

2010-6

## Le passage au dividende numérique

### ARTICLE DE FOND

#### **Le dividende numérique : opportunités et obstacles**

- Présentation générale
- Cadre institutionnel et réglementaire
- Orientations politiques
- Conclusion : vers l'adoption de la première proposition en matière de politique du spectre radioélectrique

### REPORTAGES

#### **La télévision numérique aux confins de l'Europe orientale**

- Albanie
- Bosnie-Herzégovine
- Bulgarie
- Chypre
- République tchèque
- Grèce
- Lettonie
- Pologne
- Roumanie
- Fédération de Russie
- Ukraine

### ZOOM

#### **Une vue d'ensemble du passage à la télévision numérique en Europe**

## **IRIS plus 2010-6**

### **Le passage au dividende numérique**

ISBN (Version imprimée): 978-92-871-7010-1      ISBN (Version électronique PDF): 978-92-871-7013-2  
Prix : EUR 24,50      Prix : EUR 33  
Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg 2010

#### **La série IRIS plus**

ISSN (Version imprimée): 2078-9459      ISSN (Version électronique PDF): 2079-1070  
Prix : EUR 95      Prix : EUR 125

#### **Directeur de la publication :**

Wolfgang Closs, Directeur exécutif de l'Observatoire européen de l'audiovisuel  
E-mail : wolfgang.closs@coe.int

#### **Éditrice et coordonnatrice :**

Susanne Nikoltchev, LL.M. (Florence/Italie, Ann Arbor/MI)  
Responsable du département Informations juridiques  
E-mail : susanne.nikoltchev@coe.int

#### **Assistante éditoriale :**

Michelle Ganter  
E-mail : michelle.ganter@coe.int

#### **Marketing :**

Markus Booms  
E-mail : markus.booms@coe.int

#### **Photocomposition :**

Pointillés, Hoenheim (France)

#### **Impression :**

Pointillés, Hoenheim (France)  
Conseil de l'Europe, Strasbourg (France)

#### **Maquette de couverture :**

Acom Europe, Paris (France)

#### **Éditeur :**

Observatoire européen de l'audiovisuel  
76 Allée de la Robertsau  
F-67000 Strasbourg  
Tél. : +33 (0)3 90 21 60 00  
Fax : +33 (0)3 90 21 60 19  
E-mail : obs@obs.coe.int  
www.obs.coe.int



---

#### **Organisations partenaires ayant contribué à l'ouvrage :**

##### **Institut du droit européen des médias (EMR)**

Franz-Mai-Straße 6  
D-66121 Saarbrücken  
Tél. : +49 (0) 681 99 275 11  
Fax : +49 (0) 681 99 275 12  
E-mail : emr@emr-sb.de  
www.emr-sb.de



##### **Institut du droit de l'information (IViR)**

Kloveniersburgwal 48  
NL-1012 CX Amsterdam  
Tél. : +31 (0) 20 525 34 06  
Fax : +31 (0) 20 525 30 33  
E-mail : website@ivir.nl  
www.ivir.nl



##### **Centre de droit et de politique des médias de Moscou**

Moscow State University  
ul. Mokhovaya, 9 - Room 338  
125009 Moscow  
Fédération russe  
Tél. : +7 495 629 3804  
Fax : +7 495 629 3804  
www.medialaw.ru



---

#### **Veuillez citer cette publication comme suit :**

IRIS plus 2010-6, Le passage au dividende numérique, (Susanne Nikoltchev (Ed.),  
Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg 2010)

© Observatoire européen de l'audiovisuel, 2010.

Chacune des opinions exprimées dans la publication est personnelle et ne peut en aucun cas être considérée comme représentative du point de vue de l'Observatoire, de ses membres ou du Conseil de l'Europe.

# Le passage au dividende numérique



## 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.

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*

## TABLE DES MATIÈRES

### ARTICLE DE FOND

#### **Le dividende numérique : opportunités et obstacles**

<i>par David Korteweg et Tarlach McGonagle, Institut du droit de l'information (IViR)</i> . . . . .	7
• Présentation générale . . . . .	8
• Cadre institutionnel et réglementaire . . . . .	9
• Orientations politiques . . . . .	22
• Conclusion : vers l'adoption de la première proposition en matière de politique du spectre radioélectrique . . . . .	28

### REPORTAGES

#### **La télévision numérique aux confins de l'Europe orientale**

<i>par Ilda Londo (Institut albanais des médias), Maida Ćulahović (Agence de régulation des communications), Rayna Nikolova (Nouvelle université bulgare de Sofia), Christophoros Christophorou (Analyste dans les domaines des médias et de la politique), Jan Fučík (Ministère de la Culture), Alexandros Economou (Conseil national de la radio et de la télévision), Ieva Bērziņa-Andersonne (Sorainen), Małgorzata Pęk (Conseil national polonais de la radiodiffusion), Eugen Cojocariu (Radio Romania International), Andrei Richter (Centre de droit et de politique des médias de Moscou), Taras Shevchenko (Institut du droit des médias)</i> . . . . .	29
---	----

• Albanie . . . . .	29
• Bosnie-Herzégovine . . . . .	30
• Bulgarie . . . . .	31
• Chypre . . . . .	32
• République tchèque . . . . .	34
• Grèce . . . . .	35
• Lettonie . . . . .	36
• Pologne . . . . .	38
• Roumanie . . . . .	39
• Fédération de Russie . . . . .	41
• Ukraine . . . . .	42

### ZOOM

#### **Une vue d'ensemble du passage à la télévision numérique en Europe**

<i>par María Trinidad García Leiva (Département de journalisme et de communication audiovisuelle, Université Carlos III de Madrid)</i> . . . . .	45
• Introduction . . . . .	45
• L'émergence de la norme DVB . . . . .	46
• La mosaïque européenne . . . . .	47



# Le dividende numérique : opportunités et obstacles

David Korteweg et Tarlach McGonagle<sup>1</sup>

*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.)<sup>2</sup>. 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.)<sup>3</sup>.

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<sup>4</sup>, d'autres anticipent et/ou abordent activement les questions juridiques et politiques<sup>5</sup> en la matière et, inévitablement, un dernier groupe de pays reste à la traîne<sup>6</sup>.

---

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.

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<sup>7</sup>. 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<sup>8</sup> ». 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<sup>9</sup>. 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<sup>10</sup>.

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](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 ? », *International 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).

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<sup>11</sup>. 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<sup>12</sup>. 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<sup>13</sup>.

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 transparait 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)<sup>14</sup>.

#### 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<sup>15</sup> 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.

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<sup>16</sup> et la Recommandation Rec(2007)3 sur la mission des médias de service public dans la société de l'information<sup>17</sup>.

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<sup>18</sup>. 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.

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 reconnaître 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 reconnaît 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 »<sup>19</sup>, 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 »<sup>20</sup>, 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.

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*<sup>21</sup> (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<sup>22</sup> ». 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<sup>23</sup> ». 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)<sup>24</sup>. Cette situation ne tient pas uniquement aux questions relatives 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 26<sup>e</sup> 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<sup>25</sup>. 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<sup>26</sup> sur la liberté d'expression et le Rapporteur spécial de la CADHP<sup>27</sup> 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, 26<sup>e</sup> 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, 28<sup>e</sup> 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.

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 »<sup>28</sup>. 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<sup>29</sup>, 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 »<sup>30</sup>. 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<sup>31</sup>. 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>

et enregistre les affectations des fréquences<sup>32</sup>. 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<sup>33</sup>». 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<sup>34</sup> entre les services de communications radiophoniques<sup>35</sup>. Ces instruments peuvent faire l'objet d'une révision dans le cadre d'une Conférence mondiale des radiocommunications (CMR) ou d'une Conférence régionale des radiocommunications (CRR)<sup>36</sup>. 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<sup>37</sup>.

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)<sup>38</sup>. 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<sup>39</sup> 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<sup>40</sup>. 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<sup>41</sup>, les bandes UHF IV et V à la télévision numérique terrestre<sup>42</sup>.

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<sup>43</sup>.

---

32) Article 1.2 (a) de la Constitution de l'UIT.

33) Article 12.1 (1) de la 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* (2<sup>nd</sup> 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](http://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 telle 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](http://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&link=wrc-12&lang=fr>

## 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<sup>44</sup>. 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)<sup>45</sup>. Il s'agit là d'une organisation régionale qui exerce son activité de manière indépendante tout en coopérant avec l'Union européenne<sup>46</sup>. 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 »<sup>47</sup>. Pour ce faire, la CEPT est habilitée 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<sup>48</sup>. 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)<sup>49</sup>. 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<sup>50</sup>.

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<sup>51</sup>. 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<sup>52</sup>. Au titre de l'article 4 de la Décision relative au spectre radioélectrique, la Commission européenne a donné mandat 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<sup>53</sup>. 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<sup>54</sup>.

44) Nicola Weißborn, « 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), 8<sup>e</sup> 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.

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<sup>55</sup>. En conséquence, la CEPT a procédé à l'adoption de plusieurs rapports dans lesquels figurent les conclusions des études<sup>56</sup>. 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<sup>57</sup>. 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<sup>58</sup>.

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<sup>59</sup>.

## 7. Union européenne

Le « Paquet Télécom »<sup>60</sup> de 2002 et tout particulièrement la Décision « spectre radioélectrique »<sup>61</sup>, 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<sup>62</sup>. Dans le contexte de la récente réforme<sup>63</sup> 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.ero.docdb.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.ero.docdb.dk/doks/implement\\_doc\\_adm.aspx?docid=2324](http://www.ero.docdb.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.

communications électroniques (SCE) a été révisé à plusieurs égards en ce qui concerne la gestion du spectre radioélectrique et, par conséquent, le dividende numérique<sup>64</sup>. Ce cadre repose sur un mécanisme de coopération qui concerne principalement la Commission européenne et les Etats membres<sup>65</sup>. 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<sup>66</sup>.

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)<sup>67</sup>. Le GPSR a été institué dans le cadre d'une Décision distincte de la Commission (voir plus loin le point I.7.1.2)<sup>68</sup>. 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 »<sup>69</sup>. 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<sup>70</sup> ». 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<sup>71</sup>. 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<sup>72</sup>.

#### 7.1.1. Comité du spectre radioélectrique<sup>73</sup>

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<sup>74</sup>.

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* (2<sup>nd</sup> 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/ecom/radio\\_spectrum/manage/eu/rsc/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/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.

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)<sup>75</sup>.

#### 7.1.2. Groupe pour la politique en matière de spectre radioélectrique<sup>76</sup>

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<sup>77</sup>.

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<sup>78</sup>. 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<sup>79</sup>. 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<sup>80</sup>.

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<sup>81</sup>.

## 7.2. Directive « cadre » et Directive « autorisation »<sup>82</sup>

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<sup>83</sup>. 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/ecom/radio\\_spectrum/manage/eu/rsc/rsc\\_subsite/meeting\\_planning/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/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://rsgp.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 ».

fréquences radioélectriques sont une ressource publique limitée dont l'intérêt social, culturel et économique est considérable<sup>84</sup>. Il importe que toute forme d'intervention réglementaire se limite pour l'essentiel au strict minimum nécessaire pour éviter les risques d'interférences préjudiciables<sup>85</sup>. 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 accroît la disponibilité du spectre radioélectrique dans l'Union européenne et reconnaît 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 reconnaît 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<sup>86</sup>. 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 »<sup>87</sup>. 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 ».

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 »<sup>88</sup>. 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<sup>89</sup>. 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<sup>90</sup>.

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<sup>91</sup>. Le GPRS 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<sup>92</sup>. 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<sup>93</sup>.

#### 7.2.2. Principe de neutralité de la technologie et des services

Afin d'accroître 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<sup>94</sup>. 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<sup>95</sup>. 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<sup>96</sup>, d'autres restrictions sont également possibles en vue de satisfaire à une liste non exhaustive d'objectifs d'intérêt général<sup>97</sup>. 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/ecom/radio\\_spectrum/\\_document\\_storage/consultations/2010\\_rspp/rspp\\_consultation.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/radio_spectrum/_document_storage/consultations/2010_rspp/rspp_consultation.pdf). Les réponses peuvent être consultées sur : [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecom/radio\\_spectrum/eu\\_policy/rspp/rspp\\_pc\\_rep/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/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 ».

de télédiffusion » est d'une grande importance pour les fournisseurs de services de médias audiovisuels<sup>98</sup>. Ces mêmes objectifs d'intérêt général autorisent des exceptions au principe de neutralité des services<sup>99</sup>. 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<sup>100</sup>. 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 technologie 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<sup>101</sup>. 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<sup>102</sup>.

#### 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<sup>103</sup>. 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<sup>104</sup>.

#### 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<sup>105</sup>. 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<sup>106</sup>. 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 ».

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<sup>107</sup>.

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<sup>108</sup>. La Commission européenne reconnaît 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.

des aspects économiques et sociaux. Alors qu'elle n'avait pas au départ prévu une date commune pour l'abandon de l'analogique<sup>109</sup>, 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<sup>110</sup>. Suite à l'Avis du GPRS sur les répercussions politiques du dividende numérique<sup>111</sup> et à deux Communications relatives à la CRR-06<sup>112</sup> et à la CMR-07<sup>113</sup>, 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<sup>114</sup>. Elle reconnaît 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<sup>115</sup>. 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 »<sup>116</sup>. 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<sup>117</sup> ». Le Conseil reconnaît 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<sup>118</sup>. 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<sup>119</sup>. 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<sup>120</sup>. 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 », 2877<sup>e</sup> 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.

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<sup>121</sup>.

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<sup>122</sup>.

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<sup>123</sup>. Après l'identification de sept questions<sup>124</sup> 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<sup>125</sup> 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<sup>126</sup>.

## **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<sup>127</sup>. 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 de 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<sup>128</sup>. 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 GPSR 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.

du spectre<sup>129</sup>. 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<sup>130</sup>.

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

1. Afin de régler la question des interférences transfrontalières et d'en accroître les retombées<sup>131</sup> de cette démarche, elle propose d'adopter une position commune au niveau de l'Union européenne sur la coordination transfrontalière avec les pays tiers<sup>132</sup>. 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<sup>133</sup>.
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<sup>134</sup>. 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 entraîner 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<sup>135</sup>. 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 préparatoire 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 accroître 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 ».

### **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<sup>136</sup>. La Commission européenne a par conséquent adopté une Recommandation qui invite les Etats membres à entreprendre deux actions d'urgence<sup>137</sup> :

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 1<sup>er</sup> 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<sup>138</sup> 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<sup>139</sup>. 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 reconnaît 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<sup>140</sup>. 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<sup>141</sup>. 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<sup>142</sup>. 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<sup>143</sup>.

### **4. L'Avis du GPSR sur le Programme en matière de politique du spectre radioélectrique<sup>144</sup>**

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.

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<sup>145</sup>.

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<sup>146</sup>. 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<sup>147</sup>.

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<sup>148</sup>. 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<sup>149</sup>. 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<sup>150</sup>. 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.

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 »<sup>151</sup> 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.

# La télévision numérique aux confins de l'Europe orientale

En traçant un demi-cercle de Nicosie à Tirana, Sarajevo, Prague, Varsovie, Riga, Saint-Petersbourg et plus au Nord, nous sommes au cœur des articles de ce « Reportages » issus des lettres d'information IRIS de 2010 (voir <http://merlin.obs.coe.int/newsletter.php>).

Les pays d'Europe de l'Est se préparent à accéder à la télévision numérique : ils élaborent, modifient et mettent en application des stratégies de passage au numérique ; ils mettent en place des normes techniques et adaptent leurs cadres juridiques. Ils mettent aux enchères, octroient et réaffectent les fréquences radioélectriques, font bon accueil aux premiers services de télévision numérique, aux nouveaux opérateurs de services et sont parfois contraints d'examiner les questions de droit de la concurrence. Ils s'efforcent de respecter les délais, de relever les défis techniques et de satisfaire les besoins des consommateurs. Si nous avons puisé des éléments dans des numéros plus anciens encore de notre lettre d'information IRIS, nous aurions pu, par exemple, ajouter des articles sur la Croatie (IRIS 2009-4/18), la Hongrie (IRIS 2009-1/24, IRIS 2009-8/23) et la Serbie (IRIS 2009-8/27), qui donnent d'autres aperçus de ces mêmes sujets.

A l'exception probable de Chypre, le chemin que doivent emprunter les dix autres pays qui ont fait l'objet d'articles au cours de l'année 2010 reste semé d'embûches, mais il ne saurait être question de faire marche arrière pour aucun d'entre eux.

## Albanie

### Consultation publique sur la stratégie de radiodiffusion numérique

*Ilda Londo  
Institut albanais des médias*

Les dernières discussions publiques organisées entre les parties prenantes font l'état d'un grand nombre de défis à relever en Albanie dans le cadre du passage à la radiodiffusion numérique.

Le 27 avril 2010, le *Këshilli Kombëtar i Radios dhe Televizionit* (Conseil national de la Radio et de la Télévision), autorité de régulation de la radiodiffusion, et la représentation en Albanie de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ont conjointement organisé une conférence intitulée « *Digital Television : Near and Far* » (La télévision numérique : ici et ailleurs). Cette conférence arrive au terme de deux années de campagne de sensibilisation et de débats sur la stratégie du passage à la radiodiffusion numérique. Parmi les participants figuraient notamment des représentants des autorités de régulation, des médias nationaux et locaux et de la société civile.

L'une des principales inquiétudes soulevées au cours de la conférence portait sur le rôle joué par le radiodiffuseur de service public dans le passage au numérique et dans la répartition des fréquences nationales. Selon l'actuelle stratégie, Radio Televizioni Shqiptar (la Radiotélévision albanaise, RTSH) peut prétendre à deux fréquences nationales sur un maximum de huit fréquences. Un grand nombre de participants ont affirmé que RTSH n'avait apporté aucune preuve de sa capacité à pouvoir créer et gérer deux multiplex et, par conséquent, qu'il convenait de réserver l'un de ces derniers à des opérateurs en mesure d'assumer ce type d'investissement. La fourniture de contenus d'intérêt général dans ces cas de figures suscite cependant des inquiétudes.

Le sort réservé aux nombreuses stations de radio et chaînes de télévision locales dans le contexte du passage au numérique est également source de grandes préoccupations. La stratégie retenue envisage plusieurs options pour la propriété et la gestion des opérateurs de réseau, en privilégiant de confier la propriété de ces réseaux aux consortiums des chaînes déjà existantes. Les représentants des chaînes en question ont d'ores et déjà déclaré que la mise en œuvre de cette option serait particulièrement difficile en raison des investissements considérables qu'elle occasionnerait et de l'incapacité des chaînes de télévision en lice à parvenir à un accord. Cette situation compromettrait le pluralisme de l'information et des médias.

Enfin, la question du devenir des plateformes de radiodiffusion numérique que compte le pays reste un épineux problème. La radiodiffusion numérique terrestre et par satellite en Albanie a été lancée en juillet 2004 par la société Digitalb (voir IRIS 2007-8/5), suivie par Tring et Shijak TV. Bien que le nombre exact d'abonnés ne soit pas connu, un nombre considérable de foyers disposent déjà d'un accès aux offres proposées par ces plateformes.

L'octroi des licences aux sociétés actuelles et à leurs nouveaux concurrents représentera un test supplémentaire de l'autorité et de l'impartialité du régulateur. La loi relative à la radiodiffusion numérique, qui avait déjà été adoptée par le Parlement albanais en 2007 (voir IRIS 2007-8/5), sera mise en application à l'issue de l'adoption de la stratégie par une commission ad hoc créée à cette fin.

- *Strategjia* (Stratégie du passage à la radiodiffusion numérique)  
<http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=12430>
- Analyse de la stratégie par l'OSCE  
<http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=12431>

IRIS 2010-6/6

## Bosnie-Herzégovine

### Récentes évolutions du processus de passage au numérique des services de radiodiffusion publique

Maida Ćulahović  
Agence de régulation des communications

Le 14 juillet 2010, le *Vijeće ministara Bosne i Hercegovine* (Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine) a approuvé le Projet de numérisation des liaisons par ondes courtes des services de radiodiffusion publique. Ce projet vise à mettre en place un système nouveau et moderne de transmission numérique des programmes radiophoniques et télévisuels et à accroître la capacité du réseau destiné aux échanges bilatéraux et multilatéraux des programmes entre les trois services de radiodiffusion publique de Bosnie-Herzégovine, ainsi que des programmes provenant des pays voisins.

En avril 2010, le *Regulatorna agencija za komunikacije* (Office de régulation des communications) a défini les modalités et conditions d'utilisation du multiplex A (MUX A) par les services de radiodiffusion publique pour la radiodiffusion télévisuelle numérique terrestre pendant la période de transition. Les services de radiodiffusion publique du pays disposent ainsi de la capacité de lancer le processus de transition vers la télévision numérique terrestre grâce au partage d'une même structure et à l'utilisation des attributions synchrones de l'espace numérique réparti.

Le processus du passage au numérique des services de radiodiffusion publique en Bosnie-Herzégovine ne devrait cependant pas s'opérer sans difficultés. Certains s'inquiètent du fait que le financement du projet pourrait retarder l'ensemble du processus de numérisation.

Parmi les questions qui restent à traiter figure la réforme inachevée du système de radiodiffusion de service public. La *Zakon o javnom radiotelevizija kom sistemu* (loi relative au système de radiodiffusion de service public) prévoit la création d'une société de services de radiodiffusion publique qui chapeautera les trois radiodiffuseurs de service public du pays. Dès lors qu'elle sera créée, cette société sera notamment chargée du fonctionnement commun du réseau de transmission et de la mise en place des nouvelles technologies parmi lesquelles figure la radiodiffusion numérique terrestre (voir IRIS 2009-9/8).

La Stratégie nationale de passage au numérique en Bosnie-Herzégovine considère les services de radiodiffusion publique comme les principales parties prenantes du processus de passage au numérique non seulement du fait de la position centrale qu'ils occupent traditionnellement sur le marché de la radiodiffusion de Bosnie-Herzégovine mais également en raison de l'importance de leur rôle dans la fourniture de services disponibles pour tous qui permettront de combler la fracture numérique.

- *Donesena Odluka o usvajanju Projekta digitalizacije* (Communiqué de presse sur l'approbation du Projet de numérisation) <http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=12666>
- Décision sur les modalités d'utilisation du Multiplex A (MUX A) par les services de radiodiffusion publique pour la radiodiffusion télévisuelle numérique terrestre pendant la période de transition, Journal officiel de Bosnie-Herzégovine n° 38/10 du 10 mai 2010
- Stratégie du passage au numérique pour les bandes de fréquences de 174-230 MHz et 470-862 MHz en Bosnie-Herzégovine <http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=12668>

IRIS 2010-9/12

## Bulgarie

### Octroi d'une licence de radiodiffusion numérique à la télévision de service public

*Rayna Nikolova*  
*Nouvelle université bulgare de Sofia*

Le 24 mars 2010, le Conseil des médias électroniques (CME) a octroyé à la Télévision nationale bulgare (BNT) une licence pour l'exercice des activités télévisuelles suivantes : la création d'une offre de programmes destinés à la radiodiffusion numérique terrestre par l'intermédiaire des réseaux de communications électroniques des sociétés auxquelles la Commission de régulation des communications avait délivré une autorisation individuelle d'utilisation du spectre des fréquences destinées à la transmission des communications électroniques au moyen de la radiodiffusion radiophonique numérique terrestre (voir IRIS 2009-5/12).

Cette licence a été octroyée à la chaîne de télévision généraliste BNT 1 pour une radiodiffusion à l'échelon national d'une durée de 15 ans. BNT exercera ses activités en qualité d'opérateur national de service public.

L'octroi de la licence par le CME a été motivé comme suit :

- en vertu de l'article 35 des dispositions provisoires et finales de la loi portant modification et complément de la loi relative à la Radio et à la Télévision, la programmation de BNT s'effectue au moyen d'un réseau public de communications électroniques, destiné à la radiodiffusion numérique terrestre télévisuelle et radiophonique sur l'ensemble du territoire, conformément à la première phase de transition du Plan de mise en place de la radiodiffusion numérique terrestre radiophonique et télévisuelle (DVBT-T) en République bulgare, approuvé par le Conseil des ministres (voir IRIS 2008-4/13) ;
  - conformément à l'article 44, alinéa 2, de la loi relative à la Radio et à la Télévision, il incombe à l'Etat de prendre toutes les mesures nécessaires afin d'assurer la radiodiffusion des programmes de la Radio nationale bulgare (BNR) et de BNT sur l'ensemble du territoire national en vue de mettre en œuvre les orientations définies dans le secteur des communications électroniques ;
  - l'Etat respectera en outre l'obligation née de la disposition précitée par l'intermédiaire du CME qui se chargera de l'octroi des licences à BNR et à BNT pour la transmission de leurs programmes par les réseaux de communications électroniques destinés à la radiodiffusion numérique terrestre.
  - l'article 105, alinéa 3, de la loi relative à la Radio et à la Télévision met en place une procédure simplifiée d'octroi des licences destinées aux activités télévisuelles de BNT en sa qualité d'opérateur de service public, dans la mesure où le texte prévoit que l'octroi des licences ne soit pas soumis à appel d'offres ou à concours.
- Р Е Ш Е Н И Е № 142 24 март 2010 г. Съветът за електронни медии на свое заседание, проведено на 24 март 2010 г., разгледа заявление с вх. № 18-00-6/02.03.2010 г. (Décision du CME, 24 mars 2010) <http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=12433>

IRIS 2010-6/12

## Chypre

### Appel d'offres et adoption des normes et de la stratégie applicables aux réseaux de télévision numérique terrestre

*Christophoros Christophorou*

*Analyste dans les domaines des médias et de la politique,  
Expert auprès du Conseil de l'Europe dans les domaines des médias et des élections.*

Le processus de mise en place de la télévision numérique terrestre (TNT) a officiellement débuté le 4 décembre 2009 par un appel d'offres public pour l'octroi des licences. Il portera sur l'autorisation d'utiliser les fréquences radiophoniques, ainsi que de créer et d'exploiter des réseaux de communications électroniques et de TNT. Cet appel d'offres a été lancé par le commissaire aux communications électroniques et à la régulation des services postaux (CCERSP), autorité compétente en matière de réseaux de communications électroniques, et le ministère des Communications et des Travaux publics, responsable du spectre des fréquences radioélectriques et des communications radiophoniques en général. Deux licences seront octroyées à un soumissionnaire : l'une pour les communications radiophoniques (utilisation des fréquences destinées à la TNT) et l'autre pour les

communications électroniques (création et exploitation de réseaux numériques destinés à la fois à la télévision terrestre et aux communications électroniques).

La procédure suivie sera une « mise aux enchères par étapes ». Elle prévoit le dépôt des dossiers par les parties intéressées et une première sélection des candidats qui satisfont aux critères définis par l'appel d'offres. La date limite de dépôt des candidatures a été fixée au 29 janvier 2010, et à l'issue de la première sélection, qui devrait s'achever en avril 2010, la seconde étape de l'appel d'offres débutera. Les licences seront octroyées au plus offrant pour une durée de 15 ans. Le candidat retenu disposera de 12 mois pour parvenir à l'exigence d'une couverture nationale de 75 % des zones placées sous l'autorité effective du Gouvernement de la République de Chypre. Il sera notamment soumis aux obligations suivantes :

Il devra proposer des réseaux hybrides de télévision numérique terrestre (gratuits, encodés, services d'abonnements, chaînes locales) et des services de la société de l'information ; diffuser le signal de l'ensemble des chaînes de télévision analogiques qui font l'objet d'une licence ; fournir l'information relative aux programmes (Guide électronique des programmes) et, enfin, se conformer à la réglementation et à la législation relative aux spécifications techniques de l'équipement, l'urbanisme, la santé publique et les autres domaines concernés. Le prix de réserve de l'enchère est fixé à EUR 850 000. Cette procédure d'appel d'offres sous forme d'enchère porte sur l'octroi de licence d'une plateforme de télévision numérique terrestre et de communications destinée à des chaînes privées. Une seconde plateforme sera louée au radiodiffuseur de service public CYBC en fonction des résultats des négociations engagées avec le gouvernement.

La norme retenue pour les récepteurs de télévision numérique à Chypre sera le MPEG-4. Le commissaire aux communications électroniques et à la régulation des services postaux a fait part de cette décision en novembre 2009 et un décret a été publié au Journal officiel sous la forme d'un acte administratif normatif (KDP 397/2009, Journal officiel du 27 novembre 2009).

Au 1<sup>er</sup> juillet 2011, Chypre sera totalement passée au numérique et disposera de deux réseaux numériques, l'un pour le radiodiffuseur de service public et l'autre pour les opérateurs privés. L'ensemble des licences de transmission analogique expireront à cette date et les fréquences radiophoniques seront rétrocédées au ministère des Communications et des Travaux publics. Les principales dispositions du plan stratégique sont les suivantes :

Deux licences d'une durée de 15 ans seront octroyées pour l'exploitation de deux réseaux de radio numérique terrestre. Le radiodiffuseur public sera titulaire d'une de ces licences et la seconde sera délivrée à un opérateur privé de services de télévision commerciale. Le premier réseau sera proposé en fonction de l'issue des négociations engagées entre le gouvernement et le radiodiffuseur de service public, alors que le second fera l'objet d'un appel d'offres mis aux enchères.

Le radiodiffuseur de service public diffusera uniquement des services audiovisuels, devra éviter de faire concurrence aux opérateurs privés et ne sera pas autorisé à développer d'autres services de communications électroniques, à l'exception de certains services publics très spécifiques. Il sera tenu de proposer des services télévisuels pour tout public et disponibles sur tout le territoire. Le réseau privé aura l'obligation de diffuser le signal de l'ensemble des chaînes de télévision et stations de radio soumises à licence, conformément aux contrats spéciaux et aux conditions définies dans le cadre réglementaire prévu par le commissaire aux communications électroniques et à la régulation des services postaux. Seul l'opérateur du réseau commercial sera autorisé et tenu de proposer des services à la fois de communications électroniques et de la société de l'information.

La période de transition de la télévision analogique au numérique devra être aussi brève que possible. Le gouvernement a décidé de subventionner l'acquisition de décodeurs numériques et de mener une campagne d'information aussi bien sur les avantages et les bénéfices de la technologie numérique que sur les conditions techniques de l'accès à la télévision numérique.

Dans le cadre du passage au numérique, la mission de l'Autorité de la radio et de la télévision sera modifiée et portera davantage sur la régulation des contenus. Son nouveau rôle et ses fonctions seront définis par la loi portant modification de la loi relative aux chaînes de télévision et aux

stations de radio, qui deviendra la loi relative aux services de médias audiovisuels. Le projet de loi devrait être déposé au cours des prochaines semaines devant la Chambre des députés en vue de transposer en droit interne la Directive 2007/65/CE de l'Union européenne relative aux services de médias audiovisuels.

- Appel d'offres du Bureau du commissaire aux communications électroniques et à la régulation des services postaux pour l'octroi des licences d'utilisation du spectre de fréquences radioélectriques, la création et l'exploitation de réseaux de télévision numérique terrestre, ainsi que la fourniture de services de communications électroniques <http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=12172>
- KDP 397/2009, Official Gazette 27 November 2009 (KDP 397/2009, Journal officiel du 27 novembre 2009) <http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=12173>
- Cadre directeur et réglementaire pour l'octroi des licences des réseaux de télévision numérique terrestre <http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=12174>

IRIS 2010-2/7

## République tchèque

### Amendements à la loi sur les communications électroniques

Jan Fučík  
Ministère de la Culture, Prague

Le Parlement tchèque a adopté récemment plusieurs amendements à la loi sur les communications électroniques.

Ces amendements portent essentiellement sur la possibilité d'attribuer et de retirer des fréquences radio. Jusqu'à présent, les autorités n'étaient pas en mesure de retirer les fréquences radio qui avaient été octroyées ni de leur apporter des modifications. En conséquence, une partie du spectre des fréquences était parfois inexploitée. Désormais, il sera possible de retirer les fréquences qui ne sont pas utilisées.

Un autre changement concerne le financement des obligations de service universel. Le service universel était jusque-là financé de deux manières : par les opérateurs (chaque opérateur contribue au financement du service universel en alimentant un compte spécifique) et par l'Etat (qui prend en charge les besoins des personnes handicapées). Cependant, les entreprises qui sont soumises à cet investissement d'intérêt public devraient pouvoir obtenir un remboursement de l'Etat. La nouvelle loi prévoit donc une centralisation du financement du service universel par le budget de l'Etat.

La nouvelle législation lève l'interdiction de propriété croisée (*cross ownership*) qui figurait dans la loi sur la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique. Cette interdiction empêchait les entreprises de communications électroniques d'obtenir des licences pour opérer également dans les domaines de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique. La concurrence sur le marché des médias était ainsi limitée. Par ailleurs, les restrictions à la propriété de réseaux de communications électroniques pour la transmission radiophonique et la radiodiffusion numérique terrestre, imposées en vertu de la loi sur la radiodiffusion radiophonique et télévisuelle, ont été annulées. Les restrictions imposées jusque-là aux chefs d'entreprises, les empêchant de posséder ou d'exploiter plus de deux réseaux, entravait le libre exercice de la concurrence sur le marché des communications électroniques.

Les pouvoirs du Conseil national de la Radio et de la Télévision (RRTV) en ce qui concerne la modification des paramètres techniques des radiodiffuseurs ont été précisés. Les dispositions

relatives au passage de l'analogique au numérique en matière de radiodiffusion télévisuelle prennent en compte les différents cas de figure qui peuvent se présenter comme, par exemple, lorsqu'un radiodiffuseur télévisuel exploite simultanément sur le même territoire les réseaux de radiodiffusion numérique terrestre et de radiodiffusion analogique. Le RRTV est désormais autorisé à engager des procédures administratives visant à restreindre certains paramètres techniques afin, notamment, de réduire l'utilisation de la radiodiffusion analogique.

Un amendement à la loi sur le droit d'auteur est également prévu : jusqu'à présent, la réception de la télévision numérique via les antennes de télévision communes était soumise au versement d'une rémunération pour l'exploitation de contenus protégés par le droit d'auteur. Cette rémunération a été supprimée. La réception de la télévision analogique n'était pas soumise à cette rémunération jusqu'à aujourd'hui.

En ce qui concerne la télévision publique tchèque, plusieurs obligations ont été adoptées pour le passage de l'analogique au numérique. Dans le cadre du passage technique de la télévision analogique à la télévision numérique et du plan gouvernemental prévu à cet effet, la loi restreint désormais toute exploitation simultanée dans une même zone des réseaux de radiodiffusion numérique terrestre et de radiodiffusion analogique.

- *Zákon č. 153/2010 Sb. kterým se mění zákon č. 127/2005 Sb. o elektronické komunikaci a některé další zákony* (Loi n°153/2010 Coll. portant modification de la loi n°127/2005 Coll. relative aux communications électroniques et d'autres textes de loi, 21 mai 2010)  
<http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=12536>

IRIS 2010-7/11

## Grèce

### Mise en route du processus de transition vers la télévision numérique terrestre en Grèce

*Alexandros Economou  
Conseil national de la radio et de la télévision, Athènes*

La première diffusion numérique terrestre de chaînes de télévision privées nationales a eu lieu le 24 septembre 2009 par l'intermédiaire du fournisseur de réseau numérique Digea dans une région du nord du Péloponnèse. Le calendrier actuel prévoit également le lancement immédiat des transmissions dans de grands centres urbains. La Grèce est ainsi officiellement entrée dans la phase de transition vers le numérique, prévue par l'arrêté ministériel d'août 2008 qui fixe les fréquences sur lesquelles les stations de télévisions déjà en place peuvent diffuser en numérique leurs programmes analogiques. Sur le plan institutionnel, ces stations sont déjà titulaires de la licence nécessaire, octroyée par le *Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης* (Conseil national de la Radio et de la Télévision - EΣP), pour la diffusion numérique simultanée de leurs programmes analogiques depuis janvier 2009, tout comme 42 autres stations régionales. Sur l'ensemble du territoire, le radiodiffuseur de service public *Ελληνική Ραδιοφωνία Τηλεόραση* (Radio Télévision grecque - EPT) utilise depuis 2006 deux bandes de fréquences numériques sur lesquelles quatre chaînes de télévision analogiques sont rediffusées et trois chaînes numériques diffusées. Cependant, le mode technique d'encodage du signal des chaînes privées nationales est le MPEG-4, alors que la télévision de service public a opté pour le système MPEG-2, ce qui freine la diffusion du nouveau mode de transmission auprès des consommateurs.

Du point de vue législatif, la publication du décret présidentiel, qui définit en vertu de la récente loi n° 3592/2007 la procédure d'octroi de licence pour la télévision numérique terrestre

(TNT), a pris du retard, tandis que les fréquences qui seront utilisées à cette fin n'ont pas encore été déterminées. La progression de la TNT rencontre des obstacles en raison de l'absence d'une planification centralisée et d'un calendrier strict, tandis que la coordination générale des fréquences est retardée par le fait que les chaînes de télévision ne disposent pas encore toutes d'une licence. Les nouveaux ministres de l'Intérieur, des Transports et des Communications, qui ont pris leurs fonctions à l'issue des récentes élections législatives organisées en Grèce le 4 octobre 2009, sont à présent appelés à résoudre ces problèmes au plus vite.

- Απόφαση Αριθμ. 604/20.11.2008 του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης (Décision n° 604 du 20 novembre 2008 du Conseil national de la Radio et de la Télévision)  
<http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=12107>

IRIS 2010-1/27

## Lettonie

### Lancement de la télévision numérique terrestre

*Ieva Bērziņa-Andersons  
Sorainen, Riga*

Le lancement de la télévision numérique terrestre interviendra finalement au cours de l'année 2010 mais sa mise en œuvre reste encore imprécise sur certains points.

A la fin de l'année 2008, le ministère des Transports avait lancé un appel d'offres pour sélectionner un fournisseur de radiodiffusion numérique conformément au Règlement du Cabinet des ministres (voir IRIS 2008-10:15). Les dispositions de l'appel d'offres précisent que le candidat retenu doit passer intégralement à la radiodiffusion numérique terrestre d'ici au 1<sup>er</sup> décembre 2011. Il veillera à ce que les radiodiffuseurs publics et commerciaux soient en mesure de diffuser leur programmation et s'assurera que les chaînes désignées par le Conseil national de la radiodiffusion (CNR) soient proposés gratuitement aux téléspectateurs.

A l'issue de cet appel d'offres, le ministère des Transports a choisi l'opérateur letton de téléphonie fixe en place, SIA Latttelecom, pour effectuer le passage à la radiodiffusion numérique. Cette mission confiée à Latttelecom a été approuvée le 27 janvier 2009 par le Cabinet des ministres. Latttelecom est à présent techniquement prêt à ce transfert et négocie avec les radiodiffuseurs l'insertion des chaînes dans les offres numériques qui seront proposées.

A ce propos, le CNR a décidé conformément au Règlement du Cabinet des ministres que les chaînes diffusées par les radiodiffuseurs de service public (LTV1 et LTV2) devaient figurer dans l'offre gratuite. Le radiodiffuseur commercial LNT a convenu avec Latttelecom que sa chaîne fera également partie de cette offre gratuite. Il convient que ces programmes soient diffusés uniquement en numérique à compter du 1<sup>er</sup> avril 2010 dans la zone de Riga et d'ici au 1<sup>er</sup> juin 2010 dans d'autres régions du pays. La radiodiffusion analogique de ces chaînes prendra alors fin.

Le principal autre radiodiffuseur commercial, MTG Group, n'est pas parvenu à un accord avec Latttelecom pour l'insertion de sa chaîne TV3 dans l'offre gratuite proposée, en raison d'un différend tarifaire. TV3 a par conséquent annoncé qu'elle poursuivrait, au moins en 2010, la diffusion de ses programmes en analogique par l'intermédiaire du Centre national letton de la radio et de la télévision. Ce dernier a cependant indiqué que la diffusion en analogique d'une seule et unique chaîne ne serait pas rentable. Il importe donc que ces sociétés puissent parvenir à un accord, surtout si TV3 et Latttelecom ont conclu début janvier 2010 un accord de retransmission de la chaîne TV3 dans l'offre IPTV de Latttelecom.

Le fait qu'aucune aide ne soit prévue par le Règlement du Cabinet des ministres pour les foyers qui sont contraints d'acquérir un nouvel équipement en raison de l'abandon de la diffusion analogique pose également problème. Compte tenu de la situation économique difficile dans laquelle se trouve la Lettonie, le coût de l'équipement pour la réception numérique peut représenter un budget considérable pour de nombreux foyers. Une récente étude a en outre révélé que la télévision terrestre est le seul moyen de réception utilisé par 27 % des ménages, constitués pour la plupart de personnes âgées, d'habitants de la campagne et de personnes à faibles revenus. Les foyers disposant d'un pouvoir d'achat plus conséquent sont d'ores et déjà passés à d'autres modes de réception comme le câble, le satellite ou l'IPTV et, à ce titre, le passage à la télévision numérique terrestre leur sera relativement indolore.

IRIS 2010-2/27

## Lettonie

### Litiges dans le secteur de la radiodiffusion télévisuelle lettone

*Ieva Bērziņa-Andersonne  
Sorainen, Riga*

Le Conseil letton de la concurrence a été saisi par les deux principaux radiodiffuseurs commerciaux lettons d'une plainte pour abus de position dominante à l'encontre de SIA Lattelecom.

Comme précédemment indiqué (voir IRIS 2010-2/27), SIA Lattelecom, actuel opérateur de téléphonie fixe sur le marché letton, avait été désigné pour procéder à la mise en œuvre du passage au numérique et sa mission avait été approuvée par le Cabinet des Ministres, ainsi que par le Conseil national de la radiodiffusion. La validité de la licence octroyée à Lattelecom pour l'exploitation des fréquences concernées expirera à la fin de l'année 2013. Il s'agit en l'espèce d'un monopole de droit accordé à Lattelecom pour la transmission des programmes dans le cadre de la télévision numérique terrestre. Les radiodiffuseurs doivent par conséquent conclure un contrat avec Lattelecom pour que leurs chaînes soient insérées dans les bouquets de radiodiffusion (multiplex). Conformément aux dispositions prévues par le Cabinet des Ministres, Lattelecom a l'obligation de diffuser un ensemble de chaînes gratuites et peut, en parallèle, également proposer des offres de télévision à péage.

Les deux radiodiffuseurs commerciaux, mécontents de cette situation, ont saisi le Conseil de la concurrence en février 2010. L'un d'entre eux, TV3 (membre du groupe MTV), le principal radiodiffuseur commercial du pays, n'est pas parvenu à un accord avec Lattelecom pour l'insertion de sa chaîne dans l'offre gratuite proposée, en raison d'un différend tarifaire. TV3 soutient que le prix demandé par Lattelecom est bien plus élevé que le tarif appliqué dans les pays de la région. TV3 estime par conséquent que Lattelecom abuse de sa position dominante en imposant des tarifs injustifiés.

Un autre grand radiodiffuseur commercial du câble, Baltkom, a déposé une plainte similaire devant le Conseil de la concurrence. Outre ses griefs au sujet de cette tarification excessive, Baltkom a précisé que Lattelecom utilisait une seule et même infrastructure de radiodiffusion pour la transmission à la fois des programmes gratuits et des programmes payants. Il est donc possible que la transmission des programmes payants soit en partie subventionnée par les recettes tirées de la transmission des programmes gratuits (pour lesquels Lattelecom perçoit une rémunération de la part d'autres radiodiffuseurs télévisuels). Les autres opérateurs de télévision risquent par conséquent d'être évincés du marché. Baltkom a également indiqué que Lattelecom bénéficiait déjà d'une position dominante dans le secteur de la téléphonie fixe, d'Internet et de la transmission de données en Lettonie.

Le Conseil de la concurrence a examiné les deux plaintes et a ouvert une enquête officielle.

IRIS 2010-4/33

## Pologne

### Télévision numérique terrestre en Pologne - Faits nouveaux

*Małgorzata Pęk  
Conseil national polonais de la radiodiffusion*

Début 2010, le ministère des Infrastructures a organisé une série de consultations publiques portant sur le projet de loi relative au lancement de la télévision numérique terrestre (DVB-T), auxquelles les principaux intéressés du secteur ont pris part. Après la publication des résultats de ces consultations, le texte devait faire l'objet en mars 2010 de consultations intergouvernementales.

L'objectif de ce projet de loi consiste à faciliter le délicat processus du lancement de la norme DVB-T en mettant en place un cadre législatif. L'accent a été mis sur la première étape de ce processus, au cours de laquelle l'ensemble des actuels radiodiffuseurs de télévision terrestre analogique débiterait sa transmission numérique terrestre. Le projet de loi fixe la date de l'abandon de la télévision analogique, la procédure de sélection de l'opérateur des réseaux de transmission qui offrira les services destinés à l'opérateur du multiplex DVB-T, les obligations de ce dernier, les obligations des radiodiffuseurs télévisuels relatives à la campagne d'information sur le passage à la télévision numérique terrestre.

Le texte prend en compte des évolutions antérieures du secteur. Le 30 septembre 2009, l'Office des communications électroniques a rendu sa décision au sujet des réservations de fréquences de cinq sociétés de radiodiffusion (Telewizja Polska SA, Telewizja Polsat SA, TVN SA, Polskie Media SA et Telewizja Puls Sp. z o.o) et les autorise à se partager les fréquences du premier multiplex numérique terrestre (faisant d'elles de fait l'opérateur commun de MUX 1). Le but de cette démarche était de faire en sorte que le multiplex numérique reflète l'actuelle offre de télévision analogique terrestre, qu'elle soit de nature nationale ou transrégionale, et de déterminer les modalités précises de l'abandon des fréquences analogiques. La date limite de l'utilisation partagée de ces fréquences diffère pour les radiodiffuseurs publics et commerciaux : Telewizja Polska a obtenu l'autorisation de l'utilisation partagée des fréquences sur le MUX 1 jusqu'au 31 juillet 2013 (c'est-à-dire la fin de la période de transition). Il a été convenu qu'après cette date, Telewizja Polska radiodiffuserait ses services de programmes sur son propre multiplex (MUX 3). Les radiodiffuseurs commerciaux sont autorisés à partager les fréquences de MUX 1 jusqu'au 29 septembre 2024.

Le choix précité a été rendu possible par une décision prise le 31 juillet 2009 par le président du Conseil national de la radiodiffusion qui, d'une part, modifie les licences de radiodiffusion terrestre des programmes télévisuels et, d'autre part, élargit la portée des licences de télévision analogiques déjà octroyées en prévoyant la possibilité d'une diffusion également sur MUX 1 (sur les nouvelles fréquences supplémentaires), tandis que la diffusion simultanée analogique resterait possible pour un certain temps. Les quatre services de programmes télévisuels terrestres commerciaux (nationaux et transrégionaux qui n'utilisent pas moins de sept stations de transmission) sont diffusés sur la base de licences modifiées, alors que les trois services de programmes télévisuels publics sont directement diffusés selon les dispositions de la loi relative à la radiodiffusion et ne nécessitent pas l'obtention d'une licence.

Le projet de loi prévoit que l'abandon de la radiodiffusion télévisuelle analogique s'étalera jusqu'au 31 juillet 2013. Le texte impose aux radiodiffuseurs d'assurer la couverture numérique de 95 % de la zone indiquée dans la décision de réservation de fréquences précédemment citée. Il

prévoit également des obligations précises auxquelles devra se conformer l'opérateur du MUX 1 et la procédure de sélection du fournisseur des réseaux selon trois options différentes. Un chapitre spécial du projet de loi est consacré à la campagne d'information sur le DVB-T. Les radiodiffuseurs qui ont obtenu une réservation de fréquences sur le MUX 1 seront obligés de radiodiffuser jusqu'au 31 juillet 2013 des informations sur le passage à la norme DVB-T au cours de leurs propres émissions. Le texte prévoit également les critères techniques applicables aux postes de télévisions vendus après le 1<sup>er</sup> avril 2010. Il apporte en outre de nombreuses modifications à la loi relative aux communications du 16 juillet 2004. Ces modifications imposent l'existence de dispositions équitables, non-discriminatoires, claires et transparentes sur l'accès au multiplex, les obligations de l'opérateur du multiplex à cet égard, les conditions minimales de l'accord passé entre l'opérateur et les radiodiffuseurs pour l'accès au multiplex. Le projet de loi porte également modification de la loi relative à la radiodiffusion du 29 décembre 1992 (relativement à la procédure d'octroi de licence).

Les préparatifs du lancement du MUX 1 ont rencontré quelques difficultés, notamment en raison de problèmes liés à la procédure adéquate de sélection de l'opérateur du réseau ; alors que les radiodiffuseurs commerciaux se sont accordés sur le leur, le radiodiffuseur public ne pourra arrêter son choix qu'à l'issue d'une procédure d'appel d'offres comme le prévoit la loi relative à la passation de marchés publics. Pour régler ce problème, les radiodiffuseurs ont récemment proposé que les radiodiffuseurs publics et commerciaux soient placés dans des multiplexes distincts (MUX 1 et 3 pour les radiodiffuseurs publics et MUX 2 pour les radiodiffuseurs commerciaux). Ils ont fait part de leur intention de soumettre aux autorités réglementaires des propositions adéquates en ce sens.

Un grand nombre de foyers polonais a déjà accès à des offres de télévision numérique, par l'intermédiaire des satellites numériques et des plateformes de télévision par câble, et le nombre de foyers bénéficiant d'un accès à ces plateformes ne cesse de croître. Malgré cela, le passage à la télévision numérique terrestre reste considéré comme une décision importante.

- *Projekt ustawy o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej DVB-T* (Projet de loi sur le lancement de la télévision numérique terrestre (DVB-T)) <http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=12364>
- *Rozpoczęcie cyfryzacji telewizji naziemnej w Polsce* (Lancement de la TNT en Pologne) <http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=12418>
- *Plan wdrażania telewizji cyfrowej w Polsce* (Plan pour l'implémentation de la TNT en Pologne) <http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=12366>
- *Ogłoszenie Przewodniczącego KRRiT z dnia 3 lutego 2009 r. o możliwości uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programu telewizyjnego* (Annonce du président du Conseil national de la radiodiffusion du 3 février 2009 sur l'obtention des licences de télévision) <http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=12367>

IRIS 2010-5/32

## Roumanie

### Décision gouvernementale sur le passage à la télévision numérique

*Eugen Cojocariu  
Radio Romania International*

Le 12 mai 2010, le Gouvernement roumain a adopté une décision visant à réguler le passage à la télévision numérique. Celle-ci habilite l'ANCOM (autorité nationale d'administration et de régulation des communications) à entamer les procédures d'octroi des deux premières licences (voir IRIS 2010-3/34).

Cette décision du gouvernement relative à l'octroi de licences d'exploitation des fréquences électromagnétiques dans le cadre de la télévision numérique vient modifier la Décision n° 1213/2009 (HG 1213/2009) d'approbation de la stratégie de transition de la télévision analogique par voie terrestre à la télévision numérique et d'introduction de services multimédias numériques nationaux (voir IRIS 2009-9/26).

La décision établit les conditions d'autorisation, les coûts des licences et le type de procédure d'octroi.

Ainsi, les deux premiers multiplexes numériques seront attribués sur la base d'une procédure de sélection comparative qui aura lieu d'ici au 30 juillet 2010; les quatre suivants seront octroyés avant le 31 octobre 2010. La population roumaine se verra proposer 14 chaînes numériques gratuites au travers des deux premiers multiplexes.

Le ministre roumain des communications a déclaré que les licences auront un coût situé entre 1 et 2,5 millions EUR; les redevances des deux premières licences tiendront compte des équipements de réception que les candidats choisis auront à financer. Il a ajouté que la licence ne pourra en aucun cas descendre sous la barre des 1 million EUR.

Les deux premières licences couvriront 60 % de la population du pays et 50 % de son territoire d'ici au 30 juin 2011. D'ici à la fin 2011, les services numériques des deux candidats choisis couvriront 80 % de la population et 70 % du territoire, puis 90 % de la population et 80 % du territoire roumain d'ici au 30 juin 2012.

Le passage de l'analogique au numérique, initialement programmé pour le 1<sup>er</sup> janvier 2012, a été retardé de six mois. La Roumanie dispose au total de six multiplexes pour assurer la couverture du territoire national.

- *Hotărârea Guvernului privind acordarea a licențelor de utilizare a frecvențelor radio în sistem digital terestru de televiziune și de modificare a Hotărârii Guvernului nr. 1213/2009 pentru aprobarea Strategiei privind tranziția de la televiziunea analogic terestră la cea digitală terestră și implementarea serviciilor multimedia digitale la nivel național, 12.05.2010* (Décision du gouvernement relative à l'octroi de licences pour l'exploitation des fréquences électromagnétiques pour le système de télévision numérique et modification de la décision du gouvernement n°1213/2009 (HG 1213/2009), approuvant la stratégie de passage de la télévision analogique par voie terrestre à la télévision numérique et l'introduction de services multimédias numériques nationaux, 12 mai 2010) <http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=12543>

IRIS 2010-7/32

## Roumanie

### Report du passage à la télévision numérique

Eugen Cojocariu  
Radio Romania International

Le 11 août 2010, le Gouvernement roumain a décidé de repousser à janvier 2015 le passage de la télévision analogique à la télévision numérique. La date butoir initialement prévue était le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

La nouvelle décision gouvernementale a abrogé la décision n° 464/2010 relative à l'octroi de licences d'exploitation des fréquences radio dans le cadre de la télévision numérique et la stratégie modifiée de transition de la télévision analogique par voie terrestre à la télévision numérique et l'introduction de services multimédias numériques nationaux, approuvée par la décision gouvernementale n° 1213/2009 et publiée au Journal officiel n° 357 du 31 mai 2010. La stratégie avait été publiée au Journal officiel no. 721 du 26 octobre 2009 puis modifiée ultérieurement (voir IRIS 2009-9/26, IRIS 2010-1/36, IRIS 2010-3/34 et IRIS 2010-7/32).

Le report du passage à la télévision numérique a mis fin à l'appel d'offres en cours pour l'octroi des deux premiers multiplexes destinés à la télévision numérique nationale. Sept sociétés avaient acheté les termes de référence (spécifications des appels d'offres) pour les deux premiers multiplexes DVB-T numériques destinés à la télévision roumaine nationale, qui auraient dû être octroyés au moyen d'une comparaison distinctive organisée par l'*Autoritatea Națională pentru Reglementare și Administrare în Comunicații* (Autorité nationale de régulation et d'administration des communications - ANCOM). Les soumissionnaires seront remboursés des dépenses de termes de référence par l'ANCOM.

Les services de la bande de fréquence UHF de la télévision analogique prendront fin le 1<sup>er</sup> janvier 2015, mais ils peuvent d'ici là coexister avec les services numériques. Le gouvernement adoptera une autre décision pour établir le nouveau calendrier s'appliquant à la stratégie susmentionnée.

La décision de report, qui a surpris le marché de la radiodiffusion, a été officiellement justifiée par le désir du gouvernement d'éviter aux citoyens roumains d'acheter de nouveaux équipements de télévision en période de crise économique et pour accorder aux opérateurs un délai raisonnable pour se mettre en concordance avec les nouvelles exigences techniques. Selon certaines sources, cette décision aurait été prise afin de trouver un moyen d'offrir une des licences à RADIOCOM, fournisseur de programmes radio et télévision appartenant à l'État roumain sans contrevenir à la législation de l'UE.

- *Hotărârea Guvernului României nr. 833/2010 din 11 august 2010 pentru modificarea Strategiei privind tranziția de la televiziunea analogică terestră la cea digitală terestră și implementarea serviciilor multimedia digitale la nivel național, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1213/2009, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 609 din 27 August 2010* (Décision du gouvernement n° 833/2010 du 11 août 2010 relative à la modification de la stratégie de passage de la télévision analogique par voie terrestre à la télévision numérique et l'introduction de services multimédias numériques nationaux, approuvée par décision du gouvernement n° 1213/2009 et publiée au Journal officiel n° 609 du 27 août 2010).

IRIS 2010-9/35

## Fédération de Russie

### Adoption par le gouvernement du projet de passage au numérique

*Andrei Richter*

*Centre de droit et de politique des médias de Moscou*

Le 3 décembre 2009, le Premier ministre Vladimir Poutine a signé l'Ordonnance du Gouvernement de la Fédération de Russie n° 985 approuvant le Programme fédéral ciblé "Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009 - 2015 годы" (développement de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique en Fédération de Russie pour la période 2009-2015). Il s'agit de la suite législative naturelle à l'approbation, le 21 septembre 2009, de la Résolution du Gouvernement de la Fédération de Russie relative au modèle du Programme fédéral ciblé de « développement de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique en Fédération de Russie pour la période 2009-2015 » (voir IRIS 2009-10/26), ainsi qu'au développement et à l'approbation antérieurs (en 2007) par le Gouvernement de la Fédération de Russie du cadre conceptuel pour le développement de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique entre 2008 et 2015 (voir IRIS 2008-2/28).

Par l'ordonnance du 3 décembre 2009, le Gouvernement attribue une enveloppe maximale de 76 366 000 RUB sur le budget fédéral pour la mise en œuvre du programme, sur un coût total estimé de 122 445 000 RUB (indexés sur l'inflation) (actuellement 1 EUR vaut 40 RUB). Le gouvernement dépensera 4 615 000 RUB chaque année, une fois le Programme fédéral ciblé (PFC) terminé, pour la diffusion des programmes gratuits soumis au *must-carry* (obligation de distribution).

Parmi les objectifs du PFC, son Passeport fixe le nombre maximal d'habitants sans accès à la télévision d'ici 2015 à moins de mille personnes (aujourd'hui, 1,6 million de personnes). L'accès à 20 chaînes de télévision gratuites, incluant 8 programmes soumis au *must-carry* (approuvé par le décret du Président de la Fédération de Russie du 24 juin 2009, voir : IRIS 2009-10/18) sera garanti à l'ensemble de la population, alors que la pénétration de la télévision numérique terrestre (TNT) atteindra 98,8 %.

Le Passeport du PFC mentionne les mesures à prendre pour effectuer la transition au numérique par étapes dans quatre zones, de la partie la plus à l'est du pays à celle la plus à l'ouest, avec une attention particulière portée aux régions situées aux frontières avec des pays étrangers (précédemment, le Modèle du PFC parlait de cinq zones). L'extinction de l'analogique interviendra lorsque plus de 95 % des foyers seront équipés de décodeurs, que les ménages doivent acquérir individuellement et à leurs frais (actuellement, ils coûtent environ 1000 RUB).

Le ministre des Communications et des Communications de masse est chargé de la mise en œuvre du PFC et assume personnellement la responsabilité des résultats obtenus et de l'utilisation des fonds alloués.

Le PFC n'aborde pas les questions du dividende numérique, des principes appliqués à l'attribution des licences, de l'accès aux multiplex gratuits des télévisions régionales et des autres télévisions gratuites, d'incitations pour les radiodiffuseurs dans le cadre du processus de passage ni d'autres points essentiels.

- *Распоряжение Правительства РФ № 985 «О федеральной целевой программе "Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009 - 2015 годы"»* (Ordonnance du Gouvernement de la Fédération de Russie n° 985 relative au Programme fédéral ciblé de « développement de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique de 2009 à 2015 », recueil des lois de la Fédération de Russie (*Собрание законодательства РФ*), 14 décembre 2009, N 50, st. 6097)  
<http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=12312>

## Ukraine

### Décret relatif à la télévision numérique

*Taras Shevchenko  
Institut du droit des médias, Kiev*

Peu de temps avant la fin de son mandat, le Président Viktor Iouchtchenko, a publié un décret relatif au développement de la télévision numérique. Ce décret n° 189/2010 a été promulgué le 18 février 2010 par le Président ukrainien. L'intitulé complet du décret est le suivant : « décret relatif à la décision prise par le Conseil national ukrainien de sécurité et de défense » le 11 septembre 2009 « sur le principe de la création d'un réseau public de radiodiffusion et de la mise en œuvre de la télévision numérique ». Le Président ukrainien déclare dans ce document que l'état actuel de la mise en œuvre de la radiodiffusion numérique représente « une menace pour la sécurité nationale ». Le rôle joué par le Cabinet des ministres d'Ukraine dans la mise en œuvre de la radiodiffusion numérique y est jugé insuffisant en matière de protection des intérêts nationaux dans le secteur de l'information. Le décret indique que le gouvernement « compromet la garantie du droit constitutionnel de l'accès des citoyens à l'information, ainsi que le respect par l'Ukraine de ses obligations internationales dans le domaine précité ».

Ce document institue également une commission interministérielle pour les questions de coordination et de mise en œuvre de la radiodiffusion numérique en qualité de groupe de travail du Conseil national de sécurité et de défense. Le Cabinet des ministres dispose de six mois pour apporter des modifications au programme national de mise en œuvre de la radiodiffusion numérique qu'il avait adopté le 26 novembre 2008 dans le cadre du décret n° 1085. Ces modifications portent sur la détermination des modalités techniques du passage de la radiodiffusion analogique au numérique ; l'élaboration de la procédure de fourniture aux citoyens des décodeurs nécessaires à la réception des signaux numériques ; la définition des activités indispensables à l'achèvement du passage à la radiodiffusion numérique terrestre dans les régions frontalières et en Crimée.

Le Cabinet des ministres devra, avec le Conseil national de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique, élaborer et mettre en place un projet de loi portant modification de certains textes de loi relatifs à l'octroi des licences de radiodiffusion numérique, qui sera examiné par la Rada suprême (Parlement). Il importe que le Cabinet des ministres et le Conseil de sécurité règlent de manière concrète les questions liées à l'offre de fréquences radioélectriques nécessaires à la radiodiffusion numérique.

- УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ № 189/2010 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 вересня 2009 року «Про концепцію створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення України та хід впровадження цифрового телерадіомовлення» (Décret du Président ukrainien n° 189/2010 « relatif à la décision prise par le Conseil national ukrainien de sécurité et de défense » le 11 septembre 2009 « sur le principe de la création d'un réseau public de radiodiffusion et de la mise en œuvre de la télévision numérique »)  
<http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=12428>

IRIS 2010-6/42



# Une vue d'ensemble du passage à la télévision numérique en Europe

*María Trinidad García Leiva*  
*Département de journalisme et de communication audiovisuelle*  
*Université Carlos III de Madrid*

## I. Introduction

Bien qu'il s'agisse d'un phénomène mondial désormais bien établi, le passage de la télévision analogique à la télévision numérique n'a toutefois pas toujours été simple, que ce soit financièrement ou politiquement. Plusieurs pays pionniers ont été confrontés, à un moment ou à un autre, à des crises. Quant aux nouveaux arrivants, ils sont influencés, non seulement par les dilemmes et les différends internes, mais également par les forces régionales et internationales. Si la diffusion analogique terrestre est arrêtée, pour la première fois en Europe, à Berlin en 2003, ce n'est que fin 2006 que tout un pays, à savoir les Pays-Bas, passe au numérique. La Finlande et la Suède suivent en 2007 puis le Royaume-Uni et l'Espagne lancent leurs processus régionaux progressifs en 2008. Si les Etats-Unis s'engagent à un arrêt de l'analogique à l'échelle nationale en 2006, reporté à juin 2009, le Japon prévoit son abandon en 2011. Ces deux dernières années, de nouvelles vagues de pays, en Europe, aux Amériques, en Océanie et en Afrique du Sud, se sont engagées dans ce processus<sup>1</sup>.

Chaque pays a ses propres motivations pour se lancer dans l'aventure, mais une classification simple met en évidence les grandes lignes suivantes. Les principaux avantages pour les consommateurs sont une meilleure qualité technique, la possibilité de recevoir la télévision haute définition (HD) et/ou plus de chaînes, ainsi que des données et des services interactifs. Pour l'industrie de l'électronique, il s'agit d'une occasion commerciale exceptionnelle. Du point de vue des radiodiffuseurs, le principal avantage réside dans la possibilité d'améliorer leurs services et de se développer grâce aux économies de spectre résultant de la migration vers la télévision numérique. Dans le même temps, cette amélioration de l'efficacité du spectre peut être la clé permettant aux régulateurs et aux gouvernements de modifier, par exemple, le *statu quo* audiovisuel (une concurrence accrue ouvrant le marché à de nouveaux venus) ou d'obtenir des ressources supplémentaires (grâce aux ventes aux enchères du spectre).

Les raisons industrielles, techniques, économiques/financières et sociopolitiques justifiant le passage au numérique sont évidemment facilement identifiables. En outre, il est essentiel de noter l'importance mondiale de la télévision terrestre (service disponible partout et plateforme audiovisuelle dominante dans la plupart des pays) et, en conséquence, l'importance de l'impact du passage au numérique. Parler des politiques de passage à la TNT signifie faire référence à la transition de l'analogique à la télévision numérique terrestre (TNT) et à l'abandon de la première

---

1) L'auteur tient à préciser que le présent texte est, en partie, basé sur l'article intitulé « *Digital switch-over across the globe: the emergence of complex regional patterns* », co-écrit avec Michael Stark et publié dans *Media, Culture & Society*, vol. 31(5), 2009 et qu'il s'appuie sur les informations de la base de données MAVISE, développée par l'Observatoire européen de l'audiovisuel pour la Commission européenne.

technologie. Fait intéressant, l'intégralité des avantages de la réutilisation du spectre ne peut être appréhendée qu'une fois tous les radiodiffuseurs analogiques terrestres tenus d'appliquer la nouvelle politique et tous les téléspectateurs obligés d'abandonner la télévision analogique terrestre. C'est pourquoi les pays qui s'engagent sur cette voie fixent très rapidement une date limite pour la fin de la diffusion analogique.

Les pages suivantes ne présentent pas une enquête approfondie de la situation européenne, pays par pays, quant à la transition vers la TNT, mais une vue d'ensemble du processus basée sur quelques exemples et des éléments clés mettant l'accent sur les cinq principaux marchés nationaux : Allemagne, Royaume-Uni, France, Italie et Espagne<sup>2</sup>.

## II. L'émergence de la norme DVB

Si la transition vers la télévision numérique est une préoccupation des économies développées du monde entier depuis, au moins, les années 1980, les principaux marchés sont, sans aucun doute, les Etats-Unis, le Japon et l'Europe. Le développement par le Japon de la technologie HD analogique et son intérêt pour l'imposer comme la base d'une nouvelle norme mondiale a déclenché des initiatives rivales en Europe et aux Etats-Unis, à la fois en version standard et HD. En 1986, alors que le Japon présente Hi-Vision, son système HD analogique, l'Europe réagit immédiatement en développant son propre système analogique par satellite, également HD, appelé MAC (*Multiplex Analogue Component*). Il est approuvé par une directive européenne (1992/38) qui se révèle techniquement trop ambitieuse et commercialement désastreuse, avant d'être abandonné *de facto* en 1993.

Après cet échec, la Commission européenne se montre réticente à imposer des normes techniques. Les radiodiffuseurs européens et les fabricants de récepteurs réagissent contre les stratégies technologiques à motivations politiques et se prononcent en faveur de la mise en œuvre d'une solution soutenue par le marché. C'est pourquoi un consensus se dégage dans les années 1990 autour du consortium *Digital Video Broadcasting* et un nouveau jeu de normes est adopté : DVB. L'Union européenne finit par favoriser une approche de la transition vers le numérique axée sur le marché, elle valide les normes DVB reposant sur une base commerciale et développées collectivement, et décide de ne pas légiférer dans les détails.

Une fois le consensus atteint autour de la norme DVB, pourquoi, contrairement aux Etats-Unis et au Japon, l'Europe soutient-elle la télévision numérique à définition standard ? Parce que de nombreux pays, dont l'histoire de la radiodiffusion est dominée par un service d'Etat ou public et/ou ayant des services par câble/satellite limités, comptent relativement peu de chaînes de télévision. Le marché est en conséquence prêt pour les nombreuses chaînes permises par la TNT. Les Etats-Unis, au contraire, optent pour la HD dès le début parce que, inquiètes de la stratégie japonaise, les entreprises américaines réagissent en faisant pression en faveur d'une version nationale de la HDTV terrestre.

La *Federal Communications Commission* (Commission fédérale des communications – FCC) constitue un comité consultatif qui recommande un système entièrement numérique et qui, après de nombreux essais, crée les normes de l'*Advanced Television Systems Committee* pour la télévision numérique (ATSC). Le Japon, voulant rattraper son retard, adopte son propre jeu de normes techniques numériques, nommé *Integrated Services Digital Broadcasting* (ISDB), conçu non seulement pour faire appliquer la politique d'attribution du spectre mais également pour soutenir la télévision numérique terrestre, par satellite et par câble, notamment via les connexions mobiles.

---

2) Des informations détaillées sur les chaînes et multiplex TNT dans ces pays sont disponibles sur : <http://www.ueberallfernsehen.de/technik.html> ; [www.ofcom.org.uk/static/tvlicensing/dtt/main.htm](http://www.ofcom.org.uk/static/tvlicensing/dtt/main.htm) et [www.dtg.org.uk/industry/dtt\\_channels.html](http://www.dtg.org.uk/industry/dtt_channels.html) ; [www.televisiondigital.es/Terrestre/OperadoresTDT/Paginas/OperadoresTDT.aspx](http://www.televisiondigital.es/Terrestre/OperadoresTDT/Paginas/OperadoresTDT.aspx) et <http://www.impulsatdt.es/consumidores/contenidos-TDT/canales-y-servicios-de-tdt> ; [www.dgtvi.it/stat/Canali/Canali\\_nazionali/Page1.html](http://www.dgtvi.it/stat/Canali/Canali_nazionali/Page1.html) ; et [www.csa.fr/infos/operateurs/operateurs\\_televison\\_accueil.php](http://www.csa.fr/infos/operateurs/operateurs_televison_accueil.php) et <http://www.tvnt.net/les-chaines-220.html>

En résumé, la technologie de la télévision numérique a été globalement normalisée en trois grandes familles de normes internationales, connues par leurs acronymes : DVB en Europe, ATSC aux Etats-Unis et ISDB au Japon. *Digital Multimedia Broadcasting* (DMB), une quatrième variante de spécifications techniques, est développée en Chine depuis 2006 et certaines adaptations nationales des technologies existantes sont également en cours (par exemple, SBT-D-T, l'adaptation brésilienne de la norme ISDB).

### III. La mosaïque européenne

A la fin des années 1990, le Royaume-Uni, la Suède et l'Espagne sont parmi les premiers pays au monde à entreprendre le voyage imprévisible du passage au numérique grâce à l'introduction de la TNT. Ils lancent des plateformes de télévision payante pour diriger le déploiement du service. Cela se solde par un échec (ITV Digital et Quiero TV) ou par de graves problèmes (Boxer). La Finlande, la Suisse, la Belgique et l'Allemagne suivent, alors que les Pays-Bas et l'Italie attendent jusqu'en 2003 pour lancer leurs services. La France, la République tchèque, le Danemark et la Grèce, par exemple, franchissent le pas en 2005 et 2006. Ces pays ont tiré les leçons des erreurs commises par les premiers adoptants qui, influencés par l'expérience britannique menée à bien depuis 2002, commencent à envisager l'option gratuite, développée avec succès par Freeview, pour relancer ou réorganiser leurs services TNT. La dernière vague de pays à se joindre à l'expérience attend 2009 (Portugal et Pologne, par exemple), voire 2010 (Irlande) et à ce jour – octobre 2010 – la Bulgarie et la Roumanie n'ont toujours pas lancé leurs services TNT officiels.

En ce qui concerne l'abandon de l'analogique, l'objectif est déjà atteint par 12 pays et la plupart de ceux dont les services sont actifs ont commencé à arrêter les fréquences analogiques dans une ou plusieurs zones<sup>3</sup>. En Europe, il est possible d'identifier non seulement au moins trois phases chronologiques, mais également deux modèles distincts de processus de migration. D'une part, le type représenté par les pays ayant une réception par câble et/ou satellite importante : l'abandon de l'analogique se révèle plus facile à réaliser et l'ampleur du risque est réduite parce que seule une faible proportion de postes est affectée par le passage au numérique. La Suisse, les Pays-Bas et la Belgique en sont de bons exemples. D'autre part, le groupe constitué des principaux marchés, à l'exception de l'Allemagne, où la télévision terrestre est hégémonique et, en conséquence, joue un rôle central.

En résumé, début 2011, la TNT sera opérationnelle dans la plupart des nations européennes, avec des services payants et des chaînes HD dans 19 et 8 pays, respectivement, et environ un total de 1 460 chaînes disponibles sur l'ensemble des plateformes (dont près de 700 locales). Les modèles de TNT payante sont organisés autour des événements en paiement à la séance, du contenu en quasi vidéo à la demande ou des bouquets payants traditionnels. Représentant plus d'un tiers des chaînes proposées, les chaînes publiques jouent toujours un rôle important sur les plateformes gratuites nationales.

Quoi qu'il en soit, au-delà de l'appel de l'Union européenne à mettre fin à la diffusion analogique d'ici 2012, conformément à l'accord GE06 de l'UIT, tous les Etats membres ayant par ailleurs confirmé leur intention de respecter cette date limite, on voit mal comment les derniers pays à franchir le pas pourront respecter ce délai. En outre, l'abandon de l'analogique ne coïncidera pas nécessairement avec la disponibilité de fréquences dans la bande 800 MHz. Ce qui pourrait bien affecter la feuille de route de l'Union européenne pour l'harmonisation et l'utilisation du dividende numérique. Le fait que la Commission souhaite que les Etats membres réservent la sous-bande 790-862 MHz à des services paneuropéens, tels que services mobiles à haut débit, a eu un impact sur certains pays qui ont déjà décidé de profiter des applications de télécommunications (Danemark, Finlande, France, Allemagne, Espagne, Suède, Suisse et Royaume-Uni). Néanmoins, il est encore trop tôt pour savoir jusqu'à quel point une harmonisation complète sera possible en Europe.

3) L'abandon de l'analogique terrestre est effectif en Belgique, en Suisse, en Allemagne, au Danemark, en Estonie, en Espagne, en Finlande, au Luxembourg, en Lettonie, aux Pays-Bas, en Norvège et en Suède et, d'ici janvier 2011, il sera également achevé en Autriche, en Islande, à Malte, en Slovaquie et en Croatie.

## 1. Allemagne : le premier exemple

A la fin des années 1990, la réception par câble et satellite est tellement développée en Allemagne que la numérisation de la télévision terrestre analogique est perçue comme un moyen d'offrir aux consommateurs une option non perturbatrice et abordable qui, en outre, est appréciée en raison de ses capacités de service mobile et de réception intérieure. Avec un spectre limité pendant une longue période de diffusion simultanée, l'Allemagne conçoit et réussit à mettre en œuvre une série de commutateurs, région par région mais basés sur des « îles », qui reflètent également le système médiatique décentralisé du pays et son organisation politique en Länder.

La diversité en résultant n'influence pas négativement le processus et, si la migration précoce de Berlin est considérée comme un exemple à suivre, cinq ans après l'arrêt des premiers émetteurs analogiques, la radiodiffusion est entièrement numérique. Dans la plupart des régions, le délai entre le lancement de la TNT et l'arrêt des services analogiques varie de trois à six mois. Comme prévu, le taux national de réception terrestre reste stable (environ 4,2 millions de foyers TV<sup>4</sup>). Dès le début, l'adoption est favorisée par un modèle basé sur la gratuité. Dans certaines régions, les radiodiffuseurs ont reçu des subventions pour le lancement de la TNT gratuite. Néanmoins, en 2005 et 2007, la Commission européenne déclare illégales les aides versées à Berlin et en Rhénanie-du-Nord - Westphalie.

Il est également important de mentionner que, en Allemagne, le passage au numérique encourage les premiers essais et plans pour l'introduction et le développement de services HD-TNT, de télévision mobile via DVB-H ou d'accès à Internet haut débit, en particulier dans les zones rurales. La libération systématique des fréquences après l'arrêt de l'analogique qui permet à la *Bundesnetzagentur*, l'Agence fédérale des réseaux pour l'électricité, le gaz, les télécommunications, la poste et les chemins de fer, de vendre aux enchères la bande 800 MHz aux opérateurs de télécommunications en mai 2010, rend cela possible. Ce dividende numérique a rapporté au total 4,3 milliards EUR.

## 2. Espagne : les défis financiers

A la suite du *Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre* (plan technique national pour la TNT) approuvé par le gouvernement en septembre 2007, le passage au numérique se termine en Espagne comme prévu en avril 2010. A cette date, selon Impulsa TDT, association créée par les radiodiffuseurs afin de promouvoir l'adoption de la TNT, près de 90 % des foyers ont accès à des services de la TNT. La migration, qui débute en 2008 et se déroule en trois phases, est progressivement mise en œuvre dans les 73 zones techniques « constituant » le pays. Les parties prenantes sont principalement coordonnées par le ministère de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce et Impulsa TDT. Le gouvernement élu en 2004 décide de relancer le service en 2005, après l'échec des plateformes TNT de télévision payante mentionnées ci-dessus. Les chaînes gratuites sont favorisées par un nouveau cadre réglementaire réaffectant les multiplex de Quiero principalement aux radiodiffuseurs nationaux existants, analogiques et numériques.

Une structure à trois couches distinctes émerge du processus car des fréquences sont également attribuées aux services régionaux et locaux. Néanmoins, la viabilité financière de si nombreuses chaînes est rapidement remise en question et aggravée par la crise de la publicité qui entraîne des baisses importantes de revenus en 2009. Des réglementations assouplissant la concentration des médias, autorisant les services payants et réformant le financement du radiodiffuseur de service public national RTVE (suppression de la publicité comme source de revenu) sont approuvées alors que le sprint final de la migration est en cours. Et même s'il est communément admis que le passage au numérique se termine avec de rares perturbations, l'association représentant les consommateurs des communications, *Asociación de Usuarios de la Comunicación* (AUC), rappelle peu après que le contenu diffusé doit encore faire l'objet d'améliorations et que la plupart des ménages ne disposent

---

4) Source : *Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) der Landesmedienanstalten* (autorités de régulation des médias des Länder).

pas d'équipements appropriés pour profiter des services payants, HD ou 3D à venir.

Après l'approbation d'une nouvelle loi générale relative aux communications audiovisuelles par le Parlement en mars 2010, le gouvernement publie un décret royal organisant l'attribution des multiplex TNT après l'arrêt prévu en deux phases. Ces dernières sont établies afin de libérer la bande de fréquences 790-862 MHz d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Un multiplex est attribué à chaque radiodiffuseur commercial, et deux à RTVE. Conformément aux réglementations internationales régissant les communications radio et aux intérêts de l'Union européenne, il est prévu que les fréquences devant être libérées seront attribuées aux services mobiles haut débit.

### **3. Royaume-Uni : consensus et coordination**

Il est évident qu'au Royaume-Uni et en Espagne, l'erreur a été de faire trop confiance au succès commercial d'une nouvelle plateforme numérique terrestre devant se développer sur un marché de la télévision payante très concurrentiel, voire agité, sur lequel d'autres plateformes étaient déjà bien établies. Ainsi, après des échecs initiaux, dans les deux pays, la TNT est relancée sur une base principalement gratuite et en s'appuyant beaucoup plus sur les services à financement public. Néanmoins, les deux expériences débouchent sur l'autorisation de chaînes de télévision payante sur la télévision numérique terrestre (Top Up TV au Royaume-Uni depuis 2004). Les deux pays ont également décidé d'un abandon de l'analogique étalé sur plusieurs années et préserveront le rôle de la télévision terrestre comme un service universel et abordable.

Au Royaume-Uni, le passage au numérique, en cours depuis 2008, couvrira plus d'un quart des foyers d'ici le début 2011 et devrait être terminé au niveau national d'ici la fin 2012. Le processus, coordonné par l'association de diffuseurs Digital UK, s'appuie sur un plan détaillé qui a organisé la migration dans 15 régions TV, 5 ayant déjà terminé avec succès le processus. Selon l'Ofcom, autorité britannique de régulation des communications, le nombre de foyers déclarant la TNT comme principal moyen de réception de la télévision numérique est de 10,2 millions en avril 2010. Parmi les traits distinctifs de la politique TNT britannique, citons : l'octroi de licences aux opérateurs de multiplex plutôt qu'aux radiodiffuseurs, le rôle de premier plan joué par la BBC et la conception d'un programme d'aide au passage au numérique pour les groupes vulnérables bénéficiant d'un financement par la redevance. Il convient également de mentionner que, après d'intenses consultations, l'Ofcom a annoncé que, une fois l'analogique abandonné, le spectre libéré sera attribué à de nouveaux usages dans le cadre d'un processus d'enchères.

Mais ce qui attire certainement l'attention des autres pays, c'est le lancement des services HD Freeview utilisant la technologie DVB-T2 en décembre 2009 ; le Royaume-Uni devient ainsi le premier pays à déployer le plus récent système de transmission numérique terrestre développé par le projet DVB. Pour ce faire, l'Ofcom a autorisé la transformation d'un multiplex national, rapidement accompagnée d'une offre d'équipements DVB-T2-ready sur le marché. Comme cela s'était déjà produit avec le re-lancement de la TNT et l'accord sur le plan de passage au numérique, la coopération entre le gouvernement, l'Ofcom, les radiodiffuseurs, les opérateurs de transmission, les fabricants et les détaillants a été cruciale pour assurer l'émergence de cinq chaînes HD sur la plateforme terrestre.

### **4. Italie : l'expansion des services payants**

Depuis 2008, des tests DVB-T2 ont également lieu en Autriche, au Danemark, en République tchèque, en Allemagne et en Espagne. La Suède et la Finlande se sont engagées à lancer leurs services HD DVB-T2 en 2011. Mais le type de services lancés en utilisant cette technologie variera selon les pays, car là où des services HD sont déjà proposés sur la base DVB-T associé à la technologie de compression MPEG-4, la nouvelle norme de transmission pourrait être utilisée pour lancer de nouvelles possibilités telles que la 3DTV. Cela pourrait être le cas en Norvège ou en France. Entre-temps, l'Italie a été le premier pays à lancer des services de télévision payante DVB-T2 en septembre 2010.

Cette première est tout à fait cohérente avec l'histoire italienne de la TNT. Même si le modèle

initialement encouragé était gratuit, basé sur l'importance et le soutien de Mediaset et de la RAI, le contenu premium payant, à la séance, s'est rapidement imposé. L'intérêt des Italiens pour la possibilité de regarder un match des Séries A et B du championnat de football grâce à des cartes prépayées a donné une première impulsion à l'adoption de la TNT. La pénétration initiale a également été stimulée par une subvention de l'industrie des récepteurs, juridiquement controversée, octroyée pour l'achat de décodeurs MHP (celles accordées en 2004 et 2005 ont été remises en question par la Commission européenne<sup>5</sup>). Mais l'adoption a été lente du fait d'une couverture trop longtemps mauvaise et 2012 a été désignée comme date limite pour l'abandon des signaux analogiques (cette date a été reportée à deux reprises). Le calendrier convenu implique une migration progressive dans 20 régions subdivisées en 16 zones à partir du second semestre 2009. Et bien qu'à la mi-2010, six régions soient déjà passées au tout numérique, le calendrier du passage au numérique a été modifié en septembre en raison de retards.

DGTVi, association créée pour soutenir l'introduction du service, estime que la TNT couvrira 82 % des foyers TV d'ici la fin de l'année. Toutefois, le soutien apporté, en juin, par le régulateur, l'*Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (AGCOM), à un nouveau plan national d'attribution des fréquences réorganisant les fréquences de télévision afin de faire de la place aux services de télécommunications, mais également à d'autres services audiovisuels (national, local, ainsi que HD), pourrait s'avérer crucial. Il a également été dit que l'utilisation efficace de ce qu'on appelle les « espaces blancs » sera prise en considération.

## 5. France : le passage au numérique à son propre rythme

Les services français de TNT, comme les italiens, ont rapidement dépassé les plateformes plus anciennes, par exemple, en Suède ou en Espagne. Le lancement officiel de la TNT a lieu en 2005, avec une architecture difficile : lié à l'abandon de l'analogique une fois la pénétration jugée suffisante, un modèle d'activité hybride est privilégié avec des services MPEG-2 gratuits, MPEG-4 HD et les services payants. Pour promouvoir l'adoption, une plateforme gratuite de 18 chaînes est créée sous le nom de TNT, Télévision Numérique Terrestre ; des chaînes de télévision payante, locales et nationales, sont également proposées. France Télé Numérique est l'organisme constitué en 2007 par le gouvernement et les radiodiffuseurs privés et publics pour gérer le passage au numérique à travers un processus région par région, en coopération étroite avec le régulateur, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

Après deux essais pilotes, la diffusion analogique est progressivement et officiellement remplacée depuis février 2010 et s'éteindra définitivement d'ici la fin 2011. Le dernier arrêt régional effectué en octobre monte à 8 le nombre de régions entièrement numériques, sur un total de 22. Selon le CSA, la TNT couvrirait 48,3 % des foyers TV (12,9 millions) début 2010. Les personnes déjà exonérées du paiement de la redevance audiovisuelle, ou vivant dans les zones où la couverture numérique terrestre n'est pas disponible, bénéficient d'une aide financière pour la mise à niveau de leur équipement. TNTSAT et FRANSAT ressemblent à un type d'initiative déjà prise au Royaume-Uni, en Italie et en Espagne. Une assistance technique sera également disponible pour aider les personnes âgées ou les personnes handicapées. Plus précisément, alors que la télévision terrestre restera la clé pour offrir un service universel, deux solutions basées sur le satellite ont été lancées pour fournir gratuitement des services audiovisuels là où le signal terrestre est faible ou n'existe pas.

Enfin, en ce qui concerne le dividende numérique, il convient de mentionner que selon le plan France numérique 2012, publié fin octobre 2008, bien que 11 multiplex pour la télévision numérique et deux pour la télévision sur téléphone mobile doivent être conservés dans la bande 470-790 MHz, le spectre entre 790 et 862 MHz sera alloué aux services mobiles à partir du 30 novembre 2011.

---

5) Voir Mara Rossini, Commission européenne : Approbation des subventions accordées par l'Italie pour de l'équipement numérique, IRIS 2007-8/4, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int>



OBSERVATOIRE EUROPÉEN DE L'AUDIOVISUEL  
EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY  
EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONSTELLE

## Informations pour le secteur audiovisuel

L'Observatoire européen de l'audiovisuel a pour but d'assurer une plus grande transparence du secteur audiovisuel en Europe. Cette mission comporte la collecte, l'analyse et la publication d'informations actuelles et pertinentes sur les industries audiovisuelles.

L'Observatoire a adopté une définition pragmatique du secteur audiovisuel auquel il se consacre. Ses principaux domaines d'activité comprennent le cinéma, la télévision, la vidéo et le DVD, les services audiovisuels des nouveaux médias et les politiques publiques relatives au cinéma et à la télévision. Pour ces cinq domaines, l'Observatoire fournit des informations juridiques ainsi que des informations sur les marchés et les financements. Son champ d'activité géographique s'étend à ses Etats membres, pour lesquels l'Observatoire consigne et analyse les évolutions. Il couvre en outre, lorsque cela lui paraît opportun, d'autres Etats présentant une pertinence pour l'analyse de l'évolution en Europe. La mise à disposition de l'information implique diverses étapes, telles que la collecte systématique et le traitement des données ainsi que leur diffusion auprès des utilisateurs sous forme de publications, d'informations en ligne, de bases de données et répertoires et de présentations dans le cadre de conférences et d'ateliers. Le travail de l'Observatoire fait appel à des sources d'information internationales et nationales permettant de rassembler des données actuelles et pertinentes. Le réseau d'information de l'Observatoire a été constitué à cette fin. Il comprend des organismes et des institutions partenaires, des entreprises spécialisées dans la mise à disposition d'informations professionnelles ainsi que des correspondants spécialisés. Les principaux groupes cibles de l'Observatoire sont les professionnels du secteur audiovisuel : les producteurs, les distributeurs, les exploitants, les radiodiffuseurs et les autres fournisseurs de services audiovisuels, les organisations internationales du secteur, les décideurs au sein des organismes publics responsables des médias, les législateurs nationaux et européens, les journalistes, les chercheurs, les juristes, les investisseurs et les consultants.

L'Observatoire européen de l'audiovisuel a été créé en 1992 sous l'égide du Conseil de l'Europe, dont il constitue un « Accord partiel et élargi ». Il a son siège en France, à Strasbourg. L'Observatoire se compose à l'heure actuelle de 36 Etats membres et de l'Union européenne, représentée par la Commission européenne. Chaque Etat membre désigne son représentant au Conseil exécutif de l'Observatoire. L'équipe internationale de l'Observatoire est dirigée par le Directeur exécutif.

**Les publications et services proposés par l'Observatoire sont classés en quatre catégories :**

- Publications
- Informations en ligne
- Bases de données et répertoires
- Conférences et ateliers

### Observatoire européen de l'audiovisuel

76 Allée de la Robertsau – F-67000 Strasbourg – France  
Tél.: +33 (0) 3 90 21 60 00 – Fax: +33 (0) 3 90 21 60 19  
www.obs.coe.int – E-mail: obs@obs.coe.int



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE



# Services d'informations juridiques de l'Observatoire européen de l'audiovisuel

Pour commander :

- en ligne sous <http://www.obs.coe.int/about/order>
- par e-mail : [orders-obs@coe.int](mailto:orders-obs@coe.int)
- par fax : +33 (0)3 90 21 60 19

## Lettre d'information IRIS

*Observations juridiques de  
l'Observatoire européen  
de l'audiovisuel*

**Accès en ligne et gratuit !**

IRIS est un bulletin mensuel vous garantissant une information fiable et toujours à jour sur les évolutions les plus marquantes du droit dans le secteur de l'audiovisuel. IRIS couvre tous les domaines juridiques importants de l'industrie audiovisuelle et se concentre principalement sur la cinquantaine de pays qui composent l'Europe élargie. IRIS décrit la législation relative aux médias au sens le plus large, ainsi que les développements majeurs en matière de jurisprudence, les importantes décisions administratives et les décisions d'ordre politique pouvant avoir un impact sur la loi.

L'abonnement à IRIS est gratuit, les articles sont accessibles et téléchargeables sur le site internet : <http://merlin.obs.coe.int/newsletter.php>

## IRIS plus

*Un thème juridique brûlant  
examiné sous différents angles*

Les développements juridiques, technologiques et économiques dans le secteur audiovisuel génèrent pour les professionnels des besoins immédiats en informations. IRIS plus a pour but d'identifier ces nouveautés et de fournir leur contexte juridique. Sur la base d'un article de fond étayé par des exposés concis, suivi d'un zoom sur le sujet traité sous forme de tableaux synoptiques, de données de marché ou d'informations pratiques selon les cas, IRIS plus fournit à ses lecteurs la connaissance nécessaire pour suivre et prendre part aux dernières discussions très pertinentes concernant le secteur audiovisuel.

Pour plus d'informations : <http://www.obs.coe.int/irisplus>

## IRIS Merlin

*Base de données d'informations  
juridiques relatives au  
secteur audiovisuel en Europe*

La base de données IRIS Merlin vous permet d'accéder à environ 5 000 articles présentant des informations juridiques en rapport avec l'industrie audiovisuelle. Ces articles relatent les lois, les arrêts des tribunaux, les décisions des administrations, ainsi que les documents de politique générale relatifs aux domaines intéressés, et ce pour plus d'une cinquantaine de pays. Ils portent également sur les instruments juridiques, les résolutions et les documents d'ordre politique émanant des principales institutions européennes et internationales. Accès gratuit au site : <http://merlin.obs.coe.int>

## IRIS Spécial

*Informations factuelles  
détaillées associées à  
une analyse approfondie*

Dans nos publications IRIS Spécial, tous les sujets d'actualité relatifs au droit des médias sont abordés et examinés d'un point de vue juridique. Les publications IRIS Spécial offrent des analyses détaillées de la législation nationale applicable, facilitant ainsi la comparaison entre les cadres juridiques de différents pays. Elles identifient et analysent en outre des questions très pertinentes et donnent un aperçu du contexte juridique, européen et international, ayant un impact sur la législation nationale. Les publications IRIS Spécial abordent ces thèmes juridiques de manière très accessible. Inutile d'être juriste pour les lire ! Chaque édition relève d'un niveau élevé de pertinence pratique combiné à la rigueur académique. Pour accéder à la liste de toutes les publications IRIS Spécial, visitez le site : [http://www.obs.coe.int/oea\\_publ/iris\\_special/index.html](http://www.obs.coe.int/oea_publ/iris_special/index.html)

