parties doivent ouvrir des négociations afin de s'accorder sur les compensations adéquates. A défaut d'accord 20 jours après l'expiration du délai raisonnable, l'État plaignant peut demander à l'organe de surveillance de suspendre l'application de certaines concessions ou de certaines règles à l'État en infraction (art. 22.2).

En premier lieu, l'État plaignant doit examiner la possibilité des mesures de rétorsion dans le secteur économique concerné par la plainte initiale. Néanmoins, si cela n'apparaît pas possible ou efficace, il peut se tourner en deuxième lieu vers d'autres secteurs couverts par le même accord, voire même en troisième lieu vers des secteurs couverts par d'autres accords de l'Uruguay Round (art. 22.3). Ces possibilités de rétorsion croisée devrait permettre une efficacité accrue des sanctions.

L'organe de surveillance se prononce sur la demande de l'État plaignant dans les 30 jours suivant l'expiration du délai raisonnable. Il accorde en

principe son approbation sauf si une décision contraire est prise par consensus. En cas de désaccord entre les parties au litige sur les mesures de rétorsion, une procédure d'arbitrage est mise en œuvre, et elle doit aboutir en 60 jours (art. 22.6).

5.3.4. *L'exclusion des sanctions unilatérales*

Le mémorandum d'accord sur le règlement des conflits contraint les membres à utiliser ses mécanismes lorsqu'ils cherchent à sanctionner les violations des règles commerciales, la perte des concessions reçues ou l'érection d'un obstacle à la réalisation des objectifs prévus par les accords conclus dans le cadre de l'Organisation mondiale du Commerce (art. 23.1). En d'autres termes, les États membres ne peuvent recourir à des sanctions unilatérales. Cette restriction visait au premier chef la section 301 de la législation commerciale des États-Unis pourtant reconnue valide selon un rapport de panel de 1999.

Il est possible que l'interprétation de cette disposition suscite elle-même des conflits à l'avenir. Dans cette perspective, il convient de noter que le mémorandum d'accord sur le règlement des conflits s'applique également aux conflits suscités par son interprétation (art. 1.1). Par conséquent, tout litige concernant le champ d'application du mémorandum devra suivre les procédures qu'il a définies.

§ 6. — LE CADRE RÉGLEMENTAIRE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

Le cadre réglementaire des télécommunications dans le cadre de l'O.M.C. est complexe. En matière de marchandises, il comprend deux niveaux de normes : l'Accord Général de 1947 (G.A.T.T.) et les accords de mise en œuvre adoptés lors de l'Uruguay Round. En matière de services, il comprend trois niveaux : l'Accord Général sur les services, ses annexes, et l'accord sur la libéralisation des télécommunications de base de 1997. Pour les télécommunications, le régime présente plus d'intérêt. D'une part, il constitue une grande nouveauté. D'autre part, il aura un impact économique plus grand. Pour ces raisons, il convient d'y accorder une attention plus grande.

L'accord Général sur les services (calqué dans une large mesure sur l'Accord Général de 1947) énumère une série de règles générales.

Les annexes se réfèrent à l'attribution d'exemptions, aux mouvements de personnes liés aux prestations de services, aux services financiers, aux télécommunications, aux télécommunications de base et aux transports aériens. Certaines de ces annexes, loin d'élargir l'application des principes fondamentaux, visent au contraire à la réduire. Ce n'est toutefois pas le cas, en général, des annexes concernant les services de télécommunication.

Enfin, l'accord de 1997 sur la libéralisation des télécommunications de base établit une série d'engagements des États membres concernant les principes du traitement national et de l'accès au marché. D'une part, ces engagements définissent à quelles conditions les opérateurs d'autres États membres peuvent recevoir un traitement identique à celui des opérateurs nationaux. D'autre part, ils définissent une série de principes visant à faciliter un accès réel des opérateurs étrangers aux marchés nationaux. L'application du principe du traitement national ne suffit pas en effet à garantir un accès égal à un marché. Il subsiste une série d'exigences réglementaires et administratives qui peuvent retirer beaucoup de sa portée au principe du traitement national. Pour cette raison, les États membres doivent offrir, en quelque sorte, une garantie d'efficacité.

Les dispositions du G.A.T.S. s'inspirent évidemment de la même philosophie que celles du G.A.T.T. Néanmoins, elles présentent des caractéristiques différentes, en raison des spécificités du secteur des services. D'une part, les services sont intangibles. Il est souvent impossible d'intercepter un service qui traverse une frontière, sauf dans la mesure où la prestation de services s'accompagne d'un déplacement physique effectif de biens, de personnes ou de capitaux. Dès lors, il existe peu de barrières tarifaires (quoique leur utilisation soit parfois suggérée). D'autre part, les services ne s'entreposent pas et font l'objet d'une consommation immédiate. Dès lors, ils peuvent uniquement être identifiés par l'interaction entre le fournisseur et le consommateur. Du point de vue réglementaire, le producteur de service présente par conséquent une importance beaucoup plus grande que le producteur de marchandise. Par ailleurs, les dispositions du G.A.T.S. s'appliquent aux prestataires de services car les services ne sont identifiables qu'à travers de leur prestataire. Le G.A.T.S. introduit une distinction selon les différents degrés d'interaction entre prestataire et consommateur (47). Il classe les services selon leur mode de prestation.

Les négociations de l'Uruguay Round n'ont pas été les premières à se pencher sur le commerce des services. Toutefois, jusqu'alors, les décisions avaient toujours été reportées. Le commerce des services a toujours été considéré par les États comme un domaine sensible. Du point de vue politique, les échanges sont dominés par les pays développés. Cela suscite la méfiance des pays en développement. Du point de vue sociologique, leur régulation implique des considérations de bien-être social, de protection du consommateur et de culture propres à chaque société. Les négociations de l'Uruguay Round ont abouti parce que ces aspects ont été pris en considé-

(47) Le G.A.T.S. identifie quatre modes de fourniture d'un service : la fourniture d'un service d'un État membre vers un autre (ainsi, les industries de réseaux), la fourniture d'un service par un prestataire dans son pays d'origine à un consommateur étranger, la fourniture d'un service par un prestataire dans l'État d'un consommateur étranger (ceci implique une présence commerciale du prestataire), la fourniture d'un service par un prestataire par la présence de personnes physiques.

ration dans l'accord final. Il exprime clairement la volonté de concilier les impératifs de la libéralisation du marché des services, de protection des pays en développement et des valeurs de chaque société.

Toutefois, l'équilibre sera difficile à trouver entre ces objectifs. Du point de vue technique, la libéralisation des échanges de services présente en effet une complexité plus grande que celle des échanges de marchandises. Les services constituent souvent une forme d'activité économique plus sophistiquée, d'ailleurs apparue plus tardivement dans l'histoire économique. Il suffit à cet égard de prendre l'exemple des services de banque, d'assurance ou précisément de télécommunications. Dès lors, leur libéralisation sans contrôle présente plus de risques. Il convient de déterminer un encadrement international plus développé des activités libéralisées. Cela ne va pas sans difficultés. L'exemple du marché unique européen suffit à le montrer. Réaliser une réforme similaire à l'échelle planétaire constitue un projet extrêmement ambitieux.

6.1. — *Les règles sur le commerce des marchandises*

Il ne faut pas revenir ici sur des règles connues. L'Accord Général de 1947 a fait l'objet de nombreux commentaires et d'une ample « jurisprudence ». Il n'existe pas de règles spécifiques aux terminaux de télécommunication, ni dans l'Accord Général, ni dans ses accords de mise en œuvre.

Toutefois, il convient de souligner l'impact de certains des accords conclus lors de l'Uruguay Round, notamment l'accord plurilatéral sur les marchés publics, et surtout l'accord sur les barrières techniques au commerce. Cet accord définit de façon limitative les raisons pour lesquelles les règlements techniques (contraignants) et les normes (volontaires) peuvent entraver les échanges. Il peut par conséquent avoir des répercussions sur la mise en œuvre de certains standards adoptés ou permis dans le cadre de l'U.I.T.

6.2. — *L'Accord Général sur les services*

L'Accord Général sur le Commerce des Services établit un cadre multilatéral de principes et de règles en vue de l'expansion du commerce des services dans des conditions de transparence et de libéralisation progressive. Il comprend six parties. Les deux premières parties énumèrent les définitions et les principes fondamentaux. Ces principes s'appliquent à tous les échanges de services. Les deux parties suivantes définissent en quelque sorte le cadre général de la libéralisation progressive des échanges de services. L'accès au marché et le principe du traitement national ont été érigés en règles conditionnelles (troisième partie) dont l'application dépend des engagements pris par chaque État (quatrième partie). La cinquième partie comprend les dispositions de caractère institutionnel. Pour le règlement des

différends, elle renvoie au nouvel accord conclu dans le cadre du G.A.T.T. (48). La sixième partie comprend les dispositions finales.

6.2.1. *Les principes fondamentaux*

Les principes fondamentaux consacrés par la deuxième partie du G.A.T.S. présentent certaines nouveautés par rapport aux dispositions de l'Accord Général de 1947. Parmi les obligations les plus importantes des membres figurent le traitement de la nation la plus favorisée (art. II), la transparence (art. III), le respect des règles relatives aux intégrations régionales (art. V), la restriction des monopoles, fournitures exclusives et comportements anticoncurrentiels (art. VIII et IX), l'encadrement des restrictions destinées à protéger la balance des paiements (art. XII) et des subsides (art. XV). Enfin, l'Accord a prévu plusieurs exceptions, liées notamment à l'ordre public, à la sécurité, à la santé et à la fiscalité (art. XIV et XIVbis).

Les États membres peuvent bénéficier d'exemptions à ces principes généraux (art. II § 2). Ces exemptions ne valent que pour une durée maximale de cinq ans, renouvelable une seule fois (annexe sur les exemptions).

6.2.2. *Les règles de la libéralisation progressive*

Au-delà des principes généraux, les États membres n'encourent des obligations que dans la mesure où ils ont pris des engagements spécifiques concernant un secteur particulier. Afin de libérer progressivement les échanges de services, les États membres du G.A.T.S. organiseront périodiquement des négociations multilatérales. Les premières devront commencer dans les cinq années suivant l'entrée en fonction de l'Organisation Mondiale du Commerce (art. XIX § 1).

Les engagements peuvent porter sur l'ensemble des secteurs de services (engagements horizontaux). Toutefois, les États membres répugnent à se lier de façon aussi générale. Par conséquent, les engagements portent le plus souvent sur certains secteurs (services financiers, par exemple) ou même sur certains sous-secteurs (services bancaires, d'assurance ou d'investissement). Ils établissent quatre catégories différentes de services selon leur mode de fourniture : prestation à l'étranger, prestation dans l'État national à l'usage d'un consommateur étranger, présence commerciale sur le territoire d'un État étranger, présence temporaire de personnes physiques sur le territoire d'un État étranger (art. I).

Ces engagements distinguent l'accès au marché et le traitement national. Les listes d'engagements spécifiques reprennent les limitations que l'État

(48) Cf. § 3.2.

membre concerné entend maintenir à l'avenir dans ce domaine. D'une part, l'État membre engagé doit donner aux autres États un accès réel à son marché (art. XVI). D'autre part, l'État membre engagé doit respecter le principe du traitement national (art. XVII). La formulation négative des engagements présente une importance considérable. Elle limite en effet la capacité des États membres d'introduire à l'avenir de nouvelles restrictions.

Pour ce qui concerne l'accès au marché, le G.A.T.S. définit six restrictions principales. Elles concernent le nombre de fournisseurs originaires d'autres États membres, la valeur de leurs services et de leurs avoirs, la quantité totale des services ou des opérations sur le marché, le nombre total de personnes employées, la forme légale de l'organe utilisé dans la fourniture du service, ou la part d'investissement étranger dans une entreprise du secteur (art. XVI :2). Dans un secteur donné, à partir du moment où ils prennent un engagement, les États membres n'ont plus la capacité de recourir à de pareilles restrictions, sauf s'ils ont expressément réservé cette possibilité.

Pour ce qui concerne le traitement national, le G.A.T.S. recherche une égalité de traitement matérielle plutôt que formelle entre les entreprises nationales et les entreprises étrangères. Dans certains cas, en effet, l'application stricte du traitement national reviendra à désavantager. Aussi, l'accord impose une appréciation économique plutôt que strictement juridique. L'objectif poursuivi consiste à établir des conditions de concurrence égales (art. XVI :3).

6.2.3. *La place des pays en développement dans les services*

L'Accord reconnaît une certaine importance à l'avenir des pays en développement en matière de services. Le développement des services constitue aujourd'hui un critère important de compétitivité. Il faut donner la possibilité aux pays en développement d'y participer activement.

Les pays développés sont invités à faciliter une participation croissante des pays en développement (art. IV). L'article IV de l'Accord accepte le concept d'un développement asymétrique des services entre les pays. Il impose de prévoir des mesures concrètes pour développer le marché des services des pays en développement et leur fournir des débouchés d'exportation. De plus, la libéralisation de leur marché peut servir de monnaie d'échange à un accès aux marchés des pays développés dans des secteurs où les pays en développement bénéficient d'un plus grand avantage comparatif (49).

(49) Pour plus de détails, voy. *General Agreement on Trade in Services*, Trade and development report, 1994.

La mise en application de ces mesures est prévue à l'article XIX. Selon cet article, le processus de libéralisation respectera les objectifs de politique nationale et le niveau de développement des pays et des secteurs (art. XIX § 2). Cet article reconnaît la légitimité des mesures prises par les pays en développement pour renforcer leurs services, telles que l'obligation de transfert de technologie pour un prestataire de services étranger, l'accès aux réseaux d'information, des exigences au niveau de l'emploi,... voire même l'application de mesures de politique nationale, telles que les subventions au secteur des services. De plus, l'article IV introduit l'obligation d'instituer des points de contact dans chaque État membre. Les pays en développement doivent pouvoir obtenir toutes les informations concernant les nouvelles technologies, l'accès au marché...

D'autres dispositions de l'Accord reprennent des conditions spécifiques concernant les pays en développement. Elles contiennent des engagements pour l'avenir. Ainsi, l'article XV envisage de futures négociations en vue d'éviter les effets de distorsion des subventions nationales sur le commerce des services. Toutefois, ces négociations reconnaîtront le rôle des subventions en rapport avec les programmes de développement des pays en développement et de leurs besoins de flexibilité en la matière (art. XV § 1).

L'approche du G.A.T.S. vis-à-vis des pays en développement s'écarte de celle du G.A.T.T. (50). Le G.A.T.T. consacre un chapitre distinct sur le traitement spécial et différencié pour le pays en développement (Partie IV). Dans le G.A.T.S., tous les États, y compris les pays en développement, sont tenus de prendre des engagements de libéralisation progressive. Les pays en développement bénéficient seulement d'une certaine flexibilité quant aux conditions et au calendrier appliqué. La différenciation de statut demeure ainsi sensiblement plus limitée. Ceci correspond à une réorientation des conceptions traditionnelles en matière de développement. Selon certains, un traitement préférentiel n'incite pas ces pays à restructurer leur économie. En revanche, des engagements commerciaux les poussent dans cette direction.

6.2.4. *Les règles institutionnelles*

L'Accord sur le commerce des services prévoit l'établissement d'un Conseil du commerce des services (art. XXIV § 1). Ce Conseil peut créer, s'il le juge nécessaire, des organes subsidiaires, ouverts en principe à tous les États membres (art. XXIV § 2). Le Conseil établit lui-même ses règles de procédure (art. XXIV § 3).

Les règles de décision n'ont pas été définies dans l'Accord lui-même. La mise en œuvre de l'Accord interviendra en effet dans le cadre de l'Organisa-

(50) Pour plus de détails, voy. VINCENT, «L'impact des négociations de l'Uruguay Round sur les pays en développement», *R.B.D.I.*, 1995, pp. 485-513.

tion mondiale du commerce. C'est par conséquent à l'accord établissant cette dernière qu'il convient de se référer (51).

6.2.5. *Le règlement des différends*

Le règlement des différends établit un lien entre le G.A.T.S. et les autres accords conclus dans le cadre de l'Uruguay Round. Le G.A.T.S. renvoie à l'accord sur les règles et procédures concernant le règlement des différends au sein du G.A.T.T. (art. XXII § 1 et art. XXIII § 1). Il existe, dans ce domaine, un relatif parallélisme entre ses dispositions et celles de l'Accord Général de 1947.

Cependant, à la différence du G.A.T.T., le G.A.T.S. ne permet pas aux États membres de prendre des mesures unilatérales pour remédier à certaines violations de ses règles. Il n'existe pas de régime applicable aux mesures de sauvegarde (52), par exemple, ou aux droits compensateurs. Il convient aussi de souligner que, dans la mesure où les télécommunications se trouvent de plus en plus soumises aux lois du marché, où les entreprises sont privatisées, de nombreux comportements criticables peuvent plus difficilement être mis directement sur le compte des États membres. Ceci devrait provoquer des difficultés à l'avenir.

a) *les consultations*

Tout État membre doit se prêter aux demandes de consultation émanant d'un autre État membre sur n'importe quelle question relevant de l'application de l'Accord sur les services (art. XXII § 1). Par ailleurs, le Conseil du commerce sur les services et l'Organe de règlement des conflits peuvent s'adresser à tout État membre pour n'importe quel problème qui n'aurait pu être réglé par le biais des consultations (art. XXII § 2).

Il existe une procédure spéciale prévue lorsqu'il existe entre deux États membres un contentieux qui tombe dans le champ d'application d'un accord international visant à prévenir les doubles taxations. En cas de conflit sur cette question préliminaire, le problème peut être soumis au Conseil du commerce sur les services. Dans l'hypothèse où le contentieux tombe réellement dans le champ d'un accord international de prévention des doubles taxations, le Conseil confiera la question à un organe d'arbitrage, dont la décision présentera un caractère contraignant (art. XXII § 3).

(51) Cfr. § 3.2.

(52) Une négociation avait été prévue sur ce point par l'article X :2 du G.A.T.S. Elle ne semble toutefois pas avoir produit de résultats tangibles.

b) *le règlement des litiges*

Si un État membre estime qu'un autre État ne remplit pas les obligations imposées par l'Accord sur les services, il pourra recourir à l'accord sur le règlement des litiges conclu dans le cadre des négociations de l'Uruguay Round (art. XXIII § 1). Par ailleurs, si un État membre estime qu'une action d'un autre État, sans violer les obligations imposées par l'Accord sur les services, l'empêche de bénéficier des concessions qui lui ont été accordées, il pourra également recourir à l'accord sur le règlement des litiges (art. XXIII § 3).

6.3. — *Les annexes du G.A.T.S.
concernant les télécommunications*

Les Annexes à l'accord prévoient un traitement particulier pour certains secteurs. La majorité de ces annexes prévoient un régime dérogatoire à l'Accord (pour les services financiers, par exemple). Certaines permettent même d'exclure un secteur entier aux obligations contractées dans l'Accord (pour le transport aérien, par exemple).

Les annexes sur les télécommunications sont les seules qui se présentent plutôt comme complémentaires à l'Accord. Ceci reflète l'intérêt de nombreux États développés pour la libéralisation de ce secteur, essentiel pour la compétitivité de l'économie. Néanmoins, cette libéralisation est loin d'être garantie. Elle dépend entièrement des engagements que les États respectifs sont prêts à prendre. La première annexe sur les télécommunications permet avant tout de protéger la souveraineté des États dans cette matière sensible. Les pays en développement ont fait pression pour introduire des garanties afin qu'ils puissent bénéficier également de réseaux modernes de télécommunications.

6.3.1. *L'annexe sur les télécommunications*

a) *Portée de l'annexe*

L'annexe sur les télécommunications jouit d'un champ d'application extrêmement large. Elle couvre toutes les mesures affectant l'accès et l'utilisation des réseaux et services de télécommunications offerts au public (53). Néanmoins, elle ne s'applique pas aux mesures concernant la distribution par câble ou ondes hertziennes de programmes de radio ou de télévision (54). Le service public constitue un service dont l'État membre

(53) Art. 1 et 3.2 de l'annexe.

(54) Dans un contexte de convergence entre les télécommunications et la télévision, la définition du champ d'application de pareille restriction pourrait devenir fort complexe. Comment, par exemple, l'interpréter dans le domaine du télé-achat ou de la télévision à la demande ?

requiert l'offre à l'ensemble du public. Ceci inclut notamment le téléphone, le transfert de données, le télégraphe et le télex. Le réseau public constitue un réseau qui permet la transmission de ce service.

La portée réelle de l'annexe a été réduite depuis la conclusion d'un accord spécifique sur les télécommunications de base en 1997 (55). Cet accord contient en effet un document de référence sur la régulation qui établit des obligations plus précises que l'annexe. Néanmoins, celle-ci continue à présenter une utilité pour plusieurs raisons. Tous les États membres de l'O.M.C. n'ont pas pris d'engagements dans le cadre de l'accord de 1997. Par ailleurs, ceux qui l'ont fait n'ont pas tous accepté le document de référence. Ce dernier, de plus, ne porte que sur les télécommunications de base.

b) *Objectif*

L'annexe a pour premier objectif d'assurer un accès non discriminatoire et raisonnable aux réseaux publics de télécommunications des États ayant pris des engagements dans la libéralisation de ce secteur (56). Elle vise ainsi à protéger l'équilibre entre la demande d'un accès raisonnable d'une part, et les besoins des opérateurs publics de télécommunication d'assurer la maintenance des systèmes et de remplir des objectifs de politique nationale d'autre part. Le texte constitue ainsi un compromis entre les États soucieux de garantir la libéralisation des échanges et ceux, souvent en développement, soucieux de préserver des recettes nécessaires.

Cette obligation d'assurer un accès non discriminatoire et raisonnable s'impose à tous les États membres, même s'ils n'ont pas déposé une liste d'engagements. Les engagements pris dans les listes d'engagements des États respectifs ne sont pas remis en cause par l'annexe. Le niveau de libéralisation n'est par conséquent pas abordé. Ceci n'est pas l'objet de l'annexe.

Un second objectif consiste à garantir un minimum d'ouverture du marché des télécommunications lorsque celle-ci est nécessaire pour bénéficier d'engagements pris dans d'autres secteurs de services, à commencer par les services financiers. Un des premiers aspects consiste à permettre à une société étrangère d'organiser elle-même ses propres services de télécommunications. Ainsi, par exemple, une société d'assurance britannique opérant en Inde pourrait établir son propre réseau interne si l'Inde a pris des engagements d'accès au marché dans le secteur des assurances.

c) *Dispositions en faveur des pays en développement*

Plusieurs points de l'annexe donnent la possibilité aux pays en développement de déroger à certaines dispositions afin d'assurer le déploiement de

(55) Cf. § 4.4.

(56) Art. 5b et art. 5c.

leurs réseaux. Ainsi, un pays en développement peut, selon son niveau de développement, subordonner l'accès et le recours aux réseaux et services publics de transport des télécommunications, à des conditions raisonnables, nécessaires pour renforcer son infrastructure nationale et sa capacité de fournir des services et pour accroître sa participation au commerce international (art. 5g de l'annexe). Ces conditions doivent être spécifiées dans les listes d'engagements.

L'annexe introduit des dispositions encourageant la coopération technique de tous les États membres avec l'U.I.T., l'U.N.D.P. et la B.I.R.D. (art. 6a de l'annexe) et la mise à disposition par les États développés, en coopération avec ces organismes, d'information, en rapport avec les services de télécommunication internationale et la technologie de l'information à l'attention des pays en développement (art. 6b de l'annexe). La première proposition d'annexe contenait une disposition quant à la tarification internationale en fonction des prix. Celle-ci a été rejetée. Les pays en développement s'y opposaient. Ces dispositions auraient exclu la possibilité de procéder à des subsidiations croisées pour étendre leurs réseaux.

6.3.2. *L'annexe sur les télécommunications de base*

a) *Le fondement de l'annexe*

Il existe une seconde annexe concernant les télécommunications. Cette dernière s'applique aux télécommunications «de base». Parmi celles-ci figurent la téléphonie vocale, le transfert de données au moyen de commutation de circuit ou par paquets, la fourniture de lignes louées, le télex, le télégraphe et le fac-similé. Les services à valeur ajoutée comprennent en revanche le courrier électronique, le courrier vocal, la fourniture et l'utilisation d'informations en ligne, l'échange de données électroniques, la conversion de code et de protocole, le fac-similé amélioré (57). Cette division des services correspond en réalité à un critère établissant la compétence de la FCC aux États-Unis. Elle complique les règles, sans ajouter beaucoup au débat.

L'annexe sur les télécommunications de base a en fait surtout eu une portée temporaire. Elle visait à suspendre l'application du principe de la nation la plus favorisée en attendant les résultats d'une négociation spécifique prévue sur ce sujet. Elle résulte d'une pression de la part des États-Unis. Ceux-ci avaient déjà libéralisé en partie l'accès à leur marché, alors que de nombreux pays demeuraient encore sous un régime de monopole. L'application de la clause de la nation la plus favorisée aurait privé les États-Unis d'une capacité de négociation vis-à-vis de nombreux États tiers.

(57) Il convient de se référer à la liste officielle de classification des services par secteur, présentée en 1991 (MTM/GNS/W/120).

Ils ont ainsi demandé une exemption. Lorsque les États-Unis ont notifié leur exemption, d'autres participants, comme la Communauté européenne, ont décidé de réduire leur offre initiale d'engagements. Ainsi, l'engagement de libéralisation pris par la Communauté européenne dans le cadre de l'accord de l'Uruguay Round ne concernait que certains services à valeur ajoutée (electronic mail, voice mail, EDI, code and protocol conversion). La communication de données avait été retirée, comme tous les services essentiels (voice telephony, mobile radio telephony, paging, satellite services). La plupart des 48 engagements annexés à l'accord ne portaient que sur des services à valeur ajoutée. La perspective de négociations spécifiques a logiquement freiné de nombreux États dans la présentation d'offres complètes. Ils ont décidé d'attendre les négociations spécifiques.

b) *Les négociations sur la libéralisation des télécommunications de base*

En synthèse, l'ouverture des marchés de télécommunications essentiels avait été reportée. Aussi, une décision ministérielle a été adoptée dans l'acte final de l'Uruguay Round. Elle instituait un groupe spécial chargé d'entamer la libéralisation de ces services particulièrement sensibles (58).

Entre-temps, la libéralisation du marché des télécommunications a gagné de nombreuses parties du monde. Les États membres ont fait de grands efforts pour faire aboutir les négociations. Celles-ci ont eu lieu d'avril 1996 à février 1997. Elles ont permis de déterminer le classement nécessaire pour introduire les services de télécommunications de base dans les listes d'engagements des États. Quatre sous-catégories ont été identifiées. Elles reprennent la portée géographique du service offert (local, longue distance et international), la technologie utilisée (câble ou radio), le mode de transmission (revente ou infrastructure propre), l'utilisation finale (publique ou non-publique). Chacune de ces sous-catégories est considérée séparément en fonction du mode de fourniture du service. Cette classification devrait fournir une bonne base pour appliquer les dispositions des articles XVI et XVII (accès au marché et traitement national) à la complexité de la régulation dans le secteur.

Une autre question importante, soulevée au cours de ces négociations, consistait à définir si certaines limitations devaient être inscrites dans les listes d'engagements en terme d'accès au marché ou de traitement national. Ainsi, par exemple, les mesures gouvernementales exigent l'interconnexion à l'opérateur public ou encore la limitations du nombre d'opérateurs en fonction d'une limite fixée par les bandes de fréquences disponibles. Si ces mesures constituent une forme de discrimination vis-à-vis des opérateurs étrangers, elles devaient être incluses dans les listes. Par contre, s'il s'agit

(58) Sur ces négociations, voy. DURANTEZ, «WTO/G.A.T.S. negotiations on basic telecommunications — An overview», 4 *Int.Tlr.* 135-137 (1997).

de limitations techniques, il convenait d'appliquer l'article VI du G.A.T.S., à la condition que les limitations soient basées sur des critères objectifs et transparents.

L'application de l'article VI aux mesures affectant le commerce des télécommunications de base est difficile. Cet article concerne les réglementations nationales relatives aux qualifications, aux normes techniques et aux prescriptions en matière de licences. Ces réglementations ne peuvent constituer des obstacles non nécessaires au commerce des services. Le Conseil du commerce des services devra élaborer par l'intermédiaire des organismes appropriés (par exemple l'U.I.T.) toute discipline nécessaire (art. VI § 4) pour faire en sorte que ces prescriptions répondent à cette condition. Néanmoins, il n'est pas facile de déterminer, dans le domaine des services, et plus spécialement dans les télécommunications, si une règle repose d'abord sur une intention protectionniste ou le souci de protection des consommateurs.

Le groupe de négociation a encouragé les États membres à engager des négociations bilatérales. Celles-ci devaient permettre d'atteindre des accords de réciprocité étant donné que les États les plus avancés dans la libéralisation mettaient l'étendue et la qualité des engagements des autres participants comme condition à la libéralisation.

6.4. — *L'accord de 1997* *sur les télécommunications de base*

L'accord de 1997 comprend une liste fort longue d'engagements (59). Ces engagements résultent d'un questionnaire sur le degré d'ouverture de leur secteur des télécommunications. Les réponses au questionnaire font apparaître un certain nombre de constantes dans l'organisation des marchés. Ces engagements ont en quelque sorte la même valeur qu'un engagement tarifaire. Leur formulation présente une grande importance. Les listes de mesures détaillent en effet les restrictions qui existent encore en matière d'accès au marché et de traitement national. Par conséquent, en dehors des mesures explicitement mentionnées, il ne peut plus exister d'autres restrictions. Les États s'engagent à ne pas modifier dans un sens défavorable les conditions d'entrée ou d'activité sur leur marché national. Dans un domaine où les nouveautés techniques ne cessent d'apparaître, ceci constitue une forte garantie d'ouverture des marchés pour l'avenir.

L'accord comprend 55 listes d'engagements spécifiques (l'une d'entre elles lie la Communauté européenne et ses États membres) (60). Il comprend

(59) Sur ce texte, voy. FRID, «The telecommunications pact under the G.A.T.S. — Another step towards the rule of law», 24/2 *Legal Issues of European Integration* 67-96 (1997); BRONCKERS and LARUCHE, «Telecommunications services and the WTO», 31 *J.W.T.L.* 5-48 (1997).

(60) Ces 55 engagements lient 71 gouvernements.

également 9 listes d'exemptions à la clause de la nation la plus favorisée. En principe, en effet, les engagements pris doivent être appliqués de façon non discriminatoire à l'ensemble des États membres de l'O.M.C. Pour des raisons techniques ou économiques selon les cas, certains États souhaitaient l'éviter (61). Ces engagements modifient ou complètent les engagements antérieurs pris lors de la conclusion de l'Uruguay Round. Ils constituent le quatrième protocole du G.A.T.S. Ce protocole est entré en vigueur le 1^{er} février 1998.

L'accord de 1997 ne couvre pas un problème important : les tarifs des appels internationaux. Ce problème avait pourtant joué un rôle essentiel dans l'évolution lente des négociations (62). Il constitue également un domaine de concurrence entre l'U.I.T. et l'O.M.C. Le système, traditionnellement établi dans le cadre de l'U.I.T., consiste à partager les revenus d'un appel international entre l'État d'appel et l'État de destination. L'État d'appel doit dans ce cadre transférer une part (en général la moitié) du prix d'un appel international à l'État de destination. Ce système est devenu de plus en plus contesté par les États-Unis. Il ne correspond absolument plus aux prix pratiqués ou aux coûts réels de la connexion. En même temps, en raison des mécanismes de call-back, un nombre considérable de communications internationales sont mises de façon artificielle sur le compte des opérateurs américains. Suite à l'absence d'engagements, la FCC envisage de régler ce problème dans ses réglementations internes, en interdisant certaines pratiques aux opérateurs sur le territoire américain.

Il n'est pas possible de reprendre un à un les engagements de chaque pays. Vu l'importance des États-Unis et de l'Union européenne, il faut néanmoins, après avoir examiné les traits généraux de cet accord, détailler les engagements pris par ces deux acteurs essentiels.

6.4.1. *La définition des télécommunications de base*

Les services couverts par l'accord ont été définis de façon extrêmement large. La technologie évolue tellement vite que les États ont accepté de couvrir tous les services correspondant à une simple transmission, en principe sans valeur ajoutée. Ceci couvre toutes les formes de transmission, offertes sur une infrastructure propre ou louée. La définition de ces services n'est toutefois pas parfaitement claire. En réalité, ils couvrent déjà un grand nombre de prestations : téléphonie vocale, téléphonie cellulaire, services fixes et mobiles par satellite, transmission de données, vente ou location de capacité, etc.

(61) Ainsi, les États-Unis ont obtenu une exemption pour ce qui concerne la diffusion de programmes télévisés et radio par satellite.

(62) Voy. sur ce thème WALKER, «International accounting rates — A perspective», 20 *Telecommunications Policy* 239 (1996); BLUMENFELD, «The international accounting rates system : poised for change — or extinction», 3 *Telecommunications and Space Journal* 291 (1996).

Les services de télécommunications offerts au public constituent, en général, les télécommunications de base. Ils comprennent notamment la téléphonie vocale, le télex et le fax. Dans de nombreux pays, ces services sont encore réservés à un seul opérateur. Cependant, leur libéralisation a connu de grandes avancées au cours des dernières années, notamment dans les pays développés. Le degré de libéralisation doit être évalué à la lumière de la réglementation appliquée dans chaque État. Celle-ci peut influencer les conditions d'accès au marché ou de traitement national.

Les autres services, généralement qualifiés de services à valeur ajoutée, sont déjà dans une large mesure libéralisés. Leur utilisation reste cependant limitée à certains pays développés. De toute manière, l'accord ne les concerne pas à titre principal.

6.4.2. *Les réglementations nationales*

L'ouverture réelle d'un marché des télécommunications est très difficile à mesurer. Elle dépend d'un grand nombre d'éléments : les procédures et les conditions d'octroi des licences, les règles d'interconnexion, les mesures de sauvegarde contre des pratiques anticoncurrentielles, les conditions de transparence, l'attribution de fréquences et d'espace de numérotation, les normes, le contrôle des tarifs et les taux de comptabilisation internationale, les droits d'accès, le service universel, ... autant d'éléments dont il faut pouvoir mesurer la portée.

Selon les différents modes de prestation des services, de nombreux États imposent des restrictions à l'accès au marché ou n'offrent pas un traitement national aux opérateurs étrangers. Ainsi, pour les fournitures transfrontalières, certains États limitent le nombre de fournisseurs en fonction de la valeur totale des transactions ou du nombre total d'opérations. D'autres mesures identifiées donnent une préférence à l'opérateur national pour l'attribution de fréquences. La présence commerciale d'opérateurs étrangers soulève souvent plus de difficultés encore. Ainsi, le nombre de fréquences disponibles pour des opérateurs étrangers peut être limité, la participation étrangère au capital peut être plafonnée à un certain pourcentage, l'appartenance des installations étrangères peut être contrôlée, la nationalité ou la résidence des directeurs ou des membres des conseils d'administration peut être réglementée... Chaque pays a ainsi un ensemble de mesures bien précises à ces sujets.

6.4.3. *Des engagements supplémentaires sur la réglementation nationale*

La complexité du sujet a été mise en évidence par la nécessité de prendre des engagements allant au-delà de l'accès au marché et du traitement national. L'accord comprend ainsi une série de principes réglementaires, exposés dans un document de référence. Ces principes ont été acceptés par

la quasi unanimité des États signataires (à l'exception de l'Équateur et de la Tunisie). D'autres États ont émis des réserves. D'autres encore ont opté en faveur d'une mise en œuvre reportée dans le temps.

Le document de référence établit deux types de contraintes. Les unes concernent les opérateurs dominants, qui constituent un obstacle inévitable en raison de l'organisation traditionnellement monopolistique du marché jusqu'aux années 90. Les autres concernent le cadre réglementaire.

a) *les opérateurs dominants*

Le document de référence vise à réduire la possibilité d'abuser d'une position dominante. Il oblige les États signataires à prendre des mesures pour prévenir les pratiques anticoncurrentielles. Parmi ces pratiques figurent en particulier les subventions croisées, l'utilisation incorrecte de renseignements (§ 1.2), et la non fourniture d'une interconnexion non discriminatoire et à des tarifs abordables (§ 2).

b) *la réglementation*

Le document de référence vise à éviter que certaines initiatives réglementaires des États membres ne freinent de façon indue la concurrence. Les principes concernent le service universel (§ 3), l'accès du public aux critères en matière de licences (§ 4), l'indépendance des organes réglementaires (§ 5), la répartition et l'utilisation des ressources limitées (§ 6). A cet égard, il convient de souligner que le document de référence n'établit aucune obligation précise concernant l'octroi des licences. Dans ce domaine, les dispositions de l'annexe sur les télécommunications du G.A.T.S. présentent par conséquent encore un intérêt.

6.4.4. *Les engagements de la Communauté européenne*

La pleine libéralisation des services et des infrastructures de télécommunications a été fixée pour le 1^{er} janvier 1998 dans la Communauté européenne. Certains États membres bénéficient d'une période supplémentaire étant donné le développement encore incomplet de leurs réseaux ou leur situation particulière (Espagne, Grèce, Irlande, Portugal, Luxembourg). La liste des engagements pris dans le cadre du G.A.T.S. reflète une position similaire des pays de la Communauté européenne vis-à-vis de pays tiers.

La Communauté européenne a pris des engagements additionnels en matière d'accès au marché qui concernent tous les services de télécommunications de base. Ainsi, elle prévoit des mesures de prévention de pratiques anticoncurrentielles envers un fournisseur dominant. Les pratiques concernent la subsidiation croisée, la rétention d'information techniques ou commerciales nécessaires à des concurrents pour pouvoir opérer... En plus, elle

fixe les conditions d'interconnexion que doit offrir un fournisseur principal à tout point du réseau où cela est techniquement possible (suivant des modalités raisonnables, moyennant des taxes non-discriminatoires, transparentes et fondées sur les coûts...). Les procédures d'interconnexion doivent être accessibles au public de façon transparente. Un organe indépendant doit permettre le règlement de différends en matière d'interconnexion. Un élément clé de la réglementation européenne est la fixation d'obligations de service universel. Tout membre peut définir des obligations de service universel à condition qu'elles soient transparentes, non discriminatoires et neutres du point de vue de la concurrence.

Finalement, le public doit avoir accès aux conditions d'obtention de licences, l'organe réglementaire doit être indépendant de tout fournisseur de service de télécommunications de base et les procédures d'attribution des ressources limitées (fréquences, numérotation...) doivent être mises en œuvre de manière objective, opportune, transparente et non discriminatoire.

La libéralisation imposée à ses États membres n'implique pas la privatisation des opérateurs historiques. Plusieurs pays maintiennent une participation de l'État dans certaines sociétés exploitant des services de télécommunications. Il ne s'agit pas d'une limitation de l'accès au marché.

Les engagements de la Communauté européenne sont importants. Toutefois, ils sont conditionnels. Ces engagements seront confirmés au cas où il y aurait un accord multilatéral complet, régissant les services internationaux et les services par satellite, sur une base NPF pour les principaux partenaires commerciaux (63).

6.4.5. *La liste d'engagements des États-Unis*

Les États-Unis ont maintenu certaines limitations au niveau de l'accès au marché. Ainsi, l'accès aux radiocommunications est limité en fonction de la disponibilité des fréquences. Aussi, aux États-Unis, une seule entreprise privée, COMSAT est membre de INTELSAT et de INMARSAT. C'est à travers elle qu'il faut demander un accès à ces systèmes de satellites. En plus, les licences pour des services de radiocommunications offerts au public ne peuvent être détenues par un État étranger, par des personnes qui ne sont pas citoyen américain, par une entreprise non américaine ou par une entreprise américaine dont le capital est détenu à plus de 20 % par un non citoyen, une entreprise étrangère ou un État étranger. À l'exception de ces éléments, les mêmes engagements additionnels que la Communauté européenne ont été pris.

(63) Offre relative des Communautés européennes et de leurs États membres du 12 février 1997 (S/GBT/W/1/Add.1/Rev.1).

6.5. — *La coopération entre l'O.M.C. et l'U.I.T.*

Les accords conclus dans le cadre de l'O.M.C. auront des incidences importantes sur les questions réglementaires, techniques et de développement à la base des activités de l'U.I.T. Une coopération entre les deux organisations présente pour cette raison un caractère indispensable. Dans cette perspective, un projet d'accord de coopération entre l'O.M.C. et l'U.I.T. (64) a été élaboré. Cet accord reconnaît les rôles respectifs et complémentaires des deux organisations. Il définit les bases d'une coopération entre elles sur des matières d'intérêt commun. Les détails de cette coopération et les matières d'intérêt commun restent toutefois à définir.

Il existe un contraste frappant entre la rapidité de l'évolution actuelle du secteur des télécommunications et la lenteur de l'évolution de la coopération entre les deux organisations. Ce projet d'accord doit encore être approuvé par le Conseil général de l'O.M.C. et ensuite être envoyé à la prochaine conférence de plénipotentiaires pour examen et approbation finale. Cela requerra encore beaucoup de temps. Cette lenteur ne facilitera pas la prise en considération des besoins spécifiques des pays en voie de développement.

6.6. — *Les futurs problèmes du commerce électronique*

6.6.1. *Les aspects économiques*

Le commerce électronique consiste à mener des activités commerciales (vente de produits ou de services) sur un réseau. Il ne s'agit pas d'un phénomène nouveau. Il existe sous des formes variées depuis environ vingt ans. Des exemples connus sont, notamment, le téléphone banking ou le retrait d'argent électronique (65). Toutefois, son développement a longtemps été limité à des secteurs bien spécifiques, particulièrement le secteur bancaire.

Depuis un certain nombre d'années, le commerce électronique connaît un développement exponentiel dans beaucoup de secteurs d'activités. Ce succès est dû à deux phénomènes : la numérisation et l'Internet. La numérisation permet de combiner les technologies de pointe afin d'offrir de nouveaux moyens d'échanger des informations (66). L'Internet (67) offre un réseau de

(64) Voy. le document C99/36-E du 10 mai 1999 du Conseil, Genève, session 1999, 14-25 juin.

(65) Pour d'autres exemples, voy. ADAM, N.R.; DOGRAMACI, O.; GANGOPADHYAY, A.; YESHA, Y.; *Electronic Commerce — Technical, Business, and Legal issues*, Prentice Hall PTR, Upper Saddle River (New Jersey), 1999, p. 1.

(66) La numérisation est un «codage» qui permet de transformer tout type d'information analogique (texte, son, image) en information numérique. Son avantage réside dans le fait que l'information numérisée pourra alors être mémorisée, traitée et transmise de façon uniforme. Son désavantage consiste dans le fait que la place occupée par les informations numériques est toujours plus grande que celle occupée par les informations analogiques équivalentes. Cet inconvénient souligne l'importance des techniques de compression. De plus, le parc de matériels analogi-

communication mondial, construit par interconnexion de milliers de réseaux de toutes tailles (locaux, régionaux, nationaux, internationaux). Tout habitant de la planète qui dispose des instruments nécessaires (un ordinateur, un logiciel de communication, un modem et une connexion à l'Internet par le câble ou le téléphone) peut communiquer avec toute autre personne pour autant qu'elle dispose aussi du matériel indispensable.

La conjugaison de la numérisation et d'Internet a fait de ce dernier un véritable réseau multimédia qui peut véhiculer, de façon interactive, des textes, des programmes, des images, du son, en ne tenant aucunement compte des distances, du temps et de la territorialité des États. Internet offre ainsi des opportunités énormes aux entreprises et aux consommateurs. Les entreprises peuvent se faire mondialement connaître et étendre leur champ d'activités, sans nécessité d'une présence physique à l'étranger. Grâce au multimédia (transmission de textes, sons, programmes et images) et à la possibilité d'interactivité, elles peuvent mener à bien une transaction commerciale avec un client où qu'il soit dans le monde (offre publicitaire, négociations, conclusion du contrat, paiement et même, dans le cas de bien immatériels, livraison). Cela permet de gagner du temps et de réduire le nombre des intermédiaires. Internet réduit ainsi les coûts des entreprises. Il accroît aussi le choix des consommateurs, qui bénéficient d'une palette extrêmement large de produits à des prix plus compétitifs et plus rapidement.

Le commerce électronique, par le biais d'Internet, couvre à la fois les services (à la fois les services de transport et de télécommunications, ainsi que les services de contenu tels que les services juridiques, les services financiers, la musique, l'audiovisuel, etc.) et les marchandises physiques dont la vente fait appel à des moyens électroniques. Le commerce électronique ne représente bien entendu qu'une des nombreuses activités réalisées sur Internet.

6.6.2. *Les aspects sociétaux*

Le commerce électronique provoquera des changements profonds pour la société dans son ensemble. Certes, ses avantages sont nombreux (accès à de nouveaux marchés, une réduction des frais d'exploitation, etc.), mais ils impliquent aussi une mise en concurrence mondiale des biens et des ser-

ques restera encore important pendant plusieurs années; ce qui pose un problème de compatibilité. Voy., NOTAISE, J., BARDA, J., DUSANTER, O., *Dictionnaire du multimédia. Audiovisuel — Informatique — Télécommunications*, 2^e édition, AFNOR, 1996, pp. 629-634.

(67) Internet a été créé à la fin des années soixante par le ministère américain de la Défense. Il a comme ancêtre le réseau Arpanet destiné à relier des centres de recherche travaillant pour l'armée américaine. Le réseau s'est progressivement ouvert au monde de la recherche et des universités. Un organisme américain sans but lucratif avait été chargé de sa gestion et de son développement. Ce n'est qu'à partir des années 90 que Internet s'est ouvert au monde des entreprises et des particuliers.

vices. Dans ce cadre, l'accès au «Net» et à l'information qu'il procure va devenir un élément déterminant pour les entreprises et pour les consommateurs. Les pays qui ne posséderont pas la possibilité d'y accéder ne connaîtront pas la croissance, quelles que soient leurs richesses naturelles. La lenteur du développement des télécommunications dans certains pays, voire la quasi-inexistence de télécommunications, est donc préoccupante, tout comme la faiblesse de l'accès à l'éducation.

Par ailleurs, le développement du commerce électronique à grande échelle nécessite des infrastructures, technologies et services de télécommunications efficaces, abordables et très largement disponibles. Or, à l'heure actuelle, la technologie change à grande vitesse. Dans ce cadre, il importe que les coûts, la capacité, le choix, la sécurité de ces fonctions soient équivalentes partout dans le monde.

6.6.3. L'impact du commerce électronique sur la coopération internationale dans les télécommunications

L'évolution d'Internet et la croissance du commerce électronique auront un fort impact sur le secteur des télécommunications. Une demande croissante pour accéder aux réseaux de télécommunications stimulera le secteur. Des investissements en infrastructure seront nécessaires. A cela, il faut probablement ajouter la modernisation des infrastructures existantes. Les applications deviennent sans cesse plus sophistiquées et la quantité de données à transmettre s'accroît. Des investissements majeurs seront aussi probablement effectués en matière de réseaux mobiles ou par satellites, à haute et basse orbite. La demande croissante d'accès aux réseaux de télécommunications et au commerce électronique stimulera aussi la vente de matériels informatiques (hardware) et de logiciels (software).

L'expansion du commerce électronique accentuera probablement le glissement de la coopération internationale de l'U.I.T. vers l'O.M.C. Plusieurs raisons pousseront dans le même sens. D'abord, les transactions internationales augmenteront de façon considérable, ce qui accroîtra l'importance des règles commerciales. Ensuite, elles feront appel aux services de télécommunication, dont le fonctionnement deviendra essentiel pour la compétitivité des États et des entreprises. Elles poseront également de multiples problèmes de propriété intellectuelle liés au commerce. Enfin, elles rendront plus nécessaires la définition de règles de concurrence au niveau international.

CONCLUSIONS

Dans les années 90, la coopération internationale dans le domaine des télécommunications a connu des changements extrêmement importants. L'Union Internationale des Télécommunications a subi une des réformes les

plus importantes de son histoire en 1992. L'Organisation Mondiale du Commerce a été créée en 1995, et la libéralisation du commerce des services de télécommunications a constitué depuis lors une de ses priorités. Dans pareil contexte, trois questions au moins doivent être posées : (1) quelles sont les causes de ces changements ? (2) s'intègrent-ils dans une évolution plus générale du droit international économique ? (3) qu'annoncent-ils pour l'avenir ?

1. — *Le rôle fondamental du progrès technologique*

La première cause des mutations du système international des télécommunications demeure le progrès technologique. A première vue, les changements intervenus dans le régime international semblent résulter davantage de causes politiques ou économiques que technologiques. Ce sont les États-Unis et le Royaume-Uni qui ont poussé en direction d'une libéralisation des échanges dans le domaine des télécommunications. Les gouvernements de ces pays ont été vigoureusement appuyés par de nombreuses entreprises qui, selon les cas, fournissaient ou consommaient ces services.

Toutefois, ces pressions procèdent elles-mêmes de causes technologiques. Le progrès technique ouvre des perspectives nouvelles de profit aux entreprises. Il a par conséquent accru leur intérêt de contester le statu quo. En même temps, le progrès technique permet de contourner plus aisément les réglementations étatiques. Ce progrès a permis la numérisation des messages, la multiplication des capacités d'acheminement, le développement de nouveaux services. Ces évolutions ouvrent à leur tour de nouveaux marchés et stimulent la concurrence. Elles suscitent également une forte demande. Les bénéfices du statu quo diminuent ainsi tant pour les gouvernements que pour les entreprises. Les mécanismes de coopération internationale devaient tôt ou tard, subir les effets de ces changements.

La primauté de cette cause présente une importance réelle. Les mutations technologiques sont loin d'être achevées. D'autres changements profonds s'annoncent : la diffusion d'Internet, la progression du commerce électronique, la substitution des communications mobiles aux communications fixes. Dès lors, ils engendreront des pressions nouvelles sur le cadre classique de la coopération internationale économique.

2. — *Le glissement de l'économie mondiale vers une libéralisation générale et la montée en puissance de l'O.M.C.*

L'évolution du système international des télécommunications reflète un glissement général de l'économie mondiale vers l'ouverture des marchés. Tous les changements intervenus depuis le début des années 90 s'intègrent dans un mouvement global. Dans ses institutions, l'U.I.T. a dû reconnaître davantage le rôle des entreprises privées. Dans ses procédures, elle a dû

simplifier les mécanismes de la standardisation pour permettre un développement plus rapide des nouvelles technologies sur le marché. Elle a dû également reconnaître une plus grande place aux opérateurs privés dans la régulation des fréquences et des orbites.

Ces adaptations n'ont toutefois pas suffi. Le marché exige une plus grande sécurité juridique. Il ne suffit plus d'harmoniser les standards, il faut aussi se soucier du cadre réglementaire déterminant certaines conditions essentielles de l'accès au marché. L'U.I.T. est moins bien armée pour réaliser pareil programme. Elle n'a pas pour mission traditionnelle l'ouverture des marchés nationaux. A certains égards, on pourrait même dire que sa mission traditionnelle allait plutôt dans la direction opposée. Elle a moins l'expérience de négociation de textes de nature législative. Elle ne dispose pas d'un mécanisme de règlement des différends permettant de trancher des litiges portant sur un très grand nombre de matières. Ces considérations techniques expliquent l'attribution de nouvelles compétences concernant les télécommunications à l'O.M.C., plutôt qu'à l'U.I.T. Elles expliquent également une influence croissante de l'O.M.C. dans des compétences traditionnelles de l'U.I.T.

Le glissement vers le marché va de pair avec un besoin accru de réglementation, ce qui ne constitue un paradoxe qu'à première vue. L'O.M.C. possède une meilleure capacité réglementaire, c'est-à-dire la capacité de définir des règles générales et de les mettre en œuvre. Elle les possède parce que les rapports de force permettent à quelques grandes puissances d'obtenir des décisions, mais aussi parce que l'organisation présente en fait davantage de traits supranationaux. Ces avantages comparatifs provoqueront sans doute à l'avenir une subordination progressive de l'U.I.T. à l'O.M.C.

Ce glissement ne s'explique toutefois pas seulement par des considérations d'ordre institutionnel et technique. Il tient aussi à la place reconnue aux pays en développement dans les deux organisations. L'effacement de l'U.I.T. et la montée en puissance de l'O.M.C. reflètent une volonté de réduire la place des problèmes de développement dans le secteur des télécommunications. Au cours des dernières décennies, une pression régulière a contraint l'U.I.T. à accorder une plus grande priorité au développement des pays du tiers-monde. Pendant la même période, le G.A.T.T. a connu l'évolution inverse. Les accords de l'Uruguay Round consacrent de façon générale une forte réduction de la spécificité des pays en développement dans les règles du commerce international.

Il convient d'ailleurs de noter que la montée de la libéralisation entraîne un immixtion progressive de l'O.M.C. dans les compétences d'autres organisations internationales, plus traditionnelles. L'O.M.C. a ainsi également reçu des prérogatives en matière de propriété intellectuelle, compétence de l'O.M.P.I., en matière de douane, compétence de l'O.M.D., en matière de

réglementation alimentaire, compétence de la F.A.O., en matière d'investissements, compétence de l'O.C.D.E. Au cours des prochaines négociations multilatérales, ces prérogatives pourraient encore s'étendre. Cette évolution réduit encore, de façon indirecte, la place accordée au problème du développement dans les organisations économiques internationales.

3. — *L'expansion de la réglementation internationale*

La libéralisation des services de télécommunication entraîne une expansion importante de la réglementation internationale. Les premières négociations sur les télécommunications dans l'O.M.C. révèlent la complexité croissante de ce domaine. L'application des principes classiques du G.A.T.T. (traitement de la nation la plus favorisée, traitement national) pose de nombreuses difficultés alors que les techniques se modifient sans cesse, et que même les fondements de l'économie des réseaux se modifient. Cela explique pourquoi il a été nécessaire d'adjoindre à l'accord un cadre réglementaire de référence.

Les engagements souscrits dans le cadre de 1997 devront très probablement être complétés rapidement. Ils devront aussi faire l'objet d'une mise en œuvre détaillée par les régulateurs des États signataires. L'accord sur la libéralisation des télécommunications de base met en évidence la difficulté d'établir une libéralisation des marchés nationaux de services sans définir en même temps une série de principes relatifs à la politique de concurrence. Tout cela réclamera l'adoption de nouvelles règles. Ici comme ailleurs, l'évolution du système international ne fera que refléter celle des systèmes internes. La compétition internationale n'entraîne pas une réduction, mais bien une augmentation de la réglementation publique. Le développement de cette réglementation compense le retrait des interventions directes de l'État sur le marché. La réglementation internationale sera plus longue à élaborer, mais elle n'échappera pas à cette évolution.

4. — *La nécessité de mécanismes de compensation*

Dans l'ensemble, l'ouverture du marché international des télécommunications a provoqué un grand nombre de progrès. En général, les prix ont diminué, le nombre et la qualité des services ont augmenté. Néanmoins, l'expérience indique que le développement de nouvelles technologies a souvent engendré aussi de nouveaux déséquilibres. Le marché ne fonctionne pas de manière parfaite, spécialement dans des secteurs où le poids financier de l'édification des réseaux crée à la fois des barrières à l'entrée et des opportunités de position dominante.

A ces deux points de vue, le glissement d'attributions de l'U.I.T. vers l'O.M.C. peut provoquer des déséquilibres. D'une part, même avec les ouvertures du marché permises par la numérisation, il convient de renforcer

les règles de concurrence. Jusqu'ici, l'U.I.T. ne s'en préoccupait guère. Quant à l'O.M.C., ses compétences demeurent modestes dans ce domaine. D'autre part, il convient de garantir la protection des consommateurs modestes. Dans la société de l'information, l'égalité de l'accès à l'information constitue un facteur essentiel d'équité et d'intégration entre les individus et entre les sociétés. Jusqu'ici, l'U.I.T. s'en préoccupait avec modestie (pour ce qui concerne les pays en développement). Quant à l'O.M.C., elle a reconnu ce besoin avec modestie (la reconnaissance des exigences du service universel constitue une première initiative timide). Au moment où, dans les deux organisations, le rôle des entreprises reçoit une consécration importante, il importe de commencer à se préoccuper de la représentation d'autres acteurs intéressés : les consommateurs.

Enfin, ce glissement risque d'avoir des répercussions négatives pour les pays en développement. On ne peut nier les bienfaits de l'ouverture du marché dans le secteur des télécommunications. En revanche, on doit constater que l'expansion de la société de l'information aggrave le fossé entre pays pauvres et pays riches, ce qu'a confirmé le rapport sur le développement de la Banque Mondiale en 1999. Le marché est efficace, mais il requiert aussi des mécanismes de compensation pour ses victimes. Le problème n'a, jusqu'ici, guère reçu d'attention. La place réduite accordée aux pays en développement dans l'O.M.C., le renforcement de la clause de la nation la plus favorisée dans le domaine des services et de la propriété intellectuelle, ne faciliteront pas sa prise en considération dans le futur.

BIBLIOGRAPHIE

- BING, «The legal infrastructure for the trade in networks of information services related to intellectual property», 3 *Telecommunications and space journal* 83-101 (1996).
- BLUMENFELD, «The international accounting rates systems : poised for change — or extinction», 3 *Telecommunications and space journal* 291-307 (1996).
- BRONCKERS and LAROUCHE, «Telecommunications services and the WTO», 31 *J. W. T. L.* 5-48 (1997).
- C. CODDING and A. RUTKOWSKI, *The International Telecommunications Union in a changing world*, Dedham : Artech House, 1982.
- COWHEY, «Telecommunications and foreign economic policy», in P. NEWBERG ed., *New directions in telecommunications policy*, vol. II, Durham : Duke Univ. Press, 1989.
- COWHEY, «The international telecommunications regime : the political roots of regimes for high technology», in *International organization*, ??
- FRID, «The telecommunications pact under the G.A.T.S. — Another step towards the rule of law», 24/2 *Legal Issues of European Integration* 67-96 (1997).
- GAVAN, «Telecommunication and ITU : suggestions for changes and improvements», 2 *Telecommunications and space journal*, 309-325 (1995).

- GRIMES, «Conflicts between EC law and international treaty obligations : a case study of the German telecommunications Dispute», 35 *H.I.L.J.*, Vol. II, 535-564, Spring 1994.
- HOFFMAN and HOBDAV, «The third world and telecommunication policy», P. NEWBERG ed., *New directions in telecommunications policy*, vol. II, Durham : Duke Univ. Press, 1989.
- J. JACKSON, *The World Trade Organization — Constitution and jurisprudence*, London : Royal Institute of International Affairs, 1998.
- K. LEE, *Global telecommunications regulation : A political economy perspective*, London : Pinter, 1996.
- F. LYALL, *Law and space telecommunications*, Hants-England : Dartmouth, 1989.
- LYAMM, «Post and Telecommunications», in *United Nations Legal Order*, vol. II, O. SCHACHTER and Ch. C. JOYNER Eds., *A.S.I.L.*, Cambridge : University Press, 789-823.
- MACLEAN, «Global partnerships for global communications : challenges facing the new ITU», 2 *Telecommunications and space journal* 289-298 (1995).
- MACLEAN, «Open doors and open questions : interpreting the results of the 1998 ITU Minneapolis plenipotentiary conference», 23 *Telecommunications policy* 147-158 (1999).
- MALANCZUK and DE VLAAM, «International trade in telecommunications services and the results of the Uruguay Round of G.A.T.T.», 3 *Telecommunications and space journal*, 269-290 (1996).
- NOAM, «International telecommunications in transition», in R.W. CRANDALL and K. FLAMM Eds, *Changing the rules : technical change, international competition, and regulation in communications*, Washington : Brookings institution, 1989, pp. 259-297.
- PROPP, «The eroding structure of international telecommunications regulation : the challenge of call-back services», 37 *H.I.L.J.*, Vol. II, 493-520, spring 1996.
- SAPIR, «International Trade in Telecommunications Services», in R. BALDWIN, C. HAMILTON and A. SAPIR Eds, *Issues in US-EC trade relations*, Chicago : U. Chi. Press, 1988.
- J.G. SAVAGE, *The politics of international telecommunications regulation*, Boulder, San Fransisco, & London : Westview Press, 1989.
- J.M. SMITS, *Legal aspects of implementing international telecommunication links : Institutions, regulations and instruments*, Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers.
- VIETOR and YOFFIE, «Telecommunications : deregulation and globalization», in *Beyond Free Trade Firms, Governments, and Global Competition*, Boston, Massachusetts, Harvard Business School Press, 129-192 (1993).
- WHITE, «International regulation of the radio frequency spectrum and orbital positions», 2 *Telecommunications and space journal*, 329-350 (1995).
- R. WHITE and H. WHITE, *The law and regulation of international space communication*, Boston : Artech House, 1989.
- ZACHER and SUTTON, «The international telecommunications regime», in *International global networks international regimes for transportation and communications*, Cambridge : University Press, 127-180 (1996)