



N° 2718

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 avril 2015

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LA PROPOSITION DE LOI *relative*  
à l'**entretien et au renouvellement du réseau des lignes téléphoniques** (n° 2467)

PAR M. ANDRÉ CHASSAIGNE

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. UN RÉSEAU TÉLÉPHONIQUE MAL ENTRETENU</b> .....	9
A. LE MAUVAIS ENTRETIEN DES ABORDS DES LIGNES .....	9
B. LA DÉGRADATION GÉNÉRALE DU SERVICE UNIVERSEL .....	16
<b>II. UNE MOBILISATION CITOYENNE ET POLITIQUE</b> .....	21
A. L'ÉLABORATION D'UNE PROPOSITION DE LOI AVEC LES CITOYENS ET LES ÉLUS .....	21
B. LA « FABRIQUE DE LA LOI » DÉCRYPTÉE .....	22
<b>III. LES ÉVOLUTIONS JURIDIQUES PROPOSÉES</b> .....	27
A. MIEUX ENTRETENIR LES ABORDS DES RÉSEAUX .....	27
B. INFORMER SUR L'ÉTAT DU RÉSEAU, SANCTIONNER DAVANTAGE LES DÉFAILLANCES .....	28
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	31
<b>I. DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	31
<b>II. EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	37
Chapitre Ier – Entretien des abords des réseaux de communications électroniques ouverts au public assurant des services fixes [ <i>Division et intitulé nouveaux</i> ] .....	37
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (article L. 31-1 [nouveau] du code des postes et des communications électroniques) : Droit d'accès aux services de communications électroniques .....	37
<i>Article 2</i> (articles L. 35 et L. 45-9-1 [nouveau] du code des postes et des communications électroniques) : Utilité publique des opérations d'entretien des réseaux et de leurs abords .....	41
<i>Article 3</i> (articles L. 45-9-2 [nouveau] L. 47, L. 48, L. 50 [nouveau] du code des postes et des communications électroniques) : Entretien des abords des réseaux, servitude d'élagage et pouvoir de substitution du maire, agent de l'État .....	43
<i>Article 4</i> (article L. 45-9-3 [nouveau] du code des postes et des communications électroniques) : Dispositions réglementaires d'application .....	49
<i>Article 5</i> (article L. 45-9-4 [nouveau] du code des postes et des communications électroniques) : Financement des opérations d'entretien .....	52

<i>Article 6</i> (article L. 45-9-5 [nouveau] du code des postes et des communications électroniques) : Incitation à la contractualisation pour les nouveaux ouvrages.....	53
<i>Article 7</i> (article L. 45-9-6 [nouveau] du code des postes et des communications électroniques) : Champ d'application de la loi .....	55
Chapitre II – Information et sanction [ <i>Division et intitulé nouveaux</i> ].....	55
<i>Article 8</i> (articles L. 35-7 et L. 45-9-7 [nouveau] du code des postes et des communications électroniques) : Rapport sur l'état du réseau et information des collectivités territoriales .....	56
<i>Article 8 bis</i> (article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques) : Renforcement des sanctions applicables à l'encontre de l'opérateur en charge du service universel défaillant .....	58
<i>Article 9</i> : Gage financier .....	62
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	65
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	77
<b>ANNEXE : EXTRAIT DU REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS DU CONSEIL D'ÉTAT SUR LA PROPOSITION DE LOI RELATIVE À L'ENTRETIEN ET AU RENOUVELLEMENT DU RÉSEAU DES LIGNES TÉLÉPHONIQUES</b> .....	79

## INTRODUCTION

*« Les Français se divisent en deux catégories, ceux qui attendent le téléphone et ceux qui attendent la tonalité. »*  
Michel Audiard, *Vive la France*, 1974

À l'heure où l'on ne cesse de souligner l'importance pour notre pays de s'engager pleinement dans « l'ère numérique », certains de nos concitoyens peuvent encore être privés de téléphone. La fracture numérique, qui peut être géographique comme générationnelle, est avant tout technologique s'agissant des territoires ruraux et de montagne. Les opérateurs de communications électroniques ont beau vanter les mérites de la « 4G », et annoncer le prochain passage à la « 5G », le Premier ministre a appelé il y a moins d'un mois les opérateurs à tout mettre en œuvre afin d'en terminer avec les « zones blanches », ces parties du territoire où même la « 2G » est difficilement accessible... Confrontée à la dégradation du réseau de téléphonie fixe, privée d'un accès à la téléphonie mobile, une grande partie de nos concitoyens se sent abandonnée, méprisée, oubliée, d'autant que sur les territoires ruraux et de montagne, l'accès à l'Internet passe quasiment exclusivement par le réseau cuivre d'Orange.

La présente proposition de loi n'entend pas s'attaquer à la question des zones blanches et de la couverture mobile, mais plus simplement à assurer à chacun le droit de disposer de manière effective d'un service de téléphonie fixe satisfaisant, la dégradation progressive du réseau et le manque d'entretien entraînant coupures et autres défaillances. Le maintien d'un service universel de téléphonie fixe est une nécessité, économique, sociale et politique.

Une nécessité économique, car sans téléphone, les petites entreprises de nos territoires ne peuvent se développer, voire se maintenir : incapacité de répondre à des appels d'offres, de prendre des réservations ou de passer des commandes. Le secteur de l'hôtellerie et de la restauration est particulièrement concerné, surtout dans des zones où le tourisme représente une part importante de l'activité.

Une nécessité sociale, car la privation de l'accès au téléphone constitue parfois un enjeu vital pour des populations isolées, parfois vieillissantes, qui comptent sur le téléphone fixe pour contacter un médecin, un parent, un ami. Les cas de personnes handicapées ou âgées ayant un système de téléalarme et se retrouvant privées de moyen de contact sont nombreux. Pour l'ensemble des foyers privés durablement de ligne téléphonique, les accès aux services d'urgence – pompiers, SAMU, gendarmerie ou police nationale – sont rompus, ce qui présente un risque au regard de la sécurité même des personnes et des biens.

Une nécessité politique, enfin, car au même titre que le réseau ferroviaire ou le réseau de La Poste, le réseau téléphonique constitue un symbole fort de l'égalité entre les territoires et les citoyens. Il en va donc de la crédibilité de notre pays et de nos politiques publiques : veut-on opposer la France des villes à celle des campagnes et des montagnes, au risque de discriminer les populations selon leur lieu d'habitation ?

Parfois, le réseau fonctionne, mais les poteaux sont à terre, les lignes reposent sur des panneaux d'entrée de village, sont enroulées autour des arbres en l'absence de support ou dénudées, et ce pendant plusieurs semaines ou mois. Comment reprocher à nos concitoyens le sentiment d'être délaissés alors que l'entreprise Orange est encore vue par beaucoup comme un représentant du service public ?

Saisie par les utilisateurs et les élus, l'entreprise prestataire du service universel reporte la responsabilité sur les propriétaires privés, à qui incombe le devoir d'élaguer les arbres dont les branches menaceraient les lignes implantées sur le domaine public riverain. Outre le fait que le régime juridique demeure flou lorsqu'une ligne traverse une propriété privée, cette justification n'est pas recevable. Jusqu'en 1996, l'entreprise France Télécom disposait d'une servitude d'élagage, lui permettant d'intervenir directement. Depuis près de vingt ans, Orange donne le sentiment de n'intervenir sur le réseau cuivre que de manière curative et minimale, et reste sourde aux alertes lancées par les citoyens et les élus.

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) a d'ailleurs ouvert une enquête administrative le 27 mai 2014 au sujet de la dégradation de la qualité du service universel, pointant notamment l'état du réseau et le manque d'entretien. Depuis cette date, l'entreprise Orange semble avoir pris conscience de l'ampleur des dégâts, tant de son réseau que sur l'image de la société dans les territoires. Reconnaissons-le, un vaste plan d'amélioration de la qualité de service a été annoncé en novembre dernier, prévoyant notamment une hausse conséquente du budget pour la maintenance préventive des réseaux, et une amélioration de la surveillance des réseaux, par la mise en place de deux pôles dédiés centralisant des informations améliorées sur l'état du réseau. Mais comment s'assurer que les chiffres annoncés se traduiront sur le terrain ?

Il est temps d'aller plus loin, en modifiant et en complétant le droit applicable afin, d'une part, de renforcer les obligations en matière d'entretien des abords des lignes et, d'autre part, d'améliorer l'information sur l'état des réseaux et de renforcer les sanctions à l'encontre de l'opérateur en charge du service universel en cas de défaillance.

La présente proposition de loi est issue du terrain, et vise à répondre à un problème concret. Elle a été élaborée de manière participative, par une démarche citoyenne avec les élus et les habitants du Livradois-Forez, mais entend répondre à une problématique rencontrée sur l'immense majorité des territoires ruraux et de montagne. Déposée à l'Assemblée nationale le 16 décembre 2014, elle a fait

l'objet d'une saisine du Conseil d'État par le Président de l'Assemblée nationale, M. Claude Bartolone. À ce titre, votre rapporteur souhaite remercier M. Frédéric Tiberghien, rapporteur de la section des travaux publics, M. Philippe Martin, président de ladite section, M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, et l'ensemble des conseillers ayant participé aux réunions de section et d'assemblée générale tenues les 7 et 9 avril 2015. Leur écoute et leurs conseils ont permis de présenter un texte cohérent, et qui contribuera à assurer la continuité d'un service universel sur l'intégralité du territoire national.

Dans sa version issue des travaux de la commission des affaires économiques, la présente proposition de loi comporte quatre articles législatifs, organisés en deux chapitres.

Le premier chapitre traite de l'entretien des abords des réseaux. Le premier article vise à qualifier d'utilité publique les opérations d'entretien des réseaux. Le deuxième article comporte sans nul doute les dispositions les plus novatrices, notamment par le rétablissement de la servitude d'élagage et la création d'un pouvoir de substitution du maire en tant qu'agent de l'État, en cas de défaut d'entretien de la part de l'opérateur.

Le second chapitre traite de l'information et des sanctions. Ainsi, le troisième article vise à améliorer la connaissance de l'état du réseau, en associant les collectivités territoriales qui pourront se voir communiquer une partie du rapport d'analyse relatif à l'état du réseau. Le quatrième article a pour objet de créer un régime de sanction spécifique à l'encontre du prestataire du service universel défaillant.

Votre rapporteur est bien conscient qu'il s'agit d'une première étape. Il conviendra également de modifier le contenu du cahier des charges relatif à la fourniture du service universel, afin de renforcer les dispositions relatives à l'entretien préventif et curatif des réseaux. Orange a été désignée pour une durée de trois ans par un arrêté du 31 octobre 2013. Le prochain cahier des charges sera donc élaboré au cours de l'année 2016. Votre rapporteur, membre de la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques, consultée sur le contenu du futur cahier des charges, accordera une importance particulière au renforcement effectif de ces dispositions.

D'ici là, il invite les membres de l'Assemblée nationale à adopter la présente proposition de loi.



## I. UN RÉSEAU TÉLÉPHONIQUE MAL ENTRETENU

### A. LE MAUVAIS ENTRETIEN DES ABORDS DES LIGNES

À l'occasion des fortes chutes de neige de l'hiver 1980-1981, de la succession de tempêtes en 1999, 2004, 2009, 2010, de l'épisode neigeux du mois de novembre 2013 et des périodes de fort vent du début de l'année 2014, les réseaux électriques et téléphoniques aériens ont été fortement endommagés avec des conséquences graves pour les usagers.

Lors de l'hiver 2013-2014, la conjonction d'un automne relativement clément, qui n'a pas défeuillé les arbres, et de fortes averses de neige très grasse a entraîné la chute de nombreux arbres et branches, conduisant à une casse majeure des infrastructures aériennes dans certaines régions françaises.

Dans le Livradois-Forez, la situation est catastrophique. Certes, les réseaux téléphoniques ont été réparés de manière curative lorsque le service a été interrompu en raison d'événements météorologiques particulièrement sévères. Mais il s'agissait d'un traitement d'urgence, destiné à assurer le retour de la tonalité, mais en aucun cas à renouveler les éléments des réseaux de manière pérenne. Comme l'illustrent les photos ci-dessous, prises parfois un an après les événements.



Les lignes sont endommagées, les câbles parfois sectionnés, et laissés à nu. Dans certains cas, les poteaux n'ont pas été remplacés, ou redressés. Des câbles ont été fixés à la va-vite sur les premiers supports disponibles : arbres, poteaux cassés, panneaux d'entrée de village. Dans d'autres cas, les câbles sont laissés à terre, tandis que les équipements, comme les armoires ou les répartiteurs, disparaissent sous la végétation.



Bien évidemment, chacun comprend qu'en situation d'urgence, les premières réparations soient sommaires, et concentrées sur le rétablissement du service, mais comment expliquer, comment justifier que plusieurs semaines voire plusieurs mois après, le réseau reste à l'abandon ?





Au-delà des dégradations liées à des épisodes climatiques imprévisibles, force est de s’interroger sur le manque d’entretien préventif des réseaux. Il semble évident qu’un meilleur entretien des abords des réseaux de communications électroniques permettrait de limiter les dégâts en cas de tempête ou de fort vent. Un élagage régulier éviterait que des chutes de branches endommagent le réseau, tandis qu’une meilleure surveillance du réseau et de ses abords permettrait de déterminer quels arbres abattre, ou quelle zone débroussailler, afin de prévenir les dommages et de maintenir le réseau dans un état satisfaisant.

C’est donc la question de l’entretien d’un réseau vieillissant qu’il convient de poser. Comme le rappelait l’ARCEP dans un rapport de 2010 <sup>(1)</sup>, le réseau des lignes téléphoniques a été déployé massivement par France Télécom durant les années 1970 et dessert l’ensemble du territoire. Il représente de l’ordre de 400 000 km d’artères de génie civil et 110 millions de paires kilomètres de câbles. Concernant les infrastructures de génie civil aériennes, Orange possède de l’ordre de 15,2 millions de poteaux, et dispose a priori d’un nombre un peu plus important de supports communs pour sa boucle locale de cuivre au niveau de poteaux utilisés pour la distribution d’électricité, généralement gérés par ERDF.

Le réseau téléphonique commuté (RTC) a été progressivement développé sous l’action des pouvoirs publics avec l’objectif de constituer un réseau universel public couvrant la totalité du territoire national. Propriété de France Télécom, le réseau téléphonique commuté raccorde la quasi-totalité des résidences principales et secondaires comme les professionnels et les entreprises. La prise de conscience de l’importance des nouvelles formes de communications date globalement de l’apparition du télégraphe électrique dans les années 1830, lorsqu’est institué un monopole d’État en 1837 avec la création de l’administration des télégraphes, rattachée au ministère de l’intérieur. De l’invention du téléphone, en 1876, à la nationalisation de la société française du téléphone en 1889, le développement du réseau téléphonique est pris en charge par des sociétés privées. On compte alors

---

*(1) La montée vers le très haut débit : Améliorer les débits disponibles dans les territoires et favoriser le déploiement du très haut débit dans les zones rurales, rapport de l’ARCEP au Parlement. 2010.*

12 000 abonnés au service téléphonique en France, contre 177 000 en Europe, et 211 000 aux États-Unis.

Le ministère des postes et télégraphes, les « PTT », créé en 1879, prend en charge la poursuite du déploiement du réseau téléphonique. La France demeure très en retard néanmoins, le nombre d'abonnés passant de 62 000 à 212 000 entre 1900 et 1910, ce qui correspond à un accroissement annuel moyen de 13 %, contre 21 % aux États-Unis, où l'automatisation des centraux téléphoniques est déjà en cours.

À l'issue de la Première Guerre mondiale, le téléphone demeure un produit de luxe, réservé aux riches citadins, et le nombre de postes téléphoniques n'est alors en France que de 0,77 pour 100 habitants, contre 4,9 en Suède, 2,1 en Allemagne et 1,6 en Grande Bretagne <sup>(1)</sup>. Suite au plan de 1923, qui confère un budget annexe aux PTT, l'automatisation de la commutation se développe et près de 300 000 lignes automatiques sont ainsi installées à Paris entre 1929 et 1934, tandis que le premier câble souterrain à grande distance est mis en service entre Paris et Strasbourg en 1926, avec des stations d'équipements tous les 80 à 120 km.

Dans les campagnes, le système « automatique rural » est déployé dans les années Trente, mais la dispersion des points de commutation – 28 000 sur tout le territoire en 1938 – et les limitations de trafic propres à ce dispositif empêchent un plein essor.

Les améliorations techniques et technologiques, telles que les bobines dites « Pupin », du nom de leur inventeur, l'amplification en ligne et les courants porteurs, permettent d'améliorer la transmission des communications téléphoniques sur les longues distances.

La récession suivant la crise de 1929 freine le déploiement du réseau téléphonique, concentré sur les besoins professionnels. On compte 1,59 million de postes téléphoniques en 1938, soit 3,79 postes pour 100 habitants, contre 12,47 en Suède, 5,20 en Allemagne et 6,74 en Grande Bretagne.

Au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, le réseau téléphonique est en mauvais état, notamment des dommages causés par l'armée allemande lors de sa retraite. Le réseau est rapidement réparé afin de rétablir le service, mais les investissements manquent, la modernisation n'a pas lieu, et le réseau téléphonique semble le grand oublié des programmes de reconstruction de l'après-guerre : en 1950, on compte à peine 1,4 million d'abonnements principaux, la demande de raccordement au réseau téléphonique est faible, et la durée d'attente pour une ligne d'abonné est de l'ordre de six mois. Les développements se concentrent sur les réseaux de longue distance avec le déploiement de réseaux de transmission en câble coaxial, le long des grands axes, et en faisceaux hertziens à large bande.

---

(1) ARCEP, rapport précité.

Dans les années Soixante, la demande explose – on passe ainsi de 119 000 demandes de raccordement téléphonique en 1964 à 442 000 en 1966, et les délais d'attente sont de plus en plus mal perçus par la population.

Finalement, les cinquième (1966-1970) et sixième (1970-1975) plans accordent une large place au développement des réseaux téléphoniques, et à compter de 1974, la direction générale des télécommunications (DGT) devient le premier investisseur public. Le plan de rattrapage du téléphone, préparé depuis 1967 et adopté en 1975, permet à la France de combler son retard dans le domaine des télécommunications et de diversifier les réseaux et les services de télécommunications, alors que l'on ne compte encore que 4 millions d'abonnements principaux en 1970. Lancé en 1974, le programme « delta LP », qui correspond à un accroissement des lignes principales, permet d'augmenter le nombre de raccordements d'abonnés. 105 milliards de francs sont alors investis afin de multiplier par trois le nombre d'abonnements en dix ans. En 1981, le rattrapage du téléphone est réalisé. On compte alors 11 millions d'abonnements principaux, soit 20 abonnements pour 100 habitants, valeur atteinte par la Grande Bretagne en 1973 et par l'Allemagne en 1974. Le délai moyen de raccordement est alors de 3 mois contre 16 mois en 1973. À la fin des années 1980, le nombre d'abonnements principaux s'élève à 16 millions pour 25 millions de postes.

Le réseau téléphonique est donc ancien. Bien sûr, son ampleur - 32,5 millions de paires de cuivre en distribution raccordées via 1 000 000 km d'artères dont 50 % en aérien et 15,2 millions de poteaux selon les chiffres d'Orange – explique en partie les difficultés d'entretien et d'identification des points chauds. Orange a indiqué à votre rapporteur mettre en œuvre de nombreuses actions destinées à l'entretien du réseau : 1,8 million de poteaux seraient expertisés par an, 180 000 étant remplacés chaque année.

En effet, au-delà des frontières du Livradois-Forez, la presse quotidienne régionale fait état de dégradations insupportables pour les populations en Lozère, dans le Cantal, dans les Pyrénées-Orientales, en Haute-Savoie, tandis que les préfetures de la plupart des territoires ruraux ou de montagne mettent chaque année en garde contre les effets d'un entretien préventif défaillant sur les réseaux aériens. Lors de son audition devant la Commission des affaires économiques, le 7 avril dernier, M. Stéphane Richard, président-directeur général d'Orange, a été interpellé par de très nombreux députés, de tout le territoire et de tous bords politiques, au sujet de la dégradation de l'état du réseau.

Bien sûr, le service n'est pas toujours interrompu, mais comment croire que les populations se sentent considérées lorsque les câbles traînent à terre, sont rafistolés, scotchés, ou que des poteaux, coupés, menacent de s'effondrer ? Comment ne pas comprendre la colère face à des preuves répétées de désintéressement, ressenties comme du mépris, alors que les citoyens et les élus alertent l'entreprise, et signalent les points les plus critiques ? Comment ne pas être en effet exaspéré quand le constat est souvent celui d'un opérateur conscient

des difficultés mais qui ne dispose pas localement des moyens financiers et humains pour agir avec efficacité ?

Au moindre aléa, la fragilité du réseau entraîne des coupures, de plus en plus répétées. Lorsque les services des communes procèdent au débroussaillage des bords de routes, un câble à terre peut être entraîné dans le mécanisme de la débroussailleuse ou de la faucheuse, être sectionné et peut blesser les personnes.

« Opérateur historique », Orange incarne encore pour beaucoup une partie du service public. Alors que sur les territoires, les services publics disparaissent peu à peu, remplacés par des maisons de service public de plus en plus éloignées du cœur de nos campagnes et de plus en plus dépersonnalisées, l'état d'abandon du réseau téléphonique renforce le sentiment d'une France coupée en deux, comme si les habitants des campagnes, des montagnes et du littoral étaient des citoyens de seconde zone, ne méritant pas l'intérêt de l'opérateur, davantage préoccupé par le déploiement de la fibre optique dans les villes et les agglomérations déjà desservies par un ADSL de très bonne qualité. Cette situation est d'autant plus insupportable que s'agissant d'autres réseaux, les opérateurs apparaissent bien plus investis et préoccupés par l'égalité entre tous les territoires. Si certaines difficultés peuvent apparaître parfois, force est de constater que le réseau électrique est bien mieux entretenu. S'agirait-il d'une simple question de communication, alors qu'Orange annonce consacrer 300 millions d'euros <sup>(1)</sup> par an à la maintenance préventive et curative de la boucle locale cuivre ? Il semble légitime d'en douter...

**L'EXEMPLE DE L'ENTRETIEN DES ABORDS DES LIGNES AÉRIENNES EXPLOITÉES PAR ERDF**  
(Extraits d'une contribution écrite transmise par ERDF)

La gestion des réseaux de distribution présents sur le territoire métropolitain est confiée soit à des Entreprises Locales de Distribution, soit à ERDF.

Les réseaux aériens exploités par ERDF sont composés de, 350 000 km de lignes HTA (20 000V), et 410 000 km de lignes Basse Tension dont 90 000 km de lignes aériennes en conducteurs nus

ERDF, en qualité de gestionnaire de réseau de distribution, a dans ses prérogatives la mission légale d'« exploiter ces réseaux et d'en assurer l'entretien et la maintenance » (6° de l'article L. 322-8 du code de l'énergie). L'entretien et la maintenance sont assurés de la façon suivante :

– sur les voies publiques, l'article L. 323-1 du code de l'énergie dispose que la concession de distribution confère au concessionnaire (ERDF) « le droit d'exécuter sur les voies publiques et leurs dépendances tous travaux nécessaires à l'établissement et à l'entretien des ouvrages en se conformant aux conditions du cahier des charges de concession, des règlements de voirie » et des dispositions du code de la voirie routière (articles L.113-3 et L.122-3) ;

– Le modèle du cahier des charges de concession du 1<sup>er</sup> juillet 2007 complète ces dispositions en précisant que : « l'exploitation des ouvrages de la concession est assurée par le concessionnaire, à ses frais et sous sa responsabilité. Les travaux d'élagage seront financés par le concessionnaire. »

– sur les propriétés privées, l'article L. 323-4 du code de l'énergie – qui a repris dans la codification les dispositions de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie – prévoit que la Déclaration d'utilité publique, permettant la traversée des propriétés privées par les réseaux aériens, confère à

---

(1) Dont 50 millions pour le budget d'entretien annuel du parc poteaux et 53 millions pour la maintenance préventive hors poteaux.

ERDF le « droit de : ...4° de couper les arbres et branches d'arbres qui, se trouvant à proximité des conducteurs aériens d'électricité, gênent leur pose ou pourraient, par leur mouvement ou leur chute, occasionner des courts-circuits ou des avaries aux ouvrages. »

Les règles techniques sont définies dans l'arrêté interministériel du 17 mai 2001 fixant les conditions techniques auxquelles doivent satisfaire les distributions d'énergie électrique – version consolidée au 25 mai 2006 – dont les dispositions sont reprises, commentées et illustrées dans la norme UTE C 11 001. L'élitage est traité dans les articles 4, 12 et 26 du décret précité.

Ces obligations techniques sont transcrites dans le cadre d'une politique nationale interne à ERDF et déclinées dans les processus opérationnels. S'agissant des ouvrages HTA, la mise en œuvre repose sur :

– une phase de pré-zonage qui consiste à faire le recensement des secteurs où le réseau aérien HTA se situe à proximité de la végétation (tronçons ou points particuliers). La fréquence de mise à jour est comprise entre 5 et 10 ans selon les régions.

– une phase d'inventaire qui consiste, dans le périmètre des secteurs pré-zonés, à repérer et à lister les tronçons de végétation et les points particuliers (haies, arbres isolés) qui doivent faire l'objet d'un élitage à court terme pour respecter en permanence les prescriptions de l'arrêté technique. Cet inventaire est prévu tous les ans sauf si la nature de la végétation (essence à pousse lente) permet une fréquence moins importante.

– une phase de travaux d'élitage et/ou d'abattage au cours de laquelle l'élagueur intervient de façon ciblée sur les tronçons et points particuliers qui lui sont désignés. Les propriétaires des parcelles concernées sont informés des travaux.

S'agissant de la BT, il n'est pas prévu de pré-zonage préliminaire compte tenu du caractère diffus et limité à une zone réduite rayonnant autour du poste HTA/BT des secteurs d'élitage (zone habitée). La fréquence d'inventaire est comprise entre 2 et 4 ans selon la nature des ouvrages.

S'agissant des travaux d'élitage, on distingue trois cas :

– *Cas A : Ouvrages construits en domaine privé*

Les ouvrages (réseaux et branchements) sont construits en domaine privé et sont voisins de la végétation située dans ce domaine privé. En général, un titre d'occupation (convention de servitudes ou arrêté préfectoral de mise en servitudes) a été établi lors de la construction des ouvrages. Ce titre décrit en principe les différentes contraintes auxquelles le propriétaire est assujéti : le titre prévoit l'interdiction pour le propriétaire de laisser croître, à proximité des ouvrages, de la végétation susceptible d'être préjudiciable au fonctionnement des ouvrages. Ce principe est en général assorti du droit d'accès reconnu à ERDF (ou son mandataire accrédité) pour procéder notamment aux travaux d'élitage nécessaires pour garantir le fonctionnement des ouvrages en toute sécurité. En général et conformément à l'article 10 du modèle de Cahier des Charges pour la distribution publique d'électricité, l'élitage et les débroussailllements nécessaires pour garantir le bon fonctionnement des ouvrages et/ou la sécurité des biens et des personnes sont à la charge d'ERDF sauf conventions particulières prévoyant d'autres dispositions.

– *Cas B : Ouvrages construits en domaine public et végétation en domaine public*

Les ouvrages construits en domaine public sont avoisinants de la végétation également implantée en domaine public. À défaut de dispositions contraires, les travaux d'élitage de la végétation susceptible de porter atteinte au bon fonctionnement des ouvrages et/ou la sécurité des biens et des personnes sont financés par ERDF, conformément à l'article 10 du modèle de cahier des charges de concession.

– *Cas C : Ouvrages construits en domaine public et végétation en domaine privé*

Des arbres ou de la végétation implantés en domaine privé font saillie sur le domaine public où se situent des ouvrages de distribution publique d'électricité. Si les arbres et la végétation implantés en domaine privé, faisant saillie sur le domaine public, sont de nature à compromettre la sécurité des ouvrages qui y sont installés, l'élitage est supporté financièrement par le propriétaire responsable de la maîtrise de la végétation concernée. Ce principe est repris dans le commentaire de l'article 10 du

cahier des charges de concession. Toutefois ce n'est pas systématiquement le propriétaire qui effectue les travaux d'élagage. En effet, une circulaire du 1er septembre 1909, prise en application de la loi du 15 juin 1906, prévoit la possibilité d'adopter dans chaque département un arrêté préfectoral permettant au concessionnaire de se substituer aux propriétaires défaillants et de procéder aux travaux d'élagage de la végétation située sur la propriété privée faisant saillie sur le domaine public et susceptible de porter atteinte à la sécurité des ouvrages (cf. Guide Juridique des Réseaux chapitre M). La possibilité pour ERDF de procéder, dans une telle hypothèse, à ces travaux d'élagage est conditionnée par l'existence d'un arrêté préfectoral. À défaut d'un tel arrêté, ERDF doit s'adresser au maire de la commune qui peut éventuellement agir au nom de ses pouvoirs de "police". Dans ce cas, les actes d'élagage doivent être facturés par l'unité aux propriétaires.

Les travaux d'élagage sont confiés à des entreprises spécialisées dans le cadre de marché pluriannuel. ERDF en tant que donneur d'ordres veille à ce que les travaux soient réalisés en toute sécurité pour les intervenants et soient respectueux de l'environnement.

ERDF est membre de *QualiTerritoires*, un organisme professionnel de qualification des entreprises de travaux agricoles, forestiers et ruraux. La qualification intitulée « Travaux ruraux » traite de l'entretien et la maîtrise de la végétation à proximité des réseaux aériens basse tension (BT) ou haute tension A (HTA) pour le compte des exploitants de réseaux de distribution électrique. Ces travaux concernent les travaux d'élagage, d'abattage et de débroussaillage à proximité ou aux abords des lignes électriques aériennes HTA-BT. ERDF tend à généraliser à l'ensemble du territoire national, l'obligation de qualification pour ses prestataires.

Une « Charte élagage », intitulée « Charte de bonnes pratiques de la gestion de la végétation sous et aux abords des lignes électriques » fixe les engagements mutuels de RTE, d'ERDF, des organismes nationaux représentant les propriétaires forestiers et ruraux et les entrepreneurs des territoires, avant, pendant et après les travaux d'élagage à proximité des ouvrages électriques. Pour ERDF, la charte doit être jointe aux marchés de travaux d'élagage. Ce document a été élaboré au sein des commissions mixtes paritaires entre l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA), EDF Distributeur (ERDF), RTE, les représentants de la forêt française (FPF, CNPPF, ONF), ainsi que les représentants des entreprises de travaux (EDT).

## B. LA DÉGRADATION GÉNÉRALE DU SERVICE UNIVERSEL

Il existe un consensus entre toutes les personnes auditionnées dans le cadre de l'examen de la présente proposition de loi : le réseau d'Orange est dégradé. M. Stéphane Richard l'a d'ailleurs reconnu devant la Commission des affaires économiques le 7 avril dernier.

L'objet de la présente proposition de loi n'est donc pas sans fondement. Mais au-delà de la question de l'élagage, c'est l'ensemble du service universel qui s'est dégradé. Prenant acte des défaillances d'Orange, l'ARCEP a ouvert une enquête administrative le 27 mai dernier <sup>(1)</sup>.

Comme elle le rappelle dans un communiqué de presse du 27 mai 2014, « *Constatant que certains indicateurs de qualité de service présentés par la société Orange, prestataire du service universel pour la composante de raccordement et de service téléphonique, n'étaient pas conformes aux objectifs qui s'imposent à elle, l'Autorité a décidé l'ouverture d'une enquête aux fins de recueillir auprès d'Orange l'ensemble des informations et documents relatifs au respect de ces prescriptions.* »

---

(1) [http://www.arcep.fr/uploads/tx\\_gsavis/14-0627-RDPI.pdf](http://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/14-0627-RDPI.pdf).

L'ouverture de cette enquête fait suite à la communication à l'ARCEP, par la société Orange, de deux rapports au titre de la composante de « service téléphonique » pour l'année 2013 et le premier trimestre 2014. Il ressort de cette transmission que les indicateurs de qualité de service pour l'année 2013 n'ont pas tous été communiqués, tandis que la méthode employée pour le calcul de certains indicateurs n'est pas conforme à celle du cahier des charges.

Par ailleurs, l'Autorité a constaté que certains indicateurs présentés par Orange étaient non conformes aux objectifs fixés par le cahier des charges annexé à l'arrêté du 31 octobre 2013 portant désignation de l'opérateur chargé de fournir les prestations « raccordement » et « service téléphonique » de la composante du service universel prévue au 1° de l'article L. 35-1 du CPCE.

Ainsi, pour l'année 2013 :

– seules 78 % des défaillances téléphoniques ont été réparées en moins de 48 heures alors que ce taux devrait être supérieur à 85 % ;

– le délai de réparation des défaillances suivant la signalisation est de 67 heures au lieu de 48 heures pour la mesure des 85 % des défaillances relevées le plus rapidement ;

– le délai de réponse aux réclamations des usagers, pour la mesure des 80 % des réclamations traitées le plus rapidement est de 6 jours alors qu'il devrait être inférieur à 5 jours ;

– le délai de réponse aux réclamations des usagers, pour la mesure des 95 % des réclamations traitées le plus rapidement est de 21 jours alors qu'il devrait être inférieur à 15 jours.

En outre, certains indicateurs se sont dégradés au premier trimestre 2014, ainsi :

– le délai de raccordement initial pour la mesure des 95 % des raccordements effectués le plus rapidement est de 14 jours sur l'ensemble des lignes ;

– seules 78 % des défaillances téléphoniques ont été réparées en moins de 48 heures alors que ce taux devrait être supérieur à 85 % ;

– le délai de réparation des défaillances suivant la signalisation est de 76 heures pour la mesure des 85 % des défaillances relevées le plus rapidement.

Ces écarts importants entre les objectifs assignés au prestataire du service universel et le service effectivement rendu ont conduit l'ARCEP à ouvrir une enquête administrative, toujours ouverte à ce jour.

Sans surprise, Orange a argué de la survenance d'épisodes météorologiques particulièrement sévères pour justifier ses défaillances.

Néanmoins, force est de le reconnaître, l'entreprise a peu à peu pris conscience de ses insuffisances, et ainsi annoncé, le 4 novembre 2014, un plan d'amélioration de la qualité des services offerts sur ses réseaux fixes et qui s'articule autour de trois volets :

– un plan d'actions à court terme en vue d'une amélioration rapide de la qualité de service d'ici fin janvier 2015, grâce à une réduction massive des stocks d'instances de production et de signalisations sur l'ensemble des services offerts sur le réseau fixe. Ce plan comprend des moyens supplémentaires mis à disposition des unités d'intervention, aussi bien sur le plan budgétaire que grâce à des recrutements ;

– un plan d'actions à moyen terme visant à pérenniser les bénéfices du plan d'actions court terme et à anticiper toute dégradation future de la qualité de service. Ce plan comprend notamment le maintien d'un stock d'encours bas, la poursuite de l'effort de recrutement, une augmentation des budgets de maintenance préventive, et la définition d'un tableau de bord pérenne permettant à l'Autorité de suivre au plus près et d'anticiper au mieux les problématiques de points noirs sur le réseau.

– un plan de communication et de sensibilisation en direction des collectivités territoriales. Ce volet vise entre autres à renforcer la communication de l'opérateur sur les évolutions de son réseau, et à intensifier la collaboration sur les détections et le traitement des dysfonctionnements, particulièrement en cas de crise (tempêtes, inondations...).

Ces engagements ont par la suite été réitérés dans une lettre de M. Stéphane Richard adressée le 28 novembre 2014 à M. Jean Ludovic Silicani, président de l'Autorité, et présentés devant la Commission des affaires économiques le 7 avril dernier. À titre d'exemple, le budget consacré aux opérations de maintenance préventive des réseaux devrait fortement augmenter – 300 millions d'euros sur trois ans – tandis que seront mis en place deux pôles dédiés centralisant des informations améliorées sur l'état du réseau. De plus, un plan de maintenance des poteaux a été lancé, qui conduit à une expertise de l'ensemble du parc sur huit ans et à environ 15 000 remplacements de poteaux chaque mois. Lors de son audition, M. Sébastien Soriano, le nouveau président de l'ARCEP, a reconnu que ces annonces portaient progressivement leurs fruits.

Au-delà, il existe des raisons de s'inquiéter de l'arrêt progressif de la téléphonie traditionnelle sur du réseau téléphonique commuté, en raison de l'émergence d'offres reposant sur des technologies alternatives, comme l'ADSL et, à terme, la fibre optique. En effet, plusieurs interlocuteurs de votre rapporteur ont souligné combien il était surprenant de constater des défaillances du RTC mais pas de l'ADSL, alors que les deux technologies utilisent le même vecteur : le réseau cuivre. Si l'ARCEP a déjà annoncé qu'elle ne s'opposerait pas, le moment venu, à la volonté d'Orange de rationaliser son réseau téléphonique historique, par exemple en fermant le RTC sur tout ou partie du territoire, il ne faudrait pas

qu'une telle évolution se fasse en catimini. Plus largement, dans le cadre du Plan France très haut débit, visant le raccordement à la fibre optique de l'ensemble du territoire en 2022, M. Paul Champsaur a récemment préconisé<sup>(1)</sup> l'extinction progressive du cuivre, afin d'encourager le basculement progressif du réseau téléphonique historique de cuivre vers les nouveaux réseaux à très haut débit en fibre optique. Orange n'est pas insensible à cette question, son réseau cuivre représentant une valorisation financière énorme en raison du cours du cuivre sur les marchés financiers.

Votre rapporteur tient à attirer l'attention sur deux points s'agissant de cet enjeu.

Premièrement, ne nous leurrions pas, le réseau cuivre devra encore exister dans vingt ans afin d'acheminer la téléphonie et l'Internet sur certaines parties isolées du territoire. Si le chantier de l'extinction du cuivre est mené, il est donc impératif d'organiser une large concertation avec les populations locales et les élus, afin de déterminer les modalités progressives de cette transition. Il serait en effet inadmissible que pour des raisons purement spéculatives, ou sans en avoir mesuré les conséquences, le réseau cuivre soit démantelé de manière unilatérale, ou laissé à l'abandon afin que sa fermeture soit justifiée par un manque d'utilité provoqué par l'absence d'entretien.

Deuxièmement, il convient de s'interroger sur les modalités de déploiement de la fibre optique sur les territoires. Lorsque ce déploiement se fait de manière aérienne, il pourrait être pertinent de privilégier l'utilisation du réseau électrique plutôt que de miser sur le réseau d'Orange. Comme le réseau cuivre, le réseau électrique est en effet déployé partout sur le territoire, offrant un raccordement à chacun. Par ailleurs, les poteaux, métalliques, sont plus solides que les poteaux en bois d'Orange ; ils sont par ailleurs plus hauts, ce qui place souvent les lignes à l'abri des arbres et des dégâts que leur chute ou celle de leurs branches peuvent occasionner. Enfin, les distributeurs d'électricité procèdent à un entretien régulier et efficace de ces réseaux.

---

(1) *Rapport sur la transition vers les réseaux à très haut débit et l'extinction du réseau de cuivre*, Paul Champsaur. 19 février 2015.



## **II. UNE MOBILISATION CITOYENNE ET POLITIQUE**

### **A. L'ÉLABORATION D'UNE PROPOSITION DE LOI AVEC LES CITOYENS ET LES ÉLUS**

La dégradation du réseau téléphonique et du service universel a conduit les populations et les élus à se mobiliser : pétitions de protestation, courriers de réclamation, réunions avec les dirigeants de France Télécom, courriers aux ministres, questions écrites des parlementaires.

Si votre rapporteur se félicite que les responsables régionaux de l'entreprise ont répondu présents et ont accepté de participer à des réunions publiques, la situation ne s'est guère améliorée sur le terrain : des opérations ponctuelles et minimales d'entretien curatif ont été menées, pour maintenir le réseau en l'état ou remplacer le matériel hors d'usage, mais tant que cela tenait, nulle opération de renouvellement ou de modernisation n'a eu lieu.

Pour l'heure, les citoyens comptent encore sur leurs responsables politiques. Il est donc de notre responsabilité de se faire le relais des préoccupations de nos concitoyens, et d'agir pour faire évoluer la situation en l'absence de réponse de la part de l'ancienne administration des PTT comme du Gouvernement, qui reconnaît les dysfonctionnements sans contraindre à la réaction l'entreprise dont il est actionnaire. En tant qu'élus, nous nous devons de parler pour ceux que l'on refuse d'écouter, ou qui se sentent impuissants face à l'inefficacité d'Orange.

Dans le Livradois-Forez, à l'initiative de votre rapporteur, député de la circonscription, une pétition a donc été lancée par les élus municipaux, exigeant une remise en état urgente du réseau téléphonique afin d'enrayer la multiplication des pannes. Cette pétition a recueilli près de 1 500 signatures en quelques semaines, ce chiffre s'élevant à 2 500 aujourd'hui.

Le 10 novembre 2014, une réunion publique a été organisée à Saint-Gervais-sous-Meymont, commune siège du Parc naturel régional Livradois-Forez. Chacun a fait part de son expérience, de son désarroi face à l'abandon d'une entreprise considérée comme publique et des pouvoirs publics. L'un évoque le cas des personnes comptant sur un système de téléalarme pour prévenir un proche ou un médecin en cas d'urgence sanitaire ; l'autre rend compte du manque à gagner qu'a représenté la coupure du service pour son hôtel, son restaurant, son entreprise. Quelques jours de coupures, ce sont des risques de décès, des commandes avortées, des appels d'offres perdus. Alors que dire de plusieurs semaines... Chacun imagine l'angoisse de celui qui appelle un service d'urgence et est confronté à l'absence de tonalité !

Au cours de cette réunion publique, une première version de la proposition de loi est soumise aux participants, qui échangent, débattent, complètent, ajustent,

afin d'élaborer de manière participative un texte qui sera soumis à l'examen du Parlement. Cette démarche collective est prolongée plusieurs semaines par des échanges de courriers, suggérant tel ou tel amendement au dispositif initial. Au final, le texte initial en sort grandi, et si « *la loi est l'expression de la volonté générale* », cette proposition de loi est l'expression d'un appel au changement.

Par respect pour toutes les personnes ayant participé à l'élaboration de ce dispositif, la proposition de loi a été déposée telle quelle par le groupe de la Gauche démocrate et républicaine, le 16 décembre 2014.

Bien sûr, certaines des dispositions initiales méritaient d'être ajustées, précisées, reformulées, mais c'est justement le rôle du Parlement, avec le concours du Conseil d'État, d'affiner la rédaction des projets et propositions de loi en vue d'aboutir à un texte clair, efficace, robuste.

## **B. LA « FABRIQUE DE LA LOI » DÉCRYPTÉE**

Une fois déposée, une proposition de loi doit être inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale pour être discutée. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la fixation de l'ordre du jour du Parlement est partagée entre le Gouvernement, qui disposait auparavant de la mainmise sur la programmation des travaux parlementaires, et chaque assemblée, lors de la Conférence des présidents, qui rassemble le Président de l'Assemblée nationale, les six vice-présidents de l'Assemblée, les huit présidents des commissions permanentes, le rapporteur général de la commission des finances, le président de la commission des affaires européennes et les présidents des groupes politiques, ainsi qu'un membre du Gouvernement, généralement le ministre chargé des relations avec le Parlement.

Par ailleurs, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a modifié l'alinéa 5 de l'article 48 de la Constitution, qui dispose dorénavant que : « *un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires* ». Ces journées d'initiatives parlementaires, surnommées « niches », demeurent néanmoins rares pour les petits groupes. À titre d'exemple, le groupe GDR, que préside votre rapporteur, ne dispose que d'une niche par session parlementaire. Cette année, il s'agit du 7 mai 2015.

La présente proposition de loi a donc été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale pour la journée du 7 mai. Préalablement à cet examen en séance publique, toute proposition ou tout projet de loi fait l'objet d'un examen par l'une des huit commissions permanentes de l'Assemblée nationale. En l'espèce, elle a été examinée le 14 avril 2015 par la Commission des affaires économiques. En commission comme en séance, le rôle du rapporteur est double. Premièrement, le rapporteur remplit une mission d'expertise : il procède à des auditions, examine en détail le texte afin de s'assurer de son insertion dans le patrimoine juridique existant et de son utilité. Deuxièmement, il joue un rôle d'initiative : il propose des amendements en vue d'améliorer la rédaction initiale

du texte. Une fois le texte examiné et voté en commission puis en séance publique, il est transmis à l'autre assemblée, dans le cadre de la navette parlementaire : tout projet ou proposition de loi est examiné successivement par les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Un texte adopté en termes identiques par les deux assemblées est définitif : il constitue le texte de la loi. La procédure conduisant à l'adoption définitive d'un texte consiste en un mouvement de va-et-vient du texte entre les deux assemblées – d'où le nom de navette – chacune étant appelée à examiner et, éventuellement, à modifier le texte adopté par l'autre ; à chaque étape, seuls les articles sur lesquels demeure une divergence restent en discussion. La navette prend fin lorsqu'une assemblée adopte sans modification, pour chacun de ses articles, le texte précédemment adopté par l'autre. Chaque examen par une assemblée est appelé « lecture » <sup>(1)</sup>.

Préalablement à l'examen de la proposition de loi, le groupe GDR a souhaité, à l'initiative de son président, recourir à une procédure assez rare en droit parlementaire : la saisine du Conseil d'État sur une proposition de loi. Cette procédure, ouverte par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, permet au président de l'une des assemblées de saisir le Conseil d'État, en vue de bénéficier de son expertise sur un texte d'origine parlementaire. Le président de l'Assemblée nationale, M. Claude Bartolone, a accédé à la demande du groupe GDR, et saisi le Conseil d'État, en application de l'article 39, alinéa 5, de la Constitution, et de l'article 4 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Cette procédure est relativement rare : depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, seules onze propositions de loi émanant de l'Assemblée nationale ont fait l'objet d'un avis du Conseil d'État, dont deux sous la présente législature, soit depuis 2012.

**SAISINES DU CONSEIL D'ÉTAT SUR DES PROPOSITIONS DE LOI  
ÉMANANT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Texte	Date de la saisine
1. Proposition de loi de M. Jean-Luc Warsmann de simplification et d'amélioration de la qualité du droit	28 août 2009
2. Proposition de loi de M. Guy Lefrand visant à améliorer l'indemnisation des victimes de dommages corporels à la suite d'un accident de la circulation	4 décembre 2009
3. Proposition de loi de M. Claude Bodin relative à l'établissement d'un contrôle des armes à feu moderne, simplifié et préventif	28 août 2010
4. Proposition de loi de M. Pierre Morel-À-L'Huissier relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique	17 février 2011
5. Proposition de loi de M. Bernard Deflesselles visant à permettre aux services départementaux d'incendie et de secours d'obtenir le remboursement des frais d'opération de secours auprès de l'incendiaire	14 mars 2011

(1) <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-legislatives/la-procedure-legislative>.

6. Proposition de loi de M. Victorin Lurel tendant à adapter la loi de réforme des collectivités territoriales aux caractéristiques et contraintes particulières de la Guadeloupe	20 juillet 2011
7. Proposition de loi de M. Jean-Luc Warsmann relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives	28 juillet 2011
8. Proposition de loi de M. Christian Kert visant à renforcer les conditions de sécurité des mineurs accueillis dans le cadre d'un séjour à l'étranger	28 octobre 2011
9. Proposition de loi de M. Bernard Carayon relative à la protection des informations économiques	28 octobre 2011
10. Proposition de loi de MM. Bruno Le Roux et François Brottes visant à redonner des perspectives à l'économie réelle et à l'emploi industriel	17 mai 2013
11. Proposition de loi de MM. Christian Eckert et Bruno Le Roux relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence	22 novembre 2013
12. Proposition de loi M. André Chassaigne relative à l'entretien et au renouvellement du réseau des lignes téléphoniques	13 mars 2015

Saisi d'une proposition de loi, le Conseil d'État procède à un examen approfondi des dispositions, qui visent à vérifier l'intégration du dispositif proposé et sa conformité au droit constitutionnel et aux engagements internationaux de la France, à examiner l'insertion des dispositions proposées dans le cadre juridique existant, à évaluer la nécessité de ces dispositions, à suggérer des modifications rédactionnelles en vue de garantir la précision, la clarté et la lisibilité de la loi, ainsi qu'à vérifier les conditions d'application de la loi dans le temps. Au final, le Conseil d'État rend un avis sur le texte.

Votre rapporteur tient à saluer la qualité des échanges menés avec le Conseil d'État, ainsi que l'écoute de ses membres tout au long de cette procédure. M. Frédéric Tiberghien, le rapporteur de la section des travaux publics, a ainsi organisé une première réunion de travail le 25 mars 2014, en présence votre rapporteur et de son équipe et de fonctionnaires des administrations concernées par le sujet. Cette réunion a permis d'exposer clairement les problèmes rencontrés sur le terrain et les préoccupations de populations qui se sentent abandonnées, voire humiliées face à la dégradation d'un service public. Par la suite, l'examen du texte en section des travaux publics, le 7 avril dernier, a permis, sous l'impulsion du président M. Philippe Martin, de suggérer des premières améliorations au texte initial. Enfin, l'examen de la proposition de loi par l'Assemblée générale du Conseil d'État, le 9 avril dernier, a été l'occasion d'affiner encore davantage la rédaction du texte. Votre rapporteur souhaite remercier vivement M. Jean-Marc Sauvé, vice-président, pour l'attention avec laquelle le Conseil d'État a abordé cette proposition de loi. L'avis formulé annexé au présent rapport, rend compte de ses observations.

## LE CONSEIL D'ÉTAT

L'origine du Conseil d'État est ancienne. On peut voir dans cette institution l'une des héritières de la *Curia regis* qui, constituée de grands personnages proches du Roi, assistait celui-ci dans le gouvernement du royaume au Moyen-Âge. Au fil du temps, la *Curia regis* se subdivisa en plusieurs instances comme la Chambre des comptes ou le Parlement. L'une d'entre elles, le Conseil du Roi, préfigure ce qui devint ensuite le Conseil d'État, l'expression apparaissant en 1578, sous Henri III. C'est cependant avec la Révolution française que le Conseil d'État revêt son aspect actuel.

Le Conseil d'État est la plus haute juridiction administrative en France. Juge de cassation des arrêts des cours administratives d'appel, il est également compétent pour connaître en premier et dernier ressort de certains litiges comme les recours pour excès de pouvoir dirigés contre les décrets.

Le Conseil d'État joue aussi le rôle de conseiller du Gouvernement. En application de l'article 39 de la Constitution, il est saisi des projets de loi avant leur passage en Conseil des ministres. Il connaît également des projets d'ordonnance comme le prévoit l'article 38 de la Constitution ainsi que des projets de décret les plus importants qualifiés de « décrets en Conseil d'État ». Le Gouvernement peut saisir le Conseil d'État pour qu'il rende un avis sur tout autre texte réglementaire ou sur une question juridique particulière.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Conseil d'État peut être saisi pour avis par le Président de l'Assemblée nationale ou du Sénat de toute proposition de loi déposée sur le bureau de l'une ou l'autre des deux assemblées parlementaires, avant l'examen du texte en commission. Il joue en outre un rôle important de filtre dans la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité.

Lorsque le Conseil d'État est saisi pour avis, la question est renvoyée à l'une des cinq sections administratives : intérieur, finances, sociale, travaux publics et administration.

*Source : Assemblée nationale.*

Le texte issu des travaux en Commission des affaires économiques a fait l'objet d'une longue réflexion, et bénéficié de l'expertise du Conseil d'État. Sa robustesse juridique ne souffre donc aucune contestation. Elle comporte des dispositions équilibrées, visant d'une part à garantir un meilleur entretien des réseaux et de leurs abords, et d'autre part à améliorer l'information quant à l'état des réseaux, ainsi qu'à renforcer les sanctions applicables en cas de défaillance de l'opérateur en charge du service universel.

Il est désormais de la responsabilité de l'Assemblée nationale de l'adopter.



### III. LES ÉVOLUTIONS JURIDIQUES PROPOSÉES

#### A. MIEUX ENTRETENIR LES ABORDS DES RÉSEAUX

Le premier chapitre de la proposition de loi, dans sa rédaction issue des travaux de la commission des affaires économiques, comporte deux articles.

Le premier article vise à qualifier d'utilité publique les opérations d'entretien des réseaux assurant des services fixes de communications électroniques, en vue de garantir la permanence, la qualité et la disponibilité des réseaux et du service. Cette disposition porte deux objectifs. Premièrement, alors que d'autres dispositions du texte pourraient porter atteinte au principe constitutionnel de propriété, il semble indispensable de consacrer le principe selon lequel les opérations d'entretien sont menées dans un but d'intérêt général et d'utilité publique. Deuxièmement, il convient d'insister sur la nécessité de renforcer les actions d'entretien préventif, dans la mesure où une part importante des conséquences désastreuses sur le réseau aérien, qui engendrent des coûts très élevés pour la maintenance, aurait pu être évitée par un entretien régulier des abords des lignes aériennes.

Le deuxième article a pour objet de rétablir la servitude d'égagement, de garantir les droits des propriétaires et de clarifier le droit des servitudes de passage, ainsi que de créer un pouvoir de substitution au bénéfice du maire, agissant au nom de l'État, afin de faire procéder lui-même aux opérations d'entretien des abords des réseaux. Comme l'indiquent en effet plusieurs réponses du Gouvernement à des questions écrites de parlementaires, *« Pour les lignes téléphoniques, depuis l'abrogation de l'article L. 65-1 du code des postes et télécommunications par la loi du 26 juillet 1996, la société France Télécom, devenue Orange, n'est plus soumise à la servitude d'égagement aux abords des lignes aériennes réseau. Rien n'est donc prévu formellement pour encadrer l'entretien des abords des lignes téléphoniques, et les propriétaires riverains des lignes sont en théorie chargés de procéder, à leurs frais, à ces travaux. »* Dans la réalité, même si des dispositions du code général des collectivités territoriales, notamment les articles L. 2212-1 et L. 2212-2, et du code de la voirie routière, plus particulièrement les articles L. 114-1, L. 114-2 et R. 116-2, permettent aux communes d'exiger l'égagement des arbres de la part des propriétaires riverains de la voie publique, la complexité et les difficultés de la mise en œuvre conduisent à l'absence d'entretien réel le long du réseau.

Il est donc temps de clarifier le droit applicable, et d'inverser la logique juridique afin de rendre responsable l'exploitant de l'entretien des abords du réseau. Bien évidemment, les modalités de réalisation de ces opérations peuvent être définies à l'amiable ou par voie conventionnelle ou contractuelle entre les exploitants et les propriétaires, mais il ne sera plus possible à Orange de se réfugier derrière un vide juridique. Votre rapporteur tient à rappeler à cette

occasion que la servitude d'élagage a été supprimée presque par hasard, par un amendement déposé à l'Assemblée nationale lors de l'examen en première lecture de la loi du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications.

En cas de défaillance de l'opérateur s'agissant de l'entretien préventif, la proposition de loi procède à la création d'un dispositif innovant : le maire, agissant au nom de l'État, pourra faire procéder aux travaux d'entretien, après mise en demeure de l'opérateur et information du propriétaire concerné.

## **B. INFORMER SUR L'ÉTAT DU RÉSEAU, SANCTIONNER D'AVANTAGE LES DÉFAILLANCES**

Le second chapitre de la proposition de loi, dans sa rédaction issue des travaux de la commission des affaires économiques, comporte deux articles de portée réellement législative.

Le premier d'entre eux vise à renforcer la connaissance et l'information s'agissant de l'état du réseau cuivre. En réponse à une consultation publique organisée en 2008 s'agissant de la fourniture du service universel, l'Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (AVICCA) avait suggéré la réalisation d'un audit sur l'infrastructure de France Telecom, support du service universel, afin de s'assurer de sa qualité à long terme.

L'AVICCA notait déjà alors qu' « *un audit au titre du SU permettrait soit de s'assurer que l'opérateur historique se soucie jusqu'ici du maintien à long terme de cette infrastructure, soit de pointer certaines dérives à corriger.* »

L'association dressait alors un parallèle avec « *l'état de dégradation d'une autre infrastructure essentielle et non duplicable : le Réseau Ferré de France. En 2005, un audit indépendant a démontré que la simple poursuite de la politique de maintenance pratiquée conduisait à la fermeture de 30 à 60 % du réseau à une échéance assez brève (2025), avec bien sûr une dégradation du service pendant cette période.* » Alors que ni l'État, ni les collectivités ne sont propriétaires de l'infrastructure cuivre, ils n'ont qu'une connaissance partielle de l'état du réseau. Et l'association de poser les questions suivantes : « *Qui, à l'extérieur de FT, entreprise privée, suit la politique d'entretien des poteaux, supports des lignes en zone rurale, ou leur renouvellement périodique ? Qui connaît le patrimoine et son état, dans sa diversité, avec ses points de fragilité (câbles en pleine terre, lignes aériennes anciennes...) ? Qui connaît l'évolution des budgets et de procédures ?* »

Afin de remédier à ces lacunes, la nouvelle rédaction de l'article 8 propose la réalisation, par l'opérateur, d'un rapport avant l'échéance de la période pour laquelle il a été chargé du service universel. Ce rapport devra comprendre une analyse détaillée, à l'échelle de l'arrondissement administratif, de l'état du réseau dans les zones où les indicateurs de qualité de service sont insatisfaisants au regard des obligations formulées dans le cahier des charges.

Bien sûr, une telle évolution suppose la modification des critères de qualité de service prévus par le cahier des charges. Alors que le cahier des charges correspondant au prochain appel à candidatures sera actualisé au cours de l'année 2016, votre rapporteur s'engage à être particulièrement vigilant quant à la modernisation des critères de qualité, en vue notamment de renforcer les dispositions relatives à l'entretien préventif et curatif.

Par ailleurs, la proposition de loi prévoit également une nouvelle sanction à l'encontre du prestataire du service universel ne remplissant pas ses obligations. D'abord, il s'agit, conformément à la recommandation du Conseil d'État selon laquelle « *les maires pourraient se voir reconnaître le pouvoir d'alerter l'ARCEP pour que cette dernière déclenche les enquêtes nécessaires comme elle l'a fait en mai 2014* », d'autoriser les maires à saisir l'ARCEP en vue de l'établissement d'une sanction à l'égard des opérateurs défaillants : cela semble cohérent d'une part avec la création d'un pouvoir de substitution, et d'autre part avec la création d'une sanction traitant spécifiquement des défaillances en matière de fourniture du service universel. Par ailleurs, l'ARCEP peut déclencher des sanctions d'office, ou « *à la demande du ministre chargé des communications électroniques, d'une organisation professionnelle, d'une association agréée d'utilisateurs ou d'une personne physique ou morale concernée* » mais pas directement à la demande des élus locaux... Autant permettre aux maires de saisir l'ARCEP, qui pourra ensuite déclencher une procédure de sanction ou, si elle l'estime plus pertinent, lancer une enquête administrative comme elle l'a fait en mai dernier.

Ensuite, il est procédé à la création d'un nouveau régime de sanction en cas de défaillance de la part du prestataire du service universel. Celui-ci pourra se voir infliger une sanction pécuniaire dont le montant est proportionné à la gravité du manquement et aux avantages qui en sont tirés, sans pouvoir excéder 5 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos, taux porté à 10 % en cas de nouvelle violation de la même obligation. À défaut d'activité permettant de déterminer ce plafond, le montant de la sanction ne peut excéder 150 000 €, porté à 375 000 € en cas de nouvelle violation de la même obligation. Ce régime est fortement inspiré de celui créé pour le législateur en cas de défaillance au regard des obligations de couverture mobile.

La proposition de loi poursuit donc un objectif simple : assurer à chacun l'accès à un service de téléphonie fixe de qualité. Pour ce faire, il modernise le droit applicable de manière équilibrée. Il ne reste donc plus à l'Assemblée nationale qu'à adopter cette proposition de loi. Il faut savoir, parfois, attirer l'attention du Parlement sur les sujets qui touchent le quotidien de nos concitoyens. En l'oubliant, la représentation nationale oublierait le mandat qui lui a été confié par le Peuple...



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. DISCUSSION GÉNÉRALE

La commission examine la proposition de loi relative à l'entretien et au renouvellement du réseau des lignes téléphoniques (n° 2467) sur le rapport de M. André Chassaigne.

**Mme Frédérique Massat, présidente.** Je vous prie d'excuser le président François Brottes, qui dirige actuellement les travaux de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte.

L'ordre du jour de nos travaux appelle l'examen de la proposition de loi de M. André Chassaigne relative à l'entretien et au renouvellement du réseau des lignes téléphoniques. Déposé par le groupe de la Gauche démocrate et républicaine (GDR) le 16 décembre 2014, ce texte est inscrit à l'ordre du jour de la séance d'initiative parlementaire de ce groupe le 7 mai prochain. À la demande de son président, le président de notre assemblée, M. Claude Bartolone, a saisi le Conseil d'État en application de l'article 39, alinéa 5, de la Constitution et de l'article 4 *bis* de l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. L'avis du Conseil d'État vous est distribué à l'entrée de cette salle de réunion.

Avant de céder la parole au rapporteur, j'appelle votre attention, chers collègues, sur le fait que ses amendements tendent à réécrire sa proposition de loi dans sa quasi-intégralité. Sans doute nous expliquera-t-il le sens de ses travaux car, si d'autres auteurs de propositions de loi avaient suivi une telle méthode, il aurait certainement été le premier à s'en offusquer. D'autre part, si les observations du Conseil d'État l'ont conduit à déposer ces amendements, cela ne doit pas nous empêcher, aussi bien lors de la présente réunion qu'en séance publique, de poursuivre ce travail législatif.

**M. André Chassaigne, rapporteur.** Vous auriez effectivement pu reprendre mon expression favorite, madame la présidente, et souligner que cette proposition de loi, dans son état initial, aurait pu devenir un couteau sans manche qui aurait perdu sa lame... Il s'agit donc, en examinant ce texte, d'éviter une telle situation.

L'objectif de cette proposition de loi est double : il s'agit non seulement, sur le fond, d'assurer l'entretien et le renouvellement du réseau des lignes téléphoniques fixes, afin de ne pas « couper le fil », mais aussi, quant à la forme, de ne pas couper le « fil citoyen ». C'est ce qui nous a conduits à adopter une démarche participative pour rédiger notre texte.

Nous sommes partis du constat que dans de nombreux départements, non seulement dans ma circonscription mais également en Lozère, dans le Cantal ou dans l'Aveyron, les populations étaient très mécontentes des problèmes de réseau auxquelles elles étaient confrontées, à tel point que des maires avaient interpellé leur député et qu'une pétition avait été lancée à l'initiative d'élus locaux, réunissant 2 500 signatures. Ce mécontentement grandissant et les interventions faites auprès d'Orange nous ont alors amenés à élaborer une proposition de loi en suivant une démarche citoyenne. Que le texte que nous avons déposé soit le fruit d'un travail collectif mené avec des citoyens et des élus dans le cadre de la démocratie participative peut expliquer son caractère perfectible, mais je n'en suis pas moins fier que sa rédaction ait associé plus de cent personnes !

Une fois la proposition de loi déposée sur le bureau de notre assemblée, j'en ai demandé l'inscription à l'ordre du jour de la séance d'initiative parlementaire de mon groupe le 7 mai prochain. Conscient cependant que le texte n'était pas parfait, j'ai souhaité recourir à la faculté, très peu utilisée, qui nous est offerte de soumettre au Conseil d'État les propositions de loi, en formant le vœu que sa réflexion puisse éventuellement déboucher sur la réécriture de certains articles du texte. Le président de l'Assemblée nationale ayant donné suite à ma demande, le Conseil d'État a procédé à une analyse complète de cette proposition de loi. Au terme de plusieurs réunions de travail, je tiens donc à remercier le rapporteur de la section des travaux publics du Conseil d'État, M. Frédéric Tiberghien, le président de ladite section, M. Philippe Martin, le vice-président du Conseil d'État, M. Jean-Marc Sauvé et l'ensemble des conseillers d'État qui ont travaillé sur ce texte. Les amendements que je vais vous présenter visent à prendre en compte leurs observations. J'espère ainsi que cette proposition de loi sera adoptée à l'unanimité, dans la mesure où elle concerne les citoyens des territoires ruraux.

La privation de ligne téléphonique, dans certains hameaux voire dans des communes entières, pendant des jours si ce n'est des semaines, entraîne des conséquences de plusieurs ordres. D'ordre économique tout d'abord, notamment pour les petites entreprises de travaux publics ou de l'hôtellerie-restauration. D'ordre social, ensuite, car les populations isolées, vieillissantes, ont d'autant plus besoin de leur ligne fixe que le réseau mobile y est défaillant et qu'elles sont quelquefois équipées d'un système de téléalarme. Elles se trouvent donc dans l'angoisse face à cette privation. Enfin, il y a là une nécessité politique, celle du symbole fort de l'égalité entre les citoyens sur tout le territoire national. Comment peut-on admettre que les habitants de territoires entiers voient leur besoin de raccordement au réseau téléphonique complètement méprisé ? Je le souligne avec gravité : la cassure existant dans le monde rural entre la classe politique et des populations qui se considèrent comme délaissées s'alimente en partie de ce type de situation.

Plusieurs réactions se sont fait entendre. Orange est d'autant moins restée les bras croisés qu'une enquête administrative a été ouverte par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) le 27 mai 2014. L'entreprise a donc annoncé en novembre dernier le lancement d'un vaste plan d'amélioration de la qualité du service rendu – point qui nous a été rappelé par M. Stéphane Richard, son président-directeur général, lors de son audition par notre Commission la semaine dernière. Cependant, un blocage récurrent demeure. En 1996, en effet, l'entreprise France Télécom, depuis devenue Orange, s'est vu retirer, par le biais d'un amendement voté par notre assemblée, la servitude d'élagage qui lui permettait auparavant d'intervenir directement dans les propriétés privées pour assurer l'entretien des réseaux. Faute d'entretien, les fils et les poteaux de certaines lignes téléphoniques sont donc aujourd'hui à terre.

Si l'on suit l'analyse du Conseil d'État, la présente proposition de loi, qui comportait initialement neuf articles, va aujourd'hui être élaguée pour n'en plus compter que cinq. Je vous propose en effet, d'une part, de supprimer les articles du texte qui sont redondants avec le droit en vigueur, et, d'autre part, de réécrire intégralement les autres. Je précise que l'élaboration des amendements que je vous proposerai à cet effet a donné lieu aux auditions de représentants d'Orange, de l'ARCEP, de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), de l'Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (AVICCA) et du Gouvernement.

Il vous est proposé de diviser la proposition de loi en deux chapitres, le premier traitant de l'entretien des abords des réseaux, le second de l'information et des sanctions applicables. Nous avons travaillé ce dernier chapitre en lien avec l'ARCEP, autorité concernée au premier chef par la question. Une fois amendé, le texte, plus équilibré, permettra qu'en maintenant le fil téléphonique dans nos territoires ruraux, on maintienne également le fil citoyen.

**M. Hervé Pellois.** Le groupe socialiste, républicain et citoyen (SRC) est satisfait que notre Commission se saisisse de cette question, la loi du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications ayant rendu difficile l'entretien de nos réseaux. Une fois amendée, cette proposition de loi permettra de traiter du problème sur l'ensemble du réseau cuivre. Il nous faut en effet faire pression sur nos opérateurs pour qu'ils entretiennent pleinement ces réseaux, qui demeurent indispensables, notamment dans les zones de montagne, comme il a été dit, mais aussi dans les zones côtières qui ne seront équipées du très haut débit qu'en dernier lieu, et qui subissent parfois des tempêtes dévastatrices. Nous souhaitons parvenir à un accord sur un texte final, quitte à ce qu'il soit épuré de quelques scories rédactionnelles.

**Mme Laure de La Raudière.** Je salue la méthode retenue par André Chassaing pour élaborer ce texte. Il a en effet accompli un travail collectif sur un sujet pointu, puis consulté le Conseil d'État avec l'appui du Président de l'Assemblée nationale. Nous souhaitons que cette consultation, voie d'amélioration de la qualité de la loi, soit effectuée au profit de l'ensemble des propositions de loi examinées dans l'hémicycle.

Sur le fond, le constat établi par le rapporteur est partagé par tous depuis longtemps. Dans de nombreux endroits, les réseaux de télécommunications et leurs abords ne sont pas suffisamment entretenus. La réglementation en vigueur est en effet difficile à appliquer, car les travaux d'entretien de ces réseaux sont à la charge des propriétaires et qu'il revient aux collectivités territoriales de demander à ces derniers d'y procéder. Or, ce manque d'entretien handicape non seulement la propriété traversée par les câbles téléphoniques en cause, mais aussi tous les abonnés de la ligne qu'ils desservent.

Si je comprends bien vos propositions, monsieur le rapporteur, ce sont les opérateurs propriétaires du réseau qui seront désormais chargés des opérations d'élagage. Or, d'un point de vue politique, je suis étonnée qu'une proposition de loi du groupe GDR organise le transfert d'une charge depuis les propriétaires, publics ou privés, vers les consommateurs. Pouvez-vous me le confirmer ? Quels montants financiers un tel transfert représente-t-il à votre avis ? N'aurait-on pu, au lieu de cela, simplifier les règles actuelles de sorte que la responsabilité d'entretien pesant sur les propriétaires de terrains reste bien à leur charge, sachant que, demain, les réseaux de télécommunications ne seront plus la propriété quasi exclusive d'Orange, mais aussi celle d'autres opérateurs, et même des collectivités locales dans certaines zones ?

**M. Jean-Claude Mathis.** Cette proposition de loi part sans doute d'un bon sentiment, mais elle me semble juridiquement très fragile. On va en effet imposer à un opérateur d'effectuer des travaux sur des terrains qui ne lui appartiennent pas. Président d'un syndicat de rivière, j'ai récemment eu les pires ennuis avec un propriétaire lorsque j'ai demandé aux services techniques de faire enlever un arbre tombé dans la rivière. Ne pourrait-on reproduire le système appliqué par EDF ? Dans la commune dont je suis maire, l'entreprise électrique nous a un jour notifié le délai dont nous disposons pour procéder à l'élagage d'arbres situés sur des propriétés bordant un réseau électrique communal, faute de quoi elle le ferait elle-même à nos frais.

**M. le rapporteur.** Nous avons effectivement consulté Électricité Réseau Distribution France (ERDF) sur ce point.

**M. Jean-Claude Mathis.** Ma dernière interrogation porte sur l'avenir même du téléphone fixe.

**Mme Frédérique Massat, présidente.** Il est vrai que les petites communes ont aujourd'hui du mal à maintenir la qualité de fonctionnement des lignes de téléphone fixe. Or, sur ces mêmes territoires, le réseau de téléphonie mobile est lui aussi défaillant, de sorte que les habitants subissent la double peine en étant de tout. Il n'est cependant pas forcément rentable pour Orange d'effectuer des travaux d'élagage aux abords des réseaux de téléphonie fixe au profit d'une poignée d'abonnés, son intérêt étant plutôt qu'un maximum de ses clients s'abonne à la téléphonie mobile, qui n'impose pas de telles contraintes. On peut toujours mettre en question la survie de la téléphonie fixe mais, en attendant, ce réseau est censé desservir nos territoires et ses dysfonctionnements sont pénalisants.

**M. le rapporteur.** Contrairement à ce que l'on pourrait penser compte tenu du développement de la fibre optique, le réseau cuivre subsistera au moins vingt ans encore dans les zones isolées du territoire, parmi lesquelles se trouvent la plupart des zones visées par notre proposition de loi. Cela nous a d'ailleurs été confirmé par le P.-D.G. d'Orange. Nous ne défendons donc pas une cause inutile.

Quant à la servitude d'élagage, France Télécom en disposait jusqu'à ce qu'un amendement adopté à l'Assemblée nationale entraîne sa suppression, prenant prétexte de la privatisation de l'entreprise. Dans le secteur de l'électricité, le même type de servitude existe aujourd'hui pour ERDF mais, d'une part, les opérations d'élagage y sont plus complexes à réaliser compte tenu des conditions de sécurité qui s'imposent, et, d'autre part, l'élagage est aussi assuré par des propriétaires privés. L'adoption de cette proposition de loi ne veut pas dire que la totalité des charges d'élagage sera d'un seul coup transférée des propriétaires privés vers Orange, car le texte prévoit naturellement la possibilité, pour les propriétaires qui le souhaitent, de continuer à élaguer leurs arbres gratuitement.

Le problème, c'est qu'aujourd'hui, en l'absence de servitude d'élagage, Orange ne peut procéder elle-même à cette opération en cas de défaut des propriétaires. Notre proposition vise donc non seulement à l'y autoriser, mais aussi à permettre au maire de se substituer à l'opérateur pour intervenir auprès des propriétaires privés. On sait cependant à quel point c'est difficile : sur les 2 200 hectares de la petite commune dont je suis conseiller municipal, on compte 900 hectares de plantations et environ 1 800 parcelles, chaque propriétaire détenant environ deux hectares. Il est donc presque impossible d'identifier le propriétaire d'une parcelle et, partant, de procéder aux élagages nécessaires. Or, dès qu'il y a des perturbations climatiques, fils et poteaux de lignes téléphoniques se retrouvent à terre.

Lors de leur audition, les représentants de l'ARCEP ont indiqué que les coûts d'élagage pouvaient être financés de deux manières : d'une part en mettant à contribution le Fonds de service universel, c'est-à-dire la solidarité nationale, d'autre part, en faisant jouer le tarif d'accès à la boucle locale. Et bien qu'ERDF soit soumis à des conditions de sécurité bien plus strictes, le gestionnaire du réseau de distribution d'électricité nous a indiqué que, pour un réseau aérien à peu près

équivalent à celui dont il est question, le coût de l'élagage était d'environ 30 millions d'euros, ce qui n'inclut pas le coût correspondant aux actions volontaires des propriétaires. – car, je le répète, cette proposition de loi ne consiste pas à contraindre Orange à le faire partout. Les propriétaires pourront toujours intervenir volontairement et le maire se substituer à l'opérateur, à ses frais.

**Mme Laure de La Raudière.** Si je comprends bien, monsieur le rapporteur, cette proposition de loi vise à régler les cas où Orange n'arrive pas à retrouver le propriétaire d'une parcelle ou que ce dernier n'intervient pas de lui-même, et, dans les autres cas, on continuera à procéder comme aujourd'hui ?

**M. le rapporteur.** Tout à fait.

**Mme Laure de La Raudière.** Ce qui m'étonne, c'est qu'à ma connaissance, entre 1997 et 2001, Orange passait déjà dans les propriétés privées après avoir relancé les propriétaires qui n'avaient pas élagué leurs arbres, puis leur envoyait la facture. Cela voudrait donc dire que l'opérateur n'en a plus le droit aujourd'hui.

**M. le rapporteur.** Orange avait certainement conclu des conventions avec les propriétaires concernés.

**Mme Frédérique Massat, présidente.** Une assise juridique est nécessaire à l'intervention d'Orange en cas de défaillance du propriétaire.

**M. le rapporteur.** L'entreprise nous a indiqué qu'elle ne pouvait pas intervenir actuellement. Je tiens aussi à souligner que cette proposition de loi ne résulte nullement de différends entre ses auteurs et Orange. Dans les territoires concernés, les responsables départementaux et régionaux de l'opérateur font tout leur possible pour trouver des solutions. J'en ai même convié plusieurs lors de réunions publiques afin qu'ils discutent avec les élus et les usagers des villages concernés. Il ne s'agit nullement de sanctionner une entreprise qui ferait preuve de mauvaise volonté, mais bien de mettre fin à un blocage juridique.

## II. EXAMEN DES ARTICLES

### CHAPITRE IER

#### ENTRETIEN DES ABORDS DES RÉSEAUX DE COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES OUVERTS AU PUBLIC ASSURANT DES SERVICES FIXES

*[Division et intitulé nouveaux]*

*La Commission est saisie de l'amendement CE12 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement vise à créer un chapitre I<sup>er</sup> intitulé « Entretien des abords des réseaux de communications électroniques ouverts au public assurant des services fixes ». Cette insertion rendra le texte plus lisible et mieux organisé.

*La Commission adopte l'amendement.*

#### *Article 1<sup>er</sup>*

(article L. 31-1 [nouveau] du code des postes et des communications électroniques)

#### **Droit d'accès aux services de communications électroniques**

### I. ÉTAT DU DROIT

Le droit d'accès de chacun aux services de communications électroniques fixes est assuré par l'existence du service universel, reconnu tant par le droit national que par le droit européen.

Le service universel a été institué dans les années 1990 dans le contexte de libéralisation des services de communications électroniques, afin de constituer un « *filet de sécurité sociale lorsque les forces du marché n'offrent pas, à elles seules, un accès peu onéreux aux services de base pour les consommateurs, en particulier ceux qui habitent dans des zones éloignées ou qui disposent de faibles revenus ou souffrent d'un handicap* » <sup>(1)</sup>.

#### LE CADRE JURIDIQUE EUROPÉEN ET NATIONAL

L'ouverture du secteur des télécommunications à la concurrence, dont les prémices remontent au livre vert de 1987, s'est accompagnée dès l'origine de l'obligation pour les États membres de fournir un service universel garantissant à tous les habitants de pouvoir bénéficier d'un accès aux services de télécommunications. Le cadre réglementaire européen actuel résulte de la directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 modifiée par la directive 2009/136/CE du 25 novembre 2009 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques, dite directive « Service universel ».

Le service universel permet de fournir à tous les services de communications électroniques essentiels, lorsque le marché ne permet pas aux consommateurs un accès peu onéreux aux services de base, en particulier ceux habitant dans des zones éloignées, disposant de faibles revenus ou souffrant de handicap. S'ils l'estiment nécessaire, les États membres de l'Union européenne ont la possibilité de

---

(1) Communication de la Commission européenne en date du 23 novembre 2011.

désigner des entreprises pour assurer la fourniture des trois prestations suivantes : la téléphonie fixe, les annuaires et les renseignements téléphoniques et la publiphonie. En pratique, les États membres ne désignent pas tous des prestataires pour fournir l'ensemble des composantes du service universel, et certains ont même assoupli les obligations relatives à la fourniture de certaines prestations, estimant que le service en cause ou un service équivalent est déjà disponible sur l'intégralité du territoire à un prix abordable.

Les composantes du service universel étant limitativement définies par le droit européen, seule une évolution des directives européennes permettrait d'en élargir le périmètre. Or, cette possibilité a été exclue lors du dernier réexamen de la directive « Service universel ».

Dans sa communication COM(2011) 795 en date du 24 novembre 2011, la Commission européenne considère ainsi que, le marché garantissant à lui seul aux consommateurs un accès abordable à la téléphonie mobile, son inclusion dans le service universel n'était pas nécessaire. En effet, les études de marché au niveau européen ont démontré que le jeu de la concurrence suffisait à fournir à tous les utilisateurs des offres de services mobiles de qualité à des prix raisonnables.

Par ailleurs, la fourniture de services d'accès à internet à haut débit est exclue du champ du service universel. Seul l'accès à un réseau permettant, entre autres, de prendre en charge « les communications de données à des débits suffisants pour permettre un accès fonctionnel à l'internet » est inclus dans le périmètre de la composante téléphonie fixe du service universel.

Depuis 2009, le considérant 5 de la directive 2009/136/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 autorise les États membres à inclure dans le périmètre du service universel la fourniture d'un accès à un réseau fixe à haut débit. Toutefois, cette possibilité fait l'objet d'une attention particulière de la Commission européenne en raison des risques de distorsion de concurrence et d'imposition d'une charge déraisonnable sur les entreprises du secteur, comme elle le rappelle dans sa communication COM(2011) 795 du 24 novembre précitée.

La directive « Service universel » a été transposée en droit national dans le code des postes et des communications électroniques (CPCE), aux articles L. 35 à L. 35-5 et R. 20-30 à R. 20-44. En France, il concerne dans son périmètre actuel la fourniture :

- d'un raccordement à un réseau fixe ouvert au public et d'un service téléphonique ;
- d'un service de renseignement et d'un annuaire d'abonnés, sous forme imprimée et électronique ;
- d'un accès à des cabines publiques ou à d'autres points d'accès au service téléphonique au public ;
- de mesures particulières en faveur des utilisateurs finaux handicapés.

Le service universel est en outre fourni dans des conditions tarifaires prenant en compte les difficultés particulières rencontrées dans l'accès au service téléphonique par certaines catégories de personnes en raison de leur niveau de revenus. À ce titre, les allocataires de certains minima sociaux bénéficient de réductions sur le prix de l'abonnement téléphonique (article R. 20-34 du CPCE et arrêté du 19 février 2010).

Source : rapport de M. Pierre Camani, sénateur, et de M. Fabrice Verdier, député : « Le service universel des communications électroniques au regard des nouveaux usages technologiques : enjeux et perspectives d'évolution », octobre 2014.

De manière plus précise, le « droit de chacun au bénéfice du service universel des communications électroniques » est « garanti » par le 2<sup>o</sup> du I. de l'article L. 32-1 du code des postes et des communications électroniques (CPCE), relatif aux grands principes du droit des télécommunications et de la régulation du secteur. Par ailleurs, le chapitre III du titre Ier du livre II du CPCE, consacré aux « obligations de service public » en matière de communications électroniques,

comprend les articles de niveau législatif encadrant la mise en œuvre du service universel.

L'article L. 35 du CPCE liste les obligations de service public, qui doivent être *« assurées dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité »*. La première de ces obligations est : *« a) le service universel des communications électroniques défini, fourni et financé dans les conditions fixées aux articles L. 35-1 à L. 35-4 »*.

L'article L. 35-1 du CPCE donne une définition inclusive du service universel, qui comporte trois composantes ainsi que des mesures complémentaires.

La première composante du service universel est *« 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 »*.

La deuxième composante du service universel est *« 2° Un service de renseignements et un annuaire d'abonnés, sous formes imprimée et électronique »*.

La troisième composante du service universel est *« 3° L'accès à des cabines téléphoniques publiques installées sur le domaine public ou à d'autres points d'accès au service téléphonique au public »*.

S'ajoutent *« 4° Des mesures particulières en faveur des utilisateurs finaux handicapés afin d'assurer, d'une part, un accès aux services mentionnés aux 1°, 2° et 3° qui soit équivalent à l'accès dont bénéficient les autres utilisateurs finaux et, d'autre part, le caractère abordable de ces services »*.

Le huitième alinéa de l'article L. 35-1 précise également que les prestations du service universel sont fournies dans des conditions permettant aux personnes à faible revenu d'y avoir accès, et interdit toute discrimination fondée sur la localisation géographique de l'utilisateur.

L'article L. 35-2 traite des modalités de désignation du prestataire du service universel. Comme le précise l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), peut être chargé de fournir l'une des composantes du service universel *« tout opérateur en acceptant la fourniture sur l'ensemble du territoire national et capable de l'assurer »*. La désignation de l'opérateur ou des opérateurs en charge du service universel est faite par le ministre en charge des communications électroniques, à l'issue d'appels à candidatures – un par composante – portant sur les conditions techniques et tarifaires ainsi que, le cas échéant, sur le coût net de fourniture de ces

prestations <sup>(1)</sup>. Dans le cas où un appel à candidatures s'avère infructueux, le ministre est habilité à désigner un ou plusieurs opérateurs en vue d'assurer la prestation concernée sur l'ensemble du territoire national. L'opérateur chargé de l'une des composantes du service universel est tenu de respecter les obligations mentionnées par un cahier des charges annexé à l'arrêté de désignation.

S'agissant de la première composante du service universel, au cœur de la présente proposition de loi, la société Orange a été désignée, pour une durée de trois ans, par l'arrêté du 31 octobre 2013 <sup>(2)</sup>.

L'article L. 35-3 traite des modalités de financement du service universel. Comme le résume l'ARCEP, le financement du service universel est assuré par un fonds sectoriel, géré par la Caisse des dépôts, sous la responsabilité du régulateur. Les coûts imputables aux obligations de service universel sont évalués chaque année par l'ARCEP et font l'objet d'une compensation financière lorsque le coût net de ce dernier correspond à une charge excessive. Les opérateurs ayant un chiffre d'affaires annuel supérieur à 5 millions d'euros sur le marché de détail sont mis à contribution, au prorata de leur chiffre d'affaires. Institué en 1997, le fonds de service universel est ainsi abondé par les opérateurs.

L'article L. 35-4 précise les modalités de mise en œuvre de la deuxième composante du service universel, à savoir l'annuaire téléphonique.

L'article L. 35-5 traite de la mise en œuvre des services complémentaires au service universel.

## II. DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE RAPPORTEUR

Dans sa version initiale, l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi procède à l'insertion dans le CPCE d'un article L. 31-1, qui occuperait la première place au sein du livre consacré aux communications électroniques, proclamant que « *Toute personne résidant sur le territoire national bénéficie d'un droit d'accès au service de communications électroniques* ». En raison de son caractère très général, une telle rédaction pourrait s'avérer contraire au droit européen, la Commission européenne ayant exclu les services mobiles du service universel, sa position s'agissant de l'internet à haut débit étant plus incertaine. Consacrer un tel droit d'accès en préambule des dispositions législatives régissant le droit des télécommunications aurait bien évidemment une portée symbolique forte. Néanmoins, votre rapporteur a entendu les observations formulées par les personnes auditionnées, et par le Conseil d'État, et propose la suppression de cet article.

---

(1) <http://www.arcep.fr/?id=8102>.

(2) <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028172137&categorieLien=id>.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CE3 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Dans sa version initiale, l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi proclamait que « toute personne résidant sur le territoire national bénéficie d'un droit d'accès au service de communications électroniques ». Lors de l'élaboration du texte, les forces en présence avaient souhaité que ce principe figure à cet endroit. Or, le travail effectué par le Conseil d'État nous a conduits à constater que l'article L. 35 du code des postes et des communications électroniques assurait déjà un droit d'accès au service universel des communications électroniques. Il est donc inutile d'insérer une disposition redondante.

*La Commission adopte l'amendement. En conséquence, l'article 1<sup>er</sup> est supprimé.*

## Article 2

(articles L. 35 et L. 45-9-1 [nouveau] du code des postes et des communications électroniques)

### **Utilité publique des opérations d'entretien des réseaux et de leurs abords**

#### **I. ÉTAT DU DROIT**

En application des dispositions de l'article L. 33-1 du code des postes et communications électroniques, l'établissement et l'exploitation des réseaux ouverts au public et la fourniture au public des services de communications électroniques sont libres sous réserve d'une déclaration préalable auprès de l'Autorité de régulation des télécommunications.

Toutefois la déclaration n'est pas exigée pour l'établissement et l'exploitation des réseaux ouverts au public internes et pour la fourniture au public de services de communications électroniques sur ces réseaux.

En conséquence, la « déclaration d'utilité publique » n'est pas une procédure employée en matière de communications électroniques. La déclaration d'utilité publique, déclarée par l'autorité compétente de l'État – article L. 121-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique – indique que des travaux et opérations sont d'utilité publique et que, par conséquence, des expropriations destinées à permettre leur réalisation sont justifiées.

Comme votre rapporteur l'expliquera plus en détail à l'occasion du commentaire de l'article 3, le déploiement des réseaux est régi, s'agissant du domaine public, par des conventions d'occupation ou des permissions de voirie (L. 46 et L. 47 du CPCE), et, s'agissant des propriétés privées, par des servitudes (L. 48 du CPCE).

## II. DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE RAPPORTEUR

Dans sa version initiale, l'article 2 de la proposition de loi procède à l'insertion d'un nouvel article L. 45-9-1 dans le CPCE visant à conférer un caractère d'utilité publique aux ouvrages destinés à transmettre des communications électroniques. Outre quelques difficultés rédactionnelles, cet article pâtit de deux faiblesses. Premièrement, il prétend dresser une liste exhaustive des ouvrages concernés, ce qui présente le risque de mettre involontairement de côté une partie des éléments ou équipements des réseaux de communications électroniques. Deuxièmement, il rassemble sous le même régime des éléments du réseau très différents, et pour lesquels les enjeux sont différents - réseaux souterrains et aériens, réseaux fixes et mobiles.

Nul ne conteste la nécessité de reconnaître l'utilité publique, ou l'intérêt général, que représentent les réseaux de communications électroniques. Ceci est d'autant plus vrai que ces réseaux transportent des informations de plus en plus nombreuses et de plus en plus personnelles. Néanmoins, l'objet premier de la proposition de loi est d'assurer un meilleur entretien des réseaux et de leurs abords. Dans la mesure où est visé le réseau nécessaire à la fourniture du service universel - c'est-à-dire le réseau cuivre d'Orange - et que d'autres dispositions de la proposition de loi portent atteinte au droit de propriété en vue de favoriser l'entretien de ce réseau et de ses abords, votre rapporteur a proposé à la Commission des affaires économiques une nouvelle rédaction, en vue de qualifier d'utilité publique *« l'entretien des réseaux assurant des services fixes de communications électroniques ouverts au public et de leurs abords, en vue de garantir la permanence, la qualité et la disponibilité des réseaux et du service »*.

Cette nouvelle disposition est insérée à la fin de l'article L. 35 du CPCE, qui dresse la liste des obligations de service public en matière de communications électroniques.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CE8 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Conformément aux suggestions du Conseil d'État, je vous propose une nouvelle rédaction de l'article 2 en vue de qualifier d'utilité publique l'entretien des réseaux et de leurs abords, ce afin de garantir la permanence, la qualité et la disponibilité des réseaux et du service.

**Mme Laure de La Raudière.** Cette qualification entraîne-t-elle d'autres conséquences juridiques ou économiques que celles visées dans la proposition de loi ?

**M. le rapporteur.** L'amendement tend surtout à permettre à Orange de pénétrer dans les propriétés privées afin d'assurer l'entretien des réseaux. Cette proposition de modification nous a été faite par le Conseil d'État.

*La Commission adopte l'amendement, et l'article 2 est ainsi rédigé.*

### Article 3

(articles L. 45-9-2 [nouveau] L. 47, L. 48, L. 50 [nouveau] du code des postes et des communications électroniques)

## **Entretien des abords des réseaux, servitude d'élagage et pouvoir de substitution du maire, agent de l'État**

### **I. ÉTAT DU DROIT**

L'article 4 de la loi n° 84-939 du 23 octobre 1984 relative au service public des télécommunications a créé une servitude d'élagage au bénéfice de l'administration des télécommunications. Ainsi, l'article L. 65-1 du code des postes et des télécommunications disposait que « *Les propriétaires, fermiers, ou leurs représentants, riverains de la voie publique, sont tenus d'élaguer les plantations gênant la construction ou compromettant le fonctionnement des lignes de télécommunications empruntant le domaine public. Après mise en demeure d'effectuer les travaux adressée par le représentant de l'État dans le département, et à défaut de leur exécution dans un délai qui ne peut être inférieur à quinze jours, les opérations d'élagage peuvent être exécutées d'office par l'administration, aux frais des propriétaires, fermiers, ou leurs représentants, riverains de la voie publique. Dans le cas où le domaine public emprunté par les lignes appartient à une collectivité publique autre que l'État, le représentant de l'État dans le département demande l'avis de cette collectivité un mois au moins avant de procéder à la mise en demeure.* » Ces dispositions ont été modifiées par l'article 41 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications afin de substituer au mot « administration » les mots « exploitant public » : si la Direction générale des télécommunications était devenue France Télécom le 1<sup>er</sup> janvier 1988, celle-ci a été transformée en exploitant de droit public par la loi de 1990. Finalement, l'article L. 65-1 du CPCE a été abrogé par l'article 13 de la loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications, publiée le même jour que la loi n° 96-660 transformant France Télécom en société anonyme.

Votre rapporteur tient à souligner que cette suppression a été introduite par voie d'amendement à l'Assemblée nationale. Dans son rapport, M. Gérard Larcher, rapporteur de la commission des affaires économiques du Sénat, explique que « *L'Assemblée nationale a considéré ces dispositions [L. 65, L. 65-1, L. 69, L. 69-1, L. 70 et L. 71] comme un héritage de l'époque où les télécommunications étaient gérées par une administration d'État, même si leur extension à l'exploitant public a été réalisée après la loi de 1990. Elle a estimé qu'il n'était pas possible, aujourd'hui, de les étendre à des opérateurs privés, non plus qu'il n'était*

*souhaitable de laisser subsister ces prérogatives au profit d'un seul opérateur, même dominant, car cela serait contradictoire avec la volonté d'égaliser les conditions de la concurrence entre les différents opérateurs autorisés.*<sup>(1)</sup> ». En somme, la servitude d'élagage a été supprimée presque par hasard, sans que les conséquences en aient été réellement évaluées.

Bien évidemment, votre rapporteur ne surestime pas non plus les effets qu'emportait cette servitude. France Télécom ne pouvait intervenir aux fins d'élagage que sur les propriétés privées riveraines du domaine public, en cas de défaillance des propriétaires, fermiers ou représentants, sur lesquels pesait déjà la responsabilité de l'élagage.

Depuis la suppression de cette servitude, la société Orange indique ne pas être en mesure de procéder elle-même aux opérations d'entretien des abords de son réseau. En l'état actuel du droit, il revient toujours aux riverains d'élaguer, à leurs frais, les arbres de leurs propriétés jouxtant les lignes téléphoniques implantées sur le domaine public. Il appartient aux maires de rappeler aux propriétaires cette obligation d'entretien préventif, le fait de compromettre le fonctionnement d'un réseau public de communications électroniques étant passible d'une amende de 1 500 euros en vertu des dispositions de l'article L. 65 du CPCE. Par ailleurs, dans l'hypothèse où, après mise en demeure sans résultat, le maire procéderait à l'exécution forcée des travaux d'élagage destinés à mettre fin à l'avance des plantations privées sur l'emprise des voies communales afin de garantir la sûreté et la commodité du passage, les frais afférents aux opérations sont mis à la charge des propriétaires – articles L. 2212-2-1 et L. 2212-2-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). De plus, au titre de son pouvoir de police générale, le maire peut intervenir sur les voies privées lorsqu'elles sont ouvertes à la circulation publique – arrêt du Conseil d'État du 15 juin 1998, Commune de Claix.

Ce cadre juridique se heurte toutefois à d'importantes difficultés sur le terrain. La multiplication des parcelles et les transferts de propriété, suite à des héritages, rendent parfois complexe l'identification des propriétaires. De même, il arrive que le maire n'utilise pas de ses pouvoirs de police générale, tant il est difficile parfois de mettre en œuvre de telles dispositions en milieu rural. Par ailleurs, lorsque les lignes traversent des propriétés privées, les maires sont dépourvus de moyens d'action. Il en ressort que le réseau se dégrade, sans que personne n'y prenne garde, les administrés ne pouvant que constater les dégâts, leurs alertes comme celles des élus demeurant jusqu'à présent inaudibles.

---

(1) Rapport n° 389, tome I (1995-1996) de M. Gérard LARCHER, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 29 mai 1996 : exposé général et examen des articles.

## II. DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE RAPPORTEUR

La présente proposition de loi propose d'inverser la logique juridique, en procédant au rétablissement de la servitude d'élagage, en clarifiant le droit applicable en matière d'entretien des abords dans le cadre des dispositions du CPCE relatives à l'occupation du domaine public et des propriétés privées, et en créant un pouvoir de substitution du maire, agent de l'État, en cas de défaillance de l'opérateur s'agissant de l'entretien.

Dans sa rédaction issue des travaux de la commission, l'article 3 comporte trois blocs.

Le **A.** modifie l'article L. 47 du CPCE, relatif à l'occupation du domaine public. Les articles L. 46 et L. 47 du code traitent de l'occupation du domaine public routier ou non routier.

L'article L. 46 précise que l'autorisation d'occupation du domaine public non routier pour l'installation ou l'exploitation d'un réseau de communications électroniques résulte d'une convention. L'autorité gestionnaire qui donne accès à son domaine public non routier doit le faire dans des conditions transparentes et non discriminatoires dans la mesure où cette occupation n'est pas incompatible avec son affectation ou avec les capacités disponibles. La convention, qui peut donner lieu à versement de redevances, peut évidemment contenir des dispositions relatives à l'entretien.

L'article L. 47 indique que les exploitants de réseaux ouverts au public peuvent occuper le domaine public routier dans le cadre d'une permission de voirie, délivrée par l'autorité compétente – le préfet pour le réseau routier national, les concessionnaires pour les autoroutes et ouvrages concédés, ou par l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale gestionnaire du domaine concerné dans les autres cas. Cette autorisation doit être compatible avec la destination du domaine public routier. L'autorité décisionnaire doit prendre toutes dispositions utiles pour permettre l'accomplissement de l'obligation d'assurer le service universel des communications électroniques.

Le **A.** modifie donc l'article L. 47 en vue d'inclure les abords lorsque sont évoqués les « *travaux nécessaires à l'établissement et à l'entretien des réseaux* ».

Le **B.** modifie l'article L. 48 du CPCE, relatif aux servitudes instituées en vue de permettre l'installation et l'exploitation des équipements de réseaux. Les servitudes peuvent être établies « *a) Sur et dans les parties des immeubles collectifs et des lotissements affectées à un usage commun, y compris celles pouvant accueillir des installations ou équipements radioélectriques ; b) Sur le sol et dans le sous-sol des propriétés non bâties, y compris celles pouvant accueillir des installations ou équipements radioélectriques ; c) Au-dessus des propriétés privées dans la mesure où l'exploitant se borne à utiliser l'installation d'un tiers*

*bénéficiaire de servitudes sans compromettre, le cas échéant, la mission propre de service public confiée à ce tiers.* » La mise en œuvre des servitudes dépend d'une autorisation délivrée par le maire au nom de l'État, après information des propriétaires qui disposent d'un délai de trois mois pour faire connaître leurs observations, les travaux ne pouvant commencer avant l'expiration de ce délai. En cas de contestation, le président du tribunal de grande instance détermine les modalités de mise en œuvre de la servitude. La compétence du juge judiciaire se justifie par le fait que ce dernier est considéré comme le protecteur de la propriété privée.

Ces servitudes ne privent pas les propriétaires concernés du droit de démolir, réparer, modifier ou clore leur propriété à la condition de prévenir le bénéficiaire de la servitude au moins trois mois avant le commencement des travaux.

Pour l'accès des agents des opérateurs à des parties des propriétés privées sur lesquelles pèsent des servitudes, lorsqu'il est nécessaire pour l'étude, la réalisation et l'exploitation des installations, le président du tribunal de grande instance intervient, à défaut d'accord amiable, pour délivrer l'autorisation. Enfin, l'article L. 48 prévoit également une garantie d'indemnisation des propriétaires, à la charge du bénéficiaire de la servitude, pour les dommages découlant de la mise en œuvre de cette dernière. Peuvent ainsi donner lieu à indemnisation « *l'ensemble des préjudices directs et certains causés tant par les travaux d'installation et d'entretien que par l'existence ou le fonctionnement des ouvrages* ». À défaut d'accord amiable, c'est le juge de l'expropriation qui fixe l'indemnité.

Le B. modifie donc l'article L. 48 en vue de compléter la servitude de passage sur les propriétés privées, là aussi pour inclure la question de l'entretien des abords. Il s'agit de reprendre et de compléter les préconisations du Conseil d'État sur la servitude et l'entretien des abords. Par ailleurs, tenant également compte des recommandations du Conseil d'État, votre rapporteur a souhaité compléter la rédaction en vigueur afin d'inciter davantage à la contractualisation des obligations d'entretien, en prévoyant la possibilité pour l'exploitant et le propriétaire de conclure une convention à ce sujet.

Le C. procède au rétablissement de la servitude d'élagage et à la création d'un pouvoir de substitution du maire en tant qu'agent de l'État. Sont ici reprises, et réorganisées, les recommandations du Conseil d'État (points 3, 4 et 8 du III), complétées en vue d'apporter les garanties nécessaires, tant pour le domaine public que pour les propriétés privées (fin du point 4. du III).

Un nouvel article L. 50 est ainsi créé au sein du CPCE. Il est composé de trois paragraphes, le premier rétablit la servitude, le deuxième traite de la possibilité pour les propriétaires d'effectuer eux-mêmes les travaux d'entretien des abords pour le compte de l'opérateur, le troisième crée un pouvoir de substitution.

Au titre du premier alinéa du nouvel article L. 50 du CPCE, l'exploitant d'un réseau assurant des services fixes de communication électroniques ouvert au public peut intervenir, à ses frais, et dans le cadre des opérations d'installation ou d'entretien des équipements du réseau et de leurs abords, afin de procéder à la coupe d'arbres ou d'arbustes et de leurs branches, afin de faciliter la pose de ces équipements ou de prévenir leur endommagement et l'interruption du service. S'agissant des propriétés privées, ces coupes ne pourront s'effectuer que dans le cadre du régime en vigueur pour la servitude de passage définie à l'article L. 48 - accord amiable, convention ou autorisation du président du tribunal de grande instance. S'agissant du domaine public, elles s'effectueront selon des modalités définies par la convention d'occupation du domaine public non routier prévue par l'article L. 46 ou par la permission de voirie prévue par l'article L. 47 pour le domaine public routier.

Au titre du deuxième alinéa du nouvel article L. 50 du CPCE, les propriétaires des terrains, le fermier ou leurs représentants, pourront effectuer, pour le compte de l'opérateur concerné, les travaux d'entretien des abords - débroussaillage, coupe d'herbe, élagage et abattage – après en avoir informé l'opérateur et avoir recueilli son accord. Cette disposition, qui confirme que les opérations d'entretien des abords sont mises à la charge de l'opérateur, vise à garantir à ce dernier le moyen de contrôler la mise en œuvre des travaux d'entretien, et de les effectuer lui-même s'il estime qu'il sera plus à même de le faire en vue de prévenir les dommages susceptibles d'être causés aux éléments de son réseau. Il est également précisé que ce régime juridique vaut tant pour les propriétés riveraines du domaine public sur lequel seraient implantés des éléments du réseau, que pour les propriétés privées que de tels éléments traverseraient. La procédure reposant sur l'accord du propriétaire du réseau, les droits de ce dernier sont préservés.

Au titre du troisième alinéa du nouvel article L. 50 du CPCE, enfin, le maire, agissant au nom de l'État, pourra se substituer à l'opérateur défaillant si ce dernier n'entretient pas les abords des équipements du réseau dans des conditions permettant de prévenir leur endommagement ou l'interruption du service. Dans ce cas, le maire ne pourra intervenir qu'après une mise en demeure restée infructueuse durant un délai d'un mois, et après information du propriétaire du terrain concerné. Le maire sera alors habilité à faire procéder, aux frais de l'exploitant, aux opérations d'entretien nécessaires, et ce dans le respect des règles encadrant normalement l'activité des exploitants.

Au final, votre rapporteur propose un dispositif équilibré et cohérent, à même de permettre un entretien préventif effectif des infrastructures et de leurs abords.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CE9 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Le présent amendement, sans doute le plus important de tous, vise à améliorer la rédaction actuelle de l'article 3.

Il s'agit en fait d'inverser la logique juridique en vigueur, en procédant au rétablissement de la servitude d'élagage, en clarifiant le droit applicable en matière d'entretien des abords dans le cadre des dispositions du code des postes et des communications électroniques relatives à l'occupation du domaine public et des propriétés privées, et en créant un pouvoir de substitution du maire, en tant qu'agent de l'État, en cas de défaillance de l'opérateur en matière d'entretien.

Dans la rédaction que je vous propose, l'article 3 comporte trois blocs.

Le paragraphe A modifie l'article L. 47 du code, relatif à l'occupation du domaine public, en vue d'inclure les abords lorsque sont évoqués les « travaux nécessaires à l'établissement et à l'entretien des réseaux ».

Le paragraphe B modifie l'article L. 48 du code, relatif aux servitudes de passage sur les propriétés privées, également pour inclure la question de l'entretien des abords. Il s'agit de reprendre et de compléter les préconisations du Conseil d'État sur la servitude et l'entretien des abords. Par ailleurs, tenant également compte des recommandations du Conseil d'État, j'ai souhaité compléter la rédaction en vigueur afin d'inciter davantage à la contractualisation des obligations d'entretien, en prévoyant la possibilité pour l'exploitant et le propriétaire de conclure une convention à ce sujet.

Le paragraphe C procède au rétablissement de la servitude d'élagage et à la création d'un pouvoir de substitution du maire en tant qu'agent de l'État. Sont ici reprises, et réorganisées, les recommandations du Conseil d'État, complétées en vue d'apporter les garanties nécessaires, tant pour le domaine public que pour les propriétés privées.

Je tiens à ce titre à vous rappeler que la servitude d'élagage, instituée par la loi du 23 octobre 1984 relative au service public des télécommunications, a été abrogée presque par hasard, par un amendement adopté en 1996 dans le cadre de l'examen de la loi du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications, qui a ouvert le secteur à la concurrence. On peut d'ailleurs se demander si c'est uniquement en raison de l'ouverture à la concurrence que cette servitude a été supprimée. Nous pensons en tout cas que c'est une erreur sur laquelle il faut revenir, en rétablissant cette servitude d'élagage comme elle existe sur le réseau électrique.

*La Commission adopte l'amendement, et l'article 3 est ainsi rédigé.*

## Article 4

(article L. 45-9-3 [nouveau] du code des postes et des communications électroniques)

### Dispositions réglementaires d'application

#### I. ÉTAT DU DROIT

En l'état actuel du droit, les articles L. 35-1 et L. 35-2 prévoient la prise par le pouvoir réglementaire de dispositions relatives à la mise en œuvre du service universel, visant notamment « *les tarifs du service universel et sa qualité* », dans le cadre d'un cahier des charges soumis pour avis à la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques, dont est membre votre rapporteur.

En pratique, le cahier des charges de l'opérateur chargé d'une prestation de service universel est annexé à l'arrêté de désignation <sup>(1)</sup>.

#### Cahier des charges de l'opérateur Orange pour la période 2013-2016

##### Qualité des prestations de service universel

#### 1. Définition et modalités de calcul des indicateurs mesurant la qualité de service

Les indicateurs définis ci-après doivent être mesurés au niveau régional et national.

##### 1.1. Délai de fourniture pour le raccordement initial au réseau.

Cet indicateur est évalué sur la base de 50 %, 95 % et 99 % des demandes traitées le plus rapidement (premier calcul effectué conformément au a du paragraphe 5-1-3 de la norme ETSI EG 202 057-1) et du pourcentage des demandes conformes à l'engagement client. Si le pourcentage des demandes livrées dans le délai est inférieur à 80 %, l'indicateur du nombre moyen de jours pour les demandes tardives par rapport à l'engagement client doit être fourni (deuxième calcul effectué conformément au b du paragraphe 5-1-3 de la norme susvisée). Sont exclus du premier calcul les cas où l'utilisateur a demandé à son initiative une date de livraison postérieure au délai maximal imposé au prestataire. Sont exclus des deux calculs les cas où l'utilisateur n'a pas donné accès à l'installateur à la date et à l'heure prévues.

Les indicateurs décrits au paragraphe ci-dessus sont calculés à la fois sur l'ensemble des demandes de raccordement puis en distinguant les demandes de raccordement de lignes existantes (c'est-à-dire les raccordements ne nécessitant pas d'intervention de l'opérateur en dehors du répartiteur) et les autres demandes de raccordement (c'est-à-dire les raccordements des lignes à construire, qui nécessitent un déplacement de l'opérateur au sous-répartiteur ou chez le client).

##### 1.2. Taux de défaillance par raccordement.

L'indicateur est évalué sur la base du taux de panne par raccordement correspondant au nombre de pannes sur les lignes en service rapporté à ce nombre de lignes, conformément au paragraphe 5-4-3 de la norme ETSI EG 202 057-1.

##### 1.3. Temps de réparation d'une défaillance téléphonique.

L'indicateur est évalué sur la base de 80 %, 85 % et 95 % de dérangements d'abonnés relevés le plus rapidement et des rétablissements du service intervenus dans et au-delà du délai contractuel (paragraphe 5-5-3 de la norme ETSI EG 202 057-1). Sont exclus les cas où l'utilisateur ne donne pas accès aux installations dans le délai imparti au prestataire pour effectuer l'intervention.

---

(1) Pour la composante 1° du SU, arrêté du 31 octobre 2013 portant désignation de l'opérateur chargé de fournir les prestations « *raccordement* » et « *service téléphonique* » de la composante du service universel prévue au 1° de l'article L. 35-1 du code des postes et des communications électroniques.

#### *1.4. Taux de défaillance des appels.*

L'indicateur se définit comme le taux d'inefficacité technique du réseau téléphonique commuté pour les appels départs nationaux, d'une part, et pour les appels internationaux, d'autre part (conformément au paragraphe 5-1-3 de la norme ETSI EG 202 057-2).

#### *1.5. Durée d'établissement de la communication.*

L'indicateur correspond à l'intervalle de temps moyen entre le moment où l'information de numérotation nécessaire à l'acheminement de l'appel est reçue par le réseau et celui où l'abonné reçoit la tonalité de sonnerie ou le signal d'occupation (conformément au paragraphe 5-2-3 de la norme ETSI EG 202 057-2).

#### *1.6. Précision de la facture.*

L'indicateur est évalué sur la base du taux de réclamation sur facture conformément au 5-11 de la norme ETSI EG 202 057-1.

#### *1.7. Délais de réponse aux réclamations des usagers.*

Cet indicateur est évalué sur la base de 80 % et 95 % des réclamations traitées le plus rapidement conformément au paragraphe 5-10-3 de la norme ETSI EG 202-057-1.

#### *1.8. Taux de réclamations par usager.*

Cet indicateur correspond au nombre de plaintes enregistrées par usager pour la période concernée.

### **2. Engagements de l'opérateur portant sur les indicateurs décrits au 1**

L'opérateur s'engage à respecter les valeurs minimales suivantes pendant toute la durée de sa désignation.

Délai de raccordement initial pour les lignes existantes : huit jours calendaires sur la base de 95 % des demandes traitées le plus rapidement.

Délai de raccordement initial pour l'ensemble des lignes : douze jours calendaires sur la base de 95 % des demandes traitées le plus rapidement.

Taux de panne par raccordement : 7,5 %.

Temps de réparation d'une défaillance téléphonique : 85 % des dérangements d'abonnés relevés dans les conditions de la norme ETSI EG 202-057-1 telle qu'appliquée à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté de désignation de l'opérateur et du présent cahier des charges.

Taux de défaillance des appels : 0,7 % pour les appels nationaux.

Durée d'établissement de la communication : 2,9 secondes pour les appels nationaux.

Précision de la facture : 0,08 %.

Délais de réponse aux réclamations des usagers : 80 % des réclamations dans un délai maximum de cinq jours. ; 95 % des réclamations dans un délai maximum de quinze jours.

Taux de réclamations par usager : moins de 7 %.

### **3. Modalités de diffusion des résultats**

#### *3.1. Communication aux pouvoirs publics.*

L'opérateur communique à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes et au ministre chargé des communications électroniques les valeurs trimestrielles et annuelles des indicateurs prévus au 1. Les résultats transmis sont à la fois régionaux et nationaux.

Pour les mesures trimestrielles, la communication doit intervenir au plus tard à la fin du mois suivant le trimestre échu.

Pour les mesures annuelles, la communication afférente aux résultats d'une année n doit intervenir au plus tard le 31 mars de l'année n + 1.

L'opérateur doit aussi communiquer :

- un état trimestriel détaillé, tant au niveau national qu'au niveau régional, des situations les plus extrêmes en matière de délai de livraison des raccordements et de réparation ; cet état fait notamment apparaître, pour chaque région et pour l'ensemble du territoire, le nombre de raccordements réalisés ou en instance plus de trente jours après la demande et le nombre de défaillances non réparées dans les quinze jours suivant leur signalisation ; cet état doit être transmis au plus tard à la fin du mois suivant le trimestre échu ;
- à la demande du ministre chargé des communications électroniques ou de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes : les données ayant servi au calcul des indicateurs, l'opérateur conservant ces données sur treize mois glissants ;
- en cas de non-respect des obligations minimales ou de dégradation des résultats obtenus, des précisions sur les causes du non-respect ou de la dégradation et les mesures décidées afin d'y remédier.

### *3.2. Publication des résultats.*

Les définitions, les valeurs annuelles des indicateurs nationaux et les méthodes de calcul qui ont été utilisées sont publiées par l'opérateur sur son site internet, pour une année n, au plus tard le 31 mars de l'année n + 1 avec pour chacun des indicateurs les valeurs de ses obligations minimales.

### *3.3. Dispositions en faveur des consommateurs.*

L'arrêté du 16 mars 2006 précise les informations qui doivent figurer dans les contrats. Ces informations portent notamment sur le niveau de qualité de service et sur les compensations dues si ce niveau n'est pas atteint.

L'opérateur précise, pour les indicateurs, dans les contrats portant sur les prestations de service universel décrites à l'article 1er du présent cahier des charges, ses engagements en termes de qualité de service. L'opérateur s'engage à verser une compensation en cas de non-respect de ses engagements. Le montant de cette compensation figure dans les contrats concernés.

## **II. DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE RAPPORTEUR**

Dans sa version initiale, l'article 4 de la proposition de loi a pour objet de déléguer au pouvoir réglementaire le soin de déterminer une procédure permettant de fixer les modalités d'entretien des réseaux assurant des services fixes de communications électroniques ouverts au public. Reconnaissant que l'objectif poursuivi pouvait être atteint sur le fondement des dispositions législatives existantes, en complétant le cahier des charges d'Orange, par l'introduction d'obligations plus précises en matière d'entretien préventif et curatif, votre rapporteur propose la suppression de cet article.

Néanmoins, il compte sur l'action du Gouvernement pour revoir le contenu du cahier des charges et sera vigilant, en tant que membre de la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques, afin qu'une telle évolution soit effective.

\*

\* \*

*La Commission en vient à l'amendement CE4 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** L'article 4 a pour objet de déléguer au pouvoir réglementaire le soin de déterminer une procédure permettant de fixer les modalités d'entretien des réseaux assurant des services fixes de communications électroniques ouverts au public par les opérateurs de service universel.

Or, le fondement législatif de cette délégation semble déjà figurer aux articles L. 35 et L. 35-2 du code des postes et des communications électroniques. Il ne semble donc pas utile d'ajouter une telle référence.

C'est pourquoi nous proposons de supprimer cet article.

*La Commission adopte l'amendement. En conséquence, l'article 4 est supprimé.*

#### Article 5

(article L. 45-9-4 [nouveau] du code des postes et des communications électroniques)

### **Financement des opérations d'entretien**

## **I. ÉTAT DU DROIT**

Votre rapporteur a expliqué dans le cadre du commentaire de l'article 1<sup>er</sup> les modalités de financement du service universel, définies à l'article L. 35-3 du CPCE.

## **II. DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE RAPPORTEUR**

Initialement, l'article 5 de la proposition de loi procédait à l'insertion d'un nouvel article L. 45-9-4 dans le CPCE, relatif au financement des opérations d'entretien des abords. Composé de trois alinéas, cet article prévoyait que les coûts générés par les opérations d'entretien étaient supportés par l'opérateur propriétaire du réseau, que celui-ci pouvait répercuter une partie des coûts sur les autres opérateurs utilisant son réseau et, enfin, qu'au cas où un opérateur refuserait de s'acquitter de cette part proportionnelle, l'accès au réseau pouvait lui être refusé.

À l'issue des auditions et des échanges avec le Conseil d'État, il a semblé à votre rapporteur que les dispositions de cet article étaient couvertes soit par d'autres dispositions du texte, soit par le droit existant. En effet, les nouvelles dispositions de l'article 3 prévoient clairement de mettre à la charge de l'opérateur les coûts relatifs à l'entretien des abords du réseau. Par ailleurs, comme votre rapporteur l'a expliqué ci-dessus, il semble tout à fait possible, dans le respect des obligations découlant du droit européen, d'inclure le financement des opérations d'entretien des abords dans le coût global du financement du service universel.

Votre rapporteur a donc proposé la suppression de cet article.

\*

\* \*

*La Commission étudie l'amendement CE5 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** L'amendement CE5 vise à supprimer l'article 5. Ce dernier prévoit en effet que les coûts générés par l'entretien préventif et curatif des ouvrages, leur modernisation et leur renouvellement, doivent être supportés par la société propriétaire des ouvrages.

Dans le cadre juridique actuellement en vigueur, les prestations fournies par Orange aux autres opérateurs sur les marchés de gros régulés par l'ARCEP sont soumises à des obligations tarifaires. Pour fixer ses tarifs dans le respect desdites obligations, Orange doit déterminer les coûts de fourniture de ces différentes prestations. Les coûts du réseau de cuivre, y compris les coûts d'entretien préventif et curatif et les coûts de renouvellement des câbles de cuivre, font notamment partie de l'assiette des coûts pertinents pris en compte par Orange pour déterminer les tarifs des prestations de gros qu'il propose aux autres opérateurs ainsi que les tarifs des prestations de service universel.

Lors de son audition, l'ARCEP nous a indiqué que rien ne faisait obstacle à la répercussion de ces coûts. Il n'y a donc aucune raison de maintenir cet article superfétatoire.

*La Commission **adopte** l'amendement. En conséquence, l'article 5 est supprimé.*

### *Article 6*

(article L. 45-9-5 [nouveau] du code des postes et des communications électroniques)

#### **Incitation à la contractualisation pour les nouveaux ouvrages**

## **I. ÉTAT DU DROIT**

Comme votre rapporteur l'a expliqué dans le commentaire de l'article 3, l'article L. 46 du CPCE impose la passation d'une convention pour l'occupation du domaine public non routier, tandis que l'article L. 47 du même code impose l'obtention d'une permission de voirie pour occuper le domaine routier. S'agissant des propriétés privées, l'article L. 48 du CPCE prévoit la mise en place de servitude.

## **II. DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE RAPPORTEUR**

La rédaction initiale de l'article 6 procédait à l'insertion, dans le CPCE, d'un nouvel article L. 45-9-5 ayant essentiellement pour objet d'imposer la passation d'un contrat entre l'exploitant et le propriétaire concerné, public ou

privé, pour instituer une servitude grevant le terrain ou les immeubles sur lesquels seraient implantés des équipements et des installations.

Comme l'a relevé le Conseil d'État, il ne paraît pas opportun de doubler les dispositions existantes s'agissant de l'occupation du domaine public, pour lequel une convention est déjà prévue, ou qui est régie par le régime de la permission de voirie, habituelle s'agissant du domaine public routier. Concernant les propriétés privées, le régime actuel de la servitude prévue par l'article L. 48 suffisant, dans la mesure où il s'agit d'un acte unilatéral délivré par l'autorité administrative compétente. Enfin, l'incitation à la contractualisation a été traduite par une disposition de l'article 3 issu de l'amendement présenté par votre rapporteur.

Pour toutes ces raisons, votre rapporteur a proposé la suppression de cet article.

\*  
\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CE6 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** L'amendement CE6 vise à supprimer l'article 6 dont la rédaction initiale procédait à l'insertion, dans le code des postes et des communications électroniques, d'un nouvel article L. 45-9-5 ayant essentiellement pour objet d'imposer la passation d'un contrat entre l'exploitant et le propriétaire concerné, public ou privé, pour instituer une servitude.

Comme l'a relevé le Conseil d'État, il ne paraît pas opportun de doubler les dispositions existantes s'agissant de l'occupation du domaine public, pour lequel une convention est déjà prévue, ou qui est régie par le régime de la permission de voirie, habituelle s'agissant du domaine public routier.

Concernant les propriétés privées, le régime actuel de la servitude prévue par l'article L. 48 suffit dans la mesure où il s'agit d'un acte unilatéral délivré par l'autorité administrative compétente.

Enfin, l'incitation à la contractualisation a été traduite par une disposition de l'article 3 issu de l'amendement que j'ai présenté tout à l'heure.

Pour toutes ces raisons, je vous propose la suppression de cet article.

*La Commission adopte l'amendement. En conséquence, l'article 6 est supprimé.*

*Article 7*

(article L. 45-9-6 [nouveau] du code des postes et des communications électroniques)

**Champ d'application de la loi**

Dans sa rédaction initiale, l'article 7 de la proposition de loi avait pour objet de préciser qu'aucune modification du statut juridique de l'exploitant ne pourrait dispenser ce dernier de son obligation d'entretien, fixée par la loi. Visant clairement l'entreprise Orange, cet article n'emportait pas d'effet juridique, la loi s'appliquant quel que soit le statut de l'exploitant.

En conséquence, votre rapporteur a proposé la suppression de cet article.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CE7 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement vise à supprimer ce que j'appellerais un « article bolchevik ». (*Sourires.*) En effet, lors des réunions que nous avons organisées en vue de rédiger cette proposition de loi se trouvaient des citoyens très attentifs à ce que l'on n'en vienne pas à la privatisation totale d'Orange. Ceux-ci m'ont donc demandé de préciser que, quel que soit son statut juridique, l'exploitant devrait appliquer la loi en vigueur. Or, visant clairement l'entreprise Orange, cet article n'emporte pas d'effet juridique, la loi s'appliquant quel que soit le statut de l'exploitant.

C'est pourquoi je vous propose de supprimer cet article.

*La Commission adopte l'amendement. En conséquence, l'article 7 est supprimé.*

CHAPITRE II

INFORMATION ET SANCTION

*[Division et intitulé nouveaux]*

*La Commission est saisie de l'amendement CE13 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Dans un souci de clarté, cet amendement vise à insérer dans la proposition de loi un chapitre II intitulé « Information et sanction ».

*La Commission adopte l'amendement.*

## Article 8

(articles L. 35-7 et L. 45-9-7 [nouveau] du code des postes et des communications électroniques)

### **Rapport sur l'état du réseau et information des collectivités territoriales**

#### **I. ÉTAT DU DROIT**

La collecte d'informations auprès des opérateurs par l'ARCEP, ou par le Gouvernement, est régie par les dispositions de l'article L. 32-4 du CPCE. Aux termes de cet article, « *Le ministre chargé des communications électroniques et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes peuvent, de manière proportionnée aux besoins liés à l'accomplissement de leurs missions, et sur la base d'une décision motivée :*

*1° Recueillir auprès des personnes physiques ou morales exploitant des réseaux de communications électroniques ou fournissant des services de communications électroniques les informations ou documents nécessaires pour s'assurer du respect par ces personnes des principes définis aux articles L. 32-1 et L. 32-3, ainsi que des obligations qui leur sont imposées par le présent code ou par les textes pris pour son application ;*

*2° Recueillir auprès des personnes fournissant des services de communication au public en ligne les informations ou documents concernant les conditions techniques et tarifaires d'acheminement du trafic appliquées à leurs services ;*

*3° Procéder auprès des mêmes personnes à des enquêtes. »*

C'est dans le cadre de ce dernier alinéa que l'ARCEP a ouvert, il y a près d'un an, une enquête administrative à l'égard d'Orange s'agissant de la qualité du service universel.

Par ailleurs, en vertu de l'article L. 33-7 du CPCE, « *Les gestionnaires d'infrastructures de communications électroniques et les opérateurs de communications électroniques communiquent gratuitement à l'État, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, à leur demande, les informations relatives à l'implantation et au déploiement de leurs infrastructures et de leurs réseaux sur leur territoire. »*

Le droit en vigueur permet donc, en théorie, de disposer d'une connaissance précise de l'état du réseau, les collectivités territoriales étant également à même d'obtenir des informations relatives au réseau. Toutefois, le contenu de la décision de l'ARCEP relative à l'ouverture de l'enquête administrative susmentionnée témoigne des difficultés rencontrées par le régulateur en ce domaine<sup>(1)</sup>. L'Autorité constate ainsi « *que les indicateurs de*

---

(1) *Décision n° 2014 - 0627 - RDPI de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 27 mai 2014 portant ouverture en application de l'article L. 32-4 du code des postes et des communications électroniques d'une enquête administrative concernant la société Orange relative à la qualité de service des prestations de service universel.*

*qualité de service pour l'année 2013 concernant la composante du service universel prévue au 1° de l'article L. 35-1 du CPCE n'ont pas tous été communiqués à l'Autorité de régulation des postes et des communications électroniques ».*

## **II. DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE RAPPORTEUR**

Initialement, l'article 8 de la proposition de loi procédait donc à l'insertion dans le CPCE d'un nouvel article L. 45-9-7, composé de trois alinéas, visant à améliorer l'information relative à l'état du réseau.

Le premier alinéa prévoyait la remise à l'ARCEP, par l'opérateur, d'un rapport annuel présentant l'état des lieux exhaustif du réseau dont il a la charge, mis à jour sur la base des relevés d'intervention effectués suite au traitement des signalements des usagers.

Le deuxième alinéa précisait que le rapport contenait une cartographie à l'échelle communale de l'état du réseau, ainsi qu'une programmation prévisionnelle indiquant la nature des travaux d'entretien, de modernisation et de renouvellement des usages.

Le troisième alinéa, enfin, confiait à l'ARCEP la responsabilité de mettre à disposition du public et des collectivités territoriales l'intégralité du rapport.

Votre rapporteur a entendu les observations formulées tant par les personnes auditionnées que par le Conseil d'État s'agissant des difficultés pratiques empêchant la réalisation d'un tel rapport, et les réserves juridiques s'agissant de la publication d'informations pouvant être protégées.

Constatant néanmoins les lacunes du dispositif d'information quant à l'état du réseau, votre rapporteur a proposé à la commission un dispositif innovant et équilibré.

Ainsi, dans sa nouvelle rédaction, l'article 8 procède à l'insertion d'un nouvel article L. 35-7 dans le CPCE, composé de deux alinéas.

Le premier alinéa prévoit la remise à l'ARCEP par l'opérateur, au plus tard trois mois avant l'échéance de la période pour laquelle ce dernier a été chargé de la prestation de service universel relative au raccordement à un réseau fixe, d'un rapport présentant un état des lieux détaillé de son réseau fixe. Dans les zones où les indicateurs de qualité prévus par le cahier des charges ne sont pas satisfaisants, une analyse de l'état du réseau à l'échelle de l'arrondissement est fournie. L'échelon de l'arrondissement administratif paraît pertinent, celui du département étant beaucoup trop large pour bénéficier d'une analyse affinée, celui du canton étant beaucoup trop fin. En pratique, Orange devra remettre à l'ARCEP un tel rapport au plus tard le 31 juillet 2016.

Le second alinéa prévoit que les collectivités territoriales pourront obtenir, à leur demande, tout ou partie de ce rapport, sous réserve que la divulgation des informations qu'il contient ne porte pas atteinte au secret des affaires, au secret commercial ou au secret statistique. Votre rapporteur a ainsi retenu la rédaction proposée par le Gouvernement dans le projet de loi relatif à la transition énergétique et à la croissance verte s'agissant de la publication des données énergétiques.

\*

\* \*

*La Commission aborde l'amendement CE10 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Je vous propose l'insertion dans le code des postes et des communications électroniques d'un nouvel article L. 35-7, composé de deux alinéas.

Le premier alinéa prévoit la remise à l'ARCEP par Orange, au plus tard trois mois avant l'échéance de la période pour laquelle l'opérateur a été chargé de la prestation de service universel, d'un rapport présentant un état des lieux détaillé de son réseau fixe. Je précise que lorsque j'ai rédigé cet alinéa, j'ai hésité quant à la détermination du niveau de précision de ce rapport. La proposition de loi d'origine visait la commune, ce qui n'était pas réaliste. Je vous propose ici de retenir l'échelle de l'arrondissement, mais j'aurais pu tout aussi bien choisir celle du canton, tel que redécoupé récemment. Je suis ouvert à la discussion sur ce point d'ici à l'examen du texte en séance publique. Quoiqu'il en soit, la publication d'un tel rapport est indispensable pour nous permettre de connaître l'état du réseau.

Le second alinéa prévoit que les collectivités territoriales pourront obtenir, à leur demande, tout ou partie de ce rapport, sous réserve que la divulgation des informations qu'il contient ne porte pas atteinte au secret des affaires, au secret commercial ou au secret statistique. J'ai ainsi retenu la rédaction proposée par le Gouvernement dans le projet de loi relatif à la transition énergétique et à la croissance verte s'agissant de la publication des données énergétiques.

*La Commission adopte l'amendement, et l'article 8 est ainsi rédigé.*

#### *Article 8 bis*

(article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques)

### **Renforcement des sanctions applicables à l'encontre de l'opérateur en charge du service universel défaillant**

#### **I. ÉTAT DU DROIT**

Le pouvoir de sanction de l'ARCEP, défini à l'article L. 36-11 du CPCE, lui permet de prendre des mesures à l'encontre des exploitants de réseaux ou des

fournisseurs de services de communications électroniques en cas de manquement aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent leur activité, ou aux décisions prises pour en assurer la mise en œuvre. Si l'ARCEP peut se saisir d'office, cette compétence peut également être exercée « à la demande du ministre chargé des communications électroniques, d'une organisation professionnelle, d'une association agréée d'utilisateurs ou d'une personne physique ou morale concernée ».

En premier lieu, votre rapporteur tient à rappeler que l'ARCEP s'est vu privée durant plusieurs mois de son pouvoir de sanction. À ce sujet, il se permet de citer le rapport de son collègue M. Christophe Castaner : « *Par sa décision n° 2013-331 QPC en date du 5 juillet 2013, le Conseil constitutionnel a, sur renvoi du Conseil d'État, déclaré non conformes à la Constitution les douze premiers alinéas de l'article L. 36-11, aux motifs « que, selon le premier alinéa de l'article L. 132 du code des postes et des communications électroniques, les services de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes sont placés sous l'autorité du président de l'Autorité ; que, selon l'article D. 292 du même code, le directeur général est nommé par le président de l'Autorité, est placé sous son autorité et assiste aux délibérations de l'Autorité ; que, par suite et alors même que la décision de mise en demeure relève du directeur général, les dispositions des douze premiers alinéas de l'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques, qui n'assurent pas la séparation au sein de l'Autorité entre, d'une part, les fonctions de poursuite et d'instruction des éventuels manquements et, d'autre part, les fonctions de jugement des mêmes manquements, méconnaissent le principe d'impartialité ». C'est donc sur le fondement des principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions que le Conseil constitutionnel a privé le régulateur de tout pouvoir de sanction, le privant ainsi des capacités de jouer son rôle : en effet, selon le régulateur, se sentant à l'abri de sanctions, certains opérateurs ont rechigné à coopérer avec lui, voire ont clairement agi au mépris des règles régissant le secteur des communications électroniques. Le régulateur n'était ainsi même plus en mesure de brandir la menace de prononcer l'une des sanctions prévues par le code des postes et des communications électroniques (...).*

*La jurisprudence constitutionnelle, qui exige ainsi la séparation des fonctions de poursuite et de jugement au sein des autorités administratives indépendantes, n'impose pas un modèle particulier d'organisation particulier. Trois solutions différentes ont été envisagées :*

*– le modèle de la séparation fonctionnelle avec un directeur des services d'instruction nommé par le ministre, ce qui est incompatible avec le droit européen des communications électroniques ;*

*– le modèle de la séparation organique avec un comité des sanctions distinct du collège de l'Autorité, en vigueur à l'Autorité des marchés financiers, à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution ou encore à l'Autorité de régulation des jeux en ligne ;*

*– le modèle de la séparation fonctionnelle avec une scission du collège de régulation en deux sous-collèges distincts dans le cas d'une procédure de sanction, mis en œuvre à la Commission nationale de l'informatique et des libertés par l'article 8 de la loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.*

*C'est ce dernier modèle qui a été retenu : une formation composée de quatre membres du collège, dont le président de l'Autorité, adopte les décisions en matière de mise en demeure, d'instruction, de règlement des différends et d'enquête, et une formation composée des trois autres membres du collège adopte les décisions de sanction. »*

Ainsi, l'ordonnance n° 2014-329 du 12 mars 2014 relative à l'économie numérique, prise sur le fondement du 5° de l'article 1er de la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises, a permis le rétablissement du pouvoir de sanction du régulateur. Ce point est particulièrement important, plusieurs personnes auditionnées ayant confié à votre rapporteur que le relâchement d'Orange s'agissant de l'entretien de son réseau s'expliquait en partie par une impression d'impunité.

En deuxième lieu, votre rapporteur tient à rappeler les différentes sanctions auxquelles peuvent être soumis les opérateurs ou fournisseurs défaillants. Après une mise en demeure et au terme d'une procédure contradictoire, le régulateur peut prononcer les sanctions suivantes :

– la suspension totale ou partielle, pour un mois au plus, du droit d'établir un réseau de communications électroniques ou de fournir un service de communications électroniques, ou le retrait de ce droit, dans la limite de trois ans ;

– la suspension totale ou partielle, pour un mois au plus, la réduction de la durée, dans la limite d'une année, ou le retrait de la décision d'attribution ou d'assignation prise en application des articles L. 42-1 ou L. 44. La formation restreinte peut notamment retirer les droits d'utilisation sur une partie de la zone géographique sur laquelle porte la décision, une partie des fréquences ou bandes de fréquences préfixes, numéros ou blocs de numéros attribués ou assignés, ou une partie de la durée restant à courir de la décision ;

– une sanction pécuniaire dont le montant est proportionné à la gravité du manquement et aux avantages qui en sont tirés, sans pouvoir excéder 3 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos, taux porté à 5 % en cas de nouvelle violation de la même obligation. À défaut d'activité permettant de déterminer ce plafond, le montant de la sanction ne peut excéder 150 000 €, porté à 375 000 € en cas de nouvelle violation de la même obligation ;

– une sanction pécuniaire dont le montant est proportionné à la gravité du manquement apprécié notamment au regard du nombre d'habitants ou de kilomètres carrés non couverts ou de sites non couverts, sans pouvoir excéder un plafond fixé à 65 € par habitant non couvert ou 1 500 € par kilomètre carré non

couvert ou 40 000 € par site non ouvert lorsque la personne en cause ne s'est pas conformée à une mise en demeure portant sur le respect d'obligations de couverture de la population prévues par l'autorisation d'utilisation de fréquences qui lui a été attribuée ;

– la suspension ou l'arrêt de la commercialisation d'un service jusqu'à la mise en œuvre effective de ces obligations lorsque la personne en cause ne s'est pas conformée à une mise en demeure portant sur le respect d'obligations imposées en application de l'article L. 38.

Malgré un arsenal de sanctions assez conséquent, l'ARCEP n'est pas en mesure de sanctionner spécifiquement un opérateur en charge du service universel qui se montrerait défaillant.

## **II. DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE RAPPORTEUR**

Au terme d'un long travail, votre rapporteur a proposé à la commission l'adoption d'un nouveau régime de sanction. Un nouvel article a ainsi été introduit, modifiant l'article L. 36-11 du CPCE sur deux points.

Premièrement, il est proposé de conférer au maire la possibilité de saisir l'ARCEP en vue du déclenchement d'une procédure de sanction. Il paraît en effet surprenant que cette possibilité soit ouverte à toute une série de personnes, mais pas aux élus locaux. Par ailleurs, la possibilité pour le maire de saisir l'ARCEP en la matière apparaît cohérente d'une part avec la création d'un pouvoir de substitution en cas de défaillance de l'opérateur en matière d'entretien, et d'autre part avec la création d'une sanction traitant spécifiquement des défaillances en matière de fourniture du service universel au deuxième alinéa. Cette évolution correspond également aux recommandations du Conseil d'État, qui indique dans son avis que *« les maires pourraient se voir reconnaître le pouvoir d'alerter l'ARCEP pour que cette dernière déclenche les enquêtes nécessaires comme elle l'a fait en mai 2014 »*.

Deuxièmement, le III de l'article L. 36-11 est complété afin de créer une sanction pécuniaire spécifique à l'encontre d'un opérateur en charge d'une prestation de service universel qui se montrerait défaillant. Cette sanction ne pourra excéder 5 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos, taux porté à 10 % en cas de nouvelle violation de la même obligation. À défaut d'activité permettant de déterminer ce plafond, le montant de la sanction ne peut excéder 150 000 €, porté à 375 000 € en cas de nouvelle violation de la même obligation. Ce dispositif est inspiré des dispositifs prévus aux alinéas 6 et 7 de l'article L. 36-11, ce dernier prévoyant une sanction spécifique pour les opérateurs défaillants en matière de couverture mobile.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CE11 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Au terme d'une longue réflexion et à la suite des auditions que j'ai menées, je vous propose l'adoption d'un nouveau régime de sanction. Il est ainsi proposé de modifier l'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques sur deux points.

Premièrement, il est proposé de conférer au maire la possibilité de saisir l'ARCEP en vue du déclenchement d'une procédure de sanction. Il paraît en effet surprenant que cette possibilité soit ouverte à toute une série de personnes, mais pas aux élus locaux. Par ailleurs, la possibilité pour le maire de saisir l'ARCEP en la matière apparaît cohérente, d'une part, avec la création d'un pouvoir de substitution en cas de défaillance de l'opérateur en matière d'entretien, et d'autre part, avec la création d'une sanction traitant spécifiquement des défaillances en matière de fourniture du service universel au deuxième alinéa. Cette évolution correspond également aux recommandations du Conseil d'État, qui indique dans son avis que « les maires pourraient se voir reconnaître le pouvoir d'alerter l'ARCEP pour que cette dernière déclenche les enquêtes nécessaires comme elle l'a fait en mai 2014 ».

Deuxièmement, le III de l'article L. 36-11 est complété afin de créer une sanction pécuniaire spécifique à l'encontre d'un opérateur chargé de fournir une prestation de service universel qui se montrerait défaillant. Cette sanction ne pourra excéder 5 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos, taux porté à 10 % en cas de nouvelle violation de la même obligation. À défaut d'activité permettant de déterminer ce plafond, le montant de la sanction ne pourra excéder 150 000 euros, plafond qui sera porté à 375 000 euros en cas de nouvelle violation de la même obligation. Cette sanction est inspirée des dispositifs prévus à l'article L. 36-11, ce dernier prévoyant une sanction spécifique pour les opérateurs défaillants en matière de couverture mobile.

*La Commission adopte l'amendement.*

#### *Article 9*

#### **Gage financier**

De manière classique pour une proposition de loi, l'article 9 prévoit que les charges supplémentaires pour l'État qui pourraient apparaître du fait de la mise en application de la présente proposition de loi seraient compensées par la création d'une taxe additionnelle aux droits de consommation sur les tabacs manufacturés, prévus par les articles 575 et 575 A du code général des impôts.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article sans modification.*

\*

*Puis elle adopte à l'unanimité l'ensemble de la proposition de loi modifiée.*



## TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p align="center"><b>Code des postes et des communications électroniques</b></p> <p><i>Livre II : Les communications électroniques</i> <i>Titre Ier : Dispositions générales</i> <i>Chapitre Ier : Définitions et principes</i></p> <p>Art. L. 32. – 1° Communications électroniques.</p> <p>(...)</p> <p>Art. L. 35. – Les obligations de service public sont assurées dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité. Elles comprennent :</p> <p>a) Le service universel des communications électroniques défini, fourni et financé dans les conditions fixées aux articles L. 35-1 à L. 35-4 ;</p> <p>b) Les services complémentaires au service universel des communications électroniques offerts dans les conditions fixées à l'article L. 35-5 ;</p>	<p align="center"><b>Article 1</b></p> <p>Avant l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques, il est inséré un article L. 31-1 ainsi rédigé :</p> <p align="center">« Art. L. 31-1. Toute personne résidant sur le territoire national bénéficie d'un droit d'accès au service de communications électroniques. »</p> <p align="center"><b>Article 2</b></p> <p>Après l'article L. 45-9 du code des postes et des communications électroniques, il est inséré un article L. 45-9-1 ainsi rédigé :</p>	<p align="center">CHAPITRE I<sup>ER</sup></p> <p align="center"><b><u>Entretien des abords des réseaux de communications électroniques ouverts au public assurant des services fixes</u></b></p> <p align="center">amendement CE12</p> <p align="center"><b>Article 1</b></p> <p align="center"><b>Supprimé</b></p> <p align="center">amendement CE3</p> <p align="center"><b>Article 2</b></p> <p align="center"><u>L'article L. 35 du code des postes et des communications électroniques est complété par un alinéa ainsi rédigé :</u></p>

## Dispositions en vigueur

c) Les missions d'intérêt général dans le domaine des communications électroniques, en matière de défense et de sécurité, de recherche publique et d'enseignement supérieur, assurées dans les conditions fixées à l'article L. 35-6.

## Texte de la proposition de loi

~~« Art. L. 45-9-1. Tous les ouvrages destinés à transmettre des communications électroniques ou non, relais de téléphonie mobile, réseaux filaires aériens, réseaux souterrains, boîtiers de raccordement, dès lors qu'ils servent à la population, suivant les règles de contractualisation propres à l'opérateur, sont considérés d'utilité publique. »~~

### Article 3

Après l'article L. 45-9 du code des postes et des communications électroniques, il est inséré un article L. 45-9-2 ainsi rédigé :

~~« Art. L. 45-9-2. Les opérateurs sont responsables, au sens civil et pénal, des ouvrages, dont ils ont la charge, et des dégâts que ces derniers pourraient occasionner. Les entretiens préventifs et curatifs, également des abords des ouvrages, sont à la charge de l'opérateur.~~

~~« L'entretien préventif des abords, tels que le débroussaillage, la coupe d'herbe, l'élagage et l'abattage peuvent être accomplis par le propriétaire du terrain sur lequel reposent les ouvrages ou le riverain. Dans ce cas, ils seront tenus pour responsables des dégâts éventuellement causés aux ouvrages.~~

~~« La déclaration d'utilité publique d'un réseau de télécommunication confère le droit, à l'opérateur propriétaire des ouvrages, de couper les arbres et branches d'arbres qui, se trouvant à proximité des conducteurs aériens, gênent leur pose ou pourraient, par leur mouvement ou leur chute, occasionner une rupture du service ou des avaries aux ouvrages.~~

~~« Les opérateurs ont la légitimité d'employer tous moyens appropriés afin~~

## Texte adopté par la Commission

« En vue de garantir la permanence, la qualité et la disponibilité des réseaux et du service, l'entretien des réseaux assurant des services fixes de communications électroniques ouverts au public et de leurs abords est d'utilité publique. »

### amendement CE8

### Article 3

La section 1 du chapitre III du titre II du livre II du code des postes et des communications électroniques est ainsi modifiée :

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p><i>LIVRE II : Les communications électroniques</i></p> <p><i>TITRE II : Ressources et police</i></p> <p><i>Chapitre III : Droits de passage et servitudes.</i></p> <p><i>Section 1 : Occupation du domaine public et servitudes sur les propriétés privées.</i></p> <p><i>Art. L. 47.</i> – Les exploitants de réseaux ouverts au public peuvent occuper le domaine public routier, en y implantant des ouvrages dans la mesure où cette occupation n'est pas incompatible avec son affectation.</p> <p>Les travaux nécessaires à l'établissement et à l'entretien des réseaux sont effectués conformément aux règlements de voirie, et notamment aux dispositions de l'article L. 115-1 du code de la voirie routière.</p> <p>L'occupation du domaine routier fait l'objet d'une permission de voirie, délivrée par l'autorité compétente, suivant la nature de la voie empruntée, dans les conditions fixées par le code de la voirie routière. La permission peut préciser les prescriptions d'implantation et d'exploitation nécessaires à la circulation publique et à la conservation de la voirie.</p>	<p><del>d'assurer la continuité de service et la protection des ouvrages.</del></p> <p><del>« Les propriétaires et riverains doivent tout mettre en œuvre, afin de permettre aux agents, mandatés par les opérateurs propriétaires des ouvrages, l'accès aux abords des ouvrages.</del></p> <p><del>« Toute action volontaire visant à empêcher le bon déroulement des travaux d'entretien est passible d'un an d'emprisonnement et de 3750 euros d'amende.</del></p> <p><del>« Sans entretien, la collectivité territoriale, après mise en demeure de l'opérateur propriétaire des ouvrages, peut entreprendre toute action qu'elle jugera utile et nécessaire afin de maintenir et garantir le service de télécommunication. »</del></p>	<p><u>A (nouveau).</u> – <u>L'article L. 47 est ainsi modifié :</u></p> <p><u>1° Au deuxième alinéa, après le mot : « réseaux », sont insérés les mots : « et de leurs abords, » ;</u></p>

## Dispositions en vigueur

L'autorité mentionnée à l'alinéa précédent doit prendre toutes dispositions utiles pour permettre l'accomplissement de l'obligation d'assurer le service universel des communications électroniques. Elle ne peut faire obstacle au droit de passage des exploitants de réseaux ouverts au public qu'en vue d'assurer, dans les limites de ses compétences, le respect des exigences essentielles, la protection de l'environnement et le respect des règles d'urbanisme.

Lorsqu'il est constaté que le droit de passage de l'opérateur peut être assuré, dans des conditions équivalentes à celles qui résulteraient d'une occupation autorisée, par l'utilisation des installations existantes d'un autre occupant du domaine public et que cette utilisation ne compromettrait pas la mission propre de service public de cet occupant, l'autorité mentionnée au premier alinéa peut inviter les deux parties à se rapprocher pour convenir des conditions techniques et financières d'une utilisation partagée des installations en cause. Dans ce cas, et sauf accord contraire, le propriétaire des installations accueillant l'opérateur autorisé assume, dans la limite du contrat conclu entre les parties, l'entretien des infrastructures et des équipements qui empruntent ses installations et qui sont placés sous sa responsabilité, moyennant paiement d'une contribution négociée avec l'opérateur. En cas de litige entre opérateurs, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes peut être saisie, dans les conditions fixées à l'article L. 36-8.

La permission de voirie ne peut contenir des dispositions relatives aux conditions commerciales de l'exploitation. Elle donne lieu à versement de redevances dues à la collectivité publique concernée pour l'occupation de son domaine public dans le respect du principe d'égalité entre tous les opérateurs.

L'autorité mentionnée au troisième alinéa se prononce dans un délai de deux mois sur les demandes de

## Texte de la proposition de loi

## Texte adopté par la Commission

2° À la deuxième phrase du cinquième alinéa, après le mot : « équipements », sont insérés les mots : « , y compris de leurs abords » ;

## Dispositions en vigueur

permission de voirie.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du présent article et notamment le montant maximum de la redevance mentionnée à l'alinéa ci-dessus.

*Art. L. 48.* – La servitude mentionnée à l'article L. 45-9 est instituée en vue de permettre l'installation et l'exploitation des équipements du réseau, y compris les équipements des réseaux à très haut débit fixes et mobiles :

*a)* Sur et dans les parties des immeubles collectifs et des lotissements affectées à un usage commun, y compris celles pouvant accueillir des installations ou équipements radioélectriques ;

*b)* Sur le sol et dans le sous-sol des propriétés non bâties, y compris celles pouvant accueillir des installations ou équipements radioélectriques ;

*c)* Au-dessus des propriétés privées dans la mesure où l'exploitant se borne à utiliser l'installation d'un tiers bénéficiant de servitudes sans compromettre, le cas échéant, la mission propre de service public confiée à ce tiers.

La mise en oeuvre de la servitude est subordonnée à une autorisation délivrée au nom de l'Etat par le maire après que les propriétaires ou, en cas de copropriété, le syndicat représenté par le syndic ont été informés des motifs qui

## Texte de la proposition de loi

## Texte adopté par la Commission

B (nouveau). – L'article L. 48 est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est ainsi modifié :

*a)* Les mots : « et l'exploitation » sont remplacés par les mots : « , l'exploitation et l'entretien » ;

*b)* Sont ajoutés les mots : « , ainsi que pour permettre les opérations d'entretien des abords des réseaux assurant des services fixes de communications électroniques, telles que le débroussaillage, la coupe d'herbe, l'élagage et l'abattage » ;

**Dispositions en vigueur**

justifie l'institution de la servitude et le choix de son emplacement, et mis à même, dans un délai qui ne peut pas être inférieur à trois mois, de présenter leurs observations sur le projet. Les travaux ne peuvent commencer avant l'expiration de ce délai. En cas de contestation, les modalités de mise en oeuvre de la servitude sont fixées par le président du tribunal de grande instance.

Lorsqu'il est constaté que la servitude de l'opérateur sur une propriété privée peut être assurée, dans des conditions équivalentes à celles qui résulteraient du bénéfice de cette servitude, par l'utilisation de l'installation existante d'un autre bénéficiaire de servitude sur la propriété concernée et que cette utilisation ne compromettrait pas, le cas échéant, la mission propre de service public du bénéficiaire de la servitude, l'autorité concernée mentionnée à l'alinéa précédent peut inviter les deux parties à se rapprocher pour convenir des conditions techniques et financières d'une utilisation partagée des installations en cause. Dans ce cas, et sauf accord contraire, le propriétaire des installations accueillant l'opérateur autorisé assume, dans la limite du contrat conclu entre les parties, l'entretien des infrastructures et des équipements qui empruntent ses installations et qui sont placés sous sa responsabilité, moyennant paiement d'une contribution négociée avec l'opérateur. En cas de litige entre opérateurs, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes peut être saisie, dans les conditions fixées à l'article L. 36-8. Dès lors qu'elle résulte du partage d'une installation déjà autorisée au titre d'une autre servitude et qu'elle n'accroît pas l'atteinte portée à la propriété privée, la servitude prévue à l'article L. 45-9 est exonérée de la procédure prévue au cinquième alinéa. Elle fait l'objet d'une indemnisation dans les conditions prévues au neuvième alinéa.

L'installation des ouvrages prévus au premier alinéa ne peut faire obstacle au droit des propriétaires ou copropriétaires de démolir, réparer,

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la Commission**

## Dispositions en vigueur

modifier ou clore leur propriété. Toutefois, les propriétaires ou copropriétaires doivent, au moins trois mois avant d'entreprendre des travaux de nature à affecter les ouvrages, prévenir le bénéficiaire de la servitude.

Lorsque, pour l'étude, la réalisation et l'exploitation des installations, l'introduction des agents des exploitants autorisés dans les propriétés privées définies au premier alinéa est nécessaire, elle est, à défaut d'accord amiable, autorisée par le président du tribunal de grande instance, statuant comme en matière de référé, qui s'assure que la présence des agents est nécessaire.

Le bénéficiaire de la servitude est responsable de tous les dommages qui trouvent leur origine dans les équipements du réseau. Il est tenu d'indemniser l'ensemble des préjudices directs et certains causés tant par les travaux d'installation et d'entretien que par l'existence ou le fonctionnement des ouvrages. A défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée par la juridiction de l'expropriation saisie par la partie la plus diligente.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article.

## Texte de la proposition de loi

## Texte adopté par la Commission

2° Le huitième alinéa est ainsi modifié :

*a)* Le début est ainsi rédigé : « Lorsque, pour l'étude, la réalisation, l'exploitation et l'entretien des installations ou pour les opérations d'entretien mentionnées au premier alinéa, l'introduction (...le reste sans changement.) » ;

*b)* Le mot : « premier » est remplacé par le mot : « même » ;

*c)* Après le mot : « amiable », sont insérés les mots : « ou de convention conclue entre le propriétaire et l'exploitant » ;

*C (nouveau).* – L'article L. 50 est ainsi rétabli :

*« Art. L. 50.* – Les exploitants de réseaux assurant des services fixes de communications électroniques ouverts au public peuvent, à leurs frais et dans le cadre des opérations d'installation ou d'entretien des équipements des réseaux et de leurs abords, procéder à la coupe

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

d'arbres ou d'arbustes et de leurs branches, afin de faciliter la pose de ces équipements ou de prévenir leur endommagement et l'interruption du service. Sur le domaine public, les modalités de réalisation des coupes sont prévues par la convention prévue au premier alinéa de l'article L. 46 ou par la permission de voirie prévue au troisième alinéa de l'article L. 47. Sur les propriétés privées, l'introduction des agents des exploitants en vue de procéder à la coupe d'arbres ou d'arbustes et de leurs branches s'effectue selon les modalités prévues au huitième alinéa de l'article L. 48.

« Les opérations d'entretien des abords des réseaux mentionnées au premier alinéa du présent article, telles que le débroussaillage, la coupe d'herbe, l'élagage et l'abatage, peuvent être accomplies, pour le compte du bénéficiaire de la servitude régie par l'article L. 48 et après avoir recueilli son accord, par le propriétaire du terrain, le fermier ou leurs représentants, que la propriété soit riveraine ou non du domaine public.

« Sans préjudice des procédures prévues aux articles L. 2212-2-2 du code général des collectivités territoriales et L. 114-2 du code de la voirie routière et de la procédure mise en oeuvre au titre de l'article L. 161-5 du code rural et de la pêche maritime, si l'exploitant d'un réseau assurant des services fixes de communications électroniques ouverts au public n'assure pas l'entretien des abords des équipements du réseau dans des conditions permettant de prévenir leur endommagement ou les risques d'interruption du service, le maire peut, au nom de l'État, après mise en demeure restée infructueuse durant un délai d'un mois et après information du propriétaire concerné, faire procéder lui-même à ces opérations aux frais de l'exploitant, dans le respect des règles régissant les interventions des exploitants. »

**amendement CE9**

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

Article 4

Après l'article L. 45-9 du code des postes et des communications électroniques, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art. L. 45-9-3. — Une procédure fixant les modalités d'entretien et les fréquences d'intervention est définie par un décret. »

Article 5

Après l'article L. 45-9 du code des postes et des communications électroniques, il est inséré un article L. 45-9-4 ainsi rédigé :

« Art. L. 45-9-4. — Les coûts générés par l'entretien préventif et curatif, la modernisation et le renouvellement des ouvrages doivent être supportés par l'opérateur propriétaire des ouvrages.

« Cependant, l'opérateur peut répercuter une partie proportionnelle de ces coûts aux différents opérateurs utilisant le réseau.

« Le refus de s'acquitter des sommes demandées par l'opérateur propriétaire des ouvrages peut entraîner, après mise en demeure, l'interdiction d'utilisation des ouvrages par l'opérateur ne voulant pas honorer la partie proportionnelle qui lui incombe. »

Article 6

Après l'article L. 45-9 du code des postes et des communications électroniques, il est inséré un article L. 45-9-5 ainsi rédigé :

« Art. L. 45-9-5. — Tout nouvel ouvrage donnera lieu à une servitude contractualisée entre l'opérateur propriétaire de l'ouvrage et les différents propriétaires, syndic, ou collectivités territoriales gérant les sols ou les biens, sur lesquels seront

Article 4

Supprimé

amendement CE4

Article 5

Supprimé

amendement CE5

Article 6

Supprimé

amendement CE6

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

~~implantés les ouvrages.~~

~~« Les articles précédemment énoncés seront applicables à tout nouvel ouvrage. »~~

Article 7

~~Après l'article L. 45-9 du code des postes et des communications électroniques, il est inséré un article L. 45-9-6 ainsi rédigé :~~

~~« Art. L. 45-9-6. — Aucune modification juridique des opérateurs propriétaires des ouvrages ne pourra dédouaner le propriétaire des ouvrages de son entretien. »~~

Article 8

~~Après l'article L. 45-9 du code des postes et des communications électroniques, il est inséré un article L. 45-9-7 ainsi rédigé :~~

~~« Art. L. 45-9-7. — L'opérateur chargé de l'entretien, de la modernisation et du renouvellement des réseaux et ouvrages destinés à transmettre des communications téléphoniques ou non, élabore et transmet chaque année à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes un rapport présentant l'état des lieux exhaustif du réseau dont il a la charge. Cet état des lieux est notamment mis à jour sur la base des relevés d'intervention effectués suite au traitement des signalements des usagers.~~

Article 7

Supprimé

amendement CE7

CHAPITRE II

**Entretien des abords des réseaux de communications électroniques ouverts au public assurant des services fixes**

amendement CE13

Article 8

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

~~«Ce rapport comprend notamment une cartographie à l'échelle communale de l'état du réseau, ainsi qu'une programmation prévisionnelle indiquant la nature des travaux d'entretien, de modernisation et de renouvellement envisagés.~~

~~«L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes met à disposition du public et des collectivités territoriales l'intégralité du rapport présentant l'état des lieux exhaustif du réseau et des ouvrages destinés à transmettre des communications téléphoniques ou non.»~~

LIVRE II : Les communications électroniques

TITRE 1er : Dispositions générales

Chapitre III : Les obligations de service public.

Le chapitre III du titre I<sup>er</sup> du livre II du code des postes et des communications électroniques est complété par un article L. 35-7 ainsi établi :

« Art. L. 35-7. – Au plus tard trois mois avant l'expiration de la période pour laquelle elle a été chargée, en application de l'article L. 35-2, de fournir la composante du service universel prévue au 1<sup>o</sup> de l'article L. 35-1, toute personne désignée dans le cadre de la procédure prévue aux deuxième ou troisième alinéas de l'article L. 35-2 remet à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes un rapport présentant un état des lieux détaillé de son réseau fixe. Ce rapport comporte une analyse, à l'échelle de l'arrondissement, de l'état du réseau lorsque ne sont pas remplies les obligations, notamment de qualité, prévues par le cahier des charges mentionné à l'avant-dernier alinéa du même article L. 35-2.

« Sauf si leur divulgation est susceptible de porter atteinte au secret des affaires, au secret commercial ou statistique, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes peut communiquer aux collectivités territoriales et à leurs groupements concernés, à leur demande, tout ou partie de ce rapport. »

**amendement CE10**

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

**Article 8 bis (nouveau)**

L'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques est ainsi modifié :

1° À la première phrase du premier alinéa, après la deuxième occurrence du mot : « électroniques, », sont insérés les mots : « d'un maire, » ;

2° Après le sixième alinéa du III, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« – une sanction pécuniaire dont le montant est proportionné à la gravité du manquement et aux avantages qui en sont tirés, sans pouvoir excéder 5 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos, taux porté à 10 % en cas de nouvelle violation de la même obligation lorsqu'une personne chargée, en application de l'article L. 35-2, de fournir des prestations de service universel ne s'est pas conformée à une mise en demeure portant sur le respect d'obligations pesant sur elle à ce titre. À défaut d'activité permettant de déterminer ce plafond, le montant de la sanction ne peut excéder 150 000 € porté à 375 000 € en cas de nouvelle violation de la même obligation. »

**amendement CE11**

**Article 9**

Les charges pour l'État sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

**Article 9**

*(Sans modification)*

## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (AVICCA)**

– M. Patrick Vuitton, délégué général

### **Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)**

– M. Sébastien Soriano, président

– M. Benoit Loutrel, directeur général

– M. François Philippeau, conseiller du Président

– M. Stéphane Lhermitte, directeur des affaires économiques et de la prospective

### **Cabinet de Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique**

– M. Christian Guénod, conseiller

– Mme Angélique Rocher-Bedjoudjou, cheffe du bureau de la réglementation des communications électroniques

### **ERDF**

– M. Pierre Guelman, directeur des affaires publiques

– M. Michel Cordonnier, chef de service, direction technique. département expertise, matériels et relations fournisseurs

– M. Jean-Marie Leprince, expert risque électrique

### **Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)**

– M. Jean-Luc Sallaberry, chef du département numérique

### **Groupe Orange**

– M. Laurentino Lavezzi, directeur des affaires publiques

– Mme Florence Chinaud, directrice des relations institutionnelles



**ANNEXE :**  
**EXTRAIT DU REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS DU CONSEIL D'ÉTAT**  
**SUR LA PROPOSITION DE LOI RELATIVE À L'ENTRETIEN**  
**ET AU RENOUVELLEMENT DU RÉSEAU DES LIGNES**  
**TÉLÉPHONIQUES**



CONSEIL D'ETAT  
Section des travaux publics

N° 389865

M. TIBERGHIEU,  
Rapporteur

EXTRAIT DU REGISTRE  
DES DÉLIBÉRATIONS

Séance du 9 avril 2015

**PROPOSITION DE LOI**  
**relative à l'entretien et au renouvellement**  
**du réseau des lignes téléphoniques**

Saisi sur le fondement du cinquième alinéa de l'article 39 de la Constitution de la proposition de loi n° 2467, relative à l'entretien et au renouvellement du réseau des lignes téléphoniques, présentée par M. André Chassaigne, M. François Asensi, M. Alain Bocquet, Mme Marie-George Buffet, M. Patrice Carvalho, M. Gaby Charroux, M. Marc Dolez, Mme Jacqueline Fraysse et M. Nicolas Sansu, le Conseil d'Etat, après avoir examiné les articles de la proposition, a formulé les observations et suggestions qui suivent.

**I - Sur l'article 1<sup>er</sup>**

L'objectif visé par cet article est de reconnaître à toute personne résidant sur le territoire national « un droit d'accès au service de communications électroniques », étant rappelé que ces services sont définis au 6° de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques (CPCE).

Le 2° du 1 de l'article L. 32-1 du CPCE dispose déjà que « *Le maintien et le développement du service public des communications électroniques défini au chapitre III, qui comprend notamment le droit de chacun au bénéfice du service universel des communications électroniques, sont garantis* ». De même, l'article L. 35-1 du même code prévoit que « *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. (...) 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 (...)* ».

Dans la mesure où les auteurs de la proposition de loi entendent simplement rappeler le droit pour chacun d'accéder au service universel tel qu'il est défini ci-dessus, l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi n'a pas semblé nécessaire au Conseil d'Etat.

Au surplus, l'article 1<sup>er</sup>, s'il était maintenu en l'état, pourrait, rapproché des articles ci-dessus, créer un risque d'ambiguïté quant à la portée et au contenu du service universel.

**II - Sur l'article 2**

Cet article a pour objet de reconnaître aux ouvrages destinés à assurer les communications électroniques un caractère d'utilité publique.

Sa rédaction pourrait être revue sur deux points.

En premier lieu, l'utilisation de la notion d'« ouvrages » ne semble pas la plus appropriée pour atteindre l'objectif poursuivi et il serait préférable de se référer à la notion, plus englobante, plus précise quant à son contenu et plus sûre, de « réseau de communications électroniques » et de « réseau ouvert au public » tels qu'ils sont définis aux 2° et 3° de l'article L. 32 du CPCE.

En deuxième lieu, il n'est pas certain que l'énumération des éléments constituant ces ouvrages soit exhaustive et la présence, dans cette énumération, des relais de téléphonie mobile introduit une insécurité sur le champ couvert par la proposition de loi car les relais de téléphonie mobile appartiennent aux réseaux radioélectriques définis au 11° de l'article L. 32 susmentionné. Dans la mesure où les auteurs de la proposition de loi entendent ne viser que les réseaux assurant des services fixes de communications électroniques ouverts au public, la rédaction pourrait être simplifiée de la manière suivante :

*« L'entretien des réseaux assurant des services fixes de communications électroniques ouverts au public et de leurs abords est, en vue de garantir la permanence, la qualité et la disponibilité des réseaux et du service, d'utilité publique ».*

Le Conseil d'Etat a en effet estimé nécessaire de maintenir cette disposition dans la mesure où elle justifie par un motif d'intérêt général explicite et incontestable les atteintes au droit de propriété prévues à l'article 3, examiné ci-après.

### III - Sur l'article 3

Cet article a pour objet de renforcer les obligations d'entretien pesant sur les opérateurs du service universel.

1 - Le Conseil d'Etat a tout d'abord relevé que ces obligations sont déjà prévues par différentes dispositions du CPCE.

En premier lieu, tous les opérateurs exploitant des réseaux ouverts au public sont, en vertu du 1 de l'article L. 33-1 du CPCE, déjà soumis au respect de règles portant sur « a) Les conditions de permanence, de qualité, de disponibilité, de sécurité et d'intégrité du réseau et du service qui incluent des obligations de notification à l'autorité compétente des atteintes à la sécurité ou à l'intégrité des réseaux et services ». Ces règles peuvent, en vertu du 1° de l'article L. 36-6 du même code, être précisées par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), qui est également chargée d'en contrôler le respect et de sanctionner les manquements à ces obligations en vertu du 3° de l'article L. 36-7. En vertu des dispositions de l'article D. 98-4 du CPCE relatives aux « Règles portant sur les conditions de permanence, de qualité et de disponibilité du réseau et du service », « (...) L'opérateur doit prendre les dispositions nécessaires pour assurer de manière permanente et continue l'exploitation du réseau et des services de communications électroniques et pour qu'il soit remédié aux effets de la défaillance du système dégradant la qualité du service pour l'ensemble ou une partie des clients, dans les délais les plus brefs. Il prend toutes les mesures de nature à garantir un accès ininterrompu aux services d'urgence. (...) L'opérateur met en œuvre les équipements et les procédures nécessaires, afin que les objectifs de qualité de service demeurent au niveau prévu par les normes en vigueur en particulier au sein de l'UIT et de l'ETSI, notamment pour ce qui concerne les taux de disponibilité et les taux d'erreur de bout en bout. L'opérateur mesure la valeur des indicateurs de qualité de service définis par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes dans les conditions prévues par l'article L. 36-6. L'Autorité peut demander la certification des méthodes de mesure de la qualité de service. Les modalités de mise à disposition du public du résultat de ces mesures sont fixées par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes dans les mêmes conditions. »

En second lieu, selon les dispositions de l'article L. 35 du CPCE, « Les obligations de service public sont assurées dans le respect des principes d'égalité de continuité et d'adaptabilité » et, selon les dispositions de l'article L. 35-1 du même code citées ci-dessus, « Le service universel des

*communications électroniques fournis à tous : 1° Un raccordement à un réseau fixe ouvert au public et un service téléphonique de qualité à un prix abordable* ». En outre, selon les dispositions de l'article L. 35-2 du CPCE, un cahier des charges définit les conditions techniques et tarifaires de la fourniture des composants du service universel tandis que le dernier alinéa de cet article prévoit que « Un décret en Conseil d'Etat (...) fixe les conditions dans lesquelles les tarifs du service universel et sa qualité sont contrôlés (...) ». L'article R. 20-30 du CPCE dispose à cet égard que « Tout opérateur chargé de fournir la composante du service universel mentionnée au 3° de l'article L. 35-1 ou les composantes ou un des éléments des composantes décrites aux 1° et 2° du même article, en application de l'article L. 35-2, ou un service complémentaire au service universel en application de l'article L. 35-5, assure en permanence la disponibilité de ce service pour l'ensemble des utilisateurs de la zone géographique pour laquelle il a été désigné, dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité » et le II de l'article D. 98-4 du même code que « L'opérateur met en œuvre les équipements et les procédures nécessaires, afin que les objectifs de qualité de service demeurent au niveau prévu par les normes en vigueur en particulier au sein de l'UIT et de l'ETSI, notamment pour ce qui concerne les taux de disponibilité et les taux d'erreur de bout en bout ».

2 - Il en résulte que tous les opérateurs, qu'ils soient ou non chargés du service universel, sont responsables de l'entretien des réseaux qu'ils exploitent et doivent en assumer la charge financière, sans qu'il soit besoin de rappeler cette règle au deuxième alinéa de l'article 3 de la proposition de loi. En outre, l'article L. 48 du CPCE comporte déjà la règle selon laquelle l'opérateur est, pour les travaux effectués sur les propriétés privées grevées de servitudes, « responsable de tous les dommages qui trouvent leur origine dans les équipements du réseau. Il est tenu d'indemniser l'ensemble des préjudices directs et certains causés tant par les travaux d'installation et d'entretien que par l'existence ou le fonctionnement des ouvrages ».

3 - La rédaction du troisième alinéa de l'article 3 de la proposition de loi pourrait être modifiée afin de mieux préciser l'identité de ceux qui pourraient se charger, pour le compte de l'opérateur, de l'entretien du réseau. Sa rédaction pourrait être la suivante : « Les opérations d'entretien des abords des réseaux assurant des services fixes de communications électroniques, telles que le débroussaillage, la coupe d'herbe, l'élagage et l'abatage peuvent être accomplies, pour le compte du bénéficiaire de la servitude régie par l'article L. 48 et après avoir recueilli son accord, par le propriétaire du terrain, le fermier ou leurs représentants, que la propriété soit riveraine ou non du domaine public ».

4 - Le quatrième alinéa de l'article 3 institue au bénéfice de l'exploitant du réseau une servitude lui permettant d'assurer effectivement l'entretien du réseau tant sur le domaine public que sur les propriétés privées.

Le Conseil d'Etat a estimé que son institution répondait à un motif d'intérêt général rappelé à l'article 2 de la proposition de loi et était strictement proportionnée à l'objectif poursuivi.

La portée de cette servitude pourrait être décrite de la manière suivante : « L'exploitant de réseaux assurant des services fixes de communications électroniques ouverts au public peut, dans le cadre des opérations d'installation ou d'entretien des équipements du réseau et de leurs abords, procéder à la coupe des arbres ou arbustes et de leurs branches afin de faciliter la pose de ces équipements ou de prévenir leur endommagement et l'interruption du service ».

En revanche, il conviendrait de compléter la rédaction de cet article pour qu'il soit assorti de garanties suffisantes pour les propriétaires concernés.

Pour les propriétés privées, ces garanties pourraient être définies par un renvoi explicite aux huitième et neuvième alinéas de l'article L. 48 du CPCE.

Pour le domaine public, qui relève d'un régime d'autorisation sous le contrôle du juge administratif, les règles autorisant ces interventions devraient être prévues dans les conventions d'occupation prévues à l'article L. 46 du CPCE et dans les permissions de voirie prévues à l'article L. 47 du même code.

5 - Par contraste avec l'alinéa précédent, le cinquième alinéa, s'il était maintenu dans sa rédaction actuelle (« *Les opérateurs ont la légitimité d'employer tous moyens appropriés afin d'assurer la continuité de service et la protection des ouvrages* »), ne répondrait pas aux exigences constitutionnelles relatives aux atteintes au droit de propriété. Faute de précisions supplémentaires sur la nature des mesures envisagées et sur les garanties offertes aux intéressés, les exigences constitutionnelles tenant en particulier à la nécessité et à la proportionnalité de ces mesures ne seraient pas remplies.

6 - Le sixième alinéa, qui impose aux propriétaires et riverains de tout mettre en œuvre pour permettre aux agents de l'exploitant d'accéder aux abords des ouvrages, n'a pas semblé nécessaire au Conseil d'Etat dans la mesure où cette obligation est déjà prévue au huitième alinéa de l'article L. 48 du CPCE et où la mention des abords aux troisième et quatrième alinéas du présent article de la proposition de loi a nécessairement pour effet d'étendre cette obligation aux abords des équipements et installations du réseau. Il serait en revanche prudent de compléter le premier alinéa de l'article L. 48 du CPCE pour qu'il soit clair que la servitude est instituée non seulement en vue de permettre l'installation et l'exploitation des équipements du réseau, mais aussi leur entretien et celui de leurs abords.

7 - Le septième alinéa vise à instituer des sanctions pénales (emprisonnement d'un an et amende de 3 750 euros) en cas d'action volontaire faisant obstacle au bon déroulement des travaux d'entretien des lignes téléphoniques aériennes.

Le Conseil d'Etat a relevé que des sanctions pénales sont déjà prévues aux articles L. 63 et L. 65 du CPCE, respectivement pour les infractions aux dispositions de la section 1 du chapitre III « *Droits de passage et servitudes* » et pour le fait de compromettre, de quelque manière que ce soit, le fonctionnement d'un réseau ouvert au public, cette dernière disposition prévoyant autant d'amendes d'un montant de 1 500 euros que de câbles concernés.

Les sanctions pénales adéquates existant déjà, la disposition proposée n'a pas semblé nécessaire au Conseil d'Etat.

En outre, l'alinéa proposé soulèverait au regard de la Constitution une question de proportionnalité de la peine envisagée, puisque les articles L. 63 et L. 65 du CPCE se bornent, y compris pour des infractions nettement plus graves, à prévoir respectivement une amende de 3 750 euros et de 1 500 euros par câble endommagé, à l'exclusion de toute peine d'emprisonnement.

8 - Le huitième alinéa vise à permettre aux pouvoirs publics de substituer la commune à l'exploitant défaillant en vue d'assurer l'entretien du réseau sur les propriétés publiques ou privées concernées.

Le Conseil d'Etat a estimé que ce pouvoir devrait être attribué au maire, agent de l'Etat, qui est le mieux placé pour apprécier localement l'insuffisance d'entretien du réseau, le maire intervenant déjà pour instituer les servitudes en vertu de l'article L. 48 du CPCE.

La rédaction de cet alinéa pourrait être la suivante : « *Sans préjudice des procédures prévues aux articles L. 2212-2-2 du code général des collectivités territoriales et L. 114-2 du code de la voirie routière et de la procédure prévue en application de l'article L. 161-5 du code rural et de la pêche maritime, si l'exploitant du réseau n'assure pas l'entretien des abords des équipements du réseau dans des conditions permettant de prévenir les risques d'interruption du service, le maire peut au nom de l'Etat, après mise en demeure restée infructueuse durant un mois et après information du propriétaire concerné, faire procéder lui-même à ces opérations aux frais de l'exploitant, dans le respect des règles régissant les interventions des exploitants* ».

#### **IV - Sur l'article 4**

Cet article a pour objet de déléguer au pouvoir réglementaire le soin de déterminer une procédure permettant de fixer les modalités d'entretien des réseaux assurant des services fixes de communications électroniques ouverts au public par les opérateurs du service universel.

Le Conseil d'Etat a estimé qu'une nouvelle base législative n'était pas nécessaire à cet effet puisque les articles L. 35 et L. 35-2 précités du CPCE (cf III, 1) confient déjà au pouvoir réglementaire le soin de fixer les conditions dans lesquelles la qualité du service universel est contrôlée. Par ailleurs l'article R. 20-30-7 du CPCE prévoit déjà que le cahier des charges des opérateurs chargés du service universel comporte des obligations de qualité de service auxquelles ces opérateurs doivent se conformer.

L'objectif poursuivi pourrait être atteint, sur le fondement des dispositions législatives existantes, en complétant le cahier des charges d'Orange, notamment en introduisant des obligations plus précises en matière d'entretien préventif et curatif.

#### **V - Sur l'article 5**

Cet article a pour objet d'imposer à l'opérateur chargé du service universel la prise en charge des frais d'entretien des infrastructures, de modernisation et de renouvellement du réseau et d'autoriser cet opérateur à répercuter une partie des coûts sur les opérateurs utilisant son réseau.

Le deuxième alinéa de l'article 5 n'est pas apparu nécessaire au Conseil d'Etat, dans la mesure où les articles L. 35 et L. 35-1 précités du CPCE (cf III, 1) impliquent déjà une obligation d'entretien et de renouvellement du réseau pour garantir la permanence, la qualité, la disponibilité, la sécurité et l'intégrité du réseau et du service. En outre, l'introduction d'une obligation de modernisation du réseau reste, en l'état, trop imprécise pour en définir la portée réelle.

Les troisième et quatrième alinéas de l'article 5 n'ont pas non plus semblé nécessaires, dans la mesure où les dispositions des articles L. 35-3 et R. 20-31 à R. 20-34 du CPCE déterminent déjà les conditions dans lesquelles peuvent être compensés les coûts imputables au service universel prévu au 1° de l'article L. 35-1.

#### **VI - Sur l'article 6**

Le deuxième alinéa de cet article a pour objet d'imposer, pour l'avenir, la passation d'un contrat entre l'exploitant et le propriétaire concerné, public ou privé, pour instituer une servitude grevant le terrain ou les immeubles sur lesquels seront implantés les équipements ou installations.

L'article L. 46 du CPCE impose déjà la passation d'une convention pour l'occupation du domaine public non routier, tandis que l'article L. 47 du même code impose l'obtention d'une permission de voirie pour occuper le domaine routier. Le Conseil d'Etat n'a pas estimé de bonne administration d'imposer une convention dans le second cas en lieu et place d'une permission de voirie, qui est le mode habituel d'autorisation d'occupation, précaire et révocable compte tenu de son affectation, de ce domaine.

En ce qui concerne les propriétés privées, les articles L. 48 et R. 20-58 du CPCE prévoient l'institution des servitudes par un arrêté du maire agissant en qualité d'agent de l'Etat. Le Conseil d'Etat n'a estimé ni nécessaire ni souhaitable, du point de vue de la bonne administration, de dédoubler cet acte unilatéral par un contrat. Il a d'ailleurs relevé que le huitième alinéa de l'article L. 48 du CPCE encourage la recherche d'un accord amiable entre le bénéficiaire de la servitude et le propriétaire pour définir notamment les conditions auxquelles les agents de l'exploitant peuvent s'introduire sur les propriétés privées pour les besoins de l'exploitation, et donc de l'entretien des installations.

Pour atteindre l'objectif recherché qui est d'inciter à la contractualisation des obligations d'entretien, la rédaction du huitième alinéa de cet article L. 48 pourrait être utilement complétée en ajoutant

après les mots : « à défaut d'accord amiable » les mots : « ou de convention conclue entre le propriétaire et l'exploitant ».

Le troisième alinéa de cet article, qui rend applicables les articles précédents à tout nouvel ouvrage, n'a pas semblé nécessaire au Conseil d'Etat en tant qu'il s'applique au deuxième alinéa du même article qui impose l'obligation qu'il prévoit aux seuls nouveaux ouvrages, c'est-à-dire à ceux qui seront réalisés postérieurement à la publication de la loi. Surtout cet alinéa, en tant qu'il se réfère à tous les articles précédents, comporte un risque d'*contrario* à l'égard des anciennes installations, alors que les abords des anciens ouvrages devraient être soumis aux mêmes obligations d'entretien que ceux des nouveaux afin de répondre aux objectifs des auteurs de la proposition de loi.

#### VII - Sur l'article 7

Cet article a pour objet de préciser qu'aucune modification du statut juridique de l'exploitant ne pourra dispenser ce dernier de son obligation d'entretien.

Il n'a pas semblé utile au Conseil d'Etat, dans la mesure où l'obligation générale d'entretien est déjà prévue à l'article L. 33-1 du CPCE pour tous les exploitants de réseaux de communications électroniques ouverts au public et aux articles L. 35, L. 35-1 et L. 35-2 pour l'opérateur chargé de fournir le service universel (cf III, 1), sous le contrôle de l'ARCEP, et où cette obligation subsiste à l'égard de tout opérateur exploitant ces réseaux ou fournissant ce service, alors même qu'il changerait de statut.

#### VIII - Sur l'article 8

Cet article a pour objet de rappeler que la charge de collecter l'information relative à l'état dégradé de réseaux assurant des services fixes de communications électroniques incombe à l'opérateur chargé de fournir le service universel et non pas aux communes et d'imposer à cet effet à cet opérateur la production d'un rapport annuel auprès de l'ARCEP, présentant l'état des lieux exhaustif du réseau et incluant une cartographie à l'échelle communale de l'état de ce réseau ainsi qu'une programmation des travaux d'entretien, de modernisation et de renouvellement envisagés. Ce rapport serait intégralement mis à la disposition du public et des collectivités territoriales.

Si le Conseil d'Etat a admis que l'obligation de produire un tel rapport relevait du domaine de la loi dans la mesure où cette dernière imposerait une nouvelle obligation de nature commerciale à l'opérateur chargé de fournir le service universel, il a tenu à formuler les trois observations suivantes et une suggestion alternative pour atteindre l'objectif recherché.

1 - En premier lieu, cet article ne s'insérerait pas aisément dans l'environnement juridique existant. La législation relative à l'ARCEP est une législation de régulation sectorielle : elle se borne, au 1) du I de l'article L. 33-1 et à l'article D. 98-11 du CPCE, à obliger les exploitants à fournir une liste limitative d'informations et confère, pour le surplus, à l'article L. 32-4 du même code un vaste pouvoir de contrôle et d'enquête à cette autorité pour vérifier, sur demandes spécifiques, le respect par les exploitants des obligations mises à leur charge. Selon les dispositions des articles L. 32-4 et D. 98-11, les demandes de l'ARCEP doivent être proportionnées aux besoins liés à l'accomplissement de sa mission, motivées et préciser le niveau de détail requis et l'utilisation qui sera faite des informations demandées.

La rédaction proposée pour le deuxième alinéa de l'article 8 pose donc la question, nouvelle, de la proportionnalité de l'obligation envisagée aux besoins liés à l'accomplissement par l'ARCEP de ses missions, étant rappelé que le cahier des charges de l'opérateur chargé du service universel prévoit aussi déjà des obligations en la matière et des indicateurs de qualité de service.

L'annualité du rapport a semblé disproportionnée au Conseil d'Etat, surtout s'il s'agit de demander une programmation pluriannuelle, de même que l'exhaustivité de l'état des lieux à l'échelle communale s'agissant du niveau de détail requis.

2 - En deuxième lieu, les collectivités territoriales peuvent déjà accéder, en vertu des articles L. 33-7, D. 98-6-2 et D. 98-6-3 du CPCE, aux informations relatives à la couverture du service et aux infrastructures d'accueil des réseaux de communications électroniques établis sur leur territoire.

3 - En troisième lieu, la mise à disposition éventuelle du public des informations détaillées sur l'état du réseau n'est pas assortie, dans la proposition de loi, des garanties légales nécessaires à la protection des secrets mentionnés à l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, secrets auxquels sont soumis, en vertu du dernier alinéa de l'article L. 32-4 du CPCE, tant le ministre chargé des communications électroniques que l'ARCEP.

4 - Si la fourniture d'un rapport annuel, prévue aux deuxième et troisième alinéas de l'article 8 de la proposition de loi, décrivant l'état d'entretien du réseau à l'échelle communale peut se justifier en droit dans la mesure où le huitième alinéa de l'article 3 de la proposition de loi entend conférer au maire un pouvoir de substitution à l'exploitant défaillant, il a semblé au Conseil d'Etat que l'objectif poursuivi, qui concerne surtout les communes rurales, pourrait également être atteint par d'autres voies, sans imposer une charge disproportionnée à l'opérateur.

L'une d'elles consisterait, d'une part, à renforcer le cahier des charges en définissant à un niveau plus fin que la région les indicateurs de qualité de service et, d'autre part, à circonscrire les demandes de précisions relatives à l'état d'entretien du réseau aux départements ou aux communes où les indicateurs de qualité et de disponibilité des réseaux ou du service seraient nettement inférieurs aux objectifs fixés.

En complément, les maires pourraient se voir reconnaître le pouvoir d'alerter l'ARCEP pour que cette dernière déclenche les enquêtes nécessaires, comme elle l'a fait en mai 2014.

Ne disposant pas de tous les éléments nécessaires pour recommander la solution retenue par la proposition de loi ou une solution plus interactive entre les élus et l'ARCEP, le Conseil d'Etat a estimé que le débat parlementaire pourrait chercher à mettre en évidence celle des solutions qui présente le meilleur rapport coûts/avantages pour toutes les parties intéressées.

Cet avis a été délibéré et adopté par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du 9 avril 2015.

Le Vice-Président du Conseil d'Etat  
Signé : J.-M. SAUVE

Le Conseiller d'Etat,  
Rapporteur  
Signé : F. TIBERGHEN

La Secrétaire générale du Conseil d'Etat  
Signé : C. BERGEAL

CERTIFIE CONFORME  
La Secrétaire de la section des finances