

N° 321

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 mai 2004

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'instrument amendant la convention du 23 juin 1993 relative à la création du Bureau européen des radiocommunications (ensemble deux annexes),

Par M. André ROUVIÈRE,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. André Dulait, *président* ; MM. Robert Del Picchia, Jean-Marie Poirier, Guy Penne, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, *secrétaires* ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Ernest Cartigny, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Paul Dubrule, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, Philippe François, Jean François-Poncet, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Bernard Mantiene, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Jacques Peyrat, Xavier Pintat, Jean-Pierre Plancade, Bernard Plasait, Jean Puech, Yves Rispat, Roger Romani, Henri Torre, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

Voir le numéro :

Sénat : 56 (2003-2004)

Traités et conventions

Mesdames, Messieurs,

La Conférence européenne des Postes et télécommunications a été créée en 1959 par dix-neuf Etats, sur la base d'un protocole d'accord, pour constituer un forum de discussion européen sur les questions réglementaires relatives aux postes et télécommunications.

Le bureau européen des radiocommunications, créé par la convention du 23 juin 1993 et installé à Copenhague, a été conçu comme un organe permanent, chargé d'assister le Comité européen des radiocommunications dont le rôle, au sein de la conférence est de promouvoir l'harmonisation des réglementations dans son domaine, par l'adoption de recommandations ou de décisions.

L'instrument amendant la convention du 23 juin 1993 relative à la création du bureau européen des radiocommunications fait suite à la décision de la Conférence de réorganiser sa structure pour mieux l'adapter aux évolutions techniques et aux enjeux du secteur des communications.

I. L'ÉVOLUTION DE LA CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS

A. D'UNE CONFÉRENCE D'OPÉRATEURS À UN FORUM DE RÉGULATEURS

1. Une évolution progressive

Le protocole d'accord de 1959 prévoit à l'origine de sa création que les membres de la Conférence européenne des Postes et Télécommunications sont les administrations des postes et des télécommunications des pays européens, membres de l'Union postale universelle ou membres de l'Union internationale des télécommunications. A l'origine, ces administrations jouent fréquemment le rôle d'opérateur en situation de monopole public.

En 1988, les activités de standardisation en matière de télécommunications sont transférées par la Conférence à l'ETSI (*European Telecommunications Standards Institute*), devenu le principal organe européen de normalisation en matière de communications électroniques.

En 1992, suite à la création de leurs propres organisations par les opérateurs postaux et de télécommunications (Post Europe et ETNO), la Conférence se transforme en organe qui réunit les auteurs de réglementations et les régulateurs.

Y participent à ce titre pour la France, des représentants de la direction générale de l'Industrie, des Technologies de l'information et des Postes du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, de l'Agence Nationale des Fréquences (ANFR) et de l'Autorité de Régulation des Télécommunications (ART).

La Conférence a pour objectifs essentiels de renforcer les relations entre les Membres, de stimuler leur coopération et de contribuer à la création d'un marché dynamique dans le domaine des postes et des communications électroniques européennes.

Ses attributions sont définies comme suit dans le protocole d'accord :

- l'élaboration de points de vue communs sur les priorités et les objectifs fixés dans le domaine des postes et des communications électroniques européennes;
- l'examen, dans un contexte européen, de la politique publique et des affaires réglementaires correspondantes relatives aux postes et

communications électroniques, y compris l'utilisation du spectre des fréquences radioélectriques;

- la poursuite de la stimulation de l'harmonisation européenne, entre autres du spectre des fréquences radioélectriques, en mettant l'accent sur la coopération concrète entre les pays européens afin de contribuer à une harmonisation européenne des réglementations;
- l'établissement des contacts et de la coopération nécessaires avec la Commission européenne, le Secrétariat de l'Association européenne de libre-échange et les organisations et associations européennes (représentants de l'industrie, opérateurs, usagers, consommateurs, etc.) concernées par les questions relatives aux postes et aux communications électroniques;
- l'instauration d'un forum chargé de l'élaboration, de l'adoption et de la promotion de Propositions européennes communes au sein de l'UIT et de l'UPU, y compris, le cas échéant, de contacts avec des organisations régionales;
- la contribution à une vision prospective (scénarii) de l'avenir de l'environnement réglementaire en prenant en considération l'évolution des technologies et du marché.

A cette fin, la Conférence peut :

- adopter des recommandations, les Membres restant libres d'apprécier dans quelle mesure ils peuvent les appliquer;
- établir des arrangements spéciaux afin de parvenir à des engagements plus contraignants;
- prendre des décisions relatives au fonctionnement de l'organisation qui seront obligatoires.

2. Une réorganisation complète en 2001

Lors de son assemblée plénière de septembre 2001, la Conférence a décidé de modifier son organisation pour mieux l'adapter aux évolutions techniques du secteur des télécommunications.

A cette occasion, la fusion des comités chargés respectivement des radiocommunications et des télécommunications a été décidée.

La Conférence a également suggéré la fusion des deux bureaux permanents travaillant pour les comités chargés des télécommunications.

Cette fusion s'est opérée sous la forme d'un amendement à la Convention relative à la création du Bureau européen des télécommunications qui fait l'objet du présent projet de loi, pour donner naissance au bureau européen des communications.

La CEPT a connu en 2002 la première année complète de fonctionnement depuis sa réorganisation, qui a simplifié les structures en regroupant dans un seul comité les activités en matière de fréquences et de réglementation.

Elle compte actuellement quarante-six membres dont vingt-neuf sont parties à la Convention de 1993 créant le Bureau européen des radiocommunications et vingt-quatre sont parties au Memorandum d'accord de 1994, créant le Bureau européen de télécommunications.

Elle reste l'organe majeur de coordination et de planification des fréquences sur le continent européen.

Sous l'effet de l'élargissement de l'Union européenne à dix nouveaux membres et de l'entrée en vigueur du nouveau cadre communautaire, l'objectif d'harmonisation à l'échelle du continent européen qui constituait la valeur ajoutée de la Conférence perd une partie de son intérêt.

B. QUEL RÔLE SUITE À L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE ?

La réforme de structure de 2001 est intervenue dans le contexte de la refonte du cadre réglementaire européen sur les réseaux et services de communications électroniques, adopté en mars 2002.

1. Le nouveau cadre réglementaire communautaire

Avant 2002, et l'adoption du nouveau cadre réglementaire des communications électroniques, l'Union européenne n'intervenait que de façon très ponctuelle dans ce domaine. La Commission a désormais une compétence générale dans ce secteur, en particulier dans le cadre de la décision sur les fréquences radioélectriques.

L'objectif du nouveau cadre réglementaire¹ est de promouvoir la concurrence en exemptant de réglementation les nouveaux marchés émergents et de favoriser l'émergence de nouveaux entrants. La réglementation n'est

¹ Directives « cadre », « autorisation », « accès et interconnexion », « service universel », vie privée et communications électroniques » et « concurrence ».

prévue que lorsque le degré de concurrence est insuffisant, pour permettre aux autorités de régulation nationale d'imposer l'accès aux réseaux. Le cadre réglementaire renforce la protection des consommateurs en prévoyant des règles en matière de service universel et de protection de la vie privée. Les autorités de régulation nationale sont investies de compétences plus étendues pour promouvoir un marché unique européen des réseaux et services de communications électroniques.

Le cadre juridique régissant la régulation concurrentielle du marché des communications électroniques prend sa source dans le droit communautaire.

2. Les groupes de régulateurs

Le groupe de régulateurs européens a été institué par une décision de la Commission du 29 juillet 2002 et installé le 25 octobre 2002 pour discuter de l'application concrète du nouveau cadre réglementaire. Le GRE est composé des dirigeants des autorités indépendantes de régulation chargées d'appliquer le cadre réglementaire.

L'activité de la Conférence dans ce domaine présente cependant toujours un intérêt, car elle ne recouvre pas exactement le même objet que celle des comités et groupes de l'Union européenne et du Groupe des régulateurs indépendants. Elle offre donc une aire de coopération avec de nombreux pays sur des sujets importants et techniques, comme la numérotation et l'interconnexion internationale.

3. Une coopération renforcée

Les relations entre la Commission et la Conférence européenne des Postes et télécommunications ont connu un renforcement, formalisé par un Mémoire d'accord le 2 février 2004.

La Commission européenne est invitée à participer aux réunions du Conseil du Bureau européen des communications en tant qu'observateur ; c'est au sein de ce conseil qu'est défini le programme de travail du Bureau.

Le Bureau européen des communications coopère avec la Commission européenne pour la gestion de certaines procédures. Il est ainsi l'administrateur de l'espace de numérotation européen, qui est à l'origine une initiative communautaire. Il est le gestionnaire de la base de données EFIS sur les attributions du spectre de fréquences dans les pays européens, en application de la décision « spectre radioélectrique », qui prévoit la fourniture d'informations par les Etats membres sur l'utilisation du spectre des

fréquences. Dans ce cadre, le bureau peut également, sur mandat de la Commission, élaborer des mesures techniques d'application permettant d'assurer l'harmonisation des conditions d'utilisation du spectre radioélectrique au sein de l'Union européenne.

Le bureau européen des communications prend une part active aux travaux de prospective dans le secteur en réalisant des études, des analyses juridiques et des rapports qui peuvent déboucher sur l'adoption de recommandations ou de décisions de la Conférence européenne des postes et télécommunications.

II. LE BUREAU EUROPÉEN DES COMMUNICATIONS ISSU DE LA CONVENTION AMENDÉE

L'instrument créant ce bureau a été adopté par le conseil du bureau européen des radiocommunications lors de sa réunion des 8 et 9 avril 2002.

Il comporte en annexe la convention consolidée, amendée afin d'inclure les activités précédemment exercées par le bureau européen des télécommunications, dont le personnel est intégré aux effectifs du bureau européen des communications depuis le 1^{er} janvier 2002.

Grâce à son statut d'organisation internationale, le BEC est la seule entité de la conférence à être dotée de la personnalité juridique.

A. L'ÉLARGISSEMENT DES MISSIONS

La fusion du bureau européen des radiocommunications du bureau européen des télécommunications se traduit par l'élargissement des compétences initiales du premier. Dans les mêmes termes que ceux retenus par la réglementation communautaire, ce domaine de compétences est désigné par les mots « communications électroniques ».

Le soutien apporté par le Bureau est destiné non plus seulement au comité compétent mais aussi à la Conférence directement. Le programme de travail du bureau est arrêté chaque année par le conseil sur une période de trois ans.

La prise en compte du domaine de la numérotation, qui relevait auparavant du bureau des télécommunications, est assurée par la référence aux « ressources rares » utilisées par les communications électroniques et non plus seulement au spectre des fréquences radioélectriques.

Le champ d'application des études effectuées par le bureau est étendu à l'étude des questions réglementaires dans le secteur des postes et des communications électroniques.

L'article 3 de la Convention définit comme suit les fonctions du Bureau :

1. constituer un centre de compétences centralisé qui identifie les zones à problème ainsi que les nouvelles possibilités en matière de poste et de communications électroniques et en informe la présidence et les comités de la Conférence en conséquence ;
2. établir des plans de long terme pour la future utilisation des ressources rares utilisées par les communications électroniques à l'échelle européenne ;
3. assurer, le cas échéant, la liaison avec les autorités nationales ;
4. étudier les questions réglementaires dans le domaine des postes et des communications électroniques ;
5. mener des consultations sur des sujets spécifiques.

S'ajoutent à ces fonctions des missions diverses de soutien à la Conférence et, notamment, la garde des archives.

B. LE STATUT JURIDIQUE ET LES RÈGLES DE FONCTIONNEMENT

Le Bureau est qualifié par la Convention d'institution permanente à but non lucratif. Il est doté de la personnalité juridique, ce qui lui permet notamment de passer des accords avec des Etats ou des organisations internationales.

Le conseil du bureau élit librement son président et son vice-président qui doivent être le représentant d'une Partie contractante, leur mandat est de trois ans, renouvelable une fois.

Le directeur et le personnel bénéficient au Danemark de privilèges et immunités définis dans un accord de siège conclu avec le Gouvernement danois.

Les effectifs du bureau comprennent 17 personnes, issues des différents Etats membres de la Conférence. Ils se répartissent en 10 experts qui ont en charge les domaines des radio- et télécommunications et 7 personnels administratifs.

Les dépenses d'équipement et les frais de fonctionnement du Bureau sont répartis entre les Parties contractantes sur la base de quotes-parts contributives. Le Bureau peut également réaliser des travaux pour le compte de tiers, sur la base du remboursement des coûts occasionnés.

La quote-part française est de vingt-cinq unités contributives pour le BER, comme pour le ET, ce qui représentait 223 141,5 euros en 2003. Cette contribution devrait rester stable pour les quatre prochaines années.

C. LES TRAVAUX DU BEC

1. La préparation de conférences internationales

Les experts du Bureau européen de communications collectent les informations auprès des différentes administrations nationales et développent des outils logiciels adaptés pour la préparation de la conférence régionale de radiodiffusion dont les sessions sont prévues en 2004 et en 2006 pour traiter des conditions du passage de la télévision analogique à la télévision numérique.

L'élaboration des positions communes défendues lors de la conférence mondiale des radiocommunications de 2007 sollicite également la participation des experts, à l'appui des travaux de la Conférence européenne des postes et télécommunications.

2. L'appui logistique aux administrations nationales

Le BEC est le point de contact centralisé au niveau européen. Il assure les consultations publiques relatives à l'ensemble des documents adoptés par la Conférence européenne des postes et télécommunications dans le domaine des fréquences, de la numérotation et des communications électroniques.

Il permet la gestion commune de dossiers pour le compte des administrations nationales, comme le développement de logiciels.

CONCLUSION

Structure de petite taille aux compétences techniques développées, le Bureau européen des communications joue un rôle important dans l'harmonisation des politiques dans le secteur des communications.

Avec l'intervention croissante de l'Union européenne dans ce secteur, il reçoit mandat pour appliquer les décisions prises et réaliser des travaux de prospective dans un domaine où les évolutions techniques sont très rapides.

Le texte qui nous est soumis réalise les adaptations de structures nécessaires à ces évolutions, c'est pourquoi votre commission vous demande de bien vouloir l'adopter.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa réunion du 25 mai 2004.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. Xavier de Villepin a souhaité savoir quelles administrations représentaient la France dans les travaux du bureau des communications.

M. André Dulait, Président, a souhait connaître le montant de la participation française au budget du bureau.

M. André Rouvière, rapporteur, a indiqué que des fonctionnaires du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ainsi que des représentants de l'Agence nationale des Fréquences et de l'Autorité de régulation des télécommunications, participaient aux travaux du Bureau, dont la quote-part française au budget représentait 223.000 euros en 2003.

Puis la commission a adopté le projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'instrument amendant la convention du 23 juin 1993 relative à la création du Bureau européen des radiocommunications (ensemble deux annexes), fait à Copenhague le 17 décembre 2002, et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 56 (2003-2004)

ANNEXE - ETUDE D'IMPACT¹

I – Etat du droit et situation de fait existants et leurs insuffisances :

Le Bureau européen des radiocommunications (BER) est le bureau permanent de la Conférence européenne de Postes et Télécommunications (CEPT). La convention du 23 juin 1993, relative à la création du Bureau européen des radiocommunications, est modifiée dans le cadre des réformes de structure de la CEPT.

Lors de son assemblée plénière en septembre 2001, la CEPT a décidé de se réorganiser afin d'adapter sa structure aux enjeux liés à la convergence dans le secteur des télécommunications et aux exigences de la société de l'information. La nouvelle structure a, en particulier, conduit à la fusion des Comités des radiocommunications et des télécommunications pour créer le Comité des communications électroniques (CCE). Cette réforme de structure coïncide avec l'élaboration d'un nouveau cadre réglementaire pour l'Union européenne sur les communications électroniques, adopté en mars 2002. La CEPT a également suggéré que les deux bureaux permanents traitant des aspects liés aux télécommunications, le BER et le BET, tous les deux situés à Copenhague, soient fusionnés.

Le nouveau bureau unique, le Bureau européen des communications (BEC), issu de la fusion a pour fonction d'apporter son soutien au Comité des communications électroniques, au Comité des affaires postales et à la Présidence de la CEPT.

Le conseil du BER a approuvé cette fusion. La création du BET résultant d'un simple mémorandum d'accord, la CEPT a choisi d'amender la convention relative à la création du BER du 23 juin 1993, afin d'élargir son domaine de compétences aux activités du BET.

L'instrument créant ce bureau unique a été adopté par le Conseil du BER lors de sa 14^{ème} réunion ordinaire qui s'est tenue les 8 et 9 avril 2002 conformément aux dispositions de l'article 20 paragraphe 1 de la convention faite à la Haye le 13 juin 1993. Il comporte en annexe la convention consolidée établie sur la base de la convention de 1993 créant le BER et amendée notamment afin d'inclure les activités précédemment effectuées par le BET. La création du bureau permanent unique de la CEPT, le BEC, conduit à une simplification de structure et de fonctionnement.

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

II - Bénéfices escomptés en matière de :

** d'emploi :*

Cette réorganisation s'est traduite par la suppression d'un seul poste, celui du directeur du BET. Par ailleurs, sans attendre l'adoption ou l'entrée en vigueur de la convention amendée, le personnel du BET a été intégré aux effectifs du BER depuis le 1er janvier 2002, en application d'un contrat entre le conseil d'administration du BET et le conseil du BER. Le BET ne dispose plus de locaux et son siège est désormais commun avec celui du BER.

** d'intérêt général :*

Le bureau unique clarifie la structure de la CEPT et facilite les contacts et les coopérations avec les autres interlocuteurs du secteur (organisations professionnelles) et avec la Commission européenne. Cette réorganisation rend plus accessible aux entreprises la documentation de la CEPT, qui a souvent un intérêt réglementaire.

** d'incidences financières :*

Les contributions des Etats parties ne seront pas modifiées par cette fusion. Les contributions au BEC devraient être sensiblement équivalentes à la somme des contributions au BER et au BET. Il y aura toutefois des économies indirectes du fait de la réduction du nombre de réunions du conseil.

** de simplifications de formalités administratives :*

Les administrations signataires n'auront plus qu'un seul organisme à gérer et qu'un seul interlocuteur pour contribuer au soutien de l'activité de la CEPT. Les organisations et les entreprises européennes n'auront aussi plus qu'un seul point de contact pour l'ensemble des activités de la CEPT. Il convient de noter que le BEC joue un rôle important pour la diffusion d'informations à la fois aux administrations membres de la CEPT et aux entreprises. Il a en particulier en charge les consultations publiques concernant les décisions adoptées par la CEPT.

** de complexité de l'ordonnancement juridique :*

Dans le cadre de la coopération entre la CEPT et les autres organisations internationales, le bureau unique est un moyen incontournable permettant soit d'assurer la représentation de la CEPT au sein de ces organisations internationales, soit de contracter avec elles. Le BEC est en effet la seule entité au sein de la CEPT à avoir la personnalité juridique grâce à un statut d'organisation internationale.