Le passage au dividende numérique

L'article suivant

Le dividende numérique : opportunités et obstacles

de David Korteweg et Tarlach McGonagle
est un extrait de la publication IRIS *plus* 2010-6
"Le passage au dividende numérique".
Cette publication est disponible sous forme imprimée
auprès de l'Observatoire européen de l'audiovisuel.
Pour plus d'informations et pour commander, veuillez cliquer sur :
Série IRIS *plus*
Publication IRIS *plus* 2010-6

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

Avant-propos

Tels des frères siamois, le passage à la télévision numérique est indissociable du spectre libéré par suite de ce processus et qualifié de dividende numérique. Mais si l'on examine plus attentivement ces deux frères jumeaux, on constate qu'ils ne sont pas identiques sur un point important au moins. Alors qu'un grand nombre d'éléments et de chiffres sont recueillis pour établir les modalités du passage de la télévision analogique au numérique des divers pays, les informations sur la manière dont ils pourraient envisager ou dont ils sont contraints d'exploiter le dividende numérique qu'ils en retirent semblent nettement plus rares. Certes, s'agissant de la description de l'évolution de la numérisation de la télévision, les données exploitables sont beaucoup plus concrètes que celles des politiques adoptées en matière de dividende numérique. Ces dernières sont déterminantes pour définir l'utilisation du spectre radioélectrique libéré. Il est cependant plus facile de retracer le cheminement de ces politiques si l'on tient compte des cadres juridiques en vigueur au sein desquels ces politiques sont élaborées. L'article de fond du présent IRIS *plus* porte sur la réglementation qui détermine à l'heure actuelle les utilisations envisageables du dividende numérique, tandis que ses « Reportages » connexes et son « Zoom » sur le sujet offrent des informations sur la législation et les marchés pertinentes pour la mise en œuvre de la télévision numérique.

A l'évidence, la chasse aux parts du dividende numérique s'intensifie ; parmi les chasseurs figurent des radiodiffuseurs déjà présents sur le marché, des nouveaux fournisseurs de services de médias audiovisuels, des groupes de citoyens, voire des Etats. Le dividende numérique n'est cependant pas un gibier à la portée de n'importe quel chasseur. L'application de la réglementation en vigueur ne se limite pas à la chasse, mais s'étend également au partage du gibier entre les chasseurs agréés. Parmi ces derniers figurent diverses institutions soucieuses de l'élaboration des conditions légales applicables à l'utilisation du dividende numérique. Le Conseil de l'Europe, par exemple, appréhende le dividende numérique à la lumière des droits fondamentaux tels que la liberté d'information et le pluralisme des médias qui y est associé. L'Union européenne, guidée par sa conception du marché intérieur met l'accent sur les bénéfices économiques susceptibles d'être retirés du dividende numérique. Des institutions plus spécialisées sur le plan technologique, comme l'UIT et la CEPT, privilégient l'exigence d'une gestion efficace du spectre et de normes communes. Grâce à l'action de ces institutions et de plusieurs autres encore, les Etats disposent d'un ensemble essentiel de dispositions et de principes pour l'élaboration de leur cadre juridique national applicable aux modalités d'utilisation de leur part du dividende numérique. La première partie de l'article de fond examine en détail ces dispositions et principes fondamentaux et souligne qu'ils sont encore en cours d'élaboration. En conséquence, la seconde partie de l'article de fond traite des dernières évolutions des politiques menées par les acteurs européens et internationaux.

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

De combien de temps les Etats disposent-ils avant de devoir élaborer des concepts viables en matière de dividende numérique ? La réponse à cette question dépend une nouvelle fois, pour une bonne part, des frères jumeaux et plus précisément, dans le domaine qui nous occupe, de la vitesse à laquelle s'effectuera le passage à la télévision numérique, lequel n'est pas uniquement déterminé par le statu quo des technologies et des modèles commerciaux mais également par la législation. Comme le montre les « Reportages » connexes, il reste encore beaucoup à faire sur le plan juridique en Albanie, en Bosnie-Herzégovine, en Bulgarie, en République tchèque, en Grèce, en Lettonie, en Pologne, en Roumanie, en Russie et en Ukraine. Le ZOOM, qui décrit et analyse la situation bien plus avancée en France, en Allemagne, en Italie, en Espagne et au Royaume-Uni, montre clairement que tous les chemins, aussi différents soient-ils, mènent à Rome.

Strasbourg, décembre 2010

Susanne Nikoltchev
Coordinatrice IRIS
Responsable du département Informations juridiques
Observatoire européen de l'audiovisuel

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

IRIS plus
2010-6 p.7

Le dividende numérique : opportunités et obstacles

David Korteweg et Tarlach McGonagle[1]
Institut du droit de l'information (IViR), Faculté de droit, Université d'Amsterdam

Les législateurs et décideurs politiques européens s'engagent avec un empressement croissant dans la voie du « dividende numérique », c'est-à-dire le spectre radioélectrique libéré lors du passage de la télévision analogique au numérique. Les questions en jeu sont multiples et multidimensionnelles. Il n'est pas surprenant de constater que le Conseil de l'Europe et l'Union européenne définissent leurs stratégies en fonction de leurs priorités institutionnelles respectives qui y transparaissent. Ainsi, le Conseil de l'Europe estime que la promotion de l'intérêt général et de diverses valeurs est d'une importance capitale (par exemple l'innovation, le pluralisme, la diversité culturelle et linguistique, l'éducation, la connaissance, la lutte contre l'exclusion numérique, etc.)[2]. L'Union européenne, quant à elle, se préoccupe plus explicitement des objectifs économiques en jeu (comme l'innovation, la concurrence, les avantages retirés par les consommateurs, les objectifs du marché unique, etc.)[3].

Bien que les principales approches adoptées à l'échelon européen présentent des différences dans leurs objectifs et leurs orientations, ces derniers reposent sur la conviction que des stratégies coordonnées et efficaces sont indispensables pour optimiser pleinement le potentiel du dividende numérique. Cette volonté d'approche coordonnée à l'échelle européenne est judicieuse, dans la mesure où de puissantes dynamiques entrent en jeu à l'échelon national. Les Etats européens ne sont pas tous au même stade de l'abandon de l'analogique ; certains d'entre eux ont d'ores et déjà achevé leur transition vers la radiodiffusion numérique[4], d'autres anticipent et/ou abordent activement les questions juridiques et politiques[5] en la matière et, inévitablement, un dernier groupe de pays reste à la traîne[6].

---

1) Tarlach McGonagle souhaite préciser que l'essentiel du travail fourni pour l'élaboration de cet article a été réalisé par David Korteweg. Les auteurs souhaitent remercier Nico van Eijk pour ses précieuses observations lors de l'élaboration du présent article.
2) Voir par exemple, la Déclaration du Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'affectation et la gestion du dividende numérique et l'intérêt général, 20 février 2008.
3) Communication de la Commission européenne, Tirer pleinement parti du dividende numérique en Europe : pour une démarche commune d'utilisation du spectre libéré par le passage au numérique, COM(2007)700 final, 13 novembre 2007 ; Communication de la Commission européenne, Le dividende numérique, source d'avantages sociaux et de croissance économique, COM(2009) 586 final, 28 octobre 2009 ; Recommandation de la Commission européenne visant à faciliter la mise à disposition du dividende numérique dans l'Union européenne, 2009/848/CE, 28 octobre 2009.
4) L'Allemagne, la Finlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse.
5) Par exemple la Croatie, la France, l'Irlande, la Pologne, le Royaume-Uni et la Serbie.
6) Voir de manière générale les articles pertinents contenus dans IRIS - Observations juridiques de l'Observatoire européen de l'audiovisuel et IRIS Merlin - Base de données d'informations juridiques relatives au secteur audiovisuel en Europe, http://merlin.obs.coe.int/ ; María Trinidad García Leiva et Michael Starks « *Digital switchover across the globe : the emergence of complex regional patterns », Media, Culture & Society, 2009 vol. 31* n° 5, p. 787 à 806.

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

L'émergence d'un élan de coordination européen des approches nationales en matière de dividende numérique doit faire face non seulement à la réalité progressive de l'abandon de l'analogique, mais également aux choix prioritaires divergents du mode d'utilisation du spectre libéré. Les décisions de principes sur l'utilisation concrète du dividende numérique ont d'évidentes répercussions sur les autorités de régulation, les fournisseurs de services de médias et les utilisateurs. Il est par conséquent essentiel de réfléchir à la traduction concrète de ces principes en tenant compte des points de vues divergents des diverses parties prenantes.

Le présent article tracera les grandes lignes du débat juridique et politique en la matière à l'échelon européen, recensera les principaux aspects en jeu et examinera d'un œil critique les initiatives prises par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne dans ce domaine. Il examinera également, en fonction de leur pertinence, les autres normes internationales et les débats qui animent les autres tribunes internationales. Il s'achèvera, enfin, par une présentation des défis et des opportunités permanents et prévus du dividende numérique.

La partie consacrée aux « Reportages connexes », qui fait suite à cet article, donnera une idée du traitement des questions essentielles dans un ensemble choisi d'initiatives juridiques et politiques nationales. La rubrique « Zoom », qui fait également suite à cet article, fournira d'importants éléments de comparaison tirés d'une sélection de politiques, stratégies et expériences réglementaires nationales actuelles.

I. Présentation générale

En Europe, les signaux télévisuels analogiques terrestres ont été et sont généralement transmis sur la bande de fréquence 470-862 MHz, également appelée bande UHF IV et V[7]. Le spectre radioélectrique disponible par suite du passage à la radiodiffusion numérique terrestre (TNT) sur les bandes de fréquences UHF IV et V est qualifié de dividende numérique. La Commission européenne définit le dividende numérique comme le spectre radioélectrique disponible « en dehors des fréquences nécessaires pour assurer les services de diffusion existants dans un environnement entièrement numérique, y compris les obligations existantes de service public[8] ». Cette libération du spectre a pu être obtenue grâce aux signaux télévisuels numériques dont la transmission se révèle être plus efficace que celle de la radiodiffusion analogique. La récente définition des orientations de l'Union européenne en matière de dividende numérique a privilégié l'ouverture de la bande de fréquences 790-862 MHz (la « bande 800 MHz) aux services de communications électroniques (SCE) afin de garantir la mise à disposition de ce spectre radioélectrique aux services sans fil à haut débit[9]. Il n'est cependant pas exclu que d'autres portions du spectre puissent également faire l'objet d'une intervention stratégique et réglementaire. Les interstices non utilisés du spectre, par exemple, qui se situent entre les zones de couverture de la radiodiffusion (également connues sous le nom de « fréquences blanches ») pourraient éventuellement être destinés aux systèmes de radio cognitive, si les conditions techniques nécessaires sont réunies[10].

7) UHF est l'acronyme utilisé pour Ultra Haute Fréquence, c'est-à-dire une gamme d'ondes électromagnétiques d'une certaine fréquence. En Europe, les bandes IV(470-582 MHz) et V(587-862 MHz) dans la gamme UHF sont principalement utilisées pour la radiodiffusion analogique et numérique.

8) Communication de la Commission, « Tirer pleinement parti du dividende numérique en Europe : pour une démarche commune d'utilisation du spectre libéré par le passage au numérique», *op. cit.*, p. 3.

9) Voir la Proposition de la Commission européenne de Décision du Parlement européen et du Conseil établissant le premier programme en matière de politique du spectre radioélectrique. COM(2010)471final. Voir plus loin la partie III.5. Le « haut débit », ou « large bande », désigne une connexion fixe ou mobile à haut débit qui permet la transmission rapide de grandes quantités de données. Source : http://ec.europa.eu/avpolicy/info_centre/a_z/index_fr.htm#b

10) Voir la Communication de la Commission, « Le dividende numérique, source d'avantages sociaux et de croissance économique », *op. cit*. Pour une étude plus approfondie, voir Andrew Stirling, « *White Spaces - the New Wi-Fi ?* », I*nternational Journal of Digital Television*, 2010 vol. 1 n° 1, p. 69 à 83 et Sascha D. Meinrath & Michael Calabrese, « *White Space Devices & the Myths of Harmful Interference* », 11 *N.Y.U. J. Legis. & Pub. Pol'y* 495 (2008).

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

La bande 800 MHz est jugée particulièrement intéressante en raison du parfait équilibre qui existe entre la capacité de transmission, la distance parcourue et la bonne propagation du signal[11]. Du fait de ses caractéristiques, cette bande de fréquences ne présente pas un attrait pour les seuls utilisateurs actuels, essentiellement des radiodiffuseurs télévisuels déjà présents autrefois, mais également pour de nouveaux venus comme les opérateurs de haut débit sans fil[12]. Les autres anciens utilisateurs et/ou les nouveaux arrivants potentiels de cette sous-bande sont notamment ceux qui offrent des services de transport, des services de radiolocalisation, des applications telles que les microphones sans fil, ainsi que des services publics liés à la sécurité et à la sûreté. Comme les fréquences radiophoniques sont une ressource limitée, leur attribution et leur affectation sont de la plus haute importance pour les diverses parties prenantes qui proposent leurs services au moyen du spectre radioélectrique. Outre sa raréfaction, le spectre radioélectrique est également considéré comme un bien public qui peut être exploité à des fins à la fois commerciales et publiques. Son attribution, son affectation et sa gestion représentent par conséquent une tâche complexe qui implique de nombreuses considérations politiques et un vaste éventail de parties prenantes à la fois du secteur public et du secteur privé[13].

Bien que la gestion du spectre relève en principe de la compétence de chaque Etat, elle reste indéniablement soumise à un cadre réglementaire et institutionnel international, et tout particulièrement européen. Le spectre radioélectrique ne s'arrête pas aux frontières nationales et, en l'absence d'une coopération internationale, son exploitation pourrait être gravement perturbée par des interférences transfrontalières. La prochaine partie de cet article examinera le cadre réglementaire et institutionnel à l'échelon à la fois européen et international, afin de rendre compte de la complexité de la gestion du spectre radioélectrique. L'Union européenne fera l'objet d'une attention particulière au vu de son intervention minutieuse sur ces questions. Après la description du cadre réglementaire et institutionnel, nous aborderons les orientations définies par l'UE pour donner un aperçu de la direction qu'elle souhaite prendre en matière de dividende numérique.

II. Cadre institutionnel et réglementaire

1. Conseil de l'Europe

L'intérêt porté par le Conseil de l'Europe au dividende numérique transparaissait jusqu'à présent principalement dans les textes adoptés par le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire (APCE). Cette approche globale se réfère de manière accessoire à divers documents normatifs et à l'objectif plus précis et ciblé de la Déclaration du Comité des Ministres sur l'affectation et la gestion du dividende numérique et l'intérêt général (2008) [14].

1.1. Comité des Ministres

Bien que le terme « dividende numérique » ne soit apparu que récemment, le Conseil de l'Europe avait déjà mis en avant et abordé ses préoccupations de fond sur cette question dans le cadre de ses précédentes activités normatives. La Recommandation Rec(2003)9 du Conseil des Ministres aux Etats membres sur des mesures visant à promouvoir la contribution démocratique et sociale de la radiodiffusion numérique[15] illustre cette position. La partie principale de la Recommandation invite les gouvernements des Etats membres à « préparer les conditions

11) *Analysys Mason,* « *Exploiting the digital dividend – a European approach* », *Final report – Executive summary*, 14 août 2009, p. 9.
12) Voir en particulier l'article 6 de la Proposition de Décision de la Commission européenne établissant le premier programme en matière de politique du spectre radioélectrique, COM(2010)471 final.
13) La Commission européenne évoque dans sa proposition les répercussions dans le domaine de l'économie, de la sécurité, de la santé, de l'intérêt général, de la culture, de la science, de la société, de l'environnement et de la technologie, *ibid.*, p.9.
14) Adoptée le 20 février 2008 ; pour de plus amples informations, voir : IRIS 2008-4/5.
15) Adoptée le 28 mai 2003 ; pour de plus amples informations, voir : IRIS 2005-3/Extra.

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

juridiques et économiques adéquates pour le développement de la radiodiffusion numérique, qui garantissent le pluralisme des services de radiodiffusion et l'accès du public à un choix élargi de programmes divers et de qualité, y compris le maintien et, si possible, l'extension de l'offre de services transfrontières ». Elle envisage la protection ou l'adoption de « mesures positives pour sauvegarder ou promouvoir le pluralisme des médias, afin de rééquilibrer la concentration croissante dans ce secteur ».

L'Annexe à la Recommandation énonce un ensemble de principes fondamentaux applicables à la radiodiffusion numérique, ainsi que les facteurs essentiels à prendre en compte dans le contexte du passage à l'environnement numérique, du point de vu, d'une part, du public et, d'autre part, des radiodiffuseurs (et plus particulièrement des radiodiffuseurs de service public). Conformément à ces principes fondamentaux, il convient que les Etats membres adoptent des stratégies de passage au numérique qui visent à promouvoir « la coopération entre les opérateurs, la complémentarité entre les plateformes, l'interopérabilité des décodeurs, la disponibilité d'une large variété de contenus, y compris une offre de radio et de télévision gratuite, et l'exploitation la plus large des opportunités uniques qu'offre la technologie numérique après le nécessaire réaménagement des fréquences ». Les autorités concernées sont également appelées à favoriser les services régionaux ou locaux dans leur processus d'octroi des licences de services de radiodiffusion numérique.

Comme l'indique son intitulé, la Recommandation Rec(2003)9 (et son Annexe), porte sur la radiodiffusion numérique en général mais accorde toutefois une place de choix à l'intérêt général et au service public. Cette orientation marquée est récurrente dans les activités normatives pertinentes dont le Comité des Ministres est le fer de lance, comme l'illustrent clairement d'autres textes adoptés tels que la Déclaration sur la garantie de l'indépendance du service public de radiodiffusion dans les Etats membres[16] et la Recommandation Rec(2007)3 sur la mission des médias de service public dans la société de l'information[17].

Les préoccupations de fond exprimées dans les textes précités, en particulier la Recommandation Rec(2003)9, présentent une indéniable pertinence pour le passage au numérique en général, mais comme elles privilégient la radiodiffusion, elles ne reprennent pas l'intégralité du débat sur le dividende numérique qui, bien entendu, concerne également des services et des intérêts autres que ceux de la radiodiffusion. Il importe donc de prendre en considération la Recommandation du Conseil des Ministres CM/Rec(2007)16 sur des mesures visant à promouvoir la valeur de service public de l'Internet[18]. En l'espèce, le texte vise essentiellement à mobiliser l'ensemble des parties prenantes concernées pour l'élaboration de mesures visant à la promotion de la valeur de service public de l'Internet. La Recommandation ne se limite par conséquent pas à la radiodiffusion numérique et les autres points qu'elle aborde s'articulent autour de cinq axes principaux: la démocratie, l'accès, l'ouverture, la diversité et la sécurité. Bien que le dividende numérique ne figure dans aucune de ces cinq parties, les principes énoncés par chacune d'entre elles le concerne et peut-être surtout les questions de l'accès et de la diversité.

Comme nous l'avons déjà indiqué, l'intervention la plus directe du Conseil de l'Europe au sujet du dividende numérique reste à ce jour la Déclaration du Comité des Ministres sur l'affectation et la gestion du dividende numérique et l'intérêt général. Cette dernière s'inspire ouvertement de précédentes recommandations pertinentes du Comité des Ministres et tout particulièrement de la Recommandation Rec(2003)9 et de la Recommandation Rec(2007)3. Le préambule de la Déclaration souligne la nécessité de sauvegarder les objectifs essentiels d'intérêt général dans l'environnement numérique et de veiller à ce que les stratégies de passage au numérique et d'affectation et de gestion du spectre parviennent à un juste équilibre entre les objectifs économiques et les objectifs d'intérêt général (comme la promotion du pluralisme et de la diversité culturelle et linguistique, ainsi que l'accès des citoyens aux services audiovisuels). Le préambule admet que le dividende numérique représente pour les radiodiffuseurs une opportunité de «

16) Adoptée le 27 septembre 2006 ; pour de plus amples informations, voir : IRIS 2006-10/5.
17) Adoptée le 31 janvier 2007 ; pour de plus amples informations, voir : IRIS 2007-3/5.
18) Adoptée le 7 novembre 2007 ; pour de plus amples informations, voir : IRIS 2008-2/3.

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

développer et élargir leurs services de manière significative ». Il est également conscient de « l'importance que tous les efforts soient entrepris pour assurer à tous un accès effectif et équitable aux nouveaux services de communication, à l'éducation et au savoir, spécialement dans le but d'éviter l'exclusion numérique et de réduire, ou idéalement, combler le fossé numérique ».

La partie principale de la Déclaration porte sur la nécessité de reconnaitre le caractère public du dividende numérique et de le gérer au mieux dans l'intérêt général. Elle prête également une attention particulière à la promotion « de l'innovation, du pluralisme, de la diversité culturelle et linguistique, et à l'accès du public aux services audiovisuels lors de l'affectation et de la gestion du dividende numérique », tout en prenant en compte les besoins des différents types de radiodiffuseurs et autres médias (à savoir les médias de service public et commerciaux), ainsi que ceux des autres utilisateurs du spectre, actuels ou à venir. Le Conseil de l'Europe, qui se contentait autrefois de limiter essentiellement le débat à la radiodiffusion numérique et aux médias de service public, élargit ainsi considérablement ses paramètres d'intervention à d'autres questions pertinentes. Le troisième et dernier point essentiel de la Déclaration porte sur le bénéfice que la société peut retirer du dividende numérique : « un plus grand nombre de services audiovisuels diversifiés, y compris les services mobiles, une couverture géographique et une capacité d'interactivité potentiellement meilleures, ainsi que de services offrant une technologie de haute définition, une réception mobile, ou un accès plus facile et plus abordable ».

La Déclaration reconnait en outre sans détours la dynamique déterminante des débats de fond sur le dividende numérique, à savoir que chaque Etat est en droit d'adopter une stratégie de passage au numérique différente, et que les initiatives prises au niveau international pour harmoniser l'approche du dividende numérique peuvent par conséquent se heurter à des difficultés de réalisation concrète.

1.2. Assemblée parlementaire

A l'instar du Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire (APCE) préconise avec fermeté et cohérence d'accorder aux médias de service public un rôle central et de promouvoir de manière concertée les valeurs d'intérêt général dans un environnement médiatique en pleine mutation. Dans deux textes récemment adoptés, l'APCE a attiré l'attention sur le dividende numérique au vu de l'importance générale qu'elle accorde à ces deux priorités stratégiques.

En effet, à l'article 7 de sa Recommandation 1855(2009) intitulée « La régulation des services de médias audiovisuels »[19], l'APCE souscrit expressément à la Déclaration du Comité des Ministres sur l'affectation et la gestion du dividende numérique et l'intérêt général. Elle fait remarquer que « [l]ors de la prise de décisions sur l'affectation du spectre des fréquences radio, les Etats membres devraient veiller à équilibrer les besoins en spectre des différentes technologies de radiodiffusion et de télécommunication ». Elle relève par ailleurs qu'il « serait particulièrement judicieux de se pencher sur la question de la disponibilité du spectre pour les pays non membres de l'Union européenne et, pour ce qui concerne tous les pays, sur la manière d'affecter les ressources en spectre afin d'optimiser les possibilités pour les radiodiffuseurs de service public ».

A l'article 8 de sa Recommandation 1878 (2009), intitulée « Le financement de la radiodiffusion de service public »[20], l'APCE fait à nouveau expressément référence à la Déclaration du Comité des Ministres sur le dividende numérique et l'intérêt général et à d'autres recommandations pertinentes du Comité des Ministres. L'article 16.4 fait état de la nécessité « [d']assurer l'affectation aux radiodiffuseurs de service public d'un spectre suffisant de fréquences radio lors de la transition vers le numérique et après l'arrêt de la radiodiffusion analogique », conformément à la Déclaration du Comité des Ministres sur l'affectation et la gestion du dividende numérique et l'intérêt général. L'Assemblée parlementaire invite les « parlements de l'ensemble des Etats membres » du Conseil de l'Europe à veiller à la réalisation de cet objectif.

19) Adoptée le 27 janvier 2009 ; pour de plus amples informations, voir : IRIS 2009-3/3.
20) Adoptée le 25 juin 2009, pour de plus amples informations, voir : IRIS 2009-8/4.

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

Les éléments qui précèdent permettent de conclure que l'approche de l'APCE est dans l'ensemble conforme à celle du Comité des Ministres. Les caractéristiques essentielles de ces deux approches mettent clairement l'accent sur l'importance des valeurs d'intérêt général et des activités de service public.

2. Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

Le Bureau du Représentant pour la liberté des médias de l'OSCE a également manifesté son intérêt à l'égard de plusieurs points essentiels abordés dans le débat sur le dividende numérique. Le rapport *Guide to the Digital Switchover* [21] (Guide du passage au numérique), commandé par ses soins, a été publié début 2010. Il met l'accent sur les « dispositions légales (modifications apportées à la législation en vigueur, nouveaux textes de loi ou autres instruments juridiques) et les interventions réglementaires qui sont nécessaires pour permettre et encourager la numérisation et les modalités de sa gestion[22] ». Ce faisant, le Guide examine une sélection « d'exemples pratiques du passage au numérique et formule des recommandations adéquates, et présente les bonnes et mauvaises pratiques en la matière[23] ». Le dividende numérique n'est cependant pas traité de manière distincte dans ce guide.

3. Plateforme européenne des instances de régulation (EPRA)

Le passage au numérique et le dividende numérique figurent avec une régularité croissante à l'ordre du jour de la Plateforme européenne des instances de régulation (EPRA)[24]. Cette situation ne tient pas uniquement aux questions relative à l'octroi de licence suscitées par le passage au numérique, mais également aux nouveaux défis réglementaires que représentent les services interactifs dont la télévision numérique facilite l'existence. Les questions pertinentes en la matière ont été abordées au cours d'un certain nombre de réunions de l'EPRA organisées ces dernières années. Lors de la 26e réunion de l'EPRA en 2007, ces questions ont été traitées en profondeur dans le cadre du débat sur « Les défis réglementaire du futur numérique ». Le document de travail pertinent de cette réunion définissait de manière précise et complète le contexte technique et réglementaire, ainsi que les objectifs et les avantages de l'engagement en faveur du dividende numérique[25]. Il offre également une vue d'ensemble des évolutions en la matière à l'échelon international et national.

4. Mandataires spéciaux d'organisations intergouvernementales (OIG) pour la liberté d'expression

Les quatre mandataires spéciaux d'OIG pour la protection de la liberté d'expression, c'est-à-dire le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la protection et la promotion du droit à la liberté d'opinion et d'expression, le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, le Rapporteur spécial de l'OEA[26] sur la liberté d'expression et le Rapporteur spécial de la CADHP[27] sur la liberté d'expression, procèdent chaque année à l'adoption de déclarations conjointes. Le thème de ces déclarations

21) Katrin Nyman-Metcalf et Andrei Richter, *Guide to the Digital Switchover*, rapport commandé par le Bureau du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, mars 2010 ; pour de plus amples informations, voir IRIS 2010-4/1.
22) *Ibid.*, p. 14.
23) *Ibid.*
24) **Deirdre Kevin**, *« Plenary session: Regulatory Challenges of the Digital Future: Including the impact of the new telecom regulatory package on broadcasting and frequency issues », Background Paper, EPRA/2007/13* et *« WG II: Current Status & Problems of Digital TV and Radio Implementation », Information Paper, EPRA/2007/11,* 26e réunion de l'EPRA, Sofia, 3-5 octobre 2007 et *« WG III: Regulatory Approach to Digital TV – Experiences and Lessons Learned », Information paper on status of digital television, EPRA/2008/12*, 28e réunion de l'EPRA, Dublin, 29-31 octobre 2008.
25) Deirdre Kevin, *« Plenary session: Regulatory Challenges of the Digital Future: Including the impact of the new telecom regulatory package on broadcasting and frequency issues »*, *op. cit*.
26) Organisation des Etats américains.
27) Commission africaine des droits de l'homme et des peuples.

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

conjointes varie d'une année à l'autre et offre un aperçu captivant des priorités thématiques actuelles de l'exercice concret du droit à la liberté d'expression. Bien que ces déclarations ne soient pas officiellement contraignantes, « étant donné qu'elles sont émises par des mandataires chargés de défendre la liberté d'expression et nommés par des organisations intergouvernementales, elles font autorité en ce qui concerne l'application des garanties internationales relatives à la liberté d'expression dans quelque domaine que ce soit »[28]. Ces dernières années, deux déclarations conjointes ont porté sur le dividende numérique et sur des questions connexes.

Dans le préambule de leur Déclaration conjointe sur la diversité de la radiodiffusion, adoptée fin 2007[29], les mandataires spéciaux soulignaient « le caractère complexe de la diversité, qui englobe la diversité des sociétés (type de médias) et des sources (propriété des médias), ainsi que la diversité de contenu (production de médias) ». La partie de la Déclaration conjointe intitulée « Diversité des sociétés de médias » indique :

> Il convient de tenir compte des répercussions sur l'accès aux médias et sur les différents types de radiodiffuseurs lors de la planification de la transition de la radiodiffusion analogique vers le numérique. A ce titre, un plan précis du passage au numérique qui favorise, au lieu de la limiter, la radiodiffusion d'intérêt général. Des mesures devraient être prises pour veiller à ce que le coût de la transition vers le numérique ne soit pas un frein à la capacité d'action des radiodiffuseurs communautaires. Lorsque cela s'avère nécessaire, il convient d'envisager de réserver l'utilisation à moyen terme d'une partie du spectre à la radiodiffusion radiophonique analogique. Une portion au moins du spectre libéré grâce au « dividende numérique » devrait en effet être réservée à la radiodiffusion.

Dans leur longue Déclaration conjointe de 2010, intitulée *Ten Key Challenges to Freedom of Expression in the Next Decade* (« Dix défis clés pour la liberté d'expression au cours de la prochaine décennie »), les mandataires spéciaux d'OIG se sont déclarés particulièrement préoccupés par le « risque que les avantages tirés du passage aux fréquences numériques profiteront principalement aux radiodiffuseurs existants et à d'autres utilisations comme les télécommunications, au détriment d'une plus grande diversité, d'une meilleure accessibilité et des médias d'intérêt général »[30]. Cette inquiétude est exprimée dans la partie de la Déclaration conjointe consacrée aux « Pressions commerciales » qui « menacent la capacité des médias à diffuser des contenus d'intérêt général, dont la production est bien souvent onéreuse ».

Il est par conséquent clair que l'intérêt des mandataires spéciaux d'OIG pour le dividende numérique est profondément enraciné dans le souci de préserver et de promouvoir les contenus d'intérêt général et, plus généralement, la diversité de contenu garantie par les activités des médias.

5. Union internationale des télécommunications (UIT)

A l'échelon mondial, l'Union internationale des télécommunications (UIT), une agence des Nations Unies, joue un rôle fondamental dans la gestion et la coordination du spectre radioélectrique[31]. L'UIT, notamment, attribue les fréquences du spectre radioélectrique

28) Toby Mendel, « Déclaration conjointe adoptée en 2007 par les quatre mandataires spéciaux pour la protection de la liberté d'expression », IRIS 2008-4/2.

29) Déclaration conjointe sur la diversité de la radiodiffusion du Rapporteur spécial de l'ONU pour la liberté d'opinion et d'expression, du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, du Rapporteur spécial de l'OEA pour la liberté d'expression et du Rapporteur spécial de la Commission africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) pour la liberté d'expression, 12 décembre 2007, pour de plus amples informations, voir IRIS 2008-4/2.

30) *Tenth Anniversary Joint Declaration: Ten Key Challenges to Freedom of Expression in the Next Decade by the United Nations (UN) Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) Representative on Freedom of the Media, the Organization of American States (OAS) Special Rapporteur on Freedom of Expression and the African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR) Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information*, 3 février 2010, paragraphe 6(c) ; pour de plus amples informations, voir IRIS 2010-5/1.

31) Pour consulter la Constitution et la Convention de l'UIT, voir : http://www.itu.int/net/about/basic- texts/index.aspx

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

et enregistre les affectations des fréquences[32]. S'agissant de la gestion du spectre, le secteur des radiocommunications de l'UIT (UIT-R) est chargé des questions relatives aux radiocommunications. Son principal objectif consiste à garantir « l'utilisation rationnelle, équitable, efficace et économique du spectre des fréquences radioélectriques par tous les services de radiocommunications[33]». Afin d'y parvenir, l'UIT met en œuvre un Règlement des radiocommunications et des accords régionaux juridiquement contraignants, dans le but de définir les modalités d'attribution et d'exploitation du spectre radioélectrique sans brouillages préjudiciables[34] entre les services de communications radiophoniques[35]. Ces instruments peuvent faire l'objet d'une révision dans le cadre d'une Conférence mondiale des radiocommunications (CMR) ou d'une Conférence régional des radiocommunications (CRR)[36]. Bien que l'ensemble des Etats membres de l'UE soient des membres indépendants de l'UIT, la Commission européenne représente les intérêts de l'Union auprès de l'UIT en sa qualité de membre du secteur dépourvu de droit de vote[37].

Afin de faciliter les nouvelles utilisations du spectre radioélectrique disponible à la suite du passage au numérique, l'UIT-R a révisé le Règlement des radiocommunications lors de la dernière CMR qui s'est tenue en 2007 (CMR-07)[38]. La bande 800 MHz a ainsi été identifiée et attribuée aux services mobiles à haut débit autres que la radiodiffusion en premier lieu pour la Région 1[39] à compter du 17 juin 2015. L'Accord régional (GE-06), conclu avant la révision du Règlement des radiocommunications, fixait au 17 juin 2015 la fin de la période de transition de la radiodiffusion analogique au numérique[40]. Après cette date, les Etats ne seront plus tenus de protéger les services de radiodiffusion analogique provenant de pays voisins, notamment sur la bande 800 MHz. L'Accord GE-06 établit également un plan de fréquence qui attribue, grâce à la norme DVB-T[41], les bandes UHF IV et V à la télévision numérique terrestre[42].

Ces évolutions ont créé le cadre international nécessaire à la mise en place des services mobiles à haut débit autres que la radiodiffusion sur la bande 800 MHz. Dans la mesure où les conférences mondiales des radiocommunications sont uniquement organisées tous les trois ou quatre ans, la prochaine CMR qui se tiendra en 2012 (CMR-12) sera cruciale pour l'élaboration complémentaire d'un cadre international régissant le dividende numérique[43].

---

32) Article 1.2 (a) de la Constitution de l'UIT.
33) Article 12.1 (1) de a Constitution de l'UIT.
34) Conformément à l'article 2(2)(b) de la Directive « autorisation », « 'brouillage préjudiciable': le brouillage qui compromet le fonctionnement d'un service de radionavigation ou d'autres services de sécurité ou qui, de toute autre manière, altère gravement, entrave ou interrompt de façon répétée le fonctionnement d'un service de radiocommunications utilisé conformément à la réglementation communautaire ou nationale applicable ».
35) Les dispositions combinées des articles 4 et 54.1 de la Constitution de l'UIT. Les attributions de fréquences figurent dans le Tableau d'attribution des fréquences (article 5 des dispositions relatives aux radiocommunications).
36) Article 13 de la Constitution de l'UIT ; articles 7 et 9 de la Convention de l'UIT.
37) Christian Koenig *et al.* (Eds.), *EC Competition and Telecommunications Law* (2nd Edition), *(Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2009)*, p. 582.
38) Voir le site officiel de l'UIT pour les documents relatifs à la CMR-07 (abonnement/service payant) : www.itu.int
39) La Région 1 englobe l'Europe, l'Afrique, le Moyen-Orient, l'Ouest du Golfe persique y compris l'Irak, les pays de l'ancienne Union soviétique et la Mongolie.
40) L'accord GE-06, applicable aux Régions 1 et 3, a été adopté au cours de la CRR qui s'est tenue à Genève en 2006.
41) DVB-T est la norme technique appliquée à la télévision terrestre telles que définie par le Projet DVB (*Digital Video Broadcasting*), consortium qui compte, entre autres, des radiodiffuseurs, des professionnels du secteur, des opérateurs de réseaux, des développeurs de logiciels et des instances de régulations. Voir également : www.dvb.org
42) « Actes finals de la Conférence régionale des radiocommunications chargée de planifier le service de radiodiffusion numérique de Terre dans certaines parties des Régions 1 et 3, dans les bandes de fréquences 174-230 MHz et 470-862 MHz (CRR-06) », Genève 2006 ; voir également : Nicola Weißenborn, « L'accès aux fréquences de la radiodiffusion », IRIS *plus* 2007-2, p. 4.
43) Article 13.3 de la Constitution de l'UIT. Voir le site officiel de la CMR-12 : http://www.itu.int/ITU-R/index.asp?category=conferences&rlink=wrc-12&lang=fr

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

6. Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications

Au niveau régional, la Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications (CEPT) offre une tribune européenne pour les questions relatives à la réglementation du secteur des télécommunications et des postes[44]. La CEPT a été créée en 1959 par les administrations des postes et des télécommunications de 19 pays européens, qui étaient à l'époque en situation de monopole, dans le cadre de l'« Arrangement instituant la Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications » (Arrangement CEPT)[45]. Il s'agit là d'une organisation régionale qui exerce son activité de manière indépendante tout en coopérant avec l'Union européenne[46]. La CEPT compte actuellement 48 pays membres, dont l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne.

L'un des principaux objectifs de la CEPT consiste à promouvoir « la poursuite de la stimulation de l'harmonisation européenne, entre autres du spectre des fréquences radioélectriques, en mettant l'accent sur la coopération concrète entre les pays européens afin de contribuer à une harmonisation européenne des réglementations »[47]. Pour ce faire, la CEPT est habilité à adopter des recommandations non contraignantes, à prendre des décisions concernant son propre mode opératoire et à établir des arrangements spéciaux pour parvenir à certains engagements[48]. Les fonctions de la CEPT sont réparties entre l'Assemblée, le Bureau européen des radiocommunications (BER) et plusieurs comités, dont le Comité des communications électroniques (CCE)[49]. Aux fins de cet article, seul ce dernier sera brièvement examiné, dans la mesure où, d'une part, le CCE a pour principale mission d'adopter des mesures visant à harmoniser l'utilisation efficace du spectre radioélectrique et, d'autre part, il dispose d'un groupe de travail qui est spécifiquement chargé de l'élaboration des mesures d'harmonisation techniques relatives au dividende numérique[50].

Le CCE peut mettre au point ce qu'il qualifie de « livrables », parmi lesquels les Décisions du CCE et les rapports de la CEPT. Les décisions prises par le CCE correspondent à des mesures relatives à d'importantes questions d'harmonisation qui, en principe, ne sont pas juridiquement contraignantes pour les Etats membres sauf s'ils s'engagent volontairement à appliquer ces décisions du CCE. Les rapports de la CEPT représentent la version définitive d'études réalisées par le CCE à la demande de la Commission européenne[51]. Le CCE a élaboré deux types de livrables évoqués plus haut qui portent sur la question du dividende numérique. Comme nous l'avons déjà indiqué, la CEPT coopère avec la Commission européenne pour ce qui est de la gestion du spectre. Elles ont toutes deux signé un mémorandum d'accord en 2004 qui énonce les principes de leur coopération[52]. Au titre de l'article 4 de la Décision relative au spectre radioélectrique, la Commission européenne a donné mandant à la CEPT d'élaborer « des mesures techniques d'application » relatives à l'harmonisation de l'attribution des fréquences radioélectriques et à la disponibilité des informations[53]. De plus, la Commission européenne est habilitée à rendre contraignantes pour les Etats membres les mesures préconisées par la CEPT dans le cadre de son mandat[54].

---

44) Nicola Weißenborn, « L'accès aux fréquences de la radiodiffusion », *op. cit.*, p. 4.
45) Arrangement de la CEPT (dernière révision en avril 2009) ; disponible sur : http://www.cept.org/.
46) Article 2 de l'Arrangement de la CEPT.
47) Article 4 de l'Arrangement CEPT.
48) Article 8.1 de l'Arrangement CEPT.
49) Voir le site officiel de la CEPT pour l'organigramme et de plus amples informations sur les missions respectives de l'Assemblée et du BER.
50) Voir la page Web du *Task group* (TG4) sur : http://www.ero.dk/TG4?mid=58898BA5-D86D-4444-A6CF-0C2B7BD6A0EB&frames=no
51) Article 10.1, article 10.2 (combiné à l'article 12) et article 10.6, Règlement du Comité des communications électroniques (et ses entités subordonnées), 8e édition, octobre 2009.
52) *Memorandum of Understanding Between the European Commission and the European Conference of Postal and Telecommunications Administrations (CEPT)*, 30 janvier 2004, disponible sur : http://www.cept.org/DED471D2-A68C-4577-AD70-1F01EF3C9A72?frames=no&.
53) Décision n° 676/2002/EC du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire pour la politique en matière de spectre radioélectrique dans la Communauté européenne (décision « spectre radioélectrique »).
54) Article 4.3 de la Décision spectre radioélectrique. Voir également le considérant 13 de la Décision spectre radioélectrique.

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

Sur la base de deux mandats délivrés par la Commission européenne, la CEPT a mené plusieurs études pour définir les conditions techniques applicables à la bande 800 MHz optimisée pour les réseaux de communications mobiles/fixes[55]. En conséquence, la CEPT a procédé à l'adoption de plusieurs rapports dans lesquels figurent les conclusions des études[56]. C'est ainsi qu'a finalement été adoptée la Décision du CCE sur les modalités techniques et réglementaires harmonisées de la bande 800 MHz qui définissent les dispositions prises en matière de fréquences et les caractéristiques techniques de cette bande[57]. Cette décision du CCE fixe les conditions techniques ordinaires et minimales (moins restrictives) de l'utilisation de la bande 800 MHz, dès lors qu'un Etat membre affecte cette bande de fréquence à des réseaux de communications mobiles et/ou fixes. Ainsi, même si des pays adoptent cette décision du CCE, ils ne sont pas pour autant tenus de respecter ces conditions techniques tant que cette bande de fréquence est utilisée pour des services de radiodiffusion. A ce jour, seules l'Allemagne, la Slovénie, la France (en partie) et la Suisse ont mis en œuvre cette décision du CCE[58].

Ces livrables de la CEPT fournissent la base technique de la Décision de la Commission européenne, récemment adoptée, qui fixe les conditions techniques de la future utilisation de la bande 800 MHz pour les réseaux de communications électroniques de faible et moyenne puissance[59].

7. Union européenne

Le « Paquet Télécom »[60] de 2002 et tout particulièrement la Décision « spectre radioélectrique »[61], établissent le cadre réglementaire visant à coordonner les approches politiques et à harmoniser les conditions relatives à la disponibilité et à l'utilisation efficace du spectre radioélectrique au sein de l'Union européenne[62]. Dans le contexte de la récente réforme[63] du Paquet Télécom, le cadre réglementaire des réseaux de communications électroniques (RCE) et des services de

55) « La Commission donne mandat à la CEPT pour les considérations techniques relatives aux options d'harmonisation applicables au dividende numérique », 30 janvier 2007 DG INFSO/B4 et « Projet de second mandat donné à la CEPT pour les considérations techniques relatives aux options d'harmonisation applicables au dividende numérique », 3 avril 2008.
56) Les rapports pertinents peuvent être consultés sur : http://www.erodocdb.dk/doks/doccategory.aspx?doccatid=16
57) Décision du CCE sur les modalités harmonisées applicables aux réseaux de communications mobiles/fixes de la bande 790 - 862 MHz, (ECC/DEC/(09)03), 30 octobre 2009. Voir: http://www.ero.dk, la rubrique *ECC Activities/Public consultations on ECC Decisions/Recommendations and Reports*.
58) Voir : http://www.erodocdb.dk/doks/implement_doc_adm.aspx?docid=2324 (dernière connexion : 10 septembre 2010).
59) Décision de la Commission 2010/267/UE du 6 mai 2010 sur l'harmonisation des conditions techniques d'utilisation de la bande de fréquences 790-862 MHz pour les systèmes de Terre permettant de fournir des services de communications électroniques dans l'Union européenne, JO L 117/95.
60) Directive 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (Directive « cadre »), Directive 2002/19/CE relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion (Directive « accès »), Directive 2002/20/CE relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (Directive « autorisation »), Directive 2002/58/CE concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (Directive « vie privée et communications électroniques »).
61) Décision n° 676/2002/CE relative à un cadre réglementaire pour la politique en matière de spectre radioélectrique dans la Communauté européenne (Décision « spectre radioélectrique »).
62) Pour une vue d'ensemble du Paquet Télécom de 2002, voir : Nico van Eijk, « Nouvelle réglementation européenne en matière de communication », IRIS *plus* 2003-2 ; Nico van Eijk, « *Comments on Electronic Communications Regulatory Framework* », dans Oliver Castendyk, Egbert Dommering & Alexander Scheuer, Eds., *European Media Law* (Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2008), p. 1111 and Nico van Eijk, « *Comments on Directive 2002/21/EC – 'Framework Directive' and Directive 2002/20/EC – 'Authorization Directive': Allocation of Frequencies for Broadcasting* », in *ibid.*, p. 1153.
63) Directive 2009/140/CE modifiant les Directives 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, 2002/19/CE relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion, et 2002/20/CE relative à l'autorisation des réseaux et services de communications électroniques (Directive « mieux légiférer ») ; Directive 2009/136/CE modifiant la Directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques, la Directive 2002/58/CE concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques et le règlement (CE) n° 2006/2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs (Directive « droits de citoyens ») ; Règlement (CE) n° 1211/2009 instituant l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) ainsi que l'Office.

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

communications électroniques (SCE) a été révisé à plusieurs égards en ce qui concerne la gestion du spectre radioélectrique et, par conséquent, le dividende numérique[64].Ce cadre repose sur un mécanisme de coopération qui concerne principalement la Commission européenne et les Etats membres[65]. Ces derniers sont représentés par le Comité du spectre radioélectrique et le Groupe pour la politique en matière de spectre radioélectrique, dont il sera question ci-dessous (voir plus loin les articles I.7.1.1 et I.7.1.2). Il importe que le cadre de l'Union européenne se montre cohérent par rapport aux travaux de l'UIT et d'autres organisations internationales, comme le CEPT, et les prenne dûment en compte[66].

Les prochains paragraphes présentent brièvement les textes de loi et les instances de régulation concernées par le débat sur le dividende numérique.

7.1. Décision « spectre radioélectrique »

La Décision « spectre radioélectrique » établit un mécanisme de coopération entre la Commission européenne et les Etats membres par l'intermédiaire du Comité du spectre radioélectrique (CSR) et du Groupe pour la politique en matière de spectre radioélectrique (GPSR)[67]. Le GPSR a été institué dans le cadre d'une Décision distincte de la Commission (voir plus loin le point I.7.1.2) [68]. L'objectif premier de la Décision « spectre radioélectrique » consiste à mettre en place un « cadre d'orientation et un cadre juridique dans la Communauté afin d'assurer une coordination des politiques et, le cas échéant, l'harmonisation des conditions relatives à la disponibilité et à l'utilisation efficace du spectre radioélectrique nécessaire pour l'instauration et le fonctionnement du marché intérieur »[69]. Bien que la Commission fasse référence à plusieurs procédures pour atteindre cet objectif, son principal instrument reste sa capacité à adopter des mesures d'application techniques contraignantes permettant de garantir « l'harmonisation des conditions relatives à la disponibilité et à l'utilisation efficace du spectre radioélectrique, ainsi que la disponibilité des informations relatives à l'utilisation du spectre radioélectrique[70] ». En créant ce cadre réglementaire communautaire, la Décision « spectre radioélectrique » fait référence à un large éventail de facteurs qui devraient être pris en compte, comme les aspects économiques, de sécurité, sanitaires, d'intérêt public, de liberté d'expression, culturels, scientifiques, sociaux et techniques[71]. En outre, selon le troisième considérant, la politique d'utilisation du spectre radioélectrique devrait également contribuer à la liberté et au pluralisme des médias. Il relève par ailleurs la nécessité d'assurer une approche coordonnée des intérêts de l'UE dans les négociations internationales lorsque l'utilisation du spectre radioélectrique a une incidence sur les politiques de l'Union européenne[72].

7.1.1. Comité du spectre radioélectrique[73]

Le Comité du spectre radioélectrique (CSR), institué en vertu de l'article 3 de la Décision « spectre radioélectrique », assiste la Commission européenne dans l'élaboration et l'adoption des mesures d'application techniques contraignantes précitées. Cette instance consultative se concentre principalement sur les aspects techniques de l'harmonisation du spectre[74].

---

64) Pour un examen général de la révision du Paquet Télécom de l'UE et de ses répercussions sur les services de médias audiovisuels, voir Sebastian Schweda, « *Révision du 'Paquet Télécom' : un nouvel élan pour les médias audiovisuels ?* », IRIS *plus* 2009-10.
65) Christian Koenig *et autres.*, Eds., *EC Competition and Telecommunications Law* (2nd Edition), *op. cit.*, p. 588.
66) Considérant 30, Directive « mieux légiférer » ; Article 1.3, Décision « spectre radioélectrique ».
67) Article 4, Décision « spectre radioélectrique ».
68) Décision de la Commission du 26 juillet 2002, instituant un groupe pour la politique en matière de spectre radioélectrique, 2002/622/CE, modifiée par la Décision de la Commission du 16 décembre 2009, 2009/978/UE.
69) Article 1, Décision « spectre radioélectrique ».
70) Articles 1.2 et 4.1, Décision « spectre radioélectrique ».
71) Article 1.2 (a), Décision « spectre radioélectrique ».
72) Article 1.2 (d), Décision « spectre radioélectrique ».
73) Des informations sur les activités du CSR peuvent être obtenues sur : http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/radio_spectrum/manage/eu/rsc/index_en.htm
74) Article 3, Décision « spectre radioélectrique ». Décision du Conseil 1999/468/CE (Décision comitologie), telle que modifiée par la Décision du Conseil 2006/512/CE.

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

Conformément au projet de Programme d'activités du CSR pour l'année 2010, le CSR aidera les Etats membres et la Commission européenne à tirer le meilleur parti des négociations relatives au dividende numérique lors de la prochaine CMR en 2012 (CMR-12) [75].

7.1.2. Groupe pour la politique en matière de spectre radioélectrique[76]

Le Groupe pour la politique en matière de spectre radioélectrique (GPSR) se compose d'un expert gouvernemental pour chaque Etat membre, ainsi que d'un représentant de la Commission européenne. Des tiers ayant le statut d'observateurs, comme la CEPT, le Parlement européen ou des Etats de l'EEE, peuvent également être conviés aux réunions du GPSR [77].

La mission du GPSR consiste à assister la Commission et à lui prodiguer des conseils sur les questions relatives à la politique du spectre, sur la coordination des politiques et sur l'harmonisation des conditions relatives à la disponibilité et à l'utilisation efficace du spectre radioélectrique[78]. Il assiste et conseille la Commission européenne pour l'élaboration des propositions de textes de loi établissant des programmes pluriannuels en matière de politique du spectre radioélectrique. Le GPSR aide également la Commission européenne à élaborer des propositions d'objectifs communs visant à garantir les intérêts de l'Union européenne au sein d'organisations internationales, comme l'UIT[79]. Le GPSR prend en considération les aspects économiques, politiques, culturels, stratégiques, sanitaires et sociaux, ainsi que les divers besoins des utilisateurs du spectre radioélectrique afin de parvenir à un équilibre à la fois juste, non discriminatoire et proportionné entre les différents intérêts en jeu[80].

Bien que plusieurs avis rendus par le GPSR au cours de ces deux dernières années portent sur des questions ayant trait au dividende numérique, seuls l'Avis du GPSR spécifiquement consacré au dividende numérique (RSP09-291) et le récent Avis du GPSR sur le Programme en matière de politique du spectre radioélectrique (RSPG10-330) seront examinés ultérieurement lorsque nous traiterons des évolutions politiques[81].

7.2. Directive « cadre » et Directive « autorisation »[82]

Les principes réglementaires généraux de la gestion du spectre radioélectrique sont également établis par la Directive « cadre » et la Directive « autorisation », telles que modifiées par la Directive « mieux légiférer ». Du fait des modifications apportées par la Directive « mieux légiférer », les deux directives ont pris de l'importance en établissant les principes réglementaires qui régissent la gestion du spectre radioélectrique au sein de l'Union européenne[83]. Les principes essentiels énoncés par ces deux directives traduisent l'objectif général d'une harmonisation et d'une libéralisation coordonnée de la gestion du spectre radioélectrique tout en reconnaissant que ces

75) http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/radio_spectrum/manage/eu/rsc/rsc_subsite/meeting_planning/index_en.htm
76) Des informations sur les activités du GPSR peuvent être obtenues sur : http://rspg.ec.europa.eu/.
77) Articles 3 et 4, Décision de la Commission 2002/622/CE, telle que modifiée par la Décision de la Commission 2009/978/UE.
78) Article 2 de la Décision 2002/622/CE telle que modifiée par la Décision 2009/978/UE.
79) Article 2, Décision de la Commission 2009/978/UE combiné avec l'article 8a.3 et l'article 8a.4 de la Directive « cadre ».
80) Considérant 4, Décision de la Commission 2002/622/CE, telle que modifiée par la Décision de la Commission 2009/978/UE.
81) Les avis pertinents du GPSR qui ont été adoptés sont les suivants : *RSPG Opinion on the EU Spectrum Implications of Switchover to Digital Broadcasting, RSPG04-55,* 19 novembre 2004 ; *RSPG Opinion on WAPECS,* RSPG05-102, 23 novembre 2005 ; *RSPG Opinion on Multimedia Services*, RSPG06-143, 25 octobre 2006 *; RSPG Opinion on the EU Spectrum Policy Implications of the Digital Dividend*, RSPG07-161, 14 février 2007; *RSPG Opinion on the Digital Dividend*, RSPG09-291, 18 septembre 2009 ; *RSPG Opinion on the Preparation of ITU World Radiocommunication Conferences* RSPG09-294, 5 novembre 2009 ; *RSPG Opinion on the Main themes of WRC-12 of interest for EU- Wide support*, RSPG09-295, 5 novembre 2009.
82) Directive 2002/21/CE (Directive « cadre »), modifiée par la Directive 2009/140/CE (Directive « mieux légiférer ») ; Directive 2002/20/CE (Directive « autorisation »), modifiée par la Directive 2009/140/CE (Directive « mieux légiférer »).
83) Voir le nouvel article 8a et l'article 9 modifié de la Directive « cadre » telle que modifiée, ainsi que les considérants de la Directive « mieux légiférer ».

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

fréquences radioélectriques sont une ressource publique limitée dont l'intérêt social, culturel et économique est considérable[84]. Il importe que toute forme d'intervention réglementaire se limite pour l'essentiel au strict minimum nécessaire pour éviter les risques d'interférences préjudiciables[85]. Cependant, pour ce qui est des intérêts précités, le considérant 24 de la Directive « mieux légiférer » déclare expressément, entre autres, que les objectifs de diversité culturelle et de pluralisme des médias, ainsi que de cohésion sociale et territoriale devraient être pris en considération dans le cadre de la gestion du spectre.

Le considérant 26 de la Directive « mieux légiférer » présente une importance particulière pour le dividende numérique. Il énonce de manière explicite que le passage de la radiodiffusion analogique au numérique accroit la disponibilité du spectre radioélectrique dans l'Union européenne et reconnait parallèlement que la situation propre à chaque Etat membre devrait être prise en compte. A ce titre, le considérant 9 est également pertinent dans la mesure où il reconnait qu'un accès plus aisé au spectre radioélectrique facilite le développement des services à haut débit dans les régions reculées et permet donc de s'attaquer au problème des différences territoriales en matière de haut débit au sein de l'Union européenne (également qualifié de « fracture numérique »). Le dividende numérique pourrait par conséquent jouer un rôle dans le développement des services à haut débit dans les régions reculées en augmentant la capacité du spectre radioélectrique et par là-même l'accès à ce dernier. La seule augmentation de la disponibilité du spectre radioélectrique n'est cependant probablement pas suffisante pour réduire la fracture numérique. La mise en place d'un seuil minimal d'accès au spectre radioélectrique est également impérative.

Dans ce contexte, il convient à présent d'examiner un certain nombre de considérations essentielles aux yeux des décideurs politiques des Etats membres et de l'Union européenne pour déterminer l'utilisation du dividende numérique.

7.2.1. Une stratégie coordonnée de gestion du spectre

L'un des principaux objectifs de la réforme est de parvenir à un espace d'information européen unique grâce à une stratégie efficace et coordonnée de gestion du spectre[86]. Le considérant 28 de la Directive « mieux légiférer » énonce que « la planification stratégique, la coordination et, si nécessaire, l'harmonisation au niveau communautaire peuvent contribuer à garantir que les utilisateurs du spectre retirent tous les avantages offerts par le marché intérieur et que les intérêts de l'Union européenne sont efficacement défendus au niveau mondial ».

Bien que la gestion du spectre radioélectrique relève de la compétence des Etats membres, il importe qu'elle respecte les objectifs généraux et les principes réglementaires prévus aux articles 8 et 8a de la Directive « cadre », telle que modifiée par la Directive « mieux légiférer »[87]. L'insertion de l'article 8a de la Directive « cadre » contribue à une approche coopérative de gestion du spectre entre la Commission européenne et les Etats membres. La poursuite de cet objectif de coopération impose désormais aux Etats membres de tenir compte d'un large éventail de facteurs, comme l'économie, la liberté d'expression et les aspects culturels, sociaux et techniques. La mise en place d'un nouvel instrument légal en vue d'élaborer et de coordonner de manière stratégique une politique européenne du spectre, le programme pluriannuel en matière de politique du spectre radioélectrique (PPSR), représente sans doute l'étape la plus décisive en direction d'une approche plus cohérente de la politique en matière de spectre radioélectrique.

Au titre de l'article 8a de la Directive « cadre », la Commission européenne peut soumettre, au Parlement européen et au Conseil, un PPSR qui définit les orientations et les objectifs de la planification stratégique et de l'harmonisation de l'utilisation du spectre. La portée de

84) Considérant 24, Directive « mieux légiférer » ; article 9 de la Directive « cadre », telle que modifiée par la Directive « mieux légiférer ».
85) Considérant 31, Directive « mieux légiférer ».
86) Considérant 3, Directive « mieux légiférer ».
87) Article 8.1 et article 9.1, Directive « cadre ».

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

ces orientations et objectifs se limite à « la disponibilité et l'utilisation efficace du spectre radioélectrique nécessaires à l'établissement et au fonctionnement du marché intérieur des communications électroniques » et, si besoin est, « à l'harmonisation des procédures pour l'octroi d'autorisations générales ou de droits individuels d'utilisation de radiofréquences, si nécessaire, pour surmonter les entraves au marché intérieur »[88]. En outre, le PPSR doit respecter les dispositions et principes communs de la Directive « cadre » et d'autres directives qui figurent dans le Paquet Télécom, comme le principe de neutralité de la technologie et des services examiné ci-après[89]. La Commission européenne peut, en complément du PPSR, proposer des objectifs généraux communs au Parlement européen et au Conseil afin d'assurer la coordination effective des intérêts de l'Union européenne au sein d'organisations internationales, comme l'UIT[90].

La Commission européenne a étendu le rôle consultatif du GPRS en lui conférant de nouvelles compétences au titre du nouvel article 8a de la Directive « cadre ». En conséquence, elle doit tenir « le plus grand compte » de l'avis du GPRS lors d'une proposition de PPSR ou d'objectifs généraux communs[91]. Le GPSR a récemment rendu son Avis sur le Programme en matière de politique du spectre radioélectrique qui est examiné plus loin dans la partie Orientations politiques. La Commission européenne a également organisé des consultations publiques sur le contenu possible du PPSR[92]. Cette initiative a abouti à la récente adoption par la Commission européenne d'une Proposition de décision établissant le premier programme en matière de politique du spectre radioélectrique qui aborde également le débat sur le dividende numérique[93].

7.2.2. Principe de neutralité de la technologie et des services

Afin d'accroitre la flexibilité de la gestion du spectre et son accès, la Directive « mieux légiférer » intègre le principe de neutralité de la technologie et des services[94]. Les utilisateurs du spectre radioélectrique devraient ainsi, en principe, être en mesure de proposer tous les types de services de communications électroniques (SCE) et d'utiliser l'ensemble des technologies pour fournir ces services sur les bandes de fréquences disponibles à cet effet[95]. Il existe toutefois des exceptions au principe de neutralité de la technologie et des services.

En dehors des restrictions proportionnées et non discriminatoires au principe de neutralité technologique pour des motifs essentiellement d'ordre technique[96], d'autres restrictions sont également possibles en vue de satisfaire à une liste non exhaustive d'objectifs d'intérêt général[97]. La justification de l'exception de promotion de « la diversité culturelle et linguistique ainsi que du pluralisme des médias, par exemple par la fourniture de services de radio et

88) Considérant 28, Directive « mieux légiférer ».
89) Article 8a.3, Directive « cadre ».
90) Article 8a.4, Directive « cadre ».
91) Article 8a.3, Directive « cadre ».
92) *Public Consultation/Call for Input in preparation for the Radio Spectrum Policy Programme:* http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/radio_spectrum/_document_storage/consultations/2010_rspp/rspp_consultation.pdf. Les réponses peuvent être consultées sur *:* http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/radio_spectrum/eu_policy/rspp/rspp_pc_rep/index_en.htm
93) Commission européenne, Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant le premier programme en matière de politique du spectre radioélectrique, COM(2010) 471 final.
94) Considérant 34, Directive « mieux légiférer ». Le principe de neutralité de la technologie et des services est également connu en tant que « *Wireless Access Policy for Electronic Communications Services* » (WAPECS). Voir : Communication de la Commission européenne, Accès rapide au spectre pour les services de communications électroniques sans fil par une flexibilité accrue, COM(2007) 50 final, 8 février 2007 ; RSPG *Opinion on Wireless Access Policy for Electronic Communications Services (WAPECS)*, RSPG05-102, 23 novembre 2005.
95) Ce principe est consacré par l'article 9 de la Directive « cadre ».
96) Des exceptions sont autorisées afin d'éviter les interférences préjudiciables, d'assurer la qualité technique des services, d'optimiser le partage des fréquences, de préserver l'efficacité du spectre et de protéger la santé publique contre les champs électromagnétiques. Article 9.3 de la Directive « cadre ».
97) Des exceptions sont autorisées pour satisfaire aux objectifs d'intérêt général définis par les Etats membres conformément au droit de l'Union européenne, tels que, sans pour autant s'y limiter, la sauvegarde de la vie humaine ; la promotion de la cohésion sociale, régionale ou territoriale ; l'efficacité de l'utilisation du spectre des fréquences radioélectriques ; ou la promotion de la diversité culturelle et linguistique et le pluralisme des médias, par exemple grâce à la fourniture de services de radiodiffusion radiophonique et télévisuelle. Article 9.4, Directive « cadre ».

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

de télédiffusion » est d'une grande importance pour les fournisseurs de services de médias audiovisuels[98]. Ces mêmes objectifs d'intérêt général autorisent des exceptions au principe de neutralité des services[99]. En conséquence, les Etats membres pourraient exiger que certains services, tels que les services de radiodiffusion numérique, soient uniquement proposés sur des portions précises du dividende numérique. Cependant, même si les Etats membres imposent la fourniture de certains services sur une bande de fréquence précise, ils ne peuvent interdire la fourniture d'autres services sur cette même bande. Les exceptions à ce principe d'utilisation non exclusive du spectre de fréquences radioélectriques sont uniquement autorisées lorsqu'elles se justifient par la protection des services visant à assurer la sauvegarde de la vie humaine ou « exceptionnellement » pour satisfaire à d'autres objectifs d'intérêt général définis par les Etats membres[100]. Un Etat membre peut ainsi décider d'interdire l'utilisation de tout autre service de communications électroniques sur le dividende numérique à condition toutefois de respecter les obligations prévues à l'article 9.4 de la Directive « cadre ».

Bien que les exceptions précitées au principe de neutralité de la technologique et des services soient soumises à consultation publique et à une procédure de révision régulière pour apprécier leur opportunité, la marge de manœuvre dont disposent les Etats membres reste considérable[101]. D'une part, la capacité de « définir la portée et la nature des exceptions concernant la promotion de la diversité culturelle et linguistique et le pluralisme des médias » relève de la compétence des Etats membres et, d'autre part, l'utilisation du terme « radiodiffusion » par la Directive « cadre » ne permet pas de déterminer si les restrictions imposées aux services de radiodiffusion sont également applicables aux services télévisuels transmis, par exemple, par l'intermédiaire de services sans fil à haut débit[102].

7.2.3. Autorisations générales et droits individuels d'utilisation

Conformément à une autre disposition du cadre réglementaire de l'Union européenne, l'utilisation des fréquences est soumise à l'obtention d'autorisations générales, sauf s'il s'avère nécessaire d'octroyer des droits individuels d'utilisation pour réaliser un nombre limité d'objectifs techniques et d'intérêt général[103]. Les autorisations d'utilisation des fréquences radioélectriques devraient, en principe, être délivrées dans le cadre de procédures publiques, objectives, transparentes, non discriminatoires et proportionnées et doivent respecter les obligations prévues à l'article 9 de la Directive « cadre ». En matière de droits d'utilisation, le traitement des radiodiffuseurs diffère s'ils satisfont à un objectif d'intérêt général. Ils sont alors exonérés de l'obligation de procédure publique pour l'octroi des droits individuels d'utilisation[104].

7.2.4. Echange de fréquences

La libéralisation de la gestion du spectre radioélectrique est assurée par la mise en place de la possibilité de céder ou de louer des droits individuels d'utilisation de fréquences radioélectriques[105]. Les Etats membres ont par ailleurs l'obligation d'autoriser cette forme d'échange pour les bandes de fréquences recensées dans les mesures d'applications adoptées par la Commission européenne[106]. Là encore, les radiodiffuseurs sont traités différemment. Conformément à l'article 9b.3 de la Directive « cadre », les mesures d'application précitées ne concernent pas les fréquences affectées à la radiodiffusion. Les Etats membres restent libres d'autoriser les entreprises qui utilisent ces fréquences à céder ou à louer leurs droits individuels d'utilisation de fréquences radioélectriques

98) Article 9.4 (d), Directive « cadre ».
99) *Ibid.*
100) Article 9.4, Directive « cadre ».
101) *Ibid* ; Considérant 38, Directive « mieux légiférer ».
102) Considérants 37 et 68, Directive « mieux légiférer ». Article 5.2 de la Directive « cadre ». Voir également S. Schweda, « *Révision du « Paquet Télécom » : un nouvel élan pour les médias audiovisuels ?* », IRIS *plus* 2009-10, p. 13.
103) Article 5, Directive « autorisation ». Pour la définition du terme « autorisation générale », voir article 2.2(a) Directive « autorisation ».
104) Article 5.2, Directive « autorisation ».
105) Article 9b, Directive « cadre ».
106) Article 9b.1 et 3, Directive « cadre ».

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

à d'autres entreprises. Les radiodiffuseurs qui utilisent des fréquences du dividende numériques pourront par conséquent céder ou louer leurs droits individuels à conditions que la législation nationale des Etats membres les y autorise.

8. Conclusion

Il ressort de ce qui précède que le cadre institutionnel et réglementaire de la gestion du spectre comporte de multiples acteurs et principes directeurs qui jouent tous un rôle important et distinct à la fois. L'approche du Conseil de l'Europe pourrait être qualifiée de moins interventionniste que celle, par exemple, de l'Union européenne, dans la mesure où il se limite à énoncer les principes pertinents et à proposer des solutions pour leur mise en pratique. Il en va de même pour les Déclarations conjointes des mandataires spéciaux d'OIG sur la liberté d'expression que nous avons examinées plus haut, qui s'accompagnent de conseils de mise en œuvre particulièrement limités. Bien que l'UIT définisse au niveau régional et mondial la majeure partie des principes directeurs applicables à l'attribution des fréquences radioélectriques afin d'éviter les interférences préjudiciables, la création d'un cadre réglementaire indispensable au niveau européen revient tout particulièrement à la Décision « spectre radioélectrique » et aux directives du Paquet Télécom. Le processus de coopération entre la Commission européenne, le GPSR, le CSR, le Parlement européen et le Conseil européen définit les dispositions et les orientations stratégiques qui régissent la gestion du spectre radioélectrique au sein de l'Union européenne. Bien que la CEPT ne fasse pas partie de l'Union européenne, sa coopération avec la Commission européenne influe de manière considérable sur le cadre réglementaire européen.

Le rôle central de la coopération de l'Union européenne, la promotion d'une approche à la fois souple et libérale de la gestion du spectre grâce au principe de neutralité de la technologie et des services, les échanges de fréquences, les autorisations générales et les exceptions dont peuvent se prévaloir les Etats membres en vue de satisfaire à certains objectifs d'intérêt général représentent autant d'aspects essentiels. En ce qui concerne les exceptions, il convient de noter que les radiodiffuseurs bénéficient d'un traitement spécial visant à promouvoir la diversité culturelle et linguistique, ainsi que le pluralisme des médias. En d'autres termes, conformément au cadre réglementaire de l'Union européenne, il importe que les Etats membres attribuent le spectre radioélectrique de manière à ce que la société en retire le plus grand bénéfice possible sur le plan culturel, économique et social. Ces mesures devraient être appliquées de manière progressive et suffisamment souple afin qu'elles prennent dûment en compte l'héritage et les situations propres à chaque pays[107].

L'ensemble de ces acteurs et principes doivent être pris en considération dans le cadre de la réflexion sur le dividende numérique. La prochaine partie de cet article tracera les grands axes des orientations politiques prises par les acteurs pertinents de l'Union européenne, au vu des principes fondamentaux définis par le cadre institutionnel et réglementaire, que nous avons examinés.

III. Orientations politiques

1. Vue d'ensemble

Depuis l'adoption par la Commission européenne en 2003 d'une Communication portant sur le passage au numérique, l'Union européenne réfléchit aux considérations politiques de la question du dividende numérique[108]. La Commission européenne reconnait que le passage au numérique n'est pas simplement une question d'ordre technique mais qu'il comporte également

107) Pour de plus amples informations, voir plus haut la note de bas de page 6.
108) Communication de la Commission concernant la transition de la radiodiffusion analogique à la radiodiffusion numérique (du passage au numérique à l'abandon de l'analogique), COM(2003) 541 final, 17 septembre 2003.

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

des aspects économiques et sociaux. Alors qu'elle n'avait pas au départ prévu une date commune pour l'abandon de l'analogique[109], la Commission européenne a cependant proposé en 2005 à l'ensemble des Etats membres d'abandonner la radiodiffusion analogique au début de l'année 2012[110]. Suite à l'Avis du GPRS sur les répercussions politiques du dividende numérique[111] et à deux Communications relatives à la CRR-06[112] et à la CMR-07[113], la Commission européenne a souligné la nécessité de parvenir à une approche coordonnée du dividende numérique au niveau de l'Union européenne et a indiqué les solutions envisageables pour ce faire[114]. Elle reconnait que pour tirer pleinement parti du dividende numérique, une coopération et une démarche commune des États membres sont indispensables à la gestion du spectre.

L'adoption des conclusions du Conseil et d'une résolution du Parlement européen en 2008 a permis au renforcement de l'approche coordonnée de bénéficier d'un soutien politique[115]. Le Conseil a notamment invité la Commission européenne à entamer les étapes préparatoires pour « définir une assise cohérente pour l'utilisation coordonnée du spectre, sur une base non exclusive et non contraignante »[116]. Le Parlement européen met tout particulièrement l'accent sur les avantages potentiels d'une approche coordonnée en termes économies d'échelle, d'interopérabilité des services sans fil et d'absence de morcellement. Il souligne également que « les décisions relatives à l'utilisation du dividende numérique devraient s'attacher à promouvoir et protéger les objectifs généraux relevant de la politique audiovisuelle et des médias, tels que la liberté d'expression, le pluralisme des médias, la diversité culturelle et linguistique, et les droits des mineurs[117] ». Le Conseil reconnait par ailleurs que le principe d'une utilisation souple du dividende numérique ne devrait pas primer sur la promotion des objectifs d'intérêt général comme le pluralisme des médias et la diversité culturelle et linguistique[118]. Il convient de rappeler, comme nous l'avons vu plus haut, que ces objectifs d'intérêt général figurent également au cœur de l'approche retenue par le Conseil de l'Europe.

En 2009, juste avant l'adoption de la réforme du Paquet Télécom, la Commission européenne a adopté une communication (voir paragraphe III.2, ci-dessous) et une recommandation (voir paragraphe III.3.1, ci-dessous) qui préconisent un nouvel élan pour la définition d'une politique commune de l'Union européenne en matière de dividende numérique[119]. Cette position a par la suite conduit l'adoption en 2010 d'une Décision de la Commission sur l'harmonisation des conditions techniques de la future utilisation de la bande 800 MHz pour les réseaux de communications électroniques de faible et moyenne puissance[120]. Ces récentes mesures politiques, auxquelles s'ajoute la nouvelle Proposition de décision établissant le premier programme en

---

109) *Ibid.*
110) Communication de la Commission concernant l'accélération de la transition de la radiodiffusion analogique à la radiodiffusion numérique, COM (2005) 204, 24 mai 2005.
111) Avis du GPRS sur « *EU Spectrum Policy implications of the digital dividend* », 14 février 2007.
112) Communication de la Commission, « Priorités de la politique de l'UE en matière de spectre radioélectrique pour le passage à la radiodiffusion numérique, dans le cadre de la prochaine conférence régionale des radiocommunications de l'UIT (CRR-06)», COM(2005)461 final, 29 septembre 2005.
113) Communication de la Commission sur l'élaboration de la Conférence mondiale des radiocommunications de 2007, COM (2007) 371, 2 juillet 2007.
114) Communication de la Commission, « Tirer pleinement parti du dividende numérique en Europe: pour une démarche commune d'utilisation du spectre libéré par le passage au numérique», COM(2007)700 final, 13 novembre 2007.
115) Conclusions du Conseil, « Tirer pleinement parti du dividende numérique en Europe : pour une démarche commune d'utilisation du spectre libéré par le passage au numérique», 2877e réunion du Conseil, 12 juin 2008 ; Résolution du Parlement européen, « Tirer pleinement parti du dividende numérique en Europe : pour une démarche commune d'utilisation du spectre libéré par le passage au numérique », (2008/2099(INI)), 24 septembre 2008.
116) Conclusions du Conseil, p. 4 (7a).
117) Résolution du Parlement européen du 24 septembre 2008 sur « Tirer pleinement parti du dividende numérique en Europe : pour une démarche commune d'utilisation du spectre libéré par le passage au numérique», *op. cit.*
118) Council Conclusions, p. 3 (4c).
119) Communication de la Commission, « Le dividende numérique, source d'avantages sociaux et de croissance économique», COM(2009) 586 final, 28 octobre 2009 ; Recommandation de la Commission européenne 2009/848/CE visant à faciliter la mise à disposition du dividende numérique dans l'Union européenne.
120) Décision de la Commission 2010/267/UE sur l'harmonisation des conditions techniques d'utilisation de la bande de fréquences 790-862 MHz pour les systèmes de Terre permettant de fournir des services de communications électroniques dans l'Union européenne, JO L 117/95.

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

matière de politique du spectre radioélectrique, mettent en lumière l'attention accordée par la Commission européenne au dividende numérique en sa qualité d'objectif politique majeur de l'Union européenne[121].

Ces mesures se sont inspirées d'un Avis du GPSR sur le dividende numérique et d'une étude commandée par la Commission européenne au cabinet de conseil *Analysys Mason*, sur les répercussions socio-économiques du dividende numérique[122].

Dans son Avis sur le dividende numérique (RSPG09-291), le GPSR donne un avis politique sur l'utilisation efficace de la bande 800 MHz par les réseaux et les services de communications électroniques autres que les réseaux et services de radiodiffusion. Le principal objectif de l'Avis consiste à permettre aux Etats membres d'exploiter le dividende numérique sur la base de la neutralité de la technologie et des services. Dans la mesure où l'ensemble des acteurs reconnaissent les avantages du dividende numérique pour l'économie et la société, il est essentiel, selon l'Avis, de déterminer quels avantages supplémentaires peuvent être retirés de la mise à disposition coordonnée du dividende numérique et comment les optimiser sur le plan social, culturel et économique[123]. Après l'identification de sept questions[124]auxquelles les Etats membres seront confrontés lorsque la sous-bande sera disponible pour les réseaux et les services de communications électroniques, l'Avis énonce en guise de conclusion neuf recommandations[125] adressées à la Commission européenne et qu'elle a en grande partie intégré dans ses documents directifs ultérieurs.

L'étude a examiné et apprécié divers aspects économiques et sociaux en les confrontant à différents modèles économiques et a conclu que la valeur économique ajoutée au dividende numérique dépend fortement de la rapidité de la mise en place d'une approche coordonnée. Selon cette étude, si l'approche coordonnée du dividende numérique est réalisée avant 2015, ces répercussions économiques pourraient augmenter de 17 à 44 milliards EUR sur 15 ans, en fonction du scénario retenu en matière de demande[126].

2. Communication sur « Le dividende numérique, source d'avantages sociaux et de croissance économique »

Cette Communication présente une série de propositions en vue d'une approche commune du dividende numérique : La feuille de route de l'Union européenne[127]. L'objectif de cette feuille de route consiste notamment à mener à bien une indispensable coordination, à renforcer la capacité et la qualité du dividende numérique au-delà ce que les Etats membres sont en mesure de réaliser de manière individuelle et à favoriser la convergence entre les différentes approches nationales. Il convient en parallèle de faire preuve d'une souplesse suffisante de manière à tenir dûment compte de l'héritage et des situations propres à chaque pays en matière de radiodiffusion terrestre[128]. L'urgence d'une action politique au niveau de l'Union européenne est mise en évidence par la contribution potentielle du dividende numérique aux objectifs du Traité de Lisbonne et à la reprise économique de l'Europe grâce à l'augmentation des ressources

121) Commission européenne, Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant le premier programme en matière de politique du spectre radioélectrique, COM(2010) 471 final.
122) Avis du GPSR sur le dividende numérique, RSPG09-291, 18 septembre 2009 ; *Analysys Mason, 'Exploiting the digital dividend – a European approach', op. cit.*
123) Avis du GPRS sur le dividende numérique, p. 4.
124) Les sept questions sont : l'éventail des services potentiels susceptibles d'utiliser le dividende numérique ; la mise à disposition coordonnée du dividende numérique ; le calendrier du passage à la TNT et des spécificités de chaque pays ; les limites imposées par les obligations internationales de coordination des fréquences ; les questions financières ; le risque d'interférences entre la radiodiffusion terrestre et les nouveaux réseaux et services de communications électroniques qui utilisent le dividende numérique ; le risque d'interférences pour les systèmes câblés qui utilisent la bande 800 MHz. Voir le chapitre 4 de l'Avis du GPSR sur le dividende numérique.
125) Voir le chapitre 7 de l'Avis du GPSR sur le dividende numérique.
126) Etude Masson, p. 7.
127) Voir plus haut la note de bas de page 119, point 2.2, p. 5.
128) *Ibid.*, point 2.2, p. 5.

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

du spectre[129]. La Commission européenne estime que cette action pourrait considérablement améliorer l'accès des zones rurales au haut débit, répondre à la demande croissante en matière de spectre radioélectrique, stimuler l'innovation et concourir au développement de la radiodiffusion numérique terrestre. Les mesures d'urgences définies par la Recommandation, adoptée le même jour que la Communication et examinée dans le paragraphe III.3.1 plus loin, visent à mettre en place les objectifs stratégiques immédiats de croissance économique, à prévenir l'apparition d'une situation morcelée et à apporter des éclaircissements aux Etats membres[130].

La Commission européenne propose trois orientations stratégiques à moyen et long terme :

1. Afin de régler la question des interférences transfrontalières et d'en accroitre les retombées[131] de cette démarche, elle propose d'adopter une position commune au niveau de l'Union européenne sur la coordination transfrontalière avec les pays tiers[132]. Compte tenu de la prochaine CMR qui se tiendra en 2012, la Commission européenne souligne l'importance d'une position commune de l'Union européenne sur les principaux objectifs du dividende numérique. Le quatrième alinéa du nouvel article 8a de la Directive « cadre » prévoit le cadre juridique qui permettra à la Commission européenne de proposer cette position commune de l'UE[133].
2. Selon l'étude *Mason*, la valeur ajoutée que pourrait générer l'ouverture de la bande 800 MHz aux services de communications électroniques autres que la radiodiffusion dans l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne représenterait au moins 17 à 44 milliards EUR[134]. En conséquence, la Commission européenne pourrait proposer au Parlement européen et au Conseil d'imposer aux Etats membres une date limite pour la mise à disposition de la bande 800 MHz aux services de communications électroniques autres que la radiodiffusion et pour l'abandon dans cette sous-bande des services de radiodiffusion à forte puissance.
3. Dans la mesure où le spectre radioélectrique est une ressource limitée, la Commission européenne propose de s'accorder sur un niveau minimal d'efficacité du spectre que ses utilisateurs seraient tenus de respecter. Elle fait cependant remarquer que ce niveau minimal est susceptible entrainer des coûts supplémentaires liés par exemple au développement de nouvelles technologies et applications.

Outre ces trois orientations stratégiques, la Commission européenne identifie plusieurs initiatives prometteuses sur le long terme qui pourraient permettre d'accroître davantage encore la capacité et les possibilités d'utilisation du dividende numérique[135]. Bien qu'il convienne que ces initiatives à long terme fassent au préalable l'objet d'une évaluation de leurs incidences et d'une analyse de leurs répercussions potentielles en termes de concurrence, il est probable qu'elles soient examinées au cours de la phase préparatoires du prochain PPSR.

129) *Ibid.*, p. 3 et 4.

130) Ces mesures d'urgence sont : (1) l'opportunité de l'abandon de la radiodiffusion télévisuelle analogique d'ici à 2012 ; (2) les conditions techniques harmonisées applicables à la bande 800 MHz pour les services de communications électroniques autres que la radiodiffusion.

131) La probabilité que les mesures prises par un pays aient une influence sur les pays voisins, et inversement, pourrait accroitre les possibilités d'économies d'échelle en cas d'adoption d'une approche commune de l'Union européenne.

132) Communication, article 4.1.

133) Voir également le paragraphe relatif à la Directive « cadre ».

134) Communication, p. 8

135) Communication, p. 9 et 10. Ces sept initiatives sont : (1) la collaboration entre les Etats membres en vue d'une mise en commun des futurs plans de déploiement des réseaux de radiodiffusion ; (2) la mise en place d'une norme minimale de compression pour la transmission numérique ; (3) la détermination d'une norme d'immunité aux interférences pour les récepteurs de télévision numérique ; (4) le possible élargissement du déploiement des réseaux monofréquences ; (5) le soutien de l'UE à la recherche sur les systèmes de communications mobiles à « agilité de fréquences » ; (6) l'identification des futures fréquences harmonisées destinées aux services existants ; (7) l'adoption d'une position commune sur l'éventuelle exploitation des « fréquences blanches ».

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

3. Recommandation et Décision visant à faciliter la mise à disposition et à harmoniser les aspects technique de la sous-bande

3.1. Recommandation de la Commission

Afin d'éviter les éventuelles incidences transfrontalières négatives et les interférences préjudiciables, les Etats membres sont invités à s'abstenir de prendre des mesures nationales qui entraveraient la mise en œuvre des mesures d'harmonisation technique définies dans la Décision mentionnée plus loin[136]. La Commission européenne a par conséquent adopté une Recommandation qui invite les Etats membres à entreprendre deux actions d'urgence[137] :

1. Il convient que les Etats membres veillent à ce que le passage de la radiodiffusion analogique au numérique soit totalement achevé d'ici au 1er janvier 2012.
2. Il importe que les Etats membres souscrivent à l'harmonisation des modalités d'utilisation de la bande 800 MHz pour les services de communications électroniques autres que les services de radiodiffusion et qu'ils s'abstiennent de prendre toute mesure susceptible d'entraver ou de retarder le déploiement de ces services de communications électroniques dans cette sous-bande spécifique.

3.2. Décision de la Commission

La Commission européenne, avec le soutien du CSR et en se fondant sur la Décision du CEPT et d'autres livrables mentionnés plus haut, a récemment adopté une Décision[138] qui harmonise les conditions techniques de la future utilisation de la bande 800 MHz pour les réseaux de communications électroniques de faible et moyenne puissance[139]. Les Etats membres sont tenus d'appliquer ces obligations techniques harmonisées uniquement s'ils décident d'ouvrir cette sous-bande à des services autres que la radiodiffusion. Cette mesure témoigne du fait que la Commission européenne reconnait l'héritage et les situations propres à chaque pays qui exigent une approche souple et progressive du passage au numérique et de l'attribution des fréquences du spectre radioélectrique[140]. Au cours de l'élaboration de cette Décision, la CEPT a fourni à la Commission européenne plusieurs rapports sur les modalités techniques les moins restrictives, ainsi que des conseils techniques pour éviter toute interférence préjudiciable dans la bande 800 MHz[141]. La Décision tient également compte de la problématique des interférences transfrontalières. Les Etats membres ont l'obligation de faciliter les accords de coordination transfrontalière afin de permettre l'exploitation des systèmes terrestres qui proposent des services de communications électroniques[142]. Les Etats membres sont cependant exonérés des obligations d'harmonisation technique prévues par la Décision dans les zones géographiques où la coordination du spectre avec des pays tiers leur impose de s'écarter des paramètres techniques définis par la Décision[143].

4. L'Avis du GPSR sur le Programme en matière de politique du spectre radioélectrique[144]

Conformément à l'article 8a de la Directive « cadre » (voir plus haut, partie II, 7.2), le Groupe pour la politique en matière de spectre radioélectrique a rendu un Avis sur le Programme

136) Considérants 14 et 15, Recommandation de la Commission européenne 2009/848/CE visant à faciliter la mise à disposition du dividende numérique dans l'Union européenne.
137) Recommandation 2009/484/CE de la Commission européenne.
138) Voir plus haut la note de bas de page 59.
139) Dans la mesure où cette décision est une mesure d'application technique, son adoption relève de la procédure de décision de l'article 4 de la Décision « spectre radioélectrique ». Voir également les paragraphes relatifs à la Décision « spectre radioélectrique », au CSR et à la CEPT.
140) Considérant 4 de la Recommandation 2009/484/CE de la Commission européenne.
141) Voir le paragraphe sur la CEPT.
142) Article 2.3, Décision.
143) Article 2.4, Décision.
144) Avis du GPSR sur le Programme en matière de politique du spectre radioélectrique, 9 juin 2010, RSPG10-330.

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

en matière de politique du spectre radioélectrique, qui sera très prochainement adopté. Les recommandations stratégiques qui figurent dans l'Avis reposent sur trois axes : la contribution aux objectifs pour 2020 et à l'Agenda numérique, la question de la gouvernance du spectre radioélectrique au sein de l'Union européenne et la question des relations extérieures.

L'Avis souligne tout d'abord que l'amélioration de la qualité de vie des citoyens européens devrait être l'un des objectifs essentiels de la politique du spectre radioélectrique de l'UE. La levée des obstacles qui freinent les utilisations actuelles et futures du spectre radioélectrique et entravent l'accès des utilisateurs actuels et à venir pourrait notamment concourir à la réalisation de cet objectif. Un accès omniprésent au haut débit, comme l'envisage le GPSR, peut également contribuer à réduire la fracture numérique[145].

L'Avis réaffirme par ailleurs que les parties prenantes européennes partagent l'idée que la société et l'économie peuvent retirer d'importants bénéfices de la mise à disposition du dividende numérique dans la bande 800 MHz. Il recommande par conséquent une approche coordonnée applicable à l'ensemble de l'UE fondée sur les principes directeurs de la neutralité de la technologie et des services et de l'harmonisation des normes. Le GPSR juge le délai fixé à 2015 adapté à mise à disposition coordonnée de la bande 800 MHz aux services de communications électroniques autres que la radiodiffusion[146]. Il envisage par ailleurs que la date arrêtée puisse être reportée si les Etats membres sont confrontés à des problèmes de coordination de fréquences avec les pays tiers ou si des circonstances nationales ou locales exceptionnelles empêchaient la mise à disposition de cette sous-bande. Pour ce qui est des Etats membres qui doivent négocier des accords bilatéraux avec des pays tiers, le GPSR propose de dispenser une assistance technique et politique à ceux d'entre eux qui sollicitent son aide pour résoudre les questions relatives à la coordination des fréquences[147].

Les aspects abordés plus haut font partie d'un ensemble de considérations qui aboutissent à la définition de onze objectifs stratégiques qui, selon le GPSR, représenteraient l'essentiel du PPSR. Le troisième objectif stratégique réaffirme, qu'il convient, sous réserves des exceptions mentionnées plus haut, de mettre la bande 800 MHz à disposition des services de communications électroniques autres que les services de radiodiffusion d'ici à 2015.

5. Proposition de Décision de la Commission établissant le premier programme en matière de politique du spectre radioélectrique

La récente Proposition de Décision de la Commission établissant le premier programme en matière de politique du spectre radioélectrique (Proposition de la Commission) envisage les orientations stratégiques qui devraient réglementer la politique en matière de spectre radioélectrique jusqu'en 2015. L'article 2 de la Proposition réaffirme l'application des principes réglementaires du Paquet Télécom et l'article 3 énonce les principaux objectifs politiques[148]. L'article 6 présente un intérêt tout particulier pour le dividende numérique, dans la mesure où il impose la libération de la bande 800 MHz d'ici à 2013 en vue de l'affecter aux services sans fil à haut débit[149]. Bien que l'article 6 prévoie pour les Etats membres une exception à ce délai si des circonstances exceptionnelles nationales ou locales l'exigent, le report de cette libération jusqu'en 2015 doit être autorisé par la Commission européenne. La date limite proposée par la Commission s'écarte, à l'évidence, du délai fixé à 2015 que préconisait le GPSR dans son Avis.

La Proposition de la Commission comporte un autre aspect digne d'intérêt : la mise en place d'une obligation de couverture, en vue d'inciter à la fourniture de l'accès aux services et contenus à haut débit proposés sur la bande 800 MHz dans les zones à faible densité de population[150]. La

145) RSPG10-330, p. 3.
146) *Ibid*, p. 3 et 4. Voir également le troisième objectif stratégique en page 9.
147) *Ibid*, p. 8.
148) Proposition de la Commission, Exposé des motifs, p. 5 et 6.
149) *Ibid*. p. 6. Considérant 13 de la Proposition de la Commission.
150) Article 6.4 de la Proposition de la Commission.

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

Proposition de la Commission demande par ailleurs expressément aux Etats membres de veiller à ce que la libération de la bande 800 MHz ne soit pas préjudiciable aux utilisateurs du spectre à des fins de réalisation de programmes et d'événements spéciaux.

IV. Conclusion : vers l'adoption de la première proposition en matière de politique du spectre radioélectrique

Toutes ces initiatives stratégiques ont un dénominateur commun : le spectre radioélectrique, ressource publique limitée, est un « trésor inestimable »[151] qui devrait être attribué et géré avec la plus grande souplesse et efficacité qui soit, en tenant compte de la grande diversité des questions concernées, ainsi que des intérêts des Etats membres et des diverses parties prenantes. Afin de parvenir à une certaine souplesse, les propositions stratégiques privilégient l'abaissement du seuil d'accès au spectre, la souplesse de l'utilisation du spectre au moyen du principe de neutralité de la technologie et des services et l'échange de fréquences. Les exceptions à ces principes devraient uniquement être autorisées pour satisfaire à des objectifs d'intérêt général. Ces principes transparaissent clairement dans le cadre politique inséré dans le Paquet Télécom révisé.

Les aspects fondamentaux propres au dividende numérique sont l'importance d'une coordination de l'Union européenne dans les négociations internationales portant sur le dividende numérique, tout particulièrement lors de la prochaine CMR-12 ; les moyens permettant d'encourager et de conclure un accord sur une date limite d'ouverture de la bande 800 MHz aux services de communications électroniques autres que la radiodiffusion ; la promotion de l'accès des services sans fil à haut débit dans la bande 800 MHz dans les zones à faible densité de population et, enfin, l'adoption d'un minimum d'objectifs communs pour garantir et favoriser une utilisation efficace du spectre radioélectrique dans le dividende numérique.

Il ne s'agit pas tant de s'interroger sur l'opportunité d'une coordination, ou dans certains cas de figure, d'une harmonisation, mais plutôt de déterminer dans quelle mesure la coordination et/ou l'harmonisation sont indispensables au respect de ces principes et à la réalisation de ces objectifs. Malgré la complexité de la question, des décisions devront être prises. La prochaine étape portera sur l'incorporation des initiatives stratégiques qui nécessitent le soutien politique du Parlement européen et du Conseil dans le premier Programme en matière de politique du spectre radioélectrique pour la période 2011-2015.

Enfin, pour achever le cadre réglementaire, institutionnel et politique régissant le dividende numérique, il convient de rappeler les contributions apportées par d'autres organisations internationales, comme le Conseil de l'Europe, qui n'orchestrent pas officiellement la gestion et la coordination du spectre radioélectrique. Il convient de ne pas minimiser l'importance de leur contribution, tout particulièrement en ce qui concerne la promotion des principes fondamentaux et des déclarations de politique générale sur les modalités d'application de ces principes. Ces organisations internationales complètent fort utilement le souci affiché des objectifs d'intérêt public dans les textes et les activités pertinents de l'Union européenne.

Au-delà du cadre des organisations intergouvernementales, les consultations publiques constructives auxquelles participent toutes les parties concernées, professionnels du secteur et autres parties prenantes, ainsi que des représentants de la société civile, restent le moteur décisif de la progression du dividende numérique dans l'actualité internationale. La prise en compte des divers degrés d'engagement des Etats membres en faveur du passage au numérique sera également un facteur décisif de l'avancée politique et réglementaire.

151) Cette qualification du spectre radioélectrique a été employée par M. Pearse O'Donohue, Chef de l'Unité de la politique en matière de spectre radioélectrique de la Commission européenne, au cours d'un atelier sur le dividende numérique lors du Sommet sur le spectre radioélectrique organisé à Bruxelles le 22 mars 2010.

© 2010, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)