

N° 275

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 février 2011

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière de santé, de travail et de communications électroniques,

Par Mme Catherine MORIN-DESAILLY,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Legendre, *président* ; MM. Ambroise Dupont, Serge Lagache, David Assouline, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Ivan Renar, Mme Colette Mélot, MM. Jean-Pierre Placade, Jean-Claude Carle, *vice-présidents* ; M. Pierre Martin, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Christian Demuynck, Yannick Bodin, Mme Catherine Dumas, *secrétaires* ; M. Claude Bérit-Débat, Mme Maryvonne Blondin, M. Pierre Bordier, Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Bruguière, Françoise Cartron, MM. Jean-Pierre Chauveau, Yves Dauge, Claude Domeizel, Alain Dufaut, Jean-Léonce Dupont, Louis Duvernois, Mme Françoise Férat, MM. Jean-Luc Fichet, Bernard Fournier, Mmes Brigitte Gonthier-Maurin, Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-François Humbert, Soibahadine Ibrahim Ramadani, Mme Marie-Agnès Labarre, M. Philippe Labeyrie, Mmes Françoise Laborde, Françoise Laurent-Perrigot, M. Jean-Pierre Leleux, Mme Claudine Lepage, M. Alain Le Vern, Mme Christiane Longère, M. Jean-Jacques Lozach, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Philippe Nachbar, Mmes Mireille Oudit, Monique Papon, MM. Daniel Percheron, Jean-Jacques Pignard, Roland Povinelli, Jack Ralite, André Reichardt, René-Pierre Signé, Jean-François Voguet.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2789, 2989, 3036 et T.A. 594

Sénat : 225, 252 et 256 (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
EXAMEN DES ARTICLES	7
• CHAPITRE II Dispositions diverses relatives à d'autres professions et activités réglementées	7
• <i>Article 7</i> (articles 12 et 13 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977) Mise en œuvre de la directive « Services » pour les sociétés d'architecture	7
• <i>Article 9</i> (article L. 362-1-1 du code de l'éducation) Complément de transposition de la directive « Reconnaissance des qualifications professionnelles » pour les professeurs de danse	9
• CHAPITRE III Dispositions relatives aux communications électroniques	11
• <i>Article 11</i> Habilitation à transposer par voie d'ordonnance les dispositions de révision du « paquet télécom » et des mesures complémentaires	13
• <i>Article 11 bis (nouveau)</i> (article L. 32-1 du code des postes et communications électroniques) Neutralité des réseaux	16
• <i>Article additionnel après l'article 14</i> (article L. 312-9 du code de l'éducation) Inscription dans les programmes scolaires d'une information sur la protection de la vie privée sur Internet	19
EXAMEN EN COMMISSION	21
AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS AU NOM DE LA COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	23
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	25

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière de santé, de travail et de communications électroniques, déposé sur le Bureau du Sénat le 14 janvier dernier, est –comme son nom l'indique– un texte protéiforme et multi-fonctions.

Il modifie en effet pas moins de six codes et cinq textes législatifs différents dans seulement 15 articles et aborde des thèmes aussi divers que l'ouverture des débits de boissons, les médicaments de thérapie innovante, l'exposition des baigneurs à la pollution, l'exercice de l'activité d'entrepreneur de spectacle vivant, de mannequin, d'architecte ou de professeur de danse, ou encore les noms de domaine sur Internet. Le point commun entre l'ensemble de ces dispositions est néanmoins qu'elles ont très majoritairement pour objet de mettre en conformité la loi française au droit européen.

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication s'est, quant à elle, saisie pour avis de quatre articles :

- l'article 7 mettant en œuvre la directive « Services » pour les sociétés d'architecture ;

- l'article 9 relatif à des compléments de transposition de la directive « Reconnaissance des qualifications professionnelles » pour les professeurs de danse ;

- l'article 11 habilitant le Gouvernement à transposer par ordonnance les directives du « paquet télécom », renvoyé au fond à la commission de l'économie ;

- et enfin l'article 11 *bis*, introduit à l'initiative de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat, relatif à la neutralité des réseaux.

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE II

Dispositions diverses relatives à d'autres professions et activités réglementées

Article 7

(articles 12 et 13 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977)

Mise en œuvre de la directive « Services » pour les sociétés d'architecture

I – Le texte initial de la proposition de loi

Cet article propose de modifier les articles 12 et 13 de la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture pour tirer les conséquences de la transposition de la directive « Services ». L'objectif est de permettre à des architectes ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen (EEE) d'exercer en tant qu'associés d'une société d'architecture.

Les dispositions qui figurent à cet article 7 sont identiques à celles adoptées par le Sénat à l'occasion de l'examen en première lecture de la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, suivant ainsi la position¹ de votre commission.

a) La définition des « architectes » au sens de la loi de 1977 sur l'architecture

Il convient de rappeler que **l'article 2 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977** sur l'architecture dispose que « *sont considérées comme architectes pour l'application de la présente loi les personnes physiques énumérées aux articles 10 et 11, les sociétés définies à l'article 12, ainsi que les personnes physiques admises à porter le titre d'agrégé en architecture ou celui de détenteur de récépissé en application de l'article 37 et inscrites à un tableau régional d'architectes ou à son annexe* ».

L'article 10 visé ci-dessus définit les conditions requises pour s'inscrire à un tableau régional. Ainsi sont inscrites, sur leur demande, les personnes physiques de nationalité française ou d'un État membre de l'Union

¹ Avis n° 5 (2010-2011) de M. Pierre BORDIER, fait au nom de la commission de la culture, déposé le 5 octobre 2010. Proposition de loi adoptée le 14 septembre 2010.

européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen qui jouissent de leurs droits civils, présentent les garanties de moralité nécessaires et remplissent une condition de diplôme, de certificat, ou de reconnaissance de qualification par le ministre chargé de la culture (la liste des conditions est précisée dans les 1° à 4° dudit article).

En outre, l'article 10-1 précise selon quelles modalités l'architecte ressortissant d'un État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen légalement établi dans l'un de ses États, peut exercer en France de façon temporaire et occasionnelle sans être inscrit à un tableau régional d'architectes.

Ces dispositions sont issues de l'article 42 de l'ordonnance n° 2008-507 du 30 mai 2008 portant transposition de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Cette ordonnance n'a pas procédé à toutes les coordinations rendues nécessaires par la réforme de l'article 10 et la création de l'article 10-1. C'est précisément ce que vise l'article 7 de la présente proposition de loi.

b) Les nécessaires adaptations au droit communautaire

En application des articles 12 et 13 de la loi sur l'architecture, les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou de l'EEE établis dans l'un de ces pays, ne peuvent aujourd'hui constituer une société d'architecture puisque cette faculté est réservée aux seuls « architectes » au sens de la loi de 1977, c'est-à-dire inscrits à un tableau régional de l'ordre des architectes et remplissant les conditions de l'article 10, donc établis sur le territoire français.

Ce régime juridique n'est pas conforme à la directive « Services » car il ne répond pas aux principes de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité des régimes d'autorisation, posés par l'article 9 de cette directive.

Aussi l'article 7 du présent projet de loi propose deux mesures d'adaptation de la législation française :

- **le 1° de cet article propose de modifier l'article 12 de la loi du 3 janvier 1977** précitée qui prévoit que « *pour l'exercice de leurs activités, les architectes peuvent constituer des sociétés civiles ou commerciales entre eux ou avec d'autres personnes physiques ou morales* ». La première mesure vise à élargir la référence au terme « architectes » dans ce premier alinéa en insérant : « ***et les personnes physiques établies dans un autre État membre de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen et exerçant légalement la profession d'architecte dans les conditions définies aux 1° à 4° de l'article 10 ou à l'article 10-1*** » ;

- **le 2° propose modifier pareillement l'article 13 de la loi du 3 janvier 1977, qui édicte les règles relatives à l'organisation et à la composition des sociétés d'architecture.**

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale et par la commission des affaires sociales du Sénat

Le présent article n'a fait l'objet que d'un amendement rédactionnel déposé par le rapporteur de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, Mme Cécile Dumoulin, et adopté en séance plénière. Cette modification visait à remplacer le terme « Communauté européenne » par « Union européenne » à l'article 12 de la loi sur l'architecture.

La commission des affaires sociales du Sénat a adopté cet article sans modification.

III. La position de votre commission

Votre commission s'est déjà prononcée en faveur de l'adoption des dispositions présentées ci-dessus, lors de l'examen de la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

C'est pourquoi elle propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article.

Article 9

(article L. 362-1-1 du code de l'éducation)

Complément de transposition de la directive « Reconnaissance des qualifications professionnelles » pour les professeurs de danse

I – Le texte initial de la proposition de loi

Le présent article vise à compléter la transposition de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la connaissance des qualifications professionnelles ; **il doit permettre à des ressortissants de l'Union européenne d'exercer en France le métier de professeur de danse sans avoir à justifier de deux ans d'expérience professionnelle lorsqu'ils ont suivi une formation réglementée conduisant à l'exercice de ce métier.**

L'article L. 362-1 du code de l'éducation prévoit que nul ne peut enseigner la danse contre rétribution ou faire usage du titre de professeur de danse, s'il n'est pas titulaire soit du diplôme d'État de professeur de danse, du certificat d'aptitude aux fonctions de professeur de danse, d'un diplôme français ou étranger reconnu équivalent ou d'une dispense accordée en raison de la renommée particulière ou de l'expérience confirmée en matière d'enseignement de la danse dont il peut se prévaloir.

Cette profession réglementée, au sens de l'article 3 de la directive précitée, peut être exercée par les ressortissants des États de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen établis en France sous certaines conditions. L'article L. 362-1-1 du même code précise qu'ils doivent en effet :

- soit posséder une attestation de compétence ou un titre de formation délivré par les autorités compétentes d'un État membre visé ci-dessus, dans lequel la profession est réglementée et qui permet d'accéder légalement à la profession dans cet État ;

- soit posséder un titre de formation délivré par un État tiers, qui a été reconnu dans un État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, et justifier de trois ans au moins d'exercice légal de la profession dans cet État, à condition que cette expérience professionnelle soit certifiée par l'État dans lequel elle a été acquise ;

- **soit posséder une attestation de compétence ou un titre de formation** délivré par un État de l'Union européenne ou de l'EEE **dans lequel la profession n'est pas réglementée**, et **justifier de deux ans d'expérience à temps plein**, en tant que professeur de danse, au cours des dix dernières années.

Cette dernière disposition, qu'il est proposé de modifier dans le projet de loi, **n'est pas conforme avec la directive** puisque celle-ci précise **qu'une telle justification d'expérience professionnelle de deux ans ne peut être exigée dès lors que le demandeur détient un titre sanctionnant une formation réglementée**. La condition visée ici et décrite au 3° du I de l'article L. 362-1-1 concerne les États où la profession n'est pas réglementée, non pas la formation. Aussi, **pour mettre le droit français en conformité avec la directive, il est proposé de compléter cet alinéa afin de préciser que la justification de deux ans d'expérience professionnelle n'est pas requise lorsque le candidat a suivi une formation réglementée conduisant à la profession de professeur de danse.**

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale et par la commission des affaires sociales du Sénat

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements à l'initiative du rapporteur de sa commission des affaires sociales. Le premier est rédactionnel et substitue aux références à « la Communauté européenne » celles à « l'Union européenne ». Le second précise que la formation conduisant à la profession de professeur de danse doit être réglementée dans l'État membre de l'Union ou de l'EEE dans lequel elle a été validée pour que la dispense de la justification des deux années d'expérience professionnelle s'applique.

La commission des affaires sociales du Sénat a adopté le présent article 9 sans modification.

III. La position de votre commission

Compte tenu de la nécessité d'adapter le droit français à la directive et au regard de l'impact très limité¹ de cette mesure souligné par l'étude annexée au projet de loi, **vo**tre commission propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article.

CHAPITRE III

Dispositions relatives aux communications électroniques

Suite à la déréglementation du secteur des télécommunications par deux directives dans les années 1980², l'Union européenne a souhaité l'ouvrir à la concurrence, puis élaborer un cadre réglementaire commun permettant de simplifier les conditions d'entrée sur le marché³ via l'adoption de cinq directives, réunies sous l'appellation de « paquet télécom ».

Au moment même où le Parlement français transposait ces directives⁴, et en profitait pour réformer notre droit de l'audiovisuel⁵, prenant ainsi en compte la convergence des réseaux numériques, la Commission européenne engageait un processus de révision dudit « paquet » en vue de « réaliser un espace européen unique de l'information et une société de l'information ouverte à tous ».

Bien que cet objectif paraisse prometteur au regard des enjeux de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, les trois textes qui forment le nouveau « paquet télécom », relatifs au service universel, à la gestion du spectre radioélectrique, à la sécurité et à la neutralité des réseaux, ainsi qu'à la protection de la vie privée ne la concernent au final que très marginalement.

Ainsi, au sein du règlement n° 1211/2009 instituant l'organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) et des

¹ A ce jour, aucune demande de reconnaissance de qualifications professionnelles n'aurait eu lieu sur le fondement de l'article L. 362-1-1.

² Directive 88/301/CEE de la Commission du 16 mai 1988 relative à la concurrence dans les marchés de terminaux de télécommunication, directive 90/387/CEE du Conseil du 28 juin 1990, relative à l'établissement du marché intérieur des services de télécommunication par la mise en œuvre de la fourniture d'un réseau ouvert de télécommunication.

³ Voir notamment, les directives 2002/20/CE relative à l'autorisation des réseaux et de services de communications électroniques, et 2002/19/CE relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion.

⁴ Loi n° 2004-669 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle.

⁵ Avis n° 249 (2003-2004) de M. Louis de BROISSIA, fait au nom de la commission des affaires culturelles.

deux directives à transposer¹, publiées au Journal officiel de l'Union européenne du 18 décembre 2009, le mot « audiovisuel » n'est-il présent qu'à deux reprises : aux considérants 25 et 68 de la directive 2009/140/CE.

La seule disposition imposant une modification de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, est l'article 31 modifié de la directive « Service universel » relative au « *must carry* », qui prévoit que les États membres doivent imposer la reprise des services d'accessibilité des chaînes de radio et de télévision pour les utilisateurs handicapés.

Rappelons enfin que les directives 2009/136/CE et 2009/140/CE du 25 novembre 2009 doivent être transposées à une échéance très rapprochée, avant le 25 mai 2011. Comme le note le Gouvernement dans l'exposé des motifs sur le projet de loi, « *au vu de l'urgence de ces transpositions et faute d'avoir pu les adosser à un vecteur législatif existant susceptible d'être définitivement adopté avant la fin de l'année, le présent projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire constitue la solution privilégiée pour remédier à cette situation* ». Aussi étonnant que ce véhicule législatif puisse paraître, il paraît donc légitime de soutenir l'adoption du chapitre III du présent texte, qui contenait un unique article 11 dans le projet de loi initial, tendant à habilitier le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi, les mesures législatives nécessaires à la transposition des directives précitées.

Votre rapporteur souhaite néanmoins à cet égard manifester son mécontentement devant le retard pris dans la transposition de ces directives, ce qui impose des contraintes aux parlementaires, sommés d'adopter en urgence un texte d'habilitation.

Celui-ci se justifie pourtant dans la mesure où :

- d'une part, comme le note l'étude d'impact attachée au projet de loi, « *les changements introduits par la révision de 2009 [du paquet télécom] ne modifient pas les principes généraux du cadre juridique européen de 2002 mais constituent plutôt des aménagements* » ;

- et d'autre part, « *la plupart des dispositions laissent une marge d'appréciation assez restreinte aux États membres* ».

En outre, reconnaissons que le Gouvernement a adopté une démarche transparente sur la question. Une consultation publique a en effet été lancée le 5 mai 2010 sur les dispositions législatives du projet de transposition, qui a fait l'objet de vingt-trois contributions. Le projet d'ordonnance a, en outre, été transmis à votre rapporteur pour avis, qui a pu vérifier que certains éléments importants étaient bien pris en compte.

¹ Directives 2009/136/CE et 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009.

Article 11

Habilitation à transposer par voie d'ordonnance les dispositions de révision du « paquet télécom » et des mesures complémentaires

Le présent article tend à autoriser le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, d'une part, les dispositions législatives de transposition des modifications apportées par l'Union européenne au « paquet télécom » et, d'autre part, des dispositions modifiant la partie législative du code des postes et télécommunications (CPCE).

I – Le texte transmis au Sénat

L'article 11 vise à habilitier le Gouvernement à prendre des ordonnances afin de :

- transposer la directive 2009/140/CE précitée du Parlement européen et du Conseil, du 25 novembre 2009. Celle-ci modifie les directives 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, 2002/19/CE relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion, et 2002/20/CE relative à l'autorisation des réseaux et services de communications électroniques (**1° du I**) ;

- transposer la directive 2009/136/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 novembre 2009. Celle-ci modifie la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques, la directive 2002/58/CE concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques et le règlement (CE) n° 2006/2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs (**2° du I**) ;

- et à prendre des mesures complémentaires visant à « *accroître l'efficacité de la gestion des fréquences radioélectriques* » (**3° du I**), à « *renforcer la lutte contre les faits susceptibles de porter atteinte à la vie privée et au secret des correspondances dans le domaine des communications électroniques* » (**deuxième alinéa du 4° du I**), à améliorer la sécurité des réseaux (**troisième alinéa du 4° du I**), et à apporter des corrections et rectifications au code des postes et des communications électroniques (**5° du I**).

Les II et III de l'article prévoient respectivement que les dispositions de l'ordonnance peuvent être étendues ou adaptées à la Nouvelle-Calédonie et aux collectivités d'outre-mer et le délai de dépôt du projet de loi de ratification (troisième mois suivant la publication de l'ordonnance).

Comme l'indique M. Bruno Retailleau, rapporteur du présent article au nom de la commission de l'économie¹, « *les dispositions législatives affectées par cette transposition peuvent être regroupées en cinq grands sujets* » : le renforcement de la régulation, la gestion du spectre radioélectrique, la neutralité des réseaux, la protection des consommateurs et des données personnelles et la sécurité des réseaux.

II – Le texte adopté par la commission de l'économie

La commission de l'économie considère que la transposition du « paquet télécom » est très utile mais souligne néanmoins qu'elle prendra garde « *lorsqu'il lui sera donné d'examiner le texte de ratification de ces ordonnances, que ces dernières ne s'écartent pas des projets qui lui ont été communiqués et qui ont été soumis à consultation. Elle sera, à cet égard, particulièrement vigilante sur les points sur lesquels son attention a été attirée, tels que le régime des cookies prévu par l'article 32 bis de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés* ».

III – La position de votre commission

L'avant-projet d'ordonnance transmis par le Gouvernement à votre rapporteur pour avis concerne le secteur audiovisuel sur trois points.

En premier lieu, il est prévu que soit **modifié l'article 42 du code des postes et télécommunications**, afin que l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) puisse imposer qu'un service de communications électroniques soit fourni dans une bande de fréquences spécifique si cela est nécessaire pour « *la promotion de la diversité culturelle ou linguistique ainsi que, après avis conforme du Conseil supérieur de l'audiovisuel, du pluralisme des médias* ». Cette compétence est bien évidemment limitée aux services de communications électroniques pour lesquels l'ARCEP assigne des fréquences et non pas pour les services audiovisuels, dont les fréquences sont assignées par le CSA.

Cette disposition transpose l'article 9 de la directive 2002/21/CE (directive « cadre »), tel que modifié par la directive 2009/140/CE précitée, aux termes duquel « *les mesures imposant qu'un service de communications électroniques soit fourni dans une bande de fréquences spécifique disponible pour les services de communications électroniques se justifient par la nécessité d'assurer la réalisation d'un objectif d'intérêt général tel que défini par les États membres conformément à la législation communautaire, tel que notamment, mais non exclusivement : (...) **la promotion de la diversité culturelle et linguistique ainsi que du pluralisme des médias**, par exemple par la fourniture de services de radio et de télédiffusion* ».

¹ Cf. avis n° 252 (2010-2011) fait au nom de la commission de l'économie.

Ces critères sont en France déjà dirimants pour l'affectation des fréquences dédiées à la fourniture de services audiovisuels (radio et télévision), et la transposition envisagée par le projet d'ordonnance vise à étendre la prise en compte de ces critères pour les autres services de communications électroniques.

Bien qu'elle ne voit pas concrètement comment cette disposition pourrait s'appliquer, votre rapporteur pour avis se réjouit que des objectifs culturels puissent être pris en compte par l'ARCEP dans sa compétence d'attributions de fréquences. Elle sera néanmoins attentive, notamment lors du dépôt du projet de loi de ratification, à ce que le texte contienne toujours :

- la limitation de la compétence de l'ARCEP aux fréquences qu'elle assigne ;

- et l'avis conforme du Conseil supérieur de l'audiovisuel lorsqu'il s'agit d'assurer la réalisation de l'objectif de pluralisme des médias.

Le projet d'ordonnance tend en outre à transposer l'article 31 modifié précité de la directive « service universel » en modifiant **l'article 34-2 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986** relative à la liberté de communication afin d'imposer de nouvelles obligations aux distributeurs de services audiovisuels au profit des personnes aveugles ou malvoyantes : **celles-ci doivent pouvoir accéder gratuitement aux programmes audiovisuels pour lesquels a été réalisée une audio-description.**

Cette disposition paraît d'autant plus pertinente qu'elle constitue une reprise de l'article 14 *ter* de la proposition de loi adoptée par le Sénat le 25 octobre dernier, tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap.

Enfin, compte tenu des modifications introduites par l'article 9 de la directive « cadre » qui impose le principe de neutralité technologique, il est envisagé un assouplissement du dispositif prévu à l'article 12 de la loi du 30 septembre 1986 précitée relative à la liberté de communication : il s'agit de rendre facultative l'édiction de spécifications techniques relatives aux caractéristiques techniques des signaux émis pour la fourniture des services diffusés par voie hertzienne terrestre ou par satellite.

Considérant que ces dispositions sont éminemment techniques et conformes aux prescriptions du nouveau « paquet télécom », **votre commission a donné un avis favorable à l'adoption du présent article.**

Article 11 bis (nouveau)
(article L. 32-1 du code des postes et communications électroniques)

Neutralité des réseaux

Cet article additionnel adopté par la commission de l'économie du Sénat tend à fixer le principe de neutralité des réseaux dans le code des postes et télécommunications.

I. Le contexte

Le débat sur la neutralité de l'Internet, après être apparu aux États-Unis à la fin des années 2000, notamment après que la *Federal Communications Commission* (FCC) a eu à statuer sur des différends opposant des fournisseurs de services Internet à des opérateurs de communications électroniques, a rebondi en Europe à l'orée de la présente décennie.

Dans un texte annexé à la directive 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009, la Commission européenne déclare ainsi attacher « *la plus haute importance au maintien du caractère ouvert et neutre de l'internet, en tenant pleinement compte de la volonté des co-législateurs de consacrer désormais la neutralité de l'internet et d'en faire un objectif politique et un principe réglementaire que les autorités réglementaires nationales devront promouvoir¹, au même titre que le renforcement des exigences de transparence qui y sont associées², et la création, pour les autorités réglementaires nationales, de pouvoirs de sauvegarde leur permettant d'éviter la dégradation du service et l'obstruction ou le ralentissement du trafic sur les réseaux publics³ ».*

La France s'est aussi saisie du sujet, avec deux rapports récemment publiés du Gouvernement⁴, à la demande du Parlement, et de l'ARCEP⁵, le dépôt d'une proposition de loi⁶, l'organisation d'une table ronde par le Sénat (voir *supra*) et le lancement d'une mission d'information par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale.

Selon le récent rapport du Gouvernement sur la neutralité de l'Internet, la neutralité d'un réseau renvoie à l'idée que, « *d'un point de vue technique, toutes données sont transportées et traitées de la même manière, de*

¹ Voir l'article 8, paragraphe 4, point g), de la directive «cadre».

² Voir l'article 20, paragraphe 1, point b), et article 21, paragraphe 3, points c) et d), de la directive «service universel».

³ Voir l'article 22, paragraphe 3, de la directive «service universel».

⁴ La neutralité de l'Internet, un atout pour le développement de l'économie numérique, rapport du Gouvernement au Parlement établi en application de l'article 33 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique, 16 juillet 2010.

⁵ Neutralité de l'Internet et des réseaux, Actes de l'ARCEP, Septembre 2010.

⁶ Proposition de loi de M. Jean-Marc AYRAULT et plusieurs de ses collègues relative à la neutralité de l'internet, n° 3061 rectifié, déposée le 20 décembre 2010.

leur point d'origine jusqu'à leur destination finale. Ainsi, iraient à l'encontre de la neutralité du réseau toutes les pratiques de blocage de la transmission de données, de dégradation ou de ralentissement du trafic ». La neutralité de l'Internet recouvrirait ainsi d'abord un objectif de non-discrimination dans l'acheminement du trafic sur le réseau Internet public.

Les discussions sur la neutralité sont cependant très complexes parce que le réseau est un système où les acteurs sont nombreux, chacun pouvant avoir une action sur l'acheminement des données : les fournisseurs d'accès certes, mais aussi les opérateurs de transit, les opérateurs d'accès, les fabricants de terminaux, voire les éditeurs eux-mêmes.

C'est au demeurant la raison pour laquelle M. Bernard Benhamou, délégué aux usages d'Internet, dans son intervention à la table ronde sur la neutralité des réseaux organisée au Sénat par les groupes d'études « Médias et nouvelles technologies » et « Postes et télécommunications », a considéré, quant à lui, que la neutralité de l'Internet était la capacité à séparer les trois niveaux de l'Internet, à savoir l'infrastructure, celui des opérations logiques qui ont lieu sur le réseau et celui des contenus afin qu'aucun acteur n'ait la mainmise sur ces trois niveaux en même temps et ne puisse « *verticaliser* » le réseau.

La difficulté de se saisir de ce sujet explique ainsi le foisonnement des initiatives et la transposition du « paquet télécom » constitue à cet égard un moment opportun pour fixer les premiers principes dans notre corpus législatif.

II. La neutralité de l'Internet dans le présent projet de loi

A. Les dispositions relatives à la neutralité de l'Internet dans l'avant-projet d'ordonnance

L'avant-projet d'ordonnance étant par essence un texte mouvant, il apparaît que l'information délivrée à l'Assemblée nationale et au Sénat par le Gouvernement diverge sur certains points, notamment sur la rédaction du 8° de l'article L. 32 du CPCE. Comme le souligne le rapport pour avis n° 2989 de Mme Laure de la Raudière sur le présent projet de loi fait au nom de la commission des affaires économiques, la « *modification de la définition de l'accès au réseau fixée par le 8° de l'article 32 du CPCE en l'étendant à la mise à disposition de divers éléments de réseaux en vue de permettre des services de communications électroniques (i.e. téléphone ou accès à Internet) mais aussi des services de communication au public en ligne (i.e. des services sur internet) (...) risquait d'avoir des effets corrélatifs indésirables, du fait de l'utilisation de la notion d'accès dans un grand nombre de dispositions du CPCE* ». De fait, cet ajout a disparu de l'avant-projet d'ordonnance transmis à votre rapporteur pour avis.

Le principe de neutralité de l'Internet est spécifiquement pris en compte sur trois points dans le projet d'ordonnance :

- le nouvel article L. 32-4 du CPCE, dans une version encore très provisoire, prévoit tout d'abord d'améliorer l'information du consommateur sur les conditions techniques et tarifaires d'acheminement du trafic ;

- l'ARCEP se voit en outre reconnaître un **pouvoir de règlement des différends étendu** aux litiges sur les « *conditions techniques et tarifaires d'acheminement du trafic entre un opérateur et une entreprise fournissant des services de communication au public en ligne* » (article 36-8 du CPCE complété par un 5°). Cette disposition est de loin la plus importante dans la mesure où, sans que le principe de neutralité soit expressément mentionné, elle permettra à l'ARCEP, qui se prononce en équité dans le cadre de son pouvoir de règlement des litiges, de déminer de nombreux problèmes pouvant survenir sur les questions de gestion du réseau par les fournisseurs d'accès à Internet ;

- le projet d'ordonnance insère enfin un article L. 36-15 dans le CPCE afin de prévoir que l'ARCEP peut fixer des **exigences minimales en matière de qualité de service**, « *afin de prévenir la dégradation du service et l'obstruction ou le ralentissement du trafic sur les réseaux* ». Bien que l'ensemble des réseaux soit concerné, c'est bien l'Internet public et ouvert à tous, et non pas les « services gérés », qui doivent être au cœur de cette problématique. En effet, les interlocuteurs rencontrés par votre rapporteur ont souligné que la principale inquiétude des éditeurs était de voir la place de cet Internet « historique » réduit de plus en plus, au profit de services potentiellement plus rémunérateurs. Comme le souligne Mme Corinne Ehrel, députée, lors de la récente remise du rapport d'étape de la mission qu'elle préside sur la neutralité de l'Internet et des réseaux, « *il importe que ne se crée pas un fossé entre un internet de base et un internet haut de gamme* »¹.

Si cette mesure paraît utile et répond bien aux objectifs du principe de neutralité de l'Internet, elle sera toutefois difficile à faire respecter en raison de la complexité technique de définition des « *exigences minimales* » et de la lourdeur de la procédure prévue avec un avis préalable de l'ORECE et de la Commission européenne, dont l'ARCEP aura à tenir « *le plus grand compte* ».

B. La disposition adoptée par la commission de l'économie

La commission de l'économie a adopté un article 11 *bis* modifiant l'article L. 32-1 du CPCE afin que parmi les objectifs du ministre chargé des communications électroniques et de l'ARCEP, soit inséré celui de « *l'absence de discrimination, dans des circonstances analogues, dans les relations entre opérateurs et fournisseurs de services de communication au public en ligne pour l'acheminement du trafic* ».

¹ *Compte rendu du mercredi 26 janvier 2011, commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale.*

Il s'agit, selon le rapporteur Bruno Retailleau, d'un dispositif législatif « *aussi léger que souple* », visant à garantir un usage libre et neutre des réseaux.

III. La position de votre commission

Au vu du caractère consensuel de cette proposition, et parce qu'elle laisse une grande marge de manœuvre aux acteurs et au régulateur, **votre rapporteur pour avis considère que cette proposition est une avancée intéressante**, qui permettra certainement de faire vivre sereinement le débat sur la neutralité de l'Internet.

Celui-ci devra cependant s'élargir et la commission de la culture et de la communication sera ainsi attentive à ce que les contenus culturels numériques puissent être diffusés largement et librement sur l'ensemble des supports : ordinateurs, tablettes, téléphones, téléviseurs connectés.

En conclusion, la commission a donné **un avis favorable** à l'adoption du présent article.

Article additionnel après l'article 14 (article L. 312-9 du code de l'éducation)

Inscription dans les programmes scolaires d'une information sur la protection de la vie privée sur Internet

Le présent article additionnel vise à modifier l'article L. 312-15 du code de l'éducation afin de renforcer l'éducation aux médias au sein de l'enseignement de l'éducation civique.

Dans la mesure où la directive 2009/136/CE modifie la directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques, votre rapporteur a considéré que le présent projet de loi constituait un vecteur intéressant pour adopter des dispositions importantes relevant de ce sujet.

Il s'agit en effet d'un thème souvent abordé par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication dans le cadre de rapports d'information, de tables rondes ou lors de débats parlementaires. A cet égard, la discussion au Sénat sur la proposition de loi visant à mieux garantir le droit à la vie privée à l'heure du numérique avait constitué un moment important et plusieurs dispositions pertinentes avaient alors été adoptées.

Votre commission avait notamment fait adopter un amendement prévoyant que, dans le cadre de l'enseignement de l'éducation civique, les élèves soient formés « *afin de développer une attitude critique et réfléchie*

vis-à-vis de l'information disponible et d'acquiescer un comportement responsable dans l'utilisation des outils interactifs, lors de leur usage des services de communication au public en ligne ».

Dans la mesure où ladite proposition de loi n'a toujours pas été discutée à l'Assemblée nationale et que ce dispositif s'inscrit tout à fait dans le présent texte, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a adopté, sur proposition de votre rapporteur pour avis, **un amendement similaire portant article additionnel après l'article 14.**

* *
*
*
*

La commission a donné un avis favorable à l'adoption des articles 7, 9, 11 et 11 *bis* et adopté un amendement insérant un article additionnel après l'article 14.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 2 février 2011, sous la présidence de M. Jean-Claude Carle, vice-président, la commission examine le rapport pour avis de Mme Catherine Morin-Desailly sur le texte de la commission des affaires sociales pour le projet de loi n° 225 (2010-2011), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière de santé, de travail et de communications électronique.

Un débat s'engage après l'exposé du rapporteur.

M. Claude Domeizel. – Je comprends l'objectif de l'amendement soumis à notre approbation, mais son dispositif me semble réglementaire plus que législatif. Je propose donc de limiter sa portée à l'information sur la loi du 6 janvier 1978 et sur le rôle de la CNIL (Commission nationale de l'informatique et des libertés), en ajoutant les dangers inhérents à l'exposition de soi et d'autrui.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteur pour avis. – Je comprends, mais le texte que je vous propose reprend celui que notre commission avait adopté à l'unanimité et qui a été accepté par la commission des lois. Cette dernière veille strictement au respect de la séparation entre domaines législatif et réglementaire.

Mme Françoise Laborde. – Il me semble en effet difficile de mettre en cause ce qui a été voté. Utilisons cette occasion d'enfoncer le clou !

Mme Françoise Cartron. – J'y vois une évidence : lorsqu'on travaille sur l'image, il faut développer une approche critique. J'espère que les enseignants rappellent aux élèves les dangers de s'exposer en photo. C'est une simple question de déontologie de l'enseignement.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteur pour avis. – Nous sommes conscients qu'il y a là une absolue nécessité. Dans son excellent rapport sur les liens entre jeunesse et nouveaux médias, M. Assouline a souligné l'importance de l'éducation à l'image.

La mise en garde sur ce thème doit être martelée au sein de la famille et de l'éducation nationale.

M. Ivan Renar. – Oui, mais la réorganisation de l'enseignement a supprimé l'instruction civique.

Il nous faut des mesures réglementaires, pourquoi pas aussi législatives, mais nous sommes ici dans un cas de figure semblable à celui de l'histoire : son enseignement régresse, alors qu'elle est indispensable pour comprendre l'évolution du monde.

L'éducation comporte le respect de la diversité, le respect des autres et de leurs différences. Trop souvent, l'instruction civique reste formelle. En parlant des droits, on peut remonter la pente – raide ! – de l'ignorance.

M. Alain Le Vern. – L'enseignement de l'éducation civique a disparu des programmes. On ne forme plus les élèves aux attitudes critiques. En outre, les suppressions de postes réduisent le temps disponible. Cerise sur le gâteau : rectorats et inspections académiques ont perdu des moyens humains.

L'article additionnel proposé est parfait pour se donner bonne conscience. D'une certaine façon, il nous offre aussi le moyen de prendre acte du fait qu'il n'y a plus d'instruction civique.

Mme Maryvonne Blondin. – Certes, l'instruction civique n'existe plus, mais il y a des classes « collège et ciné », aidées par les collectivités territoriales pour apprendre à regarder un film de façon critique.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteur pour avis. – Vous avez raison : toutes les pistes sont bonnes.

Techniquement, les jeunes élèves maîtrisent les nouvelles technologies bien mieux que les adultes. Le problème est d'apprendre à faire bon usage de ces outils. Le message est transdisciplinaire.

Il faut transmettre une philosophie globale aux jeunes élèves.

M. Jean-Claude Carle, président. – Cet amendement tend à protéger la vie privée à l'heure du numérique.

M. Ivan Renar. – En séance, je ne participerai pas au vote sur les articles.

La commission donne un avis favorable aux articles 7, 9, 11 et 11 bis.

L'amendement n° CULT. 1 est adopté et devient article additionnel après l'article 14.

A M E N D E M E N T

présenté par
Mme Catherine MORIN-DESAILLY

**au nom de la commission de la culture, de l'éducation
et de la communication**

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 14

Après l'article 14, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L. 312-15 du code de l'éducation est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Dans le cadre de l'enseignement d'éducation civique, les élèves sont formés afin de développer une attitude critique et réfléchie vis-à-vis de l'information disponible et d'acquérir un comportement responsable dans l'utilisation des outils interactifs, lors de leur usage des services de communication au public en ligne. Ils sont informés des moyens de maîtriser leur image publique, des dangers de l'exposition de soi et d'autrui, des droits d'opposition, de suppression, d'accès et de rectification prévus par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, ainsi que des missions de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. »

OBJET

Le présent amendement prend appui sur un dispositif introduit par l'article 16 de la loi n° 2009-669 du 12 juin 2009 favorisant la protection et la diffusion de la création sur Internet. À l'initiative de la commission de la culture du Sénat, il a été prévu, à l'article L. 312-9 du code de l'éducation, que l'enseignement de technologie et d'informatique comporte un volet consacré au droit de la propriété intellectuelle et aux dangers du téléchargement illégal d'œuvres protégées. La préparation du brevet informatique et Internet (B2i), désormais partie intégrante du brevet des collèges, est spécifiquement visée afin de permettre une large sensibilisation des collégiens. La commission souhaite également que, en dehors du B2i et au sein de l'enseignement

d'éducation civique (article L. 312-15 du code de l'éducation), les élèves soient véritablement formés à la maîtrise de leur image publique, à l'analyse réfléchie et critique des informations circulant sur Internet et à l'utilisation responsable des réseaux sociaux et des applications interactives. Cette démarche s'inscrit pleinement dans l'objectif plus général d'acquisition de la maîtrise des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) exigée de chaque élève au titre du socle commun de connaissances et de compétences défini par la loi du 23 avril 2005 pour l'avenir de l'école. Le présent amendement a par ailleurs déjà été adopté par le Sénat, au sein de la proposition de loi visant à mieux garantir le droit à la vie privée à l'heure du numérique, qui n'a pas encore été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

UFC - Que choisir

M. Édouard BARREIRA, chargé d'études pour les technologies de l'information et de la communication (TIC)

Groupement des éditeurs de services en ligne (GESTE)

MM. Étienne DROUARD, avocat chez Morgan Lewis & Bockius, président de la commission juridique, et Guillaume MONNET, juriste

France Télécom - Orange

MM. Pierre LOUETTE, secrétaire général, Éric DEBROECK, directeur de la réglementation, Michaël TRABBIA, directeur adjoint des affaires publiques, et Mme Florence CHINAUD, directeur des relations institutionnelles

ARCEP

MM. Jean-Ludovic SILICANI, président, Philippe DISTLER, directeur général, Michel COMBOT, directeur général adjoint, et Guillaume MEHEUT, chargé de mission auprès du président

Association des services Internet communautaires (ASIC)

MM. Giuseppe de MARTINO, co-président, directeur juridique et réglementaire, Benoît TABAKA, secrétaire général, et Olivier ESPER, trésorier, responsable des affaires institutionnelles

Cabinet de M. Éric Besson, ministre en charge de l'industrie

M. Akilles LOUDIÈRE et Mme Lucile BADAIRE, conseillers en charge de l'économie numérique, et Mme Juliette LAFONT, conseillère parlementaire.