

LES ENTENTES CANADO-AMERICAINES EN MATIERE DE
TELECOMMUNICATIONS

par

SYLVIE GRAVEL

Thèse présentée à l'Ecole des études supérieures
de l'Université d'Ottawa
en vue de l'obtention d'une maîtrise en droit public



OTTAWA, ONTARIO

JUILLET 1981

© S. Gravel, Ottawa, Canada, 1982

UMI Number: EC55177

INFORMATION TO USERS

The quality of this reproduction is dependent upon the quality of the copy submitted. Broken or indistinct print, colored or poor quality illustrations and photographs, print bleed-through, substandard margins, and improper alignment can adversely affect reproduction.

In the unlikely event that the author did not send a complete manuscript and there are missing pages, these will be noted. Also, if unauthorized copyright material had to be removed, a note will indicate the deletion.

UMI[®]

UMI Microform EC55177
Copyright 2011 by ProQuest LLC
All rights reserved. This microform edition is protected against
unauthorized copying under Title 17, United States Code.

ProQuest LLC
789 East Eisenhower Parkway
P.O. Box 1346
Ann Arbor, MI 48106-1346

REMERCIEMENTS

Il eut été impossible de rédiger ces pages sans la patiente compréhension des ingénieurs et techniciens du ministère des Communications. Ils ont bien voulu partager leurs connaissances, leur expérience et méritent d'être remerciés ici.

"Ours is a brand new world of
allatonceness. "Time" has ceased,
"space" has vanished. We now live in a
global village ... a simultaneous
happening".

Marshall McLuhan

The Medium is the Massage.

Les ententes canado-américaines en matière de télé- communications

Sommaire

Les télécommunications prennent une importance grandissante dans notre société car elles se trouvent au coeur même de la révolution de l'information. Au Canada, les télécommunications ont toujours joué un rôle majeur en raison des défis géographiques que posaient la construction du pays. Non seulement le territoire est-il immense mais la majorité de la population est concentrée dans un corridor de 200 milles le long de la frontière américaine. L'élaboration d'une politique nationale des télécommunications au Canada doit donc non seulement tenir compte des contraintes géographiques et démographiques mais également de la proximité de ce puissant voisin: les Etats-Unis.

Les ententes canado-américaines relatives aux télécommunications constituent un exemple intéressant de la façon dont les intérêts et la souveraineté du Canada sont protégés dans un domaine où par la nature même des télécommunications, la coopération avec les Etats-Unis est essentielle.

La Première Partie de la thèse porte sur le cadre juridique international et national dans lequel s'inscrit la réglementation des télécommunications. Dans un premier temps, on rappellera les principes de droit international applicables aux télécommunications tel que contenus dans la Convention internationale des télécommunications et les Règlements administratifs qui y sont annexés.

Dans un deuxième temps, on examinera brièvement la législation nationale et les institutions chargées de réglementer les télécommunications au Canada et aux Etats-Unis.

La Deuxième Partie fait une revue des ententes bilatérales canado-américaines en matière de télécommunications. Après un bref historique, suivra une description et une analyse des diverses ententes. Les amendements nécessaires ou souhaitables seront aussi soulignés. Seront ainsi examinées les ententes conclues par les entreprises privées de télécommunications (téléphone, télégraphe, etc), les ententes relatives à la radiodiffusion (radio MA et MF, télévision), les ententes concernant les services de radio personnels (radio amateur, services de radio général, services mobiles), l'Accord de coordination de l'utilisation des fréquences radioélectriques au dessus de 30 MHz ainsi que les ententes pertinentes à l'utilisation des satellites nationaux pour les télécommunications transfrontières.

A travers toutes ces ententes, on essaiera de retrouver les principes de droit international soulignés dans la Première Partie et de voir comment ils sont appliqués dans le contexte des télé-

communications entre le Canada et les Etats-Unis. On verra aussi comment la contradiction entre la nécessaire coopération avec le pays voisin et la protection de la souveraineté canadienne a été résolue.

La conclusion, après avoir réaffirmé l'importance du secteur des communications dans l'économie de la société de l'information, tentera de suggérer des modes de révision des ententes examinées afin de pouvoir mieux répondre aux problèmes qui se poseront à l'avenir. Un réexamen des principes généraux régissant les télécommunications canado-américaines, la conclusion d'un accord-cadre et la création d'une commission mixte figurent parmi les solutions proposées. Enfin, on évoquera l'exemplarité des solutions canado-américaines et leur pertinence possible au plan international.

INTRODUCTION

By the year A.D. 1952 the initiative and skill of Western man had been engaged for some four and a half centuries in knitting together the whole habitable and traversable surface of the planet by a system of communications, operated by a technique which was constantly accelerating its pace... Concurrently, means of communications which did not require the physical transportation of human bodies had been conjured up into operation, in the shape of telegraphs, telephones, and wireless transmission - visual as well as auditory - by radio. Never before had so large an area been made so highly conductive to every form of human intercourse. (1)

L'histoire est jalonnée de périodes pendant lesquelles les conceptions qu'avait l'homme de lui-même et de l'univers qui l'entoure ont été complètement bouleversées. Suite à des changements démographiques et technologiques, de profondes modifications d'ordre culturel, économique, sociologique et politique sont apparues. La Renaissance et la Révolution industrielle en Angleterre, pour ne nommer que celles-là, peuvent se classer parmi ces "révolutions". Le dernier quart du

-
1. TOYNBEE, Arnold J., A study of History, abridgement of volumes VII-X by D.C. Somervell, Vol. 2, 4th edition, Dell Publishing, New York, 1974, p. 34.

vingtième siècle verra l'avènement d'une de ces périodes charnières. La croissance démographique, les développements scientifiques et technologiques se sont accélérés depuis le début du siècle et notre conception du temps, des distances et de l'espace, notre vision de l'univers, nos relations avec les autres individus et les sociétés autres que la nôtre ont été et sont encore en train d'être profondément modifiées.

Si la Renaissance et la Révolution industrielle ont été des phénomènes essentiellement européens et occidentaux au départ et n'ont gagné d'autres parties du monde que très lentement et très partiellement dans certains cas, la révolution de l'information que nous vivons est beaucoup plus globale et immédiate. Grâce aux satellites, il ne faut que quelques minutes d'attente pour obtenir une communication téléphonique avec l'Afrique pendant qu'à la télévision on peut assister à la retransmission simultanée d'un évènement important qui se passe en Europe. Brzezinski évoque ainsi ce qu'il appelle "l'ère technétronique":

The impact of science and technology on man and his society, especially in the more advanced countries of the world, is becoming the major source of contemporary change... The transformation that is now taking place, especially in America, is already creating a society increasingly unlike its industrial

predecessor. The post-industrial society is becoming a "technetronic" society; a society that is shaped culturally, psychologically, socially, and economically by the impact of technology and electronics - particularly in the area of computers and telecommunications. (2)

Ce qui se passe en Amérique du nord en ce moment n'est ni indifférent ni indépendant de ce qui se produira demain à l'échelle internationale.

1. Le spectre radioélectrique

Essayons d'imaginer un instant notre société sans les moyens de communications qui nous sont devenus si familiers que nous ne les remarquons plus: le téléphone, la radio, la télévision, l'appareil radio utilisé par le chauffeur de taxi ou d'autobus, ou encore les innombrables "CB" qui sillonnent nos routes. Tous ces moyens de communications dépendent d'une ressource naturelle invisible, intouchable, sans goût ni odeur. Le spectre radioélectrique est la partie du spectre électromagnétique qui s'étend des ondes radio les plus longues aux rayons cosmiques les plus courts en provenance de l'espace. Les

2. BRZEZINSKI, Zbigniew, "Between Two Ages, America's Role in the Technetronic Era", The Viking Press, New York, 1970, 334 p.

ondes se caractérisent par leur fréquence et leur longueur. (3) Ces ondes permettent de transporter des informations sonores ou visuelles à la vitesse de la lumière. Le spectre radioélectrique a une étendue de quelque 3 THz mais n'est pas entièrement exploitable.

Le spectre radioélectrique est une ressource naturelle limitée mais inépuisable. Il ne se manifeste que lorsqu'on l'utilise et se renouvelle constamment. Tout comme le temps, il peut être gaspillé et tout comme une autoroute sa capacité de transport est limitée. Chaque service qui utilise le spectre restreint la capacité des autres de l'utiliser.

-
3. La fréquence se mesure en cycles par seconde ou hertz. Le hertz est une unité de mesure indiquant le nombre de crêtes passant en un point donné en une seconde. Ce terme utilisé comme unité de mesure honore la mémoire du célèbre physicien allemand Heinrich Rudolph Hertz (1857-1894) qui en 1887 publiait un article décrivant comment l'électricité pouvait être transmise par les ondes électromagnétiques à la vitesse de la lumière. C'est la découverte de ces ondes hertziennes qui a permis le développement de la télégraphie, l'ancêtre des télécommunications modernes.

Le kilohertz (kHz) vaut 1,000 cycles par seconde, le megahertz (MHz) vaut 1,000 kHz, le gigahertz vaut 1,000 MHz et le tetrahertz THz vaut 1,000 GHz.

D'autres part les caractéristiques physiques du spectre varient selon les fréquences, en conséquence, la fréquence qui doit être utilisée dépend du type de service à fournir. La capacité d'information d'un signal radio-électrique dépend aussi de sa fréquence: la complexité de l'information pouvant être transmise est directement proportionnelle à l'augmentation de la fréquence.

Un signal morse transmis par télégraphie constitue un message très simple car il ne comporte ni son ni image. Par contre, un canal de télévision couleur nécessite une large bande de fréquence afin d'assurer la transmission fidèle de tout un flot d'informations auditives et visuelles. Ainsi, si la bande de 3 à 30 MHz offre suffisamment d'espace pour des milliers de signaux morses, son étendue serait entièrement occupée par moins de cinq signaux de télévision couleur (Tableau I).

D'autre part, les basses et les très basses fréquences (LF et VLF) ont tendances à ne pas s'éloigner de la surface de la terre et sont donc idéales pour les radiocommunications maritimes, alors que les fréquences très hautes et ultra hautes (UHF et VHF) ont une portée plus courte et ont tendance à être réfléchies ou arrêtées par les obstacles, en conséquence elles conviennent mieux

LE SPECTRE RADIO ÉLECTRIQUE

L'homme a réussi à utiliser les plus hautes fréquences radio pour accroître ses possibilités de communications. Le graphique montre la capacité de transmission de données propre à chaque segment du spectre : la capacité y est définie relativement aux largeurs de bandes des fréquences télévisuelles de 6 MHz. Il est à remarquer que l'affluence relative du spectre se situe au niveau des télécommunications à portée optique.

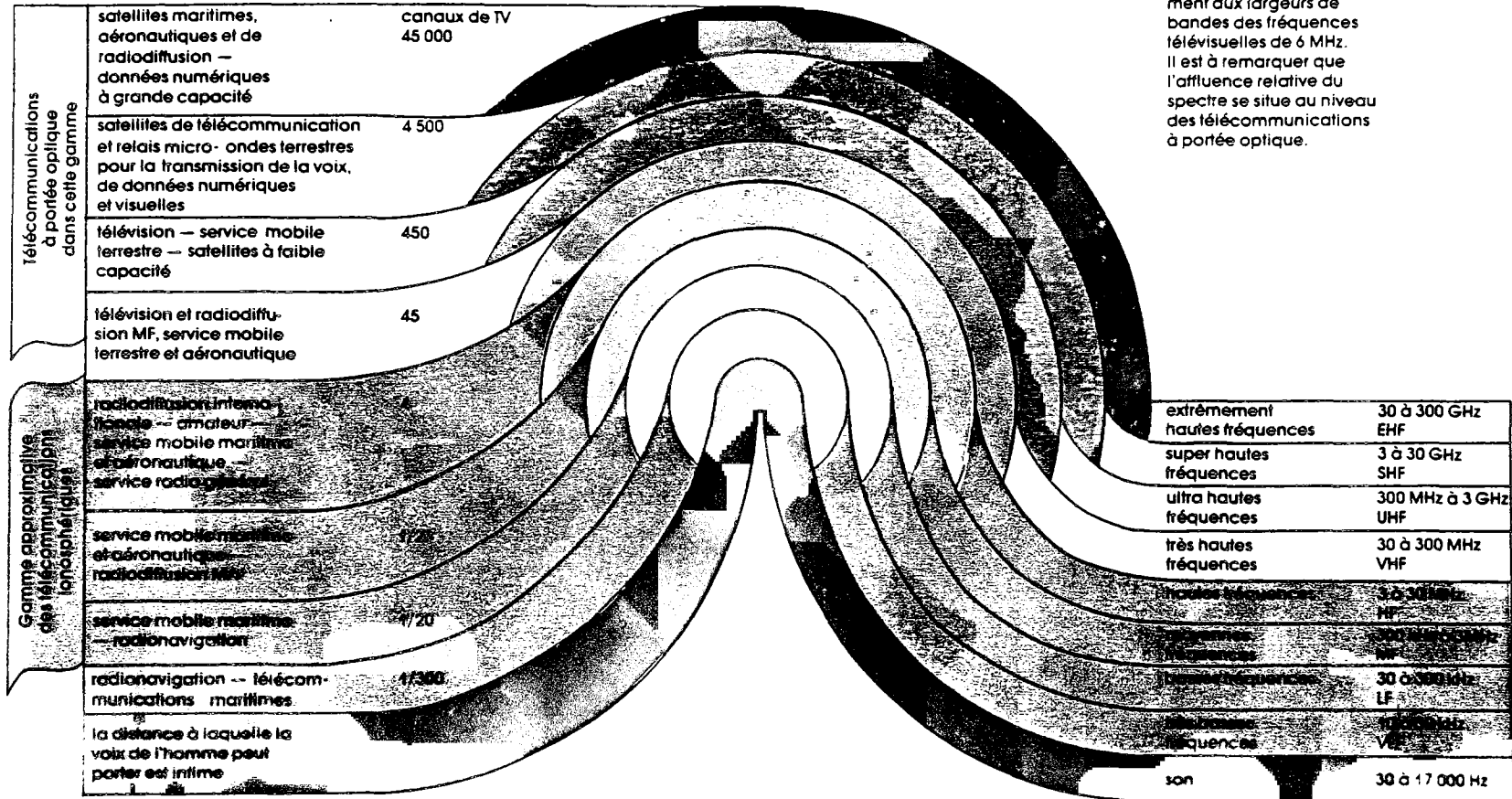


Tableau I

aux services de nature locale (radio MF, télévision, services de radiocommunications mobiles urbains).

Les ondes radioélectriques se propagent et voyagent dans l'atmosphère en respectant les lois physiques qui les régissent, mais ignorent absolument tout des divisions politiques et des frontières souvent artificielles que l'homme a créées pour définir son environnement socio-politique. L'utilisation des ondes radioélectriques doit donc obéir à certaines règles afin d'éviter les brouillages aussi bien à l'intérieur d'un seul pays qu'au niveau international. Ce qui se fait à l'intérieur des frontières d'un pays affecte ce que le pays voisin peut faire. Tout comme la mer, le spectre radioélectrique n'appartient à personne et ne peut faire l'objet d'une réclamation de juridiction exclusive de la part d'un Etat. C'est l'utilisation du spectre qui est réglementée et non son appropriation car s'il n'appartient à personne, tous peuvent et ont le droit de l'utiliser. Nous étudierons plus loin la nature juridique du spectre radioélectrique.

L'utilisation du spectre doit être réglementée afin d'éviter les brouillages nuisibles mais aussi afin d'assurer des services de télécommunications efficaces; les stations côtières doivent émettre sur des fréquences

que les stations de navire peuvent capter, nos téléviseurs doivent être ajustés de façon à pouvoir recevoir les signaux des stations de télédiffusion et non ceux des stations utilisées par la compagnie de taxi du quartier ou le livreur de pizzas.

2. L'environnement géographique

Le Canada est une aberration géographique: un pays qui s'étend d'est en ouest d'un océan à l'autre dans un continent dont les voies de communications naturelles s'étendent du nord au sud. Pour construire ce pays, les canadiens ont dû lutter contre la géographie: ils ont construit des canaux, deux chemins de fer et le réseau de télécommunications à hyperfréquences le plus long du monde. C'est un pays peu peuplé. Les centres urbains sont (à l'exception du corridor Québec-Windsor) situés à de grandes distances les uns des autres. La répartition de la population pose des problèmes complexes: 80% de la population canadienne habite une bande de 200 milles le long de la frontière avec les Etats-Unis et le reste est disséminé dans un territoire immense. Les ressources naturelles, principale richesse de ce pays, sont difficiles d'accès et doivent de plus en plus être exploitées dans des régions qui ne connaissent qu'un long hiver de dix mois avec un court dégel en juillet et août.

Pour toutes ces raisons, les télécommunications ne constituent pas un luxe mais sont une nécessité souvent vitale pour le Canada. Un coup de téléphone peut éviter un voyage de six cent milles, une liaison radio dans le Grand Nord peut sauver la vie d'un chasseur Inuit. Dans le sud du pays, zone industrialisée et densément peuplée, des moyens de communications efficaces permettent de faciliter la circulation urbaine, d'économiser l'énergie, assurent une plus grande productivité et permettent d'établir des liaisons internationales essentielles pour notre commerce. Les stations de radiodiffusion jouent aussi un rôle important au point de vue commercial, politique et culturel.

C'est dans la zone densément peuplée, le long de la frontière canado-américaine que les besoins en services de télécommunications sont les plus importants et les plus pressants. C'est aussi dans cette zone que le Canada a le moins de latitude pour gérer le spectre radioélectrique en fonction de ses intérêts purement nationaux. En effet, l'utilisation des ondes radioélectriques le long de la frontière doit être coordonnée en très grande partie avec les Etats-Unis. Le corridor Québec-Windsor est entièrement situé à l'intérieur des zones de coordination des divers services de télécommunications. Du côté américain, on trouve également des centres urbains de première

importance le long de la frontière canadienne: Cleveland, Detroit, Buffalo, pour ne citer que ceux-là.

Il faudra constamment garder à l'esprit ces données géographiques et démographiques lorsque les problèmes bilatéraux en matière de télécommunications seront analysés et évoqués. A moins de changer les lois de la physique ou de déménager 80% de la population canadienne plus au nord, la gestion du spectre au Canada doit être faite en collaboration avec les Etats-Unis avec lesquels nous sommes condamnés à nous entendre si nous voulons télécommuniquer.

3. L'environnement socio-économique

L'économie nord-américaine est très intégrée. Les grandes firmes américaines ont des succursales ou des filiales au Canada, les devises canadiennes et américaines circulent assez librement dans les deux sens. Des accords de production dans le domaine militaire et dans celui de l'industries automobile (4) ont consacré et élargi ce qui existe de façon informelle dans d'autres domaines.

4. Voir l'échange de notes relatif au programme pour le partage de la production de défense du 12 juin 1961, Recueil des traités, 1961, No. 5, et l'Accord concernant les produits de l'industrie automobile du 16 janvier 1965, Recueil des traités, 1965, No. 14. Ce sont les deux principaux accords sectoriels de libre-échange.

Les Etats-Unis sont notre premier partenaire commercial; en 1977, la valeur des marchandises échangées dépassait \$60 milliards somme inégalée nulle part ailleurs. Le Canada est le plus important client des Etats-Unis. Il achète plus de 22 p. 100 de leurs exportations. Du point de vue canadien, ce commerce bilatéral est primordial: 70 p. 100 des importations et exportations de notre pays se font avec les Etats-Unis et 15 p. 100 de notre PNB proviennent de ces exportations. (5)

Le Canada à cause de son faible peuplement de 23 millions d'habitants constitue cependant un marché bien plus restreint que les Etats-Unis avec plus de 200 millions d'habitants. Ceci a des conséquences évidentes lorsqu'on examine l'exemple suivant: si le ministère des Communications décide d'exiger, pour des raisons de conservation du spectre, des téléviseurs ou des appareils radio ayant des standards techniques sensiblement différents de ce qui est accepté aux Etats-Unis, les entreprises américaines faisant des affaires au Canada ne pourront pas vendre chez nous ce qu'ils vendent outre

5. Les relations Canada-Etats-Unis, Volume II: les relations Commerciales du Canada avec les Etats-Unis, Rapport du Comité permanent du Sénat sur les Affaires étrangères, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1975, p. 5

frontière sans des modifications techniques plus ou moins importantes ce qui nécessitera une hausse de prix pour les consommateurs canadiens.

On constate donc que même dans l'élaboration des standards techniques des appareils vendus et utilisés au Canada, la présence des Etats-Unis à nos portes constitue un facteur très important.

En ce qui concerne spécifiquement les télécommunications, le marché nord-américain est l'un des plus importants au monde. La densité de téléphone par habitants, le volume de communications locales et interurbaines, la proportion de particuliers détenant un permis de radiocommunication (amateurs ou du service radio général) ainsi que le nombre d'entreprises (taxi, services de livraisons, etc.) et d'organismes publics ou parapublics (ambulances, police, etc.) qui utilisent des services de radiocommunications n'est égalé nulle part ailleurs. Le nombre des stations de radiodiffusion et de télévision, des services de radiocommunications aéronautiques, des services de satellites pour le trafic intérieur (plus de 1000 stations terriennes sont en service en ce moment aux Etats-Unis) connaît une croissance continue. Le volume du marché civil nord-américain du matériel de télécommunications avec ses 225

millions d'habitants dépasse largement le marché européen par exemple.

Le volume du trafic téléphonique et télégraphique entre le Canada et les Etats-Unis est si grand qu'il dépasse le volume du trafic entre la Grande-Bretagne et le reste du monde. C'est donc dire que si ce qui se fait aux Etats-Unis se reproduit au Canada avec quelques années de retard ainsi que le type de relations en matière de télécommunications qu'établissent le Canada et les Etats-Unis, peut servir de modèle ou créer des précédents pour d'autres pays.

Un autre facteur à ne pas oublier lorsqu'on parle de télécommunications c'est la rapidité avec laquelle ce secteur évolue. C'est une technologie de pointe, c'est l'application de plus en plus immédiate de la science actuelle, qui nous rejoint dans notre vie quotidienne. Et sa croissance, son renouvellement, ses avances sont encore freinés par la masse des investissements en matériel déjà en place et qu'il faut amortir avant de le remplacer par des appareils plus perfectionnés.

4. L'environnement culturel

Si les Etats-Unis et la culture américaine exercent une réelle fascination partout au monde, cela ne

peut être aussi fortement ressenti qu'au Canada. Le Canada, le Canada anglais tout particulièrement, est déchiré entre son appartenance, son enracinement, sa façon de voir les choses et sa façon de vivre qui sont à n'en pas douter d'Amérique et son désir légitime de ne pas être "Made in USA", de préserver son identité propre, ses caractéristiques nordiques et purement canadiennes. La communauté de langue et de mode de vie (sociétés industrialisées, hautement développées ayant un niveau de vie comparable) constituent un ciment très fort et facilitent la circulation des personnes, des biens, des idées et des informations.

Dans le domaine des télécommunications (comme dans presque tous les autres d'ailleurs), le Canada pratique une difficile "valse hésitation": assez d'ouverture et de ressemblance pour être compatible et établir des relations harmonieuses mais assez de différence et de réserve pour préserver son identité propre et ne pas être englouti par ce puissant voisin. L'intégration, le protectionnisme. Tour à tour. Comme le numéro du funambule sur la corde raide, la protection des intérêts canadiens face aux Etats-Unis constitue un difficile exercice.

5. L'environnement politique et institutionnel

Comme on vient de le voir, le fait d'avoir pour voisin l'une des plus grandes puissances mondiales n'est pas nécessairement une bénédiction et, bien que cela puisse comporter des avantages, les inconvénients risquent de peser lourd. Nos relations avec les Etats-Unis sont nombreuses, importantes, multifformes. L'interaction et l'interdépendance entre nos deux pays sont immenses.

Il ne s'agit pas d'une relation entre égaux. Les Etats-Unis possèdent dix fois la population du Canada et plus de dix fois son produit national brut. Dans le domaine militaire, ce pays est super-puissant, dans le domaine économique, c'est un géant. En raison de cet écart, le Canada est plus dépendant, plus sensible et plus vulnérable au sujet de l'état de ses relations avec les Etats-Unis. Pour le Canada, c'est de loin la plus importante de toutes ses relations extérieures. (6)

Cette évaluation du Comité permanent du Sénat sur les Affaires étrangères est certainement valable pour les relations canado-américaines en matière de télécommunications. L'administration canadienne responsable des télécommunications est particulièrement

6. Les relations Canada-Etats-Unis, Volume I; Le cadre institutionnel des relations entre les deux pays, Rapport du comité permanent du Sénat sur les Affaires étrangères, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1975, p. 7.

sensible à ce qui se fait aux Etats-Unis lorsqu'arrive le moment d'adopter une politique générale concernant un service particulier. Soit parce qu'une décision concernant ce service a déjà été prise aux Etats-Unis quelques années auparavant soit que les utilisateurs canadiens, en contact étroit avec les utilisateurs américains (à travers des revues spécialisées, des associations professionnelles, des conférences ou des contacts commerciaux ou industriels) s'attendent à ce que les décisions canadiennes soient semblables afin de faciliter les échanges quotidiens à travers la frontière. La présence des Etats-Unis est une variable permanente et omniprésente dans la politique canadienne en matière de télécommunications.

Un autre des aspects particuliers des télécommunications, tant au Canada qu'aux Etats-Unis, vient du fait que dans la plupart des pays hors de l'Amérique du nord, les services de télécommunications sont fournis directement par l'Etat. Il n'y a pas de Ministère des Postes, téléphones et télégraphes chez nous et ce sont des entreprises privées qui assurent les services téléphonique et télégraphique. Nous avons un réseau privé de télévision et de radio qui coexiste avec le réseau d'Etat et Télésat, société responsable de la fourniture des services de télécommunications par

satellites au Canada, est une corporation en partie constituée par des intérêts privés. La structure, la propriété, le contrôle des entreprises de télécommunications au Canada comme aux Etats-Unis est extrêmement complexe. Qu'il suffise de rappeler ici que nous n'avons pas affaire à quelques acteurs qui ont un rôle bien précis à jouer, mais bien à une multitude d'intervenants, réglementés de façon différente à des niveaux différents tant au Canada qu'aux Etats-Unis; le fait que ces deux pays soient aussi des fédérations démocratiques vient ajouter un autre facteur de complexité à cet ensemble.

Les pouvoirs de réglementation nécessaires pour assurer le fonctionnement ordonné du système ont été confiés à des organismes quasi-judiciaires et à des organismes administratifs: la "Federal Communications Commission" (F.C.C.) et la "National Telecommunications and Information Administration" (N.T.I.A.) du côté américain et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadienne (C.R.T.C.) et le Ministère des Communications (M.D.C.) du côté canadien. Il est très important de comprendre le rôle joué par chacun de ces intervenants si l'on veut bien saisir la portée exacte et la complexité de certaines ententes en matière de télécommunications. (Une partie spéciale traitera de cet aspect uniquement)

Il n'est pas possible de clore ce survol de l'environnement politique et institutionnel sans souligner l'importance stratégique et militaire des télécommunications.

Le développement des moyens de communications et des télécommunications en particulier, a toujours été étroitement lié aux impératifs militaires. Tout comme les voies romaines servaient à dépêcher les légions ou les ordres de César aux quatre coins de l'empire, les premiers systèmes de télégraphes ont d'abord été contrôlés par les militaires.

En Amérique du nord, il est impossible de parler des télécommunications sans évoquer tous les accords de défense qui lient le Canada et les Etats-Unis. Dans le cadre de NORAD, des systèmes de radars pour la défense continentale, des systèmes de pré-alerte contre les engins balistiques et des systèmes de communications air-sol ont été établis dans le nord canadien pour appuyer les opérations militaires non seulement au Canada mais également aux Etats-Unis.

A cet égard, le spectre radioélectrique est devenu une ressource stratégique au même titre que le pétrole ou l'uranium. Aucune armée moderne ne peut fonctionner sans un système efficace de télécommunications

faisant appel aux techniques les plus sophistiquées dépendant en très grande partie de l'utilisation des ondes radioélectriques. Les Forces armées des deux pays sont donc des utilisateurs très importants, tant en quantité qu'en importance stratégique pour la défense du continent et des territoires respectifs des deux Etats.

Les utilisations militaires du spectre radio-électrique sont coordonnées directement entre les états majors canadien et américain. Cette coordination fait l'objet d'échanges quotidiens utilisant des canaux particuliers. Il ne faut pas oublier que l'utilisation des télécommunications pour la défense continentale doit aussi être coordonnée dans une certaine mesure avec les autres pays occidentaux membres de l'OTAN afin que tous les systèmes de communications aient un certain degré de compatibilité.

Les accords et ententes strictement militaires ne seront pas abordés dans cette étude. Les seules références aux utilisations militaires seront faites en rapport avec des accords principalement et essentiellement de nature civile.

6. Etendue de l'étude

A la lumière de ce qui précède, est-il besoin de souligner l'importance des accords conclus entre le Canada

et les Etats-Unis en matière de télécommunications? Ces accords ont, pendant de nombreuses années, été la chasse gardée des ingénieurs et des techniciens et on doit reconnaître (à cause ou en dépit de cela?) que tout fonctionne relativement bien. Cependant, les questions importantes auxquelles notre génération doit faire face ne sont plus uniquement et principalement de nature technique. Des priorités sociales et économiques, des principes politiques doivent être établis pour régir tout ce champ d'action qui se retrouve au coeur même du fonctionnement de la "Société de l'information". Il faut donc comprendre comment se prennent les décisions relatives à la gestion du spectre et connaître l'importance de l'influence de notre principal partenaire dans ce domaine: les Etats-Unis.

Cette thèse de maîtrise comprendra un exposé des principes de droit international applicables aux télécommunications, une description du cadre juridique et institutionnel au Canada et aux Etats-Unis à l'intérieur duquel agissent les diverses parties intéressées aux télécommunications (Première Partie). Suivra ensuite une analyse détaillée des accords bilatéraux privés et publics, formels et administratifs touchant le télégraphe, le téléphone, le téléx, la transmission de données, la radiodiffusion, la télédiffusion, les services de radio-

communications mobiles ainsi que les télécommunications par satellites (Deuxième Partie). En conclusion, nous essayerons de dégager les orientations que ces accords devraient adopter à l'avenir et les principes qui devraient guider l'action du gouvernement canadien dans ce domaine.

L'objectif principal de ce travail sera de dégager du corpus juris que constitue l'ensemble des ententes bilatérales et de la législation concernant les télécommunications, les principes juridiques qui régissent les relations entre le Canada et les Etats-Unis dans ce domaine particulier.

Toute la partie technique qui pourrait nuire à la compréhension de ces principes juridiques a été éliminée et n'a été conservé que ce qui apparaissait essentiel à l'objet principal de l'étude.

PREMIERE PARTIE - LES PRINCIPES DE DROIT INTERNATIONAL
APPLICABLES ET LES INSTITUTIONS NATIONALES

The electronic culture of the
global village confront us with a
situation in which entire societies
inter-communicate by a sort of
'macroscopic gesticulation' ...

Marshal McLuhan
War and Peace
in the Global Village

Chapitre I: Les principes de droit international
applicables aux télécommunications

Section I: Le statut juridique du spectre
radioélectrique

Avant d'aborder les grand principes de droit international régissant les télécommunications, interrogeons-nous brièvement sur la nature juridique du spectre radioélectrique.

La plupart des juristes qui s'intéressent aux radiocommunications abordent le problème de la nature juridique du spectre radioélectrique sous l'angle fonctionnel, i.e. en examinant la nature des activités qui utilisent le spectre tout comme l'espace aérien en général.

Les diverses théories portant sur le régime juridique applicable aux radiocommunications peuvent être classées en deux grandes écoles; celle de la liberté et celle de la souveraineté territoriale.

Paragraphe 1: La théorie de la liberté

Pour certains juristes (7), le spectre radio-électrique échappe à toute souveraineté étatique; il est libre comme la haute mer. En conséquence, aucun Etat ne peut s'opposer au transit des ondes radioélectriques au-dessus de son territoire d'une part et tous les Etats peuvent émettre autant d'ondes qu'ils le veulent en utilisant la puissance et la fréquence qu'ils désirent sans aucune contrainte d'autre part. Une telle liberté conduirait à une véritable tour de Babel en très peu de temps et loin d'en sortir gagnant tous seraient perdants. C'est d'ailleurs pour cette raison que dès l'apparition des radiocommunications, et de façon de plus en plus marquée au fur et à mesure des développements technologiques, on a établi des règles afin de permettre

7. STENUIT, André, La radiophonie et le droit international public, Bruxelles, 1932.

SAUDEMONT, André, La radiodiffusion et le droit, Paris, 1927.

l'utilisation rationnelle et efficace du spectre radioélectrique. La liberté de communiquer en utilisant les ondes hertziennes ne signifie pas liberté d'utilisation sans contraintes et plus il y a d'utilisateurs plus cette "liberté" doit s'exercer à l'intérieur de contraintes nombreuses et parfois rigides. Des règles sont nécessaires puisque le spectre radioélectrique est limité.

Cette première théorie de la liberté est donc devenue très rapidement inacceptable.

Paragraphe 2: La théorie de la souveraineté

Les Etats jouissent de la souveraineté absolue sur l'espace électromagnétique au-dessus de leur territoire. Pour certains auteurs, il existerait cependant un droit de transit pour le passage inoffensif d'ondes hertziennes (8). Cette souveraineté ne peut être limitée que par la notion d'abus de droit ou par des dérogations conventionnelles.

8. GUGGENHEIM, Paul, Traité de droit international public, Genève, Georg, 1953, Tome 1, p. 435

(ed.)
OPPENHEIM, Lauterpacht, International Law, 8th ed., 1955, Vol, I , pp. 529-530.

GLAZER, Henry J., The Law Making Treaties of the International Telecommunication Union, Through Time and Space, Vol. 60, No. 3, 1962, pp. 291-93.

Cette théorie étend aux radiocommunications un concept de souveraineté élaboré pour régir le droit aérien. Or, si l'on peut raisonnablement contrôler un avion, dès qu'elles sont émises par l'émetteur, les ondes hertziennes échappent pratiquement à toute influence humaine pour obéir aux lois de la physique. Comment donc la souveraineté de l'Etat pourrait-elle modifier ou arrêter la propagation des ondes et infléchir les lois de la nature? Cette théorie de la souveraineté qui pouvait être acceptable il y vingt-cinq ans me semble aujourd'hui inacceptable.

Paragraphe 3: La théorie du patrimoine commun

Une alternative possible résiderait dans la possibilité de rapprochement avec l'espace extra-atmosphérique et la notion de "res communis humanitatis". Cette notion de patrimoine commun de l'humanité aussi appliquée aux grands fonds marins est intéressante. Le spectre radioélectrique est une ressource naturelle, c'est une ressource limitée que tous les Etats ont le droit d'utiliser. En contre partie, ils ont le devoir de coopérer afin d'en faciliter l'exploitation.

Si tous les Etats ont le droit d'utiliser cette ressource, aucun n'a le droit de se l'approprier. D'autre part, si l'on veut permettre à tous les Etats de l'utiliser, des règles doivent être établies afin d'éviter le chaos et la pollution du spectre radioélectrique par la multiplication des cas de brouillage.

La compétence de réglementation appartient à la communauté internationale dans son ensemble et ces règles sont énoncées dans la Convention internationale des télécommunications à laquelle sont parties la plupart des pays.

C'est l'histoire de l'élaboration de ces principes que nous allons maintenant revoir.

Section II: Historique de l'Union internationale des télécommunications

Paragraphe 1: Les antécédents

Aussi étrange que cela puisse paraître, l'organisme international chargé de réglementer un domaine aussi moderne que les télécommunications est la plus ancienne des organisations internationales. Peut-être faut-il y voir la manifestation d'un besoin aussi vieux que l'homme: communiquer avec ses semblables. Pour communiquer, il faut avoir un interlocuteur et autant que

possible d'utiliser un langage commun d'où le besoin primordial d'établir certaines règles fondamentales.

That ITU is the most venerable of the U.N. agencies should not be surprising. In few fields is the need for international collaboration so obvious as it is in communications. (9)

Le 24 mai 1844, la première ligne télégraphique publique fonctionnant à l'électricité et utilisant le système mis au point par Samuel Morse était mise en service entre Baltimore et Washington. Le télégraphe électrique se répandit en Europe et fut accessible au public vers 1848. Ce nouveau mode de communication se développa très rapidement mais les frontières nationales constituaient un obstacle majeur dans cette Europe des nationalités très morcelée. Les messages télégraphiques, transmis à la vitesse de la lumière jusqu'à la frontière devaient être transportés par un messenger avant d'être retransmis sur le réseau télégraphique du pays voisin.

Paragraphe 2: La conférence de Paris, 1865

Face à la complexité des relations télégraphiques en Europe, il devenait impérieux de

9. JACOBSON, H.K., International Institutions for Telecommunications: the ITU Role, dans McWhinney, Edward (éd.), The International Law of Communications, Sijthoff, Leyden, 1971, p. 51.

normaliser la réglementation du service télégraphique international lorsque la France, en 1865, convoqua la première conférence internationale télégraphique. C'est à Paris, le 17 mai 1865 (10), que la première convention télégraphique internationale était signée par 20 pays européens et que naissait l'Union télégraphique internationale, l'ancêtre de l'Union internationale des télécommunications.

Il est remarquable que cette première convention établissait déjà le principe fondamental qui régit encore aujourd'hui l'utilisation des télécommunications: le droit d'accès aux services télégraphiques. En effet, à l'article 4, il était déclaré que:

Les Hautes Parties reconnaissent à toutes personnes le droit de correspondre au moyen des télégraphes internationaux. (11)

La conférence de Paris avait aussi décidé que les dispositions de la Convention seraient révisées périodiquement. Ainsi en 1868, à Vienne les Parties contractantes décidaient d'établir un secrétariat

10. C'est pour commémorer cet événement que le 17 mai a été choisi par les pays membres de l'U.I.T. comme la journée internationale des télécommunications.

11. International Telegraph Convention (Paris, 1865), 56 British and Foreign State Papers, 294 (1870).

permanent ayant son siège à Berne. Le Bureau de l'Union était placé sous le contrôle du gouvernement suisse. Il y restera jusqu'en 1947.

L'Union va se transformer au cours des ans afin de refléter l'évolution des télécommunications mais le principe fondamental qui constituait la base de cette première convention est toujours valable aujourd'hui: la coopération des Etats membres afin de faciliter le développement des télécommunications.

Paragraphe 3: La conférence de Berlin, 1906

En 1876, Graham Bell réussit à transmettre des sons à distance et invente le téléphone. Deux ans plus tard, le premier central téléphonique est créé à Newhaven au Connecticut. En 1887, Hertz démontre que les courants électriques induits se propagent sous forme d'ondes comme la lumière. Trois ans plus tard, Branly propose le premier télégraphe sans fil basé sur la variation de la résistance électrique de limailles occasionnées par de telles ondes. Le professeur russe Popoff réalise en 1895 la première expérience de transmission radiotélégraphique en rade de Cronstadt. L'italien Marconi effectue en 1899 la liaison entre les côtes française et anglaise sur une distance de 48 kilomètres.

Lorsqu'en 1901, Marconi reçoit à St-Jean, Terre-Neuve, des signaux de télégraphie sans fil émis depuis Poldhu en Angleterre, l'ère de la radiotélégraphie émet ses premiers signaux en Amérique du nord. La première utilisation de cette nouvelle technologie permettait de communiquer avec les navires en mer. Marconi était aussi un homme d'affaires avisé. Il ne vendait pas son équipement de télégraphie sans fil, il le louait et sa compagnie détenait dans certains pays le monopole des stations côtières établies pour communiquer avec les navires.

En 1902, le Prince Henri de Prusse retraversant l'Atlantique après une visite au Président des Etats-Unis Théodore Roosevelt, voulut radiotélégraphier un message à son hôte. Le navire prussien étant équipé de matériel qui n'était pas fabriqué par Marconi, la station côtière de Nantucket refusa de recevoir le message pour le transmettre à la Maison Blanche. A la suite de cet incident, le gouvernement du Kayser demanda la tenue d'une conférence sur la radiotélégraphie. En 1906, lors de la Conférence de Berlin, les premiers règlements internationaux concernant les radiocommunications étaient établis. Ils spécifiaient que les navires et les stations côtières devaient accepter tous les messages et officialisaient le S.O.S. comme signal de détresse. L'Union radiotélégraphique internationale était créée.

Le Convention (12) et le règlement administratif qui y était annexé avaient été élaborés en prenant comme modèle la Convention télégraphique internationale. On confia au Bureau de Berne les fonctions administratives découlant de l'application du règlement. Aucune organisation distincte n'était créée.

En 1912, l'opérateur radio du Titanic essayait en vain de communiquer avec un navire croisant non loin du lieu du célèbre naufrage simplement parce que l'opérateur radio qui aurait pu prendre le message avait quitté son service pour la nuit.

Les problèmes des radiocommunications en mer étaient loin d'être tous résolus.

Paragraphe 4: La conférence de Washington, 1927

La première guerre mondiale stimula le développement des radiocommunications et au début des années 1920 un nouveau service fit son apparition: la radiodiffusion. Un problème de plus en plus pressant devait être réglé celui du partage des diverses fréquences entre les services afin d'éviter le brouillage. En 1927, la Conférence des radiocommunications de Washington

12. International Radiotelegraph Convention (Berlin, 1906), 37 Stat. 1565, T.S. No. 568.

attribuait pour la première fois des bandes de fréquences aux différents services radio.

Les développements techniques conduisirent à la création de trois comités consultatifs internationaux: le Comité consultatif international des communications télégraphiques (C.C.I.T., 1924), le Comité consultatif international des communications téléphoniques (C.C.I.F., 1925) et le Comité consultatif international des radio-communications (C.C.I.R., 1927). (13)

Paragraphe 5: La conférence de Madrid, 1932

En 1932, à Madrid, afin de mieux refléter l'étendue de leurs responsabilités accrues, l'Union télégraphique internationale et l'Union radiotélégraphique internationale se fusionnaient pour devenir l'Union internationale des télécommunications. Avec la deuxième guerre mondiale et le développement de la radiodiffusion, l'apparition de la télévision et l'emploi des radars qui se propageait, les ondes radioélectriques déjà attribuées devenaient de plus en plus congestionnées. De plus, avec la création de l'Organisation des Nations Unies, la

13. Le C.C.I.T. et le C.C.I.F. seront fusionnés en 1956 pour former le C.C.I.T.T., le Comité consultatif international télégraphique et téléphonique.

communauté internationale commençait à établir les organisations spécialisées que nous connaissons maintenant.

Paragraphe 6: La conférence d'Atlantic City, 1947

Deux conférences de l'Union se tiendront en 1947 à Atlantic City. L'U.I.T. deviendra une institution spécialisée des Nations Unies, et son siège permanent qui était à Berne sera désormais à Genève. Un Comité international d'enregistrement des fréquences (I.F.R.B.) sera créé. Quatre autres conférences des plénipotentiaires auront lieu: en 1952 à Buenos Aires, en 1959 à Genève, en 1965 à Montreux et la dernière en 1973 à Malaga-Torremolinos en Espagne. La nouvelle convention élaborée en 1973 entrera en vigueur le 1er janvier 1975. La prochaine conférence des plénipotentiaires habilitée à réviser la Convention aura lieu en 1982 et se tiendra à Nairobi.

Section III: La structure de l'Union internationale des télécommunications

Paragraphe 1: La Convention

Contrairement aux autres institutions spécialisées des Nations Unies, l'Union internationale des télécommunications n'a pas de charte constitutive. C'est une organisation établie en vertu d'une convention

élaborée par une conférence des plénipotentiaires des pays signataires. Cette convention est révisée périodiquement tous les cinq ou huit ans à peu près.

L'U.I.T. est une organisation intergouvernementale qui compte 155 membres (le dernier en date étant le Zimbabwe).

L'article 4 de la convention énonce les buts de l'Union:

1. L'Union a pour objet:
 - a) de maintenir et d'étendre la coopération internationale pour l'amélioration et l'emploi rationnel des télécommunications de toutes sortes;
 - b) de favoriser le développement de moyens techniques et leur exploitation la plus efficace, en vue d'augmenter le rendement des services de télécommunication, d'accroître leur emploi et de généraliser le plus possible leur utilisation par le public;
 - c) d'harmoniser les efforts des nations vers ces fins.
2. A cet effet et plus particulièrement, l'Union:
 - a) effectue l'attribution des fréquences du spectre radioélectrique et l'enregistrement des assignations de fréquence, de façon

à éviter les brouillages nuisibles entre les stations de radiocommunications des différents pays;

- b) coordonne les efforts en vue d'éliminer les brouillages nuisibles par les stations de radiocommunications des différents pays et d'améliorer l'utilisation du spectre des fréquences;
- c) coordonne les efforts en vue de permettre le développement harmonieux des moyens de télécommunication, notamment ceux faisant appel aux techniques spatiales, de manière à utiliser au mieux les possibilités qu'ils offrent;
- d) favorise la collaboration entre ses Membres en vue de l'établissement de tarifs à des niveaux aussi bas que possible, compatibles avec un service de bonne qualité et une gestion financière des télécommunications saine et indépendante.
- e) encourage la création, le développement et le perfectionnement des installations et des réseaux de télécommunications dans les pays en voie de développement par tous les moyens à sa disposition, en particulier par sa participation aux programmes appropriés des Nations Unies;
- f) provoque l'adoption de mesures permettant d'assurer la sécurité de la vie humaine par la coopération des services de télécommunication;

- g) procède à des études, arrête des réglementations, adopte des résolutions, formule des recommandations et des vœux, recueille et publie des informations concernant les télécommunications.

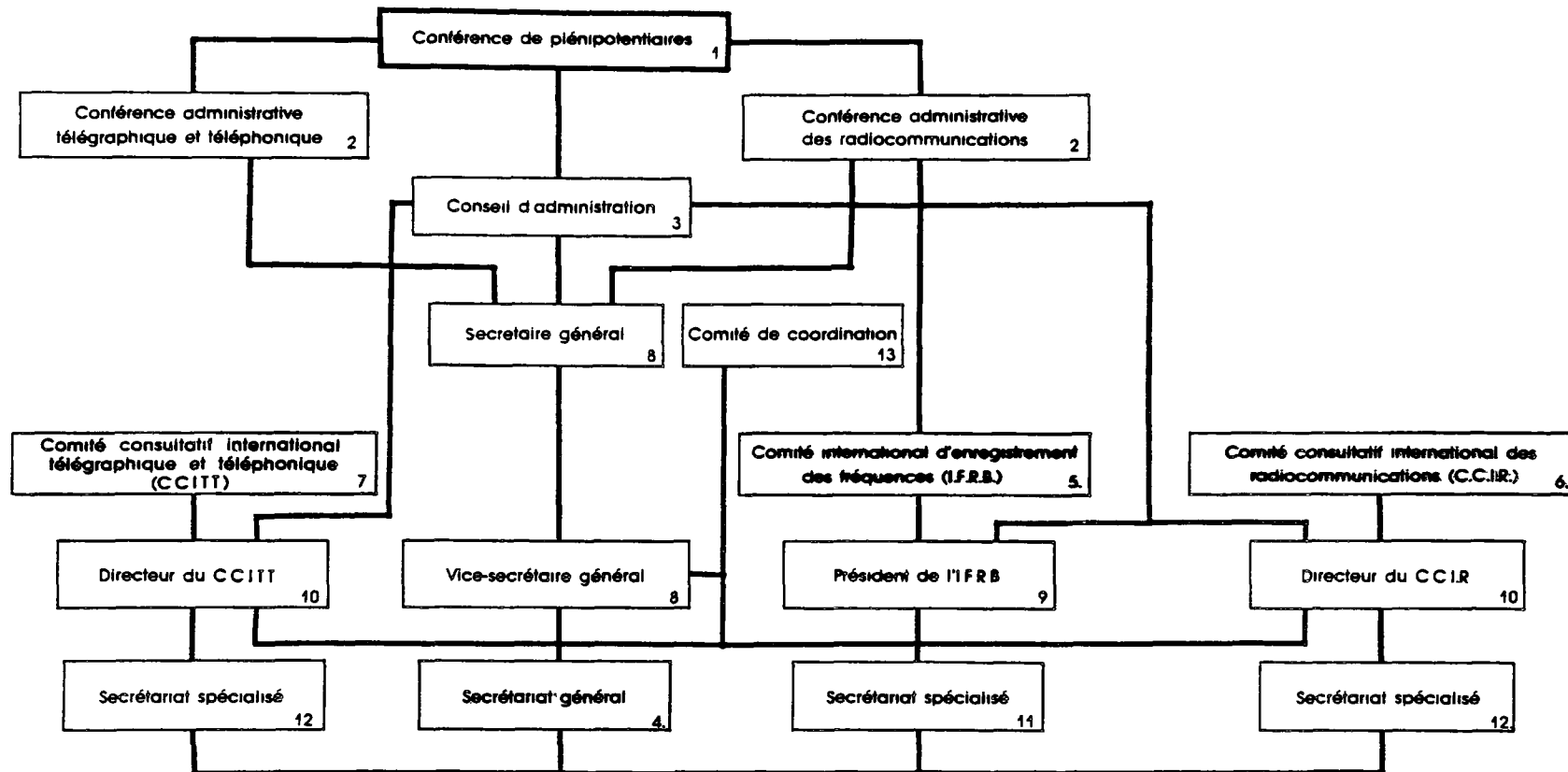
Paragraphe 2: Les organes de l'Union (14)

Pour atteindre ces objectifs l'Union est structurée de la façon suivante:

a) La conférence des plénipotentiaires constitue l'organe suprême de l'Union. Elle est habilitée à réviser la Convention, à établir les principes généraux du fonctionnement de l'Union, à élire les membres du Conseil d'administration, le secrétaire général et le vice-secrétaire général ainsi que les membres de l'I.F.R.B. et à établir les bases du budget de l'Union (article 6 de la Convention).

b) Les conférences administratives auxquelles peuvent participer tous les membres de l'Union ont pour fonction d'adopter des règlements administratifs concernant un service particulier. Par exemple, s'est tenue de septembre à décembre 1979, la Conférence administrative mondiale des radiocommunications qui







STRUCTURE DE L'UNION INTERNATIONALE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS



Dispositions pertinentes de la Convention internationale des télécommunications (Malaga-Torremolinos 1973)

- 1 Art 5 no 22
- 2 Art 5 no 23
- 3 Art 5 no 24
- 4 Art 5 no 25
- 5 Art 5 no 26
- 6 Art 5 no 27
- 7 Art 5 no 28
- 8 Art 9 no 55
- 9 Art 57 no 300
- 10 Art 11 no 77 et Art 58 no 305
- 11 Art 57 no 301
- 12 Art 58 no 306
- 13 Art 12 no 80 à 82 et Art 59 nos 310 à 314

Légende

-  Lignes de responsabilité directe
-  Lignes de coordination des activités des organismes permanents
-  Lignes de responsabilité (au niveau des directeurs) concernant les services administratifs et financiers
-  Lignes de coordination entre les organismes permanents (Comité de coordination)
-  Activités de nature consultative
-  Organismes permanents

devait réviser les attributions de fréquences présentement en vigueur pour les nombreux services de radio-communications (article 7 de la Convention).

c) Le Conseil d'administration est composé de 36 membres de l'Union, élus par la Conférence des plénipotentiaires en tenant compte de la nécessité d'une représentation géographique équitable entre toutes les régions du monde. Le conseil se réunit chaque année afin de coordonner les activités de l'Union et d'exercer un contrôle financier des divers organismes permanents. Le Canada et les Etats-Unis sont membres du Conseil d'administration pour la Région 2 c'est-à-dire les Amériques (article 8 de la Convention).

d) Le secrétaire général, lui aussi élu par la Conférence des plénipotentiaires, est responsable de l'administration de l'Union et dirige le secrétariat général situé à Genève. Monsieur Mohamed Mili occupe ce poste en ce moment (article 9 de la Convention).

e) Le Comité international d'enregistrement des fréquences (I.F.R.B.) est composé de cinq membres élus par la Conférence des plénipotentiaires. Il exerce l'importante fonction d'effectuer l'enregistrement des assignations de fréquence faites par les différents pays afin d'en assurer la reconnaissance internationale

officielle. Il est chargé de résoudre les différends concernant le brouillage nuisible et il effectue aussi l'inscription des emplacement orbitaux affectés aux satellites géostationnaires. (article 10 de la Convention).

f) Les Comités consultatifs internationaux, le Comité consultatif international télégraphique et téléphonique (C.C.I.T.T.) et le Comité consultatif international des radiocommunications (C.C.I.R.) sont chargés d'effectuer des études et d'émettre des avis sur les questions techniques et d'exploitation. Les recommandations des C.C.I. bien que n'ayant aucun caractère obligatoire ont tout de même un poids moral suffisamment grand pour être généralement respectées.

The outstanding achievement of the International Consultative Committees is the formulation of a tremendous number of recommendations that are generally followed. Compliance is very high. There are only two notable instances in which it has been impossible to agree on recommendations, both involving the CCIR. Despite considerable effort, the CCIR could not formulate recommendations concerning specifications for equipment for black-and-white and color television. As a consequence different television systems are now employed in different parts of the world, and the reception of programs transmitted from stations of one

system by receivers designed for another is difficult. Other than these two instances, however, the ability of the CCI's to achieve agreement has been exceptionally good. (15)

Afin de faciliter l'interconnexion des réseaux internationaux il est essentiel d'adopter un minimum de normes techniques touchant le matériel, le mode d'opération et les procédures administratives. Cette fonction est assurée par les C.C.I. Ces standards internationaux peuvent impliquer des dépenses importantes pour certaines administrations. Lorsqu'une technologie nouvelle fait son apparition, une recommandation spécifiant une norme internationale peut aussi signifier un marché international pour les détenteurs de brevet. En conséquence, les décisions font l'objet de longues études et discussions afin d'obtenir un consensus et il est rarement nécessaire de recourir à un vote pour adopter une recommandation en assemblée plénière.

Il faut noter ici une caractéristique assez spéciale des C.C.I., les représentants des administrations gouvernementales membres de l'Union peuvent bien sûr assister aux réunions et participer aux travaux des Comités mais les exploitations privées reconnues par l'administration gouvernementale dont elles dépendent,

15. JACOBSON, op. cit., n. 9, p. 58.

peuvent aussi être admises à participer aux travaux des C.C.I. Ces exploitations privées payent une contribution annuelle afin de pouvoir exercer ce privilège. Les exploitants de réseaux de télécommunications sont donc directement impliqués dans l'élaboration des normes techniques internationales. Le Réseau téléphonique transcanadien (dont fait partie Bell Canada et la plupart des compagnies de téléphone du Canada) est l'une des exploitations privées reconnues par le Canada qui participe aux travaux du C.C.I.T.T. Radio-Canada participe pour sa part aux travaux du C.C.I.R.

Paragraphe 3: La structure financière

Un mot du budget avant de passer au fonctionnement de tous ces organismes et de voir leur interrelation. En vertu de l'article 15 de la Convention, les dépenses de l'Union sont couvertes par les contributions de ses membres. Chaque membre choisit librement la classe de contribution selon laquelle il entend participer aux dépenses de l'Union. Ces diverses classes de contribution vont de 30 unités à 1/2 unité. Chaque année en établissant le budget de fonctionnement de l'organisation, le Conseil d'administration détermine, en fonction du nombre total d'unités devant être versées par les membres, la valeur en francs suisses d'une unité. Chaque pays peut

ensuite savoir quel est le montant exact de sa contribution pour l'année financière. Le Canada au moment de la ratification de la Convention, a choisi de contribuer 18 unités au budget de l'Union. Bien sûr, les grandes puissances et les pays technologiquement développés contribuent volontairement selon les classes les plus élevées (30, 25, 20 unités) alors que les pays en voie de développement contribuent (avec difficulté parfois) selon les classes les moins élevées (1 ou 1/2 unité). C'est une question de statut et d'honneur à l'intérieur de la communauté internationale.

Paragraphe 4: La complexité de l'Union internationale des télécommunications

En conclusion, la structure de l'U.I.T. est l'une des plus complexes du système des Nations Unies. Cela vient certainement du fait que tout comme l'Union postale universelle, elle a été créée il y a plus d'un siècle et elle s'est développée par à coups afin de refléter le développement rapide des télécommunications. Il en résulte beaucoup de lourdeur et des dangers de duplication évidents si une excellente coordination n'est pas effectuée aussi bien au niveau du secrétariat général que dans les pays membres où des organisations privées participent aux travaux des C.C.I.

Enfin cette complexité vient aussi de la nature technique des fonctions que doit assumer l'Union et du fait que ce sont surtout des spécialistes qui participent aux réunions des C.C.I. et des conférences administratives. David Leive, dans son livre "International Telecommunications and International Law: The Regulation of the Radio Spectrum" résume ainsi la situation:

To a substantial extent the complexity of the institutional structure of ITU is a result of its long history and evolution. When new functions have been added to the Union, they have usually resulted in new organs being grafted onto the previously existing structure. Such organs, have gained a certain legitimacy, making it difficult to consider abolishing, amalgamating or even revising them... Finally, the complexity is also a result of the technical nature of ITU's province. It is designed to facilitate the participation of specialists in the consideration of technical questions, and it recognizes that specialists are not equally adept in all aspects of ITU's activities. Many of ITU's organs are consequently structured around particular substantial and technical problems. (16)

16. LEIVE, David, International Telecommunications and International Law: The Regulations of the Radio Spectrum, Sijthoff, Leyden, 1970, p. 56.

Section IV: La Convention internationale des
télécommunications

Paragraphe 1: Souveraineté versus libre circulation
de l'information

Depuis le milieu de dix-neuvième siècle, l'élaboration des accords internationaux concernant les télécommunications nous offre un exemple très instructif de processus au cours duquel on a essayé d'harmoniser deux valeurs mutuellement exclusives: la souveraineté des Etats et la libre circulation des idées et de l'information.

Dès le préambule de la Convention, ces deux principes, souveraineté et libre circulation de l'information sont reconnus comme principes fondamentaux.

En reconnaissant pleinement à chaque pays le droit souverain de réglementer ses télécommunications, les plénipotentiaires des gouvernements contractants, ayant en vue de faciliter les relations et la coopération entre les peuples par le bon fonctionnement des télécommunications, ont, d'un commun accord, arrêté la présente Convention, qui est l'instrument fondamental de l'Union internationale des télécommunications.

La plupart des principes fondamentaux établis en 1865 ont survécu aux guerres et aux changements politiques

et sociaux ainsi qu'aux développements technologiques et ont été retranscrits dans la Convention internationale des télécommunications présentement en vigueur.

Ainsi, tout comme dans la première convention, l'article 18 reconnaît au public le droit de correspondre au moyen du service international de correspondance publique. Cependant ce principe est limité à l'article suivant car les membres se réservent le droit d'interrompre toute télécommunication privée qui mettrait en danger la sûreté de l'Etat, contreviendrait à ses lois, à l'ordre public ou aux bonnes moeurs. Ils se réservent aussi le droit de suspendre le service des télécommunications internationales pour une durée indéterminée (art. 20). En outre, les membres n'acceptent aucune responsabilité à l'égard des usagers des services internationaux de télécommunication (art. 21).

On reconnaît, à l'article 22, le principe du secret des correspondances internationales et les membres s'engagent à prendre toutes les mesures nécessaires à cette fin. Toutefois ce principe peut être enfreint pour assurer l'application de la législation intérieure ou l'exécution des conventions internationales (voir aussi le Règlement des radiocommunications aux nos. 722 à 724, no. 728).

Les services internationaux de télécommunications doivent accorder la priorité absolue aux communications relatives à la sécurité de la vie humaine, aux télécommunications épistémologiques d'urgence exceptionnelle de l'Organisation mondiale de la santé (art. 25) et aux appels et messages de détresse (art. 36). Même les messages d'Etat sont subordonnés à ces priorités (art. 26). (voir aussi le Règlement des radiocommunications au no. 1496).

Paragraphe 2: La protection contre le brouillage nuisible

Les membres reconnaissent que le spectre des fréquences radioélectriques et l'orbite géostationnaire sont des ressources naturelles limitées qui doivent être utilisées de façon efficace et économique afin de permettre un accès équitable à ces ressources selon les besoins et les moyens des différents pays (art. 33).

L'article 35 de la Convention est très important. Il énonce un principe fondamental, c'est à dire l'interdiction de causer des brouillages nuisibles aux services de radiocommunications des autres pays.

135 1. Toutes les stations, quelque soit leur objet doivent être établies et exploitées de manière à ne pas causer de brouillages nuisibles aux

communications ou services radioélectriques des autres membres, des exploitations privées reconnues et des autres exploitations dûment autorisées à assurer un service de radiocommunication, et qui fonctionnent en se conformant aux dispositions du Règlement des radiocommunications.

136 2. Chaque membre s'engage à exiger, des exploitations privées reconnues par lui et des autres exploitations dûment autorisées à cet effet, l'observation des prescriptions du numéro 135. (voir aussi le Règlement des radiocommunications aux nos. 113 à 117).

Il faut ici souligner que la Convention et les Règlements administratifs qui y sont annexés s'appliquent aux services internationaux et non pas aux services intérieurs. Comme le précise l'article 44 qui traite de l'exécution de la Convention et des Règlements:

152 1. Les membres sont tenus de se conformer aux dispositions de la présente Convention et des Règlements administratifs y annexés dans tous les bureaux et dans toutes les stations de télécommunication établis ou exploités par eux et qui assurent des services internationaux ou qui peuvent provoquer des brouillages nuisibles aux services de télécommunication d'autres pays, sauf en ce qui concerne les services qui échappent à ces obligations en vertu des dispositions de l'article 38.

153 2. Ils doivent en outre prendre les mesures nécessaires pour imposer l'observation des dispositions de la présente Convention et des Règlements administratifs aux exploitations autorisées par eux à établir et à exploiter des télécommunications et qui assurent des services internationaux ou exploitent des stations pouvant causer des brouillages nuisibles aux services de radiocommunication d'autres pays.

L'article 38 exempte les installations militaires de l'application de la Convention, sauf dans la mesure où elles fournissent des services de correspondance publique. Elles sont aussi soumises aux dispositions concernant les messages de détresse et les mesures à prendre pour empêcher les brouillages nuisibles.

Théoriquement donc, les services nationaux intérieurs échappent à l'application de la Convention et des Règlements. Cependant, pour des raisons pratiques d'uniformité, de simplification administrative, afin de ne pas avoir deux séries d'exigences techniques et enfin pour éviter toute possibilité de brouillage nuisible, les législations nationales respectent généralement les principes énoncés dans la Convention et les Règlements administratifs (voir aussi le Règlement des radiocommunications au no. 725).

Paragraphe 3: Les accords régionaux

Il faut souligner l'article 31 qui permet la conclusion d'arrangements particuliers soit pour les Etats eux-mêmes soit pour les exploitations privées afin de couvrir des questions de télécommunications qui n'intéressent pas tous les membres. Ces arrangements ne doivent pas aller à l'encontre des dispositions de la Convention et des Règlements administratifs en ce qui concerne les brouillages nuisibles. A l'article 32, les membres se réservent le droit de tenir des conférences régionales et de conclure des arrangements régionaux en vue de régler des questions de nature régionale. Ces arrangements régionaux ne doivent pas être en contradiction avec la Convention. Lors de l'analyse des accords bilatéraux on aura l'occasion de donner des exemples de tels conférences et arrangements régionaux (voir aussi le Règlement des radiocommunications aux nos. 118 à 124).

Les dispositions de la Convention sont complétées par les Règlements administratifs. Lorsqu'un membre ratifie la Convention, il ratifie automatiquement les Règlements administratifs en vigueur au moment de la ratification (art. 42). Les Règlements administratifs lient ainsi tous les pays membres de l'Union.

Section V: Le Règlement des radiocommunications

Paragraphe 1: Le Tableau d'attribution des fréquences

Le spectre radioélectrique est une ressource dont l'utilisation efficiente doit tenir compte des dimensions spatiales, temporelles et des fréquences à utiliser. Par exemple, les services de télécommunications par satellites et les services terrestres peuvent partager les mêmes fréquences simultanément. Cependant, un tel partage nécessite une coordination et un contrôle parfois très poussés afin d'éviter tout brouillage. Ce sont les dispositions du Règlement des radiocommunications qui nous indiquent quelles sont les procédures à suivre dans chacune de ces situations.

Le Règlement des radiocommunications est révisé et amendé par les conférences administratives des radiocommunications qui constituent une "assemblée législative" dont la principale tâche consiste à attribuer les différentes portions du spectre radioélectrique aux différents services (terrestre, fixe, mobile, radiodiffusion, aéronautique, maritime, etc.). Ces attributions peuvent être qualifiées différemment du point de vue juridique: une bande peut être attribuée exclusivement à un seul service ou à deux services avec des droits égaux ou encore à deux services dont l'un aura priorité (primaire) sur l'autre

(secondaire). De plus, des "renvois" permettent de faire exception pour certains services, dans certains pays, dans certaines circonstances (voir aussi le Règlement des radiocommunications aux nos. 137 à 144).

La pierre d'angle de cet édifice, c'est le "Tableau d'attribution des bandes de fréquences" que l'on trouve à l'article 5 du Règlement des radiocommunications. La dernière révision en profondeur de ce tableau a eu lieu en 1979. Des révisions partielles avaient eu lieu, particulièrement pour répondre aux besoins des télécommunications par satellites (1966 et 1978 Conférence administrative mondiale des radiocommunications (CAMR) pour le service aéronautique (R), 1967 et 1974 CAMR pour le service maritime, 1963, 1971, 1977 CAMR pour les services spatiaux). Du 24 septembre au 5 décembre 1979, s'est tenue à Genève, la Conférence administrative mondiale des radiocommunications. Cette CAMR ayant duré plus de 10 semaines, avait pour tâche principale de réviser complètement le Tableau d'attribution des bandes de fréquences afin de pourvoir aux besoins croissants des nations en matière de télécommunications utilisant le spectre radioélectrique.

Le résultat final de cette conférence est le produit de multiples négociations et compromis. La

prochaine CAMR semblable n'aura lieu que dans une vingtaine d'années, c'est-à-dire à la fin du siècle. Il faut noter ici que les bandes de fréquences sont attribuées à des services et non pas à des pays.

Paragraphe 2: Le Comité international d'enregistrement des fréquences (I.F.R.B.)

L'assignation d'une fréquence à une station en particulier est la responsabilité de l'administration nationale. Le Règlement des radiocommunications prévoit que toute assignation pour le service international qui pourrait causer du brouillage nuisible aux stations des autres pays ou encore pour laquelle une reconnaissance internationale est nécessaire doit être notifiée à l'I.F.R.B. Le Comité à son tour en informe toutes les administrations et procède à un examen pour déterminer si l'assignation a été faite en conformité avec la Convention, le Règlement, le Tableau d'attribution des bandes de fréquences et si cette assignation risque de causer du brouillage nuisible à une autre station déjà inscrite au Registre des fréquences. Si tout est en règle le Comité inscrit le nom de la station et indique la fréquence assignée ainsi que la date de réception de la notification. Le Comité reçoit plus de 7,000 assignations par mois, environ 25 p. 100 font l'objet d'un examen détaillé.

Cependant, même si le Comité rejette une assignation parce que celle-ci risque de causer du brouillage nuisible, cette assignation peut tout de même être inscrite au Registre des fréquences si, 60 jours après l'entrée en service de cette station sur la fréquence en cause, aucune plainte n'est parvenue à l'I.F.R.B.

Dans les cas où une administration porte plainte, le Comité peut proposer des solutions possibles pour éviter le brouillage mais ce sont les administrations elles-mêmes qui doivent échanger des renseignements et négocier de bonne foi un compromis.

Leive compare l'I.F.R.B. à un gendarme sans pouvoirs réels:

If the Board can be compared to a traffic officer, it is an officer unable to adequately measure the traffic, whose "tickets" for violations are often ignored, and who lacks not only a jail but also a court for offenders. (17)

Etant un domaine du droit international, il n'existe donc aucune sanction semblable à celles qui existent en droit interne pour assurer l'application de ce droit international des télécommunications. L'I.F.R.B. ou

17. LEIVE, op. cit., n. 16, p. 22

l'U.I.T. ne peuvent ordonner à une station de cesser d'émettre ou d'émettre sur une autre fréquence. Théoriquement donc cela voudrait dire qu'il n'existe pas beaucoup d'incitation pour les pays signataires à respecter le Règlement des radiocommunications. Or on découvre qu'en pratique, ces règles sont généralement bien observées. La non-observance, à cause de la nature même des radiocommunications, devient une pénalité en soi, parce que le brouillage qui en résulte pénalise le contrevenant immédiatement dans la plupart des cas. La Convention et le Règlement des radiocommunications offrent un excellent exemple de la façon dont l'intérêt national sert à promouvoir le respect du droit international.

Paragraphe 3: Le Règlement des radiocommunications: texte technique ou juridique?

La très grande majorité des cas de violation du Règlement des radiocommunications et de brouillage nuisible sont d'abord détectés et résolus par ceux qu'on appelle généralement "opérateurs", c'est-à-dire les techniciens, les ingénieurs, les administrateurs qui travaillent quotidiennement en contact avec les systèmes de radiocommunications. A ce niveau, on est beaucoup plus intéressé à faire fonctionner un réseau de communications sans causer, ni être affecté par quelque brouillage

nuisible et l'on a peu de temps ni d'intérêt pour les "subtilités juridiques"... On est donc plus intéressé par les procédures de notification et de coordination avec les administrations qui pourraient être affectées par la mise en service d'une station de radiocommunication que par l'interprétation des principes juridiques. Le Règlement est très précis quant aux procédures à suivre pour l'utilisation des différentes bandes de fréquences et pour les différents services mais ne définit nulle part les grands concepts juridiques qui lui servent de base.

Ainsi c'est à l'article 1 (no. 93) du Règlement des radiocommunications qu'il faut chercher la définition de brouillage nuisible:

Brouillage nuisible: toute émission, tout rayonnement ou toute induction qui compromet le fonctionnement d'un service de radionavigation ou d'autres services de sécurité ou qui cause une grave détérioration de la qualité d'un service de radiocommunication fonctionnant conformément au présent Règlement, le gêne ou l'interrompt de façon répétée.

Le Règlement des radiocommunications comprend plus de 2,000 paragraphes énonçant les règles à suivre pour les divers services fonctionnant dans les différentes bandes de fréquences. L'expression "fonctionnant conformément au présent Règlement" fait donc référence à

une notion extrêmement complexe dont souvent seuls les initiés, après plusieurs années, d'expérience, arrivent à connaître tous les méandres.

The Radio Regulations traditionally have been the preserve of engineers and administrators. This is so even though many central concepts in the Regulations, such as "harmful interference" are essentially legal concepts. (18)

Une des conséquences et l'une des causes de cette situation tient au fait qu'aucun arbitre, qu'aucune cour ne se sont penchés sur l'interprétation des principes juridiques contenus dans la Convention ou le Règlement des radiocommunications. La conclusion du Protocole additionnel facultatif pour le règlement obligatoire des différents (Malaga-Torremolinos 1973) va peut-être, dans la mesure où les pays membres y auront recours, modifier cette situation.

Section VI: Les règlements télégraphique et téléphonique

Paragraphe 1: Principes généraux

Ce sont les conférences administratives télégraphiques et téléphoniques qui sont compétentes pour

18. LEIVE, op. cit., n. 16, p. 12

réviser les Règlements administratifs concernant les services télégraphique et téléphonique (article 7 de la Convention). La dernière Conférence administrative mondiale télégraphique et téléphonique a eu lieu à Genève en 1973. Les Règlements administratifs constituant les Actes finals de cette Conférence sont entrés en vigueur le 1er septembre 1974.

Les dispositions contenues dans ces Règlements administratifs complètent la Convention, réaffirment certains principes et précisent les procédures à suivre pour chaque service en particulier.

Par exemple, le Règlement télégraphique, à l'article 4, énumère les classes de télégrammes obligatoires dans le service télégraphique public international: en tête de liste viennent les télégrammes relatifs à la sécurité de la vie humaine et les télégrammes d'Etat. On y trouve aussi des dispositions concernant la répartition des taxes, la perception, la comptabilité et les accords de remboursement entre les administrations.

Le Règlement téléphonique fixe les principes généraux à observer dans le service international. L'article 3 stipule que toutes les administrations doivent

favoriser l'établissement du service téléphonique à l'échelle mondiale et s'efforcer d'étendre le service téléphonique international à leur réseau national.

On y trouve également des dispositions concernant les taxes, la comptabilité et les accords de remboursement.

Paragraphe 2: Les réserves canadiennes

Il faut noter ici que c'est la première fois que le Canada accepte d'être lié par les Règlements administratifs concernant les services télégraphique et téléphonique. Lors de la signature de la Convention internationale des télécommunications de 1947 (Atlantic City), le Canada exprimait la réserve suivante:

The signature of Canada to this convention is subject to the reservation that Canada does not accept paragraph 3 of Art. 13 of the Atlantic City Convention. Canada agrees to be bound by the Radio Regulations annexed to this Convention but does not at present agree to be bound by the Additional Radio Regulations nor by any Telegraph Regulations or Telephone Regulations. (19)

19. Ce texte a été trouvé au registre des traités, Section des traités, Ministère des Affaires extérieures, Ottawa.

Plus récemment, lors de la signature de la Convention internationale de 1965 (Montreux), le Canada n'acceptait pas d'être lié par le Règlement téléphonique.

The signature of Canada to the International Telecommunications Convention (Montreux, 1966) is subject to the reservation that Canada does not agree to be bound by the Telephone Regulations but does agree to be bound by the other Administrative Regulations except where specific reservations are made therein. (19)

Ces réserves étaient maintenues lors de la ratification. On peut les expliquer par la spécificité du système nord-américain de télécommunication.

L'administration n'a pas de juridiction directe sur les compagnies privées qui nous fournissent les services téléphonique et télégraphique. Les Règlements en vigueur jusqu'en 1974, contenaient une masse de dispositions administratives qui figurent maintenant dans les Avis du C.C.I.T.T. Ces recommandations du C.C.I.T.T. n'ayant pas de caractère obligatoire, il est maintenant possible pour le Canada d'accepter des Règlements administratifs expurgés et finalement assez généraux.

Paragraphe 3: Les réserves américaines

Les Etats-Unis par contre ont exprimé des réserves en ce qui concerne les Règlements télégraphique et téléphonique de 1973.

I (Règlement télégraphique)

1. Les Etats-Unis d'Amérique déclarent formellement que, par la signature du Règlement télégraphique (Révision de Genève, 1973) faite en leur nom, ou par la ratification de ce Règlement, les Etats-Unis d'Amérique n'acceptent aucune obligation au sujet de l'application d'une disposition quelconque du Règlement au service intérieur des Etats-Unis, en ce qui concerne le service télégraphique entre les Etats-Unis, d'une part, le Canada, le Mexique et les Iles Saint-Pierre et Miquelon, d'autre part, et les tarifs applicables à un tel service.

2. Les Etats-Unis d'Amérique déclarent formellement que les Etats-Unis d'Amérique n'acceptent aucune obligation au sujet de l'application d'une disposition quelconque du Règlement télégraphique (Révision de Genève, 1973) au service des voies de télécommunications autres que les voies ouvertes à la correspondance publique.

II (Règlement téléphonique)

1. Les Etats-Unis d'Amérique déclarent que, par la signature du Règlement téléphonique (Révision de Genève, 1973) faite en leur nom, ou par la ratification de ce Règlement, les Etats-Unis d'Amérique n'acceptent aucune obligation au sujet de l'application d'une disposition quelconque du Règlement au service intérieur des Etats-Unis, en ce qui concerne le service téléphonique entre les Etats-Unis, d'une part, le Canada, le Mexique

et les Iles Saint-Pierre et Miquelon, d'autre part, et les tarifs applicables à un tel service.

2. Les Etats-Unis d'Amérique déclarent formellement que les Etats-Unis d'Amérique n'acceptent aucune obligation au sujet de l'application d'une disposition quelconque du Règlement téléphonique (Révision de Genève, 1973) au service sur des voies de télécommunications autres que les voies ouvertes à la correspondance publique. (20)

Ces deux réserves signifient que les Etats-Unis ne se considèrent pas liés par le Règlement pour tout ce qui concerne le service intérieur, ni en ce qui concerne le service entre les Etats-Unis et le Canada, ce service étant aussi considéré comme service intérieur. D'autre part, les Etats-Unis ne se considèrent liés par aucune disposition du Règlement en ce qui concerne les voies réservées au service exclusif de certains usagés (leased lines). La première de ces réserves a une importance particulière pour le Canada lequel est considéré, en vertu de l'article 222 de la "Communications Act" américaine, comme marché intérieur et non pas marché étranger. Cette question sera traitée plus en profondeur dans la deuxième partie.

20. Protocole additionnel, Actes finals de la Conférence administrative mondiale télégraphique et téléphonique, Genève, 1973.

Section VII: L'intégration au droit interne de la
Convention et des Règlements
administratifs

On examinera ici assez brièvement la façon dont les principes consacrés par la Convention, explicités et complétés par les Règlements administratifs sont mis en oeuvre et appliqués par les administrations nationales du Canada et des Etats-Unis. Comme on l'a déjà vu plus haut, le fait de ratifier la Convention constitue automatiquement une approbation des Règlements qui y sont annexés (sauf bien sûr si une réserve à cet effet est exprimée). Mais cette ratification ne donne pas force de loi à la Convention au niveau interne. Il est nécessaire que le gouvernement adopte une loi qui consacre les principes internationaux applicables aux télécommunications au niveau national. Cette législation servira de base juridique à l'administration afin d'appliquer la Convention et le Règlement de façon efficace et de respecter les obligations internationales découlant de ces instruments. Ceci est particulièrement important en Amérique du nord où la plus grande partie des services de télécommunications sont aux mains de l'entreprise privée.

Généralement, le libellé des principes que l'on trouve dans la Convention, et dans les articles des Règlements

administratifs correspondants sont semblables aux articles de la Loi sur la radio (pour le Canada) et de la "Communications Act" de 1934 (pour les Etats-Unis) qui correspondent. Les définitions et les expressions employées sont pratiquement les mêmes. Cette similitude facilite aussi la conclusion d'accords bilatéraux puisque les législations nationales font, au moins en partie, référence aux mêmes concepts et aux mêmes principes.

Il faut cependant souligner le fait qu'aux Etats-Unis, le Sénat doit ratifier la Convention et les Règlements administratifs. Au Canada, seul un décret du gouverneur en Conseil est nécessaire. Le libellé de la Loi sur la radio s'écarte parfois sensiblement du libellé adopté par l'U.I.T. D'autre part, il faut remarquer l'absence notoire de certains règlements, ainsi le Tableau d'attribution des fréquences ne fait pas partie des règlements canadiens alors que la F.C.C. l'a intégré à ses règlements.

Chapitre II: La législation et les institutions
nationales régissant les télécommunications
au Canada

L'existence du Canada comme entité politique et sociale a toujours été largement tributaire des systèmes de communications est-ouest. Historiquement, c'est ce qui explique les itinéraires

des "voyageurs", puis l'établissement, d'un océan à l'autre, de réseaux de chemin de fer, de télégraphe et de téléphone, de radio-diffusion, de lignes aériennes, d'une route transcanadienne et, enfin, d'un système national de télécommunications par satellite. Pour exploiter nos ressources, développer notre industrie, transmettre et diffuser l'information, exprimer et vivre en commun nos valeurs culturelles et sociales, nous avons besoin de grands axes de communication qui font contre-poids à la forte attraction continentale nord-sud. (21)

Nous essaierons maintenant de mettre en scène les différents acteurs ayant des responsabilités en matière de télécommunication et de déterminer quels sont leurs rôles respectifs. Commençons par le Canada.

Section I: La partage constitutionnel des pouvoirs en matière de télécommunications

Paragraphe 1: L'Acte de l'Amérique du Nord Britannique

Le partage des différentes juridictions provinciale et fédérale est établi par les articles 91 et 92 de l'A.A.N.B. En 1867, ni le téléphone, ni les

21. Vers une politique nationale de la télécommunication, exposé du gouvernement du Canada, Information Canada, Ottawa, 1973, p. 3

radiocommunications n'avaient été inventées. Aussi seul le télégraphe est-il mentionné au paragraphe 92(10).

A l'article 91, le Parlement fédéral a le pouvoir de "faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets exclusivement assignées... aux législatures des provinces". Suit ensuite la liste des domaines de juridiction exclusive du Parlement fédéral. A l'article 92, c'est le paragraphe (10) qui doit attirer notre attention: il confère aux provinces le pouvoir de légiférer sur "les ouvrages et entreprises de nature locale" et spécifie ensuite trois exceptions importantes dont, au paragraphe (a), "les télégraphes et autres ouvrages et entreprises reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province". En vertu du paragraphe 91(29), ces exceptions tombent sous la juridiction fédérale.

L'application de la constitution aux modes de télécommunication créés après le télégraphe repose essentiellement sur des décisions judiciaires.

Paragraphe 2: Les radiocommunications

Le partage constitutionnel des pouvoirs en matière de radiocommunications au Canada a fait l'objet d'un référé célèbre qui est allé jusqu'au Conseil Privé à Londres. C'est l'affaire de la "réglementation des radiocommunications au Canada". (22)

En novembre 1927, des représentants du Canada participaient à la Conférence des radiocommunications de Washington et signaient les Actes finals de la Conférence. La nouvelle Convention internationale ainsi que le Règlement qui y était annexé étaient ratifiés par le Canada le 12 juillet 1928. En 1929, un accord était conclu entre le Canada, les Etats-Unis, Cuba et Terre-Neuve concernant l'attribution des fréquences radio sur le continent nord-américain (23) et un autre accord avec les Etats-Unis concernant les radiocommunications était en train d'être négocié.

Puisqu'aucune disposition de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique ne mentionnait la radio ou

22. In Regulation and Control of Radio Communications in Canada, 1932, A.C. 304.

23. "Agreement Relative to the Assignment of High Frequencies to Radio Stations on the North American Continent", en vigueur le 1er mars 1929, Recueil des traités, 1929, No. 6

les radiocommunications, la compétence du gouvernement fédéral de réglementer les radiocommunications fut contestée et on s'adressa aux tribunaux pour trancher la question. La Cour Suprême ayant statué en faveur du gouvernement fédéral, un appel fut interjeté auprès du Conseil Privé de Sa Majesté à Londres. L'appel fut rejeté et la compétence du gouvernement fédéral fut confirmée. La décision du Conseil Privé énonçait trois principes:

1. le Parlement a le pouvoir exclusif de réglementer et de contrôler les communications par radio au Canada;

2. le pouvoir législatif peut être rapporté au pouvoir général du Parlement de légiférer pour la paix, l'ordre et la bonne administration du pays et il peut s'exercer quand le Canada a conclu un accord avec des pays étrangers au sujet de la radio:

It is Canada as a whole which is amenable to the other powers for the proper carrying out of the convention; and to prevent individuals in Canada from infringing the stipulations of the Convention it is necessary that the Dominion should pass legislation which should apply to all dwellers in Canada. (24)

3. les Lords se basaient aussi sur la compétence fédérale en matière de télégraphes et considéraient que l'autorité législative du Parlement peut aussi être rapportée à la radio interprovinciale parce que les communications par radio font partie des exceptions du paragraphe 92(10) de l'A.A.N.B. lesquelles en vertu du paragraphe 91(29) relèvent de l'autorité législative du Parlement. Ils déclaraient:

Their Lordships have...no doubt that the undertaking of broadcasting is an undertaking "connecting the Province with other provinces and extending beyond the limits of the Province". But further...they think broadcasting falls within the description of "telegraph". (25)

Plus récemment, en 1977, la Cour Suprême du Canada rendait deux jugements importants concernant la compétence du gouvernement fédéral pour réglementer les services de câblodistribution. (26) Dans ces deux décisions, en se basant entre autre sur la décision de 1932 du Conseil Privé, la Cour Suprême affirmait la compétence législative exclusive du Parlement à l'égard de

25. 1932, A.C. 315.

26. Capital Cities Communications Inc. c. Le C.R.T.C., (1978), 2 R.C.S., 141 et La régie des services publics de la province de Québec c. Dionne (1978), 2. R.C.S., 191.

la réglementation de la réception et de la transmission de signaux de télévision quel que soit le procédé technique employé. Même les juges Pigeon, Beetz et de Grandpré, dissidents quant à la compétence législative en regard de la câblodistribution comme tel, reconnaissent "l'indiscutable compétence fédérale en matière de radio-communication". Ils reconnaissent aussi que, pour les aspects techniques des liaisons par micro-ondes, les entreprises de câblodistribution doivent se conformer à la Loi sur la radio.

Paragraphe 3: Le téléphone

En ce qui concerne le téléphone, certaines compagnies purement locales sont régies par les provinces. Cependant, elles ne peuvent fournir de services interurbains ou internationaux sans raccordement à un réseau inter-provincial ou international. Une décision du Conseil Privé a établi à ce sujet qu'on ne peut pas diviser une entreprise en deux afin de se réclamer de la juridiction provinciale pour les services locaux et de la juridiction fédérale pour les services interurbains, si ces deux services sont exploités par une seule entreprise intégrée. (27) Est-ce que le simple fait

27. Toronto c. Bell Telephone Co., 1905, A.C. 52

d'établir un raccordement physique des lignes locales à un réseau inter-provincial donne juridiction au fédéral pour réglementer tous les services y compris les services locaux? La situation est loin d'être claire à ce sujet. D'autre part, Bell Canada et B.C. Telephone ont été déclarées "à l'avantage général du Canada" par le Parlement fédéral en vertu du paragraphe 92(10) (c) de l'A.A.N.B. et sont réglementées par le C.R.T.C.

Au moment où l'A.A.N.B. était rédigée, les télécommunications telles que nous les connaissons aujourd'hui n'existaient qu'à l'état embryonnaire. Pour l'objet de cette étude qui porte essentiellement sur les télécommunications avec les Etats-Unis contentons-nous de conclure que c'est le Parlement fédéral qui a juridiction pour contrôler et réglementer tous les aspects des radiocommunications et des services téléphoniques inter-provincial et international.

Pour une étude plus approfondie de cette question, il faut lire l'excellent article du Professeur Lederman intitulé "Telecommunications and the Federal Constitution of Canada" paru en 1973. (28)

28. ENGLISH, H.E. (éd.), Telecommunications for Canada: An Interface of Business and Government, Methuen, Toronto, 1973, pp. 340-387

Section II: La loi sur la radio et les
responsabilités du ministère des
Communications

La Loi sur la radio (29) donne au ministre des Communications le pouvoir de réglementer les radio-communications et spécifie à l'article 3 qu'une licence est nécessaire pour établir et exploiter une station de radiocommunications (un certificat technique de construction et de fonctionnement s'il s'agit d'une entreprise de radiodiffusion).

On trouve à l'article 2 trois définitions importantes que nous reproduisons ici car c'est à ces définitions que nous devons nous reporter continuellement au cours de la deuxième partie de cette étude.

"radiocommunication" désigne toute transmission, émission ou réception de signes, signaux, écrits, images, sons ou renseignements de toute nature, au moyen d'ondes électromagnétiques de fréquences inférieures à 3,000 gigacycles par seconde transmises dans l'espace sans guide artificiel.

"radiodiffusion" désigne toute radiocommunication dans laquelle les émissions sont destinées à être reçues directement par le public en général.

et enfin,

"télécommunication" désigne toute transmission émission ou réception de signes, signaux, écrits, images, sons ou renseignements de toute nature par fil, par radio, par un procédé visuel ou autre procédé électromagnétique.

En vertu du paragraphe 7(1) (d), le Ministre peut édicter des règlements:

aux fins d'appliquer les termes de tout accord ou traité international ou de toute convention internationale concernant les télécommunications auxquels le Canada est partie et de leur donner effet.

Pour appliquer cette loi et pour gérer le spectre radioélectrique et afin de veiller à l'intégrité du système canadien de télécommunications, le Parlement, en 1969, créait un ministère des Communications. (30) Ce ministère est responsable de toutes les questions concernant les télécommunications au Canada qui sont du ressort du Parlement (article 4). Auparavant cette responsabilité était exercée par une direction générale du Ministère des Transports.

30. Loi sur le ministère des Communications, S.R.C. 1970, Ch. C-24.

En vertu du paragraphe 5(1) le ministre doit:

Prendre les mesures qui peuvent être nécessaires en vue de garantir, par réglementation internationale ou autrement, les droits du Canada dans le domaine des communications.

Section III: Les responsabilités du ministère des Affaires extérieures

Ce sont des fonctionnaires du ministère des Communications qui participent aux réunions du Conseil d'administration de l'U.I.T., qui assistent aux Conférences administratives, qui signent les Actes finals, qui assistent aux Conférences des plénipotentiaires. Le ministère des Affaires extérieures a un rôle de coordination par rapport à la participation du Canada à l'U.I.T. Sa tâche principale consiste à s'assurer que la position du gouvernement canadien dans cette organisation est conforme à l'orientation générale de la politique canadienne à l'intérieur du système des Nations Unies. Le ministère des Communications doit informer les Affaires extérieures des questions internationales ayant trait aux télécommunications afin qu'elles soient prises en considération et intégrées à cette politique d'ensemble qui oriente nos relations extérieures.

C'est dans nos relations bilatérales que l'influence des Affaires extérieures a le plus d'impact, car notre ambassade aux Etats-Unis peut nous fournir une évaluation globale des relations canado-américaines et nous aviser des questions particulièrement délicates qui risquent d'influencer les discussions en matière de télécommunications. L'ambassade peut aussi nous fournir cette connaissance de l'arrière-plan administratif, législatif et politique américain qu'il est essentiel de connaître si l'on veut avoir une approche efficace dans nos relations bilatérales avec les Etats-Unis.

Quand aux ententes, accords et traités, qu'ils soient multilatéraux ou bilatéraux et bien que toutes les négociations et discussions soient menées par les fonctionnaires du ministère des Communications, c'est par l'intermédiaire de la Section des traités des Affaires extérieures que les textes sont révisés et que les décrets conférant les pouvoirs pour la signature et la ratification sont préparés. La Section des traités fournit aussi à la Division des télécommunications internationales du ministère des Communications des avis précieux sur la rédaction et la conclusion des arrangements administratifs.

Section IV: Projet de loi sur les télécommunications

Suite à un Livre vert (31) sur les télécommunications au Canada, publié en 1973 par le ministre des Communications d'alors, M. Gérard Pelletier, une réforme complète du droit fédéral concernant les télécommunications a été amorcée par le gouvernement canadien. La première étape de cette réforme a eu lieu en 1976 lors de l'adoption de la loi modifiant la structure et les pouvoirs du C.R.T.C. qui lui donnait juridiction sur les télécommunications, juridiction exercée jusqu'alors par la Commission canadienne des transports. (32)

La deuxième étape de cette réforme est concrétisée par le projet de loi C-16 "Loi concernant les télécommunications au Canada" (33) déposé en première lecture le 9 novembre 1978. (Ce même projet de loi avait déjà été déposé en première lecture lors des deux sessions précédentes).

31. Vers une politique nationale de la télécommunication, exposé du Gouvernement du Canada, Information Canada, Ottawa, 1973

32. S.C. 1974-75-76, Ch. 49.

33. Loi concernant les télécommunications au Canada, Bill C-16, Quatrième Session, Trentième Législature, 27 Elizabeth II, 1978.

Ce projet de loi serait en partie une consolidation de la législation existante réglementant les télécommunications et en partie un nouveau cadre législatif permettant un meilleur contrôle des télécommunications au Canada tout en rendant possible une délégation de pouvoirs aux organismes provinciaux de réglementation.

Les dispositions qui nous intéressent particulièrement sont les suivantes :

L'article 3 établit les principes d'une politique canadienne des télécommunications et déclare :

a) que des systèmes efficaces de télécommunications étant indispensables à la souveraineté et à l'intégrité territoriale du Canada, il y a lieu de développer et d'exploiter les services de télécommunication et les possibilités de production de manière à sauvegarder, enrichir et affermir le patrimoine culturel, politique, social et économique du Canada;

b) que le spectre des fréquences radio relève du domaine public et doit être géré conformément à l'intérêt public et aux conventions et accords internationaux auxquels le Canada est partie.

Ces énoncés peuvent être considérés comme la base de l'action du gouvernement canadien dans le domaine des télécommunications internationales.

S'il est adopté, ce projet de loi remplacerait la Loi sur la radiodiffusion, la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, la Loi sur la radio, la Loi sur les télégraphes ainsi que les dispositions de la Loi sur les chemins de fer et de la Loi nationale sur les transports qui s'appliquent aux télécommunications.

Section V: La loi sur la radiodiffusion

Qu'il soit clair pour le lecteur que ce qui nous intéresse principalement dans cette étude ce sont les "radiocommunications" en tant que mode de transmission de l'information. On ne s'intéressera au contenu de certaines communications que très accessoirement et uniquement pour illustrer un point précis contenu dans une entente particulière. La radiodiffusion est une catégorie de service, un mode de transmission pour des émissions destinées au public en général.

"radiodiffusion" désigne toute radiocommunication dans laquelle les émissions sont destinées à être captées directement par le public en général. (34)

34. Art. 2, SRC 1970, Ch. B-11.

Il est nécessaire ici de clarifier les rôles de chacun des organismes canadiens de réglementation de la radiodiffusion.

Le ministre des Communications, en vertu de la Loi sur la radio doit émettre un "certificat technique de construction et de fonctionnement" (35) à toute personne désirant établir et exploiter une station de radiodiffusion. La loi définit ainsi à l'article 5 l'autorité du ministre relativement à la radiodiffusion:

a) Le Ministre réglemente et contrôle toutes les questions techniques qui concernent la planification, la construction et l'exploitation de l'équipement de la radiodiffusion et, sans limiter la portée générale de ce qui précède, il doit...

b) déterminer la puissance, la fréquence et l'indicatif que doivent utiliser les entreprises d'émission de radiodiffusion.

C'est le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (C.R.T.C.) (36) qui en

35. Loi sur la radio, SRC 1970, Ch. R-1, art. 3(1).

36. Créé en 1968, lors de l'adoption de la Loi sur la radiodiffusion. Cette dernière a été amendée en 1975 (S.C. 1975, Ch. 49) pour créer le nouveau C.R.T.C. auquel on a donné des responsabilités accrues (voir article 15, S.C., 1975, Ch. 49).

vertu de la Loi sur la radiodiffusion (37), a juridiction sur la programmation et la structure de l'industrie. Le C.R.T.C. cependant peut recevoir des instructions du gouverneur en Conseil relativement au nombre de canaux ou de fréquences qui peuvent être utilisées dans une région donnée. (38) Avant d'obtenir un permis de radiodiffusion, le requérant doit avoir satisfait aux exigences de la Loi sur la radio c'est-à-dire avoir obtenu le certificat technique de construction et de fonctionnement. (39)

En pratique, cela signifie que le requérant, avant d'obtenir un permis du C.R.T.C., doit avoir soumis le devis technique de la station de radiodiffusion au ministère des Communications qui doit déterminer sur quelle fréquence et avec quelle puissance l'émetteur pourra fonctionner. Ces questions sont déterminées en conformité avec trois accords internationaux qui sont présentement en vigueur entre le Canada et les Etats-Unis et que nous analyserons dans la deuxième partie de cette étude.

Soulignons enfin que le ministre des Communications doit consulter le C.R.T.C. relativement à toute

37. Article 22 (1) (a) (i).

38. SRC, 1970, Ch. B-11, amendée en 1975.

39. Article 22 (1) (b).

négociation internationale pouvant avoir un impact sur la radiodiffusion et le système canadien de radiodiffusion. (40)

Section VI: La réglementation des télécommunications:
de la Commission canadienne des
transports au C.R.T.C.

Jusqu'en 1975, c'est la Commission canadienne des transports (C.C.T.), créée en vertu de la Loi nationale des transports (41) qui exerçait la juridiction fédérale en matière de réglementation des télécommunications inter-provinciales. La Commission en vertu de l'article 320 de la Loi sur les chemins de fer (42) avait juridiction sur les télégraphes et les téléphones dont les tarifs étaient "subordonnés à l'agrément de la Commission". Celle-ci devait les approuver et pouvait les réviser.

Cependant, les pouvoirs de la Commission ne portaient que sur la réglementation tarifaire générale d'entreprises déterminées. Aucune politique d'ensemble, aucun objectif national n'avait été énoncé dans la loi

40. Loi sur la radio, art. 8(1)

41. S.R.C. 1970, Ch. N-17

42. S.R.C., 1970, Ch. R-2

afin de guider l'action de la C.C.T. Seuls les critères contenus à l'article 321 de la Loi sur les chemins de fer devaient guider son action: (1) toutes les taxes doivent être justes et raisonnables: (2) une compagnie ne doit pas en établissant ses tarifs, causer de discrimination injuste à l'endroit d'une personne ou d'une compagnie.

Les gouvernements provinciaux et les associations de citoyens qui comparaissaient devant la C.C.T. avaient l'impression que les tarifs proposés par les compagnies de téléphone et télégraphe étaient automatiquement acceptés par la Commission, C'était trop souvent du "rubber stamping" ni plus ni moins.

Désirant donc faire une plus large place à l'intérêt public, le gouvernement dans son Livre vert de 1973 suggérait d'élaborer une politique nationale de la télécommunication qui tiendrait compte des intérêts des provinces et fournirait à l'organisme fédéral chargé de réglementer les télécommunications, un cadre de référence à l'intérieur duquel il orienterait ses décisions.

En 1975, un nouveau C.R.T.C., ayant des fonctions élargies était créé. (43) En matière de télécommunications, le C.R.T.C. exercerait dorénavant les

43. S.C. 1976, Ch. 49.

pouvoirs et fonctions que la Loi sur les chemins de fer, la Loi nationale sur les transports ou toute autre loi du Parlement conférait à la Commission en ce qui concerne les télégraphes et téléphones.

Bien que la base statutaire sur laquelle il peut agir n'ait pas été sensiblement élargie, le C.R.T.C. a été jusqu'à présent beaucoup plus actif que la C.C.T. en matière de télécommunications. Le projet de loi C-16 présenté par le ministre des Communications étendrait cette base et établirait une politique canadienne des télécommunications.

Nous verrons dans la deuxième partie, comment l'action du C.R.T.C. s'est exercée quant à l'approbation des accords de raccordement avec les sociétés américaines et des tarifs proposés par ces accords.

Section VII: Téléglobe Canada

En 1949, par une loi spéciale, le Parlement canadien créait la Société canadienne des télécommunications transmarines (44) laquelle en 1975 changeait de nom pour devenir Teleglobe Canada. (45)

44. Loi sur la Société canadienne des télécommunications transmarines, 1970, S.R.C., Ch. C-11

45. Loi sur Téléglobe Canada, 23-24 Elizabeth II, Ch. 77, sanctionnée le 15 décembre 1975.

Assujettie à la Loi sur la radio (article 18), cette société de la couronne (46) a été créée pour:

- a) établir, maintenir et exploiter, au Canada et ailleurs, des services de télécommunications extérieures en vue de la conduite de communications publiques;
- b) exercer l'entreprise de communications publiques par câble, appareil de radiotélégraphie, radiotéléphone ou tout autre moyen de télécommunication entre le Canada et quelque autre endroit;
- c) coordonner les services de télécommunications extérieures du Canada aux services de télécommunications d'autre pays. (47)

Télélobe Canada est donc responsable d'assurer et de coordonner tous les services de télécommunications entre le Canada et tout autre pays. Ceci est confirmé par la définition, donnée à l'article 2 de la loi constituant Télélobe, de l'expression "services de télécommunications extérieures".

"services de télécommunications extérieures" signifie les services de télécommunications entre le Canada et tout endroit situé hors du Canada.

46. Article 8(1), la Société est mandataire de Sa Majesté.

47. Article 7.

Or, aussi paradoxal que cela puisse paraître, Téléglobe assume tous les services de télécommunications extérieures sauf le trafic entre le Canada et les Etats-Unis. En effet, malgré le libellé de la loi, toutes les télécommunications avec nos voisins du sud sont assurées directement par les entreprises de télécommunications privées et échappent au contrôle de Téléglobe. Ceci est une donnée très importante qu'il faut constamment garder à l'esprit pour comprendre la complexité des télécommunications entre le Canada et les Etats-Unis.

Soulignons que le Canada étant signataire de l'accord d'INTELSAT (48) et de l'accord d'INMARSAT (49) a désigné Téléglobe pour représenter les intérêts du Canada au sein de ces deux organisations de télécommunications par satellites. Téléglobe participe aussi aux activités de la "Commonwealth Telecommunication Organization".

48. Recueil des traités, 1973, No. 10, en vigueur le 12 février 1973.

49. Le 17 mai 1979, M.J.C. Delorme, PDG de Téléglobe signait à Londres l'Accord d'exploitation relatif à l'Organisation internationale de télécommunications maritimes par satellites (INMARSAT).

Section VIII: Télésat Canada

Le Canada a été le premier pays à établir un système de télécommunications par satellite pour ses communications internes. En 1968, le Parlement adoptait la Loi de la Télésat Canada. (50) C'est une société mixte dont une partie des actions est détenue par le gouvernement canadien et l'autre partie par les entreprises d'exploitation de télécommunications dont la liste apparaît à l'Annexe I de la loi (ces entreprises sont principalement les membres du Réseau téléphonique transcanadien ainsi que les Télécommunications du CN et du CP. (51) La Société n'est ni une société de la Couronne ni mandataire de Sa Majesté. (52)

Télésat Canada a été établie afin de:

créer des systèmes de télécommunications par satellite pouvant fournir sur une base commerciale, des services de télécommunications entre des points situés au Canada. (53)

Son mandat est donc strictement interne.

D'ailleurs, Télésat ne peut conclure d'accord avec un Etat

50. Loi de la Télésat Canada, S.R.C., 1970, Ch. T-4.

51. Article 10.

52. Article 34.

53. Article 5.

étranger ou une corporation agissant pour le compte d'un Etat étranger sauf sous la direction du Ministre. (54) Le Ministre peut aussi demander à Télésat de contribuer à toute négociation internationale ayant des incidences sur la réalisation de ses objectifs.

Le premier satellite de Télésat, Anik A1, a été lancé en 1972. En ce moment, Télésat dispose de quatre satellites en orbite géostationnaire desservant le Canada. (Anik A1 est pratiquement hors service après neuf ans alors qu'il avait été conçu pour une durée de sept ans)

Suite à une série de décisions du C.R.T.C. et du Cabinet fédéral, qui ont provoqué une longue controverse, Télésat est devenu en 1978 membre du R.T.T.

Section IX: Le réseau téléphonique transcanadien

Voilà une organisation bien particulière, née d'un besoin évident étant donné la fragmentation du réseau téléphonique au Canada. Pratiquement chaque province (à l'exception du Québec et de l'Ontario qui sont desservies toutes deux par Bell Canada) a son propre réseau téléphonique. Certaines de ces compagnies de téléphone sont la propriété des gouvernements provinciaux (Alberta Government Telephones, Sask Tel., Manitoba Telephone

54. Article 9.

System) et sont réglementées par les provinces. Bell Canada et B.C. Tel, déclarées à l'avantage général du Canada par le Parlement fédéral sont réglementées par le C.R.T.C. Les autres sont aussi des entreprises privées mais réglementées par les provinces (New Brunswick Telephone, Maritime Tel. and Tel., Island Tel., Newfoundland Telephone).

Les membres du Réseau téléphonique transcanadien (R.T.T.) ont donc formé une association afin de pouvoir unifier ce réseau morcelé et de fournir des services téléphoniques d'un océan à l'autre en utilisant des installations canadiennes.

Créé en 1931, le R.T.T., sous la direction d'un conseil d'administration détermine quels sont les services qui peuvent être fournis par le réseau, coordonne la planification et permet l'échange d'informations et de services permettant d'assurer le fonctionnement efficace du réseau. Son siège social est situé à Ottawa. Toutes les compagnies participantes ont un droit de vote égal au conseil d'administration et les décisions sont prises à l'unanimité.

Ce qui doit attirer particulièrement notre attention dans cette structure c'est le fait que tout en fournissant des services inter-provinciaux et internationaux avec les Etats-Unis, le R.T.T. n'étant pas

constitué en société commerciale donc n'étant pas complètement intégré, n'est pas soumis comme tel à la réglementation du gouvernement fédéral à travers le C.R.T.C. C'est par l'intermédiaire de Bell Canada et de B.C. Tel. que le C.R.T.C. peut avoir une influence sur le R.T.T. (55)

Si depuis sa formation en 1931, le R.T.T. a réalisé une coordination digne d'éloges, l'opinion publique, considérée à l'échelle du pays, a trouvé peu d'occasions de s'exprimer relativement au développement harmonieux des réseaux téléphoniques. (56)

Les membres du R.T.T. avec leurs filiales possèdent plus de 95% des téléphones au Canada. Ce sont: Bell Canada, British Columbia Telephone Company, Manitoba Telephone System, Maritime Telegraph and Telephone Company Ltd., New Brunswick Telephone Company Ltd., Newfoundland Telephone Company Ltd., Island Telephone Company Ltd., Alberta Government Telephones et Saskatchewan Telecommunications auxquelles vient s'ajouter Télésat Canada.

55. L'autre entreprise importante qui fournit des services téléphoniques au Canada c'est les Télécommunications du Canadien National. Le CN vient d'ailleurs d'obtenir du C.R.T.C. une ordonnance obligeant Bell Canada (et à travers Bell tout le R.T.T.) à effectuer un raccordement de réseaux (17 mai 1979).

56. Livre vert, p. 7

Chapitre III: La législation et les institutions
nationales régissant les télé-
communications aux Etats-Unis

Telecommunications is crucial to our society. This industry... has more than one million employees and annual revenues of over \$50 billion. The availability of nationwide, high-quality communications is vital to the economy, national security, and the quality of our lives. Sophisticated new communications systems are providing better services, at lower costs, and improved productivity in an economy that depends more and more on information transfers. (57)

C'est ainsi que le Président Carter décrivait l'importance des télécommunications pour tous les secteurs vitaux de la société américaine lors d'un message adressé au Congrès américain en septembre 1979. Les Etats-Unis possèdent le réseau de télécommunications le plus sophistiqué au monde. L'environnement législatif et institutionnel des télécommunications américaine s'avère lui-aussi très complexe.

Tout comme le Canada, les Etats-Unis constituent une fédération démocratique avec deux paliers de

57. Message from President Jimmy Carter to the House of Representatives on Reform of Regulation of Telecommunications, Congressional Record-House, September 21, 1979, p. H 8319 (H. Doc. No. 96-192)

gouvernement. L'entreprise privée y joue aussi un rôle central. Cependant malgré ces ressemblances, les arrangements législatifs et administratifs concernant les télécommunications varient considérablement d'un pays à l'autre. Nous allons maintenant passer à l'étude des institutions américaines en mettant une emphase particulière sur les différences qui existent par rapport à la situation canadienne.

Section I: Le partage constitutionnel des pouvoirs en matière de télécommunications

Pour des raisons historiques qu'on ne rappellera pas ici, le régime fédéral américain est beaucoup plus centralisateur que le régime canadien. La constitution américaine, encore plus ancienne que l'A.A.N.B. ne contient bien sûr aucune référence aux télécommunications. La juridiction du gouvernement fédéral en ce domaine découle de sa compétence générale en matière de commerce entre les Etats (interstate commerce) et de commerce international. Les télécommunications ont donc été assimilées au commerce des biens et des services entre les Etats de l'Union et avec les pays étrangers.

La "Communications Act of 1934" à l'article 1 décrit l'objectif de la législation fédérale comme suit:

For the purpose of regulating
interstate and foreign commerce in

communication by wire and radio so as to make available, so far as possible, to all the people of the United States a rapid, efficient, nationwide, and world-wide wire and radio communication service... (58)

Au niveau fédéral, c'est la "Federal Communications Commission" qui réglemente les télécommunications entre les Etats. A l'intérieur d'un Etat ces attributions sont dévolues à une "Public Utility Commission" (P.U.C.), semblable à la Régie des services publics au Québec, chargée entre autre de réglementer les compagnies de téléphone indépendantes du système Bell qui assurent le service téléphonique local. Les arrangements institutionnels au niveau fédéral reflètent la séparation constitutionnelle des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire ainsi que la primauté de l'entreprise privée dans le système économique américain.

La Figure 1 au Tableau III nous donne un aperçu schématique de ce partage des responsabilités.

Les Tableaux III et IV sont tirés d'un numéro spécial consacré aux Etats-Unis du Journal des télécommu-

nications publié par l'U.I.T. (59) Ce numéro contient une foule de renseignements sur le fonctionnement des télécommunications aux Etats-Unis. Le lecteur intéressé à avoir accès à des informations plus complètes sur les télécommunications américaines y trouvera une excellente source de référence en français.

Section II: La Loi des communications de 1934

Paragraphe 1: La division des responsabilités

La "Communications Act", adoptée en 1934 constitue encore aujourd'hui la base juridique de la réglementation des télécommunications aux Etats-Unis. C'est en vertu de cette loi qu'a été créée la "Federal Communications Commission" (60), organisme quasijudiciaire indépendant qui relève directement du Congrès. La F.C.C. a pour mandat de réglementer les télécommunications qui ne relèvent pas du gouvernement fédéral. Elle délivre des licences à tous les utilisateurs du spectre y compris les organismes qui dépendent des Etats et des autorités locales.

Aux termes de la loi, le président des Etats-Unis est responsable de l'assignation des fréquences

59. Journal des télécommunications, revue mensuelle de l'Union internationale des télécommunications, vol. 47, No. VI, juin 1980, p. 305

60. Articles 1, 4 et 5

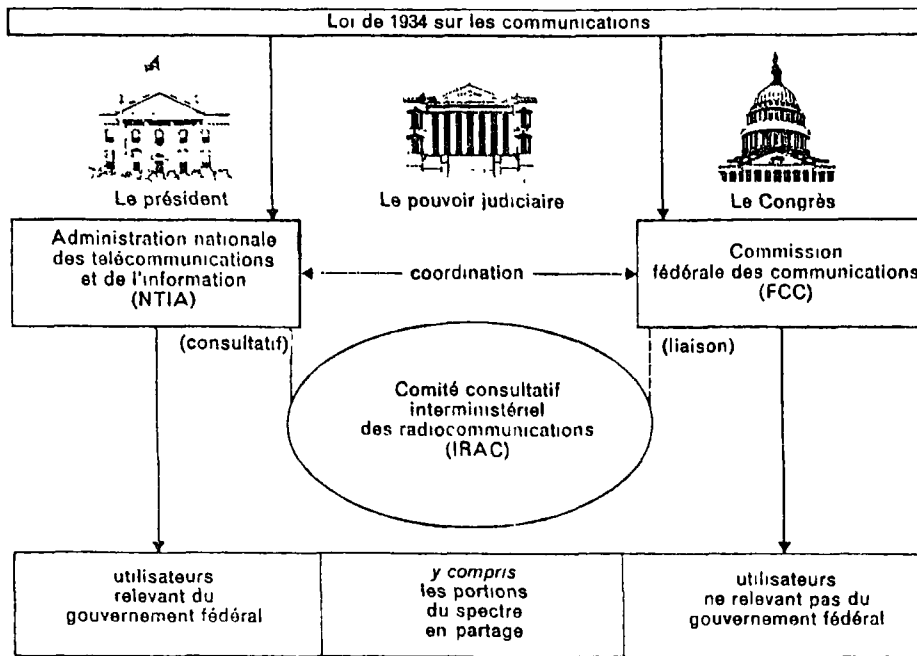


Figure 1 — Gestion nationale du spectre

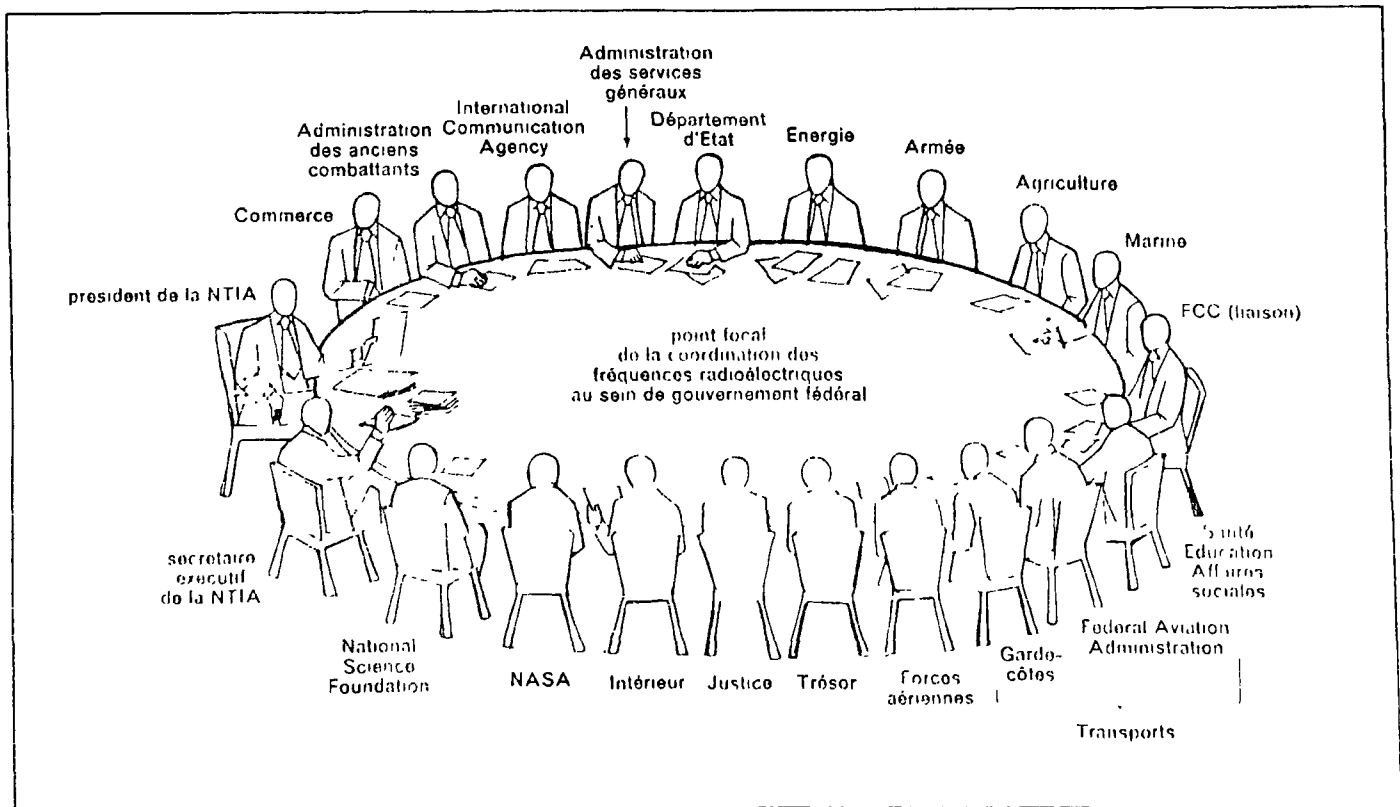


Figure 2 — Interdepartment Radio Advisory Committee

à toutes les stations de radio des agences gouvernementales fédérales. (61) Comme nous le verrons plus loin, cette responsabilité a été déléguée à la "National Telecommunications and Information Administration" (N.T.I.A.). La loi permet aussi au président, s'il juge que cela est conforme à l'intérêt national, d'autoriser les gouvernements étrangers à construire et mettre en service des stations de radiocommunications au siège du gouvernement fédéral i.e. dans le District de Columbia. (62)

La gestion du spectre aux Etats-Unis a été confiée à deux organismes distincts: la F.C.C. pour les usages non-gouvernementaux et la N.T.I.A. pour les organes du gouvernement fédéral. Cette dualité de responsabilité est une caractéristique unique au système américain.

Le loi accorde des pouvoirs très étendus au président concernant l'utilisation des télécommunications en temps de guerre ou pour faire face à une situation d'urgence nationale. (63)

61. Article 305(a)

62. Article 305(d)

63. Article 606

Paragraphe 2: La structure de l'industrie et
l'article 222 de la "Communications Act"

Contrairement à la situation existante dans la majorité des pays hors de l'Amérique du nord, le service téléphonique aux Etats-Unis est entièrement, aux mains de l'entreprise privée. Deux groupes desservent chacun à peu près la moitié du pays en terme de superficie. Le "Bell System" constitue le groupe le plus important avec ses vingt-cinq compagnies. L'"American Telephone & Telegraph" (AT & T) est une société de holding des compagnies du système Bell. L'autre moitié du pays est desservie par 1488 compagnies indépendantes dont la part du marché correspond à environ un téléphone sur six aux Etats-Unis. Les deux groupes sont complètement inter-connectés de façon à former un réseau national unifié.

Dominé pendant trois décennies par la "Western Union", le service télégraphique fait maintenant face à une rude concurrence de la part de nouveaux services de transmission de messages. On ne peut parler du service télégraphique américain et de la législation nationale sans mentionner l'article 222 de la "Communications Act". Cet article adopté en 1943 avait pour but de partager les marchés intérieur (à "Western Union") et étranger (aux entreprises de télécommunications internationales). Le marché intérieur national y est défini comme suit:

The term "domestic telegraph operations" includes acceptance, transmission, reception, and delivery of record communications by wire or radio which either originate or terminate at points within the continental United States, Alaska, Canada, Saint Pierre-Miquelon, Mexico, or Newfoundland and terminate or originate at points within the continental United States, Alaska, Canada, Saint Pierre-Miquelon, Mexico, or Newfoundland...

Cette définition a été adoptée en 1943 mais les transmissions télégraphiques et téléphoniques entre le Canada et les Etats-Unis n'ont jamais été considérées comme "internationales". Le code international d'accès au réseau téléphonique nord-américain est valable et pour les Etats-Unis et pour le Canada. Les ententes d'interconnexion entre les entreprises canadiennes et américaines sont donc des contrats de nature commerciale et privée.

En terminant, soulignons que la "Communications Act" donne beaucoup plus de pouvoirs à la F.C.C. quant à la réglementation des entreprises de télécommunications que n'en a le C.R.T.C. au Canada.

Section III: Le rôle de l'exécutif

La président en tant que chef de l'exécutif et commandant en chef des forces armées est généralement responsable de l'utilisation adéquate des télé-

communications pour répondre aux besoins de défense du territoire, de sécurité nationale et de bien-être général du pays. De plus, l'article 305(a) de la "Communications Act" confère au président la juridiction sur les stations radio appartenant au gouvernement.

All such government stations
shall use such frequencies as
shall be assigned to each or to
each class by the President.

Paragraphe 1: La "National Telecommunications and
Information Administration" (N.T.I.A.)

Ces pouvoirs ont été délégués par décret au Secrétaire au Commerce. Au sein du Département du Commerce, ils sont exercés par la "National Telecommunications and Information Administration" (N.T.I.A.). Le sous-secrétaire d'Etat au Commerce c'est-à-dire l'administrateur nommé par le président pour diriger la N.T.I.A., est le conseiller principal de la Maison Blanche en matière de télécommunications. Les principales fonctions de la N.T.I.A. consistent à assigner les fréquences aux stations des organismes fédéraux, à dresser des plans et à prendre des décisions en collaboration avec la F.C.C., à aider le Département d'Etat à mettre au point les propositions et à définir les positions des Etats-Unis pour les conférences de l'U.I.T. ainsi qu'à effectuer des études et à élaborer des politiques nationales concernant les télécommunications.

Au moment d'écrire ces lignes, M. Wunder, le nouvel administrateur nommé par le président Reagan n'avait pas encore été confirmé dans son poste par le Congrès.

Une des caractéristiques de la gestion du spectre aux Etats-Unis réside dans cette division de la réglementation entre les services gouvernementaux régis par la N.T.I.A. et non-gouvernementaux régis par la F.C.C. Or le spectre radioélectrique ne peut être géré par tranches indépendantes les unes des autres. Une gestion rationnelle du spectre nécessite donc une étroite coordination entre la F.C.C. et la N.T.I.A. C'est au sein de l'"Interdepartmental Radio Advisory Committee" (I.R.A.C.) que s'effectue cette liaison.

Paragraphe 2: L'"Interdepartmental Radio Advisory Committee" (I.R.A.C.)

L'"Interdepartmental Radio Advisory Committee" fut créé en 1927 par Herbert C. Hoover qui était à l'époque Secrétaire au Commerce et, en tant que tel, responsable de l'application de la "Radio Act" de 1912. En 1927, le Président reconnaissait l'existence de l'I.R.A.C. et lui confiait le rôle de conseiller pour les questions d'assignations de fréquences aux organismes gouvernementaux.

L'I.R.A.C. comprend des représentants de près d'une vingtaine de départements fédéraux dont un représentant de la F.C.C. spécialement chargé d'assurer la liaison entre les deux organismes. (Figure 2, Tableau III)

Le rôle de l'I.R.A.C. consiste à coordonner les divers aspects de l'utilisation du spectre radioélectrique par le gouvernement fédéral américain y compris les critères techniques régissant les appareils utilisés et les procédures d'assignations de fréquences. Ces décisions sont prises à huis clos alors que les décisions de la F.C.C. font l'objet de délibérations publiques auxquelles tous les intéressés peuvent participer. Aussi, les usagers non-gouvernementaux expriment souvent leurs frustrations à l'égard du processus administratif fermé qui attribue les bandes de fréquences aux usagers gouvernementaux.

Section IV: La "Federal Communications Commission"
(F.C.C.)

La Federal Communications Commission (F.C.C.) créée par la "Communications Act" de 1934, est un organisme de réglementation indépendant composé de sept commissaires nommés par le président avec le consentement du Sénat américain. Le président de la Commission désigné par la président est responsable de la bonne marche

administrative de la F.C.C. M. M. Fowler nommé par le président Reagan vient d'être confirmé par le Congrès. Les commissaires sont nommés pour des mandats de sept ans qui se chevauchent. Il ne doit pas y avoir plus de quatre commissaires appartenant au même parti politique.

La F.C.C. est responsable de l'application de la "Communications Act" pour tout ce qui concerne les télécommunications nationales (i.e. entre les Etats) et internationales, non-gouvernementales, y compris celles qui tombent sous la responsabilité des Etats et des municipalités. Les responsabilités de la Commission couvrent la gestion du spectre radioélectrique (assignation des fréquences, attribution des bandes de fréquences aux divers services, octroi des licences, etc.), la réglementation du spectre réservé aux services gouvernementaux, est donc semblable à celui du C.R.T.C. et du ministère des Communications réunis.

La très grande majorité des ententes, accords et arrangements administratifs conclus entre le Canada et les Etats-Unis sont administrés par la F.C.C.

La procédure de réglementation de la F.C.C. est très bien décrite au Tableau IV tiré du numéro spécial du Journal des télécommunications déjà mentionné plus haut.

Procédure de réglementation de la FCC (FCC Communicator, septembre 1975)

Etapes de la procédure :

1. Origine de l'initiative. L'initiative d'une proposition visant à modifier le règlement de la FCC peut avoir une origine extérieure à la Commission: pétition ou requête en due forme, acte législatif, décision judiciaire ou suggestion officielle. Une procédure de réglementation peut aussi être à l'initiative de l'un des bureaux ou services de la Commission.

2. Appréciation par un bureau ou service de la FCC. Quand la Commission reçoit une pétition ou une requête concernant son règlement, elle la dirige sur un ou plusieurs de ses bureaux ou services pertinents pour qu'ils en évaluent le bien-fondé. Si l'un d'eux estime qu'elle est intéressante, il demande au service d'enregistrement qu'un numéro de procédure de réglementation (Rule Making — RM) soit affecté à la pétition. Quand un bureau ou service de la FCC prend lui-même l'initiative d'une telle procédure, il présente une demande similaire. Toutes les pétitions ou requêtes qui ont été acceptées sont énumérées dans un bulletin hebdomadaire, et le public a un délai de 30 jours pour présenter des commentaires. Le bureau ou service peut alors fixer un point de l'ordre du jour pour que la Commission engage l'une de quatre actions possibles. Si elle émet un avis d'enquête (NOI) ou un avis de proposition réglementaire (NPRM), un dossier de procédure est ouvert et un numéro lui est affecté.

3. Actions pouvant être engagées par la Commission. Les modifications que l'on propose d'apporter au règlement de la FCC, si elles sont importantes, sont présentées au public sous la forme d'un NOI ou d'un NPRM. La Commission émet un NOI si elle se contente de demander des renseignements sur un vaste sujet ou quelle sollicite la formulation d'idées sur un sujet particulier, elle émet un NPRM si la proposition porte sur une modification bien déterminée à apporter au règlement. Un NOI doit être suivi en conclusion de l'enquête, par un NPRM ou par une note d'exposé des motifs et d'arrêté de refus de la pétition ou de la requête (MO&O)

4. Appréciation des commentaires et des réponses. La publication d'un NOI ou d'un NPRM donne l'occasion au public, d'abord, de formuler des commentaires, puis de répondre aux commentaires que la FCC a reçus et divulgués. Si des commentaires n'ont pas été reçus en nombre suffisant pour permettre à la Commission de prendre une décision, elle peut émettre un nouveau NOI ou NPRM pour inviter encore le public à fournir des commentaires ou des réponses. Eventuellement,

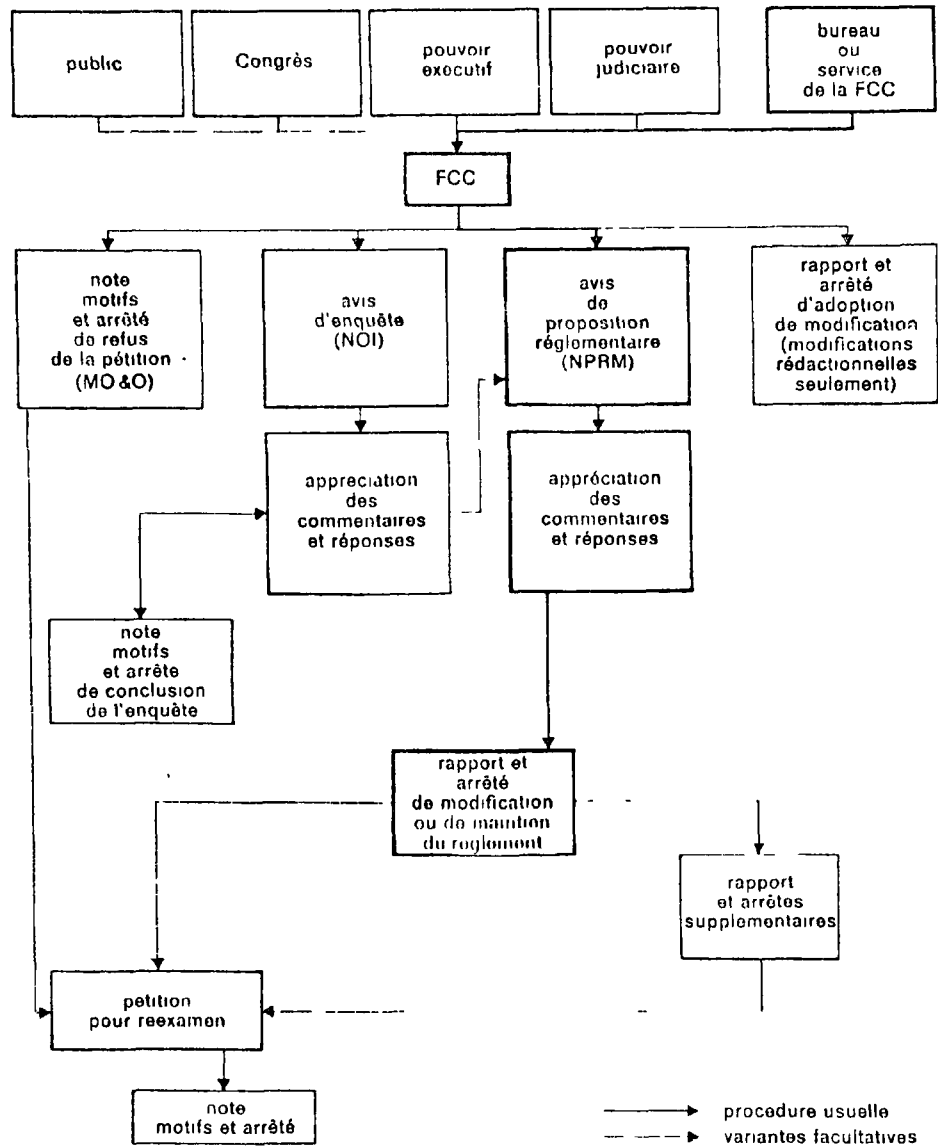


Figure 3

elle juge alors nécessaire d'organiser des débats pour permettre, au public, de développer ses arguments devant la Commission et, au bureau ou service pertinent de la FCC, de présenter divers jugements ou appréciations sur la proposition en cause.

5. Publication de rapports et arrêtés. La Commission émet un rapport et arrêté, document dans lequel elle énonce la règle nouvelle ou la règle amendée ou déclare que le règlement ne sera pas modifié. Cette publication peut mettre un terme à la totalité ou à une partie seulement de la procédure engagée.

6. Publication d'un rapport et d'arrêtés supplémentaires. La Commission peut émettre sur la proposition en cause

un rapport et des arrêtés supplémentaires.

7. Pétition ou requête pour réexamen de la proposition. Le public dispose d'un délai de 30 jours pour déposer des pétitions ou requêtes visant un réexamen de la proposition en cause, ces dernières sont considérées par le bureau ou service pertinent ou par le corps de la Commission.

8. Modification éventuelle de la décision. Après avoir considéré une pétition ou une requête pour réexamen de la proposition, la Commission peut émettre une note d'exposé des motifs et d'arrêté pour informer le public qu'elle modifie sa décision initiale ou, au contraire, qu'elle refuse de faire droit à ladite pétition ou requête.

Section V: Le Département d'Etat

Le Secrétaire d'Etat étant le principal conseiller du président pour l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique étrangère, il occupe une place centrale dans la conduite des relations bilatérales canado-américaines en matière de télécommunications. Etant donné la multiplicité et la diversité des acteurs et des intérêts en jeu, le Département d'Etat est souvent appelé à agir comme arbitre.

Par décret (64), le Département d'Etat remplit un certain nombre d'obligations statutaires du président comme par exemple, les obligations de l'article 201(1) de la "Communications Satellite Act" de 1962 dont le paragraphe 4 se lit comme suit:

(4) exercise such supervision over relationships of the corporation with foreign governments or entities or with international bodies as may be appropriate to assure that such relationships shall be consistent with the national interest and foreign policy of the United States;

64. Executive Order 11191, January 4, 1965, Providing for the carrying out of certain provisions of the Communications Satellite Act of 1962.

L'approbation du Département d'Etat est aussi nécessaire avant que la Commission puisse émettre un permis en vertu de la "Cable Landing Licence Act". (65)

A cause de sa position de "neutralité" par rapport à la F.C.C. à la N.T.I.A. et aux autres agences gouvernementales, les agents du Département d'Etat sont souvent appelés à coordonner les positions parfois divergentes de ces différents centres de décision et à présider les délégations américaines particulièrement aux conférences administratives de l'U.I.T.

Avant de conclure, il faut souligner que l'industrie privée, soit les entreprises de télécommunications et les manufacturiers, est en contact beaucoup plus étroit avec le Département d'Etat que ce n'est le cas au Canada. Cela tient à l'importance de ce secteur de la vie économique américaine tant au plan national qu'international. Ainsi, une partie de l'expertise en matière de télécommunications internationales que l'on retrouve au ministère des Communications au Canada (représentants au Conseil d'administration de l'U.I.T., représentants aux réunions de la CITELE) (66) se

65. Cable Landing Licence Act, May 27, 1921, 42 S.T.A.T. 8.

66. La Conférence interaméricaine des télécommunications, organisme spécialisé de l'Organisation des Etats américains.

trouve, du côté américain, au Département d'Etat. Tout comme au Canada, ce sont les juristes du Département d'Etat qui ont la responsabilité de vérifier le texte des ententes bilatérales que nous allons aborder dans la deuxième partie.

Section VI: Le Congrès

Le secteur des télécommunications, devenant de plus en plus important dans l'activité économique, a fait l'objet de discussions importantes et d'études au sein du Congrès américain. La "Communications Act" de 1934 n'est évidemment plus l'instrument législatif approprié pour régir les télécommunications de l'avenir. La tendance générale aux Etats-Unis étant la "déréglementation" i.e. l'intervention minimale de l'Etat dans la vie des citoyens et la gestion des industries ainsi qu'une plus grande confiance aux mécanismes du marché, les législateurs américains essayent depuis quelques années de réaliser une réforme législative majeure.

Examinons donc comment fonctionne le Congrès et quelles sont les principales initiatives législatives présentées jusqu'à maintenant.

Paragraphe 1: Le rôle du Congrès

Les sénateurs et représentants américains ont beaucoup plus de latitude que les parlementaires canadiens

pour présenter des projets de loi. Ceux-ci sont discutés au sein de nombreuses commissions tant au Sénat qu'à la Chambre des représentants.

Au Sénat, la commission principale responsable des questions reliées aux communications est le "Committee on Commerce, Science and Transportation". Cette commission est présidée par le sénateur Tackwood (R-Oregon), le représentant de la minorité est le sénateur Howard Cannon (D-Nevada). Il y a une sous-commission particulièrement chargée des questions de communications dont le sénateur Barry Goldwater est président. Le sénateur Goldwater s'est montré très conscient des besoins de réformes législatives et a parrainé plusieurs projets de loi. C'est au sein de cette commission que le Sénat approuve les nominations à la F.C.C. et à la N.T.I.A. Lors des séances visant à confirmer les nominations des fonctionnaires désignés à ces postes par le président tout comme lors de l'examen annuel des budgets des dépenses, plusieurs questions de politique générale sont aussi abordées.

A la Chambre des représentants, Monsieur John Dingell (D-Michigan) préside le "Committee on Energy and Commerce". Monsieur T. Wirth (D-Colorado) préside le "Sub-Committee on Telecommunications, Consumer Protection and Finance". Cette sous-commission a récemment dressé

une liste de quinze domaines sur lesquels elle espère effectuer des études et recommander des projets de loi.

Il ne faut pas oublier que les législateurs américains disposent d'un personnel de recherche et de conseillers juridiques chevronés. Ainsi, le contrôle exercé par le Congrès américain sur la F.C.C. et la N.T.I.A. au niveau des budgets, des priorités et des politiques générales est beaucoup plus réel et étendu que le contrôle exercé par le Parlement au Canada. D'autre part les groupes de pression représentant des intérêts particuliers et les lobbyistes professionnels sont beaucoup plus actifs à Washington.

Paragraphe 2: Les tentatives de réformes législatives

La tendance, confirmée avec l'arrivée de l'administration Reagan, est à la "déréglementation" aux Etats-Unis. Or la "Communications Act" ayant été adoptée en 1934, en plein "New Deal", porte l'empreinte de son époque. C'est pourquoi toutes les propositions législatives présentées au Congrès américain depuis 1977 visent principalement à promouvoir la libre concurrence afin que les lois du marché établissent des tarifs réalistes et que les entreprises offrent de meilleurs services à prix plus bas en faisant appel à la technologie la plus avancée.

Une des questions centrales qui se posent à cet égard consiste à savoir si AT & T doit être libérée de certaines contraintes réglementaires et si on doit lui permettre d'offrir des services tels que le traitement des données par exemple. Le Bill S.898 introduit au Sénat en avril dernier intitulé "Telecommunications Competition and Deregulation Act of 1981" vise à déréglementer les entreprises de télécommunications et particulièrement tous les services où la concurrence est présente et/ou possible.

Un autre projet de loi, S.270 intitulé "Radio Deregulation Act of 1981" vise à accorder les licences de radiodiffusion aux stations de radio pour une période indéfinie. Les licences de radiodiffusion ne seraient révoquées que dans les cas d'infractions sérieuses à la loi. La F.C.C. n'aurait plus de contrôle sur le contenu des émissions tel que les bulletins de nouvelles et les annonces publicitaires.

Une autre tendance toute aussi importante transparaît dans le désir d'assurer une plus grande coordination des interventions américaines dans les conférences et réunions internationales traitant des questions reliées aux communications. Tout le domaine des télécommunications internationales et des négociations avec les administrations étrangères a fait l'objet d'études et de critiques, et de la part de l'industrie

privée et de la part du Congrès. Les américains réalisent que s'ils n'y prennent garde, ils risquent de perdre la prépondérance dont ils jouissent encore au niveau des télécommunications internationales. D'une part, le principe sacré du "free flow of information" est battu en brèche et aux Nations Unies et à l'UNESCO où le "Nouvel ordre international de l'information" a fait son apparition; d'autre part, les européens et le japonais prennent d'assaut le marché international des équipements de communications (télématique, télévision interactive, vidéocassettes, bureautique, etc.). Un projet de loi a donc été introduit à la Chambre des représentants afin d'améliorer la coordination des efforts de l'administration américaine dans ce domaine.

Le Bill H.R. 1957 (67) vise à établir un Conseil composé de membres de l'administration américaine ("Secretary of State, Secretary of Commerce, Chairman of the F.C.C., United States Trade Representative, Director of the Office of Management and Budget, Assistant to the President for National Security Affairs") ayant les fonctions suivantes décrites à l'article 2(c):

67. A Bill to reorganize the international communications activities of the Federal Government, H.R. 1957, 97th Congress, 1st Session, February 19, 1981.

... develop and implement a uniform, consistent, and comprehensive United States policy on international communications and information and shall advise the President with respect to international communications and information.

Même si ce projet de loi n'est pas adopté, il est certain que des mécanismes administratifs seront mis en place dans un avenir rapproché afin de remplir ces fonctions. Il faut donc se demander si et dans quelle mesure les relations avec le Canada en seront affectées.

DEUXIEME PARTIE: LE CONTENU JURIDIQUE DES ENTENTES

CANADO-AMERICAINES

... we must have traffic rules, or
the whole ether will be blocked
with chaos, and we must have
safeguards that will keep the
ether free for full development.

Herbert Hoover
Secretary of Commerce
Third National Radio Conference
le 6 octobre 1924

Nous allons maintenant aborder le coeur du sujet et passer à l'étude de chacune des ententes présentement en vigueur, service par service. Un court historique s'il y a lieu, un rappel de la législation si nécessaire et un mot du rôle des organismes réglementaires précéderont une analyse de l'accord principal ainsi que des ententes subsidiaires conclues pour faciliter sa mise en oeuvre. Dans la plupart des cas une indication des modifications souhaitables ou prévisibles suivra l'analyse.

Chapitre I: Les ententes conclues par les entreprises
privées de télécommunications

Une des caractéristiques principales de la structure des télécommunications, tant au Canada qu'aux Etats-Unis, réside dans son caractère privé. En effet, alors que dans la plupart des pays les services des postes et télécommunications sont assurés par l'Etat, en

Amérique du nord, les services téléphoniques et télégraphiques sont exploités par des entreprises privées réglementées par des organismes quasi-judiciaires. Les ententes d'interconnexion entre les compagnies canadiennes et américaines constituent des contrats de nature commerciale régis par le droit privé interne mais soumis à l'approbation "a posteriori" i.e. après la négociation commerciale, des organismes nationaux de réglementation. Il n'existe donc aucun accord bilatéral entre le Canada et les Etats-Unis régissant les services de correspondance publique fournis par les entreprises privées.

Section I: Le téléphone

Paragraphe 1: Historique

L'interconnexion des réseaux téléphoniques canadien et américain a dû s'effectuer très tôt et s'inscrire dans le développement naturel et logique du service sans qu'on ressente le besoin de formaliser la situation. Ceci semble d'ailleurs être confirmé par des dispositions contenues dans les premières ententes formelles apparaissant aux archives du C.R.T.C. qui datent de 1922. La Bell Telephone Company et l'American Telephone and Telegraph Company, dans un accord conclu le 16 mai 1923, inscrivaient l'énoncé suivant:

Whereas, the parties hereto have for some time and are at present interchanging traffic without any formal agreement covering same and are desirous of reducing to writing the conditions covering such interchange of traffic...

Cet accord était conclu pour une durée de dix ans à compter du 1er janvier 1923. L'une ou l'autre des parties pouvait y mettre fin en donnant par écrit un pré-avis d'un an.

Le 24 juillet 1923, par une ordonnance (No. 33958) émise en vertu de l'article 375 de la Loi sur les chemins de fer de l'époque, le "Board of Railway Commissioners for Canada" approuvait l'accord entre la Bell et AT & T. Trois autres accords d'interconnexion semblables conclus par la Bell Telephone Company étaient aussi approuvés simultanément: (1) avec la New York Telephone Company, accord daté du 14 juillet 1922; (2) avec la New England Telephone and Telegraph Company, accord daté du 7 mars 1922 et (3) avec la Michigan State Telephone Company, accord daté du 5 juin 1922.

Le 17 novembre 1945, une ordonnance (No. 66694) du "Board of Transport" approuvait un accord supplémentaire entre la Bell et la New York Telephone Company. Cet accord daté du 1er juin 1945, portait sur les paiements proportionnels découlant du trafic entre certains

centres situés au Canada (Québec et Ontario) et certains centres situés dans l'Etat de New York. Des accords supplémentaires semblables avaient aussi été conclus avec AT & T et la New England Telephone and Telegraph Company.

En mai 1957, la New England Telephone and Telegraph Company devenait "associated company" de AT & T et les accords de 1922 et 1945 étaient annulés. Dorénavant le "Long Lines Department" de AT & T s'occupera du trafic international de cette compagnie locale. Un accord supplémentaire consacrant cette situation était approuvé le 2 juillet 1957 (ordonnance No. 91932) en vertu de l'article 380 de la Loi sur les chemins de fer de l'époque.

Une liste de nouveaux taux (Schedule of Compensation) datée du 27 octobre 1959 (entente aussi signée par les autres membres du R.T.T.) qui constituaient une modification de l'accord original de 1923 entre Bell et AT & T n'avait été approuvée par la Commission des transports que le 12 avril 1965 (ordonnance No. 117252). Le 30 novembre de la même année, la Commission approuvait une entente datée du 3 septembre 1965, intitulée "Agreement for Arrangements for Division of Revenue from Joint Message Toll Telephone Business" conclu entre Bell et AT & T (ordonnance No. 119187). La Commission approuvait aussi par la même occasion un accord semblable

conclu entre AT & T et le R.T.T., accord daté du 11 décembre 1959 (ordonnance No. 119188). Ces deux accords consacraient la participation de la B.C. Telephone Company, à compter du 1er janvier 1965, à l'établissement par le R.T.T. des taux pour le trafic avec les Etats-Unis.

La consolidation des opérations tant du côté américain que canadien, est maintenant achevée en pratique: les deux acteurs principaux sont le R.T.T. et AT & T. Cette consolidation va se traduire par la conclusion le 21 décembre 1971, d'un accord d'interconnexion entre le R.T.T. et AT & T. Le comité des télécommunications de la Commission canadienne des transports l'a approuvé le 22 août 1972 (ordonnance No. T-97). Cet accord est toujours en vigueur.

Pargraphe 2: Analyse des principales dispositions de l'accord entre le R.T.T. et AT & T

Précisions d'abord que les parties à l'accord sont AT & T agissant pour toutes les compagnies du système Bell américain et le R.T.T. représentant collectivement toutes les compagnies membres canadiennes. Les dispositions suivantes le confirment. Le préambule, après avoir décrit AT & T comme la première partie stipule que ce sont les membres individuels du R.T.T. qui constituent collectivement l'autre partie. Après avoir énuméré les compagnies membres du R.T.T. on précise ce qui suit:

... all duly incorporated in Canada and having their principal offices at various locations as set forth in Schedule A, attached hereto and made a part hereof, (hereinafter collectively called TCTS or, alternatively, "the Canadian Parties"), being collectively the parties of the second part.

Cette "Schedule A" à laquelle on fait référence s'intitule "TCTS Member Corporate Data" et donne la liste des compagnies membres du R.T.T., la province d'incorporation (le Parlement fédéral pour Bell Canada et B.C. Tel) ainsi que l'adresse du siège social pour chacune d'entre elles. L'accord est signé par le vice-président de AT & T et par les chargés de pouvoir de chacune des huit compagnies canadiennes.

Cette complexité du côté canadien est nécessaire car, comme on l'a vu dans la première partie, le R.T.T. n'est pas incorporé en tant que tel et n'est pas réglementé par le C.R.T.C., seules Bell Canada et B.C. Tel le sont.

D'ailleurs l'article 1 se lit comme suit:

With respect to all matters which under the terms and conditions of this Agreement are left to future agreement by the parties hereto, AT & T may negotiate with or otherwise deal directly with the President of T.C.T.S. or his designated representative. AT & T

shall not be required to negotiate with or otherwise deal directly with, any of the Canadian Parties individually.

Il n'y a aucune obligation stricte pour AT & T de négocier avec le R.T.T. mais d'autre part la partie américaine n'est pas tenue de négocier directement avec les membres individuels du R.T.T. Celui-ci agit aussi comme une chambre de compensation ("clearing house") afin d'effectuer les paiements et de partager les revenus perçus en vertu de l'accord (article 9 (a)). Le "Long Lines Department" de AT & T remplira la même fonction pour les compagnies du système Bell Américain.

Les dispositions suivantes méritent aussi d'être soulignées:

a) Article 4

Subject to such governmental regulations as may be applicable, services shall be open to all subscribers and other persons without favor or preference, and each party shall, so far as the exigencies of traffic allow, handle the calls or applications for each type of service in the order in which they shall have been filed by the persons originating the calls or applications, except that priority may be given to emergency calls.

Cette disposition reflète les obligations concernant la liberté d'accès pour les individus, la non discrimination dans la fourniture du service téléphonique et la priorité accordée aux appels d'urgence.

b) Article 5

Subject to requisite regulatory authority, the rates for services between points in the United States and Canada shall be approximately the same in both directions with due regard to differences in the monetary units involved...

Ainsi les clients d'une des parties ne jouiront pas d'un avantage par rapport à ceux de l'autre partie.

A l'article 10, on stipule que l'accord est présumé être en vigueur le 1er janvier 1970. L'une ou l'autre des parties peut y mettre fin en donnant un avis écrit de 90 jours.

d) Article 13

All agreements, covenants, undertakings and obligations herein made or assumed by any party hereto are subject to the issuance and continuance of all necessary governmental licenses and approvals.

C'est la première fois qu'une telle clause est inscrite dans un accord d'interconnexion des systèmes téléphoniques canadien et américain bien que les

compagnies exploitantes soient sujettes, dans les deux pays à une autorité réglementaire.

Selon l'article 15, l'application et l'interprétation de l'accord, qui en fait est un contrat commercial, est soumis aux lois de l'Etat de New York. Est-ce une exigence d'AT & T ou est-ce parce que les lois applicables aux sièges sociaux des membres du R.T.T. étaient trop disparates?

L'article 16 prévoit que le présent accord met fin à toute une série d'accords précédents dont celui de 1959 entre AT & T et le R.T.T. et l'accord d'interconnexion entre AT & T et B.C. Tel de 1965.

Il faut souligner avant de terminer cette section les dispositions contenues à l'Appendice E-1 à l'accord. Y figurent les critères qui doivent servir de guide dans l'établissement des points d'interconnexion à la frontière commune pour les lignes privées. Deux de ces critères méritent d'être cités.

For the purpose of providing private line services... between Canada and the United States, the parties hereto agree that TCTS and AT & T shall make every reasonable effort to ensure that traffic originating and terminating at points within their respective countries shall be carried within that country over the whole route.

Une telle disposition vient confirmer que le R.T.T. dans ses arrangements avec ses correspondants américains, veille à l'intégrité du système téléphonique pan-canadien. Nous reviendrons sur cette question fondamentale plus loin.

Enfin on précise que les circuits établis à des fins militaires seront acheminés conformément aux critères élaborés par les gouvernements canadien et américain. Ils doivent en général éviter les centres urbains et industriels qui feraient l'objet de bombardement en cas de conflit.

Section II: Le télégraphe

Paragraphe 1: Historique

Au cours de recherches dans les archives du C.R.T.C., il n'a pas été possible de trouver les tous premiers accords d'interconnexion qui ont pourtant dû être conclus au début du siècle. Un "Memorandum of Understanding" (M.O.U.) entre la "Western Union Telegraph Company" (W.U.) et la "Canadian National Railway Company" (C.N.) et la "Canadian Pacific Railway Company" (C.P.), daté du 6 juillet 1943, établissait les principes généraux devant régir la distribution entre les deux companies canadiennes du trafic acheminé vers le Canada.

Une copie du M.O.U. fut envoyée à Monsieur P.F. Baillargeon, secrétaire du "Board of Transport Commissioner" par Monsieur G.A. Walker, conseiller juridique du C.P. Dans sa lettre datée du 10 mars 1944, ce dernier écrivait le paragraphe suivant en faisant référence aux accords d'interconnexion antérieurs à celui de 1943.

I regret to say that I can offer no satisfactory excuse for the failure to submit these Agreements as they were made from time to time, for the Board's approval. The only excuse that I can offer is that they appear to have been negotiated by our operating officers and merely submitted, if at all, to this Department for Approvals as to form, and apparently the statutory requirements have been overlooked.

Cette lettre confirme donc que d'une part ces accords d'interconnexion sont conclus comme des contrats commerciaux privés par des ingénieurs plus préoccupés par les aspects opérationnels que par les implications juridiques et réglementaires et que, d'autre part l'organisme de réglementation ayant d'autres problèmes plus pressants à traiter, faisait confiance aux entreprises de télécommunication.

La conclusion de ce M.O.U. était devenue nécessaire à la suite de la décision de la F.C.C. américaine de fusionner les deux compagnies américaines qui offraient des services de télégraphe: "Western Union" et la "Postal Telegraph Company". (68)

Le 1er octobre 1933, la "Postal Telegraph Company" avait conclu avec le Canadien pacifique un "Traffic Agreement" couvrant les modalités d'interconnexion et de partage des revenus. En 1943, lors de la fusion entre "Western Union" et la "Postal Telegraph", W.U. qui avait déjà conclu un accord avec le C.N., concluait un accord temporaire portant sur une formule de partage des revenus avec son nouveau partenaire le C.P.

Le 18 octobre 1961, le "Board of Transport Commissioners" approuvait, (ordonnance No. 105963) en vertu de l'article 380 de la Loi sur les chemins de fer, un accord entre "Western Union", le Canadien national et le Canadien pacifique portant sur la distribution du

68. Le monopole dont jouira dorénavant "Western Union" ne prendra fin que 35 ans plus tard, au début de 1979 alors que la F.C.C., dans une décision importante non seulement au plan interne américain mais aussi à cause de l'impact possible pour le système canadien, décidait d'ouvrir le marché du service télégraphique à la concurrence en autorisant Grafnet Systems à entrer sur le marché. (Voir F.C.C., in the matter of Domestic Public Message Services, C.C. Docket No. 78-95 et No. 78-96, 25 janvier 1979)

trafic télégraphique et le partage des taxes. Cet accord daté du 31 juillet 1961, réaffirmait les principes généraux de l'accord de 1943 en le prolongeant jusqu'au 31 décembre 1966.

Le 20 novembre 1967, le Comité des chemins de fer de la Commission canadienne des transports approuvait (ordonnance No. R-621) un nouvel accord entre W.U., le C.N. et le C.P. daté du 1er août 1966 qui devait rester en vigueur jusqu'au 31 décembre 1971. Il prévoyait entre autre que la formule de partage des revenus établie par l'accord de 1943 resterait en vigueur jusqu'au 31 décembre 1971. Les arrangements en vertu desquels le trafic à destination du Canada était partagé entre le C.N. et le C.P. étaient aussi reconduits. Il faut ici rappeler que les deux grandes compagnies canadiennes avaient des bureaux de télégraphe à travers tout le Canada. Ce n'est qu'en 1968 que le C.N. et le C.P. adopteront un programme de rationalisation de leurs opérations et fermeront les bureaux faisant double emploi.

L'accord de 1966 contenait une clause intéressante en vertu de laquelle les parties s'engageaient à ne pas entamer de procédures devant l'autorité réglementaire afin d'obtenir l'émission d'une ordonnance dont les dispositions seraient contraires à l'accord en vigueur.

Paragraphe 2: Analyse de l'accord d'interconnexion
entre C.N.C.P. Télécommunications et
"Western Union"

Un accord supplémentaire daté du 1er janvier 1972 conclu entre "Western Union" d'une part et le Canadien national et le Canadien pacifique d'autre part gouverne le trafic télégraphique entre le Canada et les Etats-Unis. Le préambule rappelle tous les accords antérieurs conclus entre 1933 et 1966 et indique que le programme de rationalisation des opérations du C.N. et du C.P. étant complété, chaque compagnie a maintenant la responsabilité exclusive d'un territoire donné. En conséquence, il n'est plus nécessaire d'effectuer une distribution équitable du trafic à destination du Canada.

L'article 1 spécifie donc ce qui suit:

All traffic north bound shall be distributed to Canadian Pacific if the destination office is served by Canadian Pacific...

Les revenus seront partagés comme suit:

"Western Union" 51.25% et Canadien pacifique 48.75% jusqu'au 31 décembre 1972 et, à partir du 1er janvier 1973, les deux compagnies recevront des parts égales. Cet accord devait rester en vigueur jusqu'au 30 juin 1978. Toutes les autres dispositions des accords d'interconnexion restaient inchangées.

Section III: Les services de télex

Paragraphe 1: Les caractéristiques du service

Il existe deux types de services de télex: le système standard compatible avec le système international qu'on appellera simplement télex et un système nord-américain TWX (Teletypewriter Exchange Service) qui utilise le réseau téléphonique ordinaire. Ces deux services sont concurrentiels: le premier est offert par C.N.C.P. Télécommunications et le second par le R.T.T. Le système TWX canadien est compatible avec le système TWX offert par W.U. aux Etats-Unis. Cependant pour toute communication avec des pays autres que les Etats-Unis, il est nécessaire d'effectuer une conversion au système international de télex car la vitesse de transmission est différente.

Aux Etats-Unis, AT & T a développé et adopté le système TWX et, en 1960, suite à certaines décisions de la F.C.C. et du Département de la Justice, "Western Union" a racheté le service TWX.

On sait déjà que le R.T.T. est raccordé à AT & T pour le service téléphonique et que C.N.C.P. Télécommunications est raccordé à "Western Union" pour le service télégraphique. Pour les services de télex et TWX, les arrangements sont un peu plus complexes car le correspondant unique américain doit raccorder ses réseaux

à deux réseaux concurrents au Canada. On se trouve donc face à deux ententes: d'une part pour le service télex une entente d'interconnexion entre C.N.C.P. Télécommunications et W.U. et d'autre part, pour le service TWX entre le R.T.T. et W.U. Seul l'accord d'interconnexion pour le service de télex sera analysé ici.

Paragraphe 2: Les principales dispositions de l'accord d'interconnexion entre "Western Union" et C.N.C.P. Télécommunications

L'accord d'interconnexion avec "Western Union" est daté du 14 mars 1974. C'est une lettre contresignée par les représentants de W.U. du C.N. et du C.P. Elle établit les conditions auxquelles les abonnés du service télex offert par le C.N. et le C.P. pourront avoir accès aux abonnés du service TWX offert par W.U. Les arrangements qui suivent décrivent les relations dans la direction nord-sud.

D'abord certains numéros TWX aux Etats-Unis ne seront pas accessibles: ce sont essentiellement des numéros permettant l'accès aux entreprises de télécommunications internationales ainsi que des numéros permettant d'avoir accès aux abonnés du TWX au Canada. On comprendra facilement les raisons pour lesquelles ces

numéros ne seront pas accessibles. Avoir accès aux numéros des entreprises américaines de télécommunications internationales permettrait aux abonnés canadiens de transmettre des messages outre-mer en passant par les Etats-Unis, évitant ainsi Téléglobe. Avoir accès aux abonnés canadiens du TWX permettrait de court-circuiter le réseau télex de CNCP au Canada.

Les abonnés canadiens du service télex doivent payer les messages à destination des abonnés du service TWX américain. Les messages à frais virés ne sont pas permis.

Les centres de commutation de C.N.C.P. doivent être conçus de façon à interdire aux abonnés du service TWX aux Etats-Unis l'accès au service de télex canadien. Ce raccordement sud-nord est assuré par W.U. par son propre réseau.

La répartition des revenus est prévue sur une base initiale temporaire d'un an, les parties conservant chacune les taxes perçues de leurs abonnés. Après un an, un examen de la situation devait permettre d'en déterminer l'équité.

La mise en oeuvre de l'accord était sujette à l'approbation des autorités réglementaires. Les termes de l'accord ne peuvent être amendés oralement. C'est par un

pré-avis écrit de six mois que l'une des deux parties peut mettre fin à l'accord après la première année. Cet avis doit être reçu par l'autre partie à son siège social pour être valable.

Section IV: Les services de transmission de données

Paragraphe 1: Les caractéristiques du service et sa genèse

Le R.T.T. offre un service national de transmission de données par paquet par l'intermédiaire du "Computer Communications Group". Ce service appelé "Datapac" existe depuis le mois de novembre 1976 et est offert sur une base commerciale depuis le mois de juin 1977. Le service "Datapac" permet de recueillir des données, de les agglutiner en paquets qui sont ensuite transmis à très grande vitesse en forme numérique sur le réseau téléphonique ordinaire. Ce service utilise le code d'accès X.25 en conformité avec les recommandations du C.C.I.T.T.

Aux Etats-Unis, ce service est offert par un certain nombre d'entreprises spécialisées. Le 11 janvier 1978, Bell Canada demandait au C.R.T.C. d'approuver les tarifs concernant l'interconnexion de son réseau Datapac aux réseaux américains de transmission de données exploités par "Tymnet Inc." et "Telenet Communications

Corporations". Le 3 mai 1978, le C.R.T.C. approuvait de façon intérimaire les tarifs proposés par Bell en attendant que les ententes de raccordement soient approuvées (Ordonnance Télécom 78-141).

Le 9 janvier 1979, Bell Canada déposait auprès du Conseil les ententes conclues avec "Telenet" et "Tymnet" les 22 février 1978 et 1er avril 1978 respectivement. Celles-ci étaient approuvées le 11 mai 1979 (Ordonnances Télécom 79-194, pour "Telenet" et Télécom 79-195 pour "Tymnet"). Enfin, les tarifs révisés étaient approuvés le 29 mai 1979 en vertu de l'article 320 de la Loi sur les chemins de fer (Ordonnance Télécom 79-219). Ces ordonnances ne sont valables que pour Bell Canada, le même processus doit ensuite être suivi par la "BC Tel", elle aussi réglementée par le C.R.T.C., avant que le service et les tarifs ne soient complètement approuvés.

Un autre accord d'interconnexion a été conclu avec la "Hawaiian Telephone Company" pour permettre la transmission de données entre le service "Datapac" et le service Dasnet à Hawaii.

Paragraphe 2: Les principales dispositions de l'accord d'interconnexion

Soulignons d'abord que tous les accords d'interconnexion pour ces services sont similaires, en

fait presque identiques. Seul l'accord conclu avec "Telenet" sera donc analysé ici.

Les remarques faites à la Section I quant aux parties canadiennes de l'accord téléphonique avec AT&T, sont aussi valables pour cet accord-ci.

En vertu du paragraphe 1, les services des parties sont raccordés

at those Canada-U.S. border
crossing points which are
recognized and utilized by TCTS in
the provision of other publicly
available telecommunications
services between those countries.

Puisque le trafic "Datapac" s'effectue sur le réseau téléphonique ordinaire, les points de raccordements utilisés pour le service téléphonique et le service TWX sont aussi utilisés pour la transmission de données.

Au paragraphe 2, on précise que le service offert par "Telenet" couvre tout le territoire continental des Etats-Unis mais que rien dans cet accord ne doit être interprété comme empêchant "Telenet" d'étendre son service à Hawaii. On sait maintenant qu'un accord à cet effet a été signé avec la compagnie "Hawaiian Telephone Company".

Au paragraphe 3, les parties soumettent l'application et les obligations encourrues en vertu de

l'accord, à l'approbation des organismes de réglementation concernées.

Les paragraphes 4 (c) et (d) visent à protéger l'intégrité des réseaux nationaux et à éviter que le trafic à destination d'outre-mer transite par le pays voisin:

Neither Canada-Canada nor Canada-Overseas data traffic shall be carried via the Telenet network in the U.S. . Neither U.S.-U.S. or U.S.-Overseas data traffic shall be carried via the Datapac network in Canada.

Une telle disposition assure que les entreprises de télécommunications nationales et internationales (au Canada Téléglobe dans ce dernier cas) ne subissent des pertes de revenu. Il est moins que certain que ces dispositions soient toujours appliquées avec rigueur.

Suivent ensuite des dispositions très importantes concernant la répartition des revenus, les méthodes de facturation et les paiements.

Le paragraphe 13 prévoit que l'une des parties peut mettre fin à l'accord en donnant un pré-avis écrit de six mois.

Contrairement à ce qui apparait dans l'accord d'interconnexion avec AT & T, "Telenet" dans ses contrats avec le R.T.T.

shall negotiate and deal directly with the President of T.C.T.S. or his designated representative as to all matters... left to the future agreement of the parties.

Le service "Datapac" est un service offert collectivement par toutes les compagnies membres du R.T.T. par l'intermédiaire du "Computer Communications Group". Le service téléphonique par contre est offert individuellement par chacune des compagnies membres du R.T.T., il est donc compréhensible que les accords diffèrent sur ce point.

Le paragraphe 18 reconnaît les principes déjà mentionnés de l'accès du public aux services de télécommunications et de la non discrimination. Aucune exception à ces principes n'est prévue.

Enfin, ce sont les lois de la province de l'Ontario qui gouvernent l'interprétation de ce contrat et de tous les autres contrats conclus pour ce service.

Cinq appendices figurent à la fin du contrat couvrant les sujets suivants: les renseignements sur les compagnies membres du R.T.T., la description des services "Datapac", les taxes d'accès au réseau téléphonique, les tarifs, les villes desservies et enfin les méthodes de répartition des revenus.

Depuis, la F.C.C. a autorisé la compagnie "G.T.E. Corporation" à faire l'acquisition de "Telenet". Un nouvel accord consacrant cette situation est donc devenu nécessaire. Dans ce nouvel accord, la mention d'un service avec Hawaii ne sera pas approprié et les tarifs "Datapac", temporaires au moment de la signature de l'entente originale, seront probablement modifiés afin de refléter les tarifs définitifs approuvés par le C.R.T.C.

Section V: Commentaires généraux

En vertu de l'article 320 de la Loi sur les chemins de fer, le C.R.T.C. doit approuver les tarifs des compagnies de télégraphe et de téléphone soumis à sa juridiction. Tel que mentionné dans la première partie, les taxes doivent être établies de façon juste et raisonnable et sans discrimination. C'est là la seule base statutaire sur laquelle le C.R.T.C. peut justifier son intervention. C'est donc dire que le gouvernement fédéral bien qu'on reconnaisse sa compétence dans le domaine des télécommunications internationales n'a aucune autorité directe sur le trafic entre le Canada et les Etats-Unis (qui constitue probablement le volume de télécommunications internationales le plus important au monde), les modes d'interconnexion et l'intégrité du réseau pan-canadien. Toutes ces questions qui, dans tout autre pays, seraient considérées comme vitales sont

confiées, au Canada, à l'entreprise privée et ce malgré les dispositions très claires qui dans la Loi de Téléglobe Canada, confie à cette société de la couronne la responsabilité sur des télécommunications internationales.

On se console en se disant que le R.T.T. a jusqu'à maintenant relativement bien protégé les intérêts nationaux et que les Canadiens jouissent d'un excellent service téléphonique avec leurs voisins du sud.

Cette situation découle en partie de la législation américaine car à l'article 222 (5) on définit "domestic telegraph operations" comme incluant le Mexique, les îles St-Pierre et Miquelon et le Canada.

En règle générale, le R.T.T. s'est assuré que les télécommunications entre canadiens soient acheminées à travers des installations situées au Canada. Même si, dans certains cas, il serait plus économique d'utiliser des circuits situés aux Etats-Unis, on a décidé d'investir dans la construction d'un réseau totalement canadien. A cet égard les relations privilégiées entre AT & T et le R.T.T. (particulièrement Bell Canada) ont réussi jusqu'à maintenant à éliminer toute tentative, de la part des entreprises américaines de pénétrer le marché canadien. Une telle possibilité devient cependant de plus en plus plausible. En effet, l'administration américaine, la

F.C.C. et le Congrès ont tous appuyé d'une façon ou d'une autre la fin des monopoles rétrogrades dans le domaine des télécommunications et favorisent l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises dynamiques qui feraient baisser les prix et appliqueraient de façon plus agressive les nouvelles innovations technologiques.

On peut donc imaginer le scénario suivant où une entreprise américaine fournirait à un abonné canadien l'accès à un numéro de téléphone ou de télex à New York, l'entreprise américaine raccorderait le correspondant canadien, à travers un réseau situé entièrement aux Etats-Unis à un téléphone à Vancouver. Une autre possibilité tout aussi coûteuse pour le Canada, consiterait à raccorder le client canadien à une entreprise américaine de télécommunications internationales qui acheminerait son appel vers un autre pays, court-circuitant ainsi Téléglobe Canada.

L'absence totale d'accord entre les deux gouvernements concernant ces questions et la dépendance du Canada, pour l'application d'une politique essentielle à tout Etat moderne, envers des entreprises privées dont la plupart échappent à sa juridiction, apparaissent constituer une politique à courte vue qui peut devenir très coûteuse.

Soulignons d'abord que l'approbation réglementaire est accordée a posteriori, souvent plusieurs mois après la conclusion de l'accord. On ajoute donc dans ces accords des dispositions conditionnant leur entrée en vigueur à l'approbation réglementaire.

Enfin on peut se demander quel est l'impact en Amérique du nord et particulièrement en ce qui concerne le trafic entre le Canada et les Etats-Unis, des recommandations du C.C.I.T.T. A cause de l'importance du marché nord-américain, on peut se permettre d'ignorer les standards internationaux comme c'est le cas pour le système TWX et pour la télévision couleur. Cependant certains individus, familiers avec les travaux du C.C.I.T.T. s'efforce de faire adopter des normes techniques et des procédures qui soient compatibles avec les systèmes européens et internationaux.

A cet égard, il est intéressant de noter que les Etats-Unis se font sur le plan international les champions de la libre circulation de l'information et ne réalisent pas qu'ils contribuent à ériger des barrières techniques à cette libre circulation en ignorant les normes techniques généralement acceptées au niveau international.

Chapitre II: Les ententes en matière de radiodiffusion

Radio is the most pervasive and important medium of transferring information to the greatest number of people in the United States and the world. From teeny-bopper to Treasury tactician, just about every person in the United States is exposed to at least one radio newscast a day. Many hear a dozen or more. (69)

Section I: La radiodiffusion en modulation d'amplitude

Paragraphe 1: Historique

La radiodiffusion est définie comme étant toute radiocommunication destinée à la réception directe par le public en général. (70)

Reginald Fessenden né à Bolton au Québec, réalisait la première émission de radio la veille de Noël 1906. C'est à Montréal, in 1919 qu'a été établie la première station de radiodiffusion au monde offrant un service régulier. La station XWA, plus tard devenue CFCF, utilisant l'émetteur de "Canadian Marconi", diffusait en français et en anglais. Pendant plusieurs années, la radio fut considérée comme un jouet d'enfant. La première

69. KROLOFF, G., COHEN, S., The New World Information Order, A Report to the U.S. Senate Committee on Foreign Relation, November, 1977, p. 5.

70. Loi sur la radio, art. 2 (1)

licence commerciale de radiodiffusion au Canada a été émise à la station CJQC, propriété du "Manitoba Free Press". En 1923, le Canada comptait 34 stations de radiodiffusion.

Aux Etats-Unis, le développement rapide des radiocommunications au début des années 1920 posait un problème assez nouveau au Secrétaire au Commerce d'alors, Herbert Hoover. Son département était inondé de demandes de licences et le personnel ne suffisait pas à la tâche. A cause de l'état embryonnaire de la technologie et des nombreuses demandes pour établir des stations de radiodiffusion, il fallait partager les fréquences alors disponibles, et chaque station ne pouvait émettre que pendant quelques heures par jour.

Il faut préciser ici que le Congrès américain n'avait pas encore adopté de loi visant à réglementer les radiocommunications. Le seul texte législatif traitant de cette question était le "Radio Act, 1912" qui spécifiait quelles étaient les procédures à suivre pour recevoir et transmettre les signaux de détresse et obligeait les stations de radiocommunications à obtenir une licence du Secrétaire au Commerce pour l'utilisation d'une fréquence. Ce dernier n'avait aucune autorité pour refuser une licence ou pour établir des conditions d'utilisation des fréquences.

La station WJAJ de Chicago, propriété de la "Zenith Corporation", avait obtenu une licence lui permettant de diffuser sur une fréquence déjà occupée par une station de Denver. Or il n'y avait que deux heures libres par semaine sur cette fréquence. WJAJ décida d'utiliser, en contravention de la licence, une fréquence réservée au Canada et non pas aux Etats-Unis et fut poursuivie devant les tribunaux. La fréquence utilisée par WJAJ était réservée aux stations canadiennes en vertu d'un accord de partage des fréquences conclu entre le Département du Commerce et le ministère de la Marine du Canada. En vertu de cet accord, les Etats-Unis obtenaient l'usage exclusif de 89 fréquences alors que le Canada n'en avait que 6!

Le 16 avril 1926, un tribunal de l'Illinois niait toute autorité au Secrétaire au Commerce d'apposer des conditions à l'octroi d'une licence pour la radiodiffusion ou de refuser d'accorder une telle licence. Le 8 juillet suivant, l'"Attorney General" confirmait cette décision. (71)

71. WILL, T., Telecommunications Structure and Management in the Executive Branch of Government, 1900-1970, p. 11, voir aussi ARCHER, Big Business and Radio, pp. 271-272.

L'échange de lettres entre le ministère de la Marine du Canada et le Department of Commerce américain, datant de 1924, figurant à l'Annexe A, constitue l'un des premiers accords concernant le partage des fréquences pour la radiodiffusion.

En mars et en novembre 1937, des experts techniques du Canada, des Etats-Unis, de Cuba, du Mexique, de la République dominicaine et d'Haïti se réunissaient à la Havane pour établir un accord régional de répartition des fréquences; L'Accord régional de radiodiffusion de l'Amérique du nord. (72) En vertu de cet accord, le Canada bénéficiait de la priorité d'utilisation de 14 canaux libres pour y établir des stations de radio-diffusion de grande puissance.

Cet accord qui entrerait en vigueur le 28 mars 1941, était valable pour cinq ans seulement. Du 4 au 25 février 1946, les représentants du Canada, de Cuba, de la République dominicaine, du Royaume-Uni (pour les Bahamas et Terre-Neuve), du Mexique et des Etats-Unis se réunissaient à Washington,

... for the purpose of considering
the problems incident to the
expiration... of the North

72. Recueil des traités, 1941, no. 3, signé à la Havane le 13 décembre 1937.

American Regional Broadcasting Agreement... as well as improvements in the use of the standard broadcast band in the North American Region... (73)

Un accord temporaire était donc signé le 25 février 1946 afin de reconduire les termes de l'accord de 1937. L'accord temporaire entrait en vigueur le 29 mars 1946 pour une période de trois ans à moins qu'avant la date prévue d'expiration, un nouvel accord régional soit conclu (article XVII). Une conférence régionale était convoquée pour le 15 septembre 1947 et le Canada était désigné comme pays hôte (article XV).

La première session de la conférence eut lieu à Montréal et la deuxième session à Washington. Le 15 novembre 1950, les représentants du Royaume-Uni (pour les Bahamas et la Jamaïque), du Canada, de Cuba, de la République dominicaine et des Etats-Unis signaient l'Accord régional sur la radiodiffusion en Amérique du nord. (74)

73. Interim Agreement to Regulate the Use of the Standard Broadcast Band in the North American Region (Recueil des traités, 1946, no. 8. Cet accord n'a été conclu qu'en anglais et en espagnol (article X).

74. Cet accord n'a pas été publié au Recueil des traités. C'est dommage car c'est l'un des rares accords multilatéraux dont le Canada est dépositaire. L'original est conservé au Registre des traités, Section des traités, ministère des Affaires extérieures, Ottawa.

Le Canada est dépositaire de l'Accord qui était rédigé en français en anglais et en espagnol, chaque version ayant la même valeur.

L'Accord n'est entré en vigueur que le 19 avril 1960, près de dix ans après sa signature. A l'article III, I, 1(a), on avait prévu que.

Le présent Accord entrera en vigueur lorsque les Gouvernements d'au moins trois des quatre pays suivants: Canada, Cuba, Mexique, Etats-Unis d'Amérique l'auront ratifié ou y auront adhéré.

La date d'entrée en vigueur de cet Accord sera le quinzième jour suivant la date à laquelle le troisième instrument de ratification ou d'adhésion aura été Le Royaume-Uni n'a ratifié que pour les Bahamas. Le Mexique n'y a pas adhéré. (75) Le Canada a ratifié le 21 mars 1957 avec la réserve suivante:
déposé.

Notwithstanding the maximum power limits specified for regional and local stations, Canada reserves

75. Les représentants mexicains ont quitté la conférence sans signer l'Accord car ils n'avaient obtenu la priorité d'emploi que sur six canaux, priorité qui leur est reconnue au tableau I de l'appendice A à l'Accord. Le Mexique et les Etats-Unis ont subséquemment conclu un accord bilatéral très semblable à l'accord régional. Le Canada n'a pas conclu d'accord bilatéral avec le Mexique.

the right to make use of powers in excess of these limits on local and regional channels, provided that in all cases the resulting interference to other stations on the same and adjacent channels will not exceed the values specified in the Agreement as resulting from operation at or below the specified limits. (76)

L'Accord est structuré de la façon suivante: le préambule est suivi d'une première partie intitulée "Objet et Portée de l'Accord"; la deuxième partie contient les définitions la troisième partie, sous le titre "Procédures" traite de la convocation des conférences, des révisions des dispositions d'ordre technique, des notifications, du règlement des différends, de la ratification, de l'entrée en vigueur et de la durée de l'Accord. Suivent trois annexes: l'Annexe 1 contient la procédure de règlement des différends; l'Annexe 2 contient les dispositions techniques pour l'exploitation des stations de radiodiffusion, le calcul de la propagation, les cas de bouillage et les notifications; l'Anexe 3 contient la

76. Le texte de cette réserve est conservé aux Registre des traités, Section des traités, Ministère des Affaires extérieures, Ottawa.

Il faut aussi souligner que Cuba a exprimé une réserve concernant la règle des 650 milles sur laquelle on reviendra. La République dominicaine a aussi enregistré une réserve concernant ce principe dans la mesure où il s'appliquait aux Iles Vierges et à Porto Rico.

première liste d'attributions de fréquences aux stations de radiodiffusion de la région. Enfin, le Protocole final contenant les réserves cubaines et dominicaines et les résolutions et recommandations adoptées par la conférence complète l'Accord.

Analysons maintenant les principales dispositions de l'Accord.

a) La souveraineté

Les droits souverains de chaque pays dans le domaine de la radiodiffusion sont reconnus à l'article I, 5. Cependant, conformément à l'objet de l'Accord qui est de réglementer l'emploi de la bande de radiodiffusion dans la région afin d'en obtenir l'emploi le plus efficace possible du point de vue technique et avec le minimum de brouillage,

... les Gouvernements contractants reconnaissent aussi que, jusqu'à ce que le progrès de la technique atteigne un état permettant la suppression des brouillages radio-électriques de caractère international, un accord régional est nécessaire entre eux pour établir et maintenir la normalisation et réduire le brouillage au minimum.

Trente ans plus tard, et bien que la technique ait fait de réels progrès, il est toujours aussi nécessaire d'avoir un accord régional pour coordonner l'utilisation de la bande de radiodiffusion à ondes

hectométriques. En effet, entre le coucher du soleil et l'aurore, les ondes radioélectriques émises par les stations de radiodiffusion dans la bande de 535 à 1605 kHz sont réfléchies par l'ionosphère et peuvent causer du brouillage à des stations très éloignées. Une coordination régionale s'avère donc essentielle.

b) Le caractère régional de l'Accord

Le caractère régional de l'Accord est reconnu à l'article I,6:

Le présent Accord est un accord régional au sens de l'article 41 de la Convention internationale des télécommunications, Atlantic City (1947), et de l'article 29 de la Convention interaméricaine des radiocommunications, La Havane (1937). Conformément à ces articles, chaque disposition du présent Accord est soumise aux prescriptions des dites Conventions et du Règlement des radiocommunications annexé à la Convention internationale des télécommunications.

Il faut noter ici la référence non seulement à la Convention internationale des télécommunications mais aussi à la Convention interaméricaine des radio-

communications. (77) Celle-ci à l'article 29 prévoit des "accords spéciaux" lesquels

ne devront pas enfreindre les limites de la ... Convention et des autres Règlements qui y sont annexés pour tout ce qui se rapporte à l'interférence qui pourrait résulter de ces accords avec les services des autres pays.

c) Conférences

Des dispositions fixant les catégories de conférences pouvant être convoquées en vertu de l'Accord reproduisent généralement les dispositions de la Convention internationale des télécommunications. Il apparaît assez inusité qu'on ait ressenti le besoin de stipuler ces mécanismes de révision assez lourds

77. Recueil des traités, 1938, no. 18. Cet accord fut signé à la Havane, le 13 décembre 1937, le même jour que l'Accord régional de radiodiffusion de l'Amérique du nord et par les mêmes délégués canadiens, M M. Laurent Beaudry et C.P Edwards. Ce dernier était "Director, Radio Service" au ministère de la Marine et des Pêcheries à Ottawa et avait signé la lettre apparaissant à l'Annexe A. C'est également lui qui a signé l'Accord régional de 1950. Le Canada a ratifié la Convention interaméricaine des radiocommunications le 22 décembre 1938. Il existe toute une série d'accords interaméricains portant sur les télécommunications et auxquels le Canada est partie. Cette tradition interaméricaine de coopération en matière de télécommunications se prolonge aujourd'hui au sein de la Conférence interaméricaine des télécommunications (C.I.T.E.L.) créée sous l'égide de l'Organisation des Etats américains. Le Canada a le statut d'observateur permanent à la C.I.T.E.L.

(conférence de plénipotentiaires et conférence administrative). Ces dispositions n'on jamais été utilisées.

Au paragraphe III, A 2.(a), on stipule que:

La prochaine conférence de plénipotentiaires se réunira au plus tard quatre années après l'entrée en vigueur du présent Accord ...

D'après les recherches effectuées dans les dossiers du ministère des Transports, l'administration canadienne en tant que dépositaire de l'Accord, a suggéré à l'administration américaine de convoquer une telle conférence au milieu des années soixante. Etant donné l'état des relations entre Cuba et les Etats-Unis, à cette époque, l'initiative canadienne a tourné court.

d) Notifications

L'exercice de la fonction de notification est confiée, en vertu de la section F de l'annexe 2, à l'Office interaméricain des radiocommunications (O.I.R.).

dans la mesure où cette organisation est en condition d'exercer cette fonction. Si, à une époque quelconque, l'Agence n'est pas en mesure d'exercer cette fonction, le Gouvernement dont l'O.I.R. est l'hôte est prié d'exercer provisoirement, de la même manière, la fonction consistant en l'échange des notifications, sur la base du remboursement des frais y afférents, jusqu'à ce qu'une décision différente soit prise par une conférence des Gouvernements contractants.

Cet Office interaméricain des radiocommunications est en fait le Bureau Interaméricain de Radiocommunications (O.I.R.) créé par la Convention interaméricaine des radiocommunications mentionnée plus haut. Ce Bureau était chargé d'un certain nombre de fonctions dont celle de recevoir, tous les six mois, une liste officielle des assignations de fréquences aux stations de radiodiffusion de la région (78) ainsi que "n'importe quelle autre fonction... qui lui soit attribuée par une Conférence." (79) Le Bureau avait son siège à Cuba, à la Havane. (80)

Est-il besoin de préciser que ni le Bureau, ni le gouvernement cubain n'ont jamais exercé les fonctions de notification en vertu de l'Accord. Encore une fois la révolution cubaine et son impact sur les relations entre la Havane et Washington ont fait en sorte que les dispositions de l'Accord sont restées lettre morte.

Le 16 novembre 1967, Rosel Hyde, alors Président de la F.C.C. écrivait à F.G. Nixon, Directeur des télécommunications au ministère des Transports afin de lui

78. Article 6 de la Convention

79. Article 7

80. Article 9

proposer la conclusion d'un arrangement administratif rendu nécessaire par la dissolution de l'O.I.R.

The Canadian Department of Transport and the United States Federal Communications Commission (hereinafter referred to as the Parties) recognize the need for continuance of the notification exchange function as set forth in the North American Regional Broadcasting Agreement (NARBA) during such time as the agency charged with this function is unable to discharge its duties. Therefore, since the agency now responsible has not been able to meet its obligations for several months, and there appears to be no prospect that it will be able to resume its duties in the immediate future, both Parties agree that, pending resumption of normal operation by the agency officially responsible for the notification exchange function, this function must be performed unofficially.
(81)

L'arrangement prévoit ensuite que tous les renseignements nécessaires pour les notifications seront échangés par courrier aérien recommandé directement entre le ministère des Transports et la F.C.C. Cet arrangement est toujours en vigueur. Il contredit évidemment les dispositions très claires de l'Accord.

L'article III, F, 9 stipule que les notifications régionales faites en vertu de l'Accord sont faites

81. Cette lettre est conservée au dossier intitulé "NARBA" au ministère des Communications.

indépendamment et en sus de celles qui sont adressées à l'U.I.T. à Genève. Ceci d'ailleurs est en conformité avec une disposition semblable apparaissant à l'article 6 de la Convention interaméricaine des radiocommunications. Or, lors de la Conférence administrative mondiale des radiocommunications de 1959, le Règlement des radiocommunications était modifié afin d'exclure les assignations de fréquence du service de radiodiffusion dans la bande 535 à 1605 kHz de la Région 2 (les Amériques) de l'examen effectué par l'I.F.R.B. En effet, ces notifications sont inscrites au Fichier de référence international "à titre d'information seulement". (82)

Les pays de la Région 2, principalement les pays qui avaient signé l'Accord, ont voulu éviter d'avoir deux séries de notifications, les unes régionales à la Havane et les autres internationales à Genève. Confiants dans l'efficacité du nouvel accord régional, ils ont donc éliminé le processus d'examen effectué par l'I.F.R.B. (83)

82. Voir nos 504 et 576 du Règlement des radiocommunications, Genève, 1959.

83. Les conséquences juridiques par rapport à la reconnaissance internationale des assignations de fréquence du service de radiodiffusion de la Région 2 et de leur protection contre le brouillage nuisible mériteraient une analyse plus poussée qui dépasse le cadre de cet exposé.

Etant donné les développements politiques et administratifs soulignés plus haut, l'Accord a fonctionné principalement entre le Canada et les Etats-Unis et a été interprété comme un accord bilatéral.

e) Délais de notification

La section III, F traite des notifications. On y spécifie les renseignements qui doivent être fournis: les renseignements fondamentaux (fréquence, classe de la station, emplacement de l'émetteur, puissance, horaire, date de mise en service) qui sont essentiels pour constituer une notification et les renseignements supplémentaires (indicatif d'appel, coordonnées géographiques, caractéristiques de l'antenne) qui doivent suivre aussitôt que possible, le délai n'excédant pas soixante jours.

Tout gouvernement contractant peut s'objecter à une notification qui risquerait de causer du brouillage à une station située sur son territoire. Pour ce faire il dispose de trente jours après la date de réception de la notification. Tout gouvernement qui ne présente pas d'objection à une notification au cours de cette période est présumé l'avoir approuvée.

Entre le Canada et les Etats-Unis, certaines notifications canadiennes doivent attendre six mois, un an, parfois même dix-huit mois avant que la F.C.C. fasse des commentaires. Le ministère des Communications

pourrait procéder unilatéralement, sans attendre, après trente jours. Cependant à cause de la complexité technique des notifications et des investissements importants pour le radiodiffuseur, on préfère recevoir une approbation expresse de la F.C.C. même si cela implique de longs délais. Encore une fois la lettre de l'Accord a cédé le pas aux considérations d'ordre administratif et pratique.

f) Durée de l'Accord

L'article III, I, 2 prévoit que l'Accord sera en vigueur pendant une période de cinq ans, cependant, si à l'expiration de cette période, un nouvel accord n'est pas entré en vigueur, l'Accord restera en vigueur jusqu'à la conclusion d'un nouvel accord. Il est toujours en vigueur plus de trente ans après la signature et plus de vingt ans après son entrée en vigueur.

g) Caractéristiques techniques

Passons maintenant à l'étude des principales caractéristiques technique de l'Accord. Il faut d'abord mentionner qu'une liste des stations de radiodiffusion déjà en service au moment de la signature était annexée à l'Accord (Annexe 3). Ces stations sont acceptées tel quel puisqu'elles ont été dûment notifiées conformément aux accords régionaux antérieurs. (84)

Les gouvernements contractants ont ensuite adopté un système de classes de stations. Les stations de classe I transmettent sur une voie libre et sont destinées à fournir un service à des zones de grande étendue au moyen, non seulement des signaux transmis par l'onde de sol, mais aussi par des signaux d'onde réfléchie ou ionosphérique. Les stations des classes II et III transmettent respectivement sur une voie libre ou régionale et sont destinées à fournir un service au moyen des signaux transmis par l'onde de sol seulement. Des limites de puissance sont spécifiées pour chaque classe de station. Les stations de classe IV transmettent sur une voie locale, fournissent un service au moyen des signaux transmis par l'onde de sol et disposent de très peu de puissance.

La réserve canadienne s'applique aux limites de puissance pour les stations transmettant sur les voies régionales et locales. Tout en se réservant le droit d'utiliser des puissances excédant les limites prescrites, le Canada s'engageait à respecter les critères de protection contre les brouillages. Ceci était possible grâce à la situation géographique du Canada qui n'a pas de voisin au nord. On a donc installé des émetteurs utilisant des antennes directives au sud des villes canadiennes. Les antennes transmettent vers le nord avec

une puissance dépassant les limites de l'Accord mais protègent les stations américaines situées au sud.

Les voies ou canaux de radiodiffusion sont espacées de 10 kHz. Elles ont aussi été réparties par catégories. Les voies libres doivent être utilisées en fonction des priorités établies à l'appendice A de l'Annexe 2. Chaque pays peut utiliser toutes les voies régionales et locales sous réserve des limites de puissance et des critères de protection contre les brouillages.

L'appendice A établit les priorités d'emploi des voies libres comme suit: le Canada a priorité sur sept voies libres, les Etats-Unis sur vingt-cinq, le Mexique sur six (85) et les Bahamas sur une seule voie libre.

La priorité accordée sur ces voies libres constitue l'une des caractéristiques les plus importantes de l'Accord. Aux Etats-Unis pendant des décennies, certaines stations prestigieuses ont diffusé sur un territoire immense, particulièrement dans le Mid-West, sur

85. Les priorités mexicaines indiquées sont celles qui étaient en vigueur aux termes des accords régionaux antérieurs. Elles ne sont mentionnées qu'à titre d'information car le Mexique n'est pas signataire de l'Accord. Cependant la priorité mexicaine sur ces voies a toujours été reconnue par les pays de la région.

ces voies libres. Au Canada, les voies libres ont traditionnellement été réservées à la Société Radio Canada afin de faciliter une couverture nationale. Nous verrons plus loin comment cette situation est en train de changer radicalement.

h) La nature nationale du service de radiodiffusion dans la bande 535 à 1605 kHz

L'appendice B de l'Annexe 2 établit les critères pour la protection contre les brouillages. Deux notes apparaissant au bas du tableau général méritent notre attention. La première se lit comme suit:

Nulle station de radiodiffusion n'a besoin d'être protégée contre les brouillages en quelque point que se soit en dehors des frontières du pays où est située cette station de radiodiffusion.

Plus loin, dans les cas où des stations seraient situées près de la frontière, on indique que:

Quand le contour d'intensité de champ où le signal brouilleur admissible est déterminé s'étend au-delà des frontières du pays où la station de radiodiffusion est située, cette portion de la frontière comprise à l'intérieur de ce contour est considérée comme l'emplacement du dit contour.

En langage plus clair, ceci signifie que la zone de service de la station de radiodiffusion n'est protégée contre le brouillage qu'à l'intérieur des frontières

nationales. Cette règle consacre un principe mentionné dans le Règlement des radiocommunications au numéro 423:

En principe, la puissance des stations de radiodiffusion qui utilisent des fréquences inférieures à 5060 kHz ou supérieures à 41 MHz ne doit pas dépasser... la valeur nécessaire pour assurer économiquement un service national de bonne qualité à l'intérieur des frontières du pays considéré.

Le service de radiodiffusion en modulation d'amplitude dans la bande 535 à 1605 kHz n'est pas un service de radiodiffusion de caractère international. Les critères de protection assurent donc une bonne réception dans la zone de service située à l'intérieur des frontières nationales. (86)

Paragraphe 3: Les traités bilatéraux et l'arrangement administratif conclus en vertu de l'Accord régional

Comme on l'a déjà mentionné plus haut, l'Accord régional sur la radiodiffusion en Amérique du nord a surtout fonctionné et été interprété comme un accord bilatéral entre le Canada et les Etats-Unis. Les autres

86. Il faut noter ici que le même principe s'appliquera aussi à la radiodiffusion en modulation de fréquence et à la télédiffusion.

pays signataires, pour des raisons politiques et administratives, ne s'en sont que peu ou pas du tout prévalu.

a) Accords bilatéraux

Trois accords bilatéraux ont été conclus en vertu de l'Accord régional. Tous trois régissent le fonctionnement, avant le lever du soleil, de certaines stations de radiodiffusion. On a déjà expliqué que dans la bande des ondes hectométriques, les ondes radio-électriques sont réfléchies par l'ionosphère pendant la nuit et peuvent causer des brouillages aux stations émettant dans le même canal, même lorsque celles-ci sont très éloignées. D'autre part, le soleil se lève beaucoup plus tôt à Atlanta en Géorgie qu'à Chicoutimi au Québec, particulièrement pendant les mois d'hiver. Les stations canadiennes fonctionnant avant le lever du soleil risquent donc de causer des brouillages aux stations américaines.

L'Accord définit l'expression "exploitation de jour" comme étant;

... l'exploitation d'une station entre les heures locales du lever et du coucher du soleil à l'emplacement de l'émetteur de la station. Toutefois, dans certains cas particuliers, d'autres heures peuvent être arrêtées pour l'exploitation de jour, soit dans le cadre du présent Accord, soit au moyen d'accords bilatéraux entre les gouvernements

contractants respectifs, en tenant compte de l'emplacement de la station à protéger. (87)

Un tel accord bilatéral a été conclu entre le Canada et les Etats-Unis par un échange de notes fait à Ottawa les 31 mars et 12 juin 1967. (88) Il permet à certaines stations d'entrer en ondes avant le lever du soleil, à partir de 6 heures du matin. Les stations de classe II et III peuvent donc commencer à fonctionner le matin avec leur puissance maximale ou une puissance réduite à la condition de respecter les critères de protection du service de nuit. D'autre part, les stations fonctionnant avant le lever du soleil n'ont pas droit à la protection contre les brouillages qui pourraient être causés par des stations dûment notifiées conformément à l'Accord.

Toute proposition concernant une station qui voudrait entrer en ondes avant le lever du soleil doit être notifiée directement entre la F.C.C. et le ministère des Transports. Ces agences ont soixante jours de la réception de la notification pour s'objecter à la

87. Annexe 2, section A, 6(a).

88. Recueil des traités, 1967, no. 11.

proposition. Enfin, on en profite pour permettre un cas spécial pour la station CHIN, 1540 kHz à Toronto.

Cet accord a été amendé par un échange de notes fait à Ottawa les 18 avril 1968 et 31 janvier 1969. (89) L'amendement, très simple, consistait à supprimer le mot "normale" dans l'expression "6 heures du matin, heure normale locale" qui apparaît une fois dans le texte de la note du 31 mars 1967 soit dans la clause d'ouverture du troisième paragraphe.

En novembre 1974, suite à l'embargo pétrolier et à l'augmentation du prix du pétrole, le Congrès américain adoptait une loi ayant pour but de prolonger jusqu'en avril 1975, l'utilisation de l'heure avancée (Daylight Saving Time). Un accord temporaire était conclu en forme d'échange de notes fait à Ottawa les 12 novembre 1974 et 22 janvier 1975. (90) Cet accord permettait à certaines stations fonctionnant sur une voie libre d'entrer en ondes une heure avant le lever du soleil mais pas avant 6 heures, heure locale, pourvu que certains critères de protection contre les brouillages soient respectés.

89. Recueil des traités, 1969, no. 4.

90. Cet accord n'a jamais été publié au Recueil des traités, ni par le Département d'Etat américain. Le texte est conservé au Registre des traités, Section des traités, ministère des Affaires extérieures, Ottawa.

L'accord devait rester en vigueur jusqu'au "27 avril 1975, ou à une date plus rapprochée en vertu d'une annulation de la décision du Congrès des Etats-Unis." La note canadienne acceptant les termes de l'entente étant datée du 22 janvier 1975, l'accord n'a été officiellement en vigueur que pendant trois mois. Ceci n'a cependant pas empêché le ministère des Communications d'accepter, au niveau administratif, les changements proposés par la F.C.C.

b) Arrangement administratif

Au début de 1958, avant l'entrée en vigueur de l'Accord régional, un arrangement administratif temporaire avait été conclu entre le Président de la F.C.C. et le Directeur des télécommunications du ministère des Transports. En effet par un échange de lettres des 30 janvier et 13 mars 1958, ils convenaient d'adopter des critères techniques permettant la mise en service de stations de radiodiffusion sur les voies locales et régionales avec des limites de puissance supérieures à celles prescrites par l'Accord. Les critères techniques ainsi adoptés facilitaient l'application pratique de la réserve canadienne déjà mentionnée.

Le dernier paragraphe de la lettre américaine se lit comme suit:

The arrangement outlined herein is proposed as an interim measure pending the entry into force of the NARBA. When the NARBA enters into force, it is the Commission's view that the interim arrangement should be formalized by an exchange of notes between the two governments, so that the arrangement would then have the same character and force as the NARBA to which it relates. (91)

On admet implicitement qu'il est anormal de vouloir modifier les termes d'un accord par le biais d'un arrangement administratif. Malgré les bonnes intentions formulées dans cette lettre, l'arrangement n'a jamais fait l'objet d'un échange de notes entre les deux gouvernements. Il est toujours considéré comme valide et valable et les deux administrations le M.D.C. et la F.C.C., en respectent les dispositions.

Paragraphe 4: La Conférence administrative régionale de radiodiffusion à ondes hectométriques

En 1976, le Comité exécutif de la Conférence interaméricaine des télécommunications (C.I.T.E.L.) adoptait un programme de travail pour la Commission technique permanente II (C.T.P. II) en vertu duquel un groupe de travail sur la radiodiffusion composé d'experts de la région devait effectuer les préparatifs en vue de la

91. Cette lettre est conservée au dossier du ministère des Communications intitulé "NARBA".

tenue d'une conférence régionale portant sur la radio-diffusion à ondes hectométriques. (92)

En juillet 1978, un expert canadien assistait à une réunion du groupe de travail de la C.I.T.E.L. au sein duquel le Canada est observateur permanent. Il faisait rapport en insistant pour que le ministère des Communications participe activement aux travaux préparatoires, car les pays latino-américains semblaient déterminés à tenir une conférence régionale qui élaborerait un nouvel accord régional régissant la radiodiffusion en modulation d'amplitude.

En effet, au printemps 1979 le Conseil d'administration de l'U.I.T., à la demande de l'Argentine (qui occupe la présidence de la C.I.T.E.L.) procédait à une consultation des pays de la Région 2 sur l'opportunité de tenir une conférence administrative régionale dont l'objectif serait, dans un premier temps, d'adopter des critères techniques régionaux et, dans un deuxième temps, d'élaborer un plan régional d'assignation des fréquences pour la radiodiffusion dans la bande de 535 à 1605 kHz, plan qui serait annexé à un nouvel accord régional. Les

92. Les ondes hectométriques sont les ondes de la bande MF (Medium Frequency) comprise entre 300 et 3000 kHz. C'est dans cette bande que sont mises en service les stations de radiodiffusion en modulation d'amplitude Voir le Tableau I.

résultats de cette consultation ayant été positifs, la première session fut convoquée et s'est tenue du 10 au 28 mars 1980 à Buenos Aires en Argentine.

Entre temps, la Conférence administrative mondiale des radiocommunications réunie à Genève, reconnaissant qu'un nouvel accord régional serait vraisemblablement adopté sous peu, adoptait la résolution BU. Cette résolution avait pour but d'abroger conditionnellement les numéros 504 et 576 du Règlement des radiocommunications. Ces dispositions disparaîtront du Règlement lorsque un accord pour la Région 2 entrera en vigueur.

Une telle résolution conditionnelle était rendue nécessaire car seule la Conférence administrative mondiale des radiocommunications est compétente pour amender le Règlement des radiocommunications et elle ne se réunirait pas à nouveau avant au moins une décennie. D'autre part, les pays de la Région 2 ne voulaient éliminer ces dispositions qu'à la condition qu'un nouvel accord soit effectivement conclu.

On se rappellera que les voies de radiodiffusion en modulation d'amplitude sont écartées de 10 kHz. En 1975, les pays des Régions 1 et 3 membres de l'U.I.T., réunis en conférence administrative avaient adopté un écartement de 9 kHz. Quelques mois avant l'ouverture de la première session de la Conférence régionale, les

Etats-Unis décidaient de proposer 9 kHz comme écartement des canaux pour la Région 2. A cet égard, il est utile de rappeler une recommandation concernant l'étude de l'écartement entre fréquences porteuses qui est annexée à l'Accord régional sur la radiodiffusion en Amérique du nord et dont très peu se souviennent;

RECOMMANDATION concernant l'étude de la séparation entre fréquences porteuses

La troisième Conférence régionale de radiodiffusion en Amérique du nord

considérant:

- a. qu'il devient de plus en plus difficile de satisfaire aux demandes toujours plus grandes de la radiodiffusion dans les pays de la région de l'Amérique du nord; et
- b. que la Conférence internationale de radio-communications d'Atlantic City (1947) a augmenté les attributions au service de radiodiffusion dans la gamme des fréquences moyennes, et qu'une nouvelle augmentation pourrait être très difficile à obtenir;

recommande:

1. que les pays de la région de l'Amérique du nord examinent sérieusement l'opportunité qu'il y aurait de mettre en pratique une réduction de cette séparation de 10 kc/s entre les fréquences porteuses des stations de radio-

diffusion, bien qu'il ait été convenu par la présente conférence que les assignations de fréquences porteuses doivent être faites sur la base d'une séparation de 10 kc/s;

2. que les études entreprises dans ce sens soient publiées au plus tard pour la prochaine conférence de plénipotentiaires. (93)

La première session de la Conférence régionale a décidé de remettre la décision sur cette question à la deuxième session et de nommer un groupe d'experts régionaux pour aider l'I.F.R.B. à effectuer une étude des mérites comparatifs des séparations de 10 et 9 kHz.

On se rappellera que les Etats-Unis avaient obtenu la priorité sur vingt-sept voies libres en vertu de l'Accord. La délégation américaine n'a pas réussi à faire accepter le principe des voies libres par la première session de la Conférence régionale. En effet les critères techniques adoptés prévoient que toutes les stations de radiodiffusion sont protégées contre les brouillages au contour de la zone de service et pas plus loin. Le concept des voies libres sur 650 milles allait donc disparaître. Les Etats-Unis avaient joui pendant

93. Protocole final annexé à l'Accord régional sur la radiodiffusion en Amérique du nord, Washington, 1950, voir supra 73.

plusieurs décennies d'un accès privilégié à un grand nombre de canaux de radiodiffusion de haute qualité. Un certain nombre de groupes de pression américains réclamaient une utilisation plus efficace de ces canaux par le biais d'une fragmentation permettant l'établissement de stations supplémentaires sur les voies libres américaines. Le Canada avait déjà adopté une politique semblable il y a quelques années et avait permis à Radio-Canada la duplication des services sur les voies libres canadiennes. La F.C.C. adoptait une telle politique le 25 avril 1980 afin d'empêcher les autres pays de la région, en particulier le Canada et le Mexique, d'occuper les voies réservées jusqu'alors aux Etats-Unis.

La deuxième session de la Conférence régionale s'ouvrira le 9 novembre 1981 à Rio de Janeiro au Brésil. Elle aura pour tâche d'adopter une séparation de canal (soit 10 soit 9 kHz), d'établir un plan d'assignation des fréquences pour le service de radiodiffusion à ondes hertziennes pour la Région 2 et enfin de conclure un nouvel accord régional.

Les relations entre le Canada et les Etats-Unis en matière de radiodiffusion en modulation d'amplitude seront modifiées substantiellement. L'I.F.R.B. retrouvera un rôle de coordination des notifications et la priorité américaine sur certaines voies de radiodiffusion sera

remplacée par un plan a priori d'assignations pour toutes les stations de radiodiffusion.

Il est fort possible, et probablement nécessaire, qu'un accord bilatéral vienne compléter les dispositions du nouvel accord régional afin de faciliter l'échange de renseignements et l'analyse des propositions pour de nouvelles stations entre les deux pays.

L'Accord régional sur la radiodiffusion en Amérique du nord sera abrogé simultanément avec l'entrée en vigueur du nouvel accord régional. (94)

Section II: La radiodiffusion en modulation de fréquence

Paragraphe 1: L'Accord de 1947

L'un des plus anciens accords bilatéraux en matière de radiodiffusion couvre la radiodiffusion en modulation de fréquence. C'est par un échange de notes qui entrait en vigueur le 15 octobre 1947 que la bande de 88 à 108 MHz était officiellement consacrée à l'usage de ce nouveau service de radiodiffusion. Cet accord est constitué de deux notes très courtes, la première datée

94. Cuba a déjà notifié au Canada, dépositaire du traité, un instrument de dénonciation daté du 3 novembre 1980.

du 8 janvier 1947, signée par H.H. Wrong ambassadeur canadien à Washington est adressée au Secrétaire d'Etat américain; la réponse américaine, datée du 15 octobre 1947 (95) reprend essentiellement les termes de la note canadienne.

Soulignons d'abord la nature technique de l'accord dont l'objectif principal consiste à répartir les canaux de radiodiffusion de la bande de 88 à 108 MHz entre les deux pays afin d'éviter tout brouillage nuisible entre leurs stations respectives.

A cet effet, deux appendices sont joints à l'échange de notes: l'Appendice I donne la liste des canaux allotis aux stations de radiodiffusion établies par les Etats-Unis, l'Appendice II donne la liste des villes canadiennes et des canaux de radiodiffusion qui leur ont été allotis. L'exemplaire officiel du Recueil des traités du Canada ne reproduit pas l'Appendice I. Une note indique seulement que ces renseignements peuvent être obtenus auprès du ministère des Transports.

Puisque la bande attribuée à la radiodiffusion en modulation de fréquence était tout nouvellement ouverte, ou a cru nécessaire d'inclure un troisième

95. Recueil des traités, 1947, no. 30.

appendice qui comprend la liste des canaux et les fréquences correspondantes.

Les assignations de fréquence à des stations de radiodiffusion situées à l'intérieur d'une zone de 250 milles le long de la frontière doivent être notifiées. Hors de ce corridor, seules les assignations comportant des puissances ou des hauteurs d'antennes inhabituelles seront notifiées. A cause des caractéristiques de la propagation radioélectrique, les ondes dans cette bande de fréquence se propageant en ligne à vue directe. Il n'est donc pas nécessaire de notifier les stations établies hors de la zone de 250 milles le long de la frontière.

Le processus de notification est défini comme suit:

a) des documents seront échangés entre le ministère des Transports et la Federal Communications Commission. On ne spécifie pas le niveau d'autorité responsable. Est-ce au niveau du sous-ministre ou au niveau du directeur de la réglementation de la radiodiffusion? La création, au Canada, du ministère des Communications en 1969 n'a jamais été reconnue par une modification à cet accord.

b) les documents concernant les notifications doivent comprendre les renseignements suivants: les coordonnées géographiques, la hauteur de l'antenne

émettrice ainsi que la puissance d'émission; dans les cas d'antennes directives, le patron de l'antenne ainsi que toute autre information pertinente doivent être fournis. Ces renseignements servent, à l'aide de courbes et de critères techniques apparaissant dans les arrangements administratifs conclus en vertu de l'accord, à calculer les probabilités de brouillage. Normalement, si tous les critères techniques sont respectés, il ne se posera aucun problème.

c) chaque administration dispose de quinze jours à partir de la date de notification pour s'objecter à une assignation proposée. La date de notification n'est pas définie; généralement les notifications sont envoyées par courrier aérien enregistré ou encore par télex, la date d'envoi étant la date de notification.

d) si, dans ce délai de quinze jours, aucune objection n'est formulée, l'assignation notifiée est considérée comme acceptée ("shall be considered final"). Il n'est donc pas nécessaire de répondre affirmativement; le défaut de réponse doit-être interprété comme un acquiescement. En réalité, les délais de réponse sont parfois beaucoup plus long dépendant de la complexité technique de l'assignation en cause. D'autre part, en règle générale, aucune des agences ne procédera à une assignation de fréquence dans un cas complexe, un cas limite ou lorsqu'un doute existe quant à la compatibilité

technique de l'assignation proposée, à moins d'avoir reçu l'aval de l'autre partie. Certaines situations font l'objet de discussions et parfois de longues négociations.

Il faut ici faire la distinction entre l'allotissement des canaux entre le Canada et les Etats-Unis, tel que reflété par les Appendices I et II, et l'assignation d'une fréquence donnée à une station de radiodiffusion bien réelle. Dans le premier cas, on a effectué un partage des canaux en se basant sur des données théoriques et en se référant à des régions géographiques définies de façon générale. Dans le deuxième cas, il s'agit de transposer ces données théoriques générales à des situations concrètes en indiquant avec précision les coordonnées géographiques de l'emplacement de l'émetteur, la puissance réelle rayonnée et la hauteur d'antenne. Chaque assignation doit être examinée individuellement par rapport au plan d'ensemble et par rapport aux stations existantes ou en projet. (96)

96. Un peu de terminologie:

En parcourant les accords bilatéraux entre le Canada et les Etats-Unis, dont certains remontent aux années quarante, on remarque que les termes assignation et assigner, allocation et allouer (anglicisme), attribution et attribuer sont utilisés sans distinction les uns par rapport aux autres. Il convient donc de rappeler la Résolution No. 6 adoptée par la Conférence administrative mondiale des radiocommunications de 1959 relative à la terminologie concernant les fréquences. Les termes mentionnés ci-haut doivent donc être utilisés selon le tableau suivant:

En concluant, chacun des deux gouvernements souligne que cet accord est conclu sans préjudice pour tout accord international ultérieur concernant la radio-diffusion en modulation de fréquence qui serait élaboré par une conférence internationale de télécommunications (référence implicite à une conférence de l'U.I.T.) et accepté par le Canada et les Etats-Unis. On peut encore ici constater que cet accord a été conclu alors qu'on commençait tout juste l'exploitation du service de radiodiffusion en modulation de fréquence. Ce service comme tel n'a jamais fait l'objet d'une conférence de l'U.I.T. ni d'une conférence régionale en Amérique. C'est un service qui a très peu d'incidence internationale à

96. (suite)

Repartition des fréquences entre des	En français	En anglais
Services	Attribution (attribuer)	Allocation (to allocate)
Zones ou pays	Allotissement (allotir)	Allotment (to allot)
Stations	Assignment (assigner)	Assignment (to assign)

Il arrive très souvent également que la version française des textes des ententes soit de très mauvaise qualité, au point parfois de perdre toute valeur en frôlant le contre-sens. Il est difficile d'excuser cette situation lorsqu'on sait que tous les documents de l'U.I.T. sont non seulement publiés en français, mais que la version officielle qui fait foi c'est, en vertu de la Convention, la version française. A la décharge des traducteurs d'hier et d'aujourd'hui reconnaissons que la nature hautement technique des textes n'aide pas.

cause du mode de propagation et qui ne fait pas l'objet d'une coordination par l'I.F.R.B.

Il faut maintenant souligner l'avant dernier paragraphe de la note:

No allocation plans have been adopted as yet for assignment of stations in the 88 to 92 megacycle portion of the band, which has been designated for use by non-commercial, educational broadcasting to both countries. When such a plan has been formulated, the procedure specified above shall apply. (97)

En effet, a l'Appendice II, les canaux 201 à 221 ne sont nullement mentionnés. Ce paragraphe réserve une partie de la bande attribuée à la radiodiffusion en modulation de fréquence aux stations éducatives et non commerciales. Une telle disposition fait référence au contenu, à la programmation de la radiodiffusion, dans un accord de nature essentiellement technique. Strictement, les Etats-Unis peuvent s'objecter à l'établissement d'une station de radiodiffusion au Canada entre 88 et 92 MHz en portant un jugement sur le type de programmation de cette station, domaine sur lequel de C.R.T.C. a juridiction en vertu de la Loi sur la radiodiffusion. Le ministère des Communications doit appliquer la Loi sur la radio et, à ce

97. Supra 94

titre, est responsable de l'application des termes de l'accord. Normalement le service de radiodiffusion en modulation de fréquence est un service de nature locale et nationale et le contenu de la programmation est soumis à la juridiction nationale du pays et ne peut, ne doit en aucun cas, faire l'objet d'un contrôle quelconque de la part d'un autre Etat.

Soulignons enfin que si la F.C.C. américaine, en vertu de la "Communications Act" a entière juridiction sur tout ce qui touche la radiodiffusion, la situation est bien différente au Canada. Non seulement, le ministère des Communications et le C.R.T.C. ont-ils des responsabilités différentes et complémentaires tel que souligné plus haut mais dès que l'on parle de radiodiffusion éducative, les provinces, en raison de leur juridiction exclusive en matière d'éducation, ont autorité en ce domaine. Qu'il suffise de mentionner l'existence de la Société de radiotélédiffusion du Québec (Radio Québec) et de l'Office de la télécommunication éducative de l'Ontario (TV Ontario).

Il semble d'après les recherches effectuées à ce sujet, que l'intérêt des institutions d'enseignement aux Etats-Unis pour cette nouvelle forme de radiodiffusion ait été déterminante à l'époque de la rédaction de l'accord. La F.C.C. a donc voulu réserver une partie de la bande pour ce service.

Si une telle disposition nous apparaît constituer une anomalie du point de vue du contenu d'un accord de nature technique, on verra plus loin comment au niveau de l'application pratique le Canada s'est trouvé désavantagé au cours des trente dernières années par cette restriction.

Avant de passer à l'analyse des arrangements administratifs conclus en vertu de cet accord, il faut souligner un certain nombre de caractéristiques. Cet accord en forme d'échange de notes ne comporte aucune disposition permettant d'amender les appendices. Or au cours des années, les plans d'allotissement des canaux pour le Canada et les Etats-Unis ont été modifiés afin de tenir compte de l'expérience acquise et des raffinements de la technologie. Ces changements comme nous le verrons plus loin, n'ont fait l'objet d'aucun échange de notes.

Enfin, on n'y trouve aucune mention d'une procédure de révision ou d'amendement à l'accord lui-même, ni aucune procédure pour y mettre fin.

Paragraphe 2. Les ententes administratives

En 1947, lors de la conclusion de l'accord, la radiodiffusion en modulation de fréquence en était à ses tout débuts. Aucun critère technique n'a donc été spécifié dans l'accord. Au début des années soixante, il

devenait évident que les tableaux d'allotissement des fréquences devaient être révisés. En août 1963, un arrangement administratif était conclu afin de définir des critères techniques qui serviraient à effectuer les assignations de fréquence le long de la frontière. Quatre classes de station étaient établies, chacune de ces classes étant définie par la puissance maximale de l'émetteur et la hauteur maximale d'antenne. Des tableaux d'allotissement révisés étaient adoptés, ceux-ci pouvaient être modifiés en conformité avec les termes de l'accord. On avait aussi prévu que, dans des circonstances exceptionnelles, à la suite de négociations particulières, certaines stations pouvaient être mise en service avec des paramètres techniques excédant ceux prévus dans l'arrangement.

Comme nous l'avons déjà souligné, les tableaux d'allotissement des fréquences ne couvraient pas les canaux réservés aux stations éducatives. Aux Etats-Unis, la F.C.C. n'avait pas adopté un tel tableau national. Cependant, au Canada, devant l'avance prise par les américains pour l'utilisation des canaux réservés, on décidait en 1961 d'élaborer un tableau d'allotissement des fréquences pour les canaux 201 à 220. Ainsi, même si aucune station éducative n'était prête à être mise en service, un allotissement pour une localité donnée fournissait une protection adéquate pour un service

futur. Un tel tableau d'allotissement permet de garantir au Canada face aux Etats-Unis qui utilisent le spectre des fréquences beaucoup plus rapidement, que dans cinq ou dix ans, lorsqu'une localité aura besoin d'une station de radiodiffusion, une fréquence sera disponible.

La radiodiffusion éducative ne s'est pas développée au Canada comme c'est le cas aux Etats-Unis. Radio-Québec et TV Ontario ont plutôt investi dans la télédiffusion. Ces dix canaux réservés aux stations éducatives n'ont que très peu été utilisés. Le service de la Société Radio-Canada étant considéré comme non-commercial a pu, dans certaines régions, utiliser ces fréquences. Il faudrait se demander maintenant s'il est toujours dans l'intérêt du Canada de conserver une telle disposition dans un accord révisé. Alors que la bande attribuée au service de radiodiffusion en modulation de fréquence se trouve de plus en plus congestionnée, ne serait-il pas avantageux que les canaux 201 à 221 puissent être assignés à des stations privées commerciales là où il n'y a évidemment aucun besoin ni aucun projet d'y installer une station éducative?

Enfin, divers arrangements administratifs sont conclus de temps à autre afin d'adopter des règles particulières pour certains types d'émetteurs notamment les émetteurs à faible puissance lesquels ne sont pas

susceptibles de causer de brouillage. Certains de ces émetteurs de faible puissance ne font pas l'objet de notification tel que prévu dans l'accord. En contre partie, ils ne jouissent pas de la protection accordée par l'accord aux assignations dûment notifiées. En effet, ils sont considérés comme service secondaire, i.e., ils ne doivent causer aucun brouillage et ne peuvent réclamer de protection contre le brouillage causé par les stations dûment notifiées.

Au moment d'écrire ces lignes, le ministère des Communications et la F.C.C. ont entrepris de réviser l'accord de 1947 et l'arrangement administratif de 1963 afin mieux refléter les changements intervenus au cours des dernières années.

Section III: La télédiffusion

Paragraphe 1: L'Accord de 1952

L'accord régissant la répartition des canaux de télévision entre le Canada et les Etats-Unis a été conclu en 1952. (98) C'est un échange de notes, la première, datée du 23 avril 1952 est signée par Stanley Woodward ambassadeur des Etats-Unis à Ottawa et la deuxième, datée

98. Recueil des traités, 1952, no. 13.

du 23 juin 1952 est signée par Lester B. Pearson alors Secrétaire d'Etat aux Affaires Extérieures.

L'accord porte sur l'attribution et l'utilisation de 82 canaux de télévision entre 54 et 890 mégacycles dans une région s'étendant jusqu'à 250 milles de chaque côté de la frontière des Etats-Unis et du Canada, et établit certaines exigences techniques relatives à la situation, à la puissance et à l'outillage des stations de télévision sises en deça de 250 milles de la frontière. Il est prévu des changements dans l'attribution des fréquences, ainsi qu'une collaboration continue entre les services compétents de nos gouvernements en vue de réduire au minimum les interférences et d'assurer la meilleure utilisation possible des canaux de télévision.

C'est ainsi qu'est décrit dans la note américaine l'objet de cet accord. Intitulé "Accord canado-américain sur la télévision", il comprend neuf paragraphes numérotés de A à I ainsi que deux tableaux et couvre les sujets suivants:

a) Portée

Quatre-vingt-deux canaux de télévision compris entre 54 et 890 MHz sont répartis entre le Canada et les Etats-Unis dans une zone de 250 milles le long de la frontière. Hors de cette zone, les assignations de fréquence n'ont pas besoin d'être notifiées sauf dans les cas inusités où la puissance de l'émetteur ou la hauteur de l'antenne risqueraient de causer des brouillages.

b) Notifications

Les notifications sont faites par échange de documents entre le ministère des Transports et la Federal Communications Commission. Dans les dix jours d'une assignation de fréquence à une station de télévision, celle-ci sera notifiée à l'autre gouvernement qui aura vingt jours après la notification pour s'objecter.

Ici encore, tout comme pour l'accord portant sur la radiodiffusion en modulation de fréquence, on ne précise pas à quel niveau de responsabilité se font les notifications et la référence au ministère des Transports n'a pas été remplacée par une référence au ministère des Communications. On ne précise pas non plus si c'est vingt jours après la réception de la notification que le délai commence à courir. En pratique, ces délais ne sont absolument pas respectés, ne serait-ce que parce qu'ils sont devenus absolument irréalistes étant donné la somme de travail des ingénieurs responsables de l'analyse des notifications. Il arrive assez souvent que des questions soient débattues au téléphone, que des autorisations soient données de façon informelle pour être confirmées par écrit plusieurs mois plus tard.

Le paragraphe B se termine par la liste des renseignements qui doivent être fournis pour les notifications: emplacement de l'émetteur, numéro du

canal, fréquence, hauteur d'antenne, puissance de l'émetteur et indicatif d'appel.

Soulignons ici que, tout comme pour la radio-diffusion en modulation de fréquence, à cause des caractéristiques physiques de la propagation dans cette partie du spectre radioélectrique, seule une notification et une coordination bilatérale avec les Etats-Unis est nécessaire. A l'extérieur du corridor de 250 milles, chacun des deux pays peut utiliser tous les canaux de la bande pour répondre à ses propres besoins. Ceci n'a que peu d'utilité pratique au Canada étant donné la répartition géographique de la population canadienne. Les Etats-Unis peuvent disposer de toute la bande sur le reste de leur territoire. Ils ont aussi conclu avec le Mexique un accord bilatéral très semblable à l'accord avec le Canada et qui prévoit essentiellement les mêmes contraintes géographiques et techniques.

c) Puissance des stations

Des puissance maximales sont prévues: 100 kw pour les canaux 2 à 6, 325 kw pour les canaux 7 à 13 et 1000 kw pour les canaux 14 à 83. Une puissance beaucoup plus élevée est nécessaire pour les canaux UHF pour couvrir le même territoire. Malgré ces limites de puissance, des exceptions allant jusqu'à 3 Mw sont couramment consenties. Elles sont temporaires, pour une

durée de deux ans, "en attendant que le traité soit modifié". En pratique les autorisations sont renouvelées automatiquement.

Au paragraphe d), on précise qu'aucun maximum n'est fixé pour la hauteur d'antenne.

d) Plan d'allotissement

Au paragraphe F), on indique que les tableaux A et B couvrent les allotissements de canaux aux provinces et aux Etats en deça de 250 milles de la frontière. Le tableau A pour le Canada et le tableau B pour les Etats-Unis sont annexés à l'accord. Les changements ou additions à ces tableaux pourront se faire par voie de notification tel que prévu au paragraphe B. Cependant ces changements devront être notifiés à l'avance. Le gouvernement notifié disposera de trente jours pour s'objecter (paragraphe H)).

Enfin, les deux administrations s'engagent à échanger des renseignements et à coopérer en vue de minimiser les brouillages et d'assurer une utilisation efficace des canaux de télévision. On y trouve aucune disposition concernant la procédure d'amendement ou d'abrogation.

Il n'est pas possible de conclure la description de cet accord sans souligner le fait qu'il a été négocié,

rédigé et signé en anglais seulement. La version française publiée au Recueil des traités est une traduction de très mauvaise qualité.

Au moment d'écrire ces lignes le ministère des Communications et la F.C.C. sont en train de mettre la dernière main à un projet d'amendement qui stipulera que les canaux UHF 70 à 83 ne seront plus attribués à la télédiffusion mais seront désormais utilisés pour les services de radiocommunications mobiles.

En effet, le 23 février 1979, le ministre des Communications de l'époque, madame Jeanne Sauvé, rendait publique la nouvelle politique d'attribution des fréquences dans la bande de 406 à 960 MHz. (99) En vertu de cette décision, la bande de 806 à 890 MHz était attribuée aux services de radiocommunications mobiles. Les Etats-Unis avaient déjà adopté un tel changement en 1974 mais ne pouvaient le mettre en vigueur le long de la frontière canadienne à cause de l'accord de 1952. De longues négociations ont eu lieu entre le ministère des Communications et la F.C.C. afin de rédiger un arrangement prévoyant le partage équitable de cette bande entre les deux pays dans une zone de 100 km de part et d'autre de la frontière. Un amendement à l'accord sera donc nécessaire.

99. Communiqué de presse du ministère des Communications, NR # 79-10, Ottawa, 23 février 1979.

Soulignons qu'en 1977, un arrangement administratif entre la F.C.C. et le ministère des Communications permettait aux stations de radio-communications mobiles américaines de pénétrer à l'intérieur de la zone de 250 milles jusqu'à une distance de 125 milles de la frontière à la condition de respecter certaines limites de puissance. Cet arrangement administratif, conclu par le sous-ministre des Communications de l'époque, M. Yalden, et le président de la F.C.C., M. Wiley, entre en contradiction flagrante avec les termes de l'accord sur la télévision. De plus, cet arrangement a été publié par le U.S. State Department comme constituant un accord (100) alors que, du point de vue canadien tout au moins, il s'agit tout simplement d'un arrangement de nature administrative entre deux agences gouvernementales conclu sans l'autorité d'un décret du gouverneur en Conseil.

Cette situation ne sera régularisée que par la conclusion d'un véritable accord modifiant celui de 1952 et mettant en vigueur de façon régulière l'arrangement concernant les services de radiocommunications mobiles le long de la frontière.

100. Agreement between the United States of America and Canada, Effected by Exchange of Letters Signed at Ottawa and Washington, December 21, 1976, and January 13, 1977, with Interim Arrangement, T.I.A.S. 8838.

Paragraphe 2: Les ententes administratives

Bien que l'accord sur la télévision contienne plus de détails concernant les critères techniques servant à assigner les fréquences aux stations de télévision, une quantité de renseignements importants se trouve dans l'arrangement administratif conclu en 1961. Ce dernier est très semblable à l'arrangement administratif concernant la radiodiffusion en modulation de fréquence. Il contient une section de définitions dont une en particulier mérite notre attention.

Pour chacune des stations, on délimite, à l'aide de calculs, la zone de service entourée d'une ligne délimitant le contour de la station. L'arrangement stipule que:

Where the protected contour...
crosses the Canada-U.S.A. border,
that portion of the border lying
within the contour shall be
treated as the relevant segment of
the protected contour. (101)

Essentiellement cela signifie que la zone de service d'une station américaine ne sera protégée contre le brouillage causé par des stations canadiennes que sur

101. Working Arrangement for allocation of VHF Television Broadcast Stations, paragraph 2. Ce texte peut être obtenu du service de la Réglementation des télécommunications du ministère des Communications à Ottawa.

le territoire américain, la frontière constituant la limite de la zone de service aux fins de protection.

Cette définition consacre le principe voulant que les services de télédiffusion soient de nature nationale et non internationale. Les licences de radio-diffusion octroyées par la F.C.C. et le C.R.T.C. sont émises pour couvrir un territoire donné à l'intérieur du pays et non pas des localités situées sur le territoire du pays voisin.

Avant de conclure, ce paragraphe, nous allons rappeler un épisode peu connu de la "guerre du câble" entre le Canada et les Etats-Unis. En 1971, le C.R.T.C. adoptait sa politique de suppression des messages publicitaires diffusés par les stations américaines retransmises par les cablodistributeurs canadiens. Cette politique suscita une vive polémique et les télédiffuseurs américains situés le long de la frontière protestèrent énergiquement. (102) Ils allèrent jusqu'à demander à la F.C.C. la permission de construire un émetteur près de la frontière dont la fonction serait de brouiller les canaux américains afin d'empêcher leur réception au Canada.

102. Voir l'excellent article de SWINTON, K., "Advertising and Canadian Cable Television - A Problem in International Communications Law", Osgoode Hall Law Journal, Vol. 15, No. 3, December 1977.

Cet émetteur aurait fonctionné sur les canaux américains utilisés par les stations en cause. Ils auraient donc utilisé des fréquences couvertes par l'accord de 1952 lequel prévoit que les canaux mentionnés sont attribués au service de télédiffusion. Finalement, la F.C.C. n'a pas autorisé la construction de cet émetteur destiné à brouiller les signaux des stations américaines. Une décision positive aurait pu être interprétée comme contraire aux termes de l'accord bilatéral sur la télévision. De plus, les Etats-Unis se présentant à toutes les conférences internationales comme les champions de la libre circulation de l'information, ne pouvaient décentement commencer à brouiller des émissions qui étaient captées au Canada.

Concluons en soulignant que l'accord sur la télévision de 1952 est l'un des plus importants. Cette importance tient à la place prépondérante de la télévision dans nos vies. La télévision joue un rôle culturel, social, politique et économique plus important que tout autre moyen de communication de masse.

Chapitre III: Les services de radio personnels

Qu'entendons-nous par cette expression? Les services qui utilisent les transmissions radioélectriques pour les affaires personnelles d'un individu sans intention d'en tirer profit, par intérêt personnel. Deux

services retiendront notre attention, le service amateur et le service radio général.

Section I: Le service amateur

Le Règlement des radiocommunications au no. 78 définit le service amateur comme suit:

Service d'instruction individuelle, d'intercommunication et d'études techniques effectuées par des amateurs, c'est-à-dire des personnes dûment autorisées, s'intéressant à la technique de la radioélectricité à titre uniquement personnel et sans intérêt pécuniaire. (103)

Deux types d'ententes peuvent exister en rapport avec ce service: des ententes permettant la transmission de communications internationales pour des tierces personnes et des ententes de reconnaissance réciproque des licences d'amateur.

Paragraphe 1: Les communications pour les tierces personnes

Le Règlement des radiocommunications à l'Article 41 traitant des stations d'amateur contient les dispositions suivantes.

103. Le Règlement des radiocommunications, Genève, 1959, article 1, no. 78.

1561 2. (1) Lorsqu'elles sont permises, les transmissions entre stations d'amateur de pays différents doivent se faire en langage clair et se limiter à des messages d'ordre technique ayant trait aux essais et à des remarques d'un caractère purement personnel qui, en raison de leur faible importance, ne justifient pas le recours au service public de télécommunications. Il est absolument interdit d'utiliser des stations d'amateur pour transmettre des communications internationales en provenance ou à destination de tierces personnes.

1562 (2) Les dispositions qui précèdent peuvent être modifiées par des arrangements particuliers entre les administrations des pays intéressés. (104)

De telles dispositions figuraient déjà au Règlement Général annexé à la Convention Radiotélégraphique internationale signée à Washington en 1927. C'est pourquoi le 2 octobre 1928, le Canada proposait aux Etats-Unis la conclusion d'un accord "régissant les communications radiotélégraphiques échangées entre stations expérimentales privées des deux pays." (105)

104. Le Règlement des radiocommunications, Genève, 1959, article 41, no. 1561 et 1562.

105. Recueil des traités, 1929, no. 2.

Les messages permis en vertu de cet Accord sont limités aux catégories suivantes:

1. Les messages qui ne seraient pas normalement transmis par aucune voie existante de communication électrique et sur lesquels aucune taxe ne sera perçue.
2. Les messages émanant d'autres stations radiotélégraphiques qui ne sont reliées par aucune voie régulière de communication électrique. Ces messages devront être remis au bureau local de la compagnie de télégraphe par la station d'amateurs réceptrice pour y être transmis à la destination finale comme, par exemple, des messages venant d'expéditions en pays lointains tels que l'Arctique, etc.
3. Les messages transmis par des stations d'amateurs en cas d'urgence tels qu'inondations, etc., lorsque les réseaux réguliers de communication électrique sont interrompus; ces messages devraient être portés au point le plus rapproché du réseau établi de télégraphe commercial pouvant être utilisé à ce moment. (106)

Le principal souci des administrations en ce qui concerne le service amateur c'est d'éviter qu'il entre en concurrence avec les services commerciaux de télécommunications. Cette préoccupation est apparente et dans

106. Voir note 104 supra.

les dispositions du Règlement et dans les termes de la note canadienne. La note américaine, datée du 29 décembre 1928, est encore plus explicite:

... les amateurs ne devront percevoir aucune taxe sur les messages qu'ils transmettront eux-mêmes et ... ils ne feront aucune concurrence aux stations radiotélégraphiques ou aux réseaux télégraphiques commerciaux. (107)

Ces préoccupations concernant les pertes de revenu pour les compagnies de téléphone, publiques ou privées, sont au centre des négociations avec tout pays avec lequel le Canada voudrait conclure des accords semblables.

L'entente qui entrerait en vigueur le 1er janvier 1929, était applicable "aux Etats-Unis, et à ses territoires et possessions, y compris l'Alaska, les Iles Hawaïennes, le Porto-Rico, les Iles Vierges, la Zone du Canal de Panama et les Iles Philippines."

Enfin l'entente pouvait être dénoncée par l'un ou l'autre Gouvernement soit par un avis de soixante jours, soit par la conclusion d'une autre entente sur le même sujet, soit par l'adoption d'une loi par l'un ou l'autre pays qui serait contraire aux dispositions

107. Voir note 104 supra.

contenues dans l'entente. Cette dernière façon de mettre fin à un accord est extrêmement inusitée. L'adoption d'une loi interne en contradiction avec les termes d'un accord international rend ce dernier inapplicable en droit interne mais, au niveau du droit international, ne met pas fin aux obligations des parties. Dans une telle éventualité, l'Etat qui adopterait une loi incompatible avec les dispositions de l'accord devrait aviser l'autre partie de son intention d'y mettre fin.

En 1932, à Madrid, la Convention internationale des télécommunications et le Règlement général des radio-communications remplaçait la Convention de 1927 et le Règlement y annexé. Afin de mettre à jour l'entente de 1929, un nouvel accord était conclu en forme d'échange de notes fait à Ottawa les 23 avril, 2 et 4 mai 1934. (108) Aucun changement n'intervenait au niveau de la substance de l'entente de 1929. On souhaitait simplement la prolonger en se référant à la nouvelle convention conclue à Madrid.

Paragraphe 2: La reconnaissance réciproque des licences d'amateur

Il est donc possible en vertu des accords mentionnés plus haut de communiquer avec les amateurs

108. Recueil des traités, 1934, no. 5.

américains et de transmettre des messages pour des tierces personnes en respectant certaines conditions.

Qu'arrive-t-il cependant si un amateur américain voyageant au Canada désire communiquer par radio en utilisant soit son propre appareil soit la station d'un amateur canadien? Etant donné le flot important de touristes entre le Canada et les Etats-Unis, cette question est loin d'être théorique.

En vertu d'un accord intitulé: "Convention entre le Canada et les Etats-Unis d'Amérique relative à l'utilisation par les ressortissants de chaque pays de certains appareils ou stations radioélectriques dans l'autre pays" (109), les titulaires de licences d'amateur dûment délivrées par chaque pays pourront utiliser leurs stations d'amateur sur le territoire de l'autre pays. (110) Suivent ensuite les conditions auxquelles est assujetti l'exercice de ce privilège. Qu'il suffise de souligner celle-ci:

a) Chaque amateur étranger pourra être tenu (111) de s'inscrire et de se procurer un permis avant

109. Recueil des traités, 192, no. 7. Accord signée à Ottawa le 8 février 1951, ratification échangées à Washington le 15 mai 1952, date d'entrée en vigueur.

110. Article III de l'Accord.

111. "may be required" dans la version anglaise.

d'utiliser une station d'amateur munie d'une licence délivrée par son gouvernement. (112)

Il faut ici souligner les dispositions pertinentes de la Loi sur la radio et des règlements adoptés pour en faciliter l'application.

Le paragraphe 3(2) de la loi prévoit que

Le Ministre peut, par règlement, exempter des exigences du paragraphe (1) une station ou un appareil de radiocommunications

a) qui se trouvent temporairement au Canada et sont

(i) dûment munis d'une licence par le pays où réside le propriétaire de cette station ou de cet appareil, et

(ii) qui sont la propriété d'une ou plusieurs personnes dont chacune est résident et un citoyen d'un pays qui accorde une exemption réciproque au Canada...

et toute exemption de ce genre peut-être assujettie aux modalités qu'énoncent les règlements.

Voyons maintenant ce que prescrit le règlement à la Partie I, article 14:

112. Voir note 108 supra.

Quiconque est résident et citoyen d'un pays autre que le Canada peut faire fonctionner sa station radio d'amateur ou une station radio d'amateur à l'égard de laquelle le Ministre a délivré une licence, pendant qu'il séjourne au Canada,

a) s'il est titulaire d'une licence appropriée de station d'amateur ainsi que d'une licence ou d'un certificat de radioamateur à l'égard de sa station, délivrés par le gouvernement du pays dont il est citoyen,

b) si le gouvernement du pays dont il est citoyen accorde le même privilège aux citoyens canadiens; et

c) si le Ministre l'autorise par écrit, à faire fonctionner une telle station radio. (113)

Dans le cas qui nous occupe, les citoyens américains éligibles doivent détenir une licence. Les Etats-Unis accordent le même privilège aux citoyens canadiens. Là où le traité utilise l'expression permissive "pourra être tenu de s'inscrire et se procurer un permis", le règlement exige une autorisation du Ministre.

L'autre aspect intéressant à soulever c'est que le traité permet aux amateurs détenteurs de licence d'utiliser leurs propres stations. Le règlement est plus

113. Règlement général sur la radio, Partie I, C.R.C., vol. XIV, C. 1371, à la page 11031.

libéral car il prévoit qu'un amateur non-résident peut aussi utiliser une station à l'égard de laquelle le Ministre a délivré une licence, i.e., une station appartenant à un canadien. Le traité est donc plus restrictif car il ne couvre pas cette possibilité.

Le service amateur est un des services les plus intéressants du point de vue de l'utilisation par des individus du spectre radioélectrique pour entrer en communication avec d'autres individus au delà des frontières nationales. L'utilisation de ce service repose sur une longue tradition et les amateurs de par le monde forme une confrérie fondée sur les mêmes intérêts d'ordre technique et humain. Avec les progrès de la technologie, ils peuvent même utiliser les satellites pour faciliter leurs communications (entre autres, le satellite OSCAR lancé par l'U.R.S.S.). Reconnaisant la valeur de ce service, le gouvernement canadien a conclu toute une série de traités bilatéraux avec une vingtaine de pays afin de permettre les communications pour les tierces personnes ou la reconnaissance réciproque des licences d'amateur. Les ententes canado-américaines dans ce domaine sont parmi les plus anciennes et sont toujours en vigueur, après plus d'un demi-siècle d'application pour l'entente portant sur les communications pour les tierces personnes.

Section II: Le service radio général

Le service radio général est mieux connu sous le vocable anglais "CB" pour "Citizens Band". Des émetteurs récepteurs portatifs de faible puissance installés dans les véhicules moteurs sont utilisés par toute une gamme d'enthousiastes sans compétence technique particulière. Il existe une sous-culture "CB" avec son mode de comportement, sa langue et ses célébrités. Il semble selon les statistiques qu'un ménage américain sur quatre comprend un membre détenant une licence pour ce service.

Paragraphe 1: La reconnaissance réciproque des licences

En 1969, était signé à Ottawa un Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique relatif à l'exploitation de stations radio téléphoniques. (114) Le but de cet Accord était d'établir des règles afin de permettre aux titulaires de licences d'exploiter leurs "stations radiotéléphoniques" dans l'autre pays. Les licences visées sont, pour les Etats-Unis, une licence "pour une station de la classe D du 'Citizens Radio Service'", et pour le Canada, une

114. Recueil des traités, 1970, no. 22. Accord signé le 19 novembre 1969, les instruments de ratification échangés à Ottawa le 24 juillet 1970, date d'entrée en vigueur.

licence "pour une station du service radio général".

Trois conditions sont posées à l'Article I:

a) chaque titulaire en visite devra présenter une demande de permis à l'organisme administratif approprié du gouvernement d'accueil et l'avoir en sa possession avant d'exploiter la station;

b) l'organisme administratif approprié du gouvernement d'accueil peut refuser ou accorder le permis exigé selon les dispositions de l'alinéa a) à sa discrétion et selon des conditions, restrictions et termes qu'il peut imposer, y compris le droit d'annuler le permis à quelque moment que ce soit à sa discrétion;

c) le gouvernement d'accueil peut, à sa discrétion, demander au titulaire en visite des preuves de sa connaissance des règles et des règlements pertinents. (115)

Il faut remarquer le libellé de l'alinéa a): le titulaire "devra présenter une demande de permis... et l'avoir en sa possession avant d'exploiter la station." Alors que dans le traité de 1952 concernant le service amateur l'expression employée était permissive "pourra être tenue... de se procurer un permis", ici l'obtention et la possession du permis sont obligatoires.

115. Idem

L'article 12 (2) du Règlement général concernant la radio, Partie I, spécifie que:

Un citoyen des Etats-Unis peut faire fonctionner au Canada... sa propre station radio à l'égard de laquelle le gouvernement des Etats-Unis a délivré une licence de station de la classe D du Citizens Radio Service et dont l'exploitation au Canada est autorisée par le Ministre. (116)

Cette fois, le texte du traité et la législation déléguée interne sont en accord; l'obtention d'un permis est obligatoire.

L'article II du traité traite des conditions d'exploitation de la station: identification, respect des règlements, etc. l'Article III indique que l'Accord entrera en vigueur à la date de l'échange des instruments de ratification. L'un ou l'autre pays peut y mettre fin en donnant un avis écrit de six mois indiquant son intention de le dénoncer.

Paragraphe 2: Les problèmes administratifs et juridiques

Avec l'afflux des touristes américains au Canada, particulièrement pendant les mois d'été, la délivrance des permis pour le service radio général impose

116. Voir note 112 supra.

un surcroît de travail au ministère des Communications. Après quelques années d'expérience, l'administration canadienne a demandé que le traité soit amendé afin de rendre l'obtention d'un permis facultatif.

Du côté américain, il semble que deux aspects de cette question suscitent des interrogations. D'abord le traité a été ratifié par le Sénat (tout comme le traité de 1952) ce qui veut dire qu'on doit retourner au Sénat pour tout amendement. On a suggéré de mettre fin au traité présentement en vigueur et de conclure un "Executive Agreement" lequel, en droit constitutionnel américain ne nécessiterait pas la ratification du Sénat. Le nouvel accord rendrait l'obtention d'un permis facultatif tel que le demande le Canada. Cette procédure aurait l'avantage d'être assez expéditive car l'Exécutif américain, selon une doctrine majoritaire, aurait le pouvoir de mettre fin aux traités même lorsque ceux-ci ont été ratifiés par le Sénat. Cette dernière solution serait certainement plus attrayante du point de vue administratif que de retourner devant le Sénat pour un amendement.

D'autre part, on semble penser que l'intervention du Sénat est essentielle car la "Communications Act, 1934" ne constituerait pas une base juridique suffisante pour délivrer des permis à des citoyens étrangers afin de leur permettre de faire fonctionner leurs stations radio en territoire américain.

Après plus de cinq ans d'efforts infructueux, les discussions entre le ministère des Communications et la F.C.C. sont toujours dans une impasse. Le ministère des Communications se prépare donc à aborder la prochaine saison touristique sans avoir trouvé de solution à ce problème. Les dispositions du traité seront appliquées et une multitude de permis seront émis aux "C Bers" américains.

Section III: Les services mobiles

D'autres services doivent être mentionnés dans ce chapitre. Se sont les services de radiotéléphones mobiles que l'on peut considérer comme auxiliaires dans la mesure où ils servent de complément à une activité autre que les radiocommunications.

L'entente de 1952 sur la reconnaissance réciproque des licences d'opérateur de radio mentionne, en plus du service amateur, les appareils radioélectriques installés à bord des aéronefs et dans les véhicules. (117)

L'article I mentionne qu'un ressortissant de l'un ou l'autre pays, titulaire d'une licence de pilote et d'une licence d'opérateur radio pourra utiliser les appareils radioélectriques installés à bord d'un aéronef

117. Voir note 108 supra.

immatriculé dans l'autre pays auxiliairement aux fonctions de pilote. Pour des raisons de sécurité et pour s'assurer que les règlements régissant l'utilisation de ces appareils sont respectés, chaque pays pourra exiger la réussite d'un examen des compétences techniques et l'acquisition d'un permis.

Les règlements édictés en vertu de la Loi sur la radio (118) reprennent sensiblement les mêmes dispositions.

L'article II du traité porte sur les stations de radio installées dans des véhicules. Deux catégories sont visées. D'abord les véhicules de sécurité publique (services de police), les véhicules affectés à l'exploitation d'un pipe-line ou d'une entreprise industrielle d'étendant de part et d'autre de la frontière, enfin les véhicules affectés au transport public des personnes et des marchandises. Les stations de radio installées dans ces véhicules et munies de licences pourront être utilisées dans l'un ou l'autre pays par des titulaires de licence de l'un ou l'autre pays pour communiquer, dans l'exercice normal de leurs fonctions, avec des stations situées dans l'un ou l'autre pays. (119)

118. Règlement général sur la radio, Partie I, article 12(1), supra note 112.

119. Idem article 13(1).

L'autre catégorie c'est celle des radio-téléphones utilisés pour le raccordement au service téléphonique public par l'intermédiaire de sociétés exploitantes de radiocommunications. (120)

Ces dispositions sont très importantes d'un point de vue pratique. En effet, les activités commerciales et industrielles canadiennes le long de la frontière, particulièrement au sud de l'Ontario, sont intimement reliées à la vie économique américaine. La frontière devient pratiquement invisible pour des milliers d'individus qui travaillent et vivent dans la région de Windsor-Détroit par exemple. Interdire les radiocommunications entre les stations établies de part et d'autre de la frontière ou ne pas reconnaître les licences émises par l'autre pays serait en un certain sens irréaliste dans la mesure où la loi et les règlements ne pourraient être appliqués de façon efficace qu'avec de multiples contrôles.

L'un de ces moyens de contrôle serait de sceller les appareils radioélectriques installés dans les véhicules qui traversent la frontière. En fait, le Canada et les Etats-Unis ont conclu une entente provisoire à cet

120. Idem article 13(2).

effet en 1947. Un échange de notes fait à Washington les 25 juin et 20 août 1947 (121) prévoyait que les appareils de radiocommunications mobiles installés dans des véhicules traversant la frontière n'avaient pas à être retirés de ces véhicules pourvu qu'ils soient mis sous scellés.

Après la conclusion du traité de 1952, il devenait possible d'abroger cette entente. Cependant la législation interne canadienne étant différente de la législation américaine, les dispositions du traité de 1952 ne couvraient pas tous les cas où la possession des appareils de radiocommunication^d devait être autorisée au Canada.

On a donc mis fin à l'entente provisoire de 1947 tout en spécifiant que, dans les cas non visés par le traité de 1952, le Canada pouvait continuer d'exiger la mise sous scellés des appareils de radiocommunications entrant au Canada dans des véhicules immatriculés aux Etats-Unis. Cette entente est toujours en vigueur. Il semble cependant qu'aucun appareil n'ait été mis sous scellés depuis des années.

121. Recueil des traités, 1974, no. 25

Chapitre IV: La coordination et l'utilisation des
fréquences au dessus de 30 MHz

Au début des années soixante, suite à la Conférence administrative mondiale des radiocommunications de 1959, compte tenu des développements techniques permettant l'utilisation des hautes fréquences, le Canada et les Etats-Unis décidaient de conclure un accord portant sur les bandes de fréquences au dessus de 30 MHz.

Pourquoi avoir limité cet accord aux fréquences au dessus de 30 MHz? On aura remarqué au Tableau I que le mode de propagation change à partir de la bande VHF. Les fréquences plus basses sont réfléchies par l'ionosphère, il est donc très important d'en coordonner l'utilisation au niveau international par l'I.F.R.B. afin d'éviter les brouillages. Il existe bien quelques arrangements administratifs entre le ministère des Communications et la F.C.C. ou l'I.R.A.C., conclus afin de compléter le Règlement des radiocommunications mais essentiellement, l'utilisation des fréquences au dessous de 30 MHz est coordonnée par l'intermédiaire de l'I.F.R.B. Par contre les fréquences au-dessus de 30 MHz se propagent en ligne à vue directe et n'affecte qu'une zone géographique limitée.

Section I: La structure de l'Accord

C'est par un échange de notes fait à Ottawa le 24 octobre 1962 qu'était conclu "l'Accord relatif à la coordination et à l'utilisation des fréquences radiophoniques de plus de trente megacycles par seconde". (122) La note américaine est longue de deux pages. Elle énumère les principes généraux régissant la coordination des bandes visées par l'Accord ainsi que les procédures d'amendement, l'entrée en vigueur et l'abrogation de l'Accord. La note comprend une Annexe technique; cette dernière contient une liste des bandes de fréquences, des organismes ou voies de coordination autorisés et des arrangements régissant l'utilisation de chacune des bandes.

L'Accord a été amendé par un échange de notes datées des 16 et 27 juin 1965. (123) Seule l'Annexe technique a été amendée.

Paragraphe 1: Le contenu de la note

On commence d'abord par y réaffirmer le principe fondamental de la souveraineté.

122. Recueil des traités, 1962, no. 15. Dans la suite du texte, on utilisera l'expression exacte en français qui devrait être "les fréquences radioélectriques au dessus de 30 MHz".

123. T.I.A.S. 5205; 13 UST 2418.

... On a reconnu le droit souverain de chaque pays de régler sa propre utilisation des fréquences.

On énonce aussi l'intérêt mutuel que les deux pays ont à coordonner l'utilisation du spectre radio-électrique:

... les représentants ont reconnu que les deux pays avaient mutuellement intérêt à éviter une interférence nuisible pour leurs services... (124)

Suivent ensuite les principes qui vont gouverner l'utilisation des bandes de fréquences au dessus de 30 MHz. D'abord les deux pays reconnaissent les arrangements déjà en vigueur tel qu'ils apparaissent à l'Annexe technique. Ils établiront des procédures visant à coordonner l'utilisation des bandes visées lorsqu'ils le jugeront souhaitable et autant que possible adopteront des plans communs d'attribution des fréquences. Des bandes supplémentaires, pour lesquelles on doit élaborer des procédures de coordination ou des plans d'attribution des fréquences, pourront être ajoutées à l'Annexe technique avec mention des organismes compétents (paragraphe 5 de la note). Pour ce faire, il faudra se conformer aux procédures d'amendement

124. Voir note 121 supra.

spécifiées au paragraphe 12. On y prévoit deux modes d'amendement:

- (1) pour ajouter des bandes supplémentaires à l'Annexe technique tel que prévu au paragraphe 5, il faut procéder par échange de notes entre les deux Gouvernements (paragraphe 12(a));
- (2) les procédures de coordination pour une bande déjà mentionnée (paragraphe 6(b)) peuvent être modifiées administrativement par les organismes compétents (paragraphe 12(b)). Tout amendement effectué de cette façon doit être porté à la connaissance du ministère des Affaires extérieures et du Département d'Etat des Etats-Unis (paragraphe 12(c)).

Deux services sont explicitement exclus du cadre de cet Accord: la radiodiffusion et le service de radio amateur. Comme on l'a, déjà vu, la radiodiffusion fait l'objet d'accords séparés. Quant au service amateur, les règles auxquelles il est soumis sont bien différentes de celles envisagées ici.

Au paragraphe 11, on précise que la note n'affecte ni ne remplace aucun autre accord international

applicable aux télécommunications auquel l'un ou l'autre pays serait partie.

Enfin, il est possible de mettre fin à l'entente en donnant à l'autre partie un préavis écrit de douze mois de son intention d'y mettre fin.

Paragraphe 2: L'Annexe technique

Tel que mentionné plus haut, l'Accord a été amendé le 24 juin 1965 mais seule l'Annexe technique a été révisée. Cette dernière comprend essentiellement deux parties: la liste des bandes de fréquences avec les organismes ou voies de coordination correspondant à chaque bande ainsi qu'une indication de l'arrangement qui gouverne l'utilisation et la coordination de la bande. Ainsi la bande 150.8 à 174 MHz utilisée pour les services fixes et mobiles est coordonnée par la F.C.C. et le ministère des Transports (125) selon les termes de l'Arrangement A intitulé "Arrangement entre le ministère des Transports et la "Federal Communications Commission" en vue d'échanges de renseignements sur les assignations de fréquences et d'observations techniques sur les fréquences qu'on se proposerait d'assigner près de la

125. Maintenant, bien sûr, le ministère des Communications.

frontière canado-américaine dans certaines bandes supérieures à 30 Mc/s. (126)

L'utilisation de la bande 420 à 450 MHz, utilisée pour la radiolocalisation (les radars militaires opèrent dans cette bande) est coordonnée par le "Joint Chief Staff" des Etats-Unis et le Comité d'état-major canadien (i.e. le ministère de la Défense nationale) selon les termes de l'Arrangement C intitulé "Arrangement concernant la coordination des fréquences utilisées par les installations fixes de radar." (127)

Trois autres arrangements sont aussi annexés: l'Arrangement B intitulé "Arrangement entre le ministère des Transports, la "Federal Communications Commission" et la "Federal Aviation Agency" en vue d'échanges de renseignements sur les assignations de fréquences et d'observations techniques sur des fréquences qu'on se proposerait d'assigner près de la frontière canado-américaine". (128) Notons ici que la "Federal Aviation Agency" est chargée aux Etats-Unis de la sécurité aérienne et de la gestion des aéroports.

126. Voir note 122 supra.

127. Idem

128. Idem

Enfin, l'Arrangement D, conclu entre le ministère des Transports et l'I.R.A.C., gouverne l'utilisation de certaines fréquences au-dessus de 30 MHz le long de la frontière.

Rappelons qu'au paragraphe 1 de la note, les deux pays affirmaient reconnaître les ententes déjà en vigueur. Certains des arrangements mentionnés étaient en vigueur depuis plusieurs années. Ainsi l'Arrangement A avait été adopté par correspondance en mai 1950, révisé à Ottawa en mars 1962 et modifié à nouveau à Washington en octobre 1964. L'Arrangement D avait été conclu à Washington en juin 1956, révisé à Ottawa en mars 1962 et à nouveau modifié à Washington en octobre 1964. Ces arrangements ont donc été négociés et conclus entre des partenaires différents et ont évolué de façon indépendante les uns des autres afin de répondre à des besoins particuliers. Tel qu'il est prévu au paragraphe 12 (b), ils peuvent être modifiés par les agences responsables de leur application sans qu'il soit nécessaire d'amender l'échange de notes lui-même.

Paragraphe 3: La structure des arrangements

Les arrangements sont essentiellement des documents de nature technique. Ils comportent des dispositions portant sur les sujets suivants:

a) La zone de coordination

Une zone géographique le long de la frontière est définie. Plus ou moins large dépendant du service, des caractéristiques de la propagation et des paramètres techniques généralement autorisés. L'Arrangement C ne comprend pas de zone de coordination car les radars visés sont utilisés pour la défense du continent nord-américain. Ils sont assez puissants et dirigés vers le nord. Leur importance stratégique, les puissances utilisées ainsi que leur sensibilité rend extrêmement difficile le partage de la bande avec d'autres services.

b) L'échange de renseignements techniques

On fait la liste des renseignements techniques nécessaires pour effectuer la coordination des nouvelles assignations de fréquences (puissance, hauteur d'antenne, coordonnées géographiques, etc.). Des renseignements supplémentaires sont parfois nécessaires. Tous les trois mois des listes d'assignations sont échangées entre les agences afin que chacune sache quelles stations doivent être protégées par une nouvelle assignation.

c) Les brouillages nuisibles

On décrit les procédures à employer pour résoudre les cas de brouillages nuisibles. Ces procédures impliquent même des épreuves effectives d'émission c'est-à-dire qu'on procédera à des tests visant à mesurer les

émissions de signaux radioélectriques et à en évaluer l'impact sur une station qui subit des brouillages.

Paragraphe 4: Les révisions nécessaires

On a déjà mentionné que les bandes de 406.1 à 430 MHz et de 806 à 890 MHz seront dorénavant utilisées pour les services mobiles. (129) Il serait donc nécessaire d'amender l'Annexe technique afin d'inclure ces bandes à la liste des bandes sujettes à coordination, avec une indication de l'arrangement régissant la coordination ou encore l'addition de nouveaux arrangements.

En décembre 1977, le sous-ministre des Communications concluait un arrangement administratif par échange de lettres avec la F.C.C. Cet arrangement portait sur la coordination et l'utilisation de la bande 128.8 à 132 MHz pour le service aéronautique mobile. Intitulé "U.S.A./Canada Interim Channelling Arrangement for the Aeronautical Mobile (R)/Enroute Service Utilizing 25 kHz channels for the band 128.8125 - 132.0125 MHz" cet arrangement contient des procédures de coordination provisoires valables jusqu'à la révision de l'Accord

129. Communiqué de presse, SUPRA note 99

relatif à la Coordination et à l'utilisation des fréquences au dessus de 30 MHz. (130)

Il y a certainement d'autres bandes de fréquences dont l'utilisation est probablement coordonnée au niveau administratif de façon informelle et qui devraient être introduites dans une Annexe technique mise à jour.

Depuis 1965, des changements se sont produits au niveau de la structure gouvernementale pour ce qui a trait à la gestion du spectre radioélectrique. la création du ministère des Communications et la réorganisation du ministère de la Défense nationale au Canada, la création de la N.T.I.A. aux Etats-Unis. Toute révision de l'entente devrait refléter ces changements.

D'autre part, lors de la Conférence administrative mondiale des radiocommunications de 1979, un nouveau tableau d'attribution des bandes de fréquences a été adopté au plan international et entrera en vigueur au début de 1982. Le Canada et les Etats-Unis doivent maintenant préparer les nouveaux tableaux d'attribution nationaux qui intégreront les changements effectués par la C.A.M.R. de 1979. Entre autres, des bandes au-dessus

130. Le texte de cet arrangement est conservé au dossier intitulé: "Canada/USA Coordination Agreement", au ministère des Communications, Ottawa.

de 36 GHz, les plus hautes fréquences mentionnées à l'Annexe technique, ont été attribuées à certains services. De nouveaux arrangements seront donc nécessaires. Tous ces changements rendent urgent une révision en profondeur de l'Accord.

Enfin, des progrès techniques importants sont intervenus depuis 1965: qu'il suffise de mentionner l'avènement des réseaux de satellites et l'utilisation croissante de la technique d'émission à bande latérale unique ("single side band"). Ces progrès techniques nécessiteront aussi des modifications des procédures de coordination. Des tentatives de révision ont été faites en 1973 mais sans succès.

Section II: Commentaires

Voici une entente majeure pour la gestion du spectre radioélectrique le long de la frontière canado-américaine. Elle couvre la moitié des bandes de fréquences utilisables. Des services fixes et mobiles essentiels sont soumis à la coordination effectuée en vertu de cet accord.

La structure est originale et applique le concept de l'accord-cadre. Un échange de notes formel a permis de rationaliser des arrangements administratifs existants tout en permettant d'y ajouter de nouveaux.

Les procédures d'amendements permettent une certaine flexibilité aux agences gouvernementales directement responsables de l'application des termes de l'entente. Il est dommage que cette flexibilité n'ait pas été utilisée pleinement. En effet des changements ont été apportés au niveau administratif qui n'apparaissent pas lorsqu'on examine la plus récente version de l'Accord. Par exemple, pratiquement tous les formulaires annexés aux arrangements ont été modifiés. Le ministère des Affaires extérieures n'en a jamais été avisé.

Autre exemple: la bande de 410 à 420 MHz n'est pas mentionnée dans la liste des bandes de fréquences coordonnées. En vertu d'un échange de lettres entre le service de la réglementation des télécommunications du ministère des Communications et la direction chargée de la coordination internationale de l'I.R.A.C., l'utilisation de cette bande fait l'objet d'une coordination selon les termes de l'Arrangement D. (131)

La connaissance théorique acquise à la lecture de l'échange de note officiel et des arrangements est constamment remise en question dès qu'on se penche sur la façon avec laquelle ils sont appliqués en pratique. Etant donné cette situation, il faut se demander s'il ne

131. Voir la copie de cette lettre à l'Annexe B.

serait pas avantageux de prévoir dans une entente future, un mécanisme de révision périodique. A titre d'exemple, tous les cinq ans, une commissions se réunirait afin de mettre à jour les termes de l'entente. Une autre possibilité consisterait à prévoir une durée limitée pendant laquelle l'entente serait en vigueur. La nécessité de conclure un nouvel accord pourrait être une incitation à effectuer les révisions appropriées.

Au cours de 1981, des consultations bilatérales entre le Canada et les Etats-Unis viseront à harmoniser autant que possible les nouveaux tableaux d'attribution des bandes de fréquences afin de faciliter la coordination le long de la frontière tout en répondant aux besoins spécifiques de chaque pays. A la suite de ces consultations, des négociations seront entreprises afin de mettre à jour l'Accord présentement en vigueur. Idéalement, un nouvel accord devrait entrer en vigueur simultanément avec l'entrée en vigueur des Actes finals de la C.A.M.R. de 1979 c'est-à-dire au début de 1982.

Chapitre V: L'utilisation des satellites nationaux pour les télécommunications trans-frontières

Avec la création de Télésat en 1969 et le lancement du premier satellite Anik A en 1972, le Canada devenait le premier pays à se doter d'un système de

satellites de communications pour ses télécommunications nationales. A cette époque, les Etats-Unis n'avaient pas encore mis en orbite le premier des nombreux systèmes qu'ils possèdent maintenant. La F.C.C. n'avait pas encore adopté sa fameuse décision concernant l'établissement des systèmes de satellites sur une base de concurrence que l'on appellera plus tard "the open skies policy".

Les négociations de l'accord d'INTELSAT (132) venaient de se terminer et on se préoccupait surtout de la viabilité du régime provisoire récemment mis sur pied afin d'assurer un système commercial mondial de télécommunications par satellites. C'est donc en gardant à l'esprit cette situation générale que nous allons examiner les conditions d'utilisation des satellites nationaux pour les télécommunications entre le Canada et les Etats-Unis.

Section I: L'Accord d'INTELSAT

C'est le 20 août 1971, à Washington, qu'était signé l'Accord relatif à l'Organisation Internationale de Télécommunications par Satellites (INTELSAT).

132. Accord relatif à l'Organisation Internationale de Télécommunications par Satellites (INTELSAT), Recueil des traités, 1973, No. 10.

La création d'INTELSAT avait pour objet la mise sur pied d'un système commercial mondial de télécommunications par satellites afin de fournir des services publics de télécommunications internationales, sans discrimination, à toutes les régions du monde. (133) Afin de protéger la viabilité financière et la nature commerciale du système, les Parties à l'Accord s'engageaient à ne pas utiliser d'installations distinctes de celles d'INTELSAT pour leurs services publics de télécommunications internationales sans consulter l'Assemblée des Parties c'est-à-dire l'organe suprême de l'organisation.

En effet, l'article XIV, intitulé "Droits et obligations des membres", au paragraphe (d) prévoit ce qui suit:

Dans la mesure où toute Partie, tout Signataire ou toute personne relevant de la juridiction d'une Partie se propose individuellement ou conjointement de mettre en place, d'acquérir ou d'utiliser des installations de secteur spatial distinctes de celles du secteur spatial d'INTELSAT pour répondre à ses besoins en matière de services publics de télécommunications internationales, la Partie ou le Signataire intéressé doit, avant la mise en place, l'acquisition ou l'utilisation de

133. Voir article III (a) de l'Accord INTELSAT, note 131, supra.

telles installations, fournir tous renseignements pertinents à l'Assemblée des Parties et la consulter, par l'intermédiaire du Conseil des Gouverneurs, afin d'assurer la compatibilité technique desdites installations et de leur exploitation avec l'utilisation par INTELSAT du spectre des fréquences radio-électriques et de l'espace orbital pour son secteur spatial, existant ou planifié ainsi que d'éviter tout préjudice économique considérable au système mondial d'INTELSAT. Après une telle consultation, l'Assemblée des Parties, tenant compte de l'avis du Conseil des Gouverneurs, fait part, sous forme de recommandations, de ses vues quant aux considérations énoncées dans le présent paragraphe ainsi qu'à l'assurance que la fourniture ou l'utilisation desdites installations ne pourra compromettre l'établissement de liaisons directes de télécommunications entre tous les participants par le secteur spatial d'INTELSAT. (134)

Donc si une Partie (c'est-à-dire un Etat à l'égard duquel l'Accord est en vigueur) ou un Signataire (c'est-à-dire un organisme de télécommunication désigné par une Partie et qui a signé l'Accord d'exploitation - au Canada, la Société Téléglobe a ainsi été désignée), veut utiliser un satellite autre qu'un satellite d'INTELSAT pour effectuer des télécommunications publiques inter-

134. Voir note 131 supra.

nationales, cette Partie doit consulter l'Assemblée des Parties.

Cette consultation porte sur deux questions: la compatibilité technique du système envisagé avec le système INTELSAT et la possibilité d'un préjudice économique considérable pour INTELSAT. En effet, si une partie importante du trafic européen s'effectuait par l'intermédiaire d'un satellite français par exemple, une part importante des revenus d'INTELSAT seraient ainsi détournés, pénalisant par le fait même tous les autres utilisateurs du système.

La seule véritable obligation des Parties est une obligation de consulter l'Assemblée des Parties laquelle fait une recommandation. Il n'est mentionné nulle part que, au cas où l'Assemblée des Parties formulerait une recommandation négative, la Partie intéressée devrait renoncer à ses projets.

Avant de conclure cette section, il faut souligner les obligations prévues aux paragraphes (c) et (e) du même article XIV. (135) Le paragraphe (c) stipule que le Conseil des Gouverneurs doit être consulté par toute Partie désirant utiliser des installations distinctes de celles d'INTELSAT pour ses télécommunications nationales afin d'assurer la

135. Voir note 131 supra.

compatibilité technique des différents systèmes. Au paragraphe (e), on prévoit le même type de consultation (toutefois l'Assemblée des Parties est consultée cette fois-ci) aux fins de compatibilité technique pour tout système destiné aux télécommunications spécialisées (et non publiques nationales ou internationales). (136)

Section II: L'échange de lettres de 1972

En novembre 1972, la nouvelle société Télésat s'apprêtait à placer en orbite le premier satellite ANIK A. Ce satellite devait être lancé par une fusée américaine aux conditions prévues dans un aide-mémoire daté du 20 mars 1969 (voir Annexe C) lequel stipulait que le système de satellites était purement national, les coûts encourus par les Etats-Unis seraient remboursés par Télésat Canada. Le gouvernement canadien coordonnerait la position orbitale et les caractéristiques techniques du système avec l'Union internationale des télécommunications

136. Les termes du paragraphe (e) ont été utilisés en 1980 lorsque le Canada a consulté INTELSAT au sujet de l'utilisation du satellite ANIK par la société américaine Satellite Business System qui voulait effectuer des expériences utilisant de l'équipement fonctionnant dans la bande de 12 GHz afin de mettre au point son propre système. Les coordonnées orbitales et les caractéristiques techniques du satellite canadien ayant déjà fait l'objet d'une consultation en vertu du paragraphe (c), ces expériences ne posaient aucun problème à INTELSAT.

et avec le Consortium international de télécommunications par satellites (prédécesseur provisoire d'INTELSAT) aux fins de compatabilité technique.

A cette époque, afin de confirmer que Télésat voulait amender ses lettres patentes et de bien spécifier les obligations du Canada et des Etats-Unis conformément à l'Accord d'INTELSAT, (137) trois lettres (138) étaient échangées entre les administrations canadienne et américaine. La première datée du 6 novembre 1972 était signée par messieurs K.B. Williamson, ministre à l'ambassade du Canada à Washington et F.G. Nixon, administrateur au bureau de la gestion des télécommunications du ministère des Communications.

Elle stipulait que les objets de la Société Télésat seraient amendés afin de pouvoir desservir des destinations situées hors du Canada. Ceci d'autant plus que certains intérêts américains ayant demandé l'autorisation de la F.C.C. pour lancer leur propre système de satellites, voulaient utiliser le satellite ANIK A afin de pouvoir desservir leurs clients entre temps.

137. Voir note 131 supra.

138. Voir Annexe D

Puisque les satellites de Télésat ne devaient à l'origine servir qu'au trafic intérieur canadien, on limitait les utilisations entre le Canada et l'étranger à des situations qualifiées de "incidental and peripheral to the main Canadian domestic service of the Corporation". Pour tout service impliquant les Etats-Unis, on prévoyait en outre que l'approbation du gouvernement américain serait nécessaire. Enfin, tout service à des destinations situées aux Etats-Unis ne serait approuvé que dans les cas où les systèmes de satellites américains seraient insuffisants. On soulignait que tout service international fourni par Télésat serait soumis aux obligations du Canada prévues à l'Accord d'INTELSAT (139) qui devait entrer en vigueur sous peu.

Un paragraphe de cette lettre du 6 novembre 1972 expliquait la procédure d'amendement des lettres patentes de Télésat Canada. Enfin on confirmait que conformément aux conditions prévues dans l'aide-mémoire de 1969, les satellites canadiens ne seraient utilisés que pour les télécommunications internes, seuls services que Télésat Canada serait autorisés à fournir au 9 novembre, date prévue du premier lancement.

139. Voir note 131 supra.

Le projet d'amendement aux lettres patentes de Télésat Canada était annexé à la lettre précitée. (140)

Le paragraphe (1) de l'article 5 de la Loi de la Télésat Canada était abrogé et remplacé par le paragraphe suivant:

La Société a pour objet de créer des systèmes de télécommunications par satellite pouvant fournir, sur une base commerciale, des services de télécommunications

(a) entre des endroits situés au Canada;

et

(b) sous réserve des conventions intergouvernementales appropriées, à et entre d'autres endroits. (141)

La réponse américaine datée du 7 novembre (142) posait les conditions suivantes au lancement du satellite canadien: (1) avant de commencer à fournir un service de nature internationale, l'Assemblée des Parties d'INTELSAT devrait faire une recommandation favorable par une majorité des deux tiers, (2) au cas où la recommandation n'est pas favorable, si les gouvernements canadien et

140. Ces amendements ont été effectués par le ministre de la Consommation et des Corporations le 15 novembre 1972 et inscrits au registre le 28 novembre 1972.

141. Idem

142. Voir note 131 supra.

américain appuient la proposition, ils pourront considérer que leurs obligations en vertu de l'Accord INTELSAT ont été remplies ou (3) dans les cas où l'Assemblée des Parties ne formule pas une recommandation favorable et le gouvernement américain n'appuie pas la proposition canadienne, le Canada peut considérer qu'il a rempli ses obligations envers INTELSAT; le gouvernement américain pourra décider d'appuyer la proposition modifiée par le Canada à la lumière des commentaires faits par l'Assemblée des Parties d'INTELSAT.

De plus, reconnaissant qu'il est dans l'intérêt des deux pays de permettre, dans certaines circonstances, à leur systèmes de satellites respectifs de fournir de l'aide à ceux de l'autre pays, on énumère trois cas où le trafic entre le Canada et les Etats-Unis serait permis. Le premier couvre le cas d'un bris catastrophique, le second le cas où un des deux pays n'a pas de système ou fait face à une pénurie temporaire de capacité enfin le dernier (mais non le moindre, car c'est le cas le plus souvent évoqué);

... the extension of service to a point or points in the other country where such service was incidental and peripheral to the provision of what was clearly and essentially a domestic service. (143)

143. Voir note 131 supra.

L'interprétation de cette phrase varie selon que l'on met l'accent sur la nature incidente du service ou sur la nature essentiellement nationale du service que l'on étend ainsi.

L'instauration d'un service prévu ci-haut doit faire l'objet d'une approbation des deux gouvernements. Cette lettre américaine du 7 novembre, la plus longue et la plus détaillée (visiblement rédigée avec le plus grand soin) conclue en disant que cet échange de lettre constitue une "convention intergouvernementale" au sens où l'entend l'amendement proposé à la Loi de la Télésat Canada.

Le 8 novembre, une courte lettre de l'ambassade canadienne confirmait les termes de la lettre américaine.

(144)

Il ne faut jamais oublier qu'au moment de cet échange, aucun système de satellite américain n'était en orbite. La position américaine était donc extrêmement protectionniste. Les autorités américaines ne voulaient en aucun cas créer une situation où Télésat pouvant offrir ses services librement couperait l'herbe sous le pied des entreprises américaines d'où cette lourde insistance sur

144 Voir copie de cette lettre à l'Annexe D.

la nature essentiellement nationale des services de télécommunications fournis par Télésat. Des systèmes américains auraient été déjà en orbite que les conditions posées par les américains auraient sans doute été moins contraignantes. Il ne faut pas oublier d'autre part la toute récente création d'INTELSAT (l'enfant que les Etats-Unis avaient enfin mis au monde sous l'impulsion de COMSAT) (145) dont il fallait assurer la viabilité politique et économique. Une des considérations majeures qui ont poussé le gouvernement canadien à accepter ces conditions tient au fait que Télésat dépend des fusées de la NASA pour placer en orbite ses satellites. Il n'y a encore aujourd'hui que les soviétiques qui pourraient concurrencer les américains. Peut-être avec l'avènement de la fusée européenne Ariane verra-t-on la situation changer.

Enfin, dans certains milieux on considère que les télécommunications par satellites entre le Canada et les Etats-Unis devraient être fournies par Téléglobe Canada et COMSAT par l'intermédiaire du système INTELSAT.

145. COMSAT est une entreprise quasi-publique établie par la "Communications Satellite Act" de 1962 afin de promouvoir la mise en place d'un système international de communications par satellites en collaboration avec tous les autres pays intéressés. Voir article 102 (a) et (c) de la loi précitée, (47 U.S.C., 701-744).

Cependant, les satellites d'INTELSAT ne couvrent pas entièrement ni adéquatement l'Amérique du nord pour fournir ces services. D'autre part, les entreprises de télécommunications des deux côtés de la frontière répondent que, même si la technologie évolue, ce n'est pas une raison pour confier au groupe Téléglobe/COMSAT/ - INTELSAT un service qu'il a jamais fourni. Le R.T.T. détenant des intérêts dans Télésat Canada préférerait lui voir confier tout le marché des télécommunications par satellites entre le Canada et les Etats-Unis avec un accord d'interconnexion avec une entreprise américaine. Ces arrangements seraient plus conformes à ce qui existe déjà pour les télécommunications terrestres.

On a fait souvent référence à cet échange de lettres en le qualifiant d'accord international. Il est donc important de souligner la nature administrative de cet arrangement qui n'est pas un accord liant le gouvernement canadien en droit international. Aucun décret du gouverneur en conseil n'en a autorisé la signature. Enfin aucune législation, sauf les amendements apportés aux objets de la Société Télésat Canada. (146) n'a été adoptée, aucun règlement édicté afin d'en traduire le contenu sur le plan du droit interne.

146. Voir note 138 supra.

Section III, La situation actuelle

Au cours des années soixante-dix, les systèmes de satellites de communications se sont multipliés dans le ciel américain. La décision de la F.C.C. d'ouvrir ce secteur des télécommunications à la concurrence a porté ses fruits et l'utilisation des satellites est devenue un fait courant de la vie américaine. L'une des opérations les plus rentables consiste à transmettre par satellite des émissions de télévision aux systèmes de cablo-distribution disséminés à travers le pays ou encore à distribuer de la programmation spécialisée telle que films, opéra, matchs de sport, sans publicité, sur abonnement. La F.C.C. ayant déréglementé l'utilisation des stations terriennes réceptrices elles se sont multipliées et leur coût a baissé en conséquence. Les faisceaux d'ondes des satellites américains couvrent non seulement le territoire canadien adjacent où réside la grande majorité des canadiens mais les satellites qui transmettent aussi vers l'Alaska, couvrent pratiquement tout le Canada habité. Les habitants des localités éloignées des grands centres ont ainsi très vite réalisé qu'en achetant pour environ dix mille dollars une station terrienne, ils pouvaient capter les signaux des satellites américains et avoir enfin accès à des émissions de télévision comparables et même supérieures à celles disponibles dans

les grandes villes canadiennes situées le long de la frontière américaine.

Ces stations terriennes réceptrices captent donc, sans licence délivrée en vertu de la Loi sur la radio, des signaux transmis par des satellites fixes, signaux que normalement seuls les abonnés sont autorisés à recevoir. Cette situation soulève un certain nombre de questions:

1) Est-il nécessaire d'obtenir une licence en vertu de la Loi sur la radio pour utiliser une station terrienne capable de capter les signaux des satellites américains?

2) Est-ce que la transmission au Canada, de signaux par les satellites américains constitue un trafic de télécommunications publiques tel que défini par l'Accord d'INTELSAT? Ou encore est-ce que la réception des signaux des satellites américains par des stations terriennes au Canada est sujette à l'application de l'article XIV (d) dudit accord?

3) Un tel trafic est-il contraire aux termes de l'échange de lettres de 1972?

4) Les personnes qui reçoivent les signaux des satellites américains sans abonnement, donc sans permission, contreviennent-elles aux dispositions de la Loi sur

la radio et de la Convention internationale des télécommunications protégeant le secret des télécommunications?

5) Enfin, ces satellites sont-ils des satellites de télécommunications ou des satellites de radio diffusion directe? Dans le second cas, si les signaux transmis constituent de la "radiodiffusion" au sens de la Loi sur la radio, aucune licence n'est requise et il n'y a pas d'infraction concernant le secret des télécommunications.

Toutes ces questions sont présentement au coeur d'une cause impliquant le ministère de la Justice fédéral et une société de Burnaby en Colombie-britannique. (147)

La véritable question semble être de déterminer si les signaux transmis par les satellites tombent dans la catégorie des "radiocommunications" ou constitue de la "radiodiffusion" i.e. sont destinés à la réception directe par le public en général.

A cet égard, il ne faut pas oublier que la Cour Suprême du Canada s'est déjà penchée sur cette question dans les causes concernant la cablo-distribution. Elle a décidé, qu'indépendamment des moyens utilisés, les

147. R. vs Lougheed Village Holdings Ltd., 1981, Provincial Court of British Columbia, Criminal Division, Holden et Burnaby, No. 16350.

entreprises de cablo-distribution ne sont qu'un "maillon d'une chaîne qui va jusqu'aux abonnés qui reçoivent les émissions à leurs postes de télévision". (148)

Ainsi dans la mesure où les signaux transmis par les satellites consistent en émissions de télévision destinées aux petits écrans, il s'agirait de radio-diffusion, indépendamment du fait qu'ils soient transmis par un satellite fixe (destiné aux télécommunications d'un point à un autre) et non d'un satellite de radiodiffusion directe.

C'est un problème complexe soulevant des questions de juridiction, de définition de termes fondamentaux et de politique générale de communications au Canada.

Contentons-nous de souligner qu'aucun des accords et arrangements pertinents n'a été intégré au droit interne canadien sous forme de loi ou de règlement. La seule base statutaire sur laquelle peut s'appuyer le ministère de la Justice est la Loi sur la radio. Même la politique concernant l'octroi des licences aux stations terriennes est une politique et rien d'autre.

148. La Régie des services publics C. Dionne, (1978)
2 R.C.S., à la page 198.

L'administration américaine (F.C.C., N.T.I.A. et Département d'Etat conjointement) décidait au cours de 1980, face à une série de demandes des entreprises américaines de télécommunications utilisant des satellites pour étendre leurs services à des endroits situés au Canada de réviser les arrangements existants et d'adopter une nouvelle politique qui tiendrait compte de tous les nouveaux éléments du problème. Cette nouvelle politique n'est toujours pas mise au point. Avec le changement d'administration et la nomination de nouveaux fonctionnaires aux postes de commande, il ne faut pas s'attendre à une véritable politique avant la fin de 1981, peut-être 1982.

Entretiens, la technologie progresse à un rythme accéléré et les comportements sociaux s'adaptent plus rapidement que les lois et la réglementation.

CONCLUSION

Communications is community.
Without it there can be no
functioning organized society,
whether it is a hive of bees, a
group of boy scouts, a women's
institute, a bar association or a
nation. Indeed, a community can
extend only as far as it is
possible for its members

effectively to transmit information, knowledge and ideas to each other. (149)

Au début de cette étude, on a annoncé l'avènement d'une nouvelle révolution qui nous fera passer de l'ère industrielle à celle de l'information et des communications. Une société où l'information - la production, le traitement, l'accès, la protection, la possession de l'information - sera au coeur de l'activité économique et sera synonyme de richesse et de pouvoir pour les individus et pour les nations. Déjà une proportion de plus en plus importante de la population des pays industrialisés travaille dans des secteurs reliés à l'information (banques, services financiers, traitement des données, radiodiffusion, films, édition, enseignement etc.). Dans ce contexte, les télécommunications deviennent un secteur stratégique de cette société de l'information et des communications tout comme l'industrie de l'automobile et celle de la pétro-chimie l'ont été jusqu'à maintenant. Les réseaux de télécommunications constituent le système nerveux du village global.

149. Lester B. Pearson, cité par Jean d'ARCY dans son allocution intitulée: A Challenge to Communicators, prononcée à l'occasion de la conférence annuelle de l'Institut international des communications à Londres en 1979 (non publiée).

L'impact des télécommunications et particulièrement des nouvelles technologies - satellites, fibre optique, télévision interactive, commutation numérique etc. - est en train de transformer complètement la notion traditionnelle de souveraineté. Jusqu'à maintenant, celle-ci était surtout conçue en fonction du territoire géographique et des institutions politiques. De plus en plus les Etats modernes commencent à évaluer leur souveraineté en fonction du contrôle et de l'intégrité de l'information produite et consommée par leurs citoyens et leurs institutions. Ainsi voit-on apparaître les nouveaux concepts de souveraineté culturelle, d'équilibre des mouvements transfrontières d'informations. Le Nouvel ordre international de l'information commence à être évoqué aux Nations Unies, à l'U.N.E.S.C.O., à l'O.C.D.E. et à l'U.I.T. Cet équilibre est un souci constant des relations entre le Canada et les Etats-Unis.

There is probably no part of the world that is more interlinked by information than North America, and in particular, the United States and Canada. For Canada, nation-building has always been a process of tying east and west together; at the same time the economic and cultural pulls have been decidedly north-south... Whether the flow of information is in print or electronic form, and whatever its modewire, cable, or satellite - the flow is, from a Canadian standpoint, more than a flow: it is an onrushing flood of information of overwhelming social, economic, and cultural

significance. The problems that arise for Canada, in trying to derive maximum benefit from this outpouring of information and yet stimulate the development of its own cultural values, are exceptionally difficult and possibly unique in scale. Nevertheless, it would be wrong to assume that the Canadian experience is of no significance for other countries where geographic and economic facts are more or less dissimilar. In all probability, the opposite is true. The difficulties that arise for Canada in the North American context and the number of avenues to possible solutions here are undoubtedly relevant in other areas. (150)

Dans ce contexte, quel est le rôle, la place, l'importance des ententes bilatérales que nous venons d'étudier?

Traditionnellement, ces ententes se sont limitées aux questions d'ordre technique; elles ont été appliquées et interprétées, le plus souvent même rédigées par des ingénieurs et des techniciens spécialisés dans leur domaine; elles ont aussi consacré la place prépondérante de l'entreprise privée en Amérique du nord. Il faut reconnaître que tout fonctionne très bien, remar-

150. GOTLIEB, A., DALFEN, C., KATZ, K., "The Transborder Transfer of Information by Communications and Computer Systems: Issues and Approaches to Guiding Principles", American Journal of International Law, vol. 68 (1974), p. 229.

quablement bien. Cependant, les questions qui se poseront, qui commencent déjà à se poser, aux gouvernements et aux citoyens, ne sont plus d'ordre technique mais bien plutôt d'ordre économique, social et politique. Ceci pour deux raisons: la première, déjà évoquée plus haut, tient au rôle central que les télécommunications auront à jouer dans l'économie de demain; la deuxième vient du fait que le spectre radioélectrique, cette ressource naturelle limitée, commence à montrer ses limites. En effet, les coûts d'accès et d'utilisation du spectre croissent au fur et à mesure que le nombre des utilisateurs augmente. Tout comme pour les hydrocarbures, les télécommunications, que nous avons prises pour acquis, dont nous avons de plus en plus besoin dans nos vies quotidiennes, risquent de remettre en cause des concepts acceptés comme quasi-immuables. Les communications et l'information qu'elles véhiculent sont accessibles comme jamais elles ne l'ont été grâce aux nouvelles technologies. Les relations entre les individus et l'Etat et entre les nations s'en trouvent radicalement modifiées.

Il serait donc essentiel non seulement de réviser en profondeur ces ententes bilatérales afin de les mettre à jour mais encore de revoir les principes qui les soutendent. Cet examen aurait pour but de se demander s'ils répondent toujours aux problèmes qui se poseront

demain ou s'il est nécessaire de les adapter ou de les remplacer.

Commençons ici une revue sommaire des révisions nécessaires. En première place viennent les changements qui auraient dû être effectués il y a déjà quelques années afin de refléter les nouvelles réalités politiques et administratives résultant des changements institutionnels survenus tant au Canada qu'aux Etats-Unis. A titre d'exemple, mentionnons la création du ministère des Communications, la fusion des trois armes au sein du ministère de la Défense nationale, la création de la N.T.I.A., l'émergence des nouvelles entreprises spécialisées de télécommunications, la multiplication des satellites nationaux etc.

D'autres révisions s'imposent afin de tenir compte de l'évolution extrêmement rapide de la technologie dans ce domaine. Celle-ci évoluant à un rythme accéléré, le droit national et les ententes internationales doivent s'ajuster continuellement à de nouvelles situations et à de nouvelles possibilités. Il doit donc y avoir suffisamment de flexibilité dans ces ententes afin de ne pas constituer un frein au progrès technique. Il y a cependant un point critique où le droit, la souveraineté nationale et certaines considérations d'ordre socio-économique doivent canaliser la technologie vers des objectifs précis en vertu de certains choix politiques.

Les ententes canado-américaines devront, d'ici un an ou deux, être révisées afin d'être adaptées, si nécessaire, aux changements législatifs qui se préparent au Congrès américain et au Parlement canadien. Du côté américain, on a vu se dessiner et s'affirmer deux courants l'un de déréglementation des entreprises de télécommunications et de radiodiffusion, l'autre vers une plus grande coordination, une intervention accrue et cohérente de l'administration au niveau des télécommunications internationales. A cet égard, la position traditionnelle du Canada (priviligée?) vis-à-vis des Etats-Unis risque de changer dans la mesure où le Canada, évoluant de façon différente de son voisin, ayant des besoins différents et donc des politiques de plus en plus divergentes, devient plus interventionniste et/ou protectionniste pour des raisons de souveraineté culturelle et économique. Une telle évolution de la part du Canada risque de changer radicalement le cadre des relations canado-américaines en matière de télécommunications.

Du côté canadien, les discussions constitutionnelles et les projets de réforme de la législation gouvernant les télécommunications semblent devoir attendre le dénouement de la crise du rapatriement de la constitution. Cependant, il est fort probable que d'ici deux ans tout au plus, les télécommunications reprendront la vedette. Certains prédisent même qu'après le différend

fédéral-provincial en matière d'énergie et de pétrole, c'est un guerre semblable qui se dessine pour les communications, domaine auquel les provinces attachent de plus en plus d'importance. De toute façon une nouvelle loi sur les télécommunications est nécessaire depuis longtemps. La Loi sur les chemins de fer est clairement inadéquate comme base juridique pour régler les télécommunications qu'elles soient nationales ou internationales. Les jugements des tribunaux supérieurs vont se multiplier et la Loi sur la radio devra vraisemblablement être amendée et révisée pour tenir compte des interprétations judiciaires. Cette nouvelle législation risque d'entraîner des changements plus ou moins importants.

Enfin, il ne faut pas oublier que le droit international subit une révision majeure ces années-ci. Le Règlement des radiocommunications a été révisé par la C.A.M.R. de 1979 dont les Actes finals doivent entrer en vigueur en janvier 1982. La Convention internationale des télécommunications sera révisée en 1982 lors de la prochaine conférence des plénipotentiaires à Nairobi. La Loi sur la radio pourrait devoir être amendée et il sera nécessaire d'adopter des règlements pour intégrer au droit fédéral canadien certaines dispositions-clé de ces instruments internationaux.

Après avoir examiné les changements liés à l'environnement institutionnel, technologique et réglementaire, essayons de dégager quelques mécanismes qui pourraient être utilisés pour mener à bien ces changements et s'assurer qu'ils répondent aux besoins d'une société en pleine évolution.

La première constatation qui s'impose suite à l'examen des accords bilatéraux canado-américains est la suivante: il existe une multiplicité d'accords de nature technique et il faut soit comprendre les implications pratiques des solutions techniques adoptées et ne déduire les principes fondamentaux qui les soutendent, soit, en cas de silence total, se référer au droit international consacré par la Convention et le Règlement des radiocommunications. Il serait donc intéressant et avantageux d'avoir un accord-cadre portant sur les télécommunications entre le Canada et les Etats-Unis définissant les principes fondamentaux qui régissent les accords particuliers. Ces principes fondamentaux pourraient tout aussi bien reprendre les termes de la Convention ou du Règlement des radiocommunications que consacrer le rôle prépondérant de l'entreprise privée ou le principe du réseau nord-américain intégré ou encore reconnaître les différences de philosophie entre les deux pays.

Il n'est pas possible d'envisager la conclusion d'un tel accord sans que chacune des parties ait défini une politique nationale de télécommunications, ce qui n'a encore été fait ni par le Canada, ni par les Etats-Unis.

Subordonnés à un tel accord-cadre, des accords particuliers portant chacun sur un service donné seraient conclus par exemple la radiodiffusion, les radio-communications, les télécommunications par satellites, les télécommunications terrestres ou le service amateur. Ces accords seraient révisés régulièrement.

En ce moment, figurent au Recueil des traités, des ententes datant de 1929, 1948 ou 1952 qui n'ont plus aucune valeur, soit parce que les circonstances ont changé de façon fondamentale, soit parce que des ententes postérieures y mettent fin de façon implicite en traitant du même sujet en des termes contradictoires. (151) Ainsi, une entente de 1929 conclue entre le Canada, les Etats-Unis, Terre-Neuve et Cuba relative à l'assignation des fréquences sur le continent américain figure toujours au Recueil des traités, n'a jamais été éteinte, est

151. Ces deux possibilités sont couvertes par les articles 59 et 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, Recueil des traités, 1979.

toujours en vigueur et apparaît comme tel dans la publication "U.S. Treaties in force". (152)

Cet accord avait pour but d'établir des règles gouvernant l'assignation des fréquences radioélectriques en Amérique du nord, de normaliser les types d'émissions, les largeurs de bande etc. afin de prévenir les brouillages. L'appendice I de cet accord attribue les bandes aux différents services (télévision expérimentale mentionnée aux bandes 2200 à 2296 kHz et 2746 à 2950 kHz).

Suite à une réunion entre des fonctionnaires canadiens des ministères de la Marine et de la Défense nationale et américains de la Federal Radio Commission, réunion tenue à Washington du 18 au 21 octobre 1933, un mémoire au ministre faisait la recommandation suivante: "That steps be taken to terminate the existing Ottawa shortwave Agreement of 1929". (153)

Ceci n'a jamais été fait. L'accord de 1929 est absolument caduque car le Tableau d'attribution des fréquences de l'U.I.T. a été révisé depuis et les pays signataires de l'entente ont tous approuvé les révisions effectuées au sein de l'U.I.T. D'autre part l'Accord sur

152. Recueil des traités, 1929, no. 6

153. Extrait d'un document faisant partie d'un dossier qui appartient au ministère des Communications.

la coordination des fréquences au dessus de 30 MHz de 1962 en contredit certaines dispositions.

Autre exemple, un accord conclu en forme d'échange de notes les 1er et 31 mars 1948 relatif à l'exploitation et à l'entretien du réseau de communications terrestres entre Edmonton (Alberta) et Fairbanks (Alaska) (154) prévoit que les Etats-Unis paieront un loyer de \$271,000 par année pour des services de communications utilisant le réseau appartenant au Canada. Les entreprises de télécommunications, le Canadien National et "Alaska Communications Systems", avaient conclu un accord relatif au trafic sur ce réseau. Cet accord privé fut modifié au cours des ans et les parties y ont mis fin le 30 juin 1976. Les gouvernements responsables, parties à l'accord formel n'ont jamais été avisés ni des changements ni de l'extinction de l'accord privé. L'entente figure toujours au Recueil des traités, mais il n'y a plus de communications entre Edmonton et Fairbanks et aucun loyer n'est payé!

Ces deux exemples, parmi d'autres, illustrent le besoin de prévoir un mécanisme de révision périodique. Autrement, les ententes deviennent caduques, lettre morte et le chercheur non averti qui consulte le Recueil des

154. Recueil des traités, 1948, no. 6

traités ou le "U.S. Treaties in Force" a une image théorique qui n'a rien à voir avec la situation réelle.

Faudrait-il conclure les ententes pour une période limitée? Ou encore, dans l'accord-cadre suggéré prévoir une révision périodique par une commission mixte? Une telle commission mixte pourrait aussi avoir comme responsabilité additionnelle de servir de forum de consultation sur des questions de politique de télécommunications ou encore de négocier des solutions visant au règlement de différends éventuels.

Enfin, comme on l'a déjà mentionné, la version française de la grande majorité des ententes canado-américaines concernant les télécommunications est déficiente au point de n'être souvent d'aucune utilité aux fins d'interprétation.

Dans la première partie de cette thèse, on a énuméré une série de grands principes internationaux consacrés par la Convention. Ces principes, adoptés lors des toutes premières conférences internationales traitant des télécommunications sont les suivants: accès du public aux télécommunications, non discrimination, protection du secret des télécommunications, priorité aux messages de détresse et protection contre le brouillage. Ces principes ont bien résisté à l'épreuve du temps et constituent encore aujourd'hui le fondement du droit

international des législations nationales et des ententes en matière de télécommunications. De nouveaux principes cependant sont en train d'émerger suite à l'importance accrue des communications dans l'activité économique des nations et en réponse aux besoins particuliers des pays en voie de développement.

Au plan international, à l'U.I.T., on commence à penser remplacer le principe du premier arrivé, premier servi par une garantie d'accès au spectre pour les derniers arrivants. Dans le premier cas, un système radio occupant une fréquence coordonnée avec succès et enregistrée par l'I.F.R.B. doit être protégée contre le brouillage par toutes les stations qui entrent en service ultérieurement. Dans le second cas, le coût financier et technique de l'accès au spectre est partagé i.e. une station coordonnée pourrait devoir s'adapter afin de permettre à une nouvelle station d'entrer en service. Une telle solution permet ainsi aux pays dont la croissance est plus lente d'être assurés de pouvoir utiliser le spectre des fréquences pour répondre à leurs besoins.

Bien que le Canada ne soit pas un pays en voie de développement, il constitue le partenaire faible de la dyade canado-américaine. Le rythme de croissance au Canada est nettement plus lent qu'aux Etats-Unis. Dans certaines bandes de fréquences ou pour certains services

(radiocommunications mobiles terrestres par exemple) le Canada se trouve désavantagé car les stations canadiennes doivent protéger toutes les stations américaines le long de la frontière. Les nouvelles ententes canado-américaines reconnaissent ce problème et certaines garanties d'accès y sont prévues: certaines bandes sont réservées à l'usage exclusif du Canada, le partage des bandes le long de la frontière reconnaît la situation particulière du corridor Windsor-Québec et dans cette région, en prenant avantage de la présence des Grands Lacs, le Canada obtient une part plus importante du spectre.

Des considérations démographiques, géographiques et culturelles (deux langues officielles et un service d'Etat pour la radiodiffusion) interviennent de plus en plus dans des négociations traditionnellement limitées aux questions techniques. A cause des impératifs géographiques, économiques et politiques, le Canada et les Etats-Unis n'ont d'autre choix que de trouver des solutions à leurs divergences. Certaines de ces solutions, n'en doutons pas, ont valeur de précédent et d'exemplarité pour de nombreux pays hors de l'Amérique du nord.

La documentation dans ce domaine est massivement technique et publiée en anglais. Aborder un sujet si complexe peut sembler téméraire. Peu de juristes se sont

intéressés aux ententes canado-américaines ou aux télécommunications entre le Canada et les Etats-Unis. C'est pourtant un domaine en pleine évolution qui mérite qu'on s'y attarde même s'il apparaît rébarbatif au premier abord. Espérons que cet ouvrage y contribuera.

Une part non négligeable du contenu de cette thèse fait partie de la "tradition orale" que l'auteur a pris plaisir à recueillir auprès de fonctionnaires dont le travail consiste à poursuivre quotidiennement deux objectifs parfois contradictoires, la protection des intérêts canadiens et la poursuite des bonnes relations de voisinage avec les Etats-Unis, ceci afin que fonctionnent sans anicroche les services de télécommunications modernes dont nous jouissons.

BIBLIOGRAPHIE

Les textes répertoriés dans cette bibliographie ont été regroupés en quatre catégories. La première comprend tous les ouvrages de nature générale portant soit sur les télécommunications, soit sur le droit international. La deuxième comprend les textes se rapportant au Canada tandis que la troisième comporte la liste des sources relatives à la situation américaine. Enfin, la dernière catégorie comprend la liste des traités bilatéraux et conventions internationales auxquels cette thèse fait référence.

De nombreux dossiers du ministère des Communications ont été consultés, ils constituent une source très importante de renseignements sur le contenu et la raison d'être des ententes administratives et des traités ainsi que sur l'application pratique des règles internationales relatives aux télécommunications. Parmi les plus importants dossiers, soulignons celui portant sur l'Accord régional de radiodiffusion de l'Amérique du nord (N.A.R.B.A.), celui portant sur l'Accord de coordination des fréquences au dessus de 30 MHz ainsi que celui portant sur les accords bilatéraux canado-américains.

Enfin, le Registre des traités au ministère des Affaires extérieures constitue la meilleure source de renseignements sur la pratique canadienne en matière d'accords avec les Etats-Unis.

1. Ouvrages et articles d'ordre général

BRZEZINSKI, Zbigniew, "Between Two Ages, America's Role in the Technetronic Era", The Viking Press, New York, 1970, 334 p.

JACOBSON, H.K., International Institutions for Telecommunications: the ITU Role, dans McWhinney, Edward (éd.), The International Law of Communications, Sijthoff, Leyden, 1971, 51 p.

GLAZER, Henry J., "The Law-making Treaties of the International Telecommunication Union through Time and Space", Michigan Law Review, vol. 60, January 1962, No. 3, 1962, pp. 269-316.

GOTLIEB, A., DALFEN, C., KATZ, K., "The Transborder Transfer of Information by Communications and Computer Systems: Issues and Approaches to Guiding Principles", American Journal of International Law, vol. 68 (1974), pp. 227-257.

GUGGENHEIM, Paul, Traité de droit international public, Genève, Georg, 1953, Tome 1, 592 p.

LEIVE, David, International Telecommunications and International Law: The Regulations of the Radio Spectrum, Sijthoff, Leyden, 1970, 386 p.

LEIVE, David M., The Future of the International Telecommunication Union, A Report for the 1973 Plenipotentiary Conference by a Panel on International Telecommunications Policy of the American Society of International Law, Washington, D.C., 1972, (Studies in Transnational Legal Policy, No. 3.) 62 p.

McLUHAN, Marshall, The Medium is the Massage, New York, Toronto, Bantam Books, 1967, 160 p.

McWHINNEY, Edward (éditeur), The International Law of Communications, Sijthoff, Leyden, 1971, 170 p.

MUNCH, Jean-Bernard, Aspects juridiques de la radiodiffusion par satellite, Publications Universitaires Européennes, Berne, 1975, 272 p.

OPPENHEIM, L. (éditeur ; Lauterpacht) International Law, 8th ed., 1955, Vol. I, 1072 p.

SAUDEMONT, André, La radiodiffusion et le droit, Paris, Dalloz, 1927, 259 p.

SEGAL, Brian, Conférence administrative mondiale des radiocommunications 1979: négociations internationales et télécommunications nationales, ministère des Approvisionnement et services, Ottawa, 1980, 49 p.

WALLENSTEIN, Gerd D., "Development of Policy in the ITU", Telecommunications Policy, vol. I, no. 2, March 1977, Science and Technology press Ltd., Surrey. England, pp. 138-152.

TOYNBEE, Arnold J., A study of History, abridgement of volumes VII-X by D.C. Somervell, Vol. 2, 4th edition, Dell Publishing, New York, 1974, 701 p.

STENUIT, André, La radiophonie et le droit international public, Bruylant, Bruxelles, 1932, 200 p.

Le spectre, Publication du ministère des Communications, Ottawa, 1974, 23 p.

What is ITU? International Telecommunications Union, Geneva, 1974, 55 p.

2. Canada

COLLINS, Robert, A Voice from Afar, The History of Telecommunications in Canada, McGraw-Hill Ryerson Ltd., Toronto, 1977, 304 p.

ELLIS, David, La radiodiffusion canadienne, objectifs et réalités, 1928-1968, ministère des Approvisionnement et services, Ottawa, 1979, 94 p.

ENGLISH, H.E. (éd.), Telecommunications for Canada: An Interface of Business and Government, Methuen, Toronto, 1973, 428 p.

GRANT, Peter S., Communications and Public Policy in Canada, Faculty of Law, University of Toronto, Toronto, 1979.

OGLE, E.B., Allô, l'interurbain! L'historique du réseau téléphonique transcanadien, Tisseyre, Montréal, 1980, 300 p.

SWINTON, K., "Advertising and Canadian Cable Television - A Problem in International Communications Law", Osgoode Hall Law Journal, vol. 15, no. 3, December 1977, pp. 543-590.

Le Canada et la télécommunication, Comité consultatif des télécommunications et de la souveraineté canadienne, ministère des Approvisionnements et services, Ottawa, 1979, 105 p.

Les relations Canada-Etats-Unis, Volume I: Le cadre institutionnel des relations entre les deux pays, Rapport du Comité permanent du Sénat sur les Affaires étrangères, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1975, 89 p.

Les relations Canada-Etats-Unis, Volume II: les relations commerciales du Canada avec les Etats-Unis, Rapport du Comité permanent du Sénat sur les Affaires étrangères, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1975, 173 p.

Vers une politique nationale de la télécommunication, exposé du gouvernement du Canada, Information Canada, Ottawa, 1973, 35 p.

Univers sans distances, rapport sur les télécommunications au Canada, Information Canada, Ottawa, 1971, 277 p.

Loi sur la radio, S.R.C. 1970, C. R-1.

Loi sur le ministère des Communications, S.R.C. 1970, C. C-24.

Loi sur la radiodiffusion, S.R.C. 1970, C. B-11.

Loi sur la Société canadienne des télécommunications transmarines, S.R.C. 1970, C. C-11.

Loi sur Téléglobe Canada, S.C. 1975, 23-24 Elizabeth II, C. 77.

Loi de la Télésat Canada, S.R.C. 1970, C. T-4.

"Lettres patentes 4.1.73" visées à l'article 33 de la Loi de la Télésat Canada, Gazette du Canada Partie I, no. 6, vol. 107, p.542.

Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, S.C. 1975, 23-24 Elizabeth II, C. 49.

Règlement général sur la radio, Codification des règlements du Canada de 1978, C. 1371, 11031 p.

Loi concernant les télécommunications au Canada, Bill C-16, Quatrième Session, Trentième Législature, 27 Elizabeth II, 1978.

Toronto c. Bell Telephone Co., 1905, A.C. 52.

In Re: Regulation and Control of Radiocommunications in Canada, 1932, A.C. 304.

Capital Cities Communications Inc. c. Le C.R.T.C., (1978) 2 R.C.S. 141.

La Régie des services publics de la province de Québec c. Dionne, (1978) 2 R.C.S. 191.

R. c. Lougheed Village Holdings Ltd., Provincial Court of British Columbia, Criminal Division, Holden at Burnaby, no. 16350.

3. Etats-Unis

GRAD, F.P., GOLDFARB, D.C., "Government Regulation of International Telecommunications", Columbia Journal of Transnational Law, vol. 15, 1976, pp. 384-472.

Journal des télécommunications, revue mensuelle de l'Union internationale des télécommunications, vol. 47, No. VI, juin 1980, p. 305

KROLOFF, G., COHEN, S., The New World Information Order, A Report to the U.S. Senate Committee on Foreign Relation, Washington, November 1977 38 p.

ROSTOW, E., Final Report, President's Task Force on Communications Policy, December 7, 1968, Washington.

SMYTHE, Dallas W., Législation et réglementation des télécommunications aux Etats-Unis, Etude 1(c) de la Télécommission, ministère des Communications, Ottawa, 1970, 179 p.

WILL, Thomas E., Telecommunications Structure and Management in the Executive Branch of Government, 1900-1970, Boulder, Westview Press, 1978, 214 p.

The Radio Frequency Spectrum, United States Use and Management, Office of Telecommunications Policy, Executive Office of the President, Washington, 1975.

Message from President Jimmy Carter to the House of Representatives on Reform of Regulation of Telecommunications, Congressional Record-House, September 21, 1979, p. H 8319 (H. Doc. No. 96-192).

Communications Act, 1934, 47 U.S.C.

Cable Landing Licence Act, May 27, 1921, 42 S.T.A.T. 8.

A Bill to Reorganize the International Communications Activities of the Federal Government, H.R. 1957, 97th Congress, 1st Session, February 19, 1981.

4. Traités bilatéraux et conventions internationales

Convention internationale des télécommunications, (Malaga-Torremolinos, 1973), publiée par le Secrétariat général de l'Union internationale des télécommunications, Genève.

Protocole additionnel facultatif à la Convention internationale des télécommunications (Malaga-Torremolinos, 1973), concernant le Règlement obligatoire des différends, Genève.

Actes finals de la Conférence administrative mondiale télégraphique et téléphonique (Genève, 1973), publiés par l'Union internationale des télécommunications, Genève.

Actes finals de la Conférence administrative mondiale des radiocommunications (Genève, 1959), publié par l'Union internationale des télécommunications, Genève.

Actes finals de la Conférence administrative mondiale des radiocommunications (Genève, 1979), publiés par l'Union internationale des télécommunications, Genève.

Convention de Vienne sur le droit des traités, fait à Vienne le 23 mai 1969, l'instrument d'adhésion du Canada déposé le 14 octobre 1970, en vigueur le 27 janvier 1980, publiée au Recueil des traités du Canada en 1979 (sans no. de référence).

Accord entre le Canada et les Etats-Unis régissant les communications radiotélégraphiques échangées entre stations expérimentales privées des deux pays, Recueil des traités du Canada, 1929, no. 2.

Agreement between Canada, the United States, Cuba and Newfoundland relative to the assignment of high frequencies to radio stations on the North American continent, Canada Treaty Series, 1929, no. 6.

Inter-American Radiocommunications Convention, Canada Treaty Series, 1938, no. 18.

Accord interaméricain concernant les radiocommunications, Recueil des traités du Canada, 1943, no. 5.

Interim Agreement to regulate the use of the standard broadcast band in the North American region, Canada Treaty Series, 1946, no. 8.

Exchange of Notes between Canada and the United States of America constituting an interim arrangement between the two countries concerning land mobile radio transmitting equipment, Canada Treaty Series, 1947, no. 25.

Convention interaméricaine de télécommunications, Recueil des traités du Canada, 1947, no. 29.

Echange de Notes relatif à l'exploitation et à l'entretien du réseau de communications terrestres entre Edmonton (Alberta) et Fairbanks (Alaska), Recueil des traités du Canada, 1948, no. 6.

Accord régional sur la radiodiffusion en Amérique du nord, Washington, 1950, publié par l'Union internationale des télécommunications, Genève.

Echange de Notes, concernant l'attribution des voies de radiodiffusion, Recueil des traités du Canada, 1947, no. 30.

Convention entre le Canada et les Etats-Unis d'Amérique relative à l'utilisation par les ressortissants de chaque pays de certains appareils ou stations radioélectriques dans l'autre pays, Recueil des traités du Canada, 1952, no. 7.

Echange de Notes concernant l'attribution de canaux de télévision, Recueil des traités du Canada, 1952, no. 13.

Echange de Notes relatif à la mise sous scellés de certains émetteurs radiophoniques mobiles, Recueil des traités du Canada, 1953, no. 1.

Echange de Notes relatif à la coordination et à l'utilisation des fréquences radiophoniques de plus de trente mégacycles par seconde, Recueil des traités du Canada, 1962, no. 15.

Agreement between the United States of America and Canada concerning the Pre-sunrise Operation of Certain Standard (AM) Radio Broadcasting Stations, March 31 and June 12, 1967, T.I.A.S. 6268.

Echange de Notes relatif au fonctionnement, avant le lever du soleil, de certaines stations radio et modifiant l'accord conclu par un échange de notes en dates du 31 mars et du 12 juin 1967, Recueil des traités du Canada, 1969, no. 4.

Accord relatif à l'exploitation de stations radiotéléphoniques, Recueil des traités du Canada, 1970, no. 22.

Agreement between the United States of America and Canada concerning the Land Mobile Radio Stations Operating Near the Border, December 21, 1976 and January 13, 1977, T.I.A.S. 8838.

ANNEXE A

249-13-2

5th November 1924.

Sir,-

I beg to acknowledge with thanks the receipt of your letter of the 29th ult., No.2270-M/R enclosing the re-allocation plan tentatively proposed for Class B broadcasting stations etc. I am very pleased to note by same that the plan takes care of the reservations for Canada.

I shall be very glad to be informed of any further action taken in connection with the proposed re-allocations.

Yours faithfully,

O.P.Edwards
Director - Radio Service.

A.J.Tyrer Esq.,
Acting Commissioner,
Bureau Of Navigation,
Department of Commerce,
Washington, D.C.
U.S.A.

IN FULLY REFERRED

2270-N/R DEPARTMENT OF COMMERCE
BUREAU OF NAVIGATION
WASHINGTON

October 29, 1924.

Department of
Marine & Fisheries.

Mr. C. P. Edwards, Director,
Radio Service,
Dept. of Marine & Fisheries,
Ottawa, Canada.

OCT 31 1924

24-9-13-2
.....
CANADA

Sir:

Complying with the request in your letter of the 16th instant addressed to Mr. Terrell of this Bureau there is enclosed the reallocation plan tentatively proposed for Class B broadcasting stations and copy of the Bureau's letter dated the 25th instant which has been sent to all of the Supervisors wherein you will note that the Department desires to obtain the views of the owners of Class B broadcasting stations concerning the proposed changes in wave lengths before it decides definitely to adopt this plan.

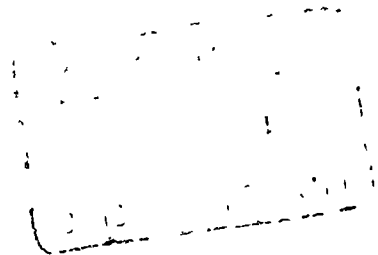
Two suggestions have already been noted on the plan, one a change in the allocations to Chicago and the other a change in the allocation of Arlington, NAA. There does not appear to be any good reason why Arlington should not remain on the wave length it is now using instead of being assigned the wave length of 454 meters. Furthermore, the plan takes care of the reservations for Canada.

This office will keep you fully informed of all further action in connection with the proposed reallocations.

Respectfully,

A. J. Turner
Acting Commissioner.

encs.
mp



29th April 1924.

Sir:-

I have the honour to submit herewith list showing a proposed reallocation of wavelengths to Canadian Broadcasting Stations, with a view to avoiding interference and heterodynes with broadcasting stations in the United States.

As you may recall, in the first instance, your Department allotted wavelengths below 400 metres, and Canada allotted wavelengths between 400 and 450 metres. On your readjustment last year, you made reallocations from the whole of the band 222 to 546 metres; as a result we received many complaints of interference; to avoid the same we were compelled, in turn, to allot wavelengths out of the band 250 to 500 metres, endeavouring, however, at the same time, to select wavelengths likely to cause the least interference with United States stations.

As an example of lack of co-operation in this reference, we allotted the Northern Electric Company, CHYC, Montreal, the wavelength of 341 metres; they ran on this for some months, and now you have allotted the same to KFKX, Hastings, Neb., with the result that we have received numerous complaints of interference, and, as a temporary measure, have shifted CHYC up to 350 metres.

D. B. Carson, Esq.,
Commissioner of Navigation,
Bureau of Navigation,
Department of Commerce.

The enclosed draft is purely tentative and is an endeavour, as before stated, to organize our stations so as to fit in with yours.

You have already expressed your willingness to cooperate in this reference, and I would accordingly be very grateful if you would go over the draft and let us have your criticisms and suggestions.

In the case of the small stations, the questions is not so serious, but in the case of the high power stations (those underlined in red) it is a matter of moment.

Yours very truly,

A. Johnston,
DEPUTY MINISTER.

OFFICE OF TELECOMMUNICATIONS POLICY
INTERDEPARTMENT RADIO ADVISORY COMMITTEE

Washington, D.C. 20005

ANNEXE B

-262-

all communications
Executive Secretary

July 16, 1976

Mr. W. W. Scott
Director, Operations Branch
Department of Communications
Telecommunication Regulatory Service
Ottawa, Ontario K1A 0C8

Dear Mr. Scott:

This is in response to your letter of May 20, 1976, file 6110-8 (DOS-F) and 6110-26 (DOS-F).

We concur in the exchange of quarterly recapitulative assignment lists for the bands 138-144 and 410-420 MHz. The particulars included will be the same as presently supplied for other bands contained in Arrangement D.

Sincerely,

Anthony M. Corrado
Anthony M. Corrado
Executive Secretary

*Specified to M & T Bands it
to include above IRAR list
July 23/76.*

Referred to: <i>25-P</i>
JUL 19 1976
File No. <i>6110 26</i>
Chg'd. to <i>6490</i>

Received - Regu
JUL 21 1976
DGT



Government of Canada / Gouvernement du Canada

300 Slater,
Ottawa, Ontario,
K1A 0G8

Department of Communications

Ministère des Communications

May 20, 1976.

6110-8 (DOS-F)

6110-26 (DOS-F)

The Executive Secretary,
Interdepartmental Radio
Advisory Committee,
Office of Telecommunications,
Department of Commerce,
Washington, D.C., U.S.A. 20230

Dear Sir:

Reference is made to a recent telephone conversation between our Mr. Heavenor and Mrs. Thrift of your staff regarding the possibility of exchanging frequency assignment information between the U.S. and Canada on assignments in the 138-144 MHz and 410-420 MHz bands.

Land Mobile Service activity is increasing in these bands in Canada and as we do not have current U.S. assignment data there is always the risk that we could make assignments here in Canada which would not be compatible with U.S. operations.

Although the 138-144 MHz band is included in the "U.S./Canada Agreement for Co-ordination of Radio Frequencies Above 30 MHz", i.e. Arrangement "C", information is exchanged on a request basis only rather than on a regular schedule. The 410-420 MHz band is not included in the "Agreement" at all.

Until such time as we can formally arrange to update the "Co-ordination Agreement", we would propose that perhaps it would be mutually desirable, as an interim measure, for the assignment information in these bands to be included in the recapitulative assignment lists currently exchanged between our two countries on a quarterly basis. Adjustments to our computer programmes would appear to present no difficulty in this regard.

We would appreciate receiving your views concerning the above noted proposal.

Yours sincerely,
W. W. Scott
Director
Operations Branch
Telecommunication
Regulatory Service

W.W. Scott, Director,
Operations Branch,
Telecommunication
Regulatory Service.

91-7-3

ANNEXE C

File
Library
Circ.

A I D E M E M O I R E

In an Aide Memoire delivered to the Department of State on December 22, 1968, the Canadian position on the subject of the provision of satellite launch facilities for the Canadian Domestic Communications Satellite was outlined. The Canadian Government has considered the suggestions made by the United States authorities in subsequent discussions and wishes to express its appreciation for the careful consideration which the United States authorities have given to the Canadian request.

After a careful examination of all the relevant factors, the Canadian Government has decided to adopt a Canadian design for a six channel satellite which will be constructed in Canada. The Canadian Government has concluded that Canadian requirements will be best served in this manner. We are grateful for the assistance that we have received from bodies in the United States in providing information on costs of United States designs.

The following points which have emerged during these recent exchanges appear to be particularly relevant:

- (A) Both Canada and the USA agree that the proposed frequencies and orbit positions of the Canadian system should be discussed in INTELSAT to ensure technical compatibility between the Canadian and INTELSAT systems. The Canadian Government will play its part in ensuring that the Canadian and INTELSAT systems are technically compatible;
- (B) At a meeting of the INTELSAT governing body the Canadian Government, under an item dealing with Technical Compatibility of the two systems, would be glad to inform INTELSAT of the design and configuration of the Canadian system and to explain to INTELSAT for their information the reasons why Canada has selected its own design rather than an INTELSAT design;
- (C) The Canadian authorities are of the opinion that INTELSAT does not have responsibilities in respect of launch arrangements for nationally owned domestic satellites and consequently do not believe the provision of such facilities should be discussed in that forum. The Canadian Government notes that the USA position at the current INTELSAT negotiations with respect to separate domestic satellite systems is that the organization's competence is limited to technical coordination.

It is expected that legislation will shortly be introduced in the Canadian House of Commons which will seek formal authority for proceeding with this project and it would be most convenient if a public announcement regarding the provision of launch facilities could be made at that time. On January 6 the Canadian authorities were provided with a draft of a suggested public statement concerning the provision of launch services for the Canadian Domestic Communications Satellite. Attached for the consideration of the United States authorities is a draft revision of that document which takes into account the points outlined above. The Canadian authorities would appreciate being informed if the United States authorities find this proposed text acceptable.

Washington, D.C.
March 20, 1969

Discussions have recently taken place between the Canadian and United States authorities concerning the launching services required by Canada to place a Canadian communications satellite in synchronous orbit in 1971. The satellite would be used to provide a domestic satellite communications system for Canada, plans for establishment of which were announced by the Canadian Government in the White Paper of April 1, 1968. The United States Government has indicated that it would be willing to provide the necessary launching services on a cost reimbursable basis pursuant to appropriate arrangements. The Canadian Government will be taking appropriate steps in the International Telecommunications Satellite Consortium to ensure technical compatibility between the Canadian and Intelsat systems and in the International Telecommunications Union in accordance with ITU agreements.

file #3

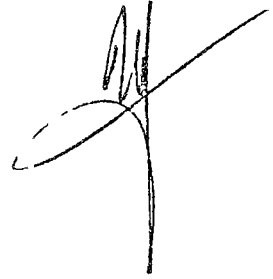
41 - 7 - 3
5 -
May 21, 1969

The Department of State refers to the Canadian Embassy's aide memoire of March 20, 1969 concerning launch services for Canadian communications satellites.

The proposed text of a suggested public statement concerning the provision of launch services which accompanied the Embassy's aide memoire is acceptable.

As indicated in the aide memoire, it is agreed that the proposed frequencies and orbit positions of the Canadian system should be discussed in INTELSAT to ensure technical compatibility between the Canadian and INTELSAT systems. The provision of launch services by the United States is conditional upon a determination by the appropriate organ of INTELSAT of technical compatibility (orbital positions and frequencies). It is also conditional upon a further discussion in INTELSAT of the possible areas of cooperation between Canada and INTELSAT which were mentioned by the U.S. representative in the Interim Communications Satellite Committee in May 1968,

though there is no implication in this condition
of any particular outcome to such discussions except
with respect to technical compatibility.]

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long vertical stroke extending downwards.

Department of State,
Washington,

Canadian Embassy

Ambassade du Canada

November 6, 1972.

Dear Mr. Rein,

This will confirm our informal advice to the State Department last May, to the effect that Telesat Canada is taking steps to have its objects amended. The draft amendment, as approved by Telesat Canada, is set forth in the attached annex.

The Corporation has instituted this action since it has perceived the possible application of satellite communications technology to national resource developments such as the proposed Mackenzie Valley gas pipeline which, when realized, would undoubtedly have communications requirements largely within Canada, but also to certain nearby points in the United States. More recently, as you are aware, several U.S.A. domestic satellite communications system applicants have expressed an interest in the short term use of Telesat facilities for service between points in the United States.

It is Telesat Canada's intention, if and when their objects are so amended, that the services provided to and between points outside Canada would be incidental and peripheral to the main Canadian domestic service of the Corporation. It is, of course, recognized that any service involving points within the United States would require the approval of your Government. Insofar as service between U.S.A. points is concerned, it is also recognized that it would normally be agreed to only when there existed an insufficiency of U.S.A. domestic facilities. These principles are endorsed by the Minister of Communications and the Secretary of State for External Affairs who assume that you would agree to the application of the same principles in a reciprocal situation when your domestic satellite systems are in operation.

...2

Mr. Bertram W. Rein,
Deputy Assistant Secretary for
Transportation & Telecommunications,
Department of State,
WASHINGTON, D.C. 20520,
U.S.A.

- 2 -

We should also say that Telesat Canada's operation, and this is particularly significant if it involves international public telecommunication services, will be consistent with Canada's obligations under the Intelsat Agreement, expected to come into force shortly.

As you know the Telesat Canada Act requires that the amending letters patent, issued for the purpose of extending the objects of the Corporation, be laid before Parliament. They become effective if after thirty sitting days they have not been annulled by a resolution of either House. The amending letters patent have not yet been laid before Parliament which means that the proposed extension of Telesat's objects cannot become effective before late December at the earliest.

Inasmuch as our 1969 understanding on the provision of the forthcoming series of launch services for the Telesat satellites is based on the system being used for Canadian domestic telecommunication services and although these will still be the only services Telesat Canada will be empowered to provide at the time of the first launch on November 9, we would appreciate receiving your comments on the foregoing intention.

Yours sincerely,

Sgd. by K.B. Williamson,
Minister

Sgd. by F.G. Hixon,
Administrator,
Telecommunications Management Bureau,
Department of Communications.

PROPOSED AMENDMENTS TO THE SATELLITE CANADA ACT

BY-LAW NINETEEN

- (i) Delete from subsection (1) of section 5 which reads:

"The objects of the company are to establish satellite telecommunication systems providing, on a commercial basis, telecommunication services between locations in Canada."

and substitute therefor the following:

"The objects of the company are to establish satellite telecommunication systems providing, on a commercial basis, telecommunication services
(a) between locations in Canada; and
(b) subject to the appropriate intergovernmental arrangements to and between other locations."

- (ii) Delete from paragraph (c) of subsection (1) of section 6. thereof the words "between locations in Canada" so that the said paragraph (c) is to read:

"the power to enter into contracts on such terms and conditions as it considers reasonable for the provision of telecommunication services by satellite."

- iii) Delete from paragraph (d) of subsection (1) of section 6. which reads:

"the power to conduct research and developmental work in all matters relating to telecommunication by satellite;"

and substitute therefor the following:

"the power to conduct research and developmental work and to provide managerial, engineering and other services in all matters relating to telecommunication by satellite and satellite systems;"

DEPARTMENT OF STATE
Washington, D.C. 20520

November 7, 1972.

Honorable Kenneth B. Williamson
Minister
Embassy of Canada
1746 Massachusetts Avenue, N.W.
Washington, D. C. 20036

Dear Mr. Minister:

This is in response to your letter of November 6, 1972 jointly signed by Mr. F. G. Nixon, confirming your earlier informal advice to the Department of State that TELESAT Canada is taking steps to have its objects amended and asking for our comments on this intention.

As you have noted, the United States commitment to provide launch services was for a domestic Canadian satellite system, and, indeed, we understand the TELESAT Act does not now authorize TELESAT to provide other than Canadian domestic telecommunication service. You advise it is now intended that the objects of the Corporation under the TELESAT Act be amended to include authority to handle international traffic as well as the domestic traffic of other countries. Although the proposed statutory language is quite broad, you have indicated it is intended that the satellites to be launched by the United States would be used only to provide telecommunication service to and between locations outside Canada which was incidental and peripheral to the main Canadian domestic service of the Corporation and would be consistent with Canada's obligations under the INTELSAT Agreement. In any event, any provision of other than Canadian domestic telecommunication service would, as required by Subsection (1) (b) of Section 5 of the TELESAT Canada Act as proposed in the draft amendment, be provided "subject to the appropriate intergovernmental arrangements".

Under these circumstances, we believe that the launch service to be furnished by the United States must be promised on your adherence to the following condition. Prior to

the institution of any international public telecommunications service utilizing satellites launched pursuant to the 1969 understanding, the Canadian authorities will submit the proposal to the INTELSAT Assembly of Parties in accordance with paragraph (d) of Article XIV of the INTELSAT definitive agreements. Such service shall not be inaugurated unless:

(a) The proposal receives a favorable recommendation in the INTELSAT Assembly (for these purposes a favorable recommendation requires a two-thirds favorable vote); or

(b) The proposal is supported by the USG, and the Canadian authorities, in the absence of a favorable recommendation by the INTELSAT Assembly, consider in good faith that they have met their obligations under Article XIV; or

(c) The Canadian authorities, in the absence of a favorable recommendation by the INTELSAT Assembly, when the USG does not support the proposal, consider they have met their obligations under Article XIV, and the USG, after taking into account the degree to which the proposal has been modified in the light of the factors which were the basis for the lack of support within INTELSAT, thereafter communicates its support of the proposal.

Since we would assume that any proposal for international telecommunication service to points within the United States would not be made in the absence of prior United States concurrence and, would therefore have United States support in INTELSAT, such services would be consistent with the above conditions.

As was pointed out to Canadian authorities in correspondence dated June 23, 1972, there are, we believe, certain special circumstances where it would be in the interest of both our countries not to preclude our domestic satellite telecommunications systems from providing assistance to one another. One such case would be the provision of support and assistance, subject to the availability of facilities and to the extent it is technically feasible, in the case of catastrophic failure of either system. Another would be for each system to be in a position to assist the other country in meeting its domestic telecommunication needs via

satellite either when the other country does not yet have a system in operation or when it may have a temporary shortage of adequate facilities. A third case would be the extension of service to a point or points in the other country where such service was incidental and peripheral to the provision of what was clearly and essentially a domestic service. The implementation of any proposal for services of the type discussed in this paragraph will be subject to approval by appropriate representatives of both Governments.

We would appreciate receiving confirmation that you share the views expressed herein, and that this exchange of letters constitutes an "intergovernmental arrangement" within the meaning of the proposed amendment to the TELESAT Act.

Sincerely yours,

Sgd. Bert W. Rein
Deputy Assistant Secretary
Bureau of Economic and
Business Affairs

Canadian Embassy

Ambassade du Canada

November 8, 1972.

Dear Mr. Rein,

We refer to your letter of November 7, 1972. We are able to confirm Canadian acceptance of the views and understandings which you have expressed in the paragraphs 4 and 5 of your letter and, more particularly, for the purposes of the satellites launched pursuant to the 1969 understanding, the conditions which you have specified in the third paragraph.

We hereby confirm that our letter of November 6, 1972, your letter of November 7, 1972, and this reply constitute an "intergovernmental arrangement" within the meaning of the proposed amendment to the objects and powers under the Telesat Canada Act.

With the completion of this exchange of letters, we believe it would now be appropriate to encourage the relevant agencies and parties to further explore and define the agreed areas of mutual interest for co-operation.

Yours sincerely,

Sgd. by K.B. Williamson
Minister

Sgd. by P.G. Nixon,
Administrator,
Telecommunications Management Bureau,
Department of Communications.

Mr. Bertram W. Rein,
Deputy Assistant Secretary for
Transportation & Telecommunications,
Department of State,
WASHINGTON, D.C. 20520

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

1. Le spectre radioélectrique.....3
2. L'environnement géographique.....8
3. L'environnement socio-économique.....10
4. L'environnement culturel.....13
5. L'environnement politique et institutionnel.....15
6. Etendue de l'étude.....19

PREMIERE PARTIE: LES PRINCIPES DE DROIT INTERNATIONAL APPLICABLES ET LES INSTITUTIONS NATIONALES.....22

Chapitre I: Les principes de droit international applicables aux télé-communications.....22
Section I: Le statut juridique du spectre radioélectrique.....22
Paragraphe 1: La théorie de la liberté.....23
Paragraphe 2: La théorie de la souveraineté.....24
Paragraphe 3: La théorie du patrimoine commun.....25
Section II: Historique de l'Union internationale des télé-communications.....26
Paragraphe 1: Les antécédents.....26
Paragraphe 2: La Conférence de Paris, 1865.....27
Paragraphe 3: La Conférence de Berlin, 1906.....29
Paragraphe 4: La Conférence de Washington, 1927.....31
Paragraphe 5: La Conférence de Madrid, 1932.....32
Paragraphe 6: La Conférence d'Atlantic City, 1947.....33
Section III: La structure de l'Union internationale des télé-communications.....33
Paragraphe 1: La Convention.....33

Paragraphe 2:	Les organes de l'Union.....	36
	a) La conférence des plénipotentiaires.....	36
	b) Les conférences administratives.....	36
	c) Le Conseil d'administration.....	38
	d) Le secrétaire général.....	38
	e) Le Comité international d'enregistrement des fréquences (I.F.R.B.).....	38
	f) Les Comités consulatifs internationaux.....	39
Paragraphe 3:	La structure financière.....	41
Paragraphe 4:	La complexité de l'Union internationale des télé- communications.....	42
Section IV:	La Convention internationale des télécommunications.....	44
	Paragraphe 1: Souveraineté versus libre circulation de l'information.....	44
	Paragraphe 2: La protection contre le brouillage nuisible.....	46
	Paragraphe 3: Les accords régionaux.....	49
Section V:	Le Règlement des radiocommunications.....	50
	Paragraphe 1: Le Tableau d'attribution des fréquences.....	50
	Paragraphe 2: Le Comité international d'enregistrement des fréquences.....	52
	Paragraphe 3: Le Règlement des radiocommunications: texte technique ou juridique?.....	54
Section VI:	Les Règlements télégraphique et téléphonique.....	56
	Paragraphe 1: Principes généraux.....	56
	Paragraphe 2: Les réserves canadiennes.....	58
	Paragraphe 3: Les réserves américaines.....	59
Section VII:	L'intégration au droit interne de la Convention et des Règlements administratifs.....	62
Chapitre II:	La législation et les institutions nationales régissant les télécommunications au Canada.....	63

Section I:	Le partage constitutionnel des pouvoirs en matière de télécommunications.....	64
Paragraphe 1:	L'Acte de l'Amérique du Nord Britannique.....	64
Paragraphe 2:	Les radiocommunications.....	66
Paragraphe 3:	Le téléphone.....	69
Section II:	La Loi sur la radio et les responsabilités du ministère des Communications.....	71
Section III:	Les responsabilités du ministère des Affaires extérieures.....	73
Section IV:	Le projet de Loi sur les télécommunications.....	75
Section V:	La Loi sur la radiodiffusion.....	77
Section VI:	La réglementation des télécommunications: de la Commission canadienne des transports au C.R.T.C.....	80
Section VII:	Télé globe Canada.....	82
Section VIII:	Télé sat Canada.....	85
Section IX:	Le réseau téléphonique transcanadien.....	86
Chapitre III:	La législation et les institutions nationales régissant les télécommunications aux Etats-Unis.....	89
Section I:	Le partage constitutionnel des pouvoirs en matière de télécommunications.....	90
Section II:	La Loi des communications de 1934.....	92
Paragraphe 1:	La division des responsabilités.....	92
Paragraphe 2:	La structure de l'industrie et l'article 222 de la "Communications Act".....	95
Section III:	Le rôle de l'exécutif.....	96
Paragraphe 1:	La "National Information and Telecommunication Administration" (N.T.I.A.).....	97
Paragraphe 2:	L'"Interdepartmental Radio Advisory Committee" (I.R.A.C.).....	98
Section IV:	La "Federal Communications Commission" (F.C.C.).....	99

Section V:	Le Département d'Etat.....	101
Section VI:	Le Congrès.....	104
Paragraphe 1:	Le rôle du Congrès.....	104
Paragraphe 2:	Les tentatives de réformes législatives.....	106
DEUXIEME PARTIE:	LE CONTENU JURIDIQUE DES ENTENTES CANADO-AMERICAINES.....	110
Chapitre I:	Les ententes conclues par les entreprises privées de télécommunications.....	110
Section I:	Le téléphone.....	111
Paragraphe 1:	Historique.....	111
Paragraphe 2:	Analyse des principales dispositions de l'accord entre le R.T.T. et A T & T.....	114
Section II:	Le télégraphe.....	119
Paragraphe 1:	Historique.....	119
Paragraphe 2:	Analyse de l'accord d'interconnexion entre C.N.C.P. Télécommunications et "Western Union".....	123
Section III:	Les services de télex.....	124
Paragraphe 1:	Les caractéristiques du service.....	124
Paragraphe 2:	Les principales dispositions de l'accord d'interconnexion entre "Western Union" et C.N.C.P. Télécommunications..	125
Section IV:	Les services de transmission de données.....	127
Paragraphe 1:	Les caractéristiques du service et sa genèse.....	127
Paragraphe 2:	Les principales dispositions de l'accord d'interconnexion.....	128
Section III:	Commentaires généraux.....	132
Chapitre II:	Les ententes en matière de radiodiffusion.....	136
Section I:	La radiodiffusion en modulation d'amplitude.....	136
Paragraphe 1:	Historique.....	136

Paragraphe 2:	L'accord régional sur la radiodiffusion en Amérique du nord.....	141
Paragraphe 3:	Les traités bilatéraux et l'arrangement administratif conclu en vertu de l'Accord régional.....	155
Paragraphe 4:	La Conférence administrative régionale de radio-diffusion à ondes hectométriques.....	160
Section II:	La radiodiffusion en modulation de fréquence.....	166
Paragraphe 1:	L'Accord de 1947.....	166
Paragraphe 2:	Les ententes administratives.....	174
Section III:	La télédiffusion.....	177
Paragraphe 1:	L'Accord de 1952.....	177
Paragraphe 2:	Les ententes administratives.....	184
Chapitre III:	Les services de radio personnels.....	186
Section I:	Le service amateur.....	187
Paragraphe 1:	Les communications pour les tierces personnes.....	187
Paragraphe 2:	La reconnaissance réciproque des licences d'amateur...	191
Section II:	Le service radio général.....	196
Paragraphe 1:	La reconnaissance réciproque des licences.....	196
Paragraphe 2:	Les problèmes administratifs et juridiques.....	198
Section III:	Les services mobiles.....	200
Chapitre IV:	La coordination de l'utilisation des fréquences au dessus de 30 MHz.....	204
Section I:	La structure de l'Accord.....	205
Paragraphe 1:	Le contenu de la note.....	205
Paragraphe 2:	L'Annexe technique.....	208
Paragraphe 3:	La structure des arrangements.....	210
Paragraphe 4:	Les révisions nécessaires.....	212
Section II:	Commentaires.....	214

Chapitre V:	L'utilisation des satellites nationaux pour les télé- communications transfrontières.....	216
Section I:	L'accord d'INTELSAT.....	217
Section II:	L'échange de lettres de 1972.....	221
Section III:	La situation actuelle.....	229
CONCLUSION.....		233
BIBLIOGRAPHIE.....		249
ANNEXE A.....		257
ANNEXE B.....		262
ANNEXE C.....		265
ANNEXE D.....		271
TABLE DES MATIERES.....		278