



**PROPOSITION DE LOI N° 454 (2018-2019) VISANT À PRÉSERVER
LES INTÉRÊTS DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE DE LA FRANCE
DANS LE CADRE DE L'EXPLOITATION DES RÉSEAUX RADIOÉLECTRIQUES MOBILES**

Commission des affaires économiques

**Rapport n° 579 (2018-2019) de Mme Catherine PROCACCIA, fait au nom de la
commission des affaires économiques, déposé le 19 juin 2019**

Réunie le mercredi 19 juin 2019, sous la présidence de Mme Sophie Primas, la commission des affaires économiques a examiné le rapport de Mme Catherine Procaccia et établi son texte sur la proposition de loi n° 454 (2018-2019) visant à préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de l'exploitation des réseaux radioélectriques mobiles, déposée en première lecture sur le Bureau du Sénat le 11 avril 2019 et sur laquelle le Gouvernement a engagé la procédure accélérée. Lors de cette réunion, la commission a adopté 19 amendements, dont 11 du rapporteur.

Un texte visant à répondre à un enjeu d'ordre mondial : les promesses de la 5G rendront les réseaux télécoms beaucoup plus critiques.

Des réseaux télécoms plus performants et bien plus critiques à l'avenir

La cinquième génération de standards de télécommunications mobiles, appelée « 5G » promet un **changement d'échelle dans les capacités des réseaux** (débits multipliés par dix, temps de latence divisé par dix...). On en attend également d'importantes retombées économiques (250 milliards d'euros par an en 2025 pour les opérateurs), mais surtout le développement de **nouveaux usages** particulièrement critiques pour la vie économique d'un pays : « usine du futur », véhicule connecté, internet des objets...

Une véritable « **course** » à la **5G** est donc engagée dans le monde entier. Le Gouvernement entend y prendre part grâce à la mise en œuvre de sa feuille de route « 5G ». Mais la criticité des usages nécessite également de **rehausser le niveau d'exigence quant à la sécurité** de ces réseaux : c'est l'objet de la proposition de loi.

Un enjeu d'ordre mondial avec « l'affaire Huawei » en bruit de fond

Les **États-Unis** semblent considérer que la solution à cette problématique réside dans l'interdiction de Huawei – c'est le sens de l'*executive order* adopté le 15 mai dernier par le Président américain. Le premier équipementier mondial est critiqué depuis maintenant plusieurs années, tant pour la sécurité de ses équipements que pour ses liens réels ou supposés avec l'État chinois, ce que la loi chinoise sur le renseignement de 2017 n'arrange pas. Si plusieurs États ont déjà suivi cette voie – selon des modalités diverses, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, Taïwan, le Japon –, l'Europe est en phase de réflexion.

Peu de pays européens ont arrêté leur position. L'Allemagne envisage une démarche centrée sur la certification des équipements, quand le Royaume-Uni pourrait écarter Huawei des infrastructures « essentielles ».

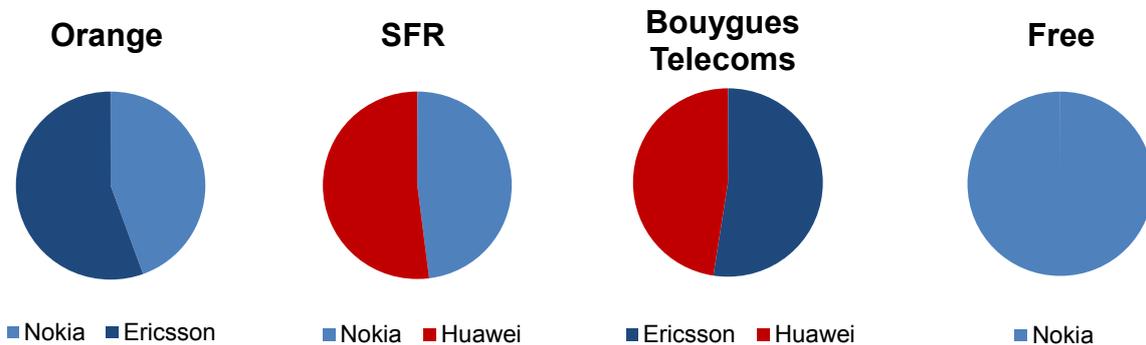
En mars dernier, la **Commission européenne a publié des recommandations** visant à s'assurer qu'il n'y aura pas de « maillon faible » sur le territoire européen : cette année, à une phase d'évaluation des risques devra succéder une phase d'élaboration d'une « boîte à outils » susceptibles de faciliter la mise en œuvre de mesures nationales. Cette démarche pourrait éventuellement aboutir, entre autres, à un dispositif commun de certification des équipements 5G.

Le Gouvernement entend doter la France d'un régime d'autorisation permettant à l'État de s'assurer de la sécurité des réseaux 5G dans leur ensemble.

Le Gouvernement souhaite répondre à cet enjeu en complétant la **législation en vigueur**. Les opérateurs sont aujourd'hui soumis à des obligations de sécurité des réseaux qu'ils opèrent et leurs systèmes d'information qualifiés d'importance vitale font l'objet d'une surveillance particulière dans le cadre du régime des opérateurs d'importance vitale. La sécurité des réseaux est également assurée par un **régime d'autorisation centré sur l'analyse des équipements au regard du principe de secret des correspondances** (article 226-3 du code pénal), qui s'applique tant aux équipementiers (R. 226-3) qu'aux opérateurs (R. 226-7).

Il semble exister un **consensus pour affirmer que le droit en vigueur a permis à la France d'être dotée de réseaux mobiles sécurisés**. À ce jour, trois équipementiers sont présents en France sur les « sites » mobiles, et tous les opérateurs, sauf Free, utilisent deux équipementiers. Contrairement à Cisco – le principal équipementier américain –, Huawei n'est pas présent dans les « cœurs » de réseaux français.

Avec quel fournisseur les opérateurs équipent-ils leurs « sites » mobiles aujourd'hui ?



Source : Fédération française des télécoms (représentation simplifiée)

La proposition de loi entend aller plus loin que le droit actuellement en vigueur en vue de garantir la sécurité des réseaux 5G : elle instaure un **régime d'autorisation préalable à l'exploitation de certains équipements afin de protéger les intérêts de la défense et de la sécurité nationale**. Seuls les opérateurs d'importance vitale seraient concernés. L'État se doterait ainsi d'un moyen de contrôler les modalités de déploiement et d'exploitation des équipements entrant dans le champ d'application du texte. Le Gouvernement estime en effet que la 5G requiert d'effectuer une analyse de la sécurité du réseau de bout en bout, au-delà du seul examen des équipements.

Le Gouvernement entend donc répondre à l'enjeu de la sécurité des réseaux 5G par une **approche au cas par cas, sans interdire tel ou tel équipementier**. La commission soutient ce choix, estimant que la France n'a pas à participer à une guerre commerciale qui n'est pas la sienne, et que l'Europe ne doit pas être réduite à un théâtre d'affrontement entre les États-Unis et la Chine, alors que notre continent constitue près de 30 % du chiffre d'affaires du géant chinois des télécommunications. Tout prestataire des opérateurs sous influence étrangère sera d'ailleurs soumis à une forme de surveillance renforcée, car c'est un indice que le Premier ministre devra prendre en compte pour autoriser ou non l'exploitation d'un équipement par un opérateur.

Un texte rééquilibré par la commission des affaires économiques

La méthode regrettable adoptée par le Gouvernement

Le Gouvernement a pris le temps de la réflexion, puisque ce sujet était déjà mentionné dans sa feuille de route sur la 5G, publiée en juillet 2018. Il a pourtant **essayé de passer « en force »** en déposant fin janvier un amendement dans le cadre de l'examen en première lecture du projet de loi « PACTE ». Suivant l'avis de la commission spéciale émis en séance par Elisabeth Lamure, le Sénat avait rejeté cette proposition, estimant qu'elle méritait un véritable débat parlementaire.

Renonçant à ce « cavalier » législatif, **le Gouvernement a transformé cet amendement en texte de loi sans pour autant en faire un projet de loi**. Il a ainsi choisi de le faire déposer sous forme de proposition de loi par le groupe La République en Marche de l'Assemblée nationale. Cette précipitation se traduit par la présence d'erreurs dans l'exposé des motifs. Elle a également pour conséquence de **priver le Parlement de l'étude d'impact et de l'avis du Conseil d'État** qui accompagnent tout projet de loi. **Sur un sujet pourtant capital, cette absence est regrettable.**

Le rapporteur partage le souhait du Gouvernement d'aller vite afin d'établir les règles du jeu permettant aux acteurs économiques d'investir. Avec cette proposition de loi, la France est l'un des premiers pays à se doter d'un cadre juridique clair tendant à garantir la sécurité des réseaux 5G. Cependant, **l'exigence de célérité ne doit pas se faire au détriment de la qualité de la loi.**

Un juste équilibre entre les impératifs de sécurité et les besoins des entreprises et des usagers de la 5G

La commission des affaires économiques partage l'objectif du Gouvernement : **la sécurité des réseaux 5G doit être garantie**. Consciente des **risques qu'une mise en œuvre disproportionnée du texte pourrait faire peser sur le rythme des déploiements, sur l'accès de tous aux réseaux mobiles et sur la concurrence entre équipementiers**, la commission a apporté des modifications substantielles au texte, avec trois objectifs principaux : rééquilibrer, préciser, simplifier.

1° Rééquilibrer

La commission a exigé du Premier ministre qu'il **proportionne les effets de ses décisions à leurs impacts potentiels sur les déploiements** déjà effectués et sur les futurs déploiements de la 5G, en termes de rythme et de coûts. Le service rendu aux usagers ne saurait être dégradé du fait d'un refus d'autorisation, sauf si des circonstances particulièrement graves devaient le justifier.

Dans le même esprit, la commission a entendu éviter que le Premier ministre se limite à une réponse binaire (« oui » ou « non »). Elle a donc affirmé qu'il pourrait **autoriser l'exploitation des équipements concernés sous conditions** (« oui, mais »).

La commission s'est également assurée que le dispositif proposé ne porte pas une atteinte disproportionnée à la concurrence entre équipementiers. À ce jour, le flou n'est toujours pas dissipé sur la question de l'« approche géographique » que pourrait adopter le Premier ministre dans le traitement des demandes d'autorisation, et qui pourrait l'amener à empêcher un opérateur d'utiliser les équipements d'un fournisseur sur une zone géographique donnée si un autre opérateur a déjà choisi ce même fournisseur sur la même zone. C'est pourquoi la commission a supprimé la mention du périmètre géographique d'exploitation dans le dossier de demande. Il s'agit de **s'assurer que l'État ne dicte pas aux opérateurs leur politique d'achat.**

2° Préciser

La commission a également entendu apporter un certain nombre de précisions au texte afin d'en encadrer la portée et le contenu.

Elle a ainsi affirmé que **la portée du texte se limiterait aux équipements 5G et à ceux des générations ultérieures** et ne s'appliquerait pas aux équipements pouvant être considérés comme dénués de risque car dépourvus d'« intelligence ». Elle a précisé ce qui était jusqu'alors implicite, à savoir que le Premier ministre devrait inclure dans l'analyse globale de la sécurité des réseaux celle du niveau de sécurité des équipements.

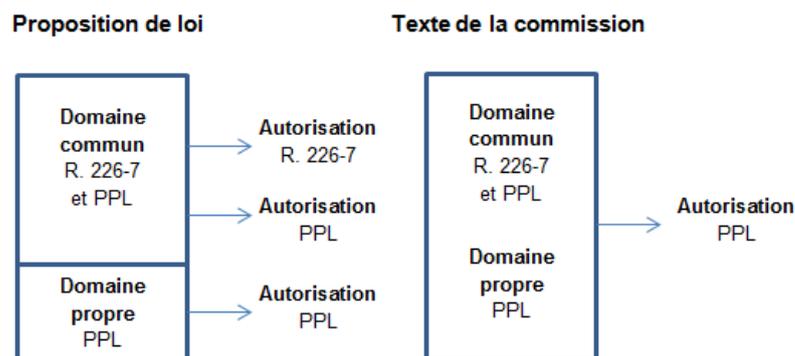
Elle a également soumis le **décret d'application à l'examen du Conseil d'État** afin de veiller à la qualité juridique des dispositions d'application de la loi et ainsi éviter de reproduire la même erreur qu'au stade du texte de loi, à savoir faire primer la célérité sur la qualité.

N'estimant **pas nécessaire, à ce stade, d'étendre la portée du texte aux « verticaux »**, la commission a également précisé que seuls les équipements exclusivement dédiés à un réseau indépendant seront exclus du texte : dès lors qu'un équipement sera mutualisé avec un réseau ouvert au public, il tombera dans le champ de la proposition de loi.

Enfin, afin de **s'assurer du caractère non discriminatoire du texte**, elle a adopté un amendement précisant que le Premier ministre devra prendre en considération le fait que l'opérateur ou ses prestataires, y compris par sous-traitance, est sous le contrôle ou soumis à des actes d'ingérence **d'un État étranger plutôt que d'un État non membre de l'Union européenne**.

3° Simplifier

Afin d'éviter que les opérateurs ne se trouvent confrontés à deux dispositifs d'autorisation se chevauchant – l'un au titre de la détention d'un équipement concerné par l'autorisation prévue par le code pénal, l'autre au titre de l'exploitation d'un équipement concerné par la proposition de loi – la commission a **fusionné les deux demandes d'autorisation** en supprimant la nécessité de déposer également une demande d'autorisation prévue par le code pénal, ne laissant subsister que la demande d'autorisation prévue par la proposition de loi. **Cette mesure de simplification permet donc de passer de deux autorisations avec le texte initial, à une seule avec le texte de la commission.**



Sophie Primas
Présidente de la commission
Les Républicains
Yvelines



Catherine Procaccia
Rapporteur
Les Républicains
Val-de-Marne



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/l18-579/l18-579.html>

Commission des affaires économiques

http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html - Téléphone : 01.42.34.23.20