

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant le code des communications électroniques européen**

**(refonte)»**

[COM(2016) 590 final – 2016/0288 (COD)]

(2017/C 125/08)

Rapporteur unique: **M. Jorge PEGADO LIZ**

|   |  |
|---|--|
| Consultation                                  | Parlement européen, 24.10.2016<br>Conseil, 9.11.2016                                 |
| Base juridique                                | Articles 114 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne            |
| Compétence                                    | Section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information» |
| Adoption en section spécialisée               | 11.1.2017  |
| Adoption en session plénière                  | 26.1.2017  |
| Session plénière n°                           | 522  |
| Résultat du vote<br>(pour/contre/abstentions) | 162/3/23   |

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE se dit satisfait du contenu général de la proposition de la Commission relative au code européen des communications électroniques, de son caractère opportun, du mode d'approche choisi pour aborder le thème et de la manière dont elle a procédé à la codification et à la refonte horizontale des quatre directives en vigueur (la directive «cadre», la directive «autorisation», la directive «accès» et la directive «service universel»), qu'elle regroupe au sein d'une seule et unique directive, simplifiant la structure actuelle en vue de renforcer la cohérence et l'accessibilité, dans la logique de l'objectif d'une réglementation affûtée (REFIT).

1.2. Le CESE souligne en particulier la difficulté de l'exercice de refonte des différentes directives concernées et met en exergue l'excellence du travail juridique effectué pour la première fois. Toutefois, il attire l'attention sur la nécessité de procéder à une révision attentive des différentes versions linguistiques, pour remédier à quelques petits défauts rédactionnels.

1.3. Le CESE souscrit aux grands objectifs de la proposition visant à assurer une meilleure connectivité à l'internet pour tous les citoyens et toutes les entreprises, dans le cadre du paquet d'initiatives visant à rendre plus attrayant, pour toutes les entreprises, l'investissement dans de nouvelles infrastructures de haute qualité, dans l'ensemble de l'Union, tant au niveau local qu'au-delà des frontières nationales.

1.4. Le CESE regrette cependant le choix qui est fait de laisser de côté la directive relative à la vie privée qui devrait être pour les citoyens un phare marquant l'action positive de l'Union à leur égard. Cela ampute la proposition d'un des plus importants piliers garantissant le respect des principaux intérêts des utilisateurs des réseaux et constitue, dès lors, un point faible de la proposition.

1.5. Il regrette également que la Commission ait opté pour une directive proposant divers régimes d'harmonisation, qui laisse de nombreuses questions importantes à la décision des États membres et ne va pas dès lors à l'encontre de la fragmentation des marchés, plutôt que d'avoir opté pour un règlement qui serait directement applicable et à même d'établir un plus haut niveau de protection des consommateurs et, partant, de contribuer à une intégration accrue du marché unique.

1.6. Parmi les points saillants du régime proposé auxquels il apporte son soutien, le CESE souligne notamment:

a) l'attention qui est portée à l'accessibilité des services pour les «utilisateurs handicapés» ainsi que la nécessité de mieux définir «les droits des utilisateurs finaux», mais à la condition fondamentale d'appliquer les règles de l'UE relatives à la protection des consommateurs, en particulier les directives 93/13/CEE, 97/7/CE et 2011/83/UE;

- b) la pertinence de la formulation de nouvelles notions et définitions, qui sont utiles à la clarification et à l'interprétation du cadre juridique;
- c) la modification des procédures d'analyse du marché ainsi que la codification des meilleures pratiques actuelles de sorte à garantir que les obligations d'accès ne soient imposées que dans les cas et aux moments où elles sont nécessaires pour faire face aux défaillances du marché de détail et garantir des résultats à l'utilisateur final tout en veillant, dans le même temps, à ce qu'ils soient concurrentiels;
- d) la simplification du partage du spectre sur les réseaux 5G ainsi que la promotion de l'accès des utilisateurs finaux à la connectivité de base wi-fi. En effet, l'utilisation partagée du spectre, sur la base d'une autorisation générale ou de droits d'utilisation individuels, est de nature à permettre l'exploitation intensive et plus efficace de cette ressource rare;
- e) le renforcement de l'indépendance des autorités de régulation nationales et des autres autorités compétentes, mis en évidence par les garanties particulières qui sont accordées en matière de sélection, de limitation de la durée des mandats, d'autonomie de gestion et de congédiement des membres des organes de gestion respectifs.

1.7. En revanche, le CESE émet de fortes réserves et des doutes sérieux notamment sur les aspects relatifs:

- a) à certaines innovations introduites dans le «service universel», par lesquelles, sous le prétexte d'une prétendue modernisation du régime correspondant, il s'agit en fait de remplacer les services et même de supprimer de son champ d'application une série d'obligations, telles que les cabines téléphoniques publiques, les annuaires téléphoniques complets et les services de renseignements sur les annuaires, rendant ainsi superflu le résultat qu'elle prétend atteindre;
- b) à la définition d'un «accès fonctionnel à l'internet haut débit» dans la mesure où celle-ci pourrait donner lieu à l'établissement d'une liste arbitraire de services accessibles en ligne, par opposition à une connexion de qualité minimale neutre, ce qui pourrait donner lieu à l'avenir à des pratiques discriminatoires au détriment des utilisateurs finaux;
- c) au fait de s'en remettre à l'assistance ou à la sécurité sociale, c'est-à-dire au budget national par le biais de la fiscalité, pour l'aide «aux utilisateurs finaux ayant de faibles revenus ou des besoins sociaux particuliers» ou «handicapés» «en vue d'assurer le caractère abordable des services d'accès fonctionnel à l'internet et de communications vocales au moins en position déterminée», ce qui décharge les fournisseurs de services de telles obligations et leur permet de ne couvrir que les secteurs profitables, ce qui préserve leurs intérêts et réduit la portée du service universel ainsi que les droits des consommateurs; de même, c'est le Trésor public qui est appelé à couvrir les coûts du service public, la possibilité de mutualisation des coûts qui était antérieurement prévue ayant été supprimée;
- d) au choix qui est fait expressément de la méthode de l'harmonisation maximale en ce qui concerne les droits des utilisateurs finaux, avec un faible niveau de protection, ce qui aboutit à amoindrir les droits des utilisateurs par volonté de simplifier et est contraire à la position constamment défendue par le CESE;
- e) à la suppression de certaines obligations réglementaires ou à une diminution des droits ou des garanties antérieures sous prétexte qu'ils ne sont plus nécessaires ou qu'ils sont couverts par le droit général du consommateur. C'est le cas, par exemple, de la suppression des compétences octroyées aux régulateurs nationaux d'imposer directement une régulation des prix de détail des opérateurs puissants sur le marché (PSM) ou de certaines dispositions en matière de contrats, de transparence, de l'équivalence d'accès pour les utilisateurs handicapés, de services d'annuaires et d'interopérabilité des équipements de télévision numérique;
- f) à la réglementation insuffisante de certaines pratiques dénoncées comme abusives dans les contrats avec des utilisateurs, comme par exemple dans le cas des limites maximales de durée des contrats ou de résiliation d'un contrat, des renouvellements de contrats en cas d'offres groupées, de l'absence de sanctions qui pourraient garantir l'efficacité du processus de changement de fournisseur pour l'utilisateur final, du maintien de l'obligation d'indemnisation de l'utilisateur final «pour la valeur pro rata temporis des équipements subventionnés compris dans le contrat au moment de sa conclusion et le remboursement à la valeur pro rata temporis d'autres avantages promotionnels éventuels désignés comme tels au moment de la conclusion du contrat»;

- g) enfin, au fait que cette proposition ne répond pas au souhait du Conseil d'un «code européen des droits des utilisateurs de services de communications électroniques», dont l'objectif annoncé est «de disposer, à l'échelon de l'UE, d'un outil simple et convivial regroupant tous les droits des utilisateurs de services de communications électroniques dans les domaines des TIC (technologies de l'information et de la communication) et de la protection des consommateurs».

## 2. Résumé succinct de la proposition de la Commission

### 2.1. Proposition de directive

2.1.1. Dans le cadre de la stratégie pour un marché unique numérique <sup>(1)</sup> et au vu des rapides et profondes mutations qui touchent depuis peu les structures du marché des communications électroniques, avec l'émergence de catégories d'acteurs qui étaient inconnues auparavant et font concurrence aux opérateurs de télécommunications traditionnels, à quoi s'ajoute le développement, sur le plan de la quantité et de la popularité, des services de contenu en ligne, il est indispensable de procéder à une révision et à une mise à jour du cadre réglementaire pour les communications électroniques, dont la matrice date de 2009. L'objectif est notamment de faire en sorte que les citoyens et les entreprises puissent bénéficier d'un accès sans rupture à des activités en ligne dans un cadre garantissant une concurrence loyale. Assurer une meilleure connectivité à l'internet pour tous les citoyens et les entreprises est l'objectif principal que s'est assigné la Commission dans la proposition qu'elle a publiée le 14 septembre 2016 <sup>(2)</sup>.

2.1.2. La proposition à l'examen fait partie d'un paquet législatif qui a pour objectif de rendre plus attrayant, pour toutes les entreprises, l'investissement dans de nouvelles infrastructures de haute qualité dans l'ensemble de l'Union, tant au niveau local qu'au-delà des frontières nationales, et comprend également une proposition de règlement relatif à l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE), ainsi qu'une communication de la Commission sur le thème «Connectivité pour un marché unique numérique compétitif — Vers une société européenne du gigabit». Ont été présentés par ailleurs un plan d'action pour le déploiement des services 5G dans toute l'UE à partir de 2018 et une proposition de règlement relatif à la promotion de la connectivité de l'internet dans les communautés locales et les espaces publics — «Wi-fi pour l'Europe» (WiFi4EU).

2.1.3. Tous ces instruments servent les trois grands objectifs stratégiques en matière de connectivité à l'horizon 2025:

- a) tous les principaux acteurs socio-économiques doivent avoir accès à une connexion extrêmement élevée, du niveau des gigabits;
- b) tous les ménages d'Europe, ruraux ou urbains, doivent avoir accès à une connectivité offrant un débit descendant d'au moins 100 Mbps, qui puisse s'adapter à des vitesses de l'ordre des gigabits;
- c) toutes les zones urbaines et toutes les grandes voies de transport routier ou ferroviaire devront bénéficier d'une couverture 5G sans rupture; à titre d'objectif intermédiaire, à l'horizon 2020, la connectivité 5G devra être disponible sur le marché dans au moins une des principales villes de chaque État membre.

2.1.4. La proposition est fondée sur l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, son objectif étant de réaliser le marché intérieur des communications électroniques et d'en assurer le fonctionnement. Elle opte pour une refonte horizontale des quatre directives en vigueur (la directive «cadre», la directive «autorisation», la directive «accès» et la directive «service universel»), qu'elle regroupe au sein d'une seule et unique directive, simplifiant la structure actuelle en vue de renforcer la cohérence et l'accessibilité, dans la logique de l'objectif d'une réglementation affûtée (REFIT), sous la forme d'un véritable code des communications électroniques européen.

2.1.5. Selon les sujets traités, la proposition adopte diverses formes d'harmonisation législative, depuis l'harmonisation complète ciblée ou sélective, par exemple en ce qui concerne les règles de protection des utilisateurs finaux, à une harmonisation maximale pour les questions relatives au spectre, en passant par une harmonisation minimale à un niveau élevé pour ce qui concerne les attributions des autorités de régulation nationales (ARN).

2.1.6. La proposition s'est appuyée sur une large consultation publique menée avec les parties intéressées sur une période de douze semaines, sur l'avis spécialisé d'experts externes du Parlement européen et du Conseil, sur plusieurs autres études énumérées et commentées en détail dans l'analyse d'impact, ainsi que sur l'avis d'un panel d'experts de haut niveau créé dans le cadre de l'étude SMART 2015/0005.

<sup>(1)</sup> COM(2015) 192 final.

<sup>(2)</sup> COM(2016) 590 final.

2.1.7. Par la proposition à l'examen, la Commission entend atteindre les objectifs suivants:

- a) une intensification de la concurrence et des conditions d'investissement plus prévisibles;
- b) une meilleure utilisation des radiofréquences;
- c) une meilleure protection des consommateurs, dans les domaines où les règles générales de protection des consommateurs sont insuffisantes, car elles ne répondent pas aux besoins spécifiques du secteur;
- d) un environnement en ligne plus sûr pour les utilisateurs et des règles plus équitables pour tous les acteurs.

2.1.8. En résumé, plusieurs des changements proposés, notamment ceux qui concernent le spectre, le service universel, l'accès, les utilisateurs finaux, la numérotation et la gouvernance politique, visent à introduire des règles claires, à permettre aux parties de comprendre facilement leurs droits et obligations, et à éviter la réglementation excessive et les lourdeurs administratives.

2.1.9. Les changements proposés comprennent plus particulièrement les mesures suivantes: rationaliser et cibler géographiquement la régulation de l'accès; recourir (dans la mesure du possible) à des autorisations générales plutôt qu'à des licences individuelles d'utilisation du spectre; favoriser des marchés secondaires du spectre; supprimer les obligations de service universel superflues, telles qu'assurer la fourniture de téléphones payants et d'annuaires physiques; restreindre l'étendue des obligations de disponibilité du service universel; préciser le champ d'application du cadre réglementaire et de la suppression des obligations superflues de protection des consommateurs lorsqu'elles font déjà l'objet d'une législation horizontale ou que le marché y a satisfait; harmoniser et clarifier les règles et la gouvernance relatives à la numérotation dans le contexte des communications de machine à machine (M2M).

2.1.10. La Commission a également proposé de renforcer le rôle des autorités de régulation nationales et de l'ORECE pour garantir une mise en œuvre cohérente et prévisible des règles sur l'ensemble du marché unique numérique, en réduisant la fragmentation et les incohérences actuelles dans le but de favoriser une gouvernance efficace des nouveaux organismes <sup>(3)</sup>.

## 2.2. La méthode de refonte («recast»)

2.2.1. La Commission ne s'est pas contentée, comme elle le fait dans la plupart des cas, de procéder à une simple «codification» en intégrant le contenu des différentes directives précédentes dans un ensemble harmonieux et cohérent et sans en altérer le contenu. Elle a plutôt souhaité faire usage de la faculté qui lui est conférée par l'accord interinstitutionnel signé le 28 novembre 2001 <sup>(4)</sup> de procéder, en même temps qu'à l'intégration horizontale des différents actes antérieurs dans un texte législatif unique, à des modifications profondes et substantielles (appelées «modifications de fond») du régime concerné.

2.2.2. Dans ce type d'exercice de simplification législative, de codification et de modification substantielle du régime juridique d'un acte législatif, «le processus législatif normal de la Communauté est intégralement respecté» (paragraphe 5 de l'accord). La proposition de refonte est notamment soumise au CESE pour avis, et obéit à une série de critères et de règles expressément énoncés aux paragraphes 6 et 7 de l'accord.

## 3. Observations générales

### 3.1. Questions qui ne seront pas abordées dans le présent avis

3.1.1. En raison non seulement des limites imposées quant à la taille de ses avis mais aussi de la nature même de la proposition, le CESE estime qu'il ne doit pas se prononcer à nouveau sur les éléments des actes législatifs antérieurs qui sont transposés sans modification dans la présente proposition, sauf lorsque cela s'avère absolument indispensable pour la compréhension d'un des points traités.

3.1.2. En effet, le CESE a eu l'occasion de s'exprimer de manière détaillée dans de précédents avis sur toutes ces matières, positions qu'il se borne à confirmer en ce qui les concerne.

3.1.3. De même, il ne se prononcera pas ici de façon approfondie sur les aspects relatifs à la structure et au fonctionnement de l'ORECE abordés dans la proposition, lesquels seront analysés en détail dans l'avis qui est en cours d'élaboration parallèlement à celui-ci.

<sup>(3)</sup> COM(2016) 591 final.

<sup>(4)</sup> JO C 77 du 28.3.2002, p. 1.

### 3.2. *Évaluation de l'orientation générale de la proposition à l'examen*

3.2.1. Le CESE souhaiterait commencer par louer la Commission pour la pertinence de son initiative, amplement justifiée par des considérations liées au marché, à l'évolution de la technologie et à la protection juridique des utilisateurs de communications électroniques, qui rendent nécessaire une refonte du cadre légal de manière à garantir que les citoyens bénéficient d'un accès sans rupture à des activités en ligne et que les entreprises développent ces activités dans des conditions de concurrence loyale. Ces félicitations portent également sur la technique de «refonte», qui constitue un instrument particulièrement approprié dans le cadre général du programme REFIT, tout en déplorant le peu d'usage que la Commission en fait.

3.2.2. Le CESE souhaiterait complimenter la Commission sur ce point particulier pour la correction formelle de l'exercice difficile de «refonte» auquel elle a procédé en respectant strictement sur le plan des formes les règles établies. Il regrette seulement que la Commission n'ait pas choisi la solution d'une publication simultanée d'une version «propre» plus lisible, comme cela a été suggéré à plusieurs reprises.

3.2.3. Il souhaiterait également marquer de manière générale son accord avec les nouvelles règles introduites dans la proposition de nouvel acte législatif, ainsi qu'avec la manière dont ces dispositifs légaux ont été mis en adéquation avec d'autres politiques de l'UE, qu'il s'agisse de la réglementation spécifique en vigueur dans le secteur ou, notamment, des principes du droit de la concurrence et de la législation horizontale en matière de protection des consommateurs.

3.2.4. Le CESE estime toutefois que la solution, qui n'est d'ailleurs pas entièrement justifiée, d'une directive aussi générale et étendue laissant autant d'aspects ressortir à une réglementation nationale aurait gagné en simplicité et en sécurité juridiques si l'on avait plutôt opté pour un règlement-cadre, d'application directe, immédiate et uniforme dans tous les États membres, comme l'a proposé la Commission, décliné sous la forme de directives spécifiques pour certaines des matières envisagées, soumises à divers degrés d'harmonisation en fonction des conditions du marché et de leur nature. En raison des délais nécessaires pour son adoption (18 mois minimum), pour sa transposition (2 ans minimum) et pour sa mise en œuvre, l'entrée en vigueur effective de ce nouveau régime n'aura pas lieu avant 2021/2022.

3.2.5. D'autre part, la mise de côté de la directive relative à la vie privée, dont la proposition a été publiée le 10 janvier 2017 [COM(2017) 10 final] et qui est l'un des thèmes centraux et essentiels dudit paquet, bien que compréhensible pour des raisons de calendrier législatif, ne peut que constituer un point faible de la proposition. Celle-ci se présente ainsi amputée d'un des plus importants piliers garantissant le respect des principaux intérêts des utilisateurs des réseaux, renvoyant à un avenir lointain l'harmonisation de la réglementation actuelle avec le futur instrument relatif à la vie privée, ce qui engendrera des difficultés accrues lors de la transposition et de la mise en œuvre de l'ensemble des mesures.

3.2.6. La proposition ne couvre pas non plus le règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union <sup>(5)</sup> et certains aspects de la communication de la Commission sur le thème «Encourager l'utilisation partagée des ressources du spectre radioélectrique dans le marché intérieur», qui auraient mérité d'être inclus dans ce code <sup>(6)</sup>.

3.2.7. Enfin, il est clair que cette proposition ne répond pas au souhait du Conseil d'un «code européen des droits des utilisateurs de services de communications électroniques», dont l'objectif serait de «disposer, à l'échelon de l'UE, d'un outil simple et convivial regroupant tous les droits des utilisateurs de services de communications électroniques dans les domaines des TIC (technologies de l'information et de la communication) et de la protection des consommateurs» <sup>(7)</sup> ni à l'intention exprimée dans la stratégie numérique pour l'Europe de «publier, d'ici à 2011, un code des droits en ligne dans l'UE qui récapitule, de façon claire et accessible, les droits de l'utilisateur numérique existant dans l'UE» <sup>(8)</sup>.

## 4. Observations particulières

### 4.1. *Objet et finalité*

Le CESE salue la préoccupation de la Commission lorsque celle-ci souligne dès l'article 1<sup>er</sup> la question de l'accessibilité des services pour les «utilisateurs handicapés» ainsi que la nécessité de mieux «établir les droits des utilisateurs finaux». À cet égard, la réserve exprimée au paragraphe 4 de l'article 1<sup>er</sup> est particulièrement importante. Selon celle-ci, les dispositions de la directive à l'examen s'appliquent sans préjudice de la réglementation de l'UE relative à la protection des consommateurs, en particulier les directives 93/13/CEE, 97/7/CE et 2011/83/UE, ni de la réglementation nationale conforme à la législation de l'Union, pour chacune desquelles le CESE vient d'élaborer des études d'évaluation (rapports d'information INT/795 et 796 adoptés lors de la session plénière du 15 décembre 2016).

<sup>(5)</sup> COM(2011) 402 final.

<sup>(6)</sup> COM(2012) 478 final.

<sup>(7)</sup> 3017<sup>e</sup> réunion du Conseil, 31 mai 2010.

<sup>(8)</sup> COM(2010) 245 final.

## 4.2. Définitions

S'agissant des définitions, le CESE souligne la pertinence de la formulation de nouvelles notions telles que le «réseau à très haute capacité», le «service de communications interpersonnelles», le «service de communications interpersonnelles sur la base du nombre», le «service de communications interpersonnelles non fondé sur la numérotation», la «sécurité» des réseaux et services, le «point d'accès sans fil à portée limitée», le «réseau local hertzien» (RLAN), «l'utilisation partagée du spectre radioélectrique», le «spectre radioélectrique harmonisé», le «centre de réception des appels d'urgence (PSAP)», le «PSAP le plus approprié», la «communication d'urgence», le «service d'urgence», qui ont une incidence sur le dispositif juridique.

## 4.3. Objectifs

4.3.1. En ce qui concerne la mise en œuvre des objectifs, le CESE attire l'attention sur le problème de la collaboration entre les autorités réglementaires nationales et les autres autorités compétentes, ainsi qu'entre États membres et l'ORECE, bien que le «modèle» qui a sa préférence s'oriente dans une autre direction, comme il l'a indiqué dans son avis sur le nouveau statut de l'ORECE.

4.3.2. À cet égard, il est particulièrement important de mettre en évidence la redéfinition des obligations des autorités de régulation nationales et des autres autorités compétentes ainsi que de l'ORECE, qui sont définies à l'article 3, paragraphe 2.

4.3.3. Il est important également que les États membres coopèrent, par l'intermédiaire du groupe pour la politique en matière de spectre radioélectrique établi par la décision 2002/622/CE de la Commission, entre eux et avec la Commission, et à leur demande avec le Parlement européen et le Conseil, pour soutenir la planification stratégique et la coordination des politiques en matière de spectre radioélectrique dans l'Union.

## 4.4. Matières présentant un intérêt particulier

4.4.1. Étant donné qu'il n'est pas possible, dans le cadre du présent avis, de procéder à une analyse de l'ensemble des dispositions en cause, le CESE a voulu se concentrer sur quelques points qu'il juge d'une très grande importance pour la société.

### 4.4.2 Réglementation en matière d'accès

4.4.2.1. Le CESE se félicite de ce que les règles d'accès n'ont pas été substantiellement modifiées et suit la Commission dans ses efforts d'allègement des procédures et de promotion de la connectivité universelle et de très haute capacité (VHC), l'objectif central du cadre réglementaire du secteur, à côté de la promotion de la concurrence, de la réalisation du marché intérieur et de la protection des consommateurs.

4.4.2.2. Le CESE soutient les modifications spécifiques de la réglementation du marché destinées à exiger des régulateurs qu'ils déterminent les intentions d'investissement et permettent aux autorités publiques de rechercher des investisseurs dans les zones insuffisamment couvertes. Cela devrait permettre de renforcer la transparence des plans de déploiement du réseau, d'offrir aux investisseurs une plus grande prévisibilité et de permettre aux régulateurs de mieux prendre en compte les spécificités géographiques dans leurs analyses de marché.

4.4.2.3. Il approuve la modification par la Commission des procédures d'analyse de marché ainsi que la codification des meilleures pratiques actuelles de manière à faire en sorte que les obligations d'accès ne soient imposées que dans les cas et aux moments où elles sont nécessaires pour faire face aux défaillances du marché de détail et garantir des résultats à l'utilisateur final tout en veillant, dans le même temps, à ce qu'ils soient concurrentiels. Toutefois, le CESE ne voit aucune raison valable justifiant de porter à cinq ans la période de trois ans fixée pour l'analyse du marché.

4.4.2.4. Enfin, le CESE partage l'idée selon laquelle la concurrence fondée sur les infrastructures est l'un des moyens les plus efficaces pour fournir une nouvelle ou meilleure connectivité à l'internet dans les zones où la densité de population rend possible la présence de plus d'un réseau.

### 4.4.3 Attribution du spectre

4.4.3.1. Bien que l'UE ait été la première à développer des technologies sans fil 4G, elle connaît des retards dans sa mise en œuvre, en comparaison avec d'autres régions. L'attribution et la gestion du spectre est en principe de la compétence des États membres. Ce facteur a généralement été pointé comme une cause de la fragmentation des marchés qui a un impact négatif direct sur la couverture du réseau sans fil et la pénétration dans toute l'Europe. S'il devait persister, il menace de compromettre le succès de l'introduction des services 5G en Europe et le déploiement de nouveaux services innovants.

4.4.3.2. C'est la raison pour laquelle la proposition entend bien imposer un ensemble de règles communes, par exemple une durée de licence minimale afin de garantir l'amortissement des investissements, une plus grande marge de manœuvre pour l'échange de radiofréquences, la cohérence et l'objectivité des mesures réglementaires (réserve, modalités d'organisation de l'adjudication, prix maximaux et blocs de fréquence, réserve exceptionnelle de radiofréquences). Elle prévoit également une évaluation par les pairs entre les régulateurs nationaux pour assurer la cohérence des pratiques d'attribution dans le cadre de l'ORECE. D'autre part, les opérateurs doivent s'engager à utiliser le spectre qui leur est confié de manière efficace.

4.4.3.3. Le CESE souscrit à cette nouvelle approche. En effet, en plus d'accélérer les processus d'attribution du spectre pour les communications électroniques, en prévoyant des délais clairs pour la mise à disposition du spectre sur le marché, elle permet aux investisseurs dans la prochaine génération de haut débit sans fil de bénéficier d'une prévisibilité et d'une cohérence accrues en ce qui concerne les futurs systèmes d'octroi de licences et les principales conditions pour l'attribution ou le renouvellement des droits nationaux en matière de spectre.

4.4.3.4. Enfin, le CESE se félicite de la simplification du partage du spectre sur les réseaux 5G, ainsi que de la promotion de l'accès des utilisateurs finaux à la connectivité de base wi-fi. En effet, une utilisation partagée du spectre, sur la base d'une autorisation générale ou de droits d'utilisation individuels, est de nature à permettre l'exploitation de plus en plus intensive et efficace de cette ressource rare. Les utilisateurs du spectre radioélectrique sous le régime de l'autorisation générale se verront assurer une plus grande protection réglementaire contre le brouillage préjudiciable, de manière à ce que les obstacles à la mise en place de points d'accès wi-fi soient éliminés et que l'accès de l'utilisateur final à des connexions internet sans fil partagées soit plus aisé.

#### 4.4.4 *La redéfinition du régime de service universel*

4.4.4.1. Le régime «renouvelé» du service universel et les modifications apportées aux services et aux règles relatives à la protection des utilisateurs finaux sont les aspects qui suscitent les plus grandes réserves du CESE. Le service universel était d'ailleurs déjà l'un des aspects qui a fait l'objet des principales critiques du CESE dans des avis précédents.

4.4.4.2. Il y a longtemps que l'élargissement de ce service à d'autres services tels que les services mobiles et l'accès à l'internet à haut débit est une priorité. Sous le prétexte d'une prétendue modernisation du régime de service universel, la proposition consiste en fait à remplacer les services et même à supprimer de son champ d'application une série d'obligations, telles que les cabines téléphoniques publiques, les annuaires téléphoniques complets et les services de renseignements sur les annuaires, rendant ainsi superflu le résultat qu'elle prétend atteindre. Le CESE ne sait toujours pas si la maturité du secteur sera suffisante pour garantir que ces services continuent d'être fournis sans les obligations de service universel. Le fait que l'article 82 permet aux États membres de «continuer à assurer la disponibilité ou le caractère abordable de services autres» non seulement est tributaire de la condition de savoir «s'il est dûment démontré que de tels services répondent à un besoin compte tenu des circonstances nationales» mais ouvre également la voie à l'abandon de ces services à court terme en raison des coûts qu'ils engendrent.

4.4.4.3. Le CESE s'interroge quant à la définition d'un «accès fonctionnel à l'internet haut débit» dans la mesure où celle-ci pourrait donner lieu à l'établissement d'une liste arbitraire de services accessibles en ligne, par opposition à une connexion de qualité minimale neutre, ce qui pourrait donner lieu à l'avenir à des pratiques discriminatoires au détriment des utilisateurs finaux.

4.4.4.4. Certes, l'article 79 impose aux États membres d'assurer «que tous les utilisateurs finaux sur leur territoire aient accès, à un tarif abordable, compte tenu des circonstances nationales spécifiques, aux services d'accès fonctionnel à l'internet et de communications vocales disponibles, au niveau de qualité spécifié sur leur territoire, y compris au raccordement sous-jacent, au moins en position déterminée», leur permettant même d'exiger des entreprises qui fournissent ces services d'offrir aux utilisateurs finaux en question des options ou formules tarifaires qui diffèrent de celles offertes dans des conditions normales d'exploitation commerciale», en appliquant «une tarification commune, y compris une péréquation géographique, sur l'ensemble du territoire national».

Toutefois, aux paragraphes 4 et 5 de l'article 80, la proposition renvoie à l'«assistance ou à la sécurité sociale» ou aux budgets nationaux, par le biais de la fiscalité, l'aide «aux utilisateurs finaux ayant de faibles revenus ou des besoins sociaux particuliers en vue d'assurer le caractère abordable des services d'accès fonctionnel à l'internet et de communications vocales au moins en position déterminée», ce qui décharge les fournisseurs de services de telles obligations.

4.4.4.5. Par ailleurs, l'ensemble du système de financement du service public, dans le cas où les autorités réglementaires nationales constatent qu'une entreprise est soumise à des charges excessives, est limité à l'instauration d'un «mécanisme pour indemniser ladite entreprise pour les coûts nets tels qu'ils ont été calculés, dans des conditions de transparence et à partir de fonds publics». C'est-à-dire que c'est une fois de plus le budget national par la voie de la fiscalité qui est appelé à couvrir les coûts du service public notamment en l'absence des fournisseurs sur les zones non profitables du service destiné au public. La possibilité de mutualisation des coûts qui était antérieurement prévue par l'article 13 de la directive abrogée a en effet été supprimée [cet article prévoit: «b) de répartir le coût net des obligations de service universel entre les fournisseurs de réseaux et de services de communications électroniques»].

#### 4.4.5 Droits des utilisateurs finaux

4.4.5.1. Le point, toutefois, vis-à-vis duquel le CESE éprouve le plus de difficulté est le nouveau titre relatif aux droits des utilisateurs finaux, dans la mesure où la proposition ne revoit pas les solutions adoptées à la lumière de l'ensemble de ses avis sur ce sujet, à commencer par l'option de l'harmonisation maximale, conformément à l'article 94 de celle-ci. La position du CESE a toujours été que, dans des matières qui concernent les droits des consommateurs, il importe d'adopter des directives d'harmonisation minimale ou des règlements qui consacrent le plus haut niveau de protection des consommateurs.

4.4.5.2. Nous estimons qu'il ne serait pas acceptable de supprimer certaines obligations réglementaires ou de diminuer des droits ou des garanties antérieures sous prétexte qu'ils ne seraient plus nécessaires ou qu'ils seraient couverts par le droit général de la consommation. Cela concerne, par exemple, la suppression des compétences octroyées aux régulateurs nationaux d'imposer directement une régulation des prix de détail des opérateurs puissants sur le marché (PSM) ou certaines dispositions en matière de contrats, de transparence, de l'équivalence d'accès pour les utilisateurs handicapés, de services d'annuaires et d'interopérabilité des équipements de télévision numérique (articles 95 à 98, 103 à 105).

4.4.5.3. De même, la proposition de la Commission ne reconnaît pas la nécessité de mieux réglementer certaines pratiques dénoncées comme abusives dans les contrats avec des utilisateurs, comme par exemple dans le cas des limites maximales de durée des contrats ou de résiliation d'un contrat, des renouvellements de contrats en cas d'offres groupées, de l'absence de sanctions qui pourraient garantir l'efficacité du processus de changement de fournisseur pour l'utilisateur final. Cela concerne également le maintien de l'obligation d'indemnisation de l'utilisateur final «pour la valeur pro rata temporis des équipements subventionnés compris dans le contrat au moment de sa conclusion et le remboursement à la valeur pro rata temporis d'autres avantages promotionnels éventuels désignés comme tels au moment de la conclusion du contrat».

4.4.5.4. Toutefois, le CESE apprécie un certain nombre de nouvelles dispositions, par exemple une meilleure lisibilité des contrats grâce à un contrat résumant l'essentiel de l'information simplifiée, la fourniture d'instruments de contrôle de la consommation, d'outils de comparaison du prix et de la qualité, l'interdiction de discrimination fondée sur la nationalité ou le pays de résidence.

#### 4.5. Autorités de régulation nationales et autres autorités compétentes

4.5.1. En ce qui concerne les attributions des autorités réglementaires et autres autorités compétentes, la reformulation de l'actuel article 5, paragraphe 1, est particulièrement pertinente.

4.5.2. En ce qui concerne plus spécialement l'indépendance des autorités de régulation nationales et des autres autorités compétentes, les articles 7 à 9 mettent en évidence les garanties particulières qui sont accordées en matière de sélection, de limitation de la durée des mandats, d'autonomie de gestion et de congédiement des membres des organes de gestion respectifs.

#### 4.6. Règlement à l'amiable des litiges

4.6.1. Il est particulièrement important que la proposition se préoccupe de garantir que des procédures de règlement extrajudiciaires transparentes, non discriminatoires, rapides, équitables, simples et peu onéreuses soient disponibles pour traiter les litiges non résolus entre les consommateurs et les entreprises qui fournissent des services de communications électroniques accessibles au public autres que des services de communications interpersonnelles non fondés sur la numérotation, découlant de l'application de la présente directive, en ce qui concerne les conditions contractuelles et/ou l'exécution de contrats portant sur la fourniture de ces réseaux et/ou services.



4.6.2. Il apparaît encore plus pertinent d'avoir accordé aux États membres la possibilité d'élargir l'accès à ces procédures à d'autres utilisateurs finaux, notamment aux microentreprises et petites entreprises.

4.6.3. Mais en cas de litiges transfrontières, la proposition apporte une solution qui souffre de l'absence de mécanismes établis au niveau de l'UE pour ce type de litiges, en s'empêtrant dans un écheveau complexe de procédures aux résultats douteux, que ce soit sous l'angle de l'efficacité ou de la garantie réelle de parvenir en temps utile à un juste équilibre entre les intérêts, et qui finit par déboucher dans tous les cas sur une action en justice.

Bruxelles, le 26 janvier 2017.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Georges DASSIS

---