



COMMISSION SUPERIEURE DU NUMERIQUE ET DES POSTES

AVIS N°2020-04 DU 5 MARS 2020 PREALABLE A LA TRANSPOSITION DU CODE EUROPEEN DES COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES

Lancées en 2016, les négociations sur le nouveau code européen des communications électroniques ont abouti à l'adoption de la Directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 11 décembre 2018 établissant le Code des communications électroniques européen¹.

Les Etats membres ont jusqu'au 21 décembre 2020 pour adopter et publier les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive. Le gouvernement a informé le Parlement de son choix de transposer les dispositions du nouveau Code européen des communications électroniques par ordonnance. L'article 64 du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique prévoit d'habiliter le gouvernement à adopter par ordonnance les dispositions du nouveau code européen des communications électroniques ;

La Commission Supérieure du Numérique et des Postes (CSNP):

1. s'étonne que le gouvernement ait choisi un projet de loi porté par le Ministère de la Culture pour transposer le nouveau code européen des communication électroniques alors que ce domaine relève de la compétence conjointe et partagée entre plusieurs Secrétaires d'Etat et Ministres auprès des Ministres de l'Economie et des Finances ainsi que de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales; l'éclatement au sein du gouvernement de la responsabilité de ce domaine en est encore accentué.
2. ne s'oppose pas au principe d'une transposition partielle par ordonnance des dispositions techniques du Code européen des communications électroniques,
3. mais considère que la modification substantielle des articles L. 35 et suivants du Code des postes et des communications électroniques qui définissent le service universel des communications électroniques appelle à un débat parlementaire.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1972&from=EN>

En effet, la nouvelle définition du service universel des communications électroniques modifie de manière substantielle la définition de ce service inscrite dans la loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016.

L'article 84 de la directive dispose :

« Les États membres veillent à ce que tous les consommateurs sur leur territoire aient accès, à un tarif abordable, compte tenu des circonstances nationales spécifiques, à un service d'accès adéquat à l'internet à haut débit disponible et à des services de communications vocales à un niveau de qualité spécifié sur leur territoire, y compris au raccordement sous-jacent, en position déterminée.

En outre, les États membres peuvent également assurer le caractère abordable de services visés au paragraphe 1 qui ne sont pas fournis en position déterminée lorsqu'ils jugent que cette mesure est nécessaire pour assurer la pleine participation des consommateurs à la vie sociale et économique. ».

Par ailleurs, la Directive précise : *« Les États membres peuvent étendre le champ d'application du présent article aux utilisateurs finaux qui sont des microentreprises, des petites et moyennes entreprises et des organisations à but non lucratif. »*

Compte tenu des enjeux importants de la numérisation des territoires pour nos concitoyens et nos entreprises, la Commission Supérieure souhaite que la définition de service universel, qui emporte des conséquences substantielles pour l'inclusion de nos concitoyens les plus fragiles et pour la compétitivité des acteurs économiques de toute taille dans nos territoires, soit discutée au Parlement.

Les tendances observées par l'ARCEP et le CREDOC dans les usages des télécommunications démontrent que le *smartphone* devient le moyen d'accès privilégié à internet pour les Français, désormais loin devant l'ordinateur : les Français se connectent à internet de préférence avec un smartphone à 51% (+ 4 points en un an) contre 31% par un ordinateur (-4 points en un an).

Dans ces conditions, il est important que le service universel ne se limite pas au seul réseau fixe mais inclue également le réseau mobile ainsi que l'envisage l'article 84 paragraphe 2 de la Directive.

La Commission Supérieure invite en outre le gouvernement à préciser la façon dont le tarif social « abordable » sera mis en place dans le cadre du service universel.

4. La Commission Supérieure du numérique et des postes se félicite que la directive précise explicitement le périmètre du service universel des communications électroniques en termes de « panier de services ».

L'annexe V de la directive précise en effet que l'ensemble minimal des services que le service d'accès adéquat à l'internet à haut débit, conformément à l'article 84, paragraphe 3, peut prendre en charge sont :

- La messagerie électronique
 - Les moteurs de recherche permettant de chercher et de trouver tout type d'information
 - Les outils en ligne de base destinés à la formation et à l'éducation
 - Les journaux ou sites d'information en ligne
 - L'achat ou commande de biens ou services en ligne
 - La recherche d'emploi et outils de recherche d'emploi
 - Le réseautage professionnel
 - La banque en ligne
 - L'utilisation de services d'administration en ligne
 - Les médias sociaux et applications de messagerie instantanée
 - Les appels vocaux et vidéo (qualité standard)
5. Les dispositions du nouveau code européen portent sur des enjeux importants pour le consommateur de services de télécommunication (conditions de résiliation d'un contrat de service de communication électronique notamment). Une discussion parlementaire sur ces questions paraît légitime aux membres de la Commission Supérieure.
6. La notion d'opérateur de télécommunication s'applique désormais à Google et à Microsoft depuis les arrêts récents de la Cour de justice de l'Union européenne dans les affaires Google et Skype². Cette nouvelle qualification implique que ces entreprises dites OTT (over the top) soient désormais régulées au même titre que les opérateurs de télécommunications. La Commission Supérieure considère que ce transfert de compétence de la tutelle du CSA à l'ARCEP suppose une information et une discussion au sein des deux assemblées. En outre, le fait que les grands opérateurs OTT soient maintenant considérés comme opérateurs de télécom devrait impliquer qu'ils soient soumis à la même fiscalité spécifique.
7. Enfin, le nouveau code européen fait la promotion d'une approche européenne concertée dans le déploiement des nouveaux réseaux radioélectriques. Alors que le gouvernement va octroyer les licences 5 G et programmer un plan majeur d'investissement sur l'ensemble du territoire, il paraît opportun aux membres de la Commission Supérieure qu'un débat sur le déploiement de ce nouveau réseau puisse être organisé dans le cadre du Parlement.

Il ne faut, en effet, pas penser que le déploiement de la technologie 5G est une évidence pour nos concitoyens.

² CJUE C 142/18 5 juin 2019 Skype communications sarl c. institut belge des services postaux et des telecommunications et CJUE C 193/18 du 13 juin 2019 Google LLC c. Bundesrepublik Deutschland

Ce déploiement pose notamment des questions de santé publique et de consommations énergétiques liées à l'usage du numérique. La Commission Supérieure considère qu'il convient de saisir l'opportunité de la transposition du code européen pour organiser un débat qui permettra d'informer et d'éclairer nos concitoyens sur les enjeux économiques de la 5 G pour la compétitivité de notre économie.

Pour l'ensemble de ces raisons, la Commission Supérieure du Numérique et des Postes regrette le choix du gouvernement de procéder par voie d'ordonnance pour la transposition du nouveau code européen des communications électroniques. Elle demande que la notion de service universel des communications électroniques, les conditions d'accès aux services numériques de nos concitoyens et de nos entreprises, la régulation et la fiscalité des OTT et le déploiement de la technologie 5G sur le territoire fassent l'objet d'un débat au Parlement.

Annexe

Article L35-1 du Code des postes et des communications électroniques

- Modifié par [LOI n°2016-1321 du 7 octobre 2016 - art. 45](#)

Le service universel des communications électroniques fournit à tous :

1° Un raccordement à un réseau fixe ouvert au public et un service téléphonique de qualité à un prix abordable. Ce raccordement au réseau permet l'acheminement des communications téléphoniques, des communications par télécopie et des communications de données à des débits suffisants pour permettre l'accès à Internet, en provenance ou à destination des points d'abonnement, ainsi que l'acheminement gratuit des appels d'urgence.

Les conditions tarifaires incluent le maintien, pendant une année, en cas de défaut de paiement, d'un service restreint comportant la possibilité de recevoir des appels ainsi que d'acheminer des appels téléphoniques aux services gratuits ou aux services d'urgence au bénéfice du débiteur saisi en application de la partie législative du code des procédures civiles d'exécution et du débiteur qui fait l'objet de mesures prévues aux [articles L. 331-1 et suivants](#) du code de la consommation.

Toute personne obtient, sur sa demande, l'abonnement au service d'un opérateur chargé du service universel dans les conditions prévues par le présent code. Le propriétaire d'un immeuble ou son mandataire ne peut s'opposer à l'installation de la ligne d'abonné demandée par son locataire ou occupant de bonne foi ;

2° Un service de renseignements et un annuaire d'abonnés, sous formes imprimée ou électronique, conformément aux dispositions de [l'article L. 35-4](#) ;

3° (Abrogé)

4° Des mesures particulières en faveur des utilisateurs finaux handicapés afin d'assurer, d'une part, un accès aux services mentionnés aux 1° et 2° qui soit équivalent à l'accès dont bénéficient les autres utilisateurs finaux et, d'autre part, le caractère abordable de ces services.

Le service universel est fourni dans des conditions tarifaires et techniques prenant en compte les difficultés particulières rencontrées dans l'accès au service téléphonique par certaines catégories de personnes, en raison notamment de leur niveau de revenu et en proscrivant toute discrimination fondée sur la localisation géographique de l'utilisateur.

Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission supérieure du numérique et des postes, précise les modalités d'application du présent article et le contenu de chacune des composantes du service universel.

Article 64

PROJET DE LOI

Relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique,

(Procédure accélérée)

I. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi :

1. Les dispositions de nature législative nécessaires à la transposition de la directive 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen et les mesures d'adaptation de la législation liées à cette transposition ;
2. Les dispositions de nature législative nécessaires à la mise en œuvre des dispositions du règlement (UE) 2018/644 du Parlement européen et du Conseil du 18 avril 2018 relatif aux services de livraison transfrontière de colis ;
3. Toutes dispositions de nature législative, autres que celles mentionnées aux 1° et 2°, visant à renforcer les pouvoirs de contrôle et d'enquête du ministre chargé des communications électroniques et de l'autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse, ainsi qu'à améliorer l'efficacité des procédures d'attribution de ressources en numérotation et en fréquences ;
4. Toutes dispositions modifiant la partie législative du code des postes et des communications électroniques afin de remédier aux éventuelles erreurs et en clarifier en tant que de besoin les dispositions.

Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

II. – Le cinquième alinéa de l'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

« – aux dispositions du règlement (UE) 2015/2120 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 établissant des mesures relatives à l'accès à un internet ouvert et aux prix de détail pour les communications à l'intérieur de l'Union européenne réglementées et modifiant la directive 2002/22/CE et le règlement (UE) n° 531/2012 ».