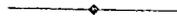


BARREAU DE TOULOUSE



La T. S. F.

et

le Droit International Public

Dissertation prononcée le 13 Décembre 1925

à la Séance Solennelle de Rentrée de la Conférence du Stage

par

Camille TURLAN

Docteur en Droit,

Lauréat de la Conférence du Stage (2^e Prix)



TOULOUSE

Imprimerie J. FOURNIER, Rue Constantine, 41-43

1925

La T. S. F. et le Droit International Public

MONSIEUR LE PROCUREUR GÉNÉRAL (1),
MONSIEUR LE PRÉSIDENT (2),
MONSIEUR LE BATONNIER (3),
MESSIEURS,

Le droit international, s'il veut être une science utile et vivante, doit s'efforcer constamment de suivre les transformations diverses qui se produisent dans la vie sociale. Les règles qu'il pose n'ont d'intérêt que si elles peuvent correspondre à des faits positifs, et, le juriste s'il veut vraiment remplir sa mission, doit rechercher comment elles doivent s'adapter aux faits nouveaux. Une décou-

(1) M. GACHES.

(2) M. CRAYOL.

(3) M. SOULIÉ.

verte scientifique récente, dont les applications commencent à pénétrer dans la vie courante vient bouleverser le monde et faciliter les relations internationales. Il lui appartient de rechercher aussitôt à quelles règles juridiques elle est soumise, quels sont les conflits de droit qu'elle va faire naître et comment elle va s'adapter aux principes généraux du droit, au moment où elle sera utilisée dans les rapports internationaux.

Assurément la tâche est délicate. La T. S. F., dont nous allons nous occuper, n'est point encore arrivée à sa perfection. Il convient donc de ne formuler des règles qu'avec une extrême prudence. Si imaginatif et si créateur d'hypothèses qu'il soit, le juriste, est toujours en un certain sens, prisonnier des faits actuels et lié au temps présent; et les règles qu'il peut édicter à l'occasion d'un procédé en voie de développement empruntent à cette circonstance un certain caractère de provisoire et d'inachevé.

De tous les moyens de communiquer à distance, la T. S. F. est sans doute le plus récent, mais il a de fort honorables prédécesseurs. Le régime international des communications postales, télégra-

phiques ou téléphoniques est à peu près complètement réglé par des textes précis, et il a fait l'objet pour la plus grande partie d'accords entre Etats. La téléphonie sans fil doit-elle être soumise à des dispositions spéciales, parce qu'elle diffère de la téléphonie ordinaire ou doit-elle être régie, au contraire, par les mêmes règles parce qu'elle s'en rapproche?

Ce sont ces différences ou ces ressemblances qui vont permettre de déterminer les règles à appliquer, que la communauté internationale vive en paix ou qu'elle soit tourmentée par la guerre.

En admettant que la T. S. F. permette de communiquer à des distances considérables, elle présente à l'heure actuelle un inconvénient sur lequel il convient de s'arrêter, car il a, du point de vue juridique, une grande importance. C'est l'insécurité des communications. Sauf saisie, rupture de fil, la téléphonie ordinaire permet de communiquer à peu près sûrement avec la personne que l'on a désigné et avec elle seule; la T. S. F., au contraire, en véritable enfant prodigue, s'empresse de colporter aux quatre coins du ciel les messages qu'on lui confie, comme si elle était

fière de montrer sa force imprudente. Le secret des communications n'est point assuré. L'émission d'ondes impressionne également tous les récepteurs placés dans le champ de rayonnement de l'antenne. Sans doute, sur ce point, un grand progrès a été réalisé du jour où on a trouvé un procédé permettant de syntoniser les stations, c'est-à-dire de les accorder de telle manière que, émettant l'une et l'autre des ondes d'une période déterminée, placées en quelque sorte dans le même ton électrique, les ondes émises par l'une d'elles ne puissent être recueillies par une station réglée dans un autre ton. Malheureusement, elle n'a point atteint encore la perfection. Le problème de la syntonisation parfaite sera sans doute un jour résolu, mais ce n'est qu'un espoir.

Par ailleurs, le voisinage d'un poste trop puissant ou l'intervention intentionnelle d'un autre poste envoyant des ondes dans le dessein de brouiller les messages, rend ceux-ci inintelligibles. Ainsi advient-il dans une réunion dans laquelle tout le monde parle à la fois, ou dans laquelle l'un des assistants couvre par des cris intempestifs la parole de l'orateur. C'est alors

qu'apparaît la nécessité d'un président ferme et énergique, qui puisse imposer son autorité.

Comme le dit le professeur Berget dans son livre sur la T. S. F. publié dans la « Bibliothèque des Merveilles », c'est l'Etat qui peut et doit jouer ce rôle de président. Il lui appartient d'empêcher les émissions intempestives et perturbatrices, de réglementer les longueurs d'ondes et les heures d'émission des grands postes.

Dans la téléphonie ordinaire, existe une installation permanente et continue entre les stations. Le courant électrique suit la direction imposée par les fils et cette direction est connue de tous. Dans la T. S. F., on ignore la direction suivie par les ondes véhiculant les sons, et cette différence essentielle va rendre singulièrement malaisée l'application des règles admises pour la téléphonie ordinaire.

Il n'en reste pas moins que la T. S. F., mode de correspondre plus complexe et plus perfectionné que la téléphonie ordinaire, possède cependant des caractères semblables et un lien de parenté que l'une et l'autre tiennent à leur origine commune et à leur nature identique. De cette identité,

nous pourrons déduire qu'en général les règles applicables à la correspondance téléphonique le seront à la téléphonie sans fil. Il n'en sera autrement qu'en raison des particularités spéciales d'installation, propres à l'invention nouvelle, ou lorsqu'il s'agira de déterminer, à cette occasion, quels sont les droits de l'État sur l'atmosphère.

Les anciens auteurs s'en étaient déjà préoccupés dans le domaine de la théorie pure. Jadis, le principe de la souveraineté territoriale suffisait à donner la solution, l'objet de la réglementation étant toujours relié au sol.

De nos jours, ce problème est devenu avec les aéroplanes et la T. S. F., une réalité juridique, ayant son fondement dans la réalisation pratique de chaque jour.

Si l'on veut essayer de déterminer, avec quelque précision, le régime juridique du domaine aérien, il est nécessaire de distinguer dans l'atmosphère plusieurs parties. Il en est deux pour lesquelles aucune discussion ne peut s'élever.

La première, constituée par les couches profondes de l'atmosphère, est fermée à l'homme. Son régime juridique est sans intérêt puisqu'au-

cun Etat n'y peut exercer une action quelconque. Elle est étrangère au droit.

La deuxième est celle qui est immédiatement au-dessus du sol. Sur elle l'Etat souverain du territoire a exactement les droits de propriété et de souveraineté qu'il a sur ce territoire. L'action des gouvernants dans chaque Etat s'exerce sur des faits qui se passent dans l'air, en même temps que sur le sol. C'est dans l'air et non sur le sol, pour aussi paradoxal que cela paraisse, que se produisent les différentes manifestations qu'ils surveillent, réglementent ou prohibent. L'Etat est donc propriétaire de la couche d'air voisine du sol, avec lequel elle fait corps pour ainsi dire, qu'elle soit ou non occupée par des constructions. Cette couche s'étend jusqu'à la hauteur où l'appropriation matérielle de l'atmosphère est possible, c'est-à-dire, à l'heure actuelle jusqu'à 330 mètres environ, les plus hauts édifices ne dépassant pas, en effet, 300 mètres et les mats destinés à la T. S. F. que l'on peut élever à leur sommet ne pouvant guère atteindre une hauteur supérieure à 30 mètres.

Dans les autres parties de l'atmosphère, il ne saurait être question de propriété ou de souverai-

neté. On ne peut plus dire de l'air qu'il fait corps avec le sol, comme précédemment, et par sa nature même, il répugne à l'idée d'appropriation. Dans quelle mesure un Etat peut-il donc exercer une action sur ces parties de l'atmosphère? Une distinction s'impose.

S'il s'agit de la partie de l'atmosphère qui se trouve au-dessus de la haute mer, aucune hésitation n'est possible. Comme la haute mer est libre, l'air qui la domine doit l'être également.

Une application de la même idée paraît devoir permettre de déterminer la situation juridique de l'air qui domine la mer territoriale. Quelle que soit la controverse qui se soit élevée sur les droits de l'Etat riverain sur la mer côtière, il nous suffira d'indiquer, qu'à notre avis, la mer territoriale étant de nature semblable à la haute mer et un Etat ne pouvant y organiser sa souveraineté, on ne saurait la considérer autrement que comme une zone de protection nécessaire à l'Etat riverain pour assurer sa sûreté et son indépendance. Les Etats riverains n'ont donc sur elle que les droits qui leur sont nécessaires pour atteindre ce but. Il doit en être de même pour l'air qui domine cette partie de la mer. Sinon l'Etat ne serait pas en

mesure de garantir d'une manière suffisante sa sécurité et son indépendance.

Pour la partie de l'atmosphère située au-dessus de la couche de 330 mètres qui fait corps avec le sol et au-dessous des couches profondes de l'atmosphère, il ne saurait être question de souveraineté, ni de propriété de l'Etat; ce dernier, ne pouvant les droits qu'il peut posséder, que dans la nécessité qu'il a d'assurer sa sécurité et son indépendance. Donc souveraineté de l'Etat sur l'air qui fait corps avec le sol, jusqu'à une hauteur de 330 mètres; liberté de l'air partout ailleurs, sauf pour l'Etat côtier d'exercer, sur la partie qui domine la mer territoriale et sur celle qui domine la zone où il est souverain, les droits qui lui sont nécessaires pour assurer sa sécurité et son indépendance.

Tels sont les principes qui vont permettre de régler le régime juridique de la T. S. F.

S'agit-il d'ondes électriques se propageant à moins de 330 mètres au-dessus du sol, les gouvernants de l'Etat souverain du territoire ont le droit de réglementer ou même d'interdire en tout ou en partie leur émission. S'agit-il enfin, d'ondes se propageant soit au-dessus de la mer territoriale, soit au-dessus du sol, mais au-delà de

330 mètres de hauteur, l'Etat riverain a sur elles des droits de surveillance fondés sur le droit de défense et de protection.

Pour déterminer les applications pratiques qui découlent de ces principes, il convient de distinguer entre ce que nous appellerons la période normale, durant laquelle la communauté internationale vit en paix, et la période anormale, celle où une guerre éclate entre deux ou plusieurs Etats.

Pour la période normale, la téléphonie et télégraphie ordinaire ont fait l'objet d'accords internationaux. Une convention signée à Paris, en 1911, a posé un certain nombre de principes généraux. Les détails d'exécution sont précisés dans un règlement de service qui est révisé de temps à autre par une conférence composée de délégués des Etats adhérents à la convention. Il semblerait pour le moins désirable qu'il en fut ainsi pour la T. S. F., le champ d'application du nouveau procédé de communiquer étant surtout d'intérêt international.

Sur l'initiative de la Belgique, une conférence préliminaire d'étude s'est tenue à Bruxelles, en 1923, du 4 au 13 août. Ses travaux ont abouti à

la signature d'une déclaration collective des délégués contenant l'indication des bases d'une réglementation proposée à l'examen des gouvernements. Nous aurons à revenir sur les idées dégagées à cette conférence. Mais il est pénible de constater une fois de plus que l'accord absolu n'a pu se faire entre les délégués de tous les États, et, d'autre part, la conférence s'est bornée à l'étude de la réglementation des communications entre les côtes et les navires en pleine mer. Enfin, une conférence destinée à établir un projet d'accord avait été annoncée pour l'année 1925. Successivement reportée en février, puis en mai de la même année, enfin ajournée *sine die*, elle ne s'est pas réunie à cette heure et il semble bien que des préoccupations internationales ou intérieures d'un autre ordre doivent pour longtemps encore absorber l'activité des délégués des divers états.

A défaut d'indications ou de textes résultant de conventions définitivement arrêtées, force est donc de déterminer le régime juridique de la T. S. F. en temps normal d'après les principes généraux du droit international. Deux points doivent tout particulièrement solliciter notre attention :

Quels sont les droits de chaque Etat sur les

communications émises ou reçues sur son territoire?

Quels sont les droits de chaque Etat sur le fait même de la communication?

En d'autres termes, un Etat a-t-il le droit et dans quelle mesure d'interdire au-dessus de son territoire ou de points relevant de sa juridiction le passage d'ondes électriques. De ces deux problèmes, le dernier est le plus délicat. Il est spécial à la T. S. F. et mérite un examen détaillé.

Dans la correspondance téléphonique ordinaire les droits de chaque Etat ont été assez nettement précisés par la Convention de Paris de 1911. *Chaque gouvernant, dit l'article 8, se réserve la faculté de suspendre le service de la téléphonie internationale pour un temps indéterminé s'il le juge nécessaire, soit d'une manière générale, soit seulement pour certaines lignes à charge par lui d'en aviser immédiatement chacun des gouvernements contractants.* Cette possibilité donnée à chaque Etat de suspendre le service des communications téléphoniques internationales peut prêter à des abus. Elle est pourtant parfaitement justifiée. Les gouvernants doivent pouvoir se mettre en garde contre des communications avec l'étranger

qui, en raison de certaines circonstances, seraient susceptibles de troubler l'ordre public. C'est là, une application de l'idée générale de protection.

Les mêmes considérations doivent évidemment s'appliquer aux communications par T. S. F. Une raison majeure le commande. Nous savons, en effet, que des ondes émises par une station influencent les autres dans un certain rayon, les troublent en tous cas.

Que chaque Etat ait le droit de se comporter vis-à-vis de la T. S. F. comme il le fait vis-à-vis de la téléphonie ordinaire, cela ne fait point de doute. Par voie de conséquence certaine, chaque Etat a le droit d'interdire ou de suspendre les communications internationales par T. S. F. expédiées de son territoire ou reçues par lui. C'est la solution admise pour la téléphonie ordinaire. Rien n'empêche de l'adopter ici puisque chaque Etat est souverain sur son territoire et sur les édifices où sont placés les appareils émetteurs ou récepteurs d'ondes. Doivent d'ailleurs être assimilés à ce point de vue, au territoire de l'Etat, en quelque endroit qu'ils se trouvent, en raison des principes de la souveraineté, les navires d'Etat et les navires privés, qu'ils soient ou non liés à l'Etat

par un contrat de subvention et par l'affectation à un service public; les ballons d'Etat et les ballons privés; les aéroplanes d'Etat et les aéroplanes privés. Mais quels seront les droits du souverain territorial au cas où des navires ou aéroplanes étrangers se trouvant dans les eaux territoriales d'un Etat, essaieraient de transmettre des ondes au-dessus du territoire d'un Etat, dont ils ne portent pas le pavillon?

Ce sont encore les principes du régime juridique de l'atmosphère qui doivent trouver ici leur application. C'est dans ce dernier, en effet, que se propagent les ondes émises de l'aéroplane, du navire étranger. Or, sur l'atmosphère, l'Etat a au moins les droits qui lui sont nécessaires pour se protéger. Il a, par suite, celui d'interdire les émissions d'ondes pouvant troubler toutes ses communications téléphoniques dans un certain rayon. Le fonctionnement normal des services télégraphiques ou téléphoniques est de nos jours un élément important dans le développement des nations. Son entrave porte atteinte, dans une certaine mesure, à la vie même du pays. Les gouvernants de l'Etat côtier ont donc le droit d'interdire des émissions d'ondes susceptibles de causer pa-

reil dommage. Peu importe que l'émission provienne d'un navire, d'un ballon ou d'un aéroplane d'Etat, d'un navire, d'un ballon ou d'un aéroplane privés.

Cette solution doit être généralisée même au cas où les ordres ne font que passer au-dessus du territoire d'un Etat. A celui-ci appartient sans conteste le droit d'interdire un tel passage. Il peut le faire en vertu de son droit de souveraineté si le passage se produit à une hauteur inférieure à 330 mètres au-dessus du sol en vertu de son droit de protection, si le passage se produit au-dessus de la mer territoriale ou au-dessus du sol, mais au-delà de 330 mètres.

Au surplus, l'obligation de veiller à sa sécurité donne à un Etat le droit d'interdire tout passage d'ondes au-dessus de son territoire à quelque hauteur qu'ait lieu ce passage. Une telle prohibition entravera sans aucun doute le service international. Mais la Convention de Paris elle-même donne à chacun des Etats signataires le droit de suspendre ou d'interrompre les communications téléphoniques ordinaires sur certaines lignes, quelle que soit la gêne qui en résulte pour le service international. Nous sommes, au surplus ici, en pré-

sence d'un point sur lequel un accord entre les Etats serait éminemment désirable.

Mais hélas, tout ceci c'est de la théorie pure.

En matière de téléphonie ordinaire, l'Etat a toujours les moyens de faire respecter ses droits en coupant lui-même les communications.

Il n'existe, en pratique, aucun moyen actuellement connu d'arrêter les ondes passant dans l'atmosphère, mais il lui restera la possibilité, par des émissions contraires et appropriées, de troubler ces ondes et de les rendre inutilisables.

Il est d'ailleurs une autre sanction. Le droit de l'Etat souverain territorial d'empêcher ou d'interdire telle ou telle émission d'ondes implique pour les autres le devoir de respecter cette interdiction. De la violation de cette prohibition faite, ceux-ci seront responsables, et il pourrait être fait, en l'occurrence, application des principes généraux du droit international sur la responsabilité des Etats.

Telles sont les règles qui nous paraissent devoir régir les relations par T. S. F. entre les divers Etats pendant le temps de paix, la période que nous avons dénommé la période normale.

A défaut d'accord international prévoyant des sanctions, il est aisé, cependant, de les concevoir et elles peuvent être étayées sur un fondement juridique que pourrait soutenir, le cas échéant, la décision d'une Cour de justice internationale.

Mais en temps de guerre, à l'heure où la violence prime le droit, n'est-ce pas une utopie que de songer à réglementer les communications internationales sur le territoire des Etats belligérants. Et si des principes élevés d'humanité ont permis de régler le sort des prisonniers de guerre, et les soins à donner aux blessés, comment pourrait-on imposer une réglementation dans l'usage de la T. S. F. qui constitue pour la conduite même des hostilités un moyen d'action si puissant, un adjuvant si important pour le triomphe des armes dans le but recherché par chacun des Etats en guerre « la victoire ».

Nous ne nous exercerons pas dans cette tentative vaine. Ce serait aussi puéril que d'essayer de limiter la portée des canons ou la force de pénétration des projectiles.

Cependant, les communications par T. S. F.

doivent être en temps de guerre l'objet d'une réglementation lorsqu'il s'agit des relations des Etats belligérants avec les neutres.

L'idée directrice doit être le respect commun des intérêts en présence. Les belligérants doivent avoir la possibilité de mener à bien les hostilités qu'ils ont entreprises sans être gênés par les neutres. Ceux-ci, par contre, peuvent exiger que leur vie normale ne soit pas troublée par les hostilités. Si les premiers peuvent réclamer des seconds abstention et impartialité, les seconds sont en droit d'obtenir sécurité et tranquillité.

Ces principes même permettront de discerner et de fixer les droits de chacun sur les émissions de T. S. F. en envisageant deux hypothèses successives suivant que l'émission émane d'un point soumis à l'autorité d'un belligérant ou d'un neutre.

Le droit du belligérant d'interdire les émissions qui partent de son territoire (qu'il s'agisse des eaux territoriales ou de la partie de l'atmosphère sur laquelle il exerce sa souveraineté) à l'adresse d'un neutre est certain. Le principe de souveraineté nationale comme celui de sauvegarde permettent de le décider sans aucun doute et les rè-

gles de la téléphonie ordinaire trouvent ici leur exacte et identique application. Une seule exception cependant lorsqu'ils s'agit d'émissions émanant d'un poste placé dans une ambassade. Le bénéfice de l'exterritorialité lui est certainement acquis et encore l'article 8 de la Convention de Paris, en matière de télégraphie ou téléphonie ordinaire, permet-il à l'Etat belligérant de suspendre ou d'interdire les communications. En nous basant sur ce texte, nous pensons que l'Etat belligérant aurait le droit par analogie et à défaut de conventions expresses, d'interdire les communications diplomatiques par T. S. F. et de faire détruire un poste d'émission placé dans une ambassade.

Si les ondes sont émises d'un point soumis à l'autorité d'un Etat neutre, la solution est diamétralement opposée. Si l'Etat neutre doit s'abstenir d'envoyer à l'un des belligérants des communications pouvant constituer pour celui-ci une aide ou une assistance quelconque, il ne doit pas souffrir qu'un belligérant se serve de son territoire comme point d'appui pour ses opérations militaires. Il puisera donc dans l'obligation où il se trouve de respecter l'intérêt des belligérants le

droit d'exiger que ceux-ci n'installent pas sur son territoire des postes d'émission à l'abri des incursions de l'ennemi qui seraient de nature à apporter à l'un d'entre eux une aide quelconque dans la conduite des hostilités. Sa neutralité créatrice de droits, lui impose le devoir d'interdire toutes installations ou émissions de cet ordre, de surveiller ces installations et de sanctionner les prohibitions édictées. Le manque de surveillance ou de sanction serait de nature à entraîner des représailles ou des mesures repressives de la part des belligérants.

Si l'ensemble de ces considérations paraissent se mouvoir dans le domaine de la théorie et fuir celui des réalités, vous voudrez bien m'en excuser, Messieurs. Le droit ne saurait exister sans la sanction qui l'impose, et la loi pénale serait chose bien vaine sans le gendarme et la prison. L'onde herzienne est insaisissable. Il appartient aux savants qui l'ont fait naître de trouver le gendarme pour l'arrêter. A ce moment, et à ce moment seulement, l'étude que nous avons poursuivie et qui nous a séduit par sa nouveauté, pourra présenter quelque utilité pratique. Souhaitons que ce soit

bientôt, pas trop tôt cependant, afin qu'il nous soit loisible de goûter encore sans restriction, sans la contrainte et l'ennui d'une réglementation austère, les charmes d'une T. S. F. capricieuse, libre, folle et vagabonde.

