



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 26 mai 2014
(OR. en)**

10109/14

**Dossier interinstitutionnel:
2013/0309 (COD)**

**TELECOM 119
COMPET 294
MI 447
CONSOM 121
CODEC 1340**

NOTE

de la: présidence
aux: délégations
n° prop. Cion: 13555/13 TELECOM 232 COMPET 646 MI 753 CONSOM 161 CODEC 2000
n° doc. préc.: 9950/14 TELECOM 112 COMPET 286 MI 436 CONSOM 117 CODEC 1314

Objet: Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures relatives au marché unique européen des communications électroniques et visant à faire de l'Europe un continent connecté, et modifiant les directives 2002/20/CE, 2002/21/CE et 2002/22/CE ainsi que les règlements (CE) n° 1211/2009 et (UE) n° 531/2012
- Rapport sur l'état d'avancement des travaux

Le présent rapport a été élaboré sous la responsabilité de la présidence grecque et est sans préjudice de questions revêtant un intérêt particulier et des observations plus détaillées présentées par certaines délégations. Il expose les travaux menés à ce jour par les instances préparatoires du Conseil et rend compte de l'état d'avancement de l'examen de la proposition visée en objet.

INTRODUCTION

1. La Commission a adopté sa proposition de *règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures relatives au marché unique européen des communications électroniques et visant à faire de l'Europe un continent connecté*¹ le 11 septembre 2013 en retenant l'article 114 du TFUE comme base juridique. La proposition faisait partie d'un paquet composé de deux autres éléments: une communication sur le marché unique des télécommunications² et une recommandation sur des obligations de non discrimination et des méthodes de calcul des coûts cohérentes pour promouvoir la concurrence et encourager l'investissement dans le haut débit³.

La proposition établit les principes réglementaires et les règles relatives à l'achèvement d'un marché unique européen des communications électroniques. Les principaux éléments de la proposition sont les suivants : une autorisation unique UE pour les fournisseurs de communications électroniques, les ressources européennes, y compris la coordination de l'utilisation du spectre radioélectrique et les produits européens d'accès virtuel, l'harmonisation des droits des utilisateurs finaux, y compris la neutralité de l'internet, la facilitation du changement de fournisseur, ainsi que les pouvoirs des régulateurs nationaux, l'itinérance et l'ORECE. Parallèlement au dispositif du règlement, la proposition vise aussi à atteindre ses objectifs en modifiant des parties du cadre réglementaire existant, à savoir les directives 2002/20/CE⁴, 2002/21/CE⁵ et 2002/22/CE⁶ et les règlements n° 531/2012⁷ et n° 1211/2009⁸.

¹ Doc. 13555/13

² Doc. 13562/13

³ Doc. 13566/13

⁴ Directive 2002/20/CE relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques.

⁵ Directive 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques.

⁶ Directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques.

⁷ Règlement n° 531/2012 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union.

⁸ Règlement n° 1211/2009 instituant l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) ainsi que l'Office.

2. Au sein du Parlement européen, M^{me} del Castillo a été nommée rapporteur, la commission ITRE étant chargée de ce dossier et les commissions IMCO, REGI, CULT, JURI et LIBE étant consultées. Avant la fin de son mandat, le PE sortant a adopté ses amendements en première lecture le 3 avril 2014⁹. Le Comité économique et social européen et le Comité des régions ont adopté des avis sur la proposition respectivement le 21 et les 30 et 31 janvier 2014. L'ORECE a présenté sa position sur la proposition et sur la position du Parlement en première lecture respectivement les 17 octobre 2013¹⁰ et 16 mai 2014¹¹.

3. Le Conseil européen a évoqué la proposition dans ses conclusions des 24 et 25 octobre 2013¹² dans le cadre de ses observations sur l'économie numérique. Le Conseil européen a encouragé le législateur à l'examiner de façon intensive afin d'en permettre l'adoption en temps voulu. Dans ses conclusions des 20 et 21 mars 2014¹³, il a considéré que l'adoption en temps voulu de la proposition contribuerait à la réalisation de l'objectif consistant à compléter et à exploiter pleinement le potentiel du marché intérieur en ce qui concerne les biens et les services, notamment dans l'économie numérique, et à encourager l'esprit d'entreprise.

⁹ Doc. 8033/14

¹⁰ BoR (13) 142

¹¹ BoR (14) 50

¹² Doc. EUCO 169/13

¹³ Doc. EUCO 7/14

ÉTAT D'AVANCEMENT DES TRAVAUX AU SEIN DU CONSEIL

4. La proposition a été présentée au Coreper et au groupe "Télécommunications et société de l'information" (groupe TELE) en septembre 2013, à la suite de quoi l'analyse d'impact correspondante a été examinée. Dans le cadre des discussions au sein du groupe, les délégations ont soulevé un grand nombre de questions et formulé de nombreuses observations sur la proposition. Les résultats des discussions ont été présentés au Conseil TTE de décembre dans un bref rapport sur l'état d'avancement des travaux¹⁴ qui comprenait également deux questions en vue d'un débat d'orientation. Les ministres se sont penchés sur les questions stratégiques essentielles pour la poursuite de l'intégration du marché des télécommunications ainsi que sur les développements éventuels dans d'autres domaines de l'économie numérique en dehors du marché des télécommunications, tels que les plateformes numériques, l'informatique en nuage et les données volumineuses.

5. La présidence grecque a entamé un examen exhaustif de la proposition et, au cours du premier semestre de 2014, le groupe "Télécommunications et société de l'information" a étudié la proposition dans le cadre de dix réunions au moins. À l'issue d'une discussion approfondie sur les six documents officiels de la Commission, qui ont été présentés en réponse aux questions soulevées par des délégations au cours de la présidence précédente, et après avoir recueilli les réactions préliminaires des délégations, le groupe a procédé à un examen détaillé de la proposition, article par article. En raison de la multitude de sujets de préoccupation évoqués et de questions soulevées par les délégations et de la longueur des débats sur la plupart des points, les discussions (tenues avant l'élaboration du présent rapport) ont porté sur les articles 1^{er} à 23. Le présent rapport ne traite pas des dispositions examinées après sa finalisation. Sur la base de ces discussions, la présidence a établi le présent rapport afin d'informer les ministres de l'état d'avancement des travaux et d'attirer leur attention sur les questions qui nécessiteront d'autres discussions. Le présent rapport devrait être lu en parallèle avec le rapport présenté par la présidence lituanienne en décembre 2013 et visé au point 4 dans la mesure où de nombreuses préoccupations soulevées dans ce cadre restent d'actualité.

¹⁴ Doc. 16637/13

Dispositions générales (articles 1^{er} et 2)

6. En ce qui concerne l'objectif et le champ d'application (article 1^{er}), les délégations ont proposé de supprimer, simplifier ou transformer en considérants plusieurs parties de l'article.

La principale préoccupation exprimée tient au manque de clarté du lien entre le texte proposé et le cadre actuel applicable aux télécommunications et ses objectifs ainsi qu'au risque d'incohérences entre les deux, et certaines délégations ont déploré le fait que les objectifs généraux soient en contradiction les uns par rapport aux autres. Les délégations ont posé des questions sur des formulations peu claires telles que la "compétitivité sur le plan mondial", la "concurrence durable" ou l'"utilisation optimale du spectre radioélectrique" (qui ne feraient qu'ajouter à la complexité des principes réglementaires dont les organes nationaux compétents devront tenir compte) et concernant des différences entre les termes utilisés dans la proposition et ceux figurant dans le cadre actuel. Certaines délégations ont indiqué qu'elles souhaitaient ajouter des objectifs/principes, tels que la facilitation des investissements dans de nouveaux réseaux ou la prise en compte des circonstances nationales ou locales. Il sera également nécessaire de revenir sur l'objet (article 1^{er}, paragraphe 3) et les définitions (article 2) qui devront être adaptés lorsque le cœur du texte de la proposition sera mieux arrêté. Certaines délégations ont encore quelques doutes concernant l'instrument juridique.

Autorisation unique UE (articles 3 à 7)

7. La plupart des délégations ont fait part de leur scepticisme en ce qui concerne le chapitre II consacré à l'autorisation unique UE. Les délégations ne voient pas clairement quels problèmes concrets ce chapitre tente de résoudre et pourquoi ces problèmes ne pourraient pas être réglés par une meilleure mise en œuvre du cadre actuel. Les délégations se sont interrogées sur la valeur ajoutée qu'apporte ce chapitre et ont exprimé la crainte qu'il n'accroisse la complexité et n'alourdisse la charge administrative et les frais correspondants. Elles ont également mis en garde contre le risque d'inégalité de traitement entre les fournisseurs de l'UE et les fournisseurs nationaux, le risque de course au plus offrant (forum shopping) et les effets sur les compétences des autorités réglementaires nationales (ARN) d'accueil/d'origine. Certaines délégations pourraient accepter un système simplifié de notification unique utilisant un modèle harmonisé et associant l'ORECE d'une manière ou d'une autre. Néanmoins, de manière générale, il semblerait que les délégations soient favorables à la suppression du chapitre dans son ensemble.

8. Outre le scepticisme général qui a été exprimé, les délégations ont évoqué un certain nombre de problèmes particuliers tels que les seuils à partir desquels les fournisseurs de communications électroniques européens doivent être soumis aux taxes administratives ou aux contributions dans l'État membre d'accueil (article 3, paragraphes 3 et 4), l'intervention de l'ARN d'origine en cas de litige impliquant un fournisseur de communications électroniques européen dans l'État membre d'accueil (article 3, paragraphe 6), l'imprécision de la terminologie (par exemple, "situations objectivement équivalentes" figurant à l'article 3, paragraphe 5) ou la transmission à sens unique d'informations sur les mesures adoptées en ce qui concerne un fournisseur de communications électroniques européen entre l'ARN d'accueil et l'ARN d'origine (article 5, paragraphe 2). L'article 6 (suspension et retrait) et l'article 7 (coordination des mesures d'exécution) n'ont pratiquement recueilli aucun soutien car il a été jugé qu'ils instituaient un système très complexe créant des interactions vagues et d'éventuels conflits de compétences entre les ARN d'origine et les ARN d'accueil.

Coordination de l'utilisation du spectre radioélectrique dans le marché unique (articles 8 à 16)

9. Même si les délégations comprennent les préoccupations exprimées par la Commission en ce qui concerne l'utilisation du spectre radioélectrique, bon nombre d'entre elles estiment que les instruments et les structures institutionnelles qui sont en place (décision "spectre radioélectrique", programme en matière de politique du spectre radioélectrique (PPSR), groupe pour la politique en matière de spectre radioélectrique (RSPG), comité du spectre radioélectrique (CSR)) devraient être utilisés plus efficacement pour produire les résultats escomptés. Elles considèrent que nombre des nouvelles dispositions proposées sont trop normatives, font souvent double emploi avec des règles de l'UE ou de la législation nationale, ou sont parfois même en contradiction avec celles-ci (dans ce dernier cas, les réserves portent en particulier sur l'article 9 relatif aux principes réglementaires). Certaines d'entre elles pensent même qu'un autre instrument juridique, par exemple une recommandation de la Commission, serait plus approprié pour régler ces questions. De plus, il convient de ne jamais perdre de vue que le spectre appartient en propre aux États membres et qu'il convient de tenir compte des particularités nationales.

10. Si quelques États membres pourraient accepter l'établissement de certains critères exigeants pour l'utilisation du spectre radioélectrique, de nombreux autres États membres, en revanche, ont estimé que l'article 10 était trop normatif, jugeant même que notamment son paragraphe 3, relatif aux redevances, n'était pas acceptable et interférait avec les prérogatives nationales. Les préoccupations exprimées par les délégations au sujet des dispositions supplémentaires concernant les conditions relatives à l'utilisation du spectre radioélectrique (art. 11) portent notamment sur une éventuelle contradiction entre les paragraphes 1 et 2 et la directive "autorisation", sur la référence à une indemnisation (article 11, paragraphes 2 et 3) et sur le fait qu'elles ne sont pas convaincues que l'établissement de niveaux minimaux en matière de performance technologique (article 11, paragraphe 4) soit neutre du point de vue technologique. Alors que certaines délégations considèrent qu'il pourrait être avantageux d'améliorer la coordination en ce qui concerne le spectre, la plupart des États membres estiment que les articles 12 et 13 vont trop loin, en particulier pour ce qui est des compétences proposées et du droit de veto de la Commission, et pourraient appuyer la suppression de ces articles. Les délégations ne semblent pas être complètement opposées aux dispositions relatives à l'accès aux réseaux locaux hertziens (article 14) et aux points d'accès sans fil à portée limitée (art. 15), mais bon nombre d'entre elles n'y voient aucune valeur ajoutée et ne comprennent pas quels problèmes ces dispositions tentent de résoudre. Plusieurs délégations souhaitent supprimer soit l'article 16 relatif à la coordination du spectre radioélectrique entre les États membres dans son intégralité, soit au moins son paragraphe 3.
11. Enfin et surtout, les délégations ont fait remarquer qu'un grand nombre de notions/de libellés étaient peu clairs, par exemple: "investissements multiterritoriaux intégrés", "système le moins onéreux possible" (article 9, paragraphe 2); "autres entreprises", "égalité de traitement" (article 9, paragraphe 3); "portefeuilles cohérents" (article 10, paragraphe 1, point c)); "un marché plus fluide" (article 10, paragraphe 6, point d)); "simultanément" (article 12, paragraphe 2); "initiatives [...] qui fédèrent et rendent accessibles au public les réseaux locaux hertziens" (article 14, paragraphe 3, point b)).

Produits européens d'accès virtuel à haut débit (articles 17 à 20 et annexes I et II)

12. Les discussions concernant cette partie de la proposition, qui n'a pas recueilli de soutien de la part des États membres, ne se sont pas poursuivies bien longtemps. Les délégations ont estimé que ces dispositions étaient à la fois trop détaillées et trop imprécises, et ont souligné qu'il était nécessaire de réaliser une étude de marché approfondie avant d'instaurer de telles règles. Elles se sont déclarées préoccupées par les incidences que ces règles risquent d'avoir sur les différents marchés, ainsi que sur les investissements. Elles n'ont pas appuyé la proposition visant à accorder la priorité à ce produit spécifique et n'ont pas souhaité limiter les compétences des autorités réglementaires nationales (ARN) à cet égard.

13. En ce qui concerne les produits de connectivité à qualité de service garantie (article 19), la plupart des États membres ont estimé qu'aucune défaillance du marché qui justifierait une nouvelle charge réglementaire n'avait été constatée et qu'il convenait d'éviter de réglementer les modèles d'entreprise. Il convient de laisser aux entreprises le soin d'élaborer ces produits, sans intervention réglementaire superflue.

Harmonisation des droits des utilisateurs finaux (articles 21 à 23¹⁵)

14. Les délégations ont émis un avis plus favorable au sujet des dispositions relatives aux consommateurs qu'en ce qui concerne les autres parties de la proposition. Elles souhaiteraient toutefois une harmonisation minimale (par opposition à l'harmonisation complète évoquée dans la proposition), étant donné que cela leur permettrait d'aller plus loin dans la protection des consommateurs au niveau national et de s'adapter à l'évolution des besoins de leurs marchés respectifs, sans remettre en question certaines mesures nationales déjà en vigueur, ce qui aurait pour conséquence de réduire et non d'accroître la protection des consommateurs. Pour ce qui est du choix de l'instrument juridique approprié, qui est lié à cette question, il convient de noter qu'un certain nombre de délégations préféreraient que la protection des consommateurs soit régie par une directive, de préférence la directive "Service universel".
15. Un certain nombre de délégations ne souhaitent pas que l'on réglemente les communications à l'intérieur de l'Union se terminant dans un autre État membre (article 21, paragraphe 3), certaines d'entre elles craignant qu'une pression inverse ne s'exerce sur les prix nationaux.

¹⁵ Comme indiqué au point 5, le présent rapport porte sur les articles 1^{er} à 23 qui ont été examinés au sein du groupe TELE avant l'élaboration dudit rapport.

16. Si toutes les délégations adhèrent au principe de l'internet ouvert (article 23), les avis sont partagés quant à la question de savoir si le moment est bien choisi pour régler cette question et s'il convient de le faire dans ce règlement ou dans la directive "Service universel", voire d'introduire un instrument "souple", par exemple, une recommandation ou des lignes directrices de l'ORECE. La plupart des délégations sont néanmoins convenues que le texte ne pouvait être maintenu dans sa forme actuelle et devrait être nettement amélioré. De nombreuses délégations ont souligné qu'il était nécessaire que le texte résiste à l'épreuve du temps et favorise l'innovation, tout en étant clair et compréhensible pour les utilisateurs finaux, les fournisseurs de services et les autorités réglementaires nationales. Dans cette optique, il convient d'améliorer les définitions des expressions "services d'accès à l'internet" et "services spécialisés" ainsi que les paragraphes pertinents de l'article 23 afin de délimiter clairement les deux concepts, et de clarifier certaines notions (par exemple "niveau de qualité de service supérieur" ou "d'une manière récurrente ou continue", qui figurent toutes deux à l'article 23, paragraphe 2). En outre, de nombreuses délégations ont estimé que la liste des mesures de gestion du trafic autorisées figurant à l'article 23, paragraphe 5, n'était pas satisfaisante, qu'elle comportait des éléments qui ne devraient pas y figurer (notamment, pour un certain nombre de délégations, la référence à des "infractions graves") ou qu'il conviendrait de clarifier (par exemple la référence à une "congestion temporaire ou exceptionnelle du réseau"), alors que d'autres éléments, qui pourraient y figurer, ne sont pas mentionnés. Il a également été proposé d'abrégier et de simplifier la disposition et/ou de la présenter sous la forme d'une liste non exhaustive. Bien que les délégations s'accordent sur la nécessité de parvenir à un juste équilibre entre la neutralité de l'internet et la gestion raisonnable du trafic, elles ont exprimé des avis divergents sur la manière d'y parvenir. Certaines délégations ont aussi souligné que le bon équilibre devait être trouvé également pour ce qui est des droits des utilisateurs finaux d'une part et de la charge qui pèse sur les opérateurs d'autre part. Avant de songer à établir un éventuel nouveau texte, il serait donc nécessaire de s'accorder sur les principes communs qui sous-tendent la proposition.

CONCLUSION

17. Les débats intenses qui ont été menés au sein du groupe "Télécommunications et société de l'information" et sont résumés dans les points précédents ont mis en évidence les problèmes importants que la proposition à l'examen pose aux États membres. La plupart d'entre eux se sont déclarés préoccupés, entre autres, par la bureaucratie et la charge financière, le manque de clarté du lien avec le cadre actuel applicable aux télécommunications, les effets sur les structures existantes et sur les compétences des autorités réglementaires nationales, l'incidence sur les investissements en matière d'infrastructures, les conséquences de la consolidation du marché pour la concurrence effective, pour les consommateurs et les petits opérateurs et également par le rééquilibrage des compétences entre la Commission et les États membres qu'entraînerait la proposition. Il subsiste de nombreuses questions en suspens et de nombreuses préoccupations qui portent essentiellement sur toutes les dispositions de la proposition analysées jusqu'ici, mais il apparaît, également et surtout, que de nombreux États membres ne voient pas du tout l'utilité d'inclure un certain nombre de sujets dans la proposition. Il s'agit en particulier des dispositions relatives à l'autorisation unique UE, de certaines dispositions concernant l'utilisation des radiofréquences et des dispositions concernant les produits européens d'accès virtuel.

La présidence estime que, pour que les travaux concernant ce dossier se poursuivent et portent leurs fruits, il conviendrait probablement, à l'avenir, d'axer les efforts sur les dispositions de la proposition qui ont au moins recueilli une certaine adhésion de la part des États membres et sur lesquelles de réels progrès peuvent être réalisés.

*

* *

Une fois que le présent rapport sur l'état d'avancement des travaux aura été examiné par le Coreper le 28 mai, la présidence le soumettra au Conseil et invitera ce dernier à en prendre note.