

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 9.2.2010
COM(2010)43 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

**DEUXIÈME RAPPORT SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE
DE LA DIRECTIVE 1999/5/CE, concernant les équipements hertziens et les
équipements terminaux de télécommunications et la reconnaissance mutuelle de leur
conformité**

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

DEUXIÈME RAPPORT SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE 1999/5/CE, concernant les équipements hertziens et les équipements terminaux de télécommunications et la reconnaissance mutuelle de leur conformité

1. INTRODUCTION

La directive 1999/5/CE concernant les équipements hertziens et les équipements terminaux de télécommunications (ci-après dénommée «la directive»)¹ établit un cadre réglementaire pour la mise sur le marché, la libre circulation et la mise en service dans l'Union européenne des équipements hertziens et des équipements terminaux de télécommunications. Elle couvre une grande partie du marché de 90 millions d'euros des télécommunications et des équipements hertziens, notamment les téléphones mobiles, les émetteurs de réseau mobiles, les téléphones fixes et les modems de transmission de données. Les infrastructures autres que de radiotélécommunications, telles que les systèmes de commutation, sont exclues de son champ d'application. La directive s'applique dans l'Espace économique européen (EEE) ainsi qu'en Turquie, conformément à l'accord d'union douanière UE-Turquie. La Suisse a aligné sa législation nationale sur les dispositions de la directive sur une base volontaire.

Les équipements couverts par la directive sont aussi fortement affectés par d'autres textes législatifs européens tels que le cadre réglementaire des communications électroniques², et notamment la décision «spectre radioélectrique»³ et ses mesures d'application pour l'harmonisation progressive du spectre.

Ce deuxième rapport sur l'état d'avancement est publié conformément à l'article 17 qui invite la Commission à faire régulièrement rapport sur la mise en œuvre de la directive et à exposer, entre autres, les progrès accomplis dans l'élaboration des normes pertinentes ainsi que tous les problèmes apparus au cours de la mise en œuvre.

Le présent rapport est fondé sur:

- une consultation publique qui a eu lieu en 2007: 60 personnes interrogées ont répondu à quelque 120 questions relatives à la mise en œuvre de la directive⁴,

¹ JO L 91 du 7.4.1999, p. 10-28.

² Directive 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 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, ainsi que directive 2009/136/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 modifiant la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques, 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 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.

³ Décision relative à un cadre réglementaire pour la politique en matière de spectre radioélectrique dans la Communauté européenne (décision «spectre radioélectrique»).

⁴ Résumé des réponses sur http://ec.europa.eu/enterprise/rtte/index_fr.htm

- les travaux du comité permanent (TCAM⁵),
- le retour d'informations des autorités nationales chargées de la surveillance du marché et des autres parties prenantes.

Le présent rapport attire l'attention sur certaines difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la directive en vue d'atteindre ses effets désirés. Les solutions possibles seront présentées dans une évaluation d'impact globale dans la perspective d'une révision future de la directive, pour laquelle la Commission devrait soumettre une proposition fin 2010.

2. MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE

2.1. *Champ d'application de la directive*

Le **concept juridique de «terminal»**, défini à l'article 2, est un élément essentiel du champ d'application de la directive. La distinction entre «terminal» et «réseau de télécommunications» a été introduite dans la législation de l'UE pendant les années 1990 afin d'empêcher la domination conjointe des opérateurs de réseau monopolistiques et des fabricants associés d'équipements destinés aux utilisateurs. Cette distinction, et l'obligation pour les opérateurs de notifier les spécifications techniques de leurs interfaces de réseau, comme requis à l'article 4, paragraphe 2, de la directive, vise à ouvrir le marché des équipements destinés aux utilisateurs à tous les fabricants et donc à encourager la concurrence et l'innovation. Suite à l'évolution de la technologie et des conditions du marché, la pertinence de cette distinction en ce qui concerne la promotion de la concurrence devrait être réexaminée. En outre, les problèmes de concurrence associés comportent aussi des aspects liés à l'accès au contenu qui peuvent souvent être indépendants des fournisseurs de terminaux d'utilisateurs ou de l'abonnement à des services de télécommunications.

Le **champ d'application** de la directive doit être révisé. Par exemple, les récepteurs de radio et de télévision qui ne peuvent pas transmettre par la radio ou le câble ne sont pas couverts par la directive, alors que ceux qui peuvent transmettre des signaux le sont.

Certaines pièces assez spécifiques des équipements hertziens font partie intégrante des systèmes également couverts par d'autres textes législatifs sur la sécurité et la sûreté ou par des traités internationaux. Il s'agit plus particulièrement des **systèmes de sécurité maritime, terrestre et aéronautique**. Ces éléments entrent difficilement dans le cadre des procédures et processus de normalisation relatifs aux équipements hertziens et aux équipements terminaux de télécommunications.

2.2. *Définition des exigences essentielles*

L'article 3 de la directive prévoit un certain nombre d'exigences essentielles visant à protéger la santé et la sécurité, à assurer la compatibilité et à éviter les interférences nuisibles. La manière dont ces exigences essentielles sont définies dans la directive est généralement considérée comme appropriée par les parties prenantes. Cependant, le concept d'«usage auquel l'appareil est destiné» semble susciter une certaine confusion entre les exigences essentielles de la directive et d'autres intérêts publics, tels que la sécurité publique ou la liberté de communication, qui se situent au-delà de son champ d'application.

⁵ Comité pour l'évaluation de la conformité et la surveillance du marché des télécommunications.

L'article 3, paragraphe 3, point e), permettant à l'UE d'imposer des exigences supplémentaires en matière d'accès aux services d'urgence a été effectivement appliqué un certain nombre de fois à des équipements de sécurité maritime et terrestre spécifiques.

2.3. Normes harmonisées soutenant la directive

La directive est fondée sur le principe de la «nouvelle approche»: le respect des normes harmonisées constitue une présomption de conformité aux exigences essentielles de la directive. Cette possibilité a été généralement utilisée par les fabricants d'équipements hertziens et d'équipements terminaux de télécommunications. Les autres manières de se conformer aux exigences essentielles sont demeurées l'exception. Le Journal officiel publie régulièrement une série complète de normes harmonisées, dont le nombre total s'élève actuellement à plus de 200⁶. Les normes jouent donc un rôle crucial en ce qui concerne l'application de la directive.

Il ne s'est posé que très peu de problèmes en ce qui concerne les normes qui ne remplissent pas les exigences essentielles de la directive et, par conséquent, la Commission a rarement eu besoin de donner des instructions aux organismes de normalisation. Par exemple, en 2007, quelques systèmes 5GHz WiFi RLAN⁷ ont interféré avec les radars météorologiques fonctionnant sur la même bande et en conformité avec la norme harmonisée. La Commission et le TCAM sont intervenus pour publier l'instruction de réviser les normes harmonisées associées et, en consultation avec les parties prenantes, approuver un processus de migration pour l'adaptation des produits WiFi RLAN avant leur déploiement commercial de masse. Suite à l'attribution en 2003 de la bande 5GHz à l'usage mobile (c'est-à-dire l'usage Wifi RLAN) au niveau mondial en plus des services météorologiques, la gamme complète des applications n'a pas été prise en considération par la normalisation européenne. Ce cas souligne la nécessité que toutes les parties intéressées au partage du spectre participent à la normalisation.

Certains éléments indiquent que les normes harmonisées peuvent être parfois trop strictes. Les campagnes de surveillance du marché ont montré qu'une proportion de dispositifs de faible puissance non soumis à des licences ne semblent pas conformes aux normes harmonisées (voir section 2.5). Cependant, le niveau enregistré d'interférences nuisibles ne semble pas en avoir été affecté.

La consultation a confirmé l'existence d'obstacles empêchant les PME et les consommateurs de participer pleinement au processus de normalisation dans le secteur des télécommunications, comme en ont traité plus généralement deux récentes communications de la Commission^{8,9}. La consultation a aussi montré que la transparence du processus de normalisation devrait être améliorée. En outre, le secteur des équipements hertziens est révélateur des difficultés rencontrées par l'UE pour mener la normalisation mondiale, comme

⁶ http://ec.europa.eu/enterprise/rtte/index_fr.htm.

⁷ Réseaux locaux sans fil.

⁸ COM(2008)133 final. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et Comité économique et social européen – Vers une contribution accrue de la normalisation à l'innovation en Europe

⁹ COM(2008) 394 final. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – «Think Small First»: Priorité aux PME – Un «Small Business Act» pour l'Europe (25.6.2008).

cela est signalé dans le récent livre blanc sur la normalisation dans le domaine des TIC¹⁰. La procédure d'attribution des bandes de fréquence et leur utilisation ultérieure varient entre les continents et les normes ne sont pas toujours interchangeables.

¹⁰ COM (2009) 324 final Moderniser la normalisation dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans l'UE – Vers l'avenir.

La consultation a aussi mis en évidence le fait que le calendrier des travaux de normalisation et les procédés connexes aboutissant à des décisions réglementaires sur l'utilisation du spectre pourraient être améliorés afin de permettre de fonder les travaux techniques sur un cadre réglementaire stable. Cela nécessiterait un engagement plus fort des administrations de participer à l'ETSI à différents niveaux.

Enfin, la consultation a mis en relief le besoin de progresser vers des normes harmonisées plus souples et génériques qui soient moins spécifiques à une technologie ou à une application.

2.4. Organismes notifiés (ON)

Lorsque les normes harmonisées ne sont pas disponibles ou n'ont pas été suivies par le fabricant, la directive confère aux organismes notifiés le rôle d'assister les fabricants pendant tout le processus d'évaluation de la conformité, notamment pour donner un avis sur la documentation technique des produits. En pratique, la plupart des avis des ON concernent des produits qui utilisent des normes harmonisées pour garantir le respect des exigences essentielles de la directive, mais pour lesquels les fabricants – en raison de la complexité technique souvent très élevée de l'évaluation de la conformité – préfèrent rechercher l'approbation d'un organisme expérimenté et qualifié.

Les États membres ont notifié un grand nombre d'ON à la Commission¹¹. Ces ON sont installés dans l'EEE ainsi que dans des pays avec lesquels l'Union européenne a conclu des accords de reconnaissance mutuelle. Les ON s'organisent sur une base volontaire dans le cadre de l'**association de conformité des équipements hertziens et des équipements terminaux de télécommunications**¹². Il n'a pas été signalé de problèmes spécifiques concernant la coopération entre les fabricants et les ON.

2.5. Autorités de surveillance des marchés (ASM), application de la directive et conformité

Chaque année, les autorités de surveillance des marchés notifient à la Commission quelque 50 cas d'équipements non conformes interdits sur leur marché national en vertu de la clause de sauvegarde prévue à l'article 9.

Les ASM coopèrent activement au niveau de l'UE et se rencontrent régulièrement dans le groupe de **coopération administrative** en matière d'équipements hertziens et d'équipements terminaux de télécommunications. Ce groupe coordonne les campagnes de surveillance conjointes et devrait profiter désormais des dispositions introduites par le nouveau cadre juridique¹³ pour porter sa coopération à un nouveau niveau. Les campagnes passées ont déjà

¹¹ http://ec.europa.eu/enterprise/newapproach/nando/index.cfm?fuseaction=directive.notifiedbody&dir_id=22&type_dir=NO%20CPD&pro_id=99999&prc_id=99999&ann_id=99999&prc_anx=99999

¹² <http://www.rtteca.com/>

¹³ Décision n° 768/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 relative à un cadre commun pour la commercialisation des produits et abrogeant la décision 93/465/CEE du Conseil. Règlement (CE) n° 765/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits et abrogeant le règlement (CEE) n° 339/93 du Conseil.

mis en évidence **des préoccupations au sujet des niveaux de conformité dans certaines familles de produits**. En particulier, **il a été observé un très faible niveau de conformité aux dispositions de la directive parmi les appareils radio à basse puissance** et, dans une moindre mesure, dans d'autres domaines. Un certain nombre d'importateurs et de fabricants de ces équipements n'ont pas connaissance de la directive ou l'ignorent délibérément. Certaines parties prenantes remarquent que cela n'a pas entraîné de risques évidents pour la sécurité des consommateurs et l'intégrité des réseaux de télécommunications ni d'augmentation des interférences nuisibles. Les sociétés qui respectent la directive estiment que les produits non conformes leur font une concurrence déloyale.

La traçabilité des produits défectueux est un sujet de préoccupation: il arrive fréquemment que les ASM ne puissent pas identifier le fabricant ou la personne responsable de la mise sur le marché d'un produit, surtout en ce qui concerne les plus petits acteurs. Des efforts importants, et souvent coûteux, sont déployés pour trouver les fabricants ou importateurs concernés, ce qui empêche d'utiliser plus efficacement les ressources limitées des ASM. Lors de la consultation, il a été suggéré d'améliorer la traçabilité au moyen d'un **enregistrement obligatoire en ligne soit des fabricants, soit de leurs produits, et/ou d'une adaptation de la directive** au nouveau cadre juridique.

La directive prévoit des **mesures de sauvegarde** (article 9) telles que, par exemple, l'interdiction de mise sur le marché. La procédure existante ne permet les mesures nationales que si elles s'accompagnent d'une notification à la Commission. Cette procédure a été considérée comme trop longue parce qu'habituellement elle ne peut pas être achevée avant la fin du cycle de vie du produit non conforme. Dans son avis sur la «rationalisation de l'environnement réglementaire pour l'utilisation du spectre», le groupe pour la politique en matière de spectre radioélectrique (RSPG)¹⁴ a recommandé d'examiner la possibilité d'étendre une clause de sauvegarde nationale à l'ensemble du marché de l'UE, le cas échéant¹⁵.

2.6. Dispositions inutilisées ou moins utilisées

L'application de l'article 3, paragraphe 3, points a) à d) et f), permettant à l'UE d'imposer des exigences d'intérêt public supplémentaires telles que la lutte contre la fraude, l'interopérabilité ou la protection de la vie privée, a été envisagée à diverses reprises mais a été finalement rejetée.

Les notifications de déconnexion de terminaux en vertu de l'article 7, paragraphe 4, et d'interdiction d'équipements non conformes en vertu de l'article 9, paragraphe 5, n'ont pas été reçues.

Lorsque les interfaces radio sont harmonisées par une application technique des mesures dans le cadre de la décision sur le spectre¹⁶, il est superflu d'évaluer leur équivalence en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la directive par rapport à une catégorie d'équipements.

Règlement (CE) n° 764/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 établissant les procédures relatives à l'application de certaines règles techniques nationales à des produits commercialisés légalement dans un autre État membre et abrogeant la décision n° 3052/95/CE

¹⁴ Le groupe pour la politique en matière de spectre radioélectrique (RSPG) est un groupe consultatif auprès de la Commission européenne composé de représentants des États Membres responsables de la politique du spectre (voir <http://rspg.ec.europa.eu>).

¹⁵ Recommandation 5.19 dans le document RSPG0 8-246 (http://rspg.ec.europa.eu/rspg_opinions/index_en.htm)

¹⁶ op. cit., p. 2.

La directive comporte dix-huit dispositions administratives et la pertinence de certaines d'entre elles a été remise en question. En particulier, il existe divers types de très petits équipements tels que les étiquettes d'identification par radiofréquences ou les implants cochléaires qui émettent des signaux radio qui ne risquent pas de causer des interférences nuisibles. L'application de ces dispositions administratives de la directive à ces appareils plutôt inoffensifs pourrait ne pas être justifiée, notamment en raison des charges administratives impliquées. Les appareils inoffensifs ont besoin d'un spectre pour fonctionner; il est donc nécessaire de prendre en considération les décisions réglementaires concernant le spectre pour ces appareils.

2.7. *Relation avec les autres dispositions du droit de l'UE*

De plus en plus de produits grand public, tels que les jouets, comportent désormais un appareil radio. Cela entraîne des situations complexes, une multiplicité des procédures d'évaluation de la conformité et des interprétations et pratiques non harmonisées entre les États membres.

Alors que la directive est fortement complémentaire avec la décision sur le spectre radio¹⁷, il existe cependant des problèmes de démarcation et de cohérence entre les deux instruments juridiques, ce qui crée des incertitudes dans leur application. De plus, le résultat de l'examen du cadre réglementaire des communications électroniques¹⁸ et des directives telles que la directive sur la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses¹⁹ (Ld SD) ou la directive relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques²⁰ (DEEE) ainsi que les mesures d'application dans le cadre de la directive sur l'écoconception 2005/32/CE, ont un impact important sur les équipements hertziens et les équipements terminaux de télécommunications. La directive n'est pas entièrement cohérente avec ces textes juridiques, et cela entraîne à nouveau des problèmes d'application et d'interprétation.

2.8. *Le TCAM et l'application cohérente de la directive*

Le TCAM a tenu environ trois réunions de deux jours par an, avec la participation de presque tous les États membres. Si, pendant les premières années suivant l'adoption de la directive, il traitait surtout de questions d'application commune, il s'occupe désormais de plus en plus des aspects réglementaires et des problèmes de normes associés, des difficultés de mise en œuvre et de l'application éventuelle de l'article 3, paragraphe 3, qui permet d'imposer des exigences supplémentaires.

Les États membres sont convenus au sein du TCAM d'une approche harmonisée des problèmes spécifiques. Cependant, l'accord sur une approche commune n'a pas toujours été possible, en ce qui concerne notamment les technologies innovantes. Cela pourrait avoir incité des entreprises et des investisseurs à introduire des produits innovants en dehors de l'Europe.

Il n'a pas été adopté de critère commun sur les notifications, conformément à l'article 6, paragraphe 4, des équipements hertziens utilisant des bandes de fréquences dont l'utilisation n'est pas harmonisée. Depuis janvier 2008, cependant, le système de notification unique (en ligne) a atténué les effets des différences nationales existantes, mais sans les supprimer complètement.

¹⁷ op. cit., p. 2.

¹⁸ op. cit., p. 2.

¹⁹ Directive relative à la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses (2002/95/CE).

²⁰ Directive relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (2002/96/CE).

Pendant la consultation, certaines parties prenantes ont exprimé le souhait que les conclusions du TCAM soient contraignantes pour l'ensemble des États membres en ce qui concerne certains aspects de la mise en œuvre de la directive.

2.9. Défis technologiques

La directive a aussi permis l'adaptation à la plupart des évolutions technologiques. Cependant, le cas des équipements reconfigurés en cours de fonctionnement par les utilisateurs et/ou un organisme autre que le fabricant initial, comme les fonctions radioélectriques définies par logiciel ou la **radio cognitive reconfigurable**, est très délicat. La directive, qui part du principe qu'une seule entité juridique conçoit les équipements et assure leur conformité une fois pour toutes, n'est pas bien adaptée à cette flexibilité.

2.10. La directive et le cadre général de la concurrence et de l'innovation dans ce domaine

Depuis son entrée en vigueur, la directive a contribué à **consolider le marché intérieur** pour les produits couverts par son champ d'application. Elle permet l'introduction sur le marché d'équipements qui utilisent les technologies établies et facilite aussi leur évolution, notamment par la révision en temps utile des normes harmonisées.

La directive semble moins bien adaptée à l'introduction sur le marché de **produits fondés sur des technologies radio totalement nouvelles** qui ne sont pas encore couvertes par des normes harmonisées. En l'absence de telles normes, le fabricant doit consulter un ON pour mettre un produit sur le marché. Dans son avis sur la «rationalisation de l'environnement réglementaire pour l'utilisation du spectre»²¹, le groupe pour la politique en matière de spectre radioélectrique indique que «les parties concernées (organismes notifiés, fabricants, etc.) semblent incapables d'établir avec certitude la conformité des équipements hertziens avec les exigences essentielles de la directive au cas où une norme harmonisée n'a pas été appliquée ou n'existe pas». Les régulateurs tendent également à soumettre les produits radio innovants à des contraintes d'utilisation conservatrices dans la limite des bandes autorisées.

En outre, le problème que **les innovations pourraient ne pas entrer suffisamment dans le cadre des attributions existantes du spectre** et que leur utilisation soit entravée légalement dépasse le champ d'application de la directive mais est fortement lié à l'introduction de technologies radio innovantes. Les États membres offrent la possibilité de droits d'utilisation expérimentaux susceptibles de soutenir le développement de technologies innovantes au niveau national.

Lorsqu'on passe de la phase de la recherche et du développement au déploiement commercial, l'absence de normes harmonisées permettant la mise sur le marché de produits innovants en conformité avec les exigences légales et de disponibilité d'attributions du spectre appropriées et de conditions d'utilisation associées peut créer une incertitude légale et dissuader des investisseurs potentiels dans la technologie. Cependant, la flexibilité accrue introduite par la révision de 2009 du cadre réglementaire des communications électroniques peut apporter une solution à ce problème.

En raison de ces défis liés à un environnement réglementaire complexe et plutôt rigide, les entreprises peuvent décider de transférer leurs essais pilotes et leur déploiement

²¹ RSPG08-246 (http://rspg.ec.europa.eu/rspg_opinions/index_en.htm)

précommercial et initial vers d'autres zones commerciales telles que les États-Unis d'Amérique. Cela empêche l'innovation dans les technologies radio en Europe d'atteindre son plein potentiel.

3. CONCLUSIONS

La directive a contribué à la réalisation du marché intérieur pour les équipements hertziens en remplaçant des milliers de systèmes d'homologation nationaux et en introduisant un régime réglementaire facilitant l'innovation et la concurrence. Globalement, **le cadre réglementaire instauré par la directive a permis d'atteindre ses objectifs fixés**, c'est-à-dire un niveau élevé de protection de la santé et de la sécurité des utilisateurs, la compatibilité électromagnétique des terminaux de télécommunications et des équipements hertziens ainsi que l'élimination des interférences nuisibles.

En ce qui concerne l'utilisation du spectre, malgré la conformité technique limitée observée pour certains types de produits, il n'existe aucune preuve d'une augmentation des niveaux d'interférence nuisible. Cela pourrait donner à penser que les normes sont trop strictes et qu'une révision de l'approche technique dans ce domaine permettrait une utilisation plus intense et efficace du spectre.

Deux problèmes méritent un examen plus approfondi: l'accès au marché pour les technologies radio innovantes en raison de la procédure existante pour la mise en place des décisions réglementaires nécessaires concernant l'utilisation du spectre et les normes harmonisées et la traçabilité du fabricant ou de la personne responsable de la mise sur le marché des produits.