

N° 135
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

15 juin 2026

**RÉSOLUTION EUROPÉENNE
PORTANT AVIS MOTIVÉ**

*sur la conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux réseaux numériques, modifiant le règlement (UE) 2015/2120, la directive 2002/58/CE et la décision n° 676/2002/CE et abrogeant le règlement (UE) 2018/1971, la directive (UE) 2018/1972 et la décision n° 243/2012/UE
(règlement sur les réseaux numériques) - COM(2026) 16 final*

Est devenue résolution du Sénat, conformément à l'article 73 octies du Règlement du Sénat, la résolution adoptée par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable dont la teneur suit :

Voir le numéro :

Sénat : 731 (2025-2026).

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

Vu l'article 73 *octies* du Règlement du Sénat,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux réseaux numériques, modifiant le règlement (UE) 2015/2120, la directive 2002/58/CE et la décision n° 676/2002/CE et abrogeant le règlement (UE) 2018/1971, la directive (UE) 2018/1972 et la décision n° 243/2012/UE (règlement sur les réseaux numériques) – COM(2026) 16 final,

Le Sénat émet les observations suivantes :

Une intervention du législateur européen aux fins d'harmoniser le cadre juridique applicable aux réseaux de télécommunications présente une valeur ajoutée certaine, dans un secteur qui se caractérise par une fragmentation nuisant à la compétitivité européenne mais aussi à l'amélioration de la connectivité dans l'Union européenne, au bénéfice de l'ensemble des citoyens européens ;

Il est fondamental aujourd'hui d'accélérer la transition de l'Union européenne vers les réseaux gigabit (fibre, 5G, 6G), de renforcer la résilience des infrastructures numériques face aux cybermenaces et aux crises mais aussi de simplifier les procédures pour les opérateurs de réseaux de télécommunications européens ;

Toutefois, ce faisant, l'Union européenne doit veiller à agir de manière proportionnée, s'agissant de la régulation de marchés des télécommunications qui demeurent principalement nationaux et reposent sur des équilibres propres à chaque État membre ;

L'article 5 du traité sur l'Union européenne (TUE) stipule que l'Union européenne ne peut intervenir, en vertu du principe de subsidiarité, que « *si, et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres [...] mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* » ; il précise qu'en application du principe de proportionnalité, « *le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités* » ; ceci implique d'examiner, non seulement si l'objectif de l'action envisagée peut être mieux réalisé au niveau européen, mais également si l'intensité de l'action entreprise n'excède pas la mesure nécessaire pour atteindre l'objectif que cette action vise à réaliser ;

L'article 5 du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au TUE et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit que « *les raisons permettant de conclure qu'un objectif de l'Union peut être mieux atteint au niveau de celle-ci s'appuient sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs* » ; ceci implique que les projets d'actes législatifs européens soient suffisamment motivés et circonstanciés ;

L'analyse d'impact qui précède la proposition de règlement COM(2026) 16 final précitée ne justifie que très brièvement le choix du recours à un règlement – en lieu et place d'une directive, à l'instar de l'actuelle directive (UE) 2018/1972 établissant le code des communications électroniques européen (refonte) – par la nécessité de réduire la fragmentation du cadre juridique, sans autre explication ;

Cette même analyse d'impact justifie le recours à la seule base légale de l'article 114 du TFUE, qui porte sur l'approfondissement du marché unique, par le caractère techniquement complexe du secteur des communications électroniques, en précisant que « *le présent article confère au législateur de l'Union européenne le pouvoir discrétionnaire, en fonction du contexte général et des circonstances particulières de la matière à harmoniser, quant à la technique d'harmonisation la plus appropriée pour atteindre le résultat souhaité, notamment dans les domaines caractérisés par des particularités techniques complexes* » ;

La proposition de règlement présentée par la Commission européenne comporte des mesures de portées diverses dont certaines excèdent ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs recherchés ;

Le Sénat regrette notamment que la proposition de règlement ait été présentée sous la forme d'un règlement et non pas d'une directive, comme c'était le cas pour le code des communications électroniques européen actuellement en vigueur, notant que seule une directive assure aux États membres la flexibilité nécessaire en matière de gestion des réseaux numériques, tant sur le plan de la supervision que sur le plan opérationnel, notamment pour répondre à leurs besoins propres d'aménagement du territoire en la matière ;

Alors que la structure de gouvernance existante du cadre de régulation des télécommunications donne satisfaction et fonctionne utilement, le renforcement des pouvoirs de l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) et la création d'un Office des réseaux numériques (*Office for Digital Networks* – ODN) n'apparaissent pas

opportuns, voire soulèvent un risque de bureaucratisation et de perte d'indépendance des régulateurs nationaux ;

Dans ce cadre, l'indépendance des régulateurs nationaux doit être impérativement préservée, en évitant toute ingérence de la Commission européenne dans leurs décisions ;

Les moyens humains envisagés pour l'ODN (25 équivalents temps plein) apparaissent sous-dimensionnés au regard des prérogatives que la Commission européenne entend attribuer à cet office. Un renforcement ultérieur des moyens humains affectés à celui-ci induira nécessairement des coûts supplémentaires portés au budget de l'Union européenne, alors que, dans le même temps, les besoins en moyens humains des régulateurs nationaux ne devraient pas être appelés à diminuer. Il n'y aurait donc pas d'économies à attendre au niveau national, malgré la hausse des moyens financiers nécessaires au niveau européen, sans pour autant garantir une efficacité accrue ;

Il convient dès lors que l'ODN demeure un simple organe de coordination et de soutien aux régulateurs nationaux, doté de compétences clairement délimitées dans l'objectif d'éviter tout chevauchement avec les autorités nationales ou encore avec l'Agence européenne pour la cybersécurité (*The European Union Agency for Cybersecurity – ENISA*), en matière de cybersécurité ;

La connectivité radioélectrique terrestre relève largement de préférences et d'enjeux nationaux, tant en matière opérationnelle (infrastructures, décisions d'implantation et choix technologiques...), que de règles et obligations applicables aux opérateurs. Elles apparaissent donc mieux gérées au niveau national, comme c'est le cas actuellement, qu'au niveau européen. Une gestion du spectre réalisée sous l'égide des régulateurs nationaux s'accompagne en effet utilement d'un dialogue sur l'aménagement du territoire, au plus près des besoins des acteurs de terrains, des collectivités locales et des citoyens ;

Une centralisation accrue de la gestion du spectre des fréquences terrestres au niveau européen n'apparaît dès lors pas nécessaire pour répondre aux enjeux de la compétitivité européenne. Au contraire, elle risque de nuire à la qualité et à la pertinence de l'infrastructure des réseaux numériques, en les déconnectant des réalités territoriales ;

La souveraineté des États membres pour la gestion des fréquences mobiles terrestres doit donc être respectée, afin de garantir suffisamment de

flexibilité pour adapter les règles aux spécificités locales et aux besoins d'aménagement du territoire ;

Par conséquent, la proposition consistant à centraliser de manière accrue, au niveau européen, la gestion du spectre radioélectrique terrestre apparaît contraire au principe de proportionnalité ;

La possibilité renforcée pour la Commission européenne d'exercer un droit de veto sur les attributions décidées par les organes de régulation nationaux apparaît également disproportionnée ;

La proposition consistant à attribuer des autorisations d'accès de très longue durée (40 ans), voire infinies, contre en général 15 à 20 ans actuellement, n'apparaît ni justifiée ni pertinente. Elle constitue un effet d'aubaine considérable pour les opérateurs, mais risque également de nuire considérablement au dialogue sur l'aménagement du territoire et l'investissement ;

La proposition de création d'un « passeport unique », pour les opérateurs de télécommunications souhaitant exercer leurs activités dans plusieurs États membres, est contre-productive et contraire, sous plusieurs aspects, aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. Elle conduirait en effet à rendre compétent un seul régulateur national dans n'importe quel État membre pour vérifier et contrôler qu'un opérateur de télécommunications remplit ses obligations dans l'ensemble des pays de l'Union européenne dans lequel il exerce ses activités ;

Très peu opérationnelle pour les régulateurs nationaux qui seraient chargés de contrôler les obligations d'autres États membres, cette proposition pourrait avoir des effets délétères sur le contrôle des obligations en matière de numérotation des services d'urgence, qui demeurent – en raison de leur nature – des services à compétence nationale ;

Cette proposition de « passeport unique » fait en outre peser un risque grave sur la capacité des États membres à prévoir et à faire respecter leur cadre national en matière d'interceptions légales. Or, celles-ci relèvent sans conteste de la sécurité nationale en application de l'article 4 du TUE ;

En étendant aux communications électroniques la logique de principe du pays d'origine risquant d'obérer gravement les capacités opérationnelles des services de renseignement nationaux, la proposition de « passeport unique » apparaît contraire au principe de subsidiarité ;

À tout le moins, pour tenir compte de ces observations, la base légale de la proposition de règlement devrait être élargie pour inclure l'article 4 du TUE, selon lequel la sécurité nationale est une compétence exclusive des États membres ;

En complément, le Sénat exhorte les institutions européennes à prévoir explicitement un mécanisme assurant une réserve de souveraineté pour les États membres leur permettant de préserver leur capacité à décider et faire appliquer, avec le concours des opérateurs, dans les cas prévus par leur droit national et dans le respect des principes démocratiques, des mesures d'interceptions légales ou de mises sur écoute ;

Concernant les services satellitaires, l'article 38 de la proposition de règlement prévoit que la Commission européenne peut prendre un acte d'exécution pour définir les modalités de rétention de données et d'interceptions légales en la matière. Cette proposition risque de rendre plus complexes les capacités d'interceptions des communications satellitaires par les services de renseignement nationaux et de restreindre ainsi leurs moyens opérationnels ;

Les dispositions portant sur le spectre apparaissent trop larges quant à leur périmètre d'application. Elles doivent être clarifiées afin de garantir qu'elles ne trouveront pas à s'appliquer au-delà du spectre utilisé par les communications électroniques, en prévoyant explicitement une exclusion des activités militaires, de défense et de sécurité nationale. À défaut, la proposition de règlement risque de soulever un problème majeur de souveraineté si la Commission européenne devenait compétente en matière de conditions d'utilisation du patrimoine de fréquences réservé aux usages régaliens et militaires (défense, sécurité publique...) ;

La prise en compte de l'enjeu de résilience des réseaux de télécommunications face aux risques cyber et de catastrophes naturelles est nécessaire et doit être saluée. Toutefois, il n'apparaît pas pertinent que l'ODN soit chargé seul de rédiger un « *plan de préparation de l'Union pour les infrastructures numériques* », sans l'appui des régulateurs nationaux qui concentrent pourtant l'expertise de terrain ;

L'ODN, c'est-à-dire en réalité la Commission européenne, pourrait être appelé dans ce cadre à requérir des États membres des données sensibles, du point de vue de leur sûreté et de leur sécurité nationales, afin d'effectuer une cartographie des risques au niveau européen ; dès lors, cette proposition de règlement soulève des difficultés sur le plan du respect du principe de subsidiarité ;

La Commission européenne doit veiller à la bonne coordination des mesures proposées en matière de cybersécurité avec les autres textes déjà adoptés ou en cours d'examen en la matière, notamment la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité (*ENISA*), au cadre européen de certification de cybersécurité et à la sécurité de la chaîne d'approvisionnement des TIC, et abrogeant le règlement (UE) 2019/881 (règlement sur la cybersécurité 2) COM(2026) 11 final. Il n'est pas souhaitable d'ajouter des mesures sectorielles redondantes aux règles horizontales existantes, sans valeur ajoutée au regard de l'objectif poursuivi, voire risquant de créer des incertitudes juridiques pour les opérateurs de télécommunications ;

Le Sénat appelle donc les institutions européennes à assurer la cohérence entre les trois grandes initiatives européennes en cours en la matière : la proposition de règlement COM(2026) 16 final précitée – sur les réseaux numériques, objet de la présente résolution –, la proposition de règlement COM(2026) 11 final précitée – de révision du règlement sur la cybersécurité – et la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la procédure d'autorisation des systèmes fournissant des services mobiles par satellite utilisant la bande de fréquences harmonisée de 2 GHz et abrogeant la décision n° 626/2008/CE COM(2026) 311 final ;

En conséquence, pour ces motifs, le Sénat considère que la proposition de règlement COM(2026) 16 précitée n'est pas conforme à l'article 5 du TUE ainsi qu'au protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au TUE et au TFUE.

Devenue résolution du Sénat le 15 juin 2026.

Le Président,

Signé : Gérard LARCHER