

Das neue Jugendschutzrecht in Deutschland

Wolf-Dieter Ring

Prof. Dr., Vorsitzender der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM), München

Mit der Reform des Jugendmedienschutzes in Deutschland wird der zunehmenden Konvergenz der Medieninhalte Rechnung getragen. Die gesetzliche Grundlage bilden zwei neue Regelwerke, die seit 1. April 2003 gelten: das Jugendschutzgesetz (JuSchG) vom Bund und der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) der Länder. Der JMStV fasst Rundfunk und Telemedien (u. a. das Internet) unter einem Aufsichtsdach zusammen und folgt dem Prinzip der regulierten Selbstregulierung. Für die Einhaltung Regelungen des JMStV ist die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) verantwortlich.

Kommission für Jugendmedienschutz

Die zwölfköpfige KJM besteht zur Hälfte aus Direktoren der Landesmedienanstalten und zur anderen Hälfte aus Vertretern der Länder und des Bundes. Zuständig ist die KJM insbesondere für die Überwachung der Bestimmungen des JMStV. Zweck des JMStV ist vor allem der einheitliche Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Angeboten in elektronischen Informations- und Kommunikationsmedien - d. h. vor allem Internet und Fernsehen -, die deren Entwicklung oder Erziehung beeinträchtigen oder gefährden (§ 1 JMStV). Die KJM soll eine einheitliche Rechtsanwendung bei den Landesmedienanstalten als bundesweit tätige Einrichtung sichern. Erreicht wird dieses Ziel durch eine Regelung, die die Beschlüsse der KJM gegenüber den anderen Organen der zuständigen Landesmedienanstalten für bindend erklärt (vgl. § 17 Abs. 1 JMStV). Die KJM ist ein Organ der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt. D. h. die Zuständigkeit der Landesmedienanstalten, insbesondere im Bereich des Vollzugs der Entscheidungen, bleibt aufrecht erhalten, der Bewertungsvorgang wird aber der zentralen Stelle KJM übertra-

gen. Zur Stärkung der sachlichen Kompetenz arbeitet die KJM eng mit anderen Jugendschutzorganisationen und der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) und jugendschutz.net zusammen. Die KJM hat unter anderem auch die Anerkennungen von Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle vorzunehmen.

Regulierte Selbstregulierung

Regulierte Selbstregulierung bedeutet, dass anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle ein Entscheidungsrahmen zugebilligt wird, der durch die Medienaufsicht nur begrenzt überprüfbar ist (siehe auch STETTNER, ZUM 2003, 425 ff.). Durch diesen neuen Mechanismus ist die Staatsferne der gesamten Medienaufsicht über elektronische Medien erweitert worden. Die Erwartung des Gesetzgebers an die Unternehmen ist, selbst einen wesentlichen Beitrag zur Durchsetzung der inhaltlichen Anforderungen zu leisten. Je mehr die Einrichtungen der Selbstregulierung den inhaltlichen Anforderungen des JMStV nachkommen, umso mehr kann sich die Aufsicht zurückhalten und umgekehrt. Das System ist ausgelegt als ein Zusammenspiel zwischen Selbstverantwortung, Selbstregulierung und Eigeninitiative der Unternehmen auf der einen Seite und dem Steuerungsmechanismus, den die KJM wahrzunehmen hat, auf der anderen Seite. In Zeiten konvergenter Entwicklungen und stärkerer massenmedialer Wirkungen von Telemedien wurde auch stärker darauf geachtet, die Medienaufsicht unter den Anforderungen des deutschen Verfassungsrechts der KJM als einer staatsfernen Stelle zu übertragen. Bisher hat die KJM nur eine Anerkennung ausgesprochen: die Anerkennung der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF). Mitglieder sind nahezu alle privaten Fernsehanbieter.

Résumé: *La réforme sur la protection de la jeunesse à l'encontre des médias poursuit deux buts avant tout. Premièrement, la surveillance sur la radio-diffusion et celle sur Internet s'exercent désormais conjointement, afin d'assurer aux enfants et adolescents une protection uniforme contre des offres qui pourraient nuire à leur développement ou leur éducation, voire les mettre en danger. Une commission ad hoc a été créée à cet effet, afin de veiller au respect des dispositions du Traité d'Etat qui règle ce sujet. Deuxièmement, on consacre le principe de l'«autorégulation régulée». Des organisations reconnues qui se vouent à l'autorégulation se voient attribuer un cadre de décision, dans lequel elles peuvent librement assumer leurs responsabilités. Plus elles respecteront les exigences de la loi, moins la commission ad hoc interviendra, et inversement. A noter que ce modèle allemand est au cœur de nombreuses discussions législatives au niveau international.*

Zusammenfassung: Die Reform des Jugendmedienschutzes hat vor allem zwei Ziele. Erstens wird die Aufsicht über Rundfunk und Internet zusammengeführt, um einen einheitlichen Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Angeboten, die deren Entwicklung oder Erziehung beeinträchtigen oder gefährden, zu erzielen. Hierfür wurde die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) errichtet, die für die Einhaltung der Bestimmungen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (JMStV) zuständig ist. Zweitens wird dem Prinzip der «regulierten Selbstregulierung» gefolgt. Anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle wird ein Entscheidungsrahmen zugebilligt, innerhalb dessen sie eigenverantwortlich agieren können. Je mehr die Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle den inhaltlichen Anforderungen des Gesetzes nachkommen, umso mehr kann sich die KJM zurückhalten und umgekehrt. In vielen internationalen Gesprächen zeigt sich der Modellcharakter des deutschen Systems.

Erste praktische Erfahrungen

In das Gesetz ist z. B. eine neue Vorschrift aufgenommen worden, wonach Angebote und virtuelle Darstellungen unzulässig sind, die Kinder oder Jugendliche in unnatürlich geschlechtsbetonter Körperhaltung darstellen (§ 4 Abs. 1 Nr. 9 JMStV). Im Internet findet man z.B. eine Seite, auf der wie in einer Art Fotokalender Darstellungen von nackten Jungen im vorpubertären oder pubertären Alter aufgerufen werden können. Um strafrechtlich relevante Kinderpornographie handelt es sich hier nicht (TRÖNDLE/FISCHER, StGB, § 184, Rdnr. 5 ff.), da keine sexuellen Vorgänge gezeigt werden und die Darstellungen weder obszön wirken, noch auf Geschlechtsteile fokussiert sind. Doch genau in diesem Fall greift die angesprochene neue Regelung. In der Gesamttendenz ist das Angebot durchaus auf sexuelle Stimulation angelegt und es besteht die Gefahr, dass mit solchen Angeboten der Voyeurismus von Nutzern mit pädophilen Neigungen bedient wird. Daher ist ein solcher Inhalt unzulässig.

§ 4 Abs. 1 JMStV führt eine Reihe von weiteren Tatbeständen auf, die unzulässig sind und weder im Internet noch im Rundfunk gezeigt werden dürfen. Daneben gibt es drei weitere Unzulässigkeitstatbestände, für die es im Internet Ausnahmen gibt: die so genannte «einfache» Pornographie, wegen Jugendgefährdung indizierte Angebote und offensichtlich schwer jugendgefährdende Angebote. Ausnahmsweise sind solche Angebote in Telemedien zulässig, wenn «von Seiten des Anbieters sichergestellt ist, dass sie nur Erwachsenen zugänglich gemacht werden (geschlossene Benutzergruppe)» (§ 4 Abs. 2 Satz 2 JMStV). In der Praxis ist dies vor allem für pornographische Angebote relevant. Für die KJM bedeutet «Sicherstellen», dass zum einen eine Volljährigkeitsprüfung über persönlichen Kontakt erfolgen muss und zum anderen bei jedem Aufruf einer jugendgefährdenden Seite eine erneute Authentifizierung des Nutzers notwendig ist, um zu verhindern, dass Minderjährige Zugang bekommen (BGH, MMR 2003, 582 ff.). Die anonyme Eingabe einer Personalausweis-Nummer reicht nicht aus. Die Kommission ist gerade dabei, entsprechende Verfahren ge-

gen Anbieter einzuleiten, die den gesetzlichen Erfordernissen nicht entsprechen.

Der JMStV sieht die Möglichkeit von Jugendschutzprogrammen vor, welche einen nach Altersstufen differenzierten Zugang ermöglichen oder vergleichbar geeignet sein müssen, um anerkannt werden zu können. Derzeit liegen noch keine Anträge vor, die diese Anforderungen erfüllen. Daher kommen momentan nur Modellversuche mit Jugendschutzprogramm-Anbietern in Betracht.

Gesetz mit Modellcharakter

Mit Neuem sind immer Risiken verbunden, es eröffnen sich vor allem aber Chancen. Die Zukunft wird zeigen, ob die an einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle angeschlossenen Rundfunk- und Internetanbieter ihrer gewachsenen Verantwortung gerecht werden oder «inwieweit mit der Neuregelung eine Verbesserung des Jugendschutzes erreicht wird» (Protokollerklärung der Länder zum Jugendmedienschutz-Staatsvertrag). Die KJM wird dies im Rahmen der vom Gesetz aufgegebenen Evaluation überprüfen und die Ergebnisse in den Bericht aufnehmen, den sie nach fünf Jahren abzugeben hat.

Mit der Errichtung der KJM besteht die Chance, dass die wirksame Durchsetzung der Schutzpflichten des Staates, die Jugend vor problematischen Medieninhalten zu bewahren, nicht nur durch materielle, sondern auch durch organisatorische Regelungen sichergestellt wird. Wichtig ist dafür, dass die KJM dabei auf eine grosse Unterstützung zählen kann. Gerade in der Öffentlichkeit muss das Bewusstsein für die Notwendigkeit des Jugendschutzes weiter geschärft werden.

Die KJM sieht im Rahmen ihrer Gestaltungsmöglichkeiten ihren Auftrag auch darin, europaweit und international das Bewusstsein zu schaffen, dass es Regelungen im Internet zum Schutze der Jugend geben muss. International müssen entsprechende Entwicklungen weitergeführt und zum Teil auch angestossen werden. Das deutsche System hat dabei Modellcharakter. ■

Italie: Le bras de fer entre le gouvernement et le président

Paolo Caretti

Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Florence

Comme ce fut le cas pour la loi n° 223 de 1990, l'impulsion pour une nouvelle intervention législative réformant le secteur de la radiotélévision est née de la nécessité de répondre à diverses sollicitations: les développements du droit communautaire, l'évolution technologique, les développements de la jurisprudence constitutionnelle (arrêts sur le manque de pluralisme et le maintien du service public dans le nouvel environnement numérique). A quoi s'ajoute la forte sollicitation venue du message formel que le président de la République a adressé aux Chambres le 23 juillet 2002, centrée sur le renforcement des institutions garantissant un pluralisme effectif et une information impartiale et complète en tant que conditions indispensables pour la vie démocratique.

C'est dans ce cadre que se situe le projet de loi n° 3184 (Règles de principe dans le domaine du système radiotélévisé et de la Radiotélévision italienne SA, ainsi que délégation au gouvernement pour l'adoption du texte unique de la radiotélévision). Ce texte a été approuvé par le Parlement le 2 décembre 2003. Mais il a été renvoyé aux Chambres par le Chef de l'Etat, qui en a refusé la promulgation, pour que soient réexaminés certains aspects d'une constitutionnalité douteuse.

Deux défauts majeurs

Le projet s'articule en cinq chapitres: le premier, consacré à la définition des principes généraux qui doivent imprégner l'intégralité du système radiotélévisé; le deuxième, consacré aux règles antitrust; le troisième, consacré aux principes et aux critères directifs pour l'adoption par le Gouvernement d'un code de la radiotélévision; le quatrième, consacré au service public de radiotélévision; le cinquième enfin,

consacré aux règles transitoires de nature à réglementer le passage de l'analogique au numérique.

Si le texte approuvé par le Parlement doit être salué en raison du caractère incontestablement organique qui le caractérise, il présente toutefois certains aspects qui suscitent de légitimes perplexités, soit sous l'angle de leur cohérence avec les dernières directives communautaires en matière de communication électronique, soit sous l'angle de la légitimité constitutionnelle au regard du respect du pluralisme de l'information.

S'agissant de la première problématique, il y a lieu de relever que la réduction à un seul cadre normatif du secteur des télécommunications et de celui de la radiotélévision, à laquelle procèdent les directives communautaires, aurait rendu préférable le choix d'une loi unique. Ayant au contraire opté pour deux lois distinctes (l'une consacrée aux télécommunications, soit le décret-loi n° 214 de 2003, et une autre consacrée à la radiotélévision), on a augmenté le risque d'incohérence et celui de normes qui ne sont pas en harmonie les unes avec les autres.

S'agissant du respect effectif du pluralisme, la nouvelle réglementation antitrust suscite la perplexité, que ce soit sous l'angle de l'extraordinaire ampleur du marché de référence, le SIC, qui paraît se prêter à une croissance ultérieure des opérateurs du «duopole» de l'époque actuelle, au détriment des nouveaux entrants, ou en raison de la perpétuation du status quo en ce qui concerne le nombre de chaînes pouvant être dévolues à un opérateur unique pour des émissions de télévision sur des fréquences terrestres selon la technique analogique. Le texte prévoit l'abrogation de l'art. 3 al. 6, 7 et 9 de la loi n° 249 de 1997,

Zusammenfassung: Auch die dritte Version des neuen Radio- und Fernsehgesetzes ist voller Tücken. Einerseits wäre es besser gewesen, ein einziges Gesetz, welches auch die Telekommunikation mitumfasst, zu erlassen. Andererseits bevorzugt der angenommene Gesetzestext die beiden grossen Anbieter Mediaset (im Eigentum von Premierminister Silvio Berlusconi) und RAI. Um die Pluralität zu garantieren, verlässt sich der Gesetzgeber auf die digitale Technik, welche automatisch vielfachen Zugang zum Rundfunk ermöglicht. Aber auf dieses Spiel wird sich der Verfassungsgerichtshof nicht einlassen. Die Weigerung des Präsidenten der Republik im Dezember des letzten Jahres, das Gesetz in Kraft treten zu lassen, verpflichtet nun die Abgeordneten des Parlaments, erneut über die Bücher zu gehen. In der Zwischenzeit hat die Regierung ein widerrechtliches Notdekret erlassen, um die vor sechs Jahren zur Eindämmung des Einflusses von Mediaset und RAI in Kraft gesetzten Bestimmungen zu annullieren.

Résumé: *La gestation de la troisième loi systémique sur la radiotélévision en Italie est semée d'embûches. D'une part, il aurait été préférable de faire une seule loi englobant aussi les télécommunications. D'autre part, le texte adopté fait la part belle aux deux principaux opérateurs, Mediaset (propriété du premier ministre Silvio Berlusconi) et la RAI. Pour assurer le pluralisme, le législateur parie sur la multiplication automatique des possibilités d'accès à la radiodiffusion grâce au passage à la technologie numérique. Un pari auquel la Cour constitutionnelle ne croit pas. Le refus de promulgation de la loi par le président de la République, en décembre 2003, oblige les Chambres à remettre l'ouvrage sur le métier. Entre-temps, le gouvernement a adopté un décret urgent tout à fait abusif, qui annule les dispositions prises six ans plus tôt pour obliger Mediaset et la RAI à réduire leur emprise.*

qui imposait à Mediaset de transférer une de ses chaînes sur le satellite (libérant ainsi des fréquences pour d'autres opérateurs) et à la RAI de transmettre sur une de ses chaînes des programmes sans publicité (libérant ainsi des ressources pour d'autres opérateurs). Sur ce point, le législateur semble parier sur la multiplication automatique des possibilités d'accès dans le secteur considéré en raison du passage à la technologie numérique. C'est un pari auquel la Cour constitutionnelle ne croit pas. Dans l'arrêt n° 466 de 2002, elle retient que l'augmentation du pluralisme dû à l'introduction de la technologie numérique n'est qu'un événement incertain. Il est plus que douteux qu'elle donnerait son approbation à la nouvelle norme en question.

Les objections du chef de l'Etat

Dans le message que le chef de l'Etat a envoyé au Parlement le 15 décembre 2003 pour expliquer son refus de promulgation, on retient quatre points:

- la longueur excessive de la période (douze mois) durant laquelle l'Autorité garante des communications est appelée à vérifier l'augmentation effective de l'offre de programmes en technologie numérique différents de ceux qui se diffusent en technologie analogique;
- l'absence de pouvoir effectif d'intervention conféré à l'Autorité pour l'hypothèse où la vérification demandée donnerait un résultat négatif;
- l'ampleur excessive du SIC, susceptible de permettre la constitution de positions dominantes, plus importantes encore que celles déjà détenues par les actuels «duopolistes»;
- la concentration excessive des ressources publicitaires sur la communication radiotélévisée au détriment des autres moyens de communication de masse, en particulier la presse.

Un décret abusif

Le refus de promulgation ouvre donc à nouveau la procédure parlementaire, dont les résultats sont imprévisibles pour le moment. Entre-temps, la date du 31 décembre 2003 se rapprochait et elle aurait fait entrer en vigueur, après six longues années, ce qui était prévu par la loi n° 249 de 1997 pour une chaîne Mediaset (passage au sa-

tellite) et pour une chaîne de la RAI (diffusion de programmes sans publicité). C'est alors que le Gouvernement a adopté un décret-loi (n° 352 de 2003, portant Dispositions urgentes concernant les modalités de cessation définitive du régime transitoire de la loi du 31 juillet 1997, n. 249), permettant à Mediaset et à la RAI de continuer à opérer dans les conditions actuelles, et précisant mieux les pouvoirs de l'Autorité. Celle-ci est tenue de s'assurer de l'élargissement effectif de l'offre de programmes télévisés engendrés par la mise en œuvre de la technologie numérique terrestre, et cela avant le 30 avril 2004. Elle devra informer le Gouvernement et le Parlement des résultats de son examen. S'il s'avérait que le résultat était négatif, l'Autorité devrait adopter les mesures prévues à l'art. 2 al. 7 de la loi n° 249 de 1997.

Il est plus que douteux que l'adoption d'un tel texte ait été justifiée par l'urgence et par une nécessité extraordinaire aux termes de l'art. 117 de la Constitution. Les considérations concernant l'impact que l'application de la loi aurait eu sur les décisions des deux entreprises intéressées ou sur le nombre de leurs collaborateurs ne sont pas convaincantes. D'une part, les dispositions étaient connues de longue date et les entreprises avaient eu tout le temps de s'y préparer. D'autre part, les problèmes liés à l'emploi, dont la réalité reste à démontrer, sont inhérents à toute introduction ex-post de mesures antitrust.

S'agissant du contenu du décret, il ne prend qu'un point du message présidentiel, de manière peu claire et sans convaincre. Il s'agit de la définition d'un délai bref pour la prorogation ultérieure du régime transitoire pour les émetteurs opérant sur des chaînes excédentaires et pour le renforcement des pouvoirs de l'Autorité. Cela a néanmoins été tenu pour suffisant par le chef de l'Etat pour qu'il appose sa signature sur le décret, probablement dans l'espoir que cela permettra au Parlement de tenir compte des autres points de son message. Les prochains mois nous dirons si cette affaire tortueuse finira par amener au but recherché, soit la définition d'une réglementation organique du système de radiotélévision qui respecte les principes dictés par la Constitution et le droit communautaire. ■

Traduction: Charles Poncet

La Déclaration finale du Sommet sur la Société de l'information

Frédéric Riehl

Vice-directeur de l'Office fédéral de la communication, avocat, Chexbres

En 1985 déjà, le rapport Maitland présenté à l'Union Internationale des Télécommunications (UIT) avait souligné l'insuffisance des infrastructures de télécommunication des pays en voie de développement (PVD) en parlant du «chaînon manquant». Maitland constatait qu'il ne peut y avoir de décollage économique dans les PVD sans systèmes de télécommunications efficaces. Dans les années quatre-vingts, avec le développement d'Internet, les PVD se sont inquiétés du retard qu'ils accumulaient pour entrer dans la société de l'information. Aussi, n'est-il pas étonnant qu'à la Conférence de plénipotentiaires de l'UIT à Minneapolis en 1998, les PVD aient fait voter la mise sur pied d'un sommet mondial sur la société de l'information (SMSI). L'objectif principal visait à combler la fracture numérique entre les riches et les pauvres. Les pays du Nord, pour la plupart, n'étaient pas enthousiastes. La Suisse, sous l'impulsion notamment du canton de Genève, s'est proposée pour tenir la première partie de ce sommet en décembre 2003, la Tunisie se chargeant de la deuxième partie en 2005. Le but de la première phase était l'adoption d'une déclaration de principes et d'un plan d'action en vue de réduire le fossé numérique.

La déclaration du SMSI compte onze pages. La majorité des délégations, du moins au début des travaux en 2001, avait souhaité s'en tenir à deux ou trois pages. Il fallait que le texte soit facilement lisible pour des chefs d'Etat et qu'il soit acceptable politiquement.

Droits de l'homme

La référence aux droits humains dans la déclaration a donné lieu à des débats fournis et parfois laborieux. Le paragraphe trois est un équilibre durement établi entre

les droits humains, les libertés fondamentales et le droit au développement entre la démocratie, le développement durable, la bonne gouvernance et la primauté du droit national et international. Le même besoin d'équilibre se retrouve dans les paragraphes quatre et cinq; de longues discussions ont mené à deux paragraphes équilibrés, l'un faisant référence à l'article 19 de la Déclaration des droits de l'homme de 1948 (liberté d'expression) et l'autre à l'article 29 (respect de l'ordre juridique national), dont le contenu est intégralement repris. Les représentants de la société civile et les Etats démocratiques auraient souhaité une référence à l'article 19 uniquement, mais un certain nombre d'Etats n'étaient prêts à accepter cette mention qu'à la condition de citer aussi l'article 29. Les pays démocratiques et la société civile voulaient éviter tout recul dans le domaine sensible de la liberté d'expression, sous peine de donner un bien mauvais signe pour le Sommet et le développement de la société de l'information dans le monde.

Sous l'impulsion de la société civile, appuyée cependant par un certain nombre d'Etats, on rappelle dans le texte que les technologies de l'information et de la communication (TIC) ne sont pas une fin en soi, mais un moyen (paragraphe 9). Cette insistance a pour but de contrecarrer des visions mercantilistes et des approches purement technologiques de la société de l'information. C'est d'ailleurs un reproche qui a été fait par les ONG, notamment au début du processus du Sommet; on s'attachait trop aux questions des «tuyaux», pas assez à ceux du contenu. La délégation suisse, appuyée par d'autres Etats, n'a eu de cesse d'élargir le débat, de susciter des synergies avec d'autres OI, tels l'UNESCO, le Conseil de l'Europe, le Programme des Nations Unies pour le Développement

Zusammenfassung: Die erste Phase des Weltgipfels über die Informationsgesellschaft hat vom 10. bis 12. Dezember 2003 in Genf stattgefunden. Über 11'000 Delegierte aus 176 Ländern, darunter 54 Regierungs- und Parlamentschefs, haben daran teilgenommen. Es resultierte eine 11-seitige Deklaration, deren Entstehung von einigen Schwierigkeiten begleitet war. Die Menschenrechte, die Immaterialgüterrechte, die Handhabung des Internets und die mögliche Schaffung eines Spezialfonds haben grosse Sorgen bereitet. Dank der Schweiz erwähnt die Schlussklärung auch die Rolle der Medien. Ohne die Probleme lösen zu können, so hat doch der Weltgipfel wenigstens eine Diskussion darüber ermöglicht. Sein Ziel war es dann auch, allen Akteuren auf diesem Gebiet eine Stimme zu geben.

Résumé: *La première phase du Sommet mondial sur la société de l'information a eu lieu du 10 au 12 décembre 2003 à Genève. Plus de 11 000 délégués y ont participé, provenant de 176 pays, dont 54 chefs d'Etat et de gouvernement. Il en est sorti une Déclaration de onze pages, dont la rédaction s'est avérée très ardue. Les droits de l'homme, la propriété intellectuelle, la gestion d'Internet, l'éventuelle création d'un fonds spécial ont donné particulièrement de fil à retordre. Grâce à la Suisse, la Déclaration mentionne aussi le rôle des médias. Sans résoudre les problèmes, le Sommet les a au moins passé en revue. Son originalité aura été de donner la parole à tous les acteurs, dans ce domaine.*

(PNUD); elle a ainsi contribué à ôter cette étiquette trop technique qui collait au SMSI en 2001-2002.

La participation de tous

Le paragraphe 20 souligne le rôle de toutes les parties prenantes: gouvernements, secteur privé, société civile, organisations internationales. Il n'allait pas de soi que les partenaires de la société civile et du secteur privé soient mis sur un même niveau que les gouvernements. Un certain nombre d'Etats peu démocratiques ne voyaient pas d'un bon œil cette coopération multipartite. Faire participer activement aux préparatifs du Sommet les organisations non gouvernementales (ONG) était nouveau. Certains craignaient que la confidentialité des négociations en pâtisse. La délégation suisse, appuyée par d'autres pays, tels le Canada et les pays nordiques, a réussi à montrer la nouvelle voie que pouvait proposer ce Sommet: un dialogue constructif entre tous les partenaires. Cette manière de travailler est une première pour une conférence mondiale de l'ONU. On peut souhaiter qu'il ne s'agisse que d'un début.

Les logiciels

La question des logiciels a donné beaucoup de fil à retordre. Les lobbies étaient très actifs sur cette question. Certains étaient d'accord d'accepter la possibilité d'utiliser des codes source ouverts et des logiciels libres. Le texte de la déclaration devait cependant être neutre et ne pas favoriser un secteur plutôt qu'un autre, afin de ne pas fausser la concurrence. La société civile souhaitait privilégier les logiciels libres par rapport aux logiciels dits «propriétaires». Le libellé du paragraphe 27 reflète un équilibre; il ne prend pas position.

Confiance et sécurité

On aborde, dans les paragraphes 35 à 37, un des points difficiles où il a fallu négocier jusqu'à la dernière minute. La Russie souhaitait une référence au domaine de la sécurité militaire, ce que les Européens rejetaient complètement. Ces derniers reconnaissent la nécessité de développer la «cybersécurité», mais non pas au détriment des droits de l'homme. Personne ne conteste le besoin d'assurer la protection

des données et de la vie privée; le cœur de la discussion a porté sur les limites à ne pas dépasser dans la lutte contre le terrorisme ou le banditisme. La question du *spamming* (pollupostage) est évoquée au paragraphe 37. Les Australiens avaient préparé un texte beaucoup plus complet; l'UE souhaitait s'appuyer sur la directive européenne ad hoc. Finalement, on a retenu une solution minimale. Mais au vu de la situation insatisfaisante sur la question des messages non sollicités, une coopération active au niveau mondial devra très certainement avoir lieu.

La propriété intellectuelle

La rédaction du paragraphe 42, relative à la propriété intellectuelle, a été laborieuse. Les pays émergents, tels le Brésil ou la Chine, tenaient à ce que l'on prenne en compte la nécessité de partager le savoir; ils ont insisté sur la dissémination de l'innovation. Leur objectif était de placer la conférence dans la même situation que celle qui avait prévalu au Sommet précédent en Afrique du Sud à propos des médicaments pour les maladies graves; dans les cas de nécessité, on devrait pouvoir relativiser la protection résultant de la propriété intellectuelle. Les pays du Nord et le secteur privé ont rappelé le principe «*pacta sunt servanda*»; il n'était pas question de remettre en question les accords internationaux sur les brevets et les droits d'auteur adoptés à l'OMPI. Le facilitateur suisse pour les négociations a eu toutes les peines du monde à mettre les parties antagonistes d'accord. Il n'empêche que le texte finalement adopté au SMSI met sur un pied d'égalité la protection de la propriété intellectuelle avec la diffusion et le partage du savoir; c'est un peu une première.

La gestion d'Internet

Il a été difficile de trouver une solution à la question de la gestion internationale de l'Internet (internet governance) (paragraphes 48 à 50). A l'heure actuelle, la gestion des noms de domaines de haut niveau (TLD) est assurée par une association de droit californien (ICANN). Depuis le début d'Internet, les Etats ont été à peine tolérés dans les processus de décision de cette association privée chargée de la gestion des noms de domaine (The Internet Corpora-

tion for Assigned Names and Numbers, ICANN), car le secteur privé préfère l'auto-régulation. En pratique, tout ne va pas pour le mieux; dans les faits, ICANN rencontre des difficultés pour gérer les questions délicates, surtout si elles ont des implications économiques et politiques. ICANN dépend beaucoup du gouvernement des Etats-Unis. De nombreux pays, européens en premier lieu, ne sont pas satisfaits de la situation. C'est dans ce contexte un peu trouble que s'est déroulée la discussion. Les PVD souhaiteraient que le système onusien, et plus particulièrement l'UIT, prenne les choses en main. Les USA poussent pour ne rien changer de fondamental à la situation actuelle. Les Européens sont divisés sur la question, ce qui oblige la Commission européenne à passablement de contorsions. La Suisse suit l'Europe, en ayant une préférence pour un système international ouvert et transparent. Les pays non anglo-saxons ont insisté sur le caractère multilingue de l'Internet. Ce vœu est le reflet des résultats des débats à l'UNESCO, qui a adopté peu avant le sommet une recommandation sur le thème du multilinguisme et de la diversité culturelle dans le cyberspace.

Le texte finalement retenu reflète bien les tensions actuelles. On reconnaît que tous les partenaires ont un rôle à jouer (gouvernements, secteur privé, société civile, organisations internationales); il a été décidé d'étudier des solutions en créant un groupe de travail sous l'égide du secrétaire général de l'ONU. Ses conclusions sont attendues fin 2005. Le rôle des Etats est cette fois clairement reconnu ainsi que leur responsabilité sur les questions des politiques publiques liées à Internet; c'est un pas important. Il est en effet étrange que les Etats ne soient pas à ce jour maîtres de leur noms de domaines (ccTLD). En milieu de chapitre, on trouve un passage un peu exogène: le paragraphe 46 rappelle la primauté du droit international face à des actions unilatérales. Dans le contexte politique international actuel, cette indication n'est pas sans arrière-pensée!

Diversité et identité culturelles

Le titre de ce chapitre a donné lieu à beaucoup de discussions. Fallait-il parler de diversité culturelle, d'identité culturelle ou

des deux à la fois? Certains pays ont été extrêmement prudents, ne voulant pas se faire piéger dans le cas d'une discussion éventuelle du thème «la culture à l'OMC». Chaque mot compte; certains Etats qui ne veulent pas discuter ce domaine dans les accords GATS ont été attentifs à ne pas préteriter leur position. La Suisse, avec les membres de la société civile, s'est beaucoup engagée pour que l'on ait un chapitre relatif à la culture dans l'Internet. Certains participants n'en voyaient pas l'utilité première, la jugeant éloignée du contexte des TIC! Les paragraphes 52 à 54 sont fortement influencés par l'UNESCO, ce qui est dans la logique des choses.

Médias

Le paragraphe 55 a été la bouteille à encre. Au début du processus, la Suisse, avec les représentants des médias et des journalistes, s'est trouvée bien seule pour aborder ce thème. Elle a dû s'y reprendre à plusieurs fois avant que les représentants des administrations daignent s'y frotter. Le thème faisait peur à certains délégués des missions à Genève. Il faut préciser que la délégation suisse a été une des seules à avoir un expert dans sa délégation. On s'est battu sur presque tous les mots pendant des mois de négociations. Les pays peu démocratiques ne désiraient en aucun cas aller au-delà des textes existants adoptés dans le cadre de l'ONU. Pour convaincre, on est allé chercher toutes les déclarations et textes sur le sujet qui avaient été discutés dans les enceintes onusiennes. Finalement, on est arrivé à un paragraphe reprenant les grands principes d'indépendance, de pluralisme et de diversité des médias. On a reconnu le rôle des médias traditionnels à côté des nouvelles formes de médias électroniques. Une référence spécifique de la radiodiffusion publique n'a pas été maintenue; le rôle important des radios communautaires notamment dans les zones rurales n'a pas non plus été repris dans la Déclaration. Certaines régions du monde estiment que ce genre de médias n'est pas assez défini; d'autres pensent qu'on ne peut accorder une attention particulière qu'aux radios qui ne font pas d'émissions publicitaires.

Le texte contient une phrase alambiquée sur la responsabilité des médias qui doi-

vent se conformer aux normes éthiques et professionnelles. Un certain nombre de pays ont eu beaucoup de mal à reconnaître le principe d'autorégulation dans le domaine de la déontologie journalistique. Il a fallu trouver une formule qui ne soit pas une arme à double tranchant susceptible de se retourner contre les professionnels des médias en étendant leur responsabilité tous azimuts. Pour la diversité des médias, c'est-à-dire la lutte contre les positions dominantes des grands groupes, on a pu sauver l'essentiel en indiquant qu'elle mérite d'être encouragée. Les médias ne sont pas très satisfaits de ce texte. Leur grande crainte était que la déclaration fasse un pas en arrière par rapport à ce qui l'avait été reconnu dans les instances internationales.

Le soutien financier

Les participants au SMSI ont tous reconnu que c'est ensemble que l'on pourra arriver à combler le fossé numérique. Etats, secteurs privés, société civile doivent mettre leurs ressources en commun. La déclaration du Millénaire et l'objectif que les pays riches consacrent 0,7 pour cent du PNB au développement sont considérés par les PVD et les ONG comme une référence (paragraphe 60). Dans ce sens, le paragraphe 61 annonce la naissance d'un «pacte de solidarité numérique» auquel tous sont appelés à adhérer. Il a été par contre difficile de se mettre d'accord sur sa concrétisation. Les pays du Sud, menés par le Sénégal et une grande partie des ONG, souhaiteraient la création d'un fonds spécifique. La plupart des pays du Nord, l'UE et le Japon en tête, ne veulent

pas entendre parler d'un nouveau fonds. La Suisse n'y tient pas non plus. On estime qu'il vaut mieux utiliser les structures existantes. Il existe déjà de nombreux fonds au niveau international dans le cadre des institutions existantes; beaucoup fonctionnent mal et ne sont pas assez alimentés.

Par un compromis de dernière minute, obtenu grâce à la ténacité de la délégation suisse, il a été convenu d'entreprendre des études sur les mécanismes financiers et sur l'efficacité et la faisabilité d'un tel fonds. Le fonds serait volontaire. Depuis la fin de la conférence, le colloque des villes et certains pays africains ont créé un fonds qui devrait avoir son siège à Genève; ils ont apporté le premier versement (500'000 francs).

Appréciation

Il reste à voir, à l'épreuve du temps, comment seront appliqués ces principes. Certains auraient voulu un instrument plus contraignant qu'une déclaration. On a vu à quel point il a été difficile de se mettre d'accord sur un texte qui n'a qu'une valeur déclarative et n'engage pas les partenaires. Les questions épineuses sont nombreuses parce que la société de l'information touche à tous les domaines. Il était difficile de résoudre en une fois tous les grands problèmes du moment. Au moins, ils ont été passés en revue et discutés ensemble. On jugera après la deuxième phase du sommet, en 2005, la volonté de tous les partenaires de les résoudre. ■