



Council of the
European Union

Brussels, 12 January 2017
(OR. en, fr)

5244/17

**Interinstitutional File:
2016/0286 (COD)**

**TELECOM 6
COMPET 13
MI 26
CONSOM 9
IA 2
CODEC 29
INST 19
PARLNAT 13**

COVER NOTE

From: the French Senate
date of receipt: 19 December 2016
To: the President of the European Council

Subject: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Body of European Regulators for Electronic Communications
[doc. 12257/16 TELECOM 166 COMPET 489 MI 579 CONSOM 216 IA 73 CODEC 1273 - COM(2016) 591 final]
- Reasoned opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality¹

Delegations will find attached the above-mentioned document.

¹ Translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20160591.do>



COMMISSION
DES
AFFAIRES EUROPÉENNES

Paris, le 12 décembre 2016

LE PRÉSIDENT

Monsieur le Président,

En application de l'article 6 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, je vous fais parvenir ci-joint un avis motivé du Sénat sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (COM (2016) 591 final), exposant les raisons pour lesquelles ils n'apparaissent pas conformes au principe de subsidiarité.

Cet avis motivé ayant été instruit par la commission des affaires européennes, je vous transmets également le compte rendu de la réunion qui a été consacrée à ce sujet.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma plus haute considération.

P.J.

Jean BIZET

Monsieur Robert FICO
Président
Conseil de l'Union européenne
Rue de la loi, 175
B – 1048 BRUXELLES

N° 38
S É N A T

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

12 décembre 2016

ATTENTION

DOCUMENT PROVISOIRE

Seule l'impression définitive a valeur de texte authentique

RÉSOLUTION EUROPÉENNE
PORTANT AVIS MOTIVÉ

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

Est devenue résolution du Sénat, conformément à l'article 73 octies, alinéas 4 et 5, du Règlement du Sénat, la résolution adoptée par la commission des affaires économiques dont la teneur suit :

Voir les numéros :

Sénat : 121 (2016-2017).

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.

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.

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.

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.

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.

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

Le Sénat fait les observations suivantes :

– l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques, dans sa forme actuelle, rassemble des régulateurs nationaux indépendants ;

– 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 ;

– 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 ;

– 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 ;

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

– 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 ;

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

Devenue résolution du Sénat le 12 décembre 2016.

Le Président,

Signé : Gérard LARCHER

Réunion de la commission des affaires européennes du jeudi 10 novembre 2016

Économie, finances et fiscalité - Avis motivé de M. André Gattolin et Mme Colette Mélot sur le Groupement européen des régulateurs des communications électroniques

M. André Gattolin, rapporteur. - Le Paquet télécoms de 2009 a créé l'Organe des régulateurs nationaux des communications électroniques, l'ORECE ou le BEREC dans son acronyme anglais. 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.

Cet organe regroupe non seulement les régulateurs nationaux des 28 États membres de l'Union européenne, mais aussi 9 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'Association européenne de libre-échange (AELE). Pour notre pays, c'est l'ARCEP, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, qui participe à ce groupement, représentée par son président, Sébastien Soriano. C'est une participation active, puisqu'il était cette année vice-président et qu'il a été élu président pour 2017. En commission des finances, nous avons d'ailleurs augmenté de 4,4 % les crédits de l'ARCEP pour assumer le coût de cette présidence.

Or, l'ORECE, organisme somme toute assez jeune - à peine six ans -, a démontré une certaine capacité à répondre aux objectifs européens. J'en veux pour preuve l'adoption, le 30 août dernier, de lignes directrices sur la neutralité du Net. La qualité des échanges et d'écoute y est remarquable ; d'ailleurs, l'essentiel de mes propositions ont été reprises. Par ailleurs, de l'avis de l'ARCEP, les groupes de travail qui réunissent des experts des autorités nationales de régulation fonctionnent bien. M. Philippe Distler, membre du collège de l'ARCEP, nous a indiqué que ces groupes, qui sont à l'origine des avis de l'ORECE, ont du succès justement parce qu'ils attirent des experts de chaque pays qui savent pouvoir travailler en toute indépendance.

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 compte. 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 ».

Or, 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. C'est l'objet du texte que nous avons étudié.

Mme Colette Mélot, rapporteure. - Cette nouvelle agence serait formée sur le modèle des autres agences de l'Union. La nouvelle structure comprendrait un conseil d'administration qui 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. Les groupes de travail seraient maintenus et une chambre des recours serait ajoutée.

En ce qui concerne l'élargissement des pouvoirs, à ce stade, qui est celui du contrôle de subsidiarité, nous ne nous prononçons pas. C'est dans le cadre de l'instruction du projet instituant un code des communications que nous apprécierons si cette extension est justifiée ou pas. Toutefois, la proposition de la Commission va assez loin. Outre des prérogatives élargies en ce qui concerne l'adoption de lignes directrices, l'ORECE se verrait doté de pouvoirs de sanctions. Elle pourrait aussi recueillir un grand nombre d'informations auprès des autorités de régulation nationales.

Ce qui nous gêne, c'est la transformation d'un groupement rassemblant des autorités nationales indépendantes en une agence soumise à l'autorité de la Commission européenne. 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. Cette seule présence lui assurerait une certaine influence dans cette enceinte. En outre, le directeur exécutif serait nommé pour cinq ans, ce qui est long, sur proposition exclusive de la Commission européenne. Or, il deviendrait le pivot du fonctionnement de la nouvelle agence. Chargé de la diriger, il serait aussi son représentant légal. De plus, il déciderait du programme de travail. 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 participer pour travailler sous la direction de la Commission européenne ?

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 ! Ce n'est pas admissible et contraire au principe de subsidiarité. Voilà le sens de l'avis motivé que nous vous soumettons.

M. André Gattolin, rapporteur. - Je suis un fédéraliste européen. Je suis pour que l'Europe exerce des missions qu'elle est plus à même de remplir que les États eux-mêmes, s'ils décident de les lui confier. Mais ici, ce n'est pas du fédéralisme, c'est du centralisme !

Cette tendance de la Commission européenne n'est malheureusement pas propre au secteur des communications. On l'a vu la semaine dernière concernant l'organe des régulateurs de l'audiovisuel, où est représenté le CSA. De même, quand Europol a été créé, la Commission a demandé la présidence et deux sièges au conseil d'administration. Or, en la matière, l'efficacité du système repose sur la confiance entre États et la centralisation excessive est contre-productive. La Commission a un peu de mal avec les organes indépendants ! En outre, l'ORECE actuel a plutôt un bon bilan. Mais il a le défaut de ne pas être toujours d'accord avec la Commission... L'enjeu est l'indépendance de ces organismes de régulation.

M. Alain Vasselle. - Selon vous, l'ORECE a rempli sa mission. Pourtant, j'ai eu l'occasion de constater que les opérateurs de télécommunications nationaux se renvoient la balle à chaque difficulté et je suis dubitatif sur l'efficacité de l'ORECE. Ensuite, vous critiquez le projet de la Commission, mais vous ne faites aucune proposition !

M. André Gattolin, rapporteur. - Vous évoquez les opérateurs téléphoniques ; il s'agit ici des régulateurs des opérateurs. Nous émettrons un avis sur le fond lorsque nous examinerons le Paquet télécoms qui définira les compétences. Ce texte ne porte que sur le statut de l'ORECE et la gouvernance. Nous déplorons le mode de fonctionnement de la Commission. Apparemment, la DG CONNECT n'a découvert ce projet qu'au dernier moment et n'est pas favorable à cette centralisation. C'est un cas de *self-empowerment* : la Commission renforce, de son initiative, ses prérogatives. Un organe réunissant des régulateurs nationaux indépendants ne devrait pas dépendre de la Commission.

Mme Colette Mélot, rapporteure. - Notre contrôle ne portait que sur la subsidiarité.

M. Daniel Raoul. - Il est prématuré de transformer un office de coordination en une agence exécutive tant que le Paquet télécoms n'a pas été examiné et que l'on n'a pas défini l'articulation des compétences entre les États et l'Union européenne. On peut comprendre les réticences de la DG CONNECT, ce texte lui retire des prérogatives.

M. Jean Bizet, président. - Il conviendra également d'adresser cette proposition de résolution à nos collègues du Bundesrat et au Sénat polonais, dans le cadre du triangle de Weimar. Il importe de travailler en commun et de nouer des alliances.

À l'issue du débat, la commission des affaires européennes a adopté, à l'unanimité, la proposition de résolution portant avis motivé.

Proposition de résolution européenne portant avis motivé

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.

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.

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.

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.

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.

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

Le Sénat fait les observations suivantes :

- l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques, dans sa forme actuelle, rassemble des régulateurs nationaux indépendants ;

- 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 ;

- 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 ;

- 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 ;

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

- 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 ;

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