



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMISSION SUPERIEURE DU NUMERIQUE ET DES POSTES

**AVIS N°2021-01 DU 16 FEVRIER 2021
PORTANT SUR LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE (UE) 2018/1972
DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL DU 11 DECEMBRE 2018
ETABLISSANT LE CODE DES COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES
EUROPEEN ET ADAPTANT CERTAINS POUVOIRS DE L'ARCEP**

Vu la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen ;

Vu la loi n° 2020-1508 du 3 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière ;

Vu l'article L.43 du Code des postes et des communications électroniques modifiant l'arrêté du 17 décembre 2007 pris en application de l'article R. 20-44-11 du code des postes et des communications électroniques et relatif aux conditions d'implantation de certaines installations et stations radioélectriques ;

Vu la saisine du 19 décembre 2020 du Directeur général des entreprises ;

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 avaient jusqu'au 21 décembre 2020 pour adopter et publier les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive.

Après avoir envisagé de transposer la totalité des dispositions du nouveau Code européen des communications électroniques par ordonnance, le gouvernement a proposé au Parlement la transposition d'une partie des dispositions de ce Code, notamment celles qui relèvent du service universel et du déploiement de la 5G, dans le cadre des débats parlementaires relatifs à la loi Ddadue et a choisi de transposer par ordonnance, par décrets et par arrêté les dispositions jugées plus techniques. Ce sont ces derniers textes qui sont soumis pour avis à la Commission supérieure.

Le présent avis de la Commission supérieure du numérique et des postes est donc relatif :

- au projet d'ordonnance portant transposition de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen et relative aux mesures d'adaptation des pouvoirs de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse,
- au projet de décret portant diverses mesures de transposition de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen,
- au projet de décret modifiant les obligations des opérateurs de communications électroniques conformément au code des communications électroniques européen,
- au projet d'arrêté pris en application de l'article L.43 du code des postes et des communications électroniques modifiant l'arrêté du 17 décembre 2007 pris en application de l'article R. 20-44-11 du code des postes et des communications électroniques et relatif aux conditions d'implantation de certaines installations et stations radioélectriques.

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

En vue de rendre le présent avis, la Commission supérieure a auditionné Thomas Courbe, Directeur général des entreprises, et organisé plusieurs auditions avec les autorités, administrations et entités concernées par cette transposition :

- Les représentants de l'ARCEP et de l'administration :
 - l'ARCEP, Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse ;
 - la Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes ;

 - les représentants des opérateurs de communications électroniques et des industries d'infrastructure:
 - la Fédération Française des Télécommunications ;
 - Alternative Telecom, association qui défend les intérêts des opérateurs alternatifs de télécommunications fixes et mobiles ;
 - la Fédération InfraNum qui regroupe les partenaires industriels des territoires connectés et de l'aménagement numérique des territoires ;

 - Les représentants des collectivités locales :
 - l'Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalités ;
 - l'AVICCA, qui regroupe les collectivités territoriales engagées dans le numérique pour faciliter l'échange des pratiques dans le domaine des infrastructures et des réseaux, le numérique éducatif, les SIG, les territoires intelligents, la communication territoriale sur les déploiements, l'audiovisuel.
1. La CSNP se félicite que le gouvernement ait suivi la recommandation formulée dans son avis du 3 mars 2020 en portant devant le Parlement, et non par ordonnance comme initialement prévu, les aspects les plus politiques de la transposition du Code européen des communications électroniques, notamment l'extension du service universel à la fourniture du très haut débit ou la mise en œuvre de communications électroniques à un tarif abordable. Il était en effet essentiel que les parlementaires puissent débattre des dispositions portant sur la transposition des articles 39 et 40 de la loi Ddadue. La définition retenue par le projet de décret sur le service universel est également conforme à l'avis rendu par la Commission supérieure le 3 mars 2020.

 2. Les membres de la Commission supérieure notent une frustration certaine de la plupart des acteurs entendus dans le cadre des auditions. En effet, le processus d'élaboration de la directive et d'instruction de la transposition s'est avéré particulièrement long et complexe pour, *in fine*, ne pas modifier grand-chose aux dispositions actuelles. Face à ce constat, la Commission supérieure exprime sa satisfaction, qu'au cours de ce long processus, les positions françaises aient pu prévaloir la plupart du temps, en minimisant l'impact de la transposition sur les pratiques nationales dans le secteur des télécommunications électroniques. En revanche, les membres de la Commission supérieure estiment que la directive et sa transposition constituent **une occasion manquée pour mettre en place une véritable politique industrielle garantissant la**

souveraineté française et européenne dans le domaine des communications électroniques.

Les membres de la Commission supérieure relèvent une étape encore timide vers une supervision renforcée à l'égard des opérateurs de service par contournement (en anglais *Over-The-Top service* OTT). Si les membres de la Commission supérieure se félicitent que les opérateurs de service par contournement entrent désormais dans le champ d'application du Code des communications électroniques, ils regrettent que ces acteurs ne soient pas soumis à des règles aussi contraignantes que celles applicables aux opérateurs de télécommunications historiques.

3. Pour la Commission supérieure, il est essentiel que les discussions en cours dans le cadre du Digital Services Act et du Digital Markets Act abordent **la régulation des opérateurs de service par contournement** de manière plus efficiente, en adoptant une approche moins timorée et plus adaptée à la complexité posée par la régulation des GAFAM qui pourront être définis comme des plateformes structurantes ou contrôleurs d'accès (*gatekeepers*).
4. **S'agissant de la mise en œuvre effective du service universel dans les territoires**, il est apparu à l'occasion des auditions conduites par la Commission supérieure que les débats parlementaires engagés au titre de la loi Ddadue n'avaient pas complètement répondu aux interrogations et aux craintes des parties prenantes (usagers, opérateurs de télécommunications, élus) sur **les modalités du désengagement d'Orange en tant qu'opérateur historique du service universel et plus généralement sur les aspects concurrentiels de l'écosystème des communications électroniques**.

Dans ces conditions, le plan d'action annoncé pour la mi-mars 2021 par le Secrétaire d'Etat chargé de la Transition numérique et des Communications électroniques en réponse aux propositions formulées par Mme Celia de Lavergne, Députée de la Drôme, chargée d'une "mission flash" sur le réseau cuivre (prolongation de cinq ans la mission d'Orange sur le service universel du téléphone notamment) sera examiné attentivement par les membres de la Commission supérieure. En tout état de cause, les membres de la Commission supérieure préconisent que l'ARCEP, en liaison avec la Direction générale des entreprises, puisse apporter aux opérateurs de télécommunication et aux collectivités locales les précisions attendues.

Pour garantir la qualité du service universel proposé aux usagers, les membres de la Commission supérieure proposent que les textes précisent que **le service universel soit apporté avec la meilleure technologie disponible localement, notamment la fibre lorsque la commune est fibrée**.

S'agissant du volet tarifaire du service universel, les membres de la Commission supérieure approuvent les mesures mises en œuvre pour **garantir à nos concitoyens les plus fragiles un accès aux services de communications électroniques à un tarif abordable**. Si le niveau actuel de tarification de ces services pratiqué par les opérateurs français est plutôt dans la fourchette basse des prix pratiqués dans l'Union européenne, les membres de la Commission supérieure entendent rester vigilants sur l'équité des tarifs applicables aux consommateurs et usagers français sur l'ensemble du territoire pour accéder aux services numériques de base: la baisse des prix des services de téléphone mobile est absorbée par la part croissante des biens et services des TCSI dans le budget des ménages

français en raison de la hausse des dépenses pré-engagées dans les services de télécommunication (abonnements téléphoniques, aux chaînes de radio et de télévision par câble ou satellite, Internet).

5. **L'extension des mesures protectrices du consommateur aux micro-entreprises et aux TPE** est introduite par l'article 45 du projet d'ordonnance, qui précise que toute micro-entreprise ou petite entreprise au sens de la recommandation 2003/361/CE pourra bénéficier des dispositions des articles L. 224-27, L. 224-28 (I°), L. 224-29, L. 224-30, L. 224.-42 et L.224-42 (I et III) du Code de la Consommation. **Les membres de la Commission supérieure saluent cette avancée et veilleront à ce que, dans la pratique, les prestataires de services aux TPE n'imposent pas à celles-ci de renoncer à tout ou partie de ces dispositions protectrices.**

Par ailleurs, l'extension en droit de la concurrence de la notion « d'utilisateur final » aux utilisateurs des entreprises de taille intermédiaire et des grandes entreprises laisse perplexes les membres de la Commission et inquiète les organisations représentatives des opérateurs de télécommunication.

6. Les membres de la Commission supérieure sont attentifs aux préoccupations des élus locaux qui leur ont fait part de leur **inquiétude vis-à-vis du nouveau champ des autorisations mis en place par les articles 7 et 12 de l'ordonnance** et par l'arrêté relatif aux points d'accès sans fil à portée limitée ou *small cells*. Ces élus de terrain craignent, en effet, un déficit d'information relatif aux travaux ou aux installations effectués par les opérateurs dans leur territoire et de ne pas disposer d'éléments suffisants pour répondre aux interrogations de leurs administrés sur ces installations, alors qu'ils sont pourtant parfois les seuls interlocuteurs présents sur le terrain.

Pour répondre à ces préoccupations légitimes des élus locaux, sans entraver la simplification de procédures et ralentir le déploiement des infrastructures, les membres de la Commission supérieure préconisent qu'une information systématique des élus soit mise en place par le biais d'une plateforme d'information alimentée par les opérateurs et accessible aux élus. Ce dispositif pourrait être piloté dans un mode conventionnel par l'Agence Nationale des Fréquences.

Sous réserve de ces observations, la Commission supérieure du numérique et des postes émet un avis positif sur les textes portant transposition de la Directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du conseil du 11 décembre 2018 établissant le Code des communications électroniques européen et adaptant certains pouvoirs de l'ARCEP.