

N° 121

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 novembre 2016

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

PRÉSENTÉE

*au nom de la commission des affaires européennes, portant avis motivé en application de l'article 73 octies du Règlement, sur la **conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques - COM (2016) 591 final,***

Par M. André GATTOLIN et Mme Colette MÉLOT,  
Sénateurs

*(Envoyée à la commission des affaires économiques.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le « paquet télécoms » de 2009 a créé l'Organe des régulateurs nationaux des communications électroniques, l'ORECE. Trois missions principales lui ont été confiées : permettre la réalisation des objectifs du « paquet télécoms » et assurer la cohérence de son application entre autorités réglementaires européennes ; renforcer la coopération entre les régulateurs des communications électroniques des États européens et les institutions européennes (Commission, Parlement et Conseil) ; agir comme une plateforme de travail commune entre les autorités de trente-sept pays européens.

En effet, cet organe regroupe non seulement les régulateurs nationaux des 28 États membres de l'Union européenne mais aussi neuf régulateurs observateurs provenant des pays en cours d'adhésion à l'Union européenne, des pays membres de l'Espace économique européen et la Suisse, membre de l'AELE.

Pour la France, c'est l'ARCEP, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes qui participe à ce groupement. Elle est représentée par son président, Sébastien Soriano, vice-président de l'ORECE en 2016 et qui en sera président en 2017.

Les dirigeants des régulateurs des États membres se réunissent au moins quatre fois par an en réunions plénières, au cours desquelles sont discutés et adoptés les rapports, avis donnés à la Commission, au Parlement ou au Conseil de l'Union européenne, recommandations ou positions communes élaborés dans des groupes de travail.

L'ORECE est composé du conseil des régulateurs et est secondé par un bureau permanent (« Office ») situé à Riga en Lettonie. Les réunions du conseil des régulateurs sont préparées par les réunions du réseau de contact ayant lieu chaque trimestre.

L'ORECE est constitué également de neuf groupes de travail, chacun spécialisé dans son domaine. Les groupes de travail mettent au point les premières versions des documents de l'ORECE, qui sont ensuite soumis au réseau de contact, qui a pour mission d'assister le conseil des régulateurs dans l'adoption de ces décisions.

L'ORECE est donc une institution assez jeune. Et durant ses six années d'existence, elle a démontré une certaine capacité à répondre aux objectifs européens. L'adoption le 30 août dernier de lignes directrices sur la neutralité du net en est la preuve la plus récente. Par ailleurs, il semble que les groupes de travail qui réunissent des experts des autorités nationales de régulation fonctionnent bien. C'est un rouage essentiel, chargé du travail de fond et de l'instruction des dossiers. Et ils ont du succès justement parce qu'ils attirent des experts de chaque pays qui savent pouvoir travailler en toute indépendance du pouvoir politique.

Il convient d'ajouter que c'est la logique même de ce fonctionnement ascendant qui est un facteur de réussite. Certes, il y a une politique européenne, mais en matière de réseaux de télécommunication, l'histoire et la géographie de chaque pays comptent. Les marchés nationaux des télécommunications sont très différents les uns des autres. Comme le résume l'actuel président de l'ORECE, l'Allemand Wilhelm Eschweiler : « *Il existe un cadre réglementaire et des limites. Pourtant, les marchés sont tellement différents entre eux qu'il faut de la flexibilité au niveau national* ».

Dans le cadre de la stratégie numérique, la Commission européenne a publié un « paquet connectivité ». Il comprend principalement une directive visant à réviser le « paquet télécoms » et à instituer un code européen des communications électroniques. Ce nouveau paquet étendrait les pouvoirs de l'ORECE et propose d'en faire une agence de l'Union européenne avec une structure fortifiée et un budget augmenté.

### **Que propose la Commission européenne ?**

Cette nouvelle agence serait formée sur le même modèle que les autres agences de l'Union.

La nouvelle structure serait composée de la façon suivante. Un conseil d'administration voterait les avis et autres décisions ; il serait composé des 28 régulateurs nationaux, dont seraient issus un président et un vice-président élus pour 4 ans, et de deux membres

de la Commission européenne. L'acteur central du nouveau dispositif serait un directeur exécutif nommé pour 5 ans sur la base d'une liste proposée uniquement par la Commission. Enfin, les groupes de travail seraient maintenus et une chambre des recours serait ajoutée.

Ce renforcement de la structure de l'ORECE s'explique par la volonté de la Commission européenne d'élargir ses missions dans le cadre du nouveau paquet connectivité. Outre des missions élargies dans l'adoption de lignes directrices, l'ORECE se verrait doté de pouvoirs de sanctions, ainsi que de recueil d'informations assez poussé auprès des autorités de régulation nationales. Il se verrait également chargé de donner un avis dans le cadre d'une procédure de « revue par les pairs » des projets décisions nationales sur le spectre radioélectrique et en ce qui concerne la régulation des marchés nationaux.

### **Quelle appréciation peut-on porter sur ce texte au regard du principe de subsidiarité ?**

Ce qui pose problème ici, c'est qu'un groupement rassemblant des autorités nationales indépendantes devienne une agence soumise à l'autorité de la Commission européenne avec des capacités élargies.

En effet, la Commission aurait deux représentants au conseil d'administration qui disposeraient d'un droit de vote au même titre que les présidents d'autorité nationale. Or, actuellement, elle n'en a aucun. Cette seule présence lui assure aussi une certaine influence dans cette enceinte. Comment, dans ces conditions le conseil d'administration peut-il rester indépendant ?

Par ailleurs, le directeur exécutif serait nommé pour cinq ans, ce qui est long si on compare à la présidence tournante actuelle d'un an. Surtout, il serait nommé par le conseil d'administration sur proposition exclusive de la Commission européenne. En outre, il jouerait un rôle prépondérant dans la nouvelle agence. Chargé de la diriger, il serait aussi son représentant légal. De plus, il déciderait du programme de travail.

Or, les groupes de travail sont le moteur de l'ORECE. Ils instruisent les sujets tout en associant des experts volontaires des États membres. C'est cette méthode ascendante qui a fait ses preuves. Ces experts continueraient-ils à y participer pour travailler sous la direction de la Commission européenne ? Comment

l'ORECE pourrait-il continuer à travailler en toute indépendance si la Commission européenne, par le biais du directeur exécutif qu'elle aura proposé, décide du programme de travail ?

Ainsi, le rôle éminent d'un directeur exécutif nommé par elle, couplé à la présence de deux de ses représentants au sein du conseil d'administration, assurent à la Commission européenne une véritable emprise dans le fonctionnement de la nouvelle agence. Et on voit bien le glissement qui s'opère ici : la Commission européenne propose d'augmenter les pouvoirs de l'ORECE, puis, sous couvert d'une nouvelle architecture, elle place cet organe sous son contrôle. Et, par conséquent, un organe qui rassemble des régulateurs qui sont indépendants au niveau national, ne le serait pas au niveau européen !

Par conséquent, la commission des affaires européennes a estimé que la proposition de règlement ne respecte pas le principe de subsidiarité. Elle a en ce sens, adopté, à l'unanimité, l'avis motivé suivant :

## **PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE PORTANT AVIS MOTIVÉ**

- ① La proposition de règlement établissant l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE), COM (2016) 591 final, a pour objectif de renforcer le rôle institutionnel de cet organe en le transformant en une agence de l'Union européenne.
- ② Tandis que la proposition de directive établissant un code des communications prévoit d'élargir les pouvoirs de l'ORECE, la proposition de règlement vise à renforcer sa structure et à augmenter son budget pour lui permettre d'accomplir ses missions futures.
- ③ L'ORECE disposerait désormais de la personnalité juridique et du pouvoir d'adopter des décisions contraignantes. Il serait constitué d'un conseil d'administration, d'un directeur exécutif, de groupes de travail et d'une chambre de recours.
- ④ Le conseil d'administration comprendrait un représentant de chaque État membre et deux représentants de la Commission disposant tous d'un droit de vote. Son président et son vice-président seraient élus pour quatre ans parmi les représentants nationaux.
- ⑤ Le directeur exécutif serait nommé par le conseil d'administration pour cinq ans sur la base d'une liste de candidats proposée exclusivement par la Commission européenne. Il représenterait l'ORECE, assurerait sa gestion et serait chargé de l'élaboration du programme des groupes de travail.
- ⑥ Vu l'article 88-6 de la Constitution,
- ⑦ Le Sénat fait les observations suivantes :
- ⑧ – l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques, dans sa forme actuelle, rassemble des régulateurs nationaux indépendants ;
- ⑨ – Depuis sa naissance, l'ORECE a démontré sa capacité à remplir les missions qui lui étaient confiées pour permettre la réalisation du paquet télécom dans la cohérence et pour renforcer la

coopération entre les régulateurs nationaux des communications et les institutions européennes ;

⑩ – Ce système souple de coopération permet d’assurer une régulation efficace tout en respectant l’indépendance des régulateurs des communications voulue par le législateur européen ;

⑪ – Or, le schéma proposé aboutirait à mettre en cause ce système de coopération entre régulateurs nationaux au bénéfice d’une extension des missions de l’ORECE dont la justification reste à instruire ;

⑫ – En outre, ce transfert se ferait au profit d’un organe dont les conditions d’indépendance ne seraient pas assurées ;

⑬ – La réforme proposée ferait en effet du directeur exécutif le principal pivot du fonctionnement de la nouvelle agence ; son mode de nomination et la désignation au sein du conseil d’administration de deux représentants de la Commission européenne sont de nature à porter atteinte à l’indépendance de l’ORECE vis-à-vis de la Commission ;

⑭ – Pour ces raisons, le Sénat estime que la proposition de règlement COM (2016) 591 final ne respecte pas le principe de subsidiarité.