

**RICHARD HILL, *THE NEW INTERNATIONAL
TELECOMMUNICATION REGULATIONS AND THE
INTERNET: A COMMENTARY AND LEGISLATIVE HISTORY,*
NEW YORK, SPRINGER, 2014**

*Anissa Bidariyn**

En décembre 2012 s'est tenue à Dubaï la Conférence mondiale sur les télécommunications internationale (CMTI) organisée par l'Union internationale des télécommunications (UIT). Cette institution spécialisée de l'Organisation des Nations unies (ONU) a pour objet, notamment, de favoriser le développement des réseaux et des techniques de télécommunication ainsi que d'harmoniser les règles en matière de télécommunications internationales¹. L'objectif de cette conférence était la révision du *Règlement des télécommunications internationales*², instrument juridique dont l'objet est, entre autre, d'établir « les principes généraux qui se rapportent à la fourniture et à l'exploitation des services internationaux de télécommunications offerts au public »³. Le *RTI* est un traité d'une importance majeure pour le bon fonctionnement des télécommunications internationales⁴.

L'auteur a participé au processus préparatoire de la révision du *RTI* ainsi qu'à la conférence mondiale au cours de laquelle cette révision a été adoptée. Médiateur certifié, Hill est associé principal au sein d'un cabinet spécialisé dans la gestion de conflits. Il faut souligner le fait que Hill n'est pas un juriste mais travaillait dans le secteur des télécommunications pour de grandes entreprises multinationales⁵ avant d'intégrer, dès 2004, le secrétariat de divers groupes de travail concernant la révision du *RTI*.

Cette révision était nécessaire puisque le *RTI* avait été signé en 1988. Or, le secteur des télécommunications a évolué de façon drastique à la toute fin du XX^e siècle, notamment avec le développement de l'Internet ainsi que la libéralisation et la privatisation du secteur. Ainsi, dès 1998, plusieurs États estimaient nécessaire de

* Candidate à la maîtrise en droit international, Université de Québec à Montréal.

¹ *Constitution de l'Union internationale des télécommunications*, 22 décembre 1992, 1825 RTNU 3, art 1 (entrée en vigueur : 1^{er} juillet 1994) [*Constitution de l'UIT*].

² *Règlement des télécommunications internationales*, 1988 (entrée en vigueur : 1^{er} juillet 1990), en ligne : UIT <http://www.itu.int/dms_pub/itu-t/oth/3F/01/T3F010000010001PDF.pdf> [*RTI*].

³ *Ibid.*, art 1.

⁴ L'article 1 du *RTI* de 1988 dispose que celui-ci « est établi dans le but de faciliter l'interconnexion et les possibilités d'interfonctionnement à l'échelle mondiale des moyens de télécommunications et de favoriser le développement harmonieux des moyens techniques et leur exploitation efficace ainsi que l'efficacité, l'utilité et la disponibilité pour le public des services internationaux de télécommunication ».

⁵ Avant d'intégrer l'UIT, Hill a notamment été à la tête du service chargé de la gestion et de l'assistance concernant les infrastructures informatiques chez Orange Communications, une entreprise multinationale offrant des services de télécommunications.

procéder à une révision du *RTT*⁶. Cela s'est finalement fait à Dubaï en décembre 2012 et c'est ce que présente le livre de Richard Hill, *The New International Telecommunication Regulations and the Internet*.

Ce livre est explicitement adressé à un public de professionnels travaillant dans le secteur des télécommunications. L'auteur précise dès l'introduction que cet ouvrage n'est pas un travail de recherche académique mais a pour objet d'expliquer comment la communauté internationale est finalement parvenue à réviser le *RTT*⁷. Pour cela, l'auteur expose les débats qui ont précédé la CMTI et le déroulement même de celle-ci, avec une approche qui se veut systématique. L'auteur tente d'apporter aux faits présentés une interprétation non biaisée mais reconnaît lui-même la difficulté de cette tâche en raison de son propre statut lors de la CMTI⁸.

Baucoup de commentateurs ont considéré que la CMTI de 2012 avait été un échec⁹. En effet, alors que le *RTI* de 1988 avait été signé par cent soixante-dix-huit États et s'appliquait *ipso facto* à cent quatre-vingt-dix États¹⁰, celui de Dubaï n'a été signé que par quatre-vingt-neuf États¹¹. Parmi les pays ayant refusé de signer le traité se trouvent les États-Unis, le Canada, et la majorité des pays de l'Union européenne. Les raisons de ce rejet du nouveau *RTI* par une part importante de la communauté internationale sont à la fois politiques, économiques et idéologiques et concernent notamment l'extension du champ d'application du règlement à l'Internet¹². Cependant, Hill considère que, malgré tout, la CMTI a été un succès sur plusieurs

⁶ Richard Hill, *The New International Telecommunication Regulations and the Internet: A Commentary and Legislative History*, New York, Springer, 2014 à la p 22 [Hill].

⁷ *Ibid* à la p xiv.

⁸ *Ibid*.

⁹ Voir par ex Eric Pfanner, « U.S. Rejects Telecommunications Treaty », *The New York Times* (13 décembre 2012), en ligne : http://www.nytimes.com/2012/12/14/technology/14iht-treaty14.html?pagewanted=1&_r=4 [Pfanner]; Larry Downes, « Requiem for Failed UN Telecom Treaty: No One Mourns the WCIT », *Forbes* (17 décembre 2012) en ligne : <http://www.forbes.com/sites/larrydownes/2012/12/17/no-one-mourns-the-wcit/> [Downes]; Stéphane Van Gelder, « Is WCIT Failure the Start of a Digital Cold War? » (14 décembre 2012), en ligne : http://www.circleid.com/posts/20121214_is_wcit_failure_the_start_of_a_digital_cold_war/ [Van Gelder]; Alexander Klimburg, « The Internet Yalta » (5 février 2013), en ligne : http://www.cnas.org/sites/default/files/publications-pdf/CNAS_WCIT_commentary%20corrected%202803.27.13%29.pdf [Klimburg]; Eli Dourado, « Behind Closed Doors at the UN's Attempted "Takeover of the Internet" » (20 décembre 2012), en ligne : <http://arstechnica.com/tech-policy/2012/12/behind-closed-doors-at-the-uns-attempted-takeover-of-the-internet/> [Dourado].

¹⁰ Union internationale des télécommunications, *Liste des pays qui ont ratifié ou accepté ou approuvé (ou adhéré à) Règlement des télécommunications internationales (Melbourne, 1988) (CAMIT-88)*, en ligne : Répertoire général de l'UIT <https://www.itu.int/online/mm/scripts/mm.final-acts.list?_agrmts_type=WATTC-88&_languageid=2&_foto_del=&_map=>>.

¹¹ Union internationale des télécommunications, « Signatories of the Final Acts : 89 », en ligne : <http://www.itu.int/osg/wcit-12/highlights/signatories.html>. Il faut souligner le fait que seulement cent cinquante et un États membres étaient représentés à la CMTI et que seuls cent quarante-quatre représentants ont été accrédités pour signer le *RTI*. Voir Hill, *supra* note 6 à la p 55.

¹² Voir par ex Pfanner, *supra* note 9 ; Commission européenne, communiqué 12-991, « No Change to Telecoms and Internet Governance - EU Member States Amongst Dozens not Signing Proposed New International Telecommunications Regulations (ITR) Treaty, Remain 100% Committed to Open Internet » (14 décembre 2012), en ligne : Base de données des communiqués de presse de la Commission européenne <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-991_en.htm>.

aspects. En effet, il souligne le fait que la CMTI a fait l'objet d'une participation mondiale et que 90% du traité n'est pas controversé. Plus encore, les 10% critiqués ont tout de même été approuvés par 62% des participants à la conférence et les débats ont permis d'identifier les problèmes clés¹³. L'auteur s'attache ainsi à démontrer en quoi le nouveau *RTI* est une avancée positive dans la réglementation des télécommunications internationales et pourquoi, selon lui, le refus par cinquante-cinq États de signer ce traité est largement critiquable.

L'ouvrage peut être décomposé en deux grandes parties. Dans la première, l'auteur présente l'histoire de la réglementation internationale des télécommunications et le cheminement qui a conduit à la tenue d'une CMTI en 2012, puis décrit comment celle-ci s'est déroulée. Dans la seconde moitié de l'ouvrage, l'auteur propose une analyse générale du *RTI* adopté en 2012 et un commentaire article par article de celui-ci ainsi que des résolutions qui y sont associées.

Ainsi, après avoir rapidement présenté certains éléments de l'histoire du droit international des télécommunications, notamment le *RTI* de 1988¹⁴, Hill explique que plusieurs pays en développement ont demandé une révision du *RTI* dès la fin des années 1990¹⁵. Cependant, l'UIT étant fondée sur le principe du consensus, aucun processus de révision n'a pu être mis en place tant que tous les États membres ne se furent pas entendus sur la nécessité de réviser le traité. Or, comme l'explique l'auteur, certains pays n'avaient pas intérêt à ce que le *RTI* soit modifié, car il leur offrait certains avantages économiques¹⁶.

L'idée d'une révision du *RTI* a fini par faire consensus en 2006 et un processus préparatoire a été mis en place. Cependant, Hill explique que d'importantes divergences sont apparues lors des discussions préalables à la CMTI, notamment en raison de la volonté de certains États d'inclure dans le future *RTI* des sujets qui ne faisaient pas partie du champ d'application du règlement de 1988¹⁷. Est notamment apparue la crainte que la CMTI soit l'occasion pour l'UIT de mettre en place une réglementation portant sur Internet qui pourrait porter atteinte à la liberté de celui-ci¹⁸. Cette crainte, portée à la connaissance du grand public par une campagne médiatique importante, était renforcée par le manque de transparence attendue lors de la conférence¹⁹. L'auteur regrette le fait que la discussion sur la gouvernance d'Internet ait parasité les débats qui n'auraient dû porter, selon lui, que sur des aspects techniques et économiques. De plus, selon l'auteur, les arguments avancés par ceux qui craignaient le résultat de la CMTI relativement à la liberté d'Internet étaient infondés et masquaient en réalité une volonté de protéger des intérêts économiques²⁰.

¹³ Hill, *supra* note 6 à la p 68.

¹⁴ *Ibid* à la p 7 et s.

¹⁵ *Ibid* à la p 17.

¹⁶ *Ibid* à la p 24.

¹⁷ *Ibid* à la p 31.

¹⁸ Voir par ex Vinton Cerf, « 'Father of the Internet': Why We Must Fight for its Freedom », *CNN* (30 novembre 2012), en ligne : <<http://edition.cnn.com/2012/11/29/business/opinion-cerf-google-internet-freedom/index.html>>.

¹⁹ Cette campagne médiatique est présentée par Hill, *supra* note 6 aux pp 35-51.

²⁰ *Ibid* à la p 48.

L'auteur présente le déroulement de la CMTI, la structure de la conférence et son fonctionnement²¹. Il démontre que le texte adopté est issu d'un important travail de compromis qui visait à satisfaire le plus grand nombre d'États²² et déplore l'impact de la campagne médiatique. En effet, elle aurait conduit les participants à s'intéresser à des questions liées au respect des droits humains alors que, selon lui, cela n'avait rien à voir avec l'objet de la conférence²³. L'auteur estime que la conférence est bien un succès, car elle a atteint son objectif : la signature d'un nouveau RTI. Cependant, il reconnaît que le succès n'est pas total en raison de l'absence de consensus, fait extraordinaire à l'UIT²⁴. Il explique cela par les visions fondamentalement différentes des participants sur certaines questions, notamment sur la nécessité de réguler ou non Internet. De plus, Hill considère que la campagne médiatique, qu'il qualifie de campagne de « désinformation »²⁵, a joué un rôle important dans cet échec. Ainsi, l'auteur propose ensuite une analyse générale du texte signé à Dubaï dans laquelle il s'attache à démontrer que les différentes critiques faites à ce règlement sont infondées²⁶.

Enfin, l'auteur propose un commentaire article par article du RTI ainsi que des résolutions adoptées lors de la conférence²⁷. Cette section permet de mieux comprendre l'évolution de la réglementation internationale des télécommunications internationales réalisée par ce nouveau règlement. En effet, l'auteur fait apparaître clairement les modifications apportées à chaque article du règlement. Hill indique les dispositions présentes dans le RTI de 1988 qui ont été supprimées ainsi que celles qui ont été ajoutées au nouveau règlement et explique les implications de ces modifications. De même, il présente et explique les cinq nouvelles résolutions qui ont été adoptées lors de la conférence²⁸.

Ainsi, Hill conclut en affirmant que le RTI de 2012 doit être simplement considéré comme une nouvelle étape dans l'évolution du secteur des télécommunications, comme la libéralisation et la privatisation qui ont eu lieu dans les années 1990²⁹. Il estime qu'une réglementation internationale est nécessaire pour fixer certains principes de base en matière de télécommunications internationales. Ainsi, la CMTI a été une occasion manquée de régler ces questions. L'auteur énumère enfin une série d'implications possibles de ce nouveau règlement au niveau national, notamment en matière de régulation étatique du secteur des télécommunications et de mise en conformité de la loi nationale avec le nouveau RTI³⁰.

²¹ *Ibid* à la p 55 et s.

²² *Ibid* aux pp 58-65.

²³ *Ibid* à la p 67.

²⁴ *Ibid*.

²⁵ *Ibid*.

²⁶ *Ibid*, ch 5.

²⁷ *Ibid*, ch 6-7.

²⁸ De par leur nature, ces résolutions sont dénuées de caractère obligatoire mais concernent l'ensemble des États membres et non pas seulement les signataires du traité.

²⁹ Hill, *supra* note 6 à la p 142.

³⁰ *Ibid* aux pp 143-45.

Pour finir, l'auteur propose un cadre qui permettrait à de prochaines conférences internationales portant sur des sujets aussi conflictuels que la CMTI, de se dérouler de façon plus efficace que cette dernière³¹. Ce cadre met l'accent sur la préparation et le compromis.

La lecture de cet ouvrage permet de mieux comprendre l'organisation et le fonctionnement d'une conférence mondiale dont l'objet est la révision d'un traité. Beaucoup de commentateurs extérieurs ont critiqué le déroulement et le résultat de la CMTI. Ainsi, il est extrêmement pertinent de prendre connaissance du point de vue d'un acteur interne qui a participé à tout le processus³². Plus encore, les explications de Hill permettent de comprendre comment cette conférence tant attendue a pu aboutir à un résultat aussi décevant³³. Cependant, il semble nécessaire d'analyser les arguments apportés par l'auteur avec un œil critique. En effet, celui-ci n'étant pas un juriste de formation, certaines réflexions juridiques mériteraient un certain approfondissement théorique³⁴ et parfois même pratique³⁵. De même, il ne faut pas perdre de vue le fait que cet ouvrage n'est pas un travail de recherche académique. De ce fait, les références scientifiques ne sont pas majoritaires dans la bibliographie.

Le travail réalisé par l'auteur afin de mettre en avant les différences entre les deux versions du *RTI* est très utile pour comprendre ce qui a été fait lors de la CMTI. Le chapitre comprenant le commentaire article par article du règlement apporte ainsi un éclairage bienvenu quant au contenu du nouveau *RTI*. Plus encore, il permet de prendre la mesure des différences existant entre les deux régimes désormais applicables en matière de télécommunications internationales : le *RTI* de 2012 pour les États signataires et celui de 1988 pour les autres ainsi que dans les rapports entre États signataires du traité de 2012 et États non signataires. Ainsi, cet ouvrage permet

³¹ *Ibid* à la p 147 et s.

³² À l'exception des réunions à huis clos réservées aux représentants des États accrédités à voter.

³³ À l'instar de nombreux commentateurs (voir les auteurs cités, *supra* note 9), nous estimons que la CMTI a été un échec en raison de l'absence de consensus et du nombre d'États ayant refusé de signer le nouveau *RTI*.

³⁴ Par exemple, l'affirmation de l'auteur selon laquelle la liberté d'expression serait « exhaustivement » couverte par la *Constitution de l'UIT*, et plus précisément par son article 34 (Hill, *supra* note 6, aux p xv, 41 et 67), semble témoigner d'une conception très limitée du droit à la liberté d'expression. En effet, l'article en question précise les conditions dans lesquelles un État est autorisé à arrêter les télécommunications. Or, si ces conditions semblent effectivement conformes au droit à la liberté d'expression tel que reconnu en droit international, ce dernier ne se limite pas à cette question. D'une part, la notion d'accès à Internet en matière de liberté d'expression comprend aussi, notamment, les aspects liés à la mise en place des infrastructures nécessaires ainsi que la capacité des individus à accéder réellement à Internet. D'autre part, il est important de prendre en compte les questions relatives aux contenus. Voir notamment *Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Frank La Rue*, Doc off CDH NU, 17^e sess, Doc NU A/HRC/17/27 (2011).

³⁵ À ce propos, nous soulevons, par exemple, le fait que l'adhésion à un traité de droits humains ne garantit pas le respect effectif par l'État signataire de ses obligations internationales. En effet, alors que l'auteur semble considérer que, du fait de son adhésion à la *Convention européenne des droits de l'homme*, la Russie respecte les droits humains, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à au moins une violation de la convention par la Russie dans cent vingt-deux arrêts pour la seule année 2014. Voir Cour européenne des droits de l'homme, « Fiche pays pour la presse : Russie », en ligne : Cour européenne des droits de l'homme <http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Russia_fra.pdf>.

une meilleure compréhension du déroulement des négociations ayant abouti à l'adoption par une partie de la communauté internationale du nouveau *RTT* mais aussi une meilleure compréhension générale du droit international applicable aux télécommunications.