



EUROPEAN BROADCASTING UNION

Legal Department

UNION EUROPEENNE DE RADIO-TELEVISION

Département juridique

26.10.2006

DAJ/ACB/EP/mtp

Original: français

**Contribution de l'UER
à la consultation publique de la Commission européenne sur le réexamen
du cadre réglementaire UE pour les réseaux et services de communications électroniques**

Introduction

L'UER est d'avis qu'un cadre réglementaire européen bien conçu et stable, adapté aux nouveaux défis technologiques, est un élément clé pour permettre au marché européen des communications électroniques de rester compétitif et performant dans un environnement global hautement concurrentiel.

A cet égard, l'UER approuve l'approche de la Commission qui considère que lorsqu'ils sont appliqués pleinement et efficacement, les principes et les instruments flexibles du cadre réglementaire actuel offrent un moyen d'encourager les investissements, l'innovation et l'évolution du marché.

Cependant, les propositions de changement faites par la Commission ne tiennent pas toujours suffisamment compte de l'intérêt général et notamment des intérêts du secteur de la radiodiffusion. Si certaines parties intéressées évoquent une simple évolution des règles et non pas une révolution, il convient de constater que ces propositions ne sont pas sans conséquences importantes pour les activités des radiodiffuseurs.

En effet, les enjeux sont de taille, en particulier dans le domaine du spectre radioélectrique et de la nouvelle approche de la Commission pour soi-disant améliorer la gestion du spectre radioélectrique au niveau européen. A cet égard, une approche fondée uniquement sur le marché n'est pas appropriée pour le secteur de la radiodiffusion compte tenu de sa spécificité et de sa dimension sociale et culturelle. Il est important de souligner ici le caractère horizontal de la politique culturelle au titre de l'Article 151 (4) du Traité CE qui indique que la Communauté européenne doit tenir compte des aspects culturels dans toute action ou politique communautaire.

Les radiodiffuseurs sont conscients du fait que le spectre est une ressource rare et qu'il doit être utilisé de façon rationnelle et rigoureuse afin de permettre de futurs développements technologiques. Comme le dit la Commission, la nécessité de concilier les demandes propres à des secteurs fort différents représente un véritable défi pour celui qui doit réglementer le spectre radioélectrique. Cependant, il convient par exemple d'être extrêmement prudent quant à l'application d'un système d'échanges de fréquences aux bandes de radiodiffusion. Ceci est d'ailleurs corroboré par le Groupe pour la politique en matière de spectre radioélectrique (GPSR) qui, dans son avis de novembre 2004 sur cette question, estime que dans certaines bandes de fréquences, par exemple celles qui sont assignées au service de radiodiffusion terrestre et au service de

radiodiffusion par satellite, l'échange de droits d'utilisation du spectre pourrait mener à des risques importants, présenter des avantages très discutables, créer des difficultés pratiques ou encore poser des questions de politique générale sur une plus large échelle. Dans ces conditions, le GPSR indique que l'échange de fréquences dans ces bandes de fréquences est une pratique à éviter ou à introduire avec prudence, après un examen très minutieux.

Les améliorations à apporter au système actuel de gestion du spectre à l'échelle de l'UE doivent, dit-on, notamment permettre aux nouveaux arrivants de développer de nouveaux services, innovants et paneuropéens. Ce sont là des notions encore mal définies qui ne doivent pas se concrétiser au détriment des services à valeur d'intérêt public et notamment ceux qu'offrent les radiodiffuseurs. Elles ne doivent pas non plus léser les intérêts des citoyens européens et les objectifs d'intérêt général tels que la diversité culturelle et le pluralisme des médias.

A cet égard, les Etats membres doivent pouvoir continuer d'attribuer suffisamment de spectre (y compris un dividende numérique) aux radiodiffuseurs de service public, tant pour développer les services traditionnels que pour lancer de nouveaux services dans le cadre de leur mission (par exemple des services de télévision à haute définition et radiodiffusion mobile).

D'autres mesures proposées par la Commission ont également un impact très important pour les radiodiffuseurs de service public. Il s'agit tout d'abord de la clause de réexamen des règles de must carry au niveau national. Il convient de rappeler que ces règles de must carry constituent un instrument fondamental pour, comme l'indique la Commission, permettre aux radiodiffuseurs de remplir leur mission de service public, et qu'elles resteront extrêmement importantes et nécessaires dans l'environnement numérique, en particulier pour garantir la réalisation des objectifs légitimes d'intérêt général comme le pluralisme des médias et la diversité culturelle. Selon l'UER, la proposition de la Commission visant à introduire un délai d'un an par exemple après la mise en application du nouveau cadre réglementaire pour réexaminer les règles de must carry pourrait rencontrer des difficultés pratiques d'application au niveau national, surtout dans les pays où les règles de must carry sont consacrées dans la loi et où les procédures législatives sont longues et lourdes à mettre en oeuvre.

Une autre mesure proposée par la Commission, qui soulève également des préoccupations chez les radiodiffuseurs, est l'alignement de l'article 5 (1) (b) de la directive "accès" sur l'article 8 (3) de la même directive, ce qui a pour conséquence de réduire significativement la marge de manoeuvre des autorités réglementaires nationales (ARN) pour imposer des obligations d'accès à toutes les entreprises dans le domaine de la télévision numérique. Cette proposition ne peut pas être acceptée. Il convient de souligner ici que, comme pour les règles de must carry et les mesures pour garantir l'interopérabilité et des normes ouvertes dans le secteur de la télévision numérique, le fonctionnement de ces règles ne repose pas sur le concept de droit de la concurrence et de puissance significative sur le marché mais sur des objectifs d'intérêt général tels que la libre circulation de l'information, le pluralisme des médias et la diversité culturelle.

En effet, le droit de la concurrence à lui seul ne suffit pas pour gérer tous les aspects liés aux médias et n'est pas suffisant pour garantir certains objectifs d'intérêt général tels que mentionnés ci-dessus et notamment l'accès du consommateur/utilisateur à une large gamme diversifiée de contenus et de services.

A cet égard, les radiodiffuseurs de service public ont un rôle fondamental à jouer dans le nouvel environnement numérique pour offrir à tous les citoyens européens un contenu diversifié de qualité élevée et pour assurer et promouvoir des objectifs fondamentaux de politique générale européenne tels que la cohésion sociale, le pluralisme des médias et la diversité culturelle.¹

L'UER abordera dans ce document les points suivants:

- la nouvelle approche de gestion du spectre radioélectrique
- les règles de must carry
- les règles d'accès
- l'interopérabilité et les normes ouvertes.

1. La nouvelle approche de la gestion du spectre radioélectrique (Section 3 du Document SEC (2006) 816)

➤ La gestion du spectre radioélectrique ne peut pas s'appuyer uniquement sur une approche basée sur le marché, elle doit également tenir compte d'aspects sociaux, culturels et politiques.

- Le spectre radioélectrique est une ressource publique et son exploitation doit se faire dans l'intérêt général. Les questions liées à la gestion du spectre ont d'importantes conséquences pour la qualité, le coût, la nature et le choix des services offerts au public. L'utilisation du spectre doit participer d'un juste équilibre de tous les intérêts en jeu, sans favoriser certains secteurs de l'industrie ou sans choisir la solution administrative la plus simple.
- La spécificité du secteur audiovisuel doit continuer à être reconnue dans le futur cadre réglementaire. L'ensemble des dispositions visant cette spécificité notamment dans les directives "cadre" et "autorisation" et la décision sur le spectre radioélectrique doivent être maintenues². D'une manière générale, il est clairement indiqué que la politique en matière de spectre radioélectrique ne peut être fondée uniquement sur des paramètres techniques, mais doit également tenir compte de considérations culturelles entre autres et des intérêts de tous les

¹ Le rôle important des radiodiffuseurs de service public dans la société de l'information et de la connaissance a été reconnu en maintes occasions par toutes les institutions européennes, les exemples les plus récents étant:

- la Résolution du Parlement européen sur le passage de la radiodiffusion analogique à la radiodiffusion numérique (27 avril 2005);
- la Résolution du Parlement européen sur la liberté d'expression (avril 2004);
- la Résolution du Conseil sur le développement du secteur audiovisuel (21 janvier 2002);
- la Résolution du Conseil concernant la radiodiffusion de service public (25 janvier 1999);
- la Résolution n° 2 du Conseil de l'Europe sur "la diversité culturelle et le pluralisme des médias à l'heure de la mondialisation" (adoptée à Kiev , 10-11 mars 2005).

² Voir en particulier les considérants 11 et 12 et le 2ème alinéa de l'article 5(2) de la directive "autorisation" ainsi que l'article 4 de la directive "concurrence", qui reconnaissent les critères et procédures spécifiques que les Etats membres peuvent adopter pour octroyer le droit d'utilisation des radiofréquences à des fournisseurs de services de contenu radiodiffusé ou télévisé, en vue de réaliser des objectifs d'intérêt général. Ce droit d'utilisation doit être accordé par des procédures ouvertes, transparentes et non discriminatoires. L'article 6(1) de la directive "autorisation", avec son renvoi à la partie B (point 1) de l'annexe, précise les conditions dont peuvent être assortis les droits d'utilisation des radiofréquences. Ces conditions comprennent notamment (point 1) la désignation du service ou du type de réseau ou de technologie pour lesquels les droits d'utilisation de la fréquence ont été accordés, y compris, le cas échéant, l'utilisation exclusive d'une fréquence pour la transmission de contenus ou de services audiovisuels déterminés.

secteurs, y compris de la radiodiffusion, et satisfaire à leurs besoins respectifs selon un équilibre adéquat (considérant 8 de la décision sur le spectre radioélectrique). Il convient également de mentionner le Parlement européen qui, dans sa Résolution du 27 avril 2005 sur "la transition de la radiodiffusion analogique à la radiodiffusion numérique: une opportunité pour la politique européenne de l'audiovisuel et la diversité culturelle", insiste pour que la redistribution des ressources du spectre ne soit pas laissée à la seule loi de la concurrence. Il soutient entre autres que les choix techniques et législatifs de la transition ne doivent pas être seulement de nature économique mais aussi de nature sociale, culturelle et politique pour la sauvegarde, entre autres, du service public audiovisuel européen.³

- Les propositions de la Commission soulèvent la question de la répartition des compétences entre les Etats membres et l'Union européenne. En effet, conformément au Protocole d'Amsterdam, il appartient à chaque Etat membre de définir, d'organiser et de financer son système national de radiodiffusion publique. Ce pouvoir conféré par le Protocole d'Amsterdam comprend le droit de réserver et d'attribuer des fréquences à la radiodiffusion de service public.
- Il convient de rappeler également l'avis du GPSR à propos des WAPECS (plateformes d'accès sans fil pour les services de communications électroniques), à savoir qu'il faut garantir l'accès à un volume approprié du spectre pour les besoins des consommateurs et des entreprises dans le futur environnement, mais sans pénaliser les services d'intérêt général (tels que le secteur public de la radiodiffusion) et sans privilégier les leaders de la technologie⁴.
- Des changements au système actuel de gestion du spectre à l'échelle de l'UE ne doivent pas se faire au détriment de l'intérêt général y compris des services assurés par les radiodiffuseurs notamment de service public.
- Il est clair que la radiodiffusion numérique permet une utilisation plus efficace des fréquences que la radiodiffusion analogique. Cependant, même si plusieurs pays européens ont déjà commencé à diffuser en numérique, l'abandon du mode analogique pourrait encore prendre des années, selon le contexte local de chaque pays. Les radiodiffuseurs savent bien que les bandes VHF et UHF ont des caractéristiques de propagation qui pourraient les rendre intéressantes pour bien des parties concernées. Conformément à l'Accord de Genève de 2006, chaque Etat a planifié et harmonisé les bandes de fréquences UHF et VHF pour la radiodiffusion numérique en fonction de ses besoins nationaux. Pour l'heure, la télévision numérique et la télévision analogique devront encore se partager un spectre de fréquences déjà surchargé. En effet, les bandes de fréquences UHF et VHF sont aussi utilisées dans certains pays par d'autres services que la radiodiffusion (tels que les services de radionavigation aéronautique, les services fixes, la radioastronomie, les services de radiodiffusion par satellite, les services militaires, les services associés à la radiodiffusion et à la production par exemple). Il appartient à chaque Etat d'évaluer le dividende numérique éventuel au regard de ses demandes nationales en matière de fréquences et de décider de son utilisation en fonction des différentes parties concernées.

³ Voir les points 3 et 19 de la Résolution: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0154+0+DOC+XML+V0//FR>.

⁴ Voir: http://rspg.groups.eu.int/doc/documents/opinions/rspg05_102_op_wapecs.pdf.

- Il convient également de noter qu'une éventuelle harmonisation des bandes de fréquences UHF et VHF au niveau paneuropéen serait très difficile et impliquerait une re-planification du spectre avec d'importantes contraintes techniques et économiques pour le secteur de la radiodiffusion numérique et pour les autres secteurs qui partagent déjà ces bandes de fréquences avec la radiodiffusion terrestre.
 - Les radiodiffuseurs publics auront besoin de fréquences appropriées pour remplir leur mission et offrir par exemple des programmes de télévision numérique en haute définition (TVHD) et des services de radiodiffusion mobile avec des techniques comme la T-DMB et la DVB-H. En effet, les radiodiffuseurs ont déjà fait d'importants investissements technologiques et économiques pour développer les standards de télévision numérique qui vont permettre notamment une utilisation plus efficace du spectre. A ce titre, la mise en oeuvre des nouvelles technologies numériques (DVB-H, T-DMB, etc.) nécessite un nombre de fréquences suffisant. Une diminution éventuelle du spectre pour la radiodiffusion pourrait sérieusement remettre en cause les investissements et les activités des radiodiffuseurs.
 - Pour que l'idée suive son chemin, il importe de faire en sorte que les radiodiffuseurs (particulièrement ceux qui assurent un service public) auxquels la loi (voire la Constitution dans certains pays) impose une couverture universelle et une programmation diversifiée, disposent de bandes de fréquences et de capacité de transmission en suffisance. Il est important de reconnaître que cette exigence de couverture quasi universelle demande de substantielles allocations de spectre.
 - A noter, qui plus est, que la radiodiffusion numérique terrestre ne sera pas remplaçable par d'autres réseaux comme le câble, le satellite ou la bande large. Il n'est pas vrai qu'il existe une substituabilité générale entre le câble, le satellite et un réseau terrestre. Chacun de ces modes de transmission a des caractéristiques techniques et des exigences de réception différentes. La radiodiffusion numérique terrestre offre par exemple, par rapport aux autres plateformes, des perspectives "uniques" aux citoyens en terme d'appareils mobiles, portatifs et de poche.
- Autorisation générale et licence individuelle
- Comme l'indique la Commission, la solution de l'autorisation générale existe déjà dans le cadre réglementaire actuel. Cette approche est applicable à certains types de services dont le fonctionnement peut être assuré sans interférences et sans protection.
 - L'UER partage l'avis de la Commission: aucune approche considérée isolément ne peut faciliter l'accès aux ressources radio pour les acteurs du marché dans toutes les situations.
 - A cet égard, le système de la licence individuelle et l'octroi de droits exclusifs individuels doivent continuer à être possibles s'agissant du secteur de la radiodiffusion qui a besoin d'un environnement stable et sans interférences. La licence individuelle permet également de répondre à des objectifs d'intérêt général reconnus tels que le pluralisme des médias et la diversité culturelle. Il conviendra de veiller à ce qu'un nombre élevé d'autorisations générales dans une bande de fréquences donnée ne vienne pas créer des niveaux d'interférences qui pourraient être nuisibles à d'autres services utilisant la même bande de fréquence et bénéficiant d'une licence individuelle et pour lesquels un environnement sécurisé, sans interférences, a été garanti.

- Ceci rejoint l'approche de la Commission, explicitée dans sa Communication qui mentionne que "le modèle administratif demeurera important, en particulier là où, tout bien pesé, les questions de certitude juridique et de gestion des interférences sont des priorités et où les objectifs d'intérêt public sont en jeu".

➤ Autorisation générale de services pan-européens

Il existe un flou autour de la notion de services paneuropéens que la Commission européenne ne définit pas. Il serait utile qu'elle le fasse. Par ailleurs, il peut exister le risque que la proposition de la Commission de vouloir harmoniser au niveau européen les conditions d'utilisation du spectre pour certains services paneuropéens soit incompatible avec des accords internationaux du type de l'Accord de Genève de 2006 adopté à l'issue de la Conférence régionale des radiocommunications (CRR-06) de l'Union internationale des télécommunications, qui s'est tenue à Genève du 15 mai au 16 juin 2006.

➤ Les principes de neutralité technologique et de neutralité des services

- Comme l'indique la Commission, les principes de neutralité technologique et de neutralité du service ne sont pas absolus et peuvent se voir poser des limites telles que le problème d'interférence préjudiciable. A cet égard, il faut veiller à ce que les technologies utilisées par chaque type de service soient compatibles techniquement pour pouvoir partager les mêmes bandes de fréquences. La Commission souligne également que toute exception supplémentaire devrait être strictement justifiée par un nombre limité d'objectifs légitimes d'intérêt général.
- A cet égard, l'UER rappelle l'avis du GPSR sur les WAPECS, qui souligne que les Etats membres peuvent promouvoir certains services spécifiques (tels que la télévision numérique) à l'échelon de l'UE pour des raisons justifiées conformément au considérant 18 de la directive "cadre".⁵
- Par ailleurs, l'UER soutient les exceptions au principe de neutralité du service citées par la Commission telles que la politique audiovisuelle, la promotion de la diversité culturelle et linguistique, le pluralisme des médias.
- Cependant, l'utilisation de ces exceptions est soumise à un certain nombre de conditions. Selon la Commission, elles doivent être proportionnées, limitées dans le temps, non exclusives, justifiées et nécessaires pour achever un nombre limité d'objectifs d'intérêt général. A cet égard, on peut citer le considérant 6 de la directive "cadre" qui indique que "la politique audiovisuelle et la réglementation en matière de contenus sont mises en oeuvre pour atteindre des objectifs d'intérêt général tels que la liberté d'expression, le pluralisme des médias, l'impartialité, la diversité culturelle et linguistique, l'intégration sociale, la protection des consommateurs et la protection des mineurs". Or, comment combiner des objectifs d'intérêt général tels que la liberté d'expression, le pluralisme des médias et la diversité culturelle, par exemple, et la condition de délai lorsque ces objectifs n'ont pas de limite dans le temps et que les Etats membres y pourvoient dans le cadre de leurs compétences? Il peut y avoir ici une contradiction entre certains objectifs d'intérêt général et les conditions imposées par la Commission.

⁵ Le principe de neutralité technologique "n'empêche pas que des mesures proportionnées soient prises afin de promouvoir certains services spécifiques, si cela est justifié, par exemple la télévision numérique dans le but d'accroître l'efficacité de l'utilisation du spectre".

- Dans son avis relatif aux WAPECS, le GPSR estime qu'aucune bande de fréquences ne devrait être réservée à l'usage exclusif d'un service de communications électroniques particulier, mais que ceci ne préjuge pas d'une obligation de fournir un service spécifique dans une bande ou sous-bande spécifique, par exemple un service de radiodiffusion.
 - Toutefois, il est important de noter que toutes les bandes de fréquences ne conviennent pas forcément à toutes les technologies. Il est des services qui s'accommodent peut-être mieux de certaines fréquences particulières. Cela peut s'expliquer par les circonstances suivantes: chaque service a ses propres exigences, les ondes se propagent différemment dans chaque bande de fréquences, il existe différentes contraintes eu égard à la conception des émetteurs et des appareils de réception, et les diverses bandes de fréquences subissent des contraintes de coordination internationale différentes.
 - Pour résumer, les contraintes techniques et la problématique des interférences limitent, dans la pratique, les possibilités de neutralité technologique et de neutralité de service. De plus, le concept de la neutralité technologique, son application et son impact appellent au préalable une étude et des recherches plus approfondies. Il ne s'agit pas, en effet, selon une expression entendue parfois, de privilégier les leaders de la technologie. Mais des réglementations européennes sur l'utilisation de normes ouvertes communes vont dans l'intérêt général et prennent tout leur sens en termes économiques. Les normes ouvertes communes créent des marchés plus grands et favorisent donc un usage plus universel des technologies européennes comme l'ont montré le DVB et le GSM; elles stimulent la concurrence sur le marché et font donc baisser le prix des équipements grand public, elles élargissent le choix des équipements et génèrent des "externalités de réseau".
 - D'une manière générale, ces principes de neutralité technologique et de neutralité du service ne doivent pas limiter les compétences des Etats membres dans le secteur du service public de radiodiffusion, ni compromettre l'exercice des obligations et des missions des radiodiffuseurs du de service public
- La portée du système d'échange des fréquences (spectrum trading)
- Même s'il serait opportun de reconnaître qu'il faut une certaine souplesse dans la gestion du spectre pour permettre le déploiement de nouveaux services, l'idée de procéder à un échange de fréquences dans les bandes de radiodiffusion pourrait résulter en des problèmes d'interférence, de sérieuses contraintes techniques et une fragmentation du spectre, ce qui militerait contre une utilisation efficace du spectre.
 - D'une manière générale, la problématique des interférences ne doit pas être sous estimée dans le cadre de la gestion du spectre. En terme d'interférences, les technologies numériques réagissent différemment que les technologies analogiques. En effet, les interférences dans les services de télévision analogique se traduisent par des effets plus ou moins gênants à l'image tandis que dans des services de télévision numérique, le résultat est normalement l'absence d'image. En télévision numérique, on passe très rapidement d'une réception quasiment parfaite à l'absence de toute réception, et il est donc beaucoup plus difficile qu'en télévision analogique de réduire les interférences. Il faut en tenir compte dans l'analyse des règles relatives à la gestion du spectre.

- En outre, il n'est pas aisé de comprendre de quelle manière l'échange de fréquences pourrait se faire en radiodiffusion terrestre et comment cela fonctionnerait dans la pratique. Les fréquences de la radiodiffusion terrestre sont réservées à l'usage des différents radiodiffuseurs sur des sites spécifiques (elles ne sont pas allouées sur une base nationale). Le fait que les fréquences de radiodiffusion soient assignées sur une base régionale ou locale limite le marché pour les services commerciaux qui ne s'intéresseraient pas exactement à la même zone de couverture régionale ou locale. Autre raison: les radiodiffuseurs n'auront pas de capacité excédentaire pour pouvoir échanger ces fréquences avec d'autres utilisateurs potentiels, sauf bien sûr s'ils sont prêts à renoncer à certains de leurs services.
- L'approche volontaire de l'échange des fréquences telle qu'elle existe actuellement au sein du paquet télécom (par exemple les paragraphes 3 et 4 de l'article 9 de la directive "cadre") devrait être maintenue. Les règles actuelles ont déjà permis d'allouer des fréquences à la nouvelle technologie numérique propre aux services GSM et UMTS, entre autres. En outre, la souplesse d'accès équitable au spectre dans le respect des questions d'interférence et de compatibilité est garantie par la réglementation actuelle en matière de spectre et par des approches telles que les plans d'allotissement et le concept d'enveloppe technique, mises en place par l'Accord de Genève de 2006. Cette réglementation internationale gérée par l'Union Internationale des Télécommunications (UIT) a aussi permis le partage du spectre utilisé par la radiodiffusion terrestre avec d'autres services en assurant la compatibilité de différents services/technologies et l'absence d'interférences. L'UER a, par ailleurs, régulièrement collaboré à des études techniques approfondies dans le but d'établir un partage des fréquences qui garantisse la protection des services terrestres.
- En outre, il convient d'évoquer une nouvelle fois l'avis du GPSR de novembre 2004⁶ sur cette question, qui est assez éloquent. Le GPSR estime que dans certaines bandes de fréquences l'échange de droits d'utilisation du spectre pourrait mener à des risques importants, présenter des avantages très discutables, créer des difficultés pratiques ou encore poser des questions de politique générale sur une plus large échelle. Il faudrait donc éviter, ou n'envisager qu'avec d'innombrables précautions un échange de fréquences dans les bandes allouées par exemple au service de radiodiffusion terrestre, au service de radiodiffusion par satellite et au service fixe satellitaire dans la mesure où il s'agit de télévision de type DTH (direct-to-home). Selon le GPSR, une harmonisation européenne des règles d'échange de fréquences ne devrait pas être envisagée avant que les Etats membres n'aient acquis plus d'expérience dans ce domaine. Dans ce contexte, les administrations européennes devraient s'entourer de précautions avant d'introduire l'échange de fréquences.

2. Le renforcement de l'obligation des Etats membres de revoir et de justifier les règles de must-carry (section 5 du document SEC (2006) 816)

- Il est important de rappeler dans un premier temps que les règles de must-carry constituent un instrument fondamental parmi d'autres reconnu au sein du paquet télécom, permettant de garantir l'accès du consommateur final à une diversité de contenus et notamment à certains services de programmes qui ont une importance particulière pour la société, en particulier les programmes du service public de radiodiffusion. Il est indispensable de veiller, dans l'environnement numérique, à ce que le contenu qui s'inscrit dans la mission des radiodiffuseurs de service public et qui est financé par la redevance, soit accessible à tous les citoyens et que ceux-ci n'aient

⁶ Avis du GPSR sur la mise en place d'un marché secondaire d'échange de droits d'utilisation du spectre radioélectrique, 19 novembre 2004; voir:

http://rspg.groups.eu.int/doc/documents/opinions/rspg04_54_op_sec_trading.pdf.

aucune difficulté à le trouver. Une autre exigence posée aux radiodiffuseurs de service public est de viser une couverture "universelle", ce qui suppose des programmes de service public accessibles à pratiquement chaque citoyen et sur l'ensemble du territoire national. Selon ce concept d'accès universel, tous les citoyens devraient pouvoir trouver l'offre du service public de radiodiffusion sur leurs plateformes et terminaux préférés⁷.

- Deuxièmement, l'UER se félicite que la Commission reconnaisse dans son document de travail que l'augmentation des canaux de distribution dans l'environnement numérique ne signifie pas que les règles de must carry aient perdu de leur intérêt ou, autrement dit, ne constitue pas un argument pour vouloir rendre les règles de must carry caduques. De plus, compte tenu du nombre croissant de programmes et de services et du pouvoir qu'ont les opérateurs de réseaux de contrôler l'accès à leurs plateformes avec le risque de privilégier certains contenus par rapport à d'autres, voire à donner la priorité à leurs propres contenus, l'UER estime que les règles de must carry sont d'autant plus nécessaires dans l'environnement numérique.
- D'une manière générale, il est primordial que les Etats membres continuent à avoir la possibilité de prendre des mesures pour protéger le pluralisme des médias et garantir l'accès du public à une large gamme diversifiée de contenus sur toutes les plateformes importantes de distribution.

En étant étroitement liées à la compétence culturelle des Etats membres au titre de l'article 151 du Traité CE, les règles de must-carry constituent un instrument fondamental parmi d'autres pour garantir notamment le pluralisme des médias, objectif d'intérêt général qui ne changera pas lorsque les transmissions seront passées du mode analogique au mode numérique. Cet aspect important de la contribution des règles de must carry au pluralisme des médias a été reconnu par le Parlement européen dans sa Résolution du 27 avril 2005 sur la transition de la radiodiffusion analogique à la radiodiffusion numérique⁸. En effet, le droit de la concurrence à lui seul ne suffit pas pour promouvoir et garantir cet objectif d'intérêt général.

- Par ailleurs, le fait d'étendre les règles de must carry aux plateformes numériques aura également pour effet de garantir que, parmi le public, ceux qui ne sont pas abonnés aux services payants continueront néanmoins, dans un environnement tout numérique, de recevoir les services en clair.
- Les chaînes en clair, y compris toutes les chaînes des radiodiffuseurs de service public, devraient faire partie de l'offre de base de tout opérateur de réseau. Les règles de must carry devraient s'appliquer à tous les signaux ou chaînes de programmes (c'est-à-dire non seulement aux images et au son mais aussi aux services complémentaires tels que le télétexte et les informations GEP) mis à disposition par le radiodiffuseur public.

⁷ Dans sa recommandation du 28 mai 2003, Rec (2003) 9, sur des mesures visant à promouvoir la contribution démocratique et sociale de la radiodiffusion numérique, le Conseil de l'Europe précise que, face à la diversification des plateformes numériques, les règles de must carry "devraient être appliquées au bénéfice des radiodiffuseurs de service public autant que possible et de manière raisonnable, afin de garantir l'accessibilité de leurs services et programmes par l'intermédiaire de ces plateformes".

⁸ Voir le point 21 de la Résolution du Parlement européen du 27 avril 2005 sur la transition de la radiodiffusion analogique à la radiodiffusion numérique. Le Parlement y "rappelle que le service public de radiodiffusion a l'obligation d'assurer l'accès à tous; il note que cette mission va devenir de plus en plus difficile à cause de la fragmentation des réseaux de distribution et des modes d'accès; et considère que, pour cette raison, les dispositions sur un accès préférentiel aux réseaux de distribution pour les services qui ont une obligation d'accès universel et, en particulier, les règles de 'must carry' (obligation de diffusion) doivent continuer à jouer un rôle important après la transition et contribuer au pluralisme des médias".

- Tant que l'efficacité des règles de must carry pour assurer les objectifs d'intérêt général tels que le pluralisme des médias et la diversité culturelle est maintenue, l'UER n'est pas opposée à une réflexion pour moderniser ces règles et les rendre plus flexibles. Toutefois, il nous semble que la proposition de la Commission visant à introduire un délai rigide pour réexaminer les règles de must carry un an par exemple après la mise en application du nouveau cadre réglementaire pourrait présenter des difficultés de mise en œuvre au niveau national. Chaque pays européen dispose de traditions juridiques différentes et les justifications de ces règles peuvent varier d'un pays à l'autre. La Commission elle-même reconnaît dans son document de travail de juin 2006 relatif au réexamen de la Recommandation sur les marchés pertinents que la mise en œuvre spécifique des règles de must carry varie énormément d'un Etat membre à l'autre. Exiger un réexamen de ces règles un an après la mise en œuvre du nouveau cadre réglementaire pourrait tout simplement ne pas s'appliquer dans certains pays où les règles de must carry sont fixées dans la loi et où les procédures législatives sont très longues. De même, lorsque les règles de must carry sont fixées en particulier par des actes réglementaires, il se peut que cela ne soit pas compatible avec les traditions juridiques d'Etats membres où ces règles doivent trouver leur légitimation dans la loi proprement dite. Par conséquent, une solution plus souple serait souhaitable.
- En outre, ajouter une obligation de réexamen précise des règles de must carry pour les Etats membres serait superflue dans la mesure où l'Article 31 (1) de la directive Service Universel prévoit déjà une obligation de réexamen périodique pour les Etats membres qui ont fait le choix d'adopter des règles de must carry. Par ailleurs, l'article 31 de la directive Service Universel prévoit déjà les principes de transparence et de proportionnalité et permet une certaine flexibilité. A cet égard, l'argument de la part de certaines parties intéressées qui consiste à dire que les règles de must carry seraient discriminatoires à l'égard de certains opérateurs de réseaux, en l'occurrence les câblo-opérateurs, n'est pas recevable dans la mesure où l'Article 31 permet l'extension de ces règles à d'autres plateformes ou réseaux (qui présenteraient les mêmes caractéristiques et risques pour le pluralisme et l'accès des utilisateurs au service public de radiodiffusion) sous certaines conditions à savoir "lorsqu'un nombre significatif d'utilisateurs finals de ces réseaux les utilisent comme leurs moyens principaux pour recevoir des émissions de radio ou de télévision". En conséquence, l'Article 31 de la directive Service Universel doit être maintenu.

3. Amendement à l'article 5 de la Directive "accès" (section 5 du document SEC (2006) 816)

- La proposition de la Commission, qui consiste à aligner la procédure spécifique prévue à l'article 5(1) de la directive "accès" pour la télévision numérique (qui autorise les ARN/autorités de réglementation nationales à imposer des obligations ERND - conditions équitables, raisonnables et non discriminatoires -, à toutes les entreprises indépendamment de leur puissance significative sur le marché, pour assurer l'accès aux API, GEP et autres moyens associés) sur l'article 8(3) de la même directive"⁹, ne peut être acceptée.

⁹ L'article 8 (3) donne la possibilité aux ARN d'imposer d'autres types d'obligations concernant l'accès, en dehors de celles prévues aux articles 9 à 13 de la directive "accès", dans des circonstances exceptionnelles et avec l'accord de la Commission. Pour rappel, l'article 8 de la directive "accès" donne la possibilité aux ARN d'assujettir à des obligations d'accès les opérateurs qu'une analyse de marché a désignés comme disposant d'une puissance significative sur un marché donné.

- Elle limite d'une manière exagérée la marge de manoeuvre des ARN pour imposer des obligations d'accès à toutes les entreprises dans le domaine de la télévision numérique. Selon la Commission, on évite ainsi le risque d'un excès de régulation et d'une fragmentation du marché intérieur que causerait l'imposition d'obligations incohérentes à des entreprises sans puissance significative sur le marché. Cet argument peut difficilement être recevable dans la mesure où comme l'indique la Commission sous le point 4.4 de son document de travail relatif au projet de Recommandation sur les marchés pertinents, seul le Royaume-Uni a utilisé jusqu'à présent l'article 5 dans le cadre de la radiodiffusion.
- En outre, il convient de souligner que le fonctionnement de l'article 5 (1) (b) de la directive "accès" tout comme celui de l'article 18 de la directive "cadre" relatif à l'interopérabilité des services de télévision numérique interactive (qui est reconnu comme un moyen important pour garantir l'accès) ne reposent pas sur le concept de droit de la concurrence et de puissance significative sur le marché mais sur des objectifs d'intérêt général tels que la libre circulation de l'information, le pluralisme des médias et la diversité culturelle.
- Cette obligation d'accès (article 5 (1) (b)) ne peut être imposée à l'opérateur que dans la mesure de ce qui est nécessaire pour assurer l'accès des utilisateurs finals à des services de transmission radiophoniques et télévisés numériques spécifiés par l'Etat membre. Il est donc dans l'intérêt du consommateur/utilisateur final, de la diversité culturelle et du pluralisme des médias, que ces règles d'accès soient maintenues et qu'elles s'appliquent à toutes les entreprises indépendamment de leur puissance sur le marché. En effet, l'accès non discriminatoire des radiodiffuseurs de service public aux systèmes d'accès conditionnel (CAS), interfaces d'application (API), guides électroniques de programmes (GEP) et guides électroniques de services (GES) est fondamental pour garantir aux consommateurs/utilisateurs l'accès à un contenu diversifié de haute qualité.
- A cet égard, le considérant 10 de la directive "accès" indique qu'il se peut que les règles de concurrence à elles seules ne soient pas suffisantes pour assurer la diversité culturelle et le pluralisme des médias dans le domaine de la télévision numérique.
- Pour résumer, la directive "accès" laisse aux ARN une grande marge de manoeuvre pour imposer des obligations d'accès, marge que légitiment certains objectifs de politique générale et pas seulement la concurrence. Il faudrait laisser les règles d'accès comme elles sont, peut-être même les améliorer afin d'en étendre l'application à d'éventuelles nouvelles passerelles.

4. L'interopérabilité et les normes ouvertes

- Le développement de la technologie numérique s'accompagnera de problèmes d'interopérabilité pour l'industrie et le public, avec des conséquences sur le plan des coûts, du contenu des services et du choix du public. De plus, les questions d'interopérabilité et de normes ouvertes sont liées au principe de la neutralité technologique dans la gestion du spectre.
- Il est important de maintenir les règles relatives à l'interopérabilité et à l'utilisation de normes ouvertes dans le domaine de la télévision numérique (notamment l'article 18 de la directive "cadre", relatif à l'interopérabilité des services de télévision numérique interactive, et l'article 24

ainsi que l'annexe VI de la directive "service universel", relatifs à l'interopérabilité des équipements de télévision numérique), voire d'améliorer ou de renforcer ces règles afin de pouvoir répondre à de nouveaux goulots d'étranglement apparaissant sur de nouvelles plateformes (par exemple, il s'agit de garantir l'accès à des chaînes en clair sur des nouveaux récepteurs de télévision numérique tels que les téléphones mobiles) et de garantir l'accès des utilisateurs à une large gamme de contenus et de services diversifiés sur différentes plateformes.

- Pour susciter l'intérêt des consommateurs pour la radiodiffusion numérique en général et les inciter à passer rapidement au numérique en particulier, la Commission devrait prendre position en faveur de normes ouvertes communes et de l'interopérabilité, pour les raisons déjà mentionnées précédemment dans ce document.
-