



N° 2107

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 février 2005.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE
PROJET DE LOI, adopté par le Sénat, n° 1858, *autorisant l'approbation de
l'instrument amendant la convention du 23 juin 1993 relative à la création du
Bureau européen des radiocommunications (ensemble deux annexes),*

PAR M. ROLAND BLUM,

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – L'EVOLUTION DE LA CONFERENCE EUROPEENNE DES POSTES ET DES TELECOMMUNICATIONS A CONDUIT A LA MISE EN PLACE D'UN BUREAU UNIQUE EN MATIERE DE COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES ET DE POSTE ..	7
A – LA CONFERENCE EUROPEENNE DES ADMINISTRATIONS DES POSTES ET DES TELECOMMUNICATIONS S'EST ADAPTEE AUX EVOLUTIONS DU SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS	7
B – L'ORGANISATION DE LA CONFERENCE A ETE REFORMEE EN SEPTEMBRE 2001	8
II – LA CONVENTION DU 23 JUIN 1993 AMENDEE CREE UN BUREAU EUROPEEN DES COMMUNICATIONS ET ORGANISE SON FONCTIONNEMENT	11
A – LE NOUVEAU BUREAU EXERCE DES MISSIONS ELARGIES	11
B – SES REGLES DE FONCTIONNEMENT NE SONT QUE MARGINALEMENT MODIFIEES.....	12
C – LES DISPOSITIONS FINALES SONT CONSERVEES	13
CONCLUSION.....	15
EXAMEN EN COMMISSION	17

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat a adopté, le 12 octobre 2004, le projet de loi autorisant l'approbation de l'instrument amendant la convention du 23 juin 1993 relative à la création du Bureau européen des radiocommunications, instrument signé à Copenhague le 17 décembre 2002.

Cet instrument vise à amender la convention du 23 juin 1993 précitée : figure en annexe la nouvelle convention, qui est désormais relative à la création du Bureau européen des communications. L'objectif principal de la réforme est en effet de fusionner le Bureau européen des radiocommunications, créé par la convention de 1993 entrée en vigueur le 1^{er} mars 1996, et le Bureau européen des télécommunications, issu d'un simple mémorandum d'accord en vigueur depuis le 30 mai 1994, en élargissant le champ de compétences du premier à celui du second et au domaine des postes.

La convention du 23 juin 1993 a été amendée selon les modalités prévues par son article 20 qui dispose que « *le Conseil [du Bureau européen des radiocommunications] peut adopter un amendement à la présente Convention sous réserve de confirmation écrite par toutes les parties contractantes* ». L'entrée en vigueur de l'amendement est subordonnée à la réception, par le Gouvernement danois ⁽¹⁾, de la notification de ratification, d'acceptation ou d'approbation de toutes les parties contractantes. D'après le décompte fait par l'administration danoise en janvier dernier, seize Etats ⁽²⁾ sur les vingt-neuf parties contractantes ont déjà notifié l'achèvement de leur procédure interne, tandis que celle-ci est en cours dans neuf Etats ⁽³⁾, au nombre desquels se trouve la France. Quatre Etats ⁽⁴⁾ n'ont pas encore entrepris cette procédure.

Votre Rapporteur montrera comment l'évolution de la Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications a conduit à la fusion des deux bureaux existant, avant de présenter les missions et les modalités de fonctionnement du nouveau Bureau européen des communications.

(1) *Le siège du Bureau européen des radiocommunication, tout comme celui du Bureau européen des télécommunications, est en effet établi à Copenhague.*

(2) *Allemagne, Italie, Suisse, Pays-Bas, Danemark, Grèce, Norvège, Suède, Bulgarie, Estonie, Liechtenstein, Monaco, Pologne, Roumanie, République Slovaque, Cité du Vatican.*

(3) *France, Espagne, Grande-Bretagne, Autriche, Finlande, Luxembourg, Portugal, Turquie, Irlande.*

(4) *Croatie, Chypre, Hongrie, Islande.*

I – L'EVOLUTION DE LA CONFERENCE EUROPEENNE DES POSTES ET DES TELECOMMUNICATIONS A CONDUIT A LA MISE EN PLACE D'UN BUREAU UNIQUE EN MATIERE DE COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES ET DE POSTE

A – La Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications s'est adaptée aux évolutions du secteur des télécommunications

Instituée par un arrangement intergouvernemental du 26 juin 1959 entre dix-neuf Etats ⁽¹⁾, la Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications (CEPT) avait pour principale activité la coopération dans les domaines de la politique commerciale, de l'exploitation, de la réglementation et de la normalisation technique. La CEPT s'est ouverte aux pays d'Europe centrale et orientale et compte aujourd'hui quarante-six membres.

Au fil des ans, elle s'est réformée et a donné naissance à diverses organisations européennes. Ainsi, en 1988, elle a décidé la création de l'Institut européen des standards de télécommunication (ETSI), auquel elle a transféré ses activités de normalisation en matière de communications électroniques.

Suivant la politique européenne de séparation des activités d'exploitation postales et de télécommunications, d'une part, des fonctions de décision politique et de réglementation, d'autre part, elle est devenue une instance de décideurs et de régulateurs et ne traite plus que de ces questions depuis 1995. Dès 1992, les opérateurs postaux et de télécommunications avaient en effet créé leurs propres organisations, qui sont respectivement Post Europe et l'Association européenne des opérateurs de télécommunications (ETNO).

La CEPT a été confrontée à la libéralisation du secteur des télécommunications, qui a conduit à la scission des administrations compétentes entre un ou plusieurs services du gouvernement et un régulateur indépendant, mais aussi à l'harmonisation de la réglementation sous l'impulsion de l'Union européenne, et au phénomène de convergence des communications.

Elle s'est dotée de trois comités : un dans le domaine postal, le Comité européen de réglementation postale (CERP), et deux sur les questions de télécommunications, le Comité européen des radiocommunications (CER) et le Comité européen pour les affaires de réglementation des télécommunications (CEART). Chacun des comités en charge des communications a créé un bureau

(1) Cet arrangement a été étendu à vingt-six membres au cours des dix premières années suivant sa conclusion.

permanent, installé à Copenhague, qui a le statut d'organisation internationale, afin d'assister ses activités et de conduire des études spécifiques à sa demande ou à celle de la Commission européenne : le CER a ainsi mis en place le Bureau européen des radiocommunications (BER) en mai 1991, et le CEART a créé le Bureau européen des télécommunications (BET) en 1994.

B – L'organisation de la Conférence a été réformée en septembre 2001

A l'occasion d'une réunion de l'assemblée plénière de la CEPT, qui s'est tenue à Bergen les 20 et 21 septembre 2001, l'organisation de la Conférence a été réformée. L'arrangement qui fonde la CEPT, et ses règles de procédures, ont été amendés. Une présidence de la Conférence a été créée et un agenda politique adopté afin de donner à la CEPT un rôle plus actif de forum pour la programmation stratégique, la prise de décision et la préparation des conférences de l'Union internationale des télécommunications.

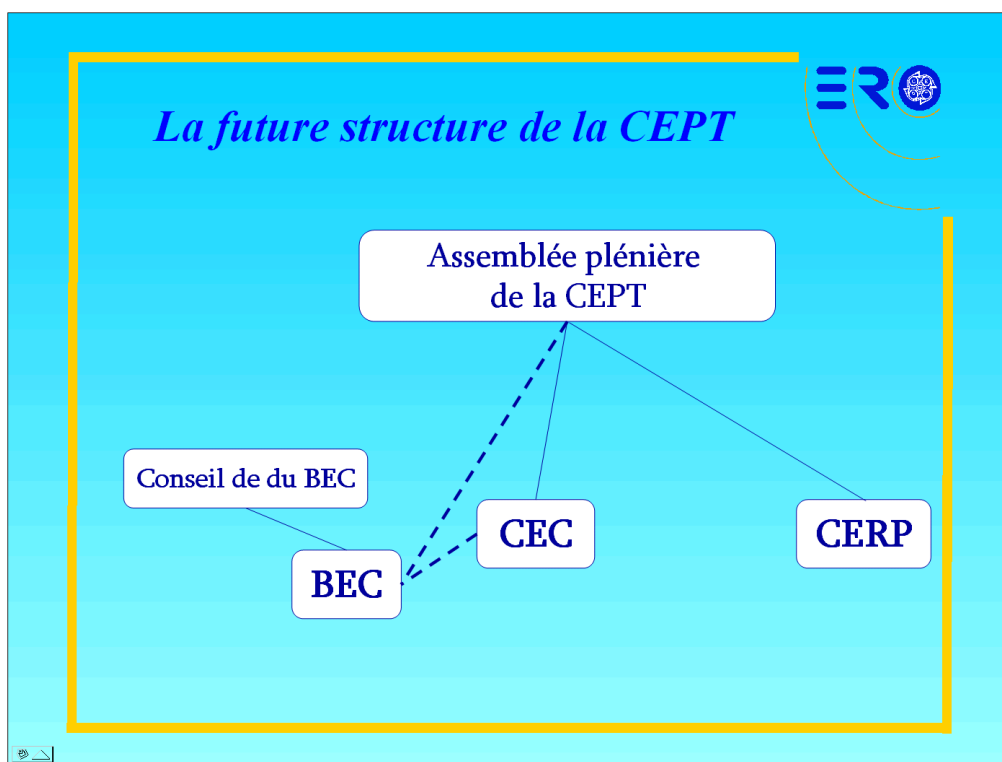
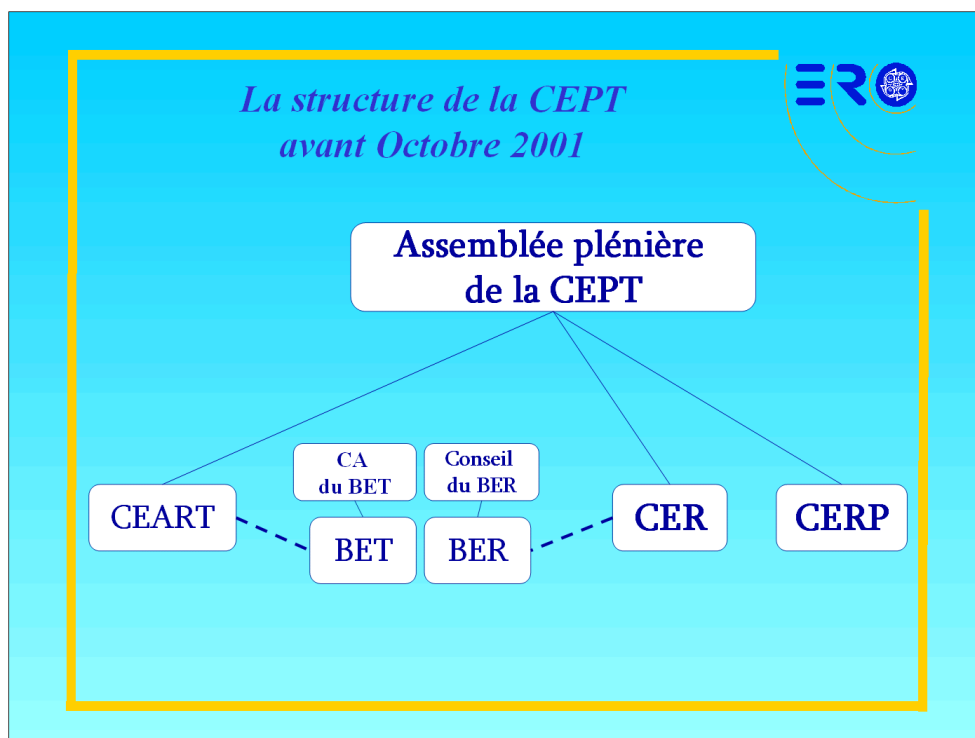
Une troïka a aussi été mise en place afin que la présidence précédente et la future prêtent assistance à la présidence en exercice en jouant le rôle de vice-présidences, créées à cette occasion. L'objectif est de promouvoir la continuité des fonctions et du travail de la présidence. Ainsi, la première troïka comprenait la Norvège, qui assurait la présidence, ainsi que l'Espagne et la Grande-Bretagne, chargées des vice-présidences. La Grande-Bretagne a succédé à la Norvège à la présidence à partir du 1^{er} octobre 2001, et le Portugal a pris sa place un an plus tard. Après la Suisse, c'est la Roumanie qui occupe la présidence depuis le 1^{er} octobre 2004.

Cette réforme de structure a coïncidé avec l'élaboration d'un nouveau cadre réglementaire communautaire en matière de communications électroniques, adopté en mars 2002.

En réponse à la convergence dans le secteur des télécommunications et aux besoins de la société de l'information, les deux comités qui traitaient séparément des radiocommunications et les télécommunications, respectivement le CER et le CEART, ont été remplacés par un comité unique, le Comité des communications électroniques (CEC). Le CERP, chargé des questions postales, n'a en revanche pas été touché par ces réformes.

Dans la logique de la fusion des deux comités, il est apparu nécessaire de ne plus disposer que d'un seul bureau permanent. L'instrument créant ce bureau, appelé Bureau européen des communications (BEC), a été adopté par le Conseil du BER lors de sa quatorzième réunion extraordinaire qui s'est tenue les 8 et 9 avril 2002, conformément à l'article 20 de la convention du 23 juin 1993 relative à la création du BER, afin d'élargir son domaine de compétences aux activités du BET et aux questions postales. L'objet du présent projet de loi est d'autoriser la ratification de cet instrument.

Les schémas suivants présentent la réorganisation de la CEPT, de ses comités et des bureaux permanents.



Source : Bureau européen des radiocommunications (BER ou ERO).

CA : Conseil d'administration.

II – LA CONVENTION DU 23 JUIN 1993 AMENDEE CREE UN BUREAU EUROPEEN DES COMMUNICATIONS ET ORGANISE SON FONCTIONNEMENT

Les stipulations relatives au Bureau européen des radiocommunications et celles relatives au Bureau européen des télécommunications sont suffisamment proches pour que la fusion des deux organisations ne pose pas de problème particulier. Elle est aussi l'occasion de tirer les conséquences des modifications apportées en 2001 au fonctionnement de la Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications.

A – Le nouveau bureau exerce des missions élargies

L'article 1^{er} de la convention du 23 juin 1993 amendée substitue au Bureau européen des radiocommunications un Bureau européen des communications. Tout comme le BER et le BET, le BEC est établi à Copenhague.

Tout comme le BER était chargé « *d'aider et de conseiller* » le CER, le nouveau BEC est chargé des mêmes missions auprès de « *la présidence et [des] comités de la CEPT* » (article 2 de la convention amendée). Ces comités sont le Comité des communications électroniques, qui a remplacé le Comité européen des radiocommunications (CER) et le Comité européen pour les affaires de réglementation des télécommunications (CEART), et le Comité européen de réglementation postale (CERP), qui était jusqu'ici dépourvu de bureau permanent. Le nouveau bureau est en effet un centre de compétences en matière de poste et de communications électroniques, et plus seulement en matière de radiocommunications, comme c'était le cas du BER. Il absorbe donc le domaine des télécommunications relevant auparavant du BET, et s'occupera aussi de la poste.

De la même manière, les fonctions du BEC (article 3 de la convention amendée) englobent et dépassent celles du BER. Il est chargé d'identifier les zones à problèmes et les nouvelles possibilités en matière de poste et de communications électroniques, ce que faisait le BER en matière de radiocommunications ; il continuera, principalement, à assurer la liaison avec les autorités nationales, l'Union européenne et l'Association européenne de libre échange (AELE), à fournir des rapports d'étape réguliers, à tenir le registre des actions importantes menées et de la mise en œuvre des recommandations et décisions, à organiser des réunions consultatives ou à mener lui-même des consultations sur des sujets spécifiques. Le BER était chargé de coordonner les actions et de fournir les directives nécessaires à la recherche, tâche qui n'est pas attribuée au BEC. Celui-ci aura en revanche trois fonctions de plus : l'étude des questions réglementaires dans le domaine des postes et des communications

électroniques, la garde des archives de la CEPT et la diffusion de ses informations, et le soutien à la présidence de la CEPT, notamment en mettant à jour l'agenda politique. Cette dernière mission est la conséquence de la création de la présidence de la CEPT et de la mise en place de l'agenda politique.

B – Ses règles de fonctionnement ne sont que marginalement modifiées

Le statut juridique du BEC, qui est doté de la personnalité juridique, est identique à celui du BER et à celui du BET. Un accord de siège sera conclu avec le gouvernement danois, dans les mêmes conditions que pour les deux autres bureaux. Le directeur du nouveau bureau et son personnel bénéficieront des mêmes privilèges et immunités que le directeur et le personnel du BER (article 4 de la convention amendée).

De même, la composition du BEC (article 5) sera identique à celle du BER (un conseil et un directeur, assisté par le personnel du Bureau). Le BER était dirigé par un « conseil », alors que le BET avait un « conseil d'administration » à sa tête. C'est le terme de « conseil » qui a été retenu à l'article 6 de la convention amendée, mais sa composition et les conditions de désignation de son président sont modifiées pour tenir compte de la réforme de la CEPT et de l'élargissement des missions du Bureau.

Ainsi, le président du BER était celui du CER, sauf si ce dernier venait d'un pays qui n'était pas partie à la convention relative à la création de ce comité ; dans ce dernier cas, le conseil élitait un président parmi ses membres. La règle était la même pour le président du conseil administratif du BET. Le conseil du BEC élira son président et son vice-président (cette fonction n'apparaissait pas auparavant) parmi les représentants des parties contractantes, pour une durée de trois ans, renouvelable une fois. Pour compenser, en quelque sorte, cette nouvelle liberté, le statut d'observateur est accordé à des représentants de la présidence et des comités de la CEPT ; il continue de l'être aux représentants de la Commission européenne et du secrétariat de l'AELE.

Les fonctions du conseil (article 7), « *organe suprême de décision* » du Bureau demeurent identiques aux fonctions du conseil de chacun des deux anciens bureaux. Les règles de vote sont reconduites (article 8) ; si un consensus ne peut être obtenu, le conseil prend ses décisions à la majorité des deux tiers des votes pondérés, la pondération des votes tenant compte des quotes-parts fixées à l'annexe A (voir *infra*), qui servent aussi au partage du financement du Bureau. Sont aussi maintenues les règles de recevabilité des amendements à la convention et de quorum. Rien n'est changé non plus aux dispositions relatives au directeur et au personnel du Bureau (article 9) et à l'établissement du budget et des comptes (article 11).

Fort logiquement, le programme de travail (article 10) sera arrêté sur la base de propositions émises par l'assemblée et les comités de la CEPT, et plus du CER. Les dispositions relatives aux contributions financières (article 12) sont, pour l'essentiel, reconduites, à deux exceptions près : en l'absence de partie contractante invitante, le BEC pourra prendre à sa charge les coûts afférents aux réunions du conseil, hypothèse qui n'était pas évoquée auparavant, et les Pays-Bas ne se voient plus attribuer dix mais quinze quotes-parts dans l'annexe A qui fixe les quotes-parts. Les autres quotes-parts sont reconduites ⁽¹⁾ : cinq Etats membres, dont la France, ont vingt-cinq quotes-parts ; deux ont quinze quotes-parts ; onze disposent de dix quotes-parts ; l'Irlande est le seul Etat à en avoir cinq tandis que les vingt-six autres membres n'en ont qu'une. Ces quotes-parts, et leur évolution éventuelle, relèvent du choix de chaque Etat en fonction de ses capacités financières et du rôle qu'il entend jouer dans le fonctionnement du Bureau, puisqu'elles servent également à la pondération des votes. Ainsi, les Pays-Bas ont décidé, en 2002, d'augmenter leurs quotes-parts.

En 2004, la France a versé, au titre de ses vingt-cinq unités contributives, 147 406 euros pour le BER et 75 735 euros pour le BET, soit un total de 223 141 euros. Cette contribution est stable depuis plusieurs années et devrait rester au même niveau pour les quatre prochaines années. L'étude d'impact transmise par le Gouvernement pour l'information des parlementaires estime que les contributions au BEC devraient être sensiblement équivalentes à la somme des contributions au BER et au BET. Il devrait néanmoins y avoir des économies indirectes du fait de la réduction du nombre de réunions du conseil ⁽²⁾.

C – Les dispositions finales sont conservées

Les dispositions finales de la convention du 23 juin 1993 sont maintenues, sous réserve de rares amendements de coordination.

L'article 13 relatif aux parties contractantes reste identique, tout comme les articles 14 et 15 qui regroupent respectivement les stipulations sur la signature et l'adhésion à la convention. En fait, l'article 14 n'est plus utile puisque la procédure de signature ne s'appliquait qu'entre le 23 juin 1993 et l'entrée en vigueur de la convention, qui est intervenue le 1^{er} mars 1996. Il est en revanche encore possible pour un Etat d'adhérer à la convention amendée s'il est membre de la CEPT et accepte de participer au financement du BEC à hauteur de la quote-part qui lui est attribuée.

(1) Les quotes-parts applicables au nouveau Bureau seront celles qui s'appliquaient au BER, lesquelles étaient, pour certains Etats, différentes de celles en vigueur pour le BET.

(2) Sauf dans le cas où il n'y a pas de partie invitante, l'article 12 prévoit que les coûts afférents aux réunions du conseil sont supportés par la partie contractante invitante, tandis que les frais de déplacement et d'hébergement sont toujours à la charge des parties représentées.

Les dispositions d'entrée en vigueur de la convention (article 16) n'ont plus lieu de s'appliquer, la convention étant déjà en vigueur. L'instrument amendant la convention entrera lui en vigueur selon les modalités fixées par son article 2, qui renvoie à l'article 20 de la convention. Cet article établit en effet les règles d'amendement de la convention, règles qui ont conduit à l'adoption de l'instrument dont le présent projet de loi vise à autoriser la ratification. Le conseil du Bureau peut adopter un amendement, sous réserve de confirmation écrite par toutes les parties contractantes, et celui-ci entre en vigueur le premier jour du troisième mois après que le gouvernement danois a notifié aux parties la réception des notifications de ratification, d'acceptation ou d'approbation de toutes les parties contractantes.

Les conditions de dénonciation (article 17) ne sont modifiées que sur un point : elle devra être notifiée au gouvernement danois qui la transmettra au conseil, aux parties contractantes, mais aussi au directeur et au président de la CEPT, en lieu et place du directeur du Bureau.

L'article 18 sur les droits et obligations des parties, qui affirme le droit souverain des parties contractantes à réglementer leurs propres « *postes et communications électroniques* », et plus seulement leurs propres « *télécommunications* », est seulement modifié pour tenir compte de l'élargissement de l'objet du Bureau, et pour remplacer la mention de la Communauté économique européenne par celle de l'Union européenne. Le mode de règlement des conflits, qui prévoit une procédure d'arbitrage (article 19 qui renvoie à l'annexe B), est reconduit à l'identique. Cette procédure n'a jamais été mise en œuvre à ce jour.

CONCLUSION

Dans la mesure où la création d'un Bureau européen des communications unique est une conséquence logique de la fusion, déjà réalisée, des deux comités compétents dans ce domaine, et étant donné qu'elle va permettre une meilleure harmonisation des travaux en matière de communications électroniques et de poste, sans induire de coûts supplémentaires – voire en permettant la réalisation d'économies –, votre Rapporteur ne peut qu'être favorable à cette réforme.

En conséquence, il vous recommande d'émettre un vote favorable à l'adoption du présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 16 février 2005.

Après l'exposé du Rapporteur, et suivant ses conclusions, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 1858).*

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

N° 2107 : Rapport de M. Roland Blum sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'instrument amendant la convention du 23 juin 1993 relative à la création du Bureau européen des radiocommunications