



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 04.04.1995

COM(95) 113 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
SUR LE RÔLE CENTRAL ET L'ÉTAT ACTUEL DE LA TRANSPOSITION
DE LA DIRECTIVE 90/388/CEE
RELATIVE À LA CONCURRENCE
DANS LES MARCHÉS DES SERVICES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS**

SOMMAIRE

Préface et résumé

I. INTRODUCTION

Les objectifs

Le contexte

II. ÉTAT ACTUEL DE LA TRANSPOSITION

Observations générales

Procédures formelles

Extension à l'espace économique européen, accords européens et intérimaires

III. PROBLÈMES PARTICULIERS DE TRANSPOSITION

- a) Questions générales relatives au service de téléphonie vocale
- b) Application du monopole de la téléphonie vocale dans un environnement concurrentiel
- c) Groupes fermés d'utilisateurs et réseaux d'entreprise
- d) Services de données destinés au public
- e) La séparation entre fonctions d'exploitation et de réglementation

IV. INCLUSION DES RÉSEAUX ET SERVICES DE COMMUNICATIONS PAR SATELLITE (DIRECTIVE 94/46/CE)

- a) Portée de la modification
- b) Questions liées aux services vocaux
- c) Services de télédiffusion
- d) Accès au segment spatial
- e) Les organisations internationales de communication par satellite
- f) Le calendrier de transposition

V. PERSPECTIVES D'AVENIR/PRÉPARATION À 1998

VI. CONCLUSION

ANNEXE I: Transposition de la directive 90/388/CEE par les États membres

ANNEXE II: Liste des autorités nationales de réglementation

Préface

L'Union européenne est engagée dans un processus d'adaptation rapide aux réalités de la société de l'information de demain. La technologie numérique entraîne une mutation des industries des télécommunications, de l'informatique, de l'information et de l'audiovisuel. La société de l'information commence à affecter en profondeur l'économie et nos modes de travail, de vie et de loisir. Elle influence notre manière de faire des affaires, de nous organiser et d'entrer en relation avec les autres.

Le rapport intitulé "L'Europe et la société de l'information globale", élaboré à la demande du Conseil européen, a pleinement pris en considération cette transformation radicale et proposé un cadre global. Les chefs d'État et de gouvernement, réunis à Corfou, ont souscrit à cette analyse et appelé à la définition d'un cadre réglementaire clair et stable permettant de faciliter les développements ultérieurs.

Les mutations en cours sont à l'échelle planétaire. Elles affectent non seulement l'Europe et ses principaux concurrents économiques, mais aussi la nature même de cette concurrence. Pour être concurrentiel, il faut aujourd'hui disposer des moyens de recueillir, de traiter, de transformer, de stocker, et de produire l'information d'une manière à la fois rapide et efficace.

Face à une économie dont la mondialisation progresse constamment, il est vital que les entreprises européennes soient en mesure de maintenir et de renforcer leur compétitivité sur les marchés existants, mais aussi de saisir les occasions qui se présentent pour gagner de nouveaux marchés. Pour se faire, elles doivent pouvoir bénéficier d'une large diffusion des nouvelles technologies de l'information et de leur intégration dans les processus de production. En stimulant la croissance économique, la compétitivité contribue naturellement à la création d'emplois.

Grâce au progrès technologique et à l'innovation, les utilisateurs peuvent disposer d'un nombre toujours croissant de services et d'applications, plus performants et mieux adaptés à leurs besoins particuliers. Ces avantages potentiels ne sont pas réservés aux seules entreprises: les ménages eux aussi auront la possibilité d'accéder directement, à la demande, à de nouveaux services et divertissements, lesquels ne seront plus simplement "reçus" par le client mais lui permettront d'établir des relations interactives.

Durant le même temps, une attention particulière doit être portée aux aspects liés à l'emploi dans le secteur. Comme indiqué dans le Livre Vert sur la libéralisation des infrastructures de télécommunication et des réseaux câblés de télévision (COM(94)440 final et 682 final), l'amélioration de la compétitivité aura un impact sur l'emploi, à la fois en préservant des emplois qui auraient été autrement perdus, et en permettant à de nouveaux emplois d'être créés, alors que les entreprises européennes bénéficient de l'avantage compétitif découlant de nouveaux services et de nouvelles technologies de télécommunication. L'effet des nouvelles technologies sur les petites et moyennes entreprises - traditionnellement la principale source de création de postes en Europe - sera particulièrement important en terme d'emploi.

L'expérience montre que les réductions potentielles du nombre de postes sont compensées par la création de nouveaux emplois, et que le niveau global d'emploi dans le secteur des télécommunications n'a pas souffert de la libéralisation. Il sera important pour la suite du développement que le dialogue social soit intensifié dans le secteur. La Commission a engagé une importante étude qui devrait fournir une base quantitative plus sûre pour déterminer jusqu'à quel niveau la concurrence crée de nouvelles possibilités d'emploi.

Ces problèmes seront également étudiés et discutés en profondeur dans le contexte des nouveaux groupes consultatifs sur la société de l'information qui a été récemment établi par la Commission, i.e. le forum sur la société de l'information, et le haut comité d'experts sur les aspects sociaux et sociétaux de la société de l'information.

Le plan d'action publié par la Commission en réponse aux conclusions du sommet de Corfou ainsi que le rapport sur la société de l'information globale ("Vers la société de l'information en Europe" - communication de la Commission du 19 juillet 1994) ont souligné la nécessité de poursuivre et d'accélérer le processus de libéralisation des télécommunications. À cet égard, la résolution du Conseil 93/C 213/01, du 22 juillet 1993, sur les nouveaux développements sur le marché des télécommunications a défini le cadre de base pour l'évolution de l'environnement réglementaire et a fixé au 1^{er} janvier 1998 la date limite pour parvenir à une libéralisation intégrale (des périodes de transition supplémentaires étant accordées à certains États membres). Dans cette résolution, le Conseil souligne l'importance de la mise en oeuvre complète de la législation existante et la nécessité de faire évoluer ce cadre réglementaire pour préparer l'échéance du 1^{er} janvier 1998. Le 22 décembre 1994, le Conseil a adopté une nouvelle résolution (94/C 379/03) dans laquelle le principe de la libéralisation et le calendrier retenu pour son application aux services ont été étendus à la libéralisation des infrastructures des réseaux qui servent de support à ces services.

La directive de la Commission 90/388/CEE relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications a jusqu'à présent été l'élément central du processus de libéralisation des télécommunications dans l'UE. Elle est - et restera - au coeur même du processus de réforme engagé avec pour horizon l'échéance de 1998, fixée par le Conseil pour parvenir à la libéralisation de l'ensemble des services de télécommunication et des infrastructures qu'ils empruntent. Quant au cadre réglementaire de cette libéralisation, les résolutions du Conseil mentionnées précisent que les propositions et mesures nécessaires à sa mise en place doivent avoir été élaborées avant le 1^{er} janvier 1996. Cette directive constitue également le cadre qu'a utilisé jusqu'à présent la Commission dans les initiatives qu'elle a prises en réponse à des demandes de levée des restrictions faisant obstacle à la fourniture des infrastructures nécessaires aux services déjà libéralisés en vertu de ses dispositions. C'est donc dans ce contexte que la Commission a adopté, le 13 octobre 1994, une directive modificative intégrant à son champ d'application les réseaux et services de communications par satellite. Le 21 décembre 1994, la Commission a en outre adopté pour consultation un nouveau projet de modification de la directive concernant cette fois l'utilisation des réseaux de télévision câblée pour la fourniture de ces services.

Bien que les progrès accomplis dans les États membres au cours des quatre dernières années soient considérables, un certain nombre de questions majeures restent encore à résoudre. Dans sa résolution du 22 juillet 1993, le Conseil a souligné qu'il y avait lieu "de mettre en oeuvre rapidement et efficacement le cadre réglementaire actuel, et notamment la directive 90/388/CEE". Cette directive invitait par ailleurs la Commission à réaliser, au cours de 1994, une évaluation des effets de certaines mesures. La Commission estime donc approprié, au stade actuel, de soumettre au Parlement européen et au Conseil la présente communication relative aux progrès généraux accomplis pour la réalisation des objectifs de la directive.

Résumé

Le chapitre I définit les objectifs de la présente communication en les situant dans leur contexte réglementaire passé, présent et futur.

Le chapitre II contient des observations générales sur le degré de transposition de la directive 90/388/CEE dans les États membres. Il inclut une liste des principaux paramètres que la Commission a examinés pour mesurer les progrès accomplis.

Le chapitre III expose et précise la nature de certains problèmes de transposition qui sont apparus au cours des quatre dernières années. Ils se posent dans trois domaines principaux: les services vocaux destinés à des groupes fermés d'utilisateurs et à des réseaux d'entreprise, les services de données destinés au public et la séparation entre fonctions d'exploitation et de réglementation.

Le chapitre IV traite de l'inclusion récente des réseaux et services de communication par satellite dans le champ de la directive à la suite de sa modification par la directive 94/46/CE.

Le chapitre V s'emploie à dégager les perspectives futures pour la directive et sa mise en oeuvre en les replaçant dans le contexte plus large de la libéralisation complète des services et des infrastructures et, en particulier, de la préparation à l'échéance de 1998.

Le chapitre VI fait la synthèse des conclusions de la Commission relatives à la mise en oeuvre de la directive et de leurs implications sur la politique générale des télécommunications de l'UE.

I. INTRODUCTION

Les objectifs

La directive de la Commission 90/388/CEE (ci-après: la "directive sur les services" ou la "Directive") a été publiée le 28 juin 1990. Elle est maintenant perçue comme une pierre angulaire du cadre mis en place par l'UE pour la libéralisation du marché européen des télécommunications. Dans sa résolution du 22 juillet 1993¹, le Conseil a souligné l'importance de sa transposition rapide en notant qu'il y avait lieu "de mettre en oeuvre rapidement et efficacement le cadre réglementaire actuel, et notamment la directive 90/388/CEE".

C'est dans ce contexte que la Commission a élaboré la présente communication sur le rôle central et l'état actuel de la transposition de la Directive².

Les objectifs de la présente communication sont triples³:

- décrire et expliquer l'état actuel de la mise en oeuvre ;
- isoler et clarifier les questions essentielles ;
- replacer la Directive dans le contexte du "paquet" de réformes entreprises avec pour horizon l'échéance de 1998, conformément à la résolution de 1993 dans laquelle le Conseil approuve l'intention de la Commission de "préparer, d'ici au 1^{er} janvier 1996, les modifications nécessaires au cadre réglementaire communautaire en vue de parvenir à la libéralisation de l'ensemble de services de téléphonie vocale publique au plus tard le 1^{er} janvier 1998".

¹ Résolution du Conseil 93/C 231/01.

² La présente communication ne traite pas d'un certain nombre de sujets liés, relevant aussi de la politique de l'UE en matière de télécommunications, comme l'application des principes ONP (fourniture d'un réseau ouvert) aux circuits loués. Ces questions sont traitées de manière approfondie dans d'autres communications récentes. Cf. livre vert sur la libéralisation des infrastructures de télécommunications et des réseaux de télévision par câble, parties I/II, COM (94) 440; COM (94) 682 et communication relative à la situation actuelle et la politique future en matière de liberté d'accès aux réseaux et services de télécommunications (ONP - fourniture d'un réseau ouvert), COM (94) 513.

³ Il convient de souligner que cette communication ne saurait en aucune manière remplacer les procédures formelles prévues par le Traité pour garantir l'application intégrale du droit communautaire.

Le contexte

La directive sur les services fixe quatre échéances pour la mise en oeuvre de dispositions spécifiques:

- le 31 décembre 1990, pour l'ouverture à la concurrence des services de télécommunications autres que la téléphonie vocale et la simple revente de capacité;
- le 1^{er} juillet 1991, pour la mise en place d'un organisme indépendant chargé de l'octroi des autorisations et de la surveillance des conditions d'utilisation;
- le 30 juin 1992, pour la communication de toute procédure d'autorisation ou de déclaration pour la fourniture de services publics de commutation de données par paquets ou par circuits commutés ;
- le 31 décembre 1992, pour l'ouverture à la concurrence de la simple revente de capacité⁴.

Dans sa résolution A3-0113/93, du 20 avril 1993, le Parlement européen a invité la Commission à préparer la libéralisation de la téléphonie vocale, tant au niveau intracommunautaire que national, à prendre dans les meilleurs délais les mesures nécessaires en vue d'exploiter pleinement le potentiel de l'infrastructure existante des réseaux câblés pour des services de télécommunications et à supprimer sans délai les contraintes existantes dans les États membres en ce qui concerne l'utilisation des réseaux câblés pour des services non réservés, ainsi qu'à prendre des mesures en vue d'une utilisation optimale des réseaux existants de télécommunications transfrontalières des entreprises de chemins de fer et des producteurs d'électricité⁵.

Dans sa résolution 93/C 213/01, le Conseil a fixé un calendrier pour le développement des services de télécommunications et confirmé la date du:

- 1^{er} janvier 1998 pour la libéralisation des services de téléphonie vocale publique⁶.

Le 17 novembre 1994, le Conseil a adopté une nouvelle résolution confirmant l'échéance du

⁴ La Directive prévoit aussi la possibilité d'accorder un report, jusqu'au 1^{er} janvier 1996, de la date de levée des restrictions sur la simple revente de capacité aux États membres dont le réseau de fourniture de services de commutation par paquet ou par circuit n'est pas encore suffisamment développé.

⁵ JO n° C 150 du 31.05.93, p. 42.

⁶ Toutefois, certains États membres dont les réseaux sont moins développés (à savoir l'Espagne, l'Irlande, la Grèce et le Portugal) se sont vus accorder une période de transition supplémentaire pouvant atteindre cinq ans. Les réseaux de très petite dimension (Luxembourg) peuvent aussi, lorsque cela se justifie, bénéficier d'un délai de deux ans au maximum.

- 1^{er} janvier 1998 en ce qui concerne la libéralisation des infrastructures de télécommunications⁷.

Depuis la publication, le 19 juillet 1994, du plan d'action de la Commission intitulé "Vers la société de l'information en Europe: un plan d'action"⁸, l'Union européenne s'est résolument engagée dans une politique de passage à la société de l'information. Les résolutions mentionnées, les conclusions du Conseil européen de Corfou⁹, ainsi que la communication de la Commission sur les résultats de la consultation sur son Livre vert sur les communications mobiles et personnelles¹⁰ et les résultats de la consultation en cours sur les Livres verts sur les infrastructures (parties I et II)¹¹ vont fournir un cadre approprié pour apporter de nouvelles modifications à la directive sur les services en vue d'une libéralisation complète du secteur des télécommunications. Dans ce contexte, le suivi de l'évolution concrète de la situation dans les États membres, déjà entrepris, deviendra de plus en plus important au fur et à mesure que l'on se rapprochera de l'échéance fixée.

⁷ Avec des dérogations comme dans le cas précédent. Cf. résolution du Conseil du 22 décembre 1994 relative aux principes et au calendrier de la libéralisation des infrastructures de télécommunications (94/C 379/03; JO C 379 du 31.12.1994, p. 4).

⁸ COM (94) 347.

⁹ Conclusions du Conseil européen, Corfou, 24-25 juin 1994.

¹⁰ Vers un environnement de communications personnelles: Livre vert sur une approche commune dans le domaine des communications mobiles et personnelles au sein de l'Union européenne, COM (94) 145 final.

¹¹ Op cit.

II. ÉTAT ACTUEL DE LA TRANSPOSITION

a) *Observations générales*

Il était demandé aux États membres de mettre en oeuvre les dispositions de la Directive et de communiquer à la Commission les mesures adoptées à cette fin au plus tard le 31 décembre 1990, le 1^{er} juillet 1991 et le 31 décembre 1992¹². Tous les États membres, sauf deux, ont respecté leurs obligations de notification¹³. Toutefois, pour permettre d'évaluer les progrès réels accomplis dans la mise en oeuvre de la directive 90/388/CEE dans les divers États membres, une liste reprenant les principaux éléments constitutifs de la Directive a été établie. Même s'ils n'ont pas un caractère exhaustif, les points énumérés ci-dessous permettent de mesurer au mieux les progrès accomplis¹⁴:

- définition des services de "téléphonie vocale" pour lesquels les droits exclusifs et spéciaux actuels peuvent être maintenus conformément aux dispositions de la Directive¹⁵;
- maintien des autres droits exclusifs;
accès des fournisseurs de services à la transmission/l'acheminement par le réseau téléphonique public commuté et par des circuits loués;
- nature des conditions imposées par le biais de procédures d'autorisation ou de déclaration;
transparence et ouverture des procédures de délivrance des autorisations;
- conditions exigées pour la simple revente de capacité louée pour les communications de données;
notification (sans délai) de tout régime spécial d'autorisation relatif à cette revente;
justification de tout régime spécial¹⁶;
- conditions d'accès ouvert aux réseaux publics (formelles et réelles);
mise à disposition de circuits loués dans un délai raisonnable;
justification des (éventuelles) restrictions à l'utilisation de circuits loués;

¹² Comme déjà signalé, les exceptions à l'échéance du 31/12/90 concernent a) les spécifications en matière de simple revente de services de commutation de données (31/12/92) et, b) la mise en place d'une autorité de réglementation indépendante (1/7/91).

¹³ Il s'agit de l'Italie (les dispositions insérées dans la Legge Comunitaria 1994 sont incomplètes) et de la Grèce (les mesures prises pour rendre opérationnelle l'autorité de réglementation indépendante n'ont pas encore été notifiées).

¹⁴ Pour les questions correspondant aux points énumérés cf. en particulier les articles 1^{er}, 2, 3, 4, 5, 6 et 7 de la Directive.

¹⁵ Dans la limite des délais fixés par la résolution du Conseil du 22 juillet 1993.

¹⁶ Au regard des dispositions des articles 2 et 3.

- justification de toute restriction en matière de traitement de données (avant ou après transmission par le réseau public)¹⁷;
garantie par les États membres qu'il n'y a aucune discrimination entre les prestataires de services (y compris les OT) en ce qui concerne les conditions d'utilisation et les tarifs pratiqués;
- mise en place effective d'une autorité réglementaire opérationnelle, indépendante et séparée chargée notamment de l'attribution des autorisations, de la surveillance des conditions d'utilisation, du contrôle des agréments et des spécifications obligatoires et de l'attribution des fréquences.

Sur la base des points énumérés, la Commission a constaté que la mesure dans laquelle la Directive a été effectivement mise en oeuvre¹⁸ dans l'UE varie de manière significative d'un État membre à l'autre. Plusieurs États membres devront prendre des mesures supplémentaires avant que la Commission puisse considérer que la Directive y est correctement appliquée¹⁹

b) Procédures formelles

Dans la mesure du possible, la Commission s'est efforcée de traiter les problèmes de transposition restant à régler dans le cadre de communications et de négociations bilatérales avec les États membres concernés. Cette méthode s'est révélée particulièrement efficace (et mutuellement bénéfique) dans les cas où les autorités nationales ont privilégié la transparence, répondu promptement aux demandes d'informations qui leur étaient adressées et manifesté clairement leur volonté de trouver rapidement des solutions viables.

¹⁷ Leur nécessité au regard des exigences essentielles ou de l'intérêt public doit être démontrée.

¹⁸ Une notification officielle n'est pas nécessairement synonyme d'une mise en oeuvre effective.

¹⁹ Ces questions sont examinées plus en détail au chapitre III. La situation actuelle dans chaque État membre est présentée à l'annexe.

Si ces problèmes de transposition ne peuvent pas être résolus par des négociations informelles et dans un délai raisonnable, la Commission est toutefois tenue d'ouvrir la procédure formelle prévue à l'article 169 du Traité en cas de non-transposition d'une directive²⁰.

Actuellement, plusieurs procédures formelles sont en cours, deux pour défaut de notification par les États membres en cause des mesures législatives de transposition requises²¹, deux autres pour application incorrecte de la Directive dans des États membres²².

c) Extension à l'Espace économique européen et aux pays d'Europe centrale et orientale

Conformément à l'accord EEE, la directive sur les services (et ses modifications ultérieures) s'applique également aux États membres de l'EEE depuis le 1^{er} juillet 1994²³.

Étant donné que la directive sur les services se limite à préciser que l'article 90 doit être appliqué conjointement avec les articles 59 et 86 du Traité et que les accords européens, et les accords intérimaires signés par l'UE avec les six pays d'Europe centrale et orientale, contiennent des dispositions similaires, les principes généraux de cette directive (et ses modifications subséquentes) sont donc également pertinents pour ces pays.

²⁰ L'article 169 du traité CE traite des cas dans lesquels un État membre manque aux obligations qui lui incombent en vertu du Traité, y compris l'obligation de transposition des directives.

La procédure ouverte au titre de l'article 169 se déroule comme suit:

- i) la Commission précise ses griefs dans une lettre de "mise en demeure" et invite l'État membre concerné à présenter ses observations;
- ii) si l'État en cause ne met pas fin à l'infraction, la Commission émet un avis motivé (non contraignant) expliquant sa position et invitant cet État membre à prendre les mesures appropriées dans un délai déterminé;
- iii) si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice.

²¹ Italie et Grèce.

²² Allemagne et Espagne.

²³ En application de l'annexe concurrence (XIV) de l'Accord, les directives d'application de l'article 90 paragraphe 3 concernant le secteur des télécommunications, comme la directive "services" et la directive "terminaux" (88/301/CEE), sont devenues applicables dans les États membres de l'EEE depuis le 1^{er} juillet 1994, de même que les directives modificatives ultérieures (par exemple la directive 94/46/CE concernant les communications par satellite).

III. PROBLÈMES PARTICULIERS DE TRANSPOSITION

Au cours du processus de transposition de la Directive, il est apparu que cinq domaines exigeaient une attention particulière:

- a) questions générales relatives aux services de téléphonie vocale;
- b) application du monopole sur la téléphonie vocale;
- c) réseaux d'entreprise et groupes fermés d'utilisateurs (GFU);
- d) fourniture au public de services de données;
- e) la séparation entre fonctions d'exploitation et de réglementation.

a) *Questions générales relatives aux services de téléphonie vocale*

Bien que le concept de "téléphonie vocale" soit défini de manière détaillée dans la Directive²⁴, plusieurs problèmes se sont posés²⁵ pour déterminer ce qui devait au juste être considéré comme de la "téléphonie vocale" dans chaque État membre et, partant, la

²⁴ À l'article 1^{er} de la Directive, le "service de téléphonie vocale" est défini comme "l'exploitation commerciale pour le public du transport direct et de la commutation de la voix en temps réel au départ et à destination des points de terminaison du réseau public commuté, permettant à tout utilisateur d'utiliser l'équipement connecté à un tel point de terminaison pour communiquer avec un autre point de terminaison".

²⁵ Voir également la décision de la Cour Européenne de Justice, ECR-I 5833, qui a guidé la Commission lors de l'élaboration d'une définition des droits exclusifs et spéciaux (voir ci-dessous).

mesure dans laquelle les droits spéciaux ou exclusifs²⁶ sur les services vocaux doivent être abolis²⁷.

En vertu de la directive sur les services, les Etats membres assurent l'abolition des droits exclusifs et spéciaux pour la fourniture de services de télécommunications autres que le service de téléphonie vocale. Il y a lieu d'examiner dans chaque cas sur la base des critères exposés ci-dessous si un service donné relève de la téléphonie vocale. Pour permettre aux autorités nationales de régulation d'évaluer le service envisagé, ses prestataires potentiels peuvent être tenus de fournir toutes les informations nécessaires²⁸.

Une approche réglementaire qui ne retiendrait qu'un nombre limité de services non réservés dont la fourniture est autorisée ne serait pas conforme aux exigences de la Directive.

²⁶ L'article 2 de la Directive modificative 94/46/CE (cf. chapitre IV) définit ces droits comme suit:

"droits exclusifs", les droits accordés par un Etat membre à une seule entreprise au moyen de tout instrument législatif, réglementaire ou administratif qui lui réserve le droit de fournir un service de télécommunication ou d'entreprendre une activité sur un territoire donné,"

"droits spéciaux", les droits accordés par un Etat membre à un nombre limité d'entreprises au moyen de tout instrument législatif, réglementaire ou administratif, qui, sur un territoire donné,

- limite à deux ou plusieurs, selon des critères qui ne sont pas objectifs, proportionnels et non discriminatoires, le nombre d'entreprises autorisées à fournir un service ou à entreprendre une activité, ou
- désigne, selon des critères autres que les critères susmentionnés, plusieurs entreprises concurrentes comme les entreprises autorisées à fournir un service ou à entreprendre une activité, ou
- confère à une ou plusieurs entreprises, selon des critères autres que les critères susmentionnés, des avantages légaux ou réglementaires qui affectent substantiellement la capacité de toute autre entreprise de fournir le même service de télécommunication ou d'entreprendre la même activité sur le même territoire dans des conditions substantiellement équivalentes".

²⁷ En vertu de l'article 2 de la Directive, les Etats membres doivent assurer "l'abolition des droits exclusifs ou spéciaux pour la fourniture de services de télécommunications autres que le service de téléphonie vocale (...)".

²⁸ Il en sera en particulier ainsi dans le cas de la fourniture de services de téléphonie vocale à des groupes fermés d'utilisateurs par le biais de réseaux de circuits loués connectés par plusieurs points de terminaison au réseau public commuté. Dans ce cas, certaines autorités nationales de régulation exigent des informations détaillées, portant notamment sur les clients visés, les projets de publicité, les tarifs envisagés, etc., afin d'apprécier la nature du service envisagé.

Un service de téléphonie vocale peut être réservé en application de la législation nationale *uniquement* s'il inclut *tous* les éléments de la définition communautaire de la téléphonie vocale: il faut donc qu'il fasse l'objet d'une exploitation *commerciale* pour le *public* à des fins de *transport direct et de commutation* de la voix *en temps réel* au départ et à destination de points de terminaison du réseau public commuté.

Il est utile de s'attarder sur la signification de chacun des ces éléments:

"Exploitation commerciale"

Ces termes impliquent que le simple acte technique non commercial de fournir une liaison téléphonique entre deux usagers doit être autorisé. L'adjectif "commercial" doit être compris dans son acception courante: il s'agit de la fourniture d'un service contre rémunération, dans le but de réaliser un bénéfice (ou, à tout le moins, de couvrir tous les frais variables et une partie des frais fixes). C'est ainsi que la fourniture d'un circuit loué, mis à la disposition d'un ou de plusieurs utilisateurs sur la base d'un partage des frais, ne sera considérée comme une activité commerciale que s'il existe une capacité supplémentaire qui a été louée spécifiquement pour permettre sa revente.

Cela signifie aussi que les entreprises ont la possibilité de mettre leurs ressources en commun pour louer des circuits et de bénéficier ainsi du taux forfaitaire de location. Cela permet d'utiliser plus efficacement le réseau téléphonique et profite tout particulièrement aux PME²⁹.

"pour le public"

Les termes "pour le public" ne sont pas définis dans la Directive et doivent être compris dans leur acception commune: un service "pour le public" est un service qui est proposé, aux mêmes conditions, à tous les membres du public.

Les services fournis à des réseaux d'entreprise et/ou à des groupes fermés d'usagers sont des exemples de services qui ne doivent pas être considérés comme étant "pour le public" et qui ne peuvent donc pas faire l'objet de droits spéciaux ou exclusifs. Les réseaux d'entreprise et les groupes fermés d'usagers (GFU) recouvrent un certain nombre de services de télécommunication (tant vocaux que de données). Ils sont d'une importance fondamentale pour la directive sur les services eu égard notamment au fait qu'ils ne relèvent pas des services de téléphonie vocale que les États membres peuvent réserver à leurs organismes de télécommunications.

²⁹

Du fait de la suppression du désavantage dont pâtissaient les PME, celles-ci n'utilisant généralement pas les services téléphoniques commutés de manière assez intensive pour rentabiliser la location (à des tarifs forfaitaires élevés) de circuits. De ce fait, les communications par voie de circuits loués étaient jusqu'alors pratiquement réservées aux seules grandes entreprises.

Les problèmes particuliers associés à la libéralisation de ces services seront discutés plus en détail au chapitre III (point c)).

"au départ et à destination des points de terminaison du réseau public commuté"

Cette expression signifie que, pour être réservé, un service vocal doit non seulement faire l'objet d'une exploitation commerciale pour le public, mais qu'il doit en même temps connecter *deux* points de terminaison du réseau *commuté*³⁰. Aussi longtemps que chaque client du fournisseur de services est raccordé par le biais d'une liaison spécialisée louée, il est possible de fournir un service commercial qui se termine sur le réseau public³¹. Dans ce cas également, l'objectif est d'assouplir les restrictions techniques pesant sur les circuits loués. Ces circuits peuvent ainsi être utilisés pour la téléphonie vocale par des clients autres que des GFU tant qu'il n'y a pas offre commerciale de "simple revente" du service téléphonique commuté³². La "simple revente" peut toutefois être légitime dans les cas où le service n'est pas destiné au public mais, par exemple, fourni à un groupe fermé d'utilisateurs³³.

"Transport direct et commutation de la voix en temps réel"

Cette partie de la définition exclut que toute application de stockage et de transfert ou de messagerie vocale soit réservée. L'acheminement au moindre coût des appels téléphoniques par un fournisseur de service sur le réseau public commuté ou la téléphonie par carte de crédit (service qui, moyennant transaction financière, donne accès aux

³⁰ La directive ne contient pas de définition formelle du réseau public commuté. Il faut donc s'en tenir à l'acception générale, à savoir le réseau téléphonique public commuté (RTPC), qui englobe l'ensemble des moyens techniques de commutation et de transmission utilisés par l'organisme de télécommunications pour fournir le service téléphonique normal.

³¹ Dans la mesure où ils sont raccordés par le biais d'une liaison spécialisée, les clients d'un service vocal libéralisé n'ont pas nécessairement à démontrer l'existence préalable d'un lien juridique ou économique entre eux et les destinataires de leurs appels. Ce type de service est souvent appelé service d'"accès sortant" ou à "extrémité unique" ("dial-out" ou "one-ended" service).

³² Par "simple revente" on désigne la situation dans laquelle un appel provient du réseau public commuté et se termine aussi sur celui-ci. En ce sens, on peut considérer que le service est offert au grand public puisque l'appel local peut provenir de tout usager du réseau public commuté et que le client n'est pas lui-même raccordé au fournisseur de service par le biais d'une liaison spécialisée louée.

³³ En réalité, un service de ce type peut comporter des aspects rendant nécessaire un passage par le réseau public, par exemple pour le télétravail, la mise en dérivation des appels en dehors des heures de bureau, la radiomessagerie, les services Centrex ou dans le cas où de petites unités économiques, dont le volume d'appels ne justifie pas la location d'une liaison spécialisée, ont besoin de communiquer entre elles.

services de téléphonie vocale d'un OT) sont deux autres exemples de services vocaux qui ne sauraient être assimilés à un "transport direct".

La réservation des services vocaux constituant une exception aux règles générales applicables en matière de concurrence, elle doit être interprétée au sens le plus strict. Lorsque de nouveaux services vocaux ou compléments de ces services sont introduits pour satisfaire à une demande qui n'est pas satisfaite par le service téléphonique habituel, ils doivent en principe être considérés comme non réservés. Si un État membre considère ces services comme réservés, cette restriction devra toujours être justifiée et la charge de la preuve lui incombera³⁴.

Les services de cartes téléphoniques (télécartes) sont un exemple particulier de services qui, du point de vue des usagers, peuvent être considérés comme différents des services réservés de téléphonie vocale. Ils échappent au champ d'application de la définition dans la mesure où un service de télécartes offre un certain nombre d'avantages importants dont est dépourvue la téléphonie vocale (normale), par exemple en raison d'applications supplémentaires comme le paiement par carte de crédit ou de débit, l'acheminement au moindre coût, la composition rapide du numéro du destinataire, etc. Dans le cas où ce sont ces avantages supplémentaires, et non d'éventuelles réductions de tarifs, qui ont incité les usagers à utiliser le service de télécarte plutôt que la téléphonie vocale, ce service doit être considéré comme libéralisé. Le fait qu'un marché de la télécarte soit en train de se constituer, bien que les tarifs pratiqués soient en général plus élevés que ceux de la téléphonie vocale³⁵, tend à prouver qu'il existe un marché de la télécarte distinct de celui de la téléphonie vocale. Les fournisseurs de télécartes ont développé ce nouveau marché en adaptant leurs services aux besoins de leurs clients et en les facturant en conséquence. L'évolution en cours est potentiellement bénéfique pour les usagers de l'UE et ne doit pas être retardée par des restrictions qui viseraient à préserver le marché traditionnel de la téléphonie vocale.

Si les fournisseurs de services de télécartes se voyaient interdire l'acheminement par des circuits loués, ils seraient placés dans une position concurrentielle désavantageuse par

³⁴ Pour permettre à l'autorité nationale de régulation compétente d'apprécier la nature des services en cause, celle-ci peut demander aux postulants de fournir toutes les informations nécessaires y compris, le cas échéant, les projets publicitaires et les tarifs envisagés.

³⁵ *"Contrairement à ce que l'on croit généralement, le souci de réduire les coûts n'est pas le principal facteur explicatif (du développement des services de télécartes). En fait, les comparaisons de tarif entre cartes téléphoniques et automatique internationale pour les appels en provenance de la CE révèlent que la commodité est le principal facteur qui pousse à l'utilisation d'un service qui vise surtout les usagers professionnels".* Cf. "New forms of competition in voice telephony services in the European Community, BIS Strategic Decisions, Octobre 1993, étude réalisée pour le compte de la Commission européenne. Le succès de ce type de service semble s'expliquer essentiellement par des avantages supplémentaires comme la facturation et la commodité d'utilisation (pas de monnaie locale nécessaire, opérateur parlant la même langue).

rapport aux fournisseurs de télécartes disposant de leurs propres infrastructures. Sans infrastructures d'acheminement, ils ne sont que de simples revendeurs de téléphonie vocale et n'ont aucun contrôle sur leurs coûts principaux. Ils seraient donc difficilement en mesure de concurrencer les organismes de télécommunication (OT). Ceux-ci bénéficient d'un avantage supplémentaire puisqu'ils peuvent offrir à leurs clients à la fois des services de téléphonie vocale et de télécarte et développer leur service de télécartes en puisant dans leur clientèle d'utilisateurs importants.

Une situation de ce type rendrait possible divers scénarios dans lesquels on verrait les OT fournissant des services de télécartes limiter leur offre aux résidents de leur territoire national sans pénétrer sur les marchés géographiques voisins.

Un examen au cas par cas des services de télécartes envisagés peut toutefois s'avérer nécessaire, notamment au niveau des fonctions supplémentaires proposées, de manière à déterminer la nature du service proposé et le marché sur lequel il sera offert. Les critères à prendre en compte devraient alors être le caractère plus ou moins interchangeable des services et les obstacles éventuels à la substitution. Cette évaluation doit tenir compte des caractéristiques spécifiques des marchés concernés.

b) Application du monopole sur la téléphonie vocale dans un environnement concurrentiel

Étant donné que certaines catégories de services vocaux ont été ouvertes à la concurrence et que ces catégories n'ont pas été définies dans un sens technique strict, certains États membres ont exprimé la crainte que les fournisseurs de service puissent offrir des services qui seraient en fait de la "téléphonie vocale", contournant ainsi le monopole. L'expérience a toutefois montré que ces craintes étaient infondées. La principale raison en est qu'un contournement "non officiel" de ce type ne peut pas intervenir à un niveau significatif sans que l'État membre concerné le remarque. Un service proposé au public doit, "ipso facto", être porté à la connaissance du public.

C'est ainsi, en particulier, que toute offre commerciale implique normalement une certaine publicité (sur les services proposés) ou, à tout le moins, l'élaboration de listes de tarifs, de contrats et de factures. Un contournement éventuel deviendrait donc très vite évident. De plus, toute infraction entraînant un détournement significatif du trafic vers le réseau d'un concurrent est rapidement détectée par l'opérateur public qui fournit la capacité de circuits loués à ce concurrent. Il est clair que l'OT aura tout intérêt à attirer l'attention de l'autorité nationale de réglementation concernée sur le problème.

Dans le cadre de leurs procédures d'autorisation ou de déclaration, plusieurs États membres continuent toutefois à exiger que le demandeur fournisse une description du service envisagé. Dans le cas où les réseaux sont connectés au réseau téléphonique public commuté (RTPC), par exemple lorsque des services vocaux sont fournis sur des circuits loués, les États membres exigent souvent que le demandeur apporte la preuve qu'il ne sera pas possible de disposer en même temps de facilités d'appel entrant et d'appel sortant. Or, on notera qu'en vertu de l'article 4 de la Directive, aucune restriction *technique* ne peut être imposée au fournisseur de services. Il suffit que celui-ci précise clairement dans les contrats conclus avec ses clients l'étendue des services autorisés.

Les nouveaux opérateurs se sont en général clairement engagés à respecter le monopole de la téléphonie vocale. Les fournisseurs de services ne veulent pas prendre le risque d'un retrait d'autorisation ou de voir l'autorité nationale de réglementation ordonner la déconnexion de leurs circuits loués, ce qui ne leur permettrait plus d'honorer leurs obligations vis-à-vis de leurs clients. C'est ainsi qu'avant de commercialiser leurs services, nombre de fournisseurs préfèrent s'informer préalablement auprès des autorités nationales de réglementation ou des services de la Commission.

c) Réseaux d'entreprise et groupes fermés d'utilisateurs

Comme on l'a déjà signalé, le problème des réseaux d'entreprise et/ou des groupes fermés d'utilisateurs (GFU) est une des questions majeures qui se sont posées dans le cadre de la mise en oeuvre de la directive.

La libéralisation *effective* des réseaux d'entreprise et des services GFU est sans contexte une condition sine-qua-non du développement des communications avancées d'entreprise et donc du maintien de la compétitivité de l'industrie de l'UE vis-à-vis de ses homologues du Japon et des États-Unis. Il s'agit donc d'un objectif central de la Directive. Le jeu de la concurrence et le fonctionnement des marchés eux-mêmes s'inscrivent dans un contexte de mondialisation croissante. Si une entreprise se voit refuser les avantages évidents qu'assure la concurrence en termes de réduction des coûts, d'amélioration de la qualité et de possibilités de choix, elle finira par pâtir de la dégradation de sa position concurrentielle qui en résultera ou, si elle en a la possibilité, elle cherchera à se délocaliser dans des lieux lui garantissant un environnement moins restrictif.

À cet égard, les objectifs de la Directive n'ont pas encore été pleinement atteints dans un certain nombre d'États membres. Deux raisons expliquent ce retard:

- i) l'incapacité de parvenir à un accord sur les critères délimitant l'"appartenance" à un GFU, lesquels doivent être moins stricts que pour les réseaux d'entreprise. Ce problème a empêché de procéder à l'application intégrale des dispositions de la Directive;
- ii) l'existence de goulets d'étranglement dans la *fourniture* de capacité aux nouveaux fournisseurs de services, imputables à des restrictions sur l'utilisation d'infrastructures alternatives (ce point sera étudié plus en détail au chapitre V).

La Commission a examiné ces problèmes au moment où les États membres ont édicté des dispositions sur la base de la Directive pour autoriser la fourniture de services vocaux aux GFU. Plusieurs définitions³⁶ ont été élaborées dans ce contexte. Sur la base de l'expérience acquise, la Commission a décidé de retenir les définitions suivantes³⁷:

³⁶ Pour les informations par pays, cf. annexe.

³⁷ La Commission a pris note de ces définitions dans son "Livre vert sur la libéralisation des infrastructures de télécommunications et des réseaux de télévision par câble, première partie, principes et calendrier", COM (94) 440 final

"Réseaux d'entreprise"

Il s'agit en général des réseaux établis par une seule organisation comprenant plusieurs entités juridiques, telles qu'une société et ses filiales ou ses succursales situées dans d'autres États membres et relevant du droit national de l'État dans lequel elles ont été constituées.

"Groupes fermés d'utilisateurs"

Il s'agit d'entités qui, sans être nécessairement unies par des liens économiques, peuvent être identifiées comme faisant partie d'un groupe sur la base de la relation professionnelle durable établie entre elles, ou avec une autre entité du groupe, dont les besoins de communications internes découlent de l'intérêt commun sous-jacent à cette relation durable. En général, le lien entre les membres du groupe provient d'une activité professionnelle commune.

Parmi les activités susceptibles de tomber dans cette catégorie, on peut notamment citer: les transferts de fonds dans le secteur bancaire, les systèmes de réservation des lignes aériennes, les transferts d'informations entre universités participant à un même projet de recherche, la réassurance pour les entreprises d'assurance, les activités entre bibliothèques, les projets de conception en commun, ainsi que les institutions et services divers d'organisations intergouvernementales ou internationales.

La fourniture des services à ces catégories de réseaux ou d'entités est entièrement libéralisée en vertu de la définition de la "téléphonie vocale" figurant à l'article 1^{er} de la Directive. Certains États membres n'autorisent toutefois la fourniture de ces services qu'après de nouvelles discussions avec la Commission.

d) Services de données pour le public³⁸

L'article 10 de la directive sur les services dispose qu'au cours de 1994, la Commission doit dresser le bilan des effets des mesures concernant le service de commutation de données par paquets ou par circuits adoptées par les États membres en vertu de l'article 3 de la Directive, afin d'examiner si des aménagements sont à apporter aux dispositions de cet article, compte tenu notamment de l'évolution technologique et du développement des échanges dans la Communauté.

Au cours des consultations sur le Livre vert de 1987, plusieurs États membres ont souligné la nécessité de prévoir un régime spécial pour les services de base fournis sur les réseaux de commutation de données comme X.25³⁹. Rien ne permet de justifier

du 25.10.1994, pp. 28-29.

³⁸ À l'article 1^{er}, le "service de commutation de données par paquets ou par circuits" est défini comme "l'exploitation commerciale pour le public du transport direct de données au départ et à destination des points de terminaison du réseau public commuté, permettant à tout utilisateur d'utiliser l'équipement connecté à un tel point de terminaison pour communiquer avec un autre point de terminaison".

³⁹ X.25 est un protocole standard pour les réseaux de commutation par paquets.

le maintien de droits exclusifs pour la fourniture de ces services en tant que telle. La Commission reconnaît toutefois que les réseaux de commutation de données développés peuvent avoir un effet structurant sur les investissements et la planification régionale et qu'ils méritent donc probablement de relever d'un régime spécifique au titre de l'article 3 de la Directive, lequel prévoit en particulier la définition d'un cahier des charges de service public sous la forme de réglementations de commerce portant sur les conditions de permanence, de disponibilité et de qualité du service.

De plus, compte tenu des écarts substantiels, au moment de l'adoption de la Directive, entre les tarifs pratiqués pour l'utilisation des services de transmission de données sur le réseau commuté, d'une part, et ceux pratiqués pour l'utilisation de lignes louées, d'autre part, l'article 3 autorise le maintien jusqu'au 31 décembre 1992 de droits exclusifs pour les services de données assimilables à une "simple revente de capacité"⁴⁰. Des possibilités de report de cette date jusqu'au 1^{er} janvier 1996 ont été prévues pour les États membres dont le réseau pour la fourniture de services de commutation de données par paquets ou par circuits n'était pas encore suffisamment développé⁴¹. L'objectif était de parvenir progressivement à un rééquilibrage de ces tarifs. Les deux États membres⁴² qui avaient à l'origine demandé un tel délai supplémentaire non pas maintenu leur demande.

"Frame-relay" est un autre protocole avancé de transfert de données à haute vitesse.

⁴⁰ Définie dans la Directive comme "l'exploitation commerciale pour le public de l'offre du transport de données sur des circuits loués comme service distinct, comprenant seulement la commutation, le traitement, le stockage de données ou la conversion de protocole, dans la mesure nécessaire à la transmission en temps réel au départ et à destination du réseau public commuté".

⁴¹ Cf. considérant 11 de la Directive.

⁴² La Grèce et l'Espagne.

En ce qui concerne les régimes spéciaux, seuls trois États membres⁴³ ont notifié des projets de cahier des charges à la Commission avant l'échéance du délai fixé par la Directive, c'est-à-dire avant le 30 juin 1992. La Commission a examiné avec les États membres concernés si les conditions envisagées étaient objectives, non discriminatoires, transparentes et proportionnées eu égard à l'objectif recherché. Ces discussions bilatérales ont été très fructueuses dans la mesure où elles ont fourni une expérience de base sur la façon dont un service libéralisé peut être réglementé de manière à garantir le respect d'un certain nombre d'exigences de services publics, sans pour autant restreindre la concurrence. Il est apparu en particulier que, compte tenu des situations de départ différentes des opérateurs en place, d'une part, et des nouveaux entrants potentiels, d'autre part, il convenait de prendre soin de ne pas imposer de charges excessives à ces derniers, sous peine d'ériger des barrières à l'entrée au marché et de conforter la position de marché de l'opérateur dominant. Dans de tels cas de figure, les États membres ne doivent pas nécessairement imposer aux nouveaux entrants des conditions identiques à celles qui sont exigées de l'opérateur public dominant.

Ces dernières années, en particulier, le développement du réseau ATM⁴⁴ aux côtés du réseau traditionnel X.25 a rendu moins justifiable le maintien des régimes spéciaux appliqués actuellement aux services de données de base. Il est probable que, dans un avenir proche, les réseaux publics X.25 continueront à coexister avec les réseaux du type "frame-relay" et les nouvelles structures ATM qui se mettent en place. Il sera difficile d'appliquer une réglementation imposant des conditions d'exploitation uniformes à des services relevant de technologies aussi différentes. Cela pourrait retarder l'apparition d'une nouvelle offre de réseaux privés et de services à valeur ajoutée et donc limiter le progrès technique dans ce domaine. En outre, plus l'offre se diversifie, moins les obligations en matière de qualité ou de couverture se justifient. L'émergence d'un nouveau service doit

⁴³ Trois États membres (la Belgique, la France et l'Espagne) ont assorti de conditions supplémentaires l'autorisation de la simple revente de services de commutation de données par paquets ou par circuits. En Espagne, par exemple, le régime réglementant l'octroi des licences pour la fourniture de services de commutation de données par paquets ou par circuits qui a été mis en place ne satisfait pas entièrement aux observations faites en la matière par la Commission. Le champ d'application du régime espagnol est trop large, dans la mesure où il s'applique aux services de commutation de données entre "points de terminaison du réseau" et non entre "points de terminaison du réseau public commuté".

L'Italie a également envisagé l'adoption de conditions additionnelles, mais n'a pas transposé la directive dans les délais appropriés. Considérant qu'au titre de l'effet direct des articles 2 et 3 de la directive, la revente simple de capacité a été libéralisée en Italie sans plus de restrictions, le gouvernement italien devra fournir des justifications appropriées pour réintroduire une quelconque restriction à cet égard.

⁴⁴ ATM: "Mode de transfert asynchrone", infrastructure de communications avancées à haute vitesse. Cf. également le Livre vert sur la libéralisation des infrastructures de télécommunications et des réseaux de télévision par câble, op. cit.

être accompagnée par une certaine souplesse, difficilement compatible avec l'approche réglementaire.

Les régimes spéciaux actuellement en vigueur dans trois États membres ont également un impact sur les échanges intracommunautaires. Le nombre limité de demandes d'autorisation dans le cadre des régimes en vigueur dans ces trois États membres peut en partie s'expliquer par le fait que beaucoup de fournisseurs du service concerné préfèrent limiter leur offre aux GFU plutôt que d'avoir à introduire une demande d'autorisation dans les conditions imposées.

Sur la base de cette évaluation et compte tenu du fait que la plupart des États membres n'ont pas jugé nécessaire d'adopter des régimes spéciaux pour les services de données - sans que cela ait des effets négatifs sur les missions d'intérêt public que poursuivent ces régimes - la Commission considère que l'obligation d'appliquer des cahiers des charges de service public aux services de données doit être réexaminée dans le cadre de l'ajustement global du cadre réglementaire des télécommunications (qui doit être présenté avant le 1^{er} janvier 1996 conformément à la résolution du Conseil 93/C213/01) et qu'il convient d'envisager la suppression des régimes spéciaux actuellement appliqués aux services de données⁴⁵.

e) La séparation des fonctions d'exploitation et de réglementation

L'obligation de séparer les fonctions de réglementation du secteur des télécommunications des fonctions d'exploitation assurées par l'organisme national de télécommunications est sans aucun doute l'exigence qui a le plus fondamentalement contribué à la réforme et à la libéralisation des marchés des télécommunications de l'UE. Quels que soient les moyens institutionnels, juridiques ou organisationnels mis en oeuvre pour y procéder, l'article 7 de la directive fait obligation aux États membres de séparer les fonctions réglementaires et opérationnelles dans le domaine des télécommunications⁴⁶.

Bien que la plupart des États membres aient aujourd'hui mis en place des autorités nationales de réglementation (ANR), la Commission considère que leur degré d'indépendance par rapport aux fonctions d'exploitation n'est pas encore suffisamment affirmé dans au moins cinq États membres⁴⁷.

⁴⁵ De tels régimes seront toutefois peut-être nécessaires en ce qui concerne la fourniture, après leur libéralisation, de services de téléphonie vocale destinés au public. Cf. les critères d'autorisation proposés aussi bien pour les réseaux de communications personnelles et mobiles que pour les réseaux fixes (cf. Livre vert sur les communications personnelles et mobiles et Livre vert sur la libéralisation des infrastructures de télécommunications et des réseaux de télévision par câble, op. cit.).

⁴⁶ En vertu de cet article 7, les États membres sont tenus d'assurer que, "à partir du 1^{er} juillet 1991, l'attribution des autorisations d'exploitation, le contrôle des agréments et des spécifications obligatoires, l'attribution des fréquences et la surveillance des conditions d'utilisation soient effectués par une entité indépendante des organismes de télécommunications".

⁴⁷ Aux Pays-Bas, par exemple, les fonctions de réglementation sont confiées au

Ce problème de l'indépendance des autorités nationales de réglementation a été évoqué dans un certain nombre de renvois préjudiciels devant la Cour de justice, concernant l'article 6 de la directive 88/301/CEE (la directive "terminaux"), en vertu duquel les États membres sont tenus de veiller à ce qu'à partir du 1^{er} juillet 1989 la formalisation des spécifications techniques et le contrôle des agréments soient effectués par des entités indépendantes des entreprises publiques ou privées commercialisant du matériel de télécommunications. Dans ses arrêts du 27 octobre 1993⁴⁸, la Cour a estimé que cette obligation n'était pas remplie en France puisque, à l'époque considérée, plusieurs services du même ministère étaient simultanément chargés de l'exploitation commerciale du réseau public, de la formalisation des spécifications techniques, du contrôle de conformité et de l'agrément des équipements terminaux.

La rédaction de l'article 7 de la directive sur les services s'inspire dans une large mesure du texte de l'article 6 de la directive "terminaux". Son application par les États membres doit donc être appréciée sur la base des arrêts précités. Une simple séparation juridique ou administrative des deux fonctions - entre deux services du même ministère par exemple - ne pourra être jugée conforme aux dispositions de l'article 7 que si elle remplit les conditions suivantes:

- le caractère "*réel*" de la séparation doit être démontrée;
- les deux entités doivent en particulier être *financièrement indépendantes* l'une de l'autre;
- tout *mouvement de personnel* entre l'autorité réglementaire et l'opérateur doit être soumis à un contrôle spécial.

ministère des transports et des travaux publics qui les exerce par le biais de la direction générale de la poste et des télécommunications. Toutefois, ce ministère est aussi l'actionnaire majoritaire de KPN, qui jouit toujours de droits exclusifs pour l'installation, l'entretien et l'exploitation de l'infrastructure de télécommunications et fournit les services obligatoires à tout demandeur.

Des questions ont également été posées en ce qui concerne la clarté de la séparation des pouvoirs entre autorité de réglementation et opérateur en Belgique, en Espagne et en Grèce. Le gouvernement belge a toutefois confirmé son intention de respecter l'autonomie complète de l'opérateur public BELGACOM dans le domaine des services non réservés. En ce qui concerne l'Espagne, le directeur général des télécommunications (chargé de la réglementation) est également le représentant du gouvernement au sein du conseil d'administration de Telefónica, bien que ce représentant puisse en principe provenir d'un autre ministère.

En Grèce, bien que les fonctions aient été formellement séparées, l'échange permanent de personnel entre l'exploitant et l'institution de réglementation rend difficile à appréhender la séparation pratique entre ces deux entités.

⁴⁸

Cf. affaires Decoster et al (C-69/91) et Taillandier (C-46/90).

Parmi les formes de séparation structurelle qui offrent une garantie raisonnable que ces conditions sont remplies, on peut notamment citer:

- i) l'attribution des fonctions de réglementation à un service du ministère compétent, dans les cas où l'entreprise de télécommunications est elle-même contrôlée par des actionnaires privés; ou
- ii) l'attribution de ces fonctions de réglementation à une entité indépendante du ministère concerné (sauf pour le contrôle de ses comptes et de la légalité de ses décisions), dans le cas où ce ministère est l'actionnaire unique ou dominant de l'opérateur, ou quand une participation importante de l'Etat dans l'opérateur demeure.

Au-delà des garanties juridiques et des règles générales qu'il convient d'adopter en application de la Directive, le respect des dispositions de l'article 7 ne pourra être apprécié qu'au regard des pratiques réelles et de l'esprit dans lequel elles sont mises en oeuvre. C'est ainsi que les modalités institutionnelles selon lesquelles l'"indépendance" est concrètement assurée peuvent varier dans une certaine mesure d'un État membre à l'autre en fonction de leur tradition juridique et de leur expérience respectives.

IV. Inclusion des réseaux et services de communications par satellite

Directive 94/46/CE

La directive 94/46/CE a été adoptée par la Commission le 13 octobre 1994. Cette directive étend le champ d'application de la directive "terminaux"⁴⁹ pour y inclure les équipements de stations terrestres de satellites et celui de la directive sur les services pour y inclure les services de communications par satellite⁵⁰.

a) *Portée de la directive modificative*

Pour le Conseil comme pour la Commission, la politique de l'UE dans le domaine des communications par satellite doit avoir pour objectif immédiat de promouvoir l'emploi des communications par satellite dans l'Union européenne. Cet objectif est particulièrement important compte tenu des délais nécessaires au développement des services de communications par satellite destinés aux entreprises, qui tendent à être plus longs dans l'UE que chez ses principaux concurrents.

Cette directive exige la suppression de tous les droits exclusifs octroyés pour la fourniture de services de communications par satellite ainsi que la suppression de tous les droits spéciaux⁵¹ accordés pour la fourniture de tous les services de télécommunications couverts par la Directive.

b) *La téléphonie vocale*

Cette modification de la Directive n'affecte pas les restrictions portant sur la fourniture au public de services de téléphonie vocale par les réseaux de satellite, sous réserve toutefois qu'elles ne débouchent pas sur des entraves techniques. En effet, si le considérant 16 précise que "lorsque le transport direct et la commutation de la voix reposent sur des réseaux de stations terrestres de satellites, cette exploitation commerciale au profit du grand public n'est possible que si ces réseaux sont raccordés au réseau public commuté", c'est simplement à titre d'orientation sur ce que doit être la règle générale. Il ne faut pas en conclure que ces dispositions autorisent l'introduction de restrictions techniques destinées à protéger le monopole de la téléphonie vocale. Il revient à l'autorité

⁴⁹ Directive 88/301/CEE de la Commission, du 16 mai 1988, relative à la concurrence dans les marchés de terminaux de télécommunication (JO n° L 131 du 27.5.1988, p. 73).

⁵⁰ La directive 94/46/CE est la principale mesure de mise en oeuvre des objectifs de libéralisation dans le secteur des satellites qui ont été définis dans la résolution du conseil 92/C 8/01 (basée sur le Livre vert relatif aux communications par satellite, COM (90) 490).

⁵¹ Selon la Directive, un État membre accorde des droits spéciaux lorsqu'il "limite le nombre des entreprises autorisées à fournir des services de télécommunications selon des critères qui ne sont pas objectifs, proportionnels et non discriminatoires, ou lorsqu'il désigne, selon des critères autres que les critères susmentionnés, plusieurs entreprises concurrentes pour fournir ces services".

de réglementation de fournir la preuve que le nouveau service proposé relève effectivement de la "téléphonie vocale".

En fait, la fourniture de services vocaux à des groupes fermés d'utilisateurs exigera souvent de tels raccordements au réseau public commuté puisque certains des membres de ces groupes ne seront pas raccordés au réseau via des stations terrestres de satellite⁵².

c) Services de radiodiffusion/télédiffusion

La directive 94/46/CE n'affecte pas non plus le statut des services de radiodiffusion. Il convient toutefois d'opérer une distinction entre le contenu et la fourniture technique des services de radiodiffusion. Comme le précise le considérant 17, la fourniture de services de réseaux de satellites pour le transport de programmes de radiodiffusion et de télévision constitue aussi, par sa nature même, un service de télécommunications et rien ne justifierait donc qu'il reçoive un traitement différent des autres services de télécommunications. La directive établit donc une distinction entre:

- * les services fournis par le transporteur (transmission, commutation et autres activités) nécessaires au *transport* des signaux, qui sont des services de télécommunications libéralisés en vertu de la Directive, et
- * les activités des organismes qui contrôlent la *teneur* des messages radiodiffusés, qui sont des activités de radiodiffusion ne relevant pas des dispositions de la Directive.

En conséquence, les services de radiodiffusion par satellite qui doivent être maintenant libéralisés conformément à la Directive comprennent les services fournis par le biais de liaisons d'alimentation de l'opérateur de télécommunications reliant les studios/lieux d'enregistrement aux sites de liaison montante, de même que la fourniture de services de liaison montante pour les services de diffusion par satellite point à point, point - multipoint et de réception directe à domicile (services DTH) et les services d'acheminement jusqu'aux têtes de câble.

d) Accès au segment spatial

La Directive fait obligation aux États membres d'abolir toutes les restrictions pesant sur la fourniture de capacité de segment spatial sur leur territoire.

Cela signifie que les États membres sont dorénavant tenus d'assurer:

- * que toute réglementation visant à interdire ou à restreindre la fourniture de capacité de segment spatial à des exploitants de réseaux de stations terrestres de satellites titulaires d'une autorisation est effectivement supprimée;

⁵² D'après la définition donnée, les groupes fermés d'utilisateurs ne doivent pas en fait être définis techniquement, en fonction du réseau auquel leurs membres sont raccordés et qui ne doit pas être accessible à des tiers, mais sociologiquement, en fonction des liens économiques ou professionnels qui unissent leurs membres.

- * que tout fournisseur de secteur spatial est autorisé à vérifier, sur le territoire de l'État membre concerné, que le réseau de stations terrestres de satellites utilisable en liaison avec le segment spatial qu'il fournit est bien conforme aux conditions d'accès à sa capacité de segment spatial qu'il a publié.

Dans sa communication du 10 juin 1994, intitulée "les communications par satellites, capacité de segment spatial: accès et fourniture"⁵³, la Commission a annoncé son intention de recourir aux règles communautaires de concurrence pour supprimer dans l'Union européenne l'ensemble des restrictions nationales à l'accès au segment spatial. À cet égard, elle entend user des procédures de communication prévues à l'article 3 de la Directive pour rassembler les informations nécessaires pour atteindre cet objectif.

e) Les organisations internationales de satellites

Les nouvelles obligations en matière de segment spatial n'affectent pas directement la position des organismes de télécommunications en leur qualité de Signataires des organisations internationales. Les États membres sont toutefois tenus de veiller à ce que leur réglementation nationale ne contienne aucune restriction ayant pour effet d'empêcher la fourniture sur leur territoire de capacité de segment spatial, que ce soit par un autre signataire des organisations concernées ou par des systèmes indépendants. De même, les États membres sont tenus de veiller à ce qu'aucune restriction, d'ordre réglementaire ou autre, n'empêche le libre accès, à partir d'un autre État membre, à la capacité de secteur spatial déjà louée par un exploitant autorisé d'un État membre. Au nombre de ces restrictions, on inclut celles qui visent à empêcher les parties autres que le Signataire dans le (ou les) État(s) membre(s) concerné(s) de vérifier la nature des spécifications techniques et opérationnelles des stations terrestres de satellites.

L'article 3 de la directive 94/46/CE fait obligation aux États membres de communiquer à la Commission, à sa demande, les informations relatives aux organisations internationales de satellites dont ils disposent concernant toute mesure pouvant notamment compromettre le respect des règles de concurrence du Traité. Le considérant 21 précise que cette disposition vise en particulier à exercer un contrôle sur le réexamen actuellement entrepris par ces organisations internationales en vue d'améliorer l'accès.

L'article 3 de la directive 94/46/CE n'affecte donc pas non plus directement la position des Signataires. Toutefois, s'il s'avérait que ces Signataires continuaient à maintenir des mécanismes dissuadant l'accès multiple, favorisant ainsi un cloisonnement du marché de la fourniture de secteur spatial, la Commission aurait à apprécier s'il convient de prendre des mesures contre les Signataires en cause sur la base des règles de concurrence du Traité.

Le couplage des obligations d'investissement et de l'utilisation pourrait constituer un de ces instruments dissuasifs, dans la mesure où il dissuade les Signataires de commercialiser de la capacité de secteur spatial de crainte d'avoir à supporter une part accrue des investissements. Dans le cas des organisations internationales, en particulier

⁵³

COM(94) 210 final.

d'EUTELSAT, qui opèrent sur des marchés de plus en plus concurrentiels, les obligations d'investissement actuelles devront donc, si elles ne sont pas modifiées, être soigneusement appréciées au regard des règles de concurrence.

f) Le calendrier de transposition

La Directive donne aux États membres neuf mois pour informer la Commission des mesures prises pour la transposer en droit national. Les États membres sont donc tenus de communiquer à la Commission, avant le 8 août 1995, copie des mesures prises pour supprimer les restrictions pesant actuellement sur la fourniture de services par satellite et de toute procédure d'autorisation ou de déclaration, déjà appliquée ou en projet, pour l'exploitation de réseaux de satellites. L'objectif est de permettre à la Commission d'apprécier si ces conditions sont nécessaires pour satisfaire à des exigences essentielles. Les informations communiquées à la Commission doivent aussi porter sur les redevances éventuellement imposées dans le cadre des régimes d'autorisation ainsi que sur les critères sur lesquels sont basées ces redevances.

Le considérant 22, qui mentionne que la Commission prendra en compte également la situation des États membres dont le réseau terrestre n'est pas encore suffisamment développé, doit être vu dans le contexte de cette exigence de notification. Les États membres qui estimerait nécessaire un report de la date d'application effective des dispositions susmentionnées⁵⁴ doivent introduire une demande formelle et dûment motivée dans le délai fixé pour la communication des mesures de transposition de la Directive, c'est-à-dire avant le 8 août 1995. La Commission évaluera si elle peut éviter d'insister sur la libéralisation immédiate des services par satellite concernés. Toutefois, cela n'empêcherait pas des tiers de présenter des recours éventuels devant les Tribunaux nationaux dans ces États membres.

Eu égard à la grande diversité des services par satellite, la demande motivée devra tout particulièrement inclure la liste des services de réseaux de satellites pour lesquels le report est demandé, accompagnée d'une évaluation des marchés concernés.

Il conviendra en outre de préciser quels sont les services des organismes de télécommunications nationaux susceptibles d'être affectés et de démontrer, sur la base du chiffre d'affaires correspondant à ces services et de leur contribution au financement du réseau public, l'existence d'un risque d'impact négatif sur le développement futur du réseau public.

La Commission appliquera le principe de proportionnalité. Elle insistera, en tout cas, par exemple, sur la libéralisation des services qui n'ont pas d'importance économique significative.

⁵⁴ Cette dérogation peut s'appliquer jusqu'au 1^{er} janvier 1996 au plus tard.

V. ÉVOLUTION FUTURE DANS LE CONTEXTE DE LA LIBÉRALISATION DES SERVICES ET DE L'INFRASTRUCTURE

Tout en continuant à consacrer la plus grande attention à la transposition intégrale et effective des dispositions actuelles de la directive sur les services, il convient aussi de réfléchir à leur évolution future dans un contexte global. Ce contexte a été défini lors de l'évaluation réalisée en 1992 conformément à la Directive, qui a débouché sur la résolution du Conseil 93/C213/01, du 22 juillet 1993, qui fixe l'échéance du 1^{er} janvier 1998 pour la libéralisation complète des services, complétée aujourd'hui par la résolution du Conseil 94/C379/03, du 12 décembre 1994, qui intègre la libéralisation des infrastructures à ce calendrier.

Dans sa résolution 93/C213/01, le Conseil invite la Commission:

"à préparer, d'ici au 1^{er} janvier 1996, les modifications nécessaires au cadre réglementaire communautaire en vue de parvenir à la libéralisation de l'ensemble des services de téléphonie vocale publique au plus tard le 1^{er} janvier 1998".

Eu égard au rôle central joué par la directive sur les services dans la levée des restrictions à la concurrence et dans l'instauration de conditions équitables d'accès au marché, il est clair que ces modifications futures de la Directive constitueront le pôle majeur des mesures prises à cet effet.

Comme le précise le Livre vert (première partie) sur la libéralisation des infrastructures de télécommunications⁵⁵, la directive 90/388/CEE relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications a ouvert à la concurrence la fourniture de l'ensemble des services de télécommunications, à l'exception de quatre services importants:

- les services par satellites;
- la téléphonie mobile et les services de radiomessagerie;
- les services de radiodiffusion et de télédiffusion destinés au grand public; et
- les services de téléphonie vocale publique.

Dans sa version d'origine, la directive 90/388/CEE ne traitait pas de l'utilisation des infrastructures alternatives et des réseaux de télédistribution pour la fourniture de services libéralisés. Elle se limitait à prévoir la suppression des dispositions imposant l'utilisation d'une seule source d'infrastructures, à savoir les circuits loués fournis par les OT, pour la prestation de services libéralisés.

⁵⁵ Op cit.

Pour les exceptions énumérées ci-dessus, il convient de se reporter aux textes suivants:

- la directive de la Commission 94/46/CE⁵⁶ modifiant les directives 88/301/CEE (terminaux de télécommunication) et 90/388/CEE (services de télécommunications) en ce qui concerne en particulier les *communications par satellite*. Adoptée le 13 octobre 1994, elle a supprimé l'exception concernant les services par satellite. Comme précisé au chapitre IV, les États membres disposent de neuf mois pour communiquer les mesures de transposition qu'ils ont prises;
- le 21 décembre 1994, la Commission a adopté, pour le soumettre à consultation, le texte d'un projet de directive modificative libéralisant l'utilisation des réseaux câblés de télévision pour la fourniture des services déjà libéralisés conformément à la directive sur les services. Le projet envisage une ouverture substantielle pour le développement de ces réseaux, notamment en ce qui concerne le multi-média ;
- la communication de la Commission sur les consultations qui ont suivi la publication du Livre vert sur les *communications mobiles et personnelles* a été publiée le 23 novembre 1994⁵⁷. Il y est proposé de supprimer tous les droits spéciaux et exclusifs portant sur les services de téléphonie mobile d'ici au 1^{er} janvier 1996. Il convient donc d'envisager de modifier sur ce point les dispositions de la directive sur les services.

Mentionnons enfin une autre question majeure qui se pose relativement au cadre réglementaire des télécommunications qui doit être proposé avant le 1^{er} janvier 1996. Ce cadre doit en effet être ajusté aux objectifs définis dans les résolutions du Conseil du 22 juillet 1993 et du 22 décembre 1994 en y intégrant l'échéance du 1^{er} janvier 1998 qui a été fixée pour la libéralisation complète (avec des périodes transitoires supplémentaires pour certains États membres). Comme le souligne le Livre vert sur les infrastructures (deuxième partie)⁵⁸, l'approche retenue doit contribuer à créer un environnement optimal pour le développement futur du secteur des télécommunications de l'Union européenne, en combinant à la fois la politique de concurrence et une réglementation sectorielle spécifique.

Outre que cela exigera un ajustement des directives d'harmonisation actuellement en vigueur dans le secteur des télécommunications (par exemple les directives ONP), l'élaboration de propositions visant à maintenir le service universel et à assurer l'interconnexion, ainsi que la révision des accords institutionnels réglementant le secteur, cela rendra en particulier nécessaire une nouvelle modification de la directive sur les services.

Lors du Conseil du 17 novembre, la Commission s'est félicitée de l'accord intervenu sur la date-butoir de 1998 pour la libéralisation des infrastructures de tous les services de

⁵⁶ Cf. chapitre IV.

⁵⁷ COM (94) 492 final: communication au Parlement européen et au Conseil relative à la consultation sur le Livre vert sur les communications mobiles et personnelles.

⁵⁸ Op cit.

télécommunications. Elle a également pris note du souci, manifesté par un certain nombre d'États membres lors de la réunion du Conseil, de prendre de premières mesures de libéralisation des infrastructures alternatives pour les services déjà libéralisés en vertu de la directive sur les services. Cet aspect mérite des réflexions plus approfondies.

VI. CONCLUSION

La directive de la Commission 90/388/CEE représente l'instrument législatif le plus ambitieux adopté jusqu'à présent dans le cadre de la libéralisation des télécommunications dans l'UE. La Commission veillera à ce qu'un maximum d'efforts et de ressources soient consacrés à la résolution des problèmes rencontrés et à l'élimination des derniers obstacles à sa transposition intégrale.

L'examen de la situation réalisé en 1992 a permis de constater qu'un grand nombre de fournisseurs de services et d'utilisateurs de ces services doutaient de l'efficacité des mesures de libéralisation dans le secteur des télécommunications (qui portaient alors notamment sur la libéralisation des communications de données, des services à valeur ajoutée et la fourniture de services vocaux et de données à des entreprises ou à des groupes fermés d'utilisateurs). On s'est également rendu compte que la mise en oeuvre de la directive sur les services est entravée par l'absence d'une offre d'infrastructures suffisante, à des conditions raisonnables.

Ainsi, les tarifs élevés et l'offre insuffisante des infrastructures de base par lesquelles les services libéralisés peuvent être transmis ou fournis à des tiers ont freiné le développement généralisé en Europe des réseaux d'entreprises à haute vitesse, de la téléconsultation des banques de données par les entreprises et les particuliers, ainsi que l'essor de services innovants comme la télébanque et le téléenseignement. En outre, les réglementations restrictives de nombreux États membres empêchent encore d'utiliser les infrastructures alternatives gérées par des tiers, comme les réseaux de télévision par câble et les réseaux mis en place par les sociétés d'électricité, de chemin de fer ou d'autoroutes pour satisfaire à leurs propres besoins internes de communications. De nombreuses entreprises et associations d'utilisateurs ont souligné que cette situation nuit à la compétitivité des entreprises européennes, ralentit l'essor des services innovants et retarde la création et le développement de réseaux et de services paneuropéens.

Dans le débat politique au sein des États membres eux-mêmes, l'importance de disposer d'une offre d'infrastructures satisfaisante à des prix raisonnables est de plus en plus reconnue. Le Parlement européen a pour sa part invité la Commission à adopter, le plus rapidement possible, les mesures nécessaires.

La persistance de ce goulet d'étranglement a été considérée comme un obstacle majeur au développement des infrastructures de la société de l'information en Europe dans le rapport sur *L'Europe et la société de l'information planétaire*. C'est pour s'attaquer à ce problème que la Commission a adopté un plan d'action définissant un cadre général dans sa communication intitulée "Vers la société de l'information en Europe: un plan d'action".

Dans les actions qu'elle engagera pour assurer la mise en oeuvre effective de la directive sur les services de télécommunications et pour adapter son contenu aux évolutions futures, la Commission tiendra compte de ces objectifs généraux. Elle tient à le souligner en transmettant la présente communication au Parlement européen et au Conseil.

ANNEXE I

APPLICATION DE LA DIRECTIVE 90/388/CEE PAR LES ÉTATS MEMBRES

La présente annexe se limite à donner un aperçu de l'état actuel de mise en oeuvre de la Directive dans les divers États membres. Eu égard à la rapidité des évolutions dans ce secteur, les demandes d'informations plus détaillées devront être adressées aux autorités nationales de réglementation.

La revue ne comprend pas d'information concernant la transposition dans l'Espace Economique Européen.

BELGIQUE

La Belgique a transposé la Directive par la loi du 21 mars 1991⁵⁹ qui, dans le domaine des télécommunications, a transformé l'ancienne Régie des Télégraphes et des Téléphones/Régie van Telegraaf en Telefoon (RTT) en une entreprise publique, BELGACOM, dotée de l'autonomie.

Pour ce qui est de la définition des services réservés en droit belge, l'article 68 définit le "service de téléphonie" comme un service de télécommunications destiné au transport direct et à la commutation en temps réel de signaux vocaux au départ et à destination de points de raccordement pour autant qu'il ne comprenne que les fonctions nécessaires à son exploitation. Dans ses lettres de juillet 1991 et juin 1993, le gouvernement belge a confirmé qu'il interprétait cette loi dans le sens voulu par la Directive.

Lorsqu'un fournisseur désire exploiter des services libéralisés, un décret royal peut fixer une liste de services non réservés qui, par dérogation, sont autorisés automatiquement, moyennant déclaration préalable à l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT). Toutefois, la Commission n'a pas pour l'instant été informée de l'existence d'une telle liste. À défaut de liste, le demandeur doit informer l'IBPT de son intention deux mois avant de commencer à exploiter le service. Dans ce délai, l'IBPT peut s'opposer à l'exploitation du service s'il estime que les dispositions de la loi de 1991 n'ont pas été respectées. L'article 89 paragraphe 5 dispose que l'IBPT ne peut refuser l'exploitation d'un service que sur la base d'une décision motivée.

La Belgique est une des trois États membres qui ont adopté des conditions d'autorisation supplémentaires pour la fourniture au public de services de commutation de données par paquets ou par circuits. L'article 3 de la Directive autorise de telles conditions dans la mesure où la Commission les approuve - ce qu'elle a fait en juillet 1993.

En vertu de l'article 85 de la loi de 1991, BELGACOM ne peut refuser à un utilisateur l'accès à un circuit loué que sur la base des exigences essentielles reconnues par le droit

⁵⁹ Moniteur belge du 27 mars 1991, p. 6155 et corrigendum in Moniteur belge du 20 juillet 1991. Cette même loi porte également transposition de la directive relative à la concurrence dans les marchés de terminaux de télécommunications (directive 88/301/CEE).

communautaire. BELGACOM est en outre tenue par son contrat de gestion (article 21 paragraphe 3) de satisfaire au moins 90 % des demandes déposées pour disposer de circuits loués - ONP, et ce dans un délai de trois mois, sauf disposition contraire convenue avec le client.

En ce qui concerne le problème de l'indépendance de BELGACOM par rapport à l'autorité nationale de réglementation - requise par l'article 7 de la Directive, la loi de 1991 attribue les pouvoirs de réglementation au ministre compétent (assisté dans sa mission par l'autorité nationale de réglementation, l'Institut belge des services postaux et des télécommunications, IBPT). Le gouvernement belge s'est engagé à respecter l'autonomie complète de BELGACOM dans le domaine des services non réservés.

DANEMARK

La Directive a été transposée au Danemark par la loi n° 743, du 14 novembre 1990, et par le décret de codification n° 398 du 13 mai 1992.

En vertu de cet acte, le ministre des communications peut octroyer une concession d'établissement et d'exploitation à TeleDanmark en ce qui concerne la radio publique et les services fixes, ainsi que la téléphonie vocale, la communication de textes et de données, la fourniture de circuits loués, les communications mobiles et les services par satellite, et la diffusion de programmes de radio et de télévision.

La définition de la "téléphonie vocale" - qui est réservée à TeleDanmark - a posé problème et c'est d'ailleurs sur cette question que la Commission a ouvert une procédure d'infraction à l'encontre du Danemark. La loi d'origine accordait à TeleDanmark un monopole général sur la transmission de trafic non public, à l'exception des services de téléphonie vocale fournis sur des circuits loués connectant différentes personnes juridiques (utilisation partagée). Il était clair que les conditions d'utilisation des circuits loués disponibles restaient trop restrictives au regard des exigences de la Directive.

La Commission a clos sa procédure après l'adoption par le gouvernement danois du décret n° 905, du 2 novembre 1994, qui permet à tout demandeur de fournir des services de téléphonie vocale publique sans avoir à passer par des procédures d'autorisation ou de déclaration. En ce qui concerne les appels internationaux, une autorisation est exigée lorsque les appels en provenance du RTPC transitent par des circuits loués pour déboucher à nouveau sur le RTPC. Ces autorisations ne sont délivrées que pour le trafic à destination de pays qui ont libéralisé la téléphonie vocale.

Ce décret a été adopté sur la base de l'article 3 de la loi danoise de 1990, qui donne compétence au ministre pour prendre les dispositions réglementant l'établissement et l'exploitation de services qui ne relèvent pas de la concession de TeleDanmark ou de droits spéciaux.

Les règles qui s'appliqueront aux services de commutation de données par paquets et par circuits après le 31 décembre 1992 ont été définies dans le décret danois de décembre 1992. Le champ d'application de ces règles ne correspond pas totalement à

celui prévu à l'article 3 de la Directive puisqu'il s'étend à *tous les services de communication de données*.

FRANCE

C'est essentiellement par l'adoption de la loi n° 90/1170, du 29 décembre 1990, relative à la réglementation des télécommunications, que le gouvernement français a procédé à la transposition de la Directive. Cette loi porte modification du "Code des postes et télécommunications" (le Code) qui réserve à France Telecom le droit exclusif d'établir les réseaux de télécommunications d'accès public.

L'article L 34 précise que la loi ne s'applique qu'aux services fournis au public. L'article L.32-7 du Code définit la téléphonie vocale comme l'exploitation commerciale du transfert direct de la voix en temps réel entre des utilisateurs raccordés aux points de terminaison d'un réseau de télécommunications. Tous les autres services fournis au public sont libéralisés et ne sont soumis qu'à une procédure de déclaration ou, pour les services de 5 Mbits/sec ou plus, à une procédure d'autorisation⁶⁰.

L'article L.34-2 autorise France Telecom à fournir tout service-support (c'est par cette expression que la réglementation française désigne la simple revente de services de commutation par paquets ou par circuits). Tout autre fournisseur doit solliciter une autorisation. La France a adopté de nouvelles conditions d'autorisation applicables à la fourniture de ces services-supports. Un dernier projet de décret portant application de l'article L.34-2 relatif aux services-supports a été communiqué à la Commission qui a décidé, le 26 novembre 1992, de ne pas formuler d'objection. Le décret a été formellement adopté le 30 décembre 1993 et publié au Journal officiel de la République française du 31 décembre 1993 (p. 18276). Ce décret fixe un certain nombre de conditions qui doivent être remplies et concernant:

- les exigences essentielles;
- la mesure et la publication des caractéristiques et la zone de couverture des services (article 2);
- le respect des prescriptions techniques concernant l'accès au service (article 3);
- l'interconnexion avec d'autres services-supports (article 4);
- les prescriptions en matière de cryptage de données exigées par la défense nationale et la sécurité publique (article 5);
- la concurrence loyale.

⁶⁰ Une autorisation a été délivrée aux entreprises suivantes: SITA, BT, SPRINT, SLIGOS, GSI, EDT et ESPRIT TELECOM.

L'autorisation de fournir ces services dont dispose France Telecom n'est pas transférable à ses filiales. C'est ainsi que TRANSPAC, une filiale de la compagnie générale des communications (COGECOM) elle-même contrôlée à 100 % par France Telecom, a dû solliciter une autorisation qui lui a été accordée par un arrêté du 15 juillet 1993 (Journal officiel de la République française du 8 août 1993, p. 11224).

En ce qui concerne la séparation entre les fonctions de réglementation et d'exploitation, l'article 7 dispose que le ministre chargé de l'industrie, des postes, des télécommunications et du commerce extérieur doit veiller à ce que les exploitants publics respectent les réglementations du secteur des télécommunications et qu'il doit également veiller à ce que les fonctions de réglementation des activités relevant du secteur des télécommunications, d'une part, et les fonctions d'exploitation des réseaux et la fourniture des services de télécommunication, d'autre part, soient assurées de façon indépendante. Il exerce ses attributions par l'intermédiaire de la "direction générale des postes et télécommunications" (DGPT).

ALLEMAGNE

Deux lois adoptées le 8 juin 1989 définissent le cadre juridique applicable à la fourniture des services de télécommunications: il s'agit de la Postverfassungsgesetz (PVG), qui définit l'organisation et les attributions du ministère de la poste et des télécommunications et de Deutsche Bundespost Telekom, et d'une loi modifiant la Fernmeldeanlagegesetz (FAG) qui définit entre autres les limites du monopole conservé par l'État. Ce cadre réglementaire a été substantiellement modifié par la loi du 14 septembre 1994 (Postneuordnungsgesetz-PTNeuOG) qui est entrée en application le 1^{er} janvier 1995.

La nouvelle loi ne modifie toutefois pas la définition des services de "téléphonie vocale" réservés à DBP Telekom bien que la Commission ait, en avril 1994, attiré l'attention du gouvernement allemand sur le fait que cette définition était plus large que celle contenue dans la Directive. Trois problèmes majeurs se posent. Premièrement, la définition emploie les termes "pour des tiers" au lieu de "pour le public" et, de ce fait, la fourniture de services de commutation vocale aux groupes fermés d'utilisateurs se trouve incluse dans le monopole. En second lieu, les termes de "commutation de la voix" qui figurent dans la loi sont en pratique interprétés de manière à inclure également les télécommunications mixtes (voix combinée avec des données ou des images) dans le monopole, alors qu'il est techniquement possible de dissocier les échanges vocaux de la communication de données, comme dans le cas de la visiophonie sur RNIS. Enfin, la définition couvre l'ensemble de la commutation de la voix, sans se limiter au cas où les appels sont à la fois en provenance et à destination du réseau public commuté. Or, la Directive précise clairement que la commutation d'appels provenant d'un réseau de circuits loués ou celle d'appels à destination d'un tel réseau ne saurait constituer un service réservé.

À la suite de contacts bilatéraux, le premier problème a été provisoirement réglé dans une large mesure. La loi allemande (FAG) considère comme réservés les services de téléphonie vocale "pour des tiers", alors qu'en vertu de la Directive seuls les services de téléphonie vocale "pour le public" peuvent être réservés. Pour aligner la loi allemande sur le droit communautaire, le ministre allemand des postes et télécommunications, plutôt que de modifier la loi, a usé de ses compétences en matière d'autorisation pour autoriser, par

décrets (Verfügung) n° 1/1993, du 6 janvier 1993, et 8/1993, du 13 janvier 1993, les entreprises privées à fournir des services de téléphonie aux groupes fermés d'utilisateurs. Ces décrets ont institué une autorisation générale (Allgemeingenehmigung) pour la fourniture de ce type de services aux entités économiquement intégrées.

En ce qui concerne l'article 6 de la Directive, le chapitre 29 du TKV subordonne l'utilisation des équipements terminaux permettant la connexion de lignes de transmission aux points de terminaison du réseau à l'obtention d'une autorisation de connexion (Anschalteerlaubnis). La Commission estime que cette restriction est contraire aux dispositions de l'article 6 puisqu'elle fait obstacle à l'utilisation directe d'équipements de commutation et de traitement des signaux (des concentrateurs par exemple) déjà agréés pour connecter des réseaux de circuits loués au réseau de télécommunications public commuté. L'attention des autorités allemandes a été attirée sur ce problème. Celles-ci vont abolir la disposition en cause. Entretemps, le ministère a accordé une autorisation générale de connexion.

Jusqu'au 31 décembre 1994, les compétences visées à l'article 7 de la Directive ont été exercées par le ministre des postes et télécommunication. La nouvelle réglementation prévoit que le ministre sera assisté par un conseil de réglementation (Regulierungsrat) comprenant des représentants des Länder et du parlement fédéral (Bundestag). Par ailleurs, la participation de l'État dans DBP Telekom, qui a été transformée en société anonyme, sera dorénavant confiée à un service distinct: le Bundesanstalt für Post und Telekommunikation (BAnst PT).

GRÈCE

En Grèce, la Directive a été transposée par la loi n° 2075/92, du 21 juillet 1992, qui n'a jamais été complètement appliquée eu égard au fait que le gouvernement grec n'a pas adopté le décret fixant les règles de fonctionnement interne de l'autorité indépendante de réglementation instituée par cette loi. Le 20 octobre 1994, cette loi a été remplacée par la loi n° 2246/94. La législation en vigueur ne fournit pas non plus un cadre réglementaire complet, ce qui rend nécessaire des textes d'application supplémentaires qui n'ont pas encore été adoptés.

Le gouvernement grec n'ayant pas été en mesure d'adopter dans les délais requis les mesures de transposition de la directive sur les services, la Commission a engagé devant la Cour de justice la procédure prévue à l'article 169 du Traité.

L'article 2 paragraphe 15 de la loi n° 2246/94 définit la "téléphonie vocale" en reprenant les termes de la Directive. Toutefois, l'article 3 paragraphe 2 de cette loi énonce comme principe général que la téléphonie vocale relève des services réservés et ce n'est que dans un second temps qu'il est reconnu que tous les autres services sont ouverts à la concurrence. En conséquence, il existe en Grèce un risque que les services réservés de téléphonie vocale soient définis de manière trop large. Cet article subordonne en outre le libéralisation de ces services à la condition que leur fourniture ne doit pas gêner l'accomplissement des missions imparties à l'opérateur public OTE.

Conformément à l'article 3 paragraphe 2, la fourniture des services libéralisés est soumise à une procédure d'autorisation individuelle ou de déclaration, en fonction de la limite de capacité des circuits loués utilisés. Le seuil en question n'a pas encore été fixé.

En ce qui concerne la simple revente de services de commutation de données par paquets ou par circuits, la Grèce a demandé, par lettre du 7 février 1992, de bénéficier du report jusqu'au 1^{er} janvier 1996 prévu au considérant 11 de la Directive. Après l'adoption de la loi n° 2075/92, qui ne distingue pas les services de commutation de données par paquets ou par circuits des autres services de télécommunications libéralisés, la Grèce a confirmé, par lettre du 27 mai 1993, qu'elle ne souhaitait plus bénéficier de la dérogation et que ces services de commutation de données par paquets ou par circuits étaient dorénavant libéralisés.

Conformément à la loi n° 2246/94, l'autorité de réglementation indépendante visée à l'article 7 de la Directive est la Commission nationale des télécommunications (EET), sur laquelle le ministre des transports et télécommunications exerce sa surveillance. L'EET est l'autorité chargée de l'attribution des fréquences, de la numérotation, de l'octroi des autorisations et du contrôle des agréments et elle veille également au respect des règles de concurrence nationales et communautaires. Cette autorité n'étant pas encore opérationnelle, c'est le ministre qui, dans l'intervalle, exerce ses compétences.

IRLANDE

Pour transposer la Directive, l'Irlande a adopté plusieurs règlements spécifiques. Ils ont été regroupés dans un "Statutory Instrument S.I. n° 45 of 1992, European Communities (Telecommunications Services- Regulations 1992)", qui modifie la loi sur les services postaux et de télécommunications de 1983.

En matière de téléphonie vocale, la définition de la "téléphonie vocale publique" figurant dans le S.I. n° 45 correspond à celle de la Directive. Le droit exclusif accordé à Telecom Eireann en vertu de la section 87 de la loi de 1983 est limité par les dispositions du règlement 3 (1) du S.I. n° 45 à l'offre, la fourniture et l'entretien du réseau public de télécommunications et à l'offre, la fourniture et l'entretien des services de téléphonie vocale. En matière de services à valeur ajoutée, l'article 111 de la loi de 1983 prévoit que des autorisations peuvent être obtenues pour la fourniture de tout autre service, y compris des services vocaux destinés à des groupes fermés d'utilisateurs ou des services vocaux n'utilisant qu'un seul point de connexion entre circuits loués et réseau public commuté. À la fin de 1994, vingt autorisations de ce type avaient été délivrées.

La Statutory Instrument n° 45 de 1992 définit quels sont les droits des titulaires de ces autorisations en ce qui concerne l'accès et l'utilisation du réseau public de télécommunications. Les conditions appliquées doivent être objectives, non discriminatoires et avoir été publiées. De la même façon, le règlement 4 (3) du S.I. dispose que les demandes de circuits loués doivent être satisfaites dans un délai raisonnable et qu'elles ne doivent pas être soumises à des restrictions d'utilisation autres que celles nécessaires pour assurer la non-fourniture de services téléphoniques, la sécurité de fonctionnement et le maintien de l'intégrité du réseau et, dans les cas justifiés, l'interopérabilité des services et la protection des données.

En ce qui concerne la transposition de l'article 7 de la directive sur les services, c'est le ministère des transports, de l'énergie et des communications qui est chargé de la surveillance de Telecom Eireann conformément au règlement 5 du S.I. n° 45.

ITALIE

Les dispositions transposant la Directive ont été incluses dans la loi n° 142 du 19 février 1992, "Legge Comunitaria 1991" (LC 1991) qui donne au gouvernement compétence pour prendre, dans l'année suivante, sont entrées en vigueur (c'est-à-dire avant le 6 mars 1993) un certain nombre de décrets portant transposition de directives communautaires, (énumérées dans les annexes A et B de cette loi) incluant la directive sur les services. Le décret transposant la directive sur les services n'a toutefois pas été adopté dans le délai fixé. Par la suite, le gouvernement italien a inclus la directive sur les services à l'article 54 de la loi n° 146 du 22 février 1994 (legge comunitaria 1993).

Cet article reprend les principes et les critères spécifiques applicables à l'élaboration du décret de transposition de la Directive qui figuraient déjà dans la LC 1991. Il prévoit donc toujours une procédure d'autorisation spécifique pour la fourniture de services de commutation de données par paquets ou par circuits, bien que le délai fixé à l'article 3 de la Directive pour l'introduction d'un tel régime sur les services soit déjà écoulé. Considérant qu'au titre de l'effet direct des articles 2 et 3 de la directive, la revente simple de capacité a été libéralisée en Italie sans plus de restrictions, le gouvernement italien devra fournir des justifications appropriées pour réintroduire une quelconque restriction à cet égard.

Les décrets d'application n'ont pas encore été adoptés et la Commission envisage d'assigner l'Italie devant la Cour de justice pour non-notification des mesures de transposition de la directive sur les services.

Dans l'intervalle, l'article 1^{er} du Code postal italien de 1973, qui dispose que "les services de télécommunication (...) relèvent exclusivement de l'État" reste applicable alors même qu'il serait nécessaire, pour respecter les dispositions de l'article 2 de la Directive, de modifier cet article ainsi que toutes les autres dispositions définissant le monopole d'État sur les services de télécommunications, de manière à autoriser les opérateurs privés à fournir tous les services de télécommunications à l'exception des catégories bien définies qui restent réservées à l'État. En vertu du cadre réglementaire italien, seule la fourniture des services à valeur ajoutée énumérés à l'article 3 paragraphe 2 du Plan national de réglementation des télécommunications, adopté par décret ministériel du 6 avril 1990, peut être autorisée.

Toutefois, dans une décision du 10 janvier 1995, l'autorité italienne chargée de la concurrence (Autorità Garante) n'a pas tenu compte du règlement précité et a estimé que le refus de Telecom Italia de fournir des circuits loués à une société privée souhaitant fournir des services vocaux libéralisés par la Directive était assimilable à un abus de position dominante. Elle a donc enjoint Telecom Italia⁶¹ de lui soumettre, dans les

⁶¹ Telecom Italia a été créée le 18 août 1994 par la fusion de SIP, Italcable, IRITel,

90 jours, les mesures prises pour supprimer les restrictions à la concurrence sur le marché des services vocaux destinés aux réseaux d'entreprises/groupes fermés d'utilisateurs, y compris les réseaux privés potentiels. L'autorité de concurrence a pris cette décision en se fondant sur l'effet direct en Italie des dispositions des articles 1^{er} et 2 de la directive sur les services. Telecom Italia a fait appel contre cette décision.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi 58/92 portant réorganisation du secteur des télécommunications, les fonctions d'exploitation et de réglementation ont, en principe, été séparées grâce au transfert des organismes exerçant des fonctions d'exploitation rattachés au ministère - à savoir ASST - à la société Iritel appartenant au groupe IRI. Un projet de loi (n° 359) relatif aux "autorités de réglementation des organismes assurant des missions de service public" est en cours d'examen au Parlement. Son adoption devrait notamment porter création d'un organisme de réglementation chargé des postes et des télécommunications. Aucune date n'a cependant encore été fixée pour cette adoption.

LUXEMBOURG

Deux textes législatifs ont été adoptés en 1990 pour transposer la Directive. Il s'agit du règlement grand-ducal, du 3 août 1990, fixant les dispositions générales applicables aux services publics de télécommunications et du règlement grand-ducal du 8 octobre 1990 concernant: le service public téléphonique; les voix louées (circuits loués) de télécommunications; le service public luxpac; le service public d'alarme; et le service public téléphonique automatique - Serviphone.

Dans une lettre du 22 octobre 1991, les autorités luxembourgeoises se sont engagées à modifier la définition du "service téléphonique de base" figurant dans le premier de ces règlements en y ajoutant les termes "pour le public".

La loi du 20 février 1992 a transformé l'ancienne administration des PTT en entreprise publique dotée de la personnalité morale afin de se conformer aux dispositions de l'article 7 de la Directive qui exigent la séparation des fonctions de réglementation et d'exploitation. C'est le ministre des postes et des télécommunications qui exerce toutes les fonctions de réglementation en ce qui concerne l'établissement et l'exploitation des réseaux de télécommunications.

PAYS-BAS

An matière de législation applicable au secteur des télécommunications aux Pays-Bas, le texte de base est la loi n° 520 relative aux installations de télécommunications (Wet op de Telecommunicatievoorzieningen; "WTV"), du 26 octobre 1988, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1989, dont le projet est antérieur à la publication du Livre vert de la Commission de 1987. La terminologie qu'elle utilise s'écarte donc sur de nombreux points de celle qui figure dans la Directive.

Les services réservés de téléphonie vocale sont définis à l'article 2 du décret n° 551, du 1^{er} décembre 1988, qui énumère les services dont la fourniture relève de KPN (Koninklijke PTT Netherlands). D'après cette définition, les services réservés ne se limitent pas aux services fournis dans le cadre d'une exploitation commerciale. En second lieu, le monopole n'est pas limité à la téléphonie vocale "pour le public". En troisième lieu, le décret ne fait pas de distinction selon que le service fourni suppose ou non l'utilisation de deux points de connexion des circuits loués concernés. Ces problèmes ont fait l'objet de discussions dans le cadre de contacts bilatéraux entre les services de la Commission et les autorités néerlandaises. Ces dernières ont par la suite publié, le 30 mai 1994, une communication autorisant la fourniture de services vocaux aux groupes fermés d'utilisateurs. Toutefois, le problème des services vocaux fournis sur des circuits loués et n'utilisant qu'un seul point de connexion avec le réseau public commuté fait encore l'objet de discussions.

Le ministère des transports et des travaux publics (Verkeer en Waterstaat) est l'autorité chargée des fonctions de réglementation dans le secteur des télécommunications et il peut donner à KPN des instructions détaillées relatives à l'exécution des orientations générales (BART) et aux obligations concernant les services qui lui sont attribués. La compétence du ministère s'étend à la définition de la politique générale de tarifs appliquée aux services publics de télécommunications (similaire, dans la pratique, au "price capping" du Royaume-Uni).

PORTUGAL

Comme dans le cas des Pays-Bas, le cadre réglementaire des télécommunications a été défini au Portugal avant l'adoption de la Directive. La "loi fondamentale sur l'établissement, la gestion et l'exploitation des infrastructures et des services de télécommunications" (loi 88/89 - ci-après: "Loi fondamentale") a été adoptée le 11 septembre 1989, soit avant l'adoption de la Directive. Cela explique en partie pourquoi la terminologie utilisée s'écarte souvent de manière très notable de celle de la Directive. La loi fondamentale, en particulier dans la distinction entre services complémentaires et services à valeur ajoutée, tient plus compte de la technologie utilisée que de la nature des services concernés.

En ce qui concerne le problème des services réservés, la réglementation portugaise ne définit pas les services dont la fourniture est réservée aux opérateurs publics d'une manière aussi stricte que la Directive de la Commission. En premier lieu, l'article 2 paragraphe 2 de la loi fondamentale englobe dans la définition des "télécommunications destinées au public" tous les services conçus pour satisfaire aux besoins collectifs généraux de transmission et de réception de messages et d'informations. Cette définition est plus large que le concept de "public" de la Directive. Même s'il est vrai que la loi fondamentale énumère les services de télécommunications d'usage privé à son article 2 paragraphe 3, et que la liste comprend à son point h) les "autres communications réservées à une utilisation par un public spécifique ou par des organismes privés, sur autorisation délivrée par le gouvernement conformément aux dispositions des traités, d'accords internationaux ou d'une législation spéciale", il n'en reste pas moins que, depuis l'entrée en vigueur de cette loi, le gouvernement portugais n'a pas adopté les textes qui auraient permis de libéraliser les services de téléphonie vocale ou de télex fournis à des

groupes fermés d'utilisateurs. En septembre 1991, le gouvernement portugais a annoncé l'adoption prochaine d'un décret ministériel (diploma) relatif aux réseaux privés afin de résoudre ce problème. Par lettre du 18 novembre 1993, les autorités portugaises ont confirmé que cette question était encore à l'étude et, le 31 janvier 1994, lors d'une réunion bilatérale ultérieure, elles n'ont pas été en mesure de donner d'indications plus précises sur le calendrier envisagé.

En second lieu, la réglementation portugaise définit la téléphonie vocale de manière plus large que la Directive. La loi fondamentale ne définit pas la téléphonie vocale. Sa définition figure à l'article 1^{er} de l'ancien règlement du service téléphonique public annexé au décret loi 199/87 du 30 avril 1987. La loi fondamentale se réfère à l'exploitation technique d'un système fixe d'accès des abonnés (qui est défini comme un ensemble de moyens de transmission localisé entre un point de terminaison et le premier noeud de concentration, de commutation ou de traitement) sans opérer de distinction entre le cas où le "système d'accès" est un circuit loué et celui où c'est le RTPC, ni sans prendre en considération le nombre de connexions au circuit loué qui peuvent être utilisées.

Les conditions d'autorisation représentent un troisième problème. En vertu de la Directive, les États membres peuvent soumettre la fourniture de services de télécommunications à un régime d'autorisation, mais seulement dans la mesure où cela s'avère nécessaire pour garantir le respect des exigences essentielles qu'elle énumère. Or, le régime portugais d'autorisation comporte d'autres obligations.

Les services libéralisés sont divisés en deux catégories, les "services de télécommunications complémentaires" et les "services à valeur ajoutée", en fonction d'un critère technique: celui de l'utilisation d'infrastructures propres et, en particulier, de noeuds de concentration, de traitement et de commutation. En conséquence, la plupart des services libéralisés relèvent de la catégorie des services complémentaires fixes. Les deux catégories de services sont soumises à des conditions d'autorisation qui leur sont spécifiques.

En vertu de l'article 4 paragraphe 2 de la Directive, les États membres sont notamment tenus de veiller à ce que l'usage des circuits loués ne fasse l'objet d'aucune restriction, hormis celles qui sont justifiées par les exigences essentielles ou l'existence du monopole de la téléphonie vocale. Or, l'article 14 de la loi fondamentale apparaît comme plus restrictif dans la mesure où il n'autorise l'utilisation des circuits loués pour le trafic vocal que pour les besoins propres de l'abonné ou pour la fourniture de services complémentaires et à valeur ajoutée, et où il exige de surcroît une autorisation pour l'utilisation partagée de circuits loués.

Le Portugal assure que le régime qu'il a institué pour les services complémentaires (arrêté 930/92) est conforme aux dispositions de l'article 3 de la Directive. La question reste cependant ouverte. Le Portugal a procédé à la séparation des fonctions de réglementation et d'exploitation en 1989. En vertu de la loi fondamentale, c'est le ministère qui est chargé de la surveillance et du contrôle dans le secteur des télécommunications. Ces compétences incluent notamment la planification et la coordination des infrastructures et des services nationaux publics qui sont considérés comme essentiels.

En pratique, les fonctions de réglementation ont été déléguées à l'Institut des communications du Portugal (ICP), le rôle du ministère se limitant à exercer sa surveillance sur l'ICP et à approuver les directives que propose cet institut.

ESPAGNE

La *Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones* (loi n° 31/1987 du 18 décembre 1987, ci-après: "LOT") est la loi qui s'applique actuellement aux activités de télécommunications en Espagne. Pour tenir compte de la Directive, la LOT a été modifiée par la loi n° 32/1992, du 3 décembre 1992, qui limite le champ des services réservés aux services téléphoniques de base, au télex et aux télégrammes. Par ailleurs, les dispositions de l'article 3 de la Directive concernant les services de base de commutation de données ont été transposées moyennant l'adoption du décret royal 804/1993 du 28 mai 1993.

Comme cela a été le cas dans certains autres États membres, le problème majeur rencontré au niveau de la transposition de la Directive a concerné la définition de la téléphonie vocale et, par voie de conséquence, du domaine réservé. La LOT définit la "téléphonie vocale de base" au paragraphe 15 de son annexe dans des termes qui reprennent la définition de la "téléphonie vocale" contenue dans la Directive. Toutefois, à la suite d'une plainte déposée auprès de la Commission, il est apparu que la compréhension des autorités espagnoles de cette définition n'était peut-être pas parfaite et que, en dépit de la définition figurant dans la loi, il serait nécessaire d'adopter un décret d'application précisant la définition du monopole de la téléphonie vocale de base détenu par Telefónica. Cette définition n'a pas encore été adoptée.

À l'origine, l'Espagne avait demandé une prorogation du maintien des droits exclusifs sur la simple revente, comme l'autorise le considérant 11 de la Directive, mais elle n'a pas maintenu cette demande. En ce qui concerne l'octroi de concessions pour la fourniture de services de commutation de données par paquets ou par circuits, le régime applicable a été défini par un décret royal adopté le 28 mai 1993. Bien que le projet de décret ait été notifié à la Commission, le texte adopté ne tient pas compte de toutes les observations qu'elle avait alors faites. Un certain nombre de problèmes, concernant en particulier le champ d'application de ce régime, font encore l'objet de discussions avec les autorités espagnoles.

Les compétences en matière de réglementation visées à l'article 7 de la Directive ont été attribuées à la direction générale des télécommunications (DGT), un organisme créé par le décret royal du 19 juin 1985. Cette direction est chargée de la délivrance des concessions, des autorisations et des agréments administratifs pour l'équipement et les services. Toutefois, le directeur général des télécommunications est également le représentant du gouvernement au sein du conseil d'administration de Telefónica. Il dispose d'un droit de veto sur les décisions du Conseil portant sur des questions relevant de l'intérêt public. En outre, l'article 15 de la LOT autorise le gouvernement à nommer cinq autres membres du conseil d'administration.

ROYAUME-UNI

La législation actuellement applicable en matière de services de télécommunications est le 1984 Telecommunications Act (loi de 1984 sur les télécommunications) qui est antérieur à la Directive et au Livre vert de la Commission. Son champ d'application a été étendu dans le cadre d'une nouvelle politique s'inspirant du White Paper de 1991 et qui s'est notamment traduite par des modifications des autorisations existantes, des extensions des autorisations délivrées pour le câble (en y incluant la fourniture de services de téléphonie vocale) et la délivrance de nouvelles autorisations.

La réglementation britannique a en général été mise en place avant l'adoption de la Directive de la Commission. C'est ainsi que les droits exclusifs de BT pour la fourniture des services de télécommunications visés à l'article 2 de la Directive ont été supprimés au Royaume-Uni par le Telecommunications Act de 1984 (section 2). En vertu de sa section 5, toute personne souhaitant exploiter un système de télécommunications doit obtenir une autorisation (qui peut être individuelle ou catégorielle).

En ce qui concerne les dispositions de l'article 4 de la Directive - et contrairement à ce qui a été fait en Allemagne et aux Pays-Bas - aucune définition précise de l'infrastructure n'a été prévue. La section 4 du TA se limite en fait à définir un "système de télécommunications" comme suit: système permettant la transmission, au moyen d'un énergie électrique, magnétique, électromagnétique, électrochimique ou électromécanique:

- de la parole, de la musique et autres sons;
- d'images visuelles;
- de signaux visant à la communication (entre personnes, choses ou personnes et choses) de tout élément sous une forme autre que les sons ou les images visuelles; ou
- de signaux permettant d'actionner ou de contrôler des mécanismes ou des appareils.

Le ministère désigne certains de ces systèmes par les termes "systèmes publics de télécommunications". Les opérateurs de systèmes publics de télécommunications doivent demander des autorisations individuelles et se voient généralement accorder un statut de PTO (opérateur de télécommunications publiques). Des autorisations de ce type ont été délivrées à environ 20 opérateurs de liaisons fixes publiques, ainsi qu'à 126 concessionnaires de télévision par câble.

Les dispositions combinées du Telecommunications Act de 1984 et du Wireless Telegraphy Act de 1949 garantissent également que les fonctions de réglementation visées à l'article 7 sont exercées en toute indépendance par rapport aux organismes de télécommunications. Ces fonctions sont, dans une large mesure, exercées par l'OFTEL, un service gouvernemental non ministériel placé sous l'autorité du directeur général des télécommunications, lequel n'est pas soumis au contrôle ministériel pendant la durée de son mandat.

SUEDE

Il n'y a jamais eu de monopole de droit en Suède. Le monopole de fait de Telia (alors baptisée "Televerket") était le résultat d'un processus commercial.

Le cadre réglementaire actuel pour les télécommunications est précisé dans la loi sur les télécommunications ("Telelagen") de 1993. Cette loi dispose qu'il n'existe pas de droits exclusifs pour fournir des services de télécommunications (articles 2.1 et 4). Tout opérateur a droit à une licence et peut fournir des services de télécommunications. Des raisons sont données en cas de refus, et l'article 37 dispose qu'il est possible de faire appel de tels refus devant la Cour d'appel administrative.

Des licences ne sont requises que pour opérer des réseaux publics et pour fournir des liaisons spécialisées. Les autres services sont soumis à une procédure de déclaration.

Il n'y a aucune restriction quant au traitement de signaux avant ou après la transmission via le réseau public (article 6.1), ni de discrimination dans les conditions d'utilisation ou les charges payables (article 6.2).

En ce qui concerne la séparation de la régulation et de l'opération (article 7 de la directive), Telestyrelsen (agence des télécommunications) est chargée de s'assurer que les règlements sont respectés par tous les opérateurs. L'agence fut établie le 1 juillet 1992. Son fonctionnement est explicité dans le Förordning 1992:895. L'agence peut prendre des sanctions, y compris la révocation de licences, à l'encontre des opérateurs qui n'ont pas satisfait à leurs obligations.

L'agence est dirigée par un directeur général, sous la supervision d'un conseil, dont les membres sont appointés par le Gouvernement. Telestyrelsen a également des responsabilités dans le domaine de la défense. L'agence est financée par des taxes assises sur le chiffre d'affaires brut des titulaires de licences et des entités qui ont effectué une déclaration.

L'opérateur de télécommunications le plus important en Suède est Telia, qui a été fondée en tant que société privée à responsabilité limitée le 1 janvier 1993, au titre de la loi 1992:100. C'est une société à capitaux entièrement publics, supervisée par le Ministère des Transports et des Communications.

AUTRICHE

L'Autriche a transposé la directive essentiellement au travers de la loi sur les télécommunications (Fernmeldgesetz) Nr. 908/193, qui est entrée en vigueur le 1 avril 1994. L'Autriche n'a toutefois pas encore notifié les décrets d'application de cette loi, ni les conditions générales d'utilisation du réseau public.

Le service réservé de téléphonie est défini dans les articles 44(2) et 2(6) de la loi. Cette définition ne correspond pas complètement à la définition de la directive. Toutefois, aucune licence n'est requise pour la fourniture de services libéralisés. Les conditions

d'accès au réseau public et l'utilisation de liaisons spécialisées sera précisé dans les conditions d'usage général (Geschäftsbedingungen), selon l'article 44(6) de la loi.

L'opérateur public de télécommunications est le Post et Telegraphenverwaltung (PTV). La loi confie les fonctions de régulateur au Ministère de l'Economie et des Communications.

FINLANDE

Le cadre réglementaire de base pour les télécommunications est la loi sur les télécommunications 87/183 (Teletoimitakali) qui a été amendée en 1988, 1990 et 1992.

Dans ce cadre, il n'existe plus en Finlande de droits spéciaux ou exclusifs pour la fourniture de service de télécommunications, y compris la téléphonie vocale. L'intégralité du secteur des télécommunications a été ouverte à la concurrence. Les réseaux publics de télécommunications sont opérés par des organisations disposant d'une licence d'opération accordée par le Gouvernement.

L'article 1 de la loi précise les droits et devoirs des souscripteurs et en particulier le droit de louer des liaisons spécialisées ainsi que de les utiliser pour fournir des services de télécommunications ou de les sous-louer à autrui.

Les communications de données commutées publiques sont sujettes à une simple notification (article 5(2) de la loi). En 1994, il y avait 63 organisations disposant de licences d'opération et 13 organisations qui ont notifié la fourniture de services de communications de données commutées publics.

Les articles 18-23 de la loi confient au Ministère du Transport et des Communications la supervision générale et la promotion des télécommunications. Toutefois, la mise en oeuvre au jour le jour de la loi sur les télécommunications est confiée au Centre d'Administration des Télécommunications, qui est une agence dépendant du Ministère du Transport et des Communications. En principe, les coûts supportés par ce centre sont couverts par les droits de licence et d'inspection.

Telecom Finland appartient entièrement à l'Etat, mais opère en toute indépendance du Ministère du Transport et des Communications, bien que les membres de son conseil d'administration ainsi que ses dirigeants soient nommés par le Gouvernement.

ANNEXE II

LISTE DES AUTORITÉS NATIONALES DE RÉGLEMENTATION CHARGÉES DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

L'étude du cadre réglementaire national des différents États membres (annexe I) a été rédigée sur la base des informations officiellement communiquées à la Commission.

Pour des informations plus détaillées, les personnes intéressées sont priées de contacter directement les autorités nationales de réglementation des États membres concernés. L'adresse complète de ces autorités a été publiée au JO C 277 du 15 octobre 1973, p. 15.

Belgique	Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT) Avenue de l'Astronomie, 14 1000 Bruxelles
Danemark	Telestyrelsen Holsteingade 63 DK - 2100 Copenhague
Allemagne	Bundesministerium für Post und Telekommunikation Postfach 80 01 D - 53005 Bonn
Grèce	Ministry of Transport Sygrou 49 Athènes
Espagne	Dirección General de Telecomunicaciones 5a. planta Plaza de Cibeles S/N E - 28701 Madrid
France	Direction générale des Postes et Télécommunications 20, avenue de Ségur 75700 Paris
Irlande	Department of Transport, Energy and Communications Scotch House, hawkins Street Dublin 2

Italie	Ispettorato generale delle telecomunicazioni Viale Europa 190 00 144 Rome
Luxembourg	Ministère des Communications 18, montée de la Pétrusse L - 2945 Luxembourg
Pays-Bas	Ministerie van Verkeer en Waterstraat Hoofddirectie telecommunicatie en Post Postbus 20901 NL - 2500 EX's Gravenhage
Portugal	ICP Av. José Malhoa Lote 1683 1000 Lisbonne
Royaume-Uni	DTI 151 Buckingham Palace Road Londres SW1W 9SS
Suède	Telestyrelsen (Telecom Agency) Box 5398 S-10249 Stockholm
Autriche	Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr Kelsenstraße 7 A-1030 Vienne
Finlande	Teleförvaltningscentralen Hallonvägsgatan 8 BP 53 00211 Helsingfors

ISSN 0254-1491

COM(95) 113 final

DOCUMENTS

FR

08 15

N° de catalogue : CB-CO-95-144-FR-C

ISBN 92-77-87693-X

Office des publications officielles des Communautés européennes

L-2985 Luxembourg