

# ÉTUDE D'IMPACT

## PROJET DE LOI

**portant habilitation du Gouvernement à refondre par ordonnance  
la partie législative du code des postes et  
des communications électroniques**

NOR : ECOI2600918L/Bleue-1

24 avril 2026



# TABLE DES MATIERES

|  |          |
|--|----------|
| <b><u>INTRODUCTION GENERALE</u></b>  | <b>4</b> |
| <b>TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS</b>  | <b>5</b> |
| <b>TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION</b>  | <b>5</b> |
| ARTICLE UNIQUE - HABILITATION DU GOUVERNEMENT A CODIFIER LA PARTIE LEGISLATIVE DU<br>CODE DES POSTES ET DES COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES | 6        |

## INTRODUCTION GENERALE

Initialement pensé et limité à la réglementation relative aux installations d'infrastructures téléphoniques et télégraphiques au moment de sa création en 1952, le code des postes et des communications électroniques (CPCE) n'a pas été globalement refondu depuis, malgré les mutations profondes du secteur des communications électroniques. La réglementation relative aux communications électroniques s'en trouve brouillée conduisant à une dénonciation régulière de l'incohérence et l'inintelligibilité de ce code par les différents utilisateurs.

L'**article unique** vise à autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de 3 ans à compter de la publication de la loi, toutes mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à clarifier la structure et la rédaction de la partie législative du code, notamment par la suppression des dispositions devenues obsolètes, et la codification des textes relatifs aux postes et aux communications numériques aujourd'hui non-codifiés et dispersés.

## TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

| Article | Objet de l'article  | Consultations obligatoires | Consultations facultatives                  |
|---------|---|----------------------------|---|
| Unique  | Habilitation du Gouvernement à refondre par ordonnance la partie législative du code des postes et des communications électroniques | Sans objet.                | Commission supérieure de codification (CSC) |

## TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

| Article | Objet de l'article  | Textes d'application | Administration compétente   |
|---------|---|----------------------|---|
| Unique  | Habilitation du Gouvernement à refondre par ordonnance la partie législative du code des postes et des communications électroniques | Ordonnance           | Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle, énergétique et numérique - Direction Générale des Entreprises (DGE) |

# Article unique - Habilitation du Gouvernement à refondre par ordonnance la partie législative du code des postes et des communications électroniques

## 1. ETAT DES LIEUX

### 1.1. CADRE GENERAL

Le code des postes et des communications électroniques (CPCE) regroupe les principes juridiques selon lesquels sont organisés les secteurs économiques postal d'une part, et de communications électroniques d'autre part.

Intitulé à l'origine code des « postes, télégraphes et téléphones » (PTT), il est créé par le décret n° 52-1133 du 8 octobre 1952, pris sur le fondement de l'article 1 de la loi n° 52-223 du 27 février 1952, afin de procéder à « la codification des textes législatifs concernant le service des postes, télégraphes et téléphones ».

**La première phase de codification** est donc opérée dans le contexte de la codification méthodique voulue par le Gouvernement au lendemain de la seconde guerre mondiale, afin « d'améliorer la gestion des affaires publiques, d'augmenter le rendement des services et de donner plus de cohérence à l'action des pouvoirs publics<sup>1</sup> ».

A sa création en 1952, le code ne comporte qu'une partie législative, dont le périmètre recouvre l'ensemble de l'activité du ministère des postes et télécommunications, c'est à dire :

- d'une part le service monopolistique de cette administration sur le transport des lettres et de paquets au poids inférieur à un seuil maximum ;
- d'autre part l'installation, l'entretien et le fonctionnement des lignes formant le réseau télégraphique et téléphonique français et leurs servitudes ;
- enfin, les services financiers proposés par l'administration des postes.

Ce code compte alors 230 articles répartis en trois livres (livre 1<sup>er</sup> : « le service postal » ; livre 2 « le service des télécommunications » ; livre 3 « les services financiers »).

**Une deuxième phase de codification** sera opérée cinq ans plus tard, par la publication de la partie réglementaire du code (décret n° 57-1125 du 5 octobre 1957 codifiant les décrets portant règlement d'administration publique et les décrets en Conseil d'Etat concernant le service des postes, télégraphes et téléphones).

---

<sup>1</sup> G. Ardant, « La codification permanente des lois, règlements et circulaires », *RDP*, 1951, p. 35.

Ainsi pensé et limité à la réglementation relative aux postes et aux installations d'infrastructures téléphoniques et télégraphiques au moment de sa création, ni le périmètre, ni la structure historique du code ne seront remis à plat au fil de ses modifications successives. A la faveur de celles-ci, essentiellement menées pour adapter les secteurs des postes et des télécoms aux mutations technologiques et juridiques (notamment la fin des monopoles d'Etat et l'ouverture à la concurrence voulue par le droit communautaire à la fin des années 1990), les dispositions devenues contraires au droit européen sont abrogées (telles par exemple le Livre relatif aux services financiers fournis par l'administration des postes) et les principes de la régulation nouvelle sont insérés mêlant régulation, compétences propres de l'Etat et missions de services publics.

Dès lors, le code ne porte plus sur la réglementation monopolistique applicable à ces secteurs d'activités, et de fait, il devient un code de la réglementation et la régulation dans un environnement concurrentiel, des activités d'envoi et de distribution de colis et des activités de fournitures de communications électroniques.

De cette absence de redéfinition et de clarification du périmètre du code (rebaptisé Code des postes et des communications électroniques par la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle 2004) au fur et à mesure de ces évolutions, a résulté une absence de critère objectif et systématique d'identification des textes susceptibles d'être codifiés au CPCE.

Ainsi, le code des postes et des communications électroniques est devenu au fil du temps et des modifications qui y ont été apportées en dehors de toute démarche de refonte globale, difficilement lisible et d'un usage difficile.

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

La reconnaissance, par le Conseil constitutionnel ([décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999](#)), de l'existence d'un objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui s'ajoute à l'exigence de clarté législative déjà déduite avant 1999 de l'article 34 de la Constitution (par exemple, [décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998](#), points 7 et 10) a une conséquence concrète sur le travail légistique, qui implique que des moyens suffisants soient alloués à la codification. La codification vise également la poursuite d'un objectif de valeur constitutionnelle : l'accessibilité de la norme. En ce sens, le Conseil d'Etat, dans son [arrêt n°181611 du 17 décembre 1997](#) (Ordre des avocats à la Cour de Paris, Lebon p.491), a jugé que « *la mise à disposition et la diffusion de textes constituent une mission de service public au bon accomplissement duquel il appartient à l'Etat de veiller* ».

L'article 38 de la Constitution dispose que « le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ». Le Conseil constitutionnel a été amené à l'interpréter pour mieux encadrer le processus d'habilitation.

Dans sa [décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977](#), le Conseil constitutionnel a précisé que l'article 38 faisait obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement « lors du dépôt d'un projet de loi d'habilitation et pour la justification de la demande présentée par lui, quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre » (point 2). Le juge constitutionnel a réitéré à plusieurs reprises cette obligation faite au Gouvernement de « définir avec précision les finalités de l'habilitation » et d'indiquer précisément le « domaine d'intervention des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnance » ([décision n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986](#) et [décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999](#)).

Les mesures prises par ordonnance relèvent normalement du domaine de la loi, celui-ci étant notamment précisé à l'article 34 de la Constitution.

Par [décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999](#), concernant la loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnance, à l'adoption de la partie législative de certains codes, le Conseil constitutionnel a indiqué que « (...) cette finalité [l'achèvement du programme de codification] répond au demeurant à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; qu'en effet l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et... » la garantie des droits « requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel " tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas ».

Dans sa [décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003](#) concernant la loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, le Conseil constitutionnel a indiqué « (...) Considérant, (...) qu'en l'espèce, l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire fait obstacle à la réalisation, dans des délais raisonnables, du programme du Gouvernement tendant à simplifier le droit et à poursuivre sa codification ; que cette double finalité répond à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; qu'en effet, l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et... » la garantie des droits « requise par son article 16 ne seraient pas effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des règles qui leur sont applicables et si ces règles présentaient une complexité inutile ; qu'à défaut,

*serait restreint l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles qui sont déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas ».*

Ainsi, la refonte proposée de la partie législative du code des postes et des communications électroniques sera réalisée dans le cadre d'une habilitation prise en application de l'article 38 de la Constitution.

### **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

Sans objet.

### **1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES**

Sans objet.

## **2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NECESSITE DE LEGIFERER**

Pour les raisons évoquées plus haut, la refonte du code des postes et des communications électroniques figure de longue date dans la programmation des travaux de codification du Gouvernement annexée aux circulaires successives du Premier ministre en matière de codification<sup>2</sup>. Cette refonte est par ailleurs préconisée dans de nombreux rapports annuels de la Commission supérieure de codification<sup>3</sup>.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

La recodification du code des postes et des communications électroniques vise à clarifier son périmètre et sa structure. Elle doit permettre d'abroger les dispositions obsolètes du code, de codifier les dispositions législatives relevant de domaines nés des nouveaux usages des communications électroniques et non-codifiées jusqu'à présent, ainsi que si besoin, de procéder aux mises en conformité qui s'avèreraient

---

<sup>2</sup> [Circulaire du 30 mai 1996](#) relative à la codification des textes législatifs et réglementaires ; [circulaire du 27 mars 2013](#) relative à la codification ; [circulaire n° 6443-SG du 29 avril 2024](#) relative à la codification des textes législatifs et réglementaires.

<sup>3</sup> Voir Commission supérieure de codification : [24<sup>ème</sup> rapport annuel 2013](#) (page 6) ; [28<sup>ème</sup> rapport annuel 2017](#) (page 4) ; [29<sup>ème</sup> rapport annuel 2018](#) (page 5).

nécessaires, notamment avec le droit de l'Union européenne ou les exigences constitutionnelles.

### **3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGEES**

En raison de la grande convergence des technologies numériques et audiovisuelles, la recodification du code des postes et communications électroniques aurait pu intégrer le chantier de la codification de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication audiovisuelle. Cependant, ces travaux auraient également nécessité des mises à jour qu'appellent cette loi, et n'auraient donc pu se faire à droit constant.

De même, cette option se serait heurtée à l'ambition d'achever la refonte du code des postes et communications électroniques avant l'entrée en vigueur du nouveau code européen des communications électroniques dont la révision devrait s'ouvrir en 2028-2029.

Cette option n'a donc pas été retenue.

#### **3.2. OPTION RETENUE**

L'habilitation parlementaire dans le cadre de l'article 38 de la Constitution permettra au Gouvernement de clarifier, à droit constant, le périmètre et la structure du code postes et des communications électroniques avant les réformes importantes dans le secteur annoncées au niveau communautaire (recodification du code européen des communications électroniques).

Le code ainsi refondu pourra ainsi notamment inclure des dispositions des principaux textes de droit national ou européen qui relèvent de l'économie numérique tels que, par exemple :

- La loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 modifiée pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN) ;
- La loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique ;
- Les adaptations au règlement 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance des données et modifiant le règlement 2018/1724 (règlement sur la gouvernance des données), au règlement 2022/2065 du Parlement et du Conseil du 19 octobre 1962 relatif à

un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31 (règlement sur les services numériques).

Ni la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, ni la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, ni les dispositions qui porteraient sur la régulation des contenus (par exemple : dispositions du titre 2 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004, ou dispositions de la même loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication audiovisuelle) n'ont vocation à être insérées dans le code refondu par cette habilitation.

#### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES**

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

Néanmoins, l'impact principal de l'amélioration de la lisibilité et de l'intelligibilité d'ensemble du code peut d'ores et déjà être anticipé.

#### **5. JUSTIFICATION DU DELAI D'HABILITATION**

Concernant l'habilitation donnée au Gouvernement de prendre par ordonnance les mesures prévues au présent article, un délai d'habilitation de 3 ans est nécessaire compte tenu de la technicité des travaux à prévoir pour ce code qui n'a fait l'objet d'aucune refonte globale depuis sa création en 1952.

Ce travail de refonte du code doit notamment consister dans :

- La clarification de la rédaction et du plan et le changement de dénomination du code ;
- L'extension du périmètre du code aux dispositions législatives relatives aux prestations de services de l'économie numérique (hors régulation des contenus de ces services)
- L'exclusion du code des dispositions relevant, en raison de leur objet, d'autres codes ;
- L'extension de l'application du code avec les adaptations nécessaires aux collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon et des Terres australes et antarctiques françaises, ainsi qu'aux îles Wallis-et-Futuna, à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française, pour les dispositions qui relèvent de la compétence de l'État.

Le délai prévu de 3 ans intègre le temps qui devra être consacré à l'examen du projet de codification par la Commission Supérieure de Codification, puis par le Conseil d'État.

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