

Le service universel des communications électroniques en droit Algérien

The universal service of electronic communications under Algerian law



BERRI Noureddine*

Faculté de droit et des sciences politiques, Université de Béjaia (Algérie).

Date de soumission: 20/12/2020 Date d'acceptation: 21/12/2020 Date de publication: 30/12/2020



Résumé:

Les communications électroniques algériennes entrent dans une nouvelle ère et un deuxième acte d'introduction à la concurrence est désormais opérationnel. La loi 18-04 fixant les règles générales relatives à la poste et aux communications électroniques prévoit quelques nouveaux instruments de régulation (dégrouper de la boucle locale et portabilité des numéros) sans omettre de tenter de développer le concept de service universel qui remplace désormais la notion de service public.

Mots clés: Communications électroniques, service universel, service public, régulation, concurrence,

الخدمة الشاملة في قطاع الاتصالات الإلكترونية في القانون الجزائري

ملخص:

دخلت الاتصالات الإلكترونية الجزائرية حقبة جديدة من إخضاعها لقواعد قانون المنافسة. ينص القانون رقم 04-18 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية على أدوات ضبط جديدة في القطاع (تفكيك الحلقة المحلية وإمكانية نقل الأرقام) دون الإخفاق في محاولة تطوير مفهوم الخدمة الشاملة التي تحل الآن محل مفهوم الخدمة العامة أو المرفق العام.

الكلمات المفتاحية: الاتصالات الإلكترونية، الخدمة الشاملة، المرفق العام، الضبط، المنافسة.

The universal service of electronic communications under Algerian law

Abstract:

Algerian electronic communications are entering a new era and a second act of introducing competition is now operational. Law 18-04 laying down the general rules relating to the post and electronic communications provides for some new regulatory instruments (local loop unbundling and number portability) without failing to attempt to develop the concept of universal service which now replaces the concept of public service

Key words: Electronic communications, universal service, public service, regulation, competition

Introduction:

Le monopole public sur les télécommunications algériennes¹ s'est essoufflé en l'an 2000 avec l'édiction de la loi n° 2000-03 fixant les règles générales relatives à la poste et aux télécommunications. Ce dispositif juridique réaffirme les principales prérogatives de l'Etat en matière de contrôle et de régulation du secteur tout en consacrant l'ouverture de l'exploitation à la concurrence. En outre, pour permettre l'exercice effectif de la fonction de régulation et de contrôle de ce marché par l'Etat, le législateur institue un régulateur spécialisé et indépendant. Les insuffisances contenues dans cette loi d'ouverture à la concurrence², ont révélé la nécessité d'une autre réforme de régulation du secteur. A cet effet, le législateur entreprend une nouvelle réforme intervenue en 2018³, une loi conçue dans le but de moderniser le secteur et de permettre encore plus de concurrence. L'introduction de la concurrence dans le secteur des télécommunications pouvant se traduire pour les usagers par des distorsions de traitements selon leur situation géographique et/ou financière, de ce fait, le législateur a donc prévu un "garde-fou" en introduisant les concepts de service et

¹ - Ordonnance n° 75-89 du 30 décembre 1975 portant code des postes et télécommunications, *JORA* n°29 du 09-04-1976, p. 338, abrogée et remplacée par la loi n° 2000-03 du 05 août 2000 fixant les règles générales relatives à la poste et aux télécommunications, *JORA* n° 48 du 06-08-2000., modifiée et complétée par loi n° 06-24 du 26 décembre 2006 portant loi de finance pour 2007, *JORA* n° 85 du 27 décembre 2006 (la modification concerne l'art. 116 de la loi 2000-03 ayant trait aux comptes courants postaux).

² - Sur le sujet, voir, Berri N. , *Les nouveaux modes de régulation en matière de télécommunications*, Thèse, Université Mouloud Mammeri Tizi-ouzou, 2014, du même auteur, *Les télécommunications, textes annotés*, éd. Berri, Béjaia, 2015, « *Quel avenir pour la régulation indépendante en Algérie !* », in *Effectivité de la norme juridique, Mélanges en l'honneur du Professeur Zouaïmia Rachid*, éd. Berri, Béjaia, 2019.

³ - Loi n° 18-04 du 13 Mai 2018 fixant les règles générales relatives à la poste et aux communications électroniques, *JORA* n° 27 du 13 Mai 2018.

d'accès universels¹. L'accès universel permet à l'ensemble des usagers des communications électroniques d'avoir accès aux services téléphoniques et Internet n'importe où sur le territoire national. Mais dans les faits, cette affirmation demeure théorique. La problématique d'accès aux communications électroniques reste donc d'actualité au moment où cet accès est plus que nécessaire, surtout avec l'accroissement de la demande des usagers en ces temps de pandémie de la Covid-19 et dans le cadre du commerce électronique.

Si le service universel constitue une nouvelle conception du service public (I), l'accès à ce service doit être garanti par un régime juridique efficace (II).

I- Le service universel, service public autrement ?

Pour pouvoir comprendre le concept de service universel, il est nécessaire en premier lieu, de chercher ses racines (1) pour ensuite, tenter de le comparer avec le concept de service public (2).

1- Notion et origine du service universel

La notion de service universel est inventée aux Etats-Unis au début du 20^e siècle par (AT&T)². Au départ, l'expression « service universel » traduit l'objectif de l'entreprise dominante des télégraphes et téléphones (AT&T) pour assurer son contrôle du marché. En effet, à l'expiration du brevet *Bell* en 1893³, l'industrie téléphonique américaine a connu une phase de concurrence considérable. La plupart des villes étaient desservies par des réseaux parallèles sans interconnexion. Si les utilisateurs avaient le choix entre deux compagnies, de nombreux industriels préféraient souscrire deux abonnements. Pour reprendre sa position initiale, « *AT & T défendit l'idée selon laquelle seul un système interdépendant, inter-communicant et universel pouvait offrir au public un service efficace* »⁴. Le concept de service universel permit alors de promouvoir cette solution, de justifier ce qui devait être considéré comme un « monopole naturel ». Le concept a servi donc initialement à faire obstacle aux concurrents d'AT&T, aux opérateurs indépendants qui géraient

¹ - On retrouve les deux termes (accès et service) dans les textes législatifs et réglementaires régissant les communications électroniques même si le concept le plus usité est celui de service universel. Voir, décret exécutif n° 03-332 du 24 juin 2003 déterminant le contenu du service universel de la poste et des télécommunications, les tarifs qui lui sont appliqués et son mode de financement, *JORA* n°39 du 29-06-2003, modifié et complété par décret exécutif n°09-310 du 23 septembre 2009, *JORA* n° 55 du 27-09-2009., remplacé par décret exécutif n°18-246 du 9 octobre 2018 déterminant le contenu et la qualité du service universel de la poste et du service universel des communications électroniques, les tarifs qui leur sont appliqués et leur mode de financement, *JORA* n° 26 du 10 octobre 2018

² - Moine G., « Droit des télécommunications : le service universel, contenu, financement, opérateur », *AJDA*, 1997, p. 246.

³ - Voir, *Brevet Alexandre Graham Bell*

⁴ - V. Debene M., « Sur le service universel : renouveau du service public ou nouvelle mystification », *AJDA*, 1996, p. 183.

environ la moitié des lignes téléphoniques aux Etats-Unis. Le service universel est utilisé par AT&T pour justifier l'unification des systèmes concurrentiels en un ensemble monopolistique. Les interconnexions avec les sociétés indépendantes furent alors acceptées sous réserve que ces dernières respectent les normes d'AT&T. L'interconnexion était la porte ouverte au monopole d'AT&T et à la fourniture d'un service universel, établi à l'offre d'un service unique. Ensuite, le congrès américain a suivi le raisonnement d'AT&T en considérant que l'acheminement de la voix devait relever d'un « monopole naturel » permettant à AT&T d'offrir « un service téléphonique universel »¹.

Au niveau Européen, la notion de service universel est apparue à la suite de l'Acte unique européen (1986) qui manifestait la volonté de ne pas exclure une partie de la population des progrès technologiques. Le Livre Vert sur la libéralisation des télécommunications en 1987, qui prône l'ouverture à la concurrence de marchés de terminaux de télécommunications, n'emploie l'expression de service universel qu'à titre accessoire, affirmant vouloir "*trouver un compromis équitable entre l'orientation des coûts et l'objectif du service universel*"².

Au nom de la *cohésion* ; principe fondamental de l'union européenne, la commission européenne a reconnu explicitement la nécessité d'un service universel dont la définition a été peu à peu précisée jusqu'à l'élaboration de la résolution du Conseil des ministres des communautés européennes adoptée le 7 février 1994, qui consacrait les principes d'universalité, d'égalité et de continuité comme éléments de base du service universel³.

Ensuite, dans le cadre d'un nouveau « *paquet télécom* », les instances européennes ont adopté en 2009 une série de directives relatives à la libéralisation des télécommunications dont celle relative au service universel⁴.

¹ - Cf. Washsmann A. & Berrod F., « Les critères de justification des monopoles : un premier bilan après l'affaire Corbeau », *RTDE*, 1994, p.39 ; Moine G., « Service universel, service minimum et dynamique de la concurrence », in, *Les services publics en Europe*, L.G.D.J, Paris, 1994. En 1982, le tribunal du district de Columbia, ordonne l'éclatement des réseaux régionaux d'AT&T. Le *break up* de l'entreprise la plus puissante des Etats-Unis se réduit par l'émancipation de ses filiales d'exploitation locales et l'abandon de 75% de ses actifs immobilisés. Le démembrement d'AT&T a eu pour effet de passer d'une société cotée en Bourse à huit (8) sociétés (AT&T et sept compagnies régionales).

² - « Le service universel et la restructuration des tarifs dans les télécommunications », Rapport *OCDE*, 1991, p.20 et s.

³ - Moine G., « Droit des télécommunications : le service universel ; contenu, financement, opérateurs », op.cit

⁴ - Directive 2002/22/CE relative au service universel, modifiée par la directive 2009/136/CE du Parlement et du Conseil du 25 novembre 2009. www.eur-lex.europa.eu/ . Dans le cadre de ce nouveau « paquet télécom » le Parlement européen et le Conseil modifient le cadre réglementaire de 2002 et mettent en place l'ORECE (organe des régulateurs européens des communications électroniques). Pour plus de détails sur ce sujet, voir, Idot L., « Adoption du 3^e "Paquet télécom" », *Revue Europe*, n° 2, février 2010, com. 76.

Ainsi, les instances communautaires mentionnent le service universel parmi les objectifs de la communauté dans le secteur des télécommunications. L'existence de réseaux et de services de télécommunications transeuropéens universels performants est vitale pour la prospérité du marché unique. Un service universel, c'est-à-dire un réseau doté d'une couverture géographique générale et qui est mis sur demande à la disposition de tout usager ou prestataire de service dans un délai raisonnable et à des prix abordables.

A noter que dans les directives en vigueur pour les télécommunications, coexistent des expressions différentes, puisque la mention du « service universel » est faite corrélativement avec l'emploi des expressions « obligations de service public », « service public des télécommunications », « réseau universel », sans qu'apparaisse une vision d'ensemble claire qui permettrait de cerner la spécificité de la nouvelle notion. Par ailleurs, la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européenne inclut la notion nouvelle dans le champ plus large prévu par l'article 90 du traité européen du « *service d'intérêt économique général* »¹.

2- Distinction entre service public et service universel

La loi algérienne fixant les règles générales relatives à la poste et aux communications électroniques ne comporte aucune définition du service public des communications, en revanche l'article 7 de cette loi, qui a trait au service universel, fait référence, de manière implicite, aux critères de la notion de service public communément admis par la doctrine. Le texte dispose que « *L'Etat instaure, dans le cadre de ses missions de développement de la poste et des communications électroniques, le service universel de la poste et le service universel des communications électroniques et veille à leur mise en œuvre par les opérateurs. Ces services sont fournis de manière permanente au profit de tous sur l'ensemble du territoire national. Ils participent, notamment, à l'effort d'aménagement numérique du territoire et à la réduction de la fracture numérique. Le contenu et la qualité du service universel de la poste et du service universel des communications électroniques, les tarifs qui leur sont appliqués et leur mode de financement éventuel*

¹ - Le professeur René Chapus, constate que "*l'expression de service public est pratiquement bannie du vocabulaire communautaire au profit (depuis 1990) de celle de « service universel », que la commission européenne définit comme un « service de base » ou « service minimum », offert à tous à des prix abordables et à un niveau de qualité raisonnable*", V. Chapus R., *Droit administratif général*, T.1, 15^e éd. Montchrestien, Paris, 2001, p.574.

tant par l'Etat que par la contribution des opérateurs sont fixés par voie réglementaire »¹.

L'article 8/8 de l'ancienne loi (n° 2000-03) était plus explicite quant à la référence au service public. Le texte prévoit en effet, que le service universel des télécommunications est " *La mise à disposition de tous d'un service minimum consistant en un service téléphonique d'une qualité spécifiée ainsi que l'acheminement des appels d'urgence, la fourniture du service de renseignements et d'un annuaire d'abonnés, sous forme imprimé ou électronique et la desserte du territoire national en cabines téléphoniques installées sur le domaine public et ce, dans le respect des principes d'égalité, de continuité, d'universalité et d'adaptabilité*". Ce texte affirme clairement la reconduction des critères traditionnels du service public dans un environnement concurrentiel.

Comme indiqué précédemment, la notion de service universel s'identifie avec celle de réseau. En effet, le principe d'universalité évoque la couverture territoriale qui impose la possibilité d'interconnecter les réseaux, ce qui permettra de mettre en concurrence les différents opérateurs.

Incontestablement, l'expression nouvelle de service universel évoque celle, très classique, du service public. En droit administratif français, le service public est défini en recourant à une double approche, fonctionnelle (le service public est une activité d'intérêt général) et organique (assumée par une personne publique qui la gère directement ou en délègue la gestion à une autre personne, en général privée). La notion ainsi définie commande un régime juridique articulé autour des principes d'égalité, de continuité et d'adaptation au changement, connus sous le nom de "lois de Rolland".

Si la référence aux objectifs de service universel est perçue comme la reconnaissance de la notion de service public², il s'agit en fait de deux approches aux fondements et aux objectifs sensiblement différents. Dans le célèbre « *Livre vert* » publié par la commission européenne, le service universel est décrit comme « *service de base offert à tous dans l'ensemble de la communauté, à des conditions tarifaires*

¹ - Article 7 de la loi 18-04, *op.cit* ; à noter que la loi 02-02 du 5 février 2002 relative à l'électricité et à la distribution du gaz par canalisation reprend le terme « service public ». L'article 3 de cette loi dispose que « *la distribution de l'électricité et du gaz est une activité de service public. Le service public a pour objet de garantir l'approvisionnement en électricité et en gaz, sur l'ensemble du territoire national, dans les meilleures conditions de sécurité, de qualité, de prix et de respect des règles techniques et de l'environnement (...)* » ; le texte énumère ensuite les missions de service public dans le secteur de l'électricité et du gaz.

² - Cf. Laget-Annamayer A., *La régulation des services publics en réseaux : Télécommunications et électricité*, LGDJ, Paris, 2002, p. 241 et s.

abordables et avec un niveau de qualité standard »¹. Une définition déférente de celle du service public qui recouvre une dimension politique et traduit l'interventionnisme régalien de l'Etat. Le législateur Algérien opte pour la même définition ; l'article 10 point 17 de la loi n° 18-04 fixant les règles générales relatives à la poste et aux communications électroniques prévoit que le « *Service universel des communications électroniques (est l') ensemble minimal des services, incluant un service ou plusieurs services à valeur ajoutée, définis par voie réglementaire, de qualité déterminée qui est accessible à l'ensemble de la population avec des tarifs abordables sur l'ensemble du territoire national* ». En outre, l'article 5 du décret exécutif n° 18-246 du 9 octobre 2018 déterminant le contenu et la qualité du service universel de la poste et du service universel des communications électroniques, les tarifs qui leur sont appliqués et leur mode de financement, prévoit que « *Le service universel des communications électroniques doit concourir à :*

- *la garantie de la disponibilité de l'accès aux réseaux de communications électroniques pour tous les citoyens, sur l'ensemble du territoire national*
- *la pérennité de la fourniture des services de communications électroniques, dont l'internet ;*
- *la connexion aux réseaux publics pour assurer la continuité du service ;*
- *le développement et la pérennité des infrastructures de base, qui garantissent l'accès pour tous ;*
- *la garantie des secours pour la prise en charge des catastrophes, notamment celles résultant de la survenance de risques majeurs, dans le cadre des « plans ORSEC » en matière de télécommunications* »².

On voit donc bien ici que la notion de service universel est incluse dans celle de service public³.

¹- Livre Vert sur les service d'intérêt général, www.europa.eu.int/eur-lex/fr/com/gpr/2003/com2003_0270fr01.pdf

² - L'article 6 du même décret, quant à lui, prévoit que « *Le service universel des communications électroniques recouvre, notamment : l'acheminement des appels d'urgence ; la desserte téléphonique ; l'accès aux services de communications électroniques, notamment la téléphonie et l'internet fixes et mobiles, dans les zones non couvertes, à un débit minimum de deux (2) mbits/seconde ; l'interconnexion des établissements publics d'éducation et les établissements publics spécialisés d'éducation pour les personnes aux besoins spécifiques par des réseaux privés ; les mesures particulières assurant aux utilisateurs finaux aux besoins spécifiques, au sein des établissements publics, un accès équivalent à celui dont bénéficient les autres utilisateurs finaux (...)* »

³- Sur la question, Cf. Flacher D., « Ouverture à la concurrence et service universel : avancée ou recul du service public ? », *Regards croisés sur l'économie, (la découverte)*, n° 2, 2007, pp.76-85 ; Voisset M., « Le service public autrement : de quelques effets du droit communautaire sur le droit français des services publics industriels et commerciaux », *RFDA*, 1995, p.304.

Le professeur Aurore Laget-Annamayer écrit que, "*Le service public se préoccupe des discriminations tarifaires entre usagers, il les provoque éventuellement dans un but de péréquation, pour favoriser l'accès du plus grand nombre au service et compenser les inégalités de fond*"; alors que "*le service universel vise l'accès de tous en s'efforçant d'obtenir un prix de service accessible à tous, qu'elle qu'en soient les ressources de chacun*"¹. Dans le même sens, le professeur Lucien Rapp constate que "*le service public implique une intervention correctrice, le service universel la rend inutile*"².

En outre, la notion de service universel, plus récente que celle de service public, se distingue de cette dernière du fait qu'elle ne concerne que les services marchands (les services administratifs et les fonctions régaliennes de l'Etat n'en font pas partie)³.

Le service public, notion que l'on trouve dans le droit français, apparaît plus large que celle du service universel puisqu'il comprend, d'après l'article L.35 du code des postes et des communications électroniques : le service universel, les services obligatoires, les missions d'intérêt général en matière de défense et de sécurité...⁴. C'est la fourniture d'« *un ensemble minimal de services déterminés à tous les utilisateurs finaux à un prix abordable* ». Le contour de ces services de base devant évoluer "*au rythme des progrès technologiques, des développements du marché et de l'évolution de la demande des utilisateurs*"⁵. Il comporte à la fois un volet géographique (desserte des zones non rentables) et un volet social (prix abordable)⁶.

On passe alors, dans les secteurs de réseaux tels que les communications électroniques, du service public au service universel qui doit désormais être satisfait par des opérateurs privés dans un climat de concurrence. Il est à la fois mécanisme de protection de l'intérêt général et un instrument du marché⁷.

L'approche historique de la notion de service universel montre que son utilisation résulte d'un long processus de maturation (aux Etats-Unis et en Europe). Nous allons désormais nous intéresser aux modes d'actions dont dispose l'Etat pour

¹ - Laget-Annamayer A., *La régulation des services publics en réseaux..op.cit*, p. 247

² - Rapp L., « La politique de libéralisation », cité par Laget-Annamayer A., *op.cit*. p. 247

³ - V. Flacher D. & Jennequin H., *Réguler le secteur des télécommunications ? Enjeux et perspectives*, Economica, Paris 2007, p.38.

⁴ - Voir, l'article 35 du CPCE, www.legifrance.gouv.fr

⁵ - Attendus (1) et (4) de la directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques, (modifiée et complétée en 2009), *op.cit*

⁶ - Flacher D. & Jennequin H., *Réguler le secteur des télécommunications ?...*, *op.cit*, p.38

⁷ - Sur la question de l'intérêt général et le marché, voir, CE. Rapport public, *L'intérêt général*, Etudes & documents n° 50, La documentation Française, 1999, p.241 et s.

mener à bien ses objectifs de service universel à travers le régime juridique de ce dernier.

II- Le régime juridique du service universel

Si le législateur algérien accueille l'idée de « service universel » en matière de communications électroniques, c'est en prenant soin de rappeler d'une part que, comme tout service public, il est assuré dans le respect des principes connus du service public (A) et, de prévoir d'autre part, un régime spécial de financement des obligations découlant de ce service (B).

A- Les principes classiques du service public maintenus pour le S.U

Le service universel des communications électroniques est assuré en observant les principes d'égalité (1), de continuité (2) et d'adaptabilité (3).

1. Le principe de l'égalité dans le service universel des communications électroniques

Le principe d'égalité devant le service public apparaît comme le corollaire du principe général d'égalité devant la loi en vertu duquel la loi est l'expression de la volonté générale¹. L'égalité des usagers devant les avantages du service public est la première manifestation de la règle de l'égalité devant la loi². Tout citoyen a le droit d'obtenir les prestations que fournit le service public. A la base, le principe d'égalité implique l'égalité d'accès aux emplois publics³, sans discrimination, notamment en raison des opinions politiques des candidats, l'égalité de traitement des fonctionnaires d'un même corps et l'égalité des candidats usagers et usagers du service⁴.

Le régime du service universel en Algérie consacre l'égalité comme un droit du citoyen pour la reconnaissance d'un droit d'accès aux prestations du service universel des communications électroniques. Ce droit doit être assuré généralement et indifféremment. Cependant, celui-ci n'est pas garanti du fait de l'étendue de la faiblesse des revenus (PIB) et amène donc rapidement une inégalité d'ordre économique et financier. De l'éloignement, de la pauvreté des infrastructures de

¹ - Cf. Braconnier S., *Droit des services public*, Puf Thémis, Droit public, Paris, 2003, p. 270 ; Zouaïmia R. & Rouault M.-C., *Droit administratif*, éd. Berti, Alger 2009, p. 221. La constitution de 1996 fait explicitement référence à ce principe en disposant à l'article 29 que "Les citoyens sont égaux devant la loi (...)". Le principe de l'égalité devant le service public a donc une valeur constitutionnelle.

² - Cf. Boussoumah M., « *Essai sur la notion juridique de service public* », *RASJEP*, Vol. 3, 1992, pp. 331-499, Cf. p. 465

³ - L'art. 51 de la constitution dispose que "L'égal accès aux fonctions et aux emplois au sein de l'Etat, est garanti à tous les citoyens, sans autres conditions que celles fixées par la loi".

⁴ - Zouaïmia R. & Rouault M.-C., *Droit administratif*, op.cit, p.222., Cf. également, Kouba G., « Le principe de neutralité des services public : un principe corollaire de la modernisation de l'Etat ? », *Rev. adm.*, 1992, p. 492

communications en milieu rural où vit 37% de la population¹, une autre inégalité d'ordre géographique mérite qu'on lui trouve une solution². Plus globalement, le service universel impose que tous les usagers soient servis (y compris les isolés dans l'espace)³ sans discrimination, c'est-à-dire au même prix pour tous⁴.

La population doit avoir une garantie de l'égalité aussi bien dans les conditions de fourniture de service universel que dans les conditions de sa tarification. Toutefois, l'accessibilité égale implique que les demandes de tous les utilisateurs sur le territoire soient assurées, qu'il s'agisse de la disponibilité universelle de réseaux, de la fourniture de raccordements au réseau ou de l'accès aux prestations téléphoniques. On constate toutefois que les demandes de raccordement sont généralement insatisfaites du fait notamment de la pauvreté, de la vétusté ou de l'inexistence du réseau⁵.

En somme, la consécration d'un droit au service universel ne veut pas seulement dire assurer l'égalité d'accès des utilisateurs, mais aussi l'accessibilité aux prestations du service universel.

2 - Le principe de continuité du service universel

Le principe de continuité a, *a priori*, vocation à garantir un fonctionnement régulier du service public conformément aux textes qui l'organisent. Il répond à un besoin d'intérêt général dont la satisfaction ne saurait être interrompue⁶. Il dérive de l'idée selon laquelle l'Etat et ses appareils fonctionnent en permanence et régulièrement. C'est la règle des services publics la plus sensible, la plus vulnérable au climat politique et social. "*Par rapport aux autres règles, sa coloration politique*

¹ - Soit 13 millions d'habitants. Statistiques, 2005, Office national des statistiques, in Bessaoud O., « La stratégie de développement rural en Algérie », Université de Montpellier, www.ressources.ciheam.org

² - Les différences entre les espaces ruraux et urbains sont d'autant plus fortes que le niveau de développement du pays est faible du fait de l'absence d'infrastructures de télécommunications dans les campagnes ou de la vétusté du réseau dans ces zones.

³ - Soullignac R., *Service universel et politique de la concurrence*, Mémoire de DEA, Université Paris 1, panthéon-Sorbonne, 2004, p. 1.

⁴ - Chonet P. et al., « Obligations de service universel et concurrence dans les réseaux », *Rev. Economie & prévision*, n°5, 2002, pp.97-106 ; Encaoua D. ; « Droit des télécommunications : la tarification, du monopole à la concurrence régulée », *AJDA*, 1997, p. 254.

⁵ - Ajouter à cela, les lenteurs observées dans la réponse aux demandes de raccordement liées, tantôt à la saturation du réseau, tantôt à l'inexistence de connexion à celui-ci.

⁶ - Le principe est doté en France d'une valeur constitutionnelle depuis 1979. V. Cons. Const., Déc. n° 79-105 du 25 juillet 1979 relative au droit de grève à la radio et à la télévision, in Favoreau L. & Philip L., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, éd. Sirey, Paris, 2003, p. 366. Par ailleurs, le Conseil d'Etat l'élève au rang des principes fondamentaux. Il est enraciné dans le contentieux administratif depuis le début du 20^e siècle. Avant même de l'élever au rang de principe général de droit, le juge administratif français a eu l'occasion d'en souligner l'importance, à propos de la grève des agents publics. Selon la formule consacrée "*la continuité est l'essence du service public*". V. CE, 7 août 1909, *Winkelle*, *Rec. CE*, p. 826, cité par, Braconnier S., *Droit des services publics*, op.cit, p. 277.

est assez prononcée. D'où les controverses qu'elle soulève à l'occasion du recours au droit de grève par les agents public"¹.

Dans sa nouvelle version, liée essentiellement aux services publics en réseaux, la continuité du service public s'identifié avec sa qualité. Dans le secteur électrique, nommé formellement « service public » par la loi, l'entreprise chargée de ce service est tenue de fournir l'électricité en permanence, sauf évidemment, en cas d'entretien du réseau, de travaux de raccordement ou de nécessité de service².

3- Le principe d'universalité et d'adaptabilité

Le service public doit s'adapter aux nouvelles circonstances techniques ou sociales pour continuer à remplir son objectif d'intérêt général³. Il s'impose juridiquement à la personne gestionnaire du service public, qu'elle soit publique ou privée, qui a l'obligation d'adapter le service. Il est aussi source d'obligation pour les usagers. Si ces derniers ne disposent d'aucun moyen juridique leur permettant de contraindre le gestionnaire du service à adapter ce dernier à leurs besoins, ils doivent bien souvent adapter leurs besoins aux évolutions du service.

On appelle adaptabilité d'un système, un changement dans celui-ci pour prendre en compte un changement dans l'environnement du système⁴. L'adaptabilité se manifeste également, dans le secteur des communications électroniques, par la prise en charge de la demande spécifique de certaines catégories de la population. L'exemple des personnes handicapées est à ce titre éloquent. Même si la population handicapée est malheureusement nombreuse, elle ne représente pas à ce jour un marché suffisant pour motiver les opérateurs à en faire une priorité économique. Pourtant, chaque adaptation faite pour faciliter la vie quotidienne d'une personne handicapée, contribue au progrès technologique et profite aussi à tous. Le rôle du régulateur est, à ce titre fondamental en ce sens qu'il doit inciter les opérateurs à adapter leurs services à cette frange de la population dans la perspective de son intégration dans la société de l'information⁵.

¹- Boussoumah M., « Essai sur la notion juridique de service public », *op.cit*, p. 467.

² - Voir, l'article 3 de loi 02-01 du 5 Février 2002 relative à l'électricité et à la distribution du gaz par canalisations, *op.cit*.

³ - V. Zouaïmia R. & Rouault M.-C., *Droit administratif, op.cit*, p. 221 ; voir également, Du Marais B., *Droit public de la régulation économique*, éd. Dalloz et PNESE, Paris, 2004, p. 211. A la différence du principe de l'égalité et celui de continuité, le principe d'adaptabilité n'a jamais fait l'objet d'une consécration explicite par le juge constitutionnel en France.

⁴ - Fouial O., *Découverte et fourniture de services adaptatifs dans les environnements mobile*, Mémoire, Ecole nationale supérieurs des télécommunications (France), 2004, p. 4.

⁵ - La France par exemple, s'est intéressé dès 2003, à l'accessibilité des personnes handicapées aux services offerts par les opérateurs de télécommunications et ce, en définissant le public concerné (tous handicaps confondus, les personnes âgées qui ne sont pas handicapées en tant que telles, mais handicapées dans l'usage

B - Allocation et modes de financement du service universel

Lorsque l'opérateur de réseaux est en situation de monopole, la question de savoir à qui s'impose les obligations du service ne se pose pas. Au contraire, en régime de concurrence, l'imposition d'obligations de service universel pose un double problème d'allocation (1) et de financement (2).

1- L'allocation des obligations de service universel à plusieurs opérateurs

Dans les premières années de libéralisation du secteur de par le monde, la plupart des pays ont résolu la question de l'allocation des missions de service universel en confiant à leur ancien monopole le soin de les assurer. C'était le cas par exemple en France où le législateur avait confié à l'opérateur historique, France Télécom, l'obligation de servir les portions non rentables du territoire¹.

En Algérie, et antérieurement à l'adoption du texte relatif au service universel, c'est le ministère chargé des télécommunications qui avait la charge d'élaborer la stratégie du développement du service universel². En dépit de l'adoption du décret exécutif déterminant le contenu du service universel et les modalités de son attribution aux opérateurs titulaires de licences³, l'Etat avait la charge de la mission jusqu'en 2008⁴. En effet, ce n'est qu'en 2008 que les pouvoirs publics mettent en place effectivement le dispositif du service universel. La mise en place de ce dispositif s'est soldée, d'une part, par l'approbation de l'ARPT (devenue ARCPE) du cahier des charges portant consultation des opérateurs de réseaux publics de

des technologies nouvelles et en particulier de la téléphonie mobile), et en affirmant que ces personnes-là, doivent être prise en charge en les considérant des consommateurs comme les autres. Voir, Balin P., *Rapport sur l'accessibilité de la téléphonie mobile pour les personnes handicapées*, octobre 2003, www.arcep.fr/rapport-balin.pdf ; L'ARCEP incite en outre, les opérateurs de communications électroniques à fournir plus d'efforts, dans une démarche de co-régulation, pour assurer aux personnes handicapées un accès aux services de communications électroniques au même titre que les autres consommateurs. Au niveau communautaire, les dispositions de la directive « service universel » modifiée par l'adoption du nouveau « paquet télécom », précise que les personnes handicapées doivent bénéficier, à la fois, d'un accès et d'un choix équivalent à ceux dont bénéficient les autres utilisateurs. Voir, *Rapport annuel d'activité*, ARCEP, 2011, p. 114, www.arcep.fr.

¹- L'article L.35.2 du code des postes et télécommunications disposait que "Peut être chargé de fournir le service universel tout opérateur en acceptant la fourniture sur l'ensemble du territoire national et capable de l'assurer. France Télécom est l'opérateur public chargé du service universel". Cela signifie que France Télécom restera pour un laps de temps, le seul opérateur en mesure d'offrir le service du téléphone au même prix sur l'ensemble du territoire français.

²- Dans un document intitulé, "Le service universel des télécommunications", l'ARPT précise que les obligations du service universel relevaient, dans la période 2000-2003, du ministère chargé des télécommunications.

³- Décret exécutif n°03-332 du 24 juin 2003 déterminant le contenu du service universel de la poste et des télécommunications, les tarifs qui lui sont appliqués et son mode de financement, modifié et complété, *op.cit.*

⁴- Voir, ARPT, Rapport d'activité annuel 2007, p. 79 ; disponible sur, www.arpce.dz

télécommunications titulaires d'une licence, relatif aux obligations liées à la fourniture du service universel et, d'autre part, par le lancement d'appel à la concurrence en janvier 2008.

Ces modalités d'allocation des obligations du service universel sont prévues à l'article 14 du décret exécutif n° 03-232 ; remplacé par l'article 9 du décret exécutif n° 18-246 du 9 octobre 2018. A noter que l'ancien texte, contrairement à celui de 2018, est plus enclin au respect des règles de concurrence en ce qu'il prévoit que l'attribution du titre juridique pour la fourniture du service universel se fait par un appel à la concurrence à l'adresse des opérateurs titulaires d'une licence¹. Dans les deux textes, la possibilité de confier à plus d'un opérateur la fourniture du service universel des télécommunications est y prévue. Cette possibilité donnée aux opérateurs est la consécration, par le législateur algérien, de la technique américaine dite de régulation « *pay or play* » qui signifie que l'opérateur a le choix de servir ou non la partie non rentable du marché².

Le ou les opérateurs titulaires de la licence relative à la fourniture du service universel ont des obligations de couverture territoriale échelonnées selon des programmes fixés dans le cahier des charges. Le premier programme est de quatre années (pour la période 2008-2012) pour les agglomérations dont la population est comprise entre 800 et 2000 habitants. Puis un autre programme (à compter de 2013) est mis en place pour les zones dont la population est inférieure à 800 habitants³.

A noter que, le législateur n'a pas prévu le cas où l'appel à la concurrence serait infructueux. Le silence du texte algérien relatif au service universel quant à cette éventualité, pourtant facile à prévoir, nous amène à adopter le même raisonnement que le législateur français, à savoir, attribuer par défaut, à l'opérateur historique la charge de la fourniture des obligations du service universel⁴.

¹- L'article 14 du décret exécutif n°03-332 du 24 Juin 2003 déterminant le contenu du service universel de la poste et des télécommunications, dispose que "*Les opérateurs de réseaux publics de télécommunications titulaires d'une licence offrant un service téléphonique et retenus à l'issue de l'appel à la concurrence lancé par l'ARPT pour la fourniture du service universel, (...)*".

²- Sur cette technique de régulation, voir, Bourguignon H., *Service universel et concurrence...*, *op.cit*, p. 53 ; Choné P. et al. « Obligations de service universel et concurrence dans les réseaux », *op.cit*, p.98. A noter que, dans certains systèmes de régulation, le service universel confié à plusieurs opérateurs, peut être régional et non national, c'est le cas de l'Allemagne et de l'Espagne. En Espagne par exemple, le ministre de l'économie peut désigner n'importe quel opérateur en position dominante sur une zone déterminée, afin d'y assurer la prestation de n'importe quel service inclus dans le champ du service universel. Sur cette question voir, Laget-Annamer (A.), *La régulation des services publics en réseaux : télécommunications et électricité*, *op.cit*, p.244

³- ARPT, rapport d'activité annuel 2007, p.79,

⁴- En France, l'opérateur de service universel ne pourra être désigné comme tel, que s'il accepte la disserte de l'ensemble du territoire national. Le fait de prévoir une procédure d'appel à la concurrence et non le sort d'une procédure infructueuse confirme cette approche dans le cas algérien.

En tout état de cause, la fourniture du service universel par une pluralité d'opérateurs semble être la préférence de la totalité des pays ayant opéré une libéralisation du secteur. La même démarche semble être adoptée quant à son financement.

2. Moyens de financement du service universel

Dans le cadre monopolistique, les obligations du service universel étaient assumées par l'Etat. L'introduction de la concurrence a quasiment supprimé le recours au financement de l'Etat. De nouveaux modes de financement, compatibles avec la concurrence, sont alors prévus par le texte relatif au service universel. Néanmoins, quelques questions méritent d'être posées à la lecture de l'article relatif aux modes de financement de ce service.

L'article 9 du décret exécutif n° 18-246 du 9 octobre 2018 déterminant le contenu et la qualité du service universel de la poste et du service universel des communications électroniques, les tarifs qui leur sont appliqués et leur mode de financement dispose que « *Le service universel de la poste et des communications électroniques bénéficie :*

*-du financement éventuel de l'Etat dont les montants sont fixés par loi de finances ; des contributions des opérateurs de la poste et des communications électroniques établies comme suit : * pour les opérateurs de communications électroniques titulaires de licences, la contribution est fixée à trois pour cent (3%) du chiffre d'affaires hors taxes (...); * pour les opérateurs de communications électroniques titulaires d'autorisations générales, la contribution est fixée à trois pour cent (3%) du résultat comptable annuel brut ; (...)* »¹.

A travers ce texte, le législateur prévoit deux possibilités de financement : le financement éventuel de l'Etat et les contributions des opérateurs à hauteur de trois pour cent (3%) de leur chiffre d'affaire annuel. Toutefois, le texte reste flou en ce sens qu'il ne détaille pas les deux modes de financement.

S'agissant du premier mode, la question qui se pose est de savoir à quel moment et dans quel cas l'Etat procède au financement des obligations du service universel ? A l'issue d'une procédure infructueuse d'appel à la concurrence ? Un financement continu ? Comment ce financement est-il opéré ? S'agit-il d'un financement complémentaire à celui des opérateurs ?

¹ - Décret exécutif n° 18-246 du 9 octobre 2018 déterminant le contenu et la qualité du service universel de la poste et du service universel des communications électroniques, les tarifs qui leur sont appliqués et leur mode de financement, *op.cit*

Avant d'essayer de répondre à ces questions, on constate de prime abord que le financement opéré par l'Etat est mal adapté avec l'environnement concurrentiel dans la mesure où une procédure d'appel à la concurrence est prévue par le texte. En effet, comme l'écrit un auteur, " *si le service public s'autofinance par le double jeu du mécanisme de la péréquation et du monopole dont bénéficie l'exploitant, le concept de service universel les refuse*"¹. La logique de la régulation veut que les missions d'intérêt général qui s'imposent à l'ensemble des opérateurs doivent être financées dans des conditions transparentes et non discriminatoires. Or, le financement du service universel par l'Etat peut manquer de transparence et place l'opérateur historique, propriété de l'Etat, en position dominante par rapport aux autres opérateurs².

Enfin, il ressort de l'article précédent que les ressources financières mobilisées au titre du service universel sont intégrées au budget de l'autorité de régulation. Ces ressources doivent être réservées exclusivement au financement du service universel. Ces ressources comprennent à la fois les subventions de l'Etat et les contributions des opérateurs dont la gestion relève de l'ARPCE³.

- Le deuxième mode de financement est celui de la participation de tous les opérateurs par une contribution à hauteur de trois pour cent (3%) de leur chiffre d'affaire. Ici, les opérateurs, qu'ils soient ou non prestataires du service universel, partagent le financement. Ce mode de financement est le plus adapté dans un environnement concurrentiel en ce qu'il ne crée pas de distorsion de la concurrence entre opérateurs. Si l'on exempte un opérateur de cette contribution, ce ne serait pas neutre vis-à-vis de la concurrence⁴.

In fine, la nouvelle loi sur les communications électroniques prévoit la création d'un fond d'appui du service universel de la poste et des communications électronique dont la gestion est assurée par une commission multisectorielle présidée par le ministre chargé de la poste et des communications électroniques ou son représentant (Art. 10). Le fond est mis en place par décret exécutif n° 18-247 du 9 octobre 2018 fixant les modalités de gestion du fonds d'appui du service universel de la poste et du service universel des communications électroniques. La gestion du fonds est assurée par une commission multisectorielle qui a pour missions

¹ - Laget-Annamayer (A.), *La régulation des services publics en réseaux...*, op.cit, p.247

² - Cf. Crocq I., *Régulation et réglementation dans les télécommunications*, éd. Economica, Paris, 2004, p. 216. Cf. également, Rodrigues S., « La régulation communautaire des services publics de réseaux : vers une théorie générale de la concurrence régulée ? », *Revue Flux*, n° 44, 2001, pp.80-90

³ - Art. 10 du décret exécutif n° 18-246 du 9 octobre 2018 déterminant le contenu et la qualité du service universel de la poste et du service universel des communications électroniques, les tarifs qui leur sont appliqués et leur mode de financement, op.cit.

⁴ - Voir, Crocq I., *Régulation et réglementation dans les télécommunications*, op.cit, p.216

principales de statuer sur les projets proposés pour financement sur le fonds ; d'autoriser l'engagement des dépenses au titre du service universel de la poste et du service universel des communications électroniques ; d'adopter les cahiers des charges relatifs au service universel de la poste et au service universel des communications électroniques ; d'assurer le suivi de la mise en œuvre du service universel de la poste et du service universel des communications électroniques ; d'approuver le bilan financier du fonds, transmis par l'autorité de régulation de la poste et des communications électroniques (*Art. 2 du décret exécutif n° 18-247*).

Conclusion

Le service universel est incontestablement la « relève » de la notion de service public. Le renouveau de ce dernier apparaît clairement dans les secteurs de réseaux comme celui des communications électroniques. Le législateur Algérien, avec quelques réserves, a tenté de se mettre au diapason des standards internationaux en la matière. La nouvelle loi sur les communications électroniques a apporté quelques nouveautés notamment en matière de dégroupage de la boucle locale et la portabilité des numéros nécessaires à la régulation de la concurrence par les infrastructures après avoir instauré une concurrence par les services ; prévue par l'ancien texte (loi n° 2000-03). Elle a le mérite aussi de prévoir quelques nouveautés en matière de service universel ; la création d'un fond d'appui au service universel notamment. Toutefois, le maintien de l'opérateur historique dans le giron public et l'indépendance relative du régulateur (d'un point de vue organique notamment) reste un écueil important au développement de la régulation indépendante du secteur. Deux ans après la modification de la loi sur les télécommunications, on peut clairement affirmer que la stratégie de développement du service universel, mission partagée essentiellement entre le régulateur et le ministre chargé des technologies de l'information et de communications, peine toujours à donner des résultats probants, notamment en termes de couverture des zones rurales. De ce fait, un effort supplémentaire doit être fourni pour contenir les distorsions entre régions et développer davantage l'accès au service Internet haut débit afin d'accompagner le e-commerce et le télétravail.

Bibliographie

1) – Ouvrages :

1. Chapus R., *Droit administratif général*, T.1, 15^e éd. Montchrestien, Paris, 2001.
2. Laget-Annamayer A., *La régulation des services publics en réseaux : Télécommunications et électricité*, LGDJ, Paris, 2002.
3. Flacher D. & Jennequin H., *Réguler le secteur des télécommunications ? Enjeux et perspectives*, Economica, Paris 2007.
4. Zouaïmia R. & Rouault M.-C., *Droit administratif*, éd. Berti, Alger 2009.
5. Braconnier S., *Droit des services public*, Puf Thémis, Droit public, Paris, 2003
6. Du Marais B., *Droit public de la régulation économique*, éd. Dalloz et PNESP, Paris, 2004.

2) - Mémoires :

1. Berri N. , *Les nouveaux modes de régulation en matière de télécommunications*, Thèse, Université Mouloud Mammeri Tizi-ouzou, 2014.
2. Fouial O., *Découverte et fourniture de services adaptatifs dans les environnements mobile*, Mémoire, Ecole nationale supérieurs des télécommunications (France), 2004..
3. Soullignac R., *Service universel et politique de la concurrence*, Mémoire de DEA, Université Paris 1, panthéon-Sorbonne, 2004.

2) - Articles:

1. Berri N. , Les télécommunications, textes annotés, éd. Berri, Béjaia, 2015, « *Quel avenir pour la régulation indépendante en Algérie !* », in *Effectivité de la norme juridique, Mélanges en l'honneur du Professeur Zouaïmia Rachid*, éd. Berri, Béjaia, 2019.
1. Boussoumah M., « *Essai sur la notion juridique de service public* », *RASJEP*, Vol. 3, 1992, pp. 331-499.
2. Chonet P. et al., « Obligations de service universel et concurrence dans les réseaux », *Rev. Economie & prévision*, n°5, 2002.
3. Debene M., « Sur le service universel : renouveau du service public ou nouvelle mystification », *AJDA*, 1996.
4. Encaoua D. ; « Droit des télécommunications : la tarification, du monopole à la concurrence régulée », *AJDA*, 1997.
5. Flacher D., « Ouverture à la concurrence et service universel : avancée ou recul du service public ? », *Regards croisés sur l'économie, (la découverte)*, n° 2, 2007, .

6. Kouba G., « Le principe de neutralité des services public : un principe corollaire de la modernisation de l'Etat ? », *Rev. adm .*, 1992.
7. Moine G., « Droit des télécommunications : le service universel, contenu, financement, opérateur », *AJDA*, 1997.
8. Moine G., « Service universel, service minimum et dynamique de la concurrence », in, *Les services publics en Europe*, L.G.D.J, Paris, 1994
9. Voisset M., « Le service public autrement : de quelques effets du droit communautaire sur le droit français des services publics industriels et commerciaux », *RFDA*, 1995.
10. Washsmann A. & Berrod F., « Les critères de justification des monopoles : un premier bilan après l'affaire Corbeau », *RTDE*, 1994

3) -Textes juridiques:

1. Ordonnance n° 75-89 du 30 décembre 1975 portant code des postes et télécommunications, *JORA* n°29 du 09-04-1976, p. 338, abrogée et remplacée par la loi n° 2000-03 du 05 août 2000 fixant les règles générales relatives à la poste et aux télécommunications, *JORA* n° 48 du 06-08-2000., modifiée et complétée par loi n° 06-24 du 26 décembre 2006 portant loi de finance pour 2007, *JORA* n° 85 du 27 décembre 2006 .
2. loi n° 18-04 du 13 Mai 2018 fixant les règles générales relatives à la poste et aux communications électroniques, *JORA* n° 27 du 13 Mai 2018.
3. Décret exécutif n° 03-332 du 24 juin 2003 déterminant le contenu du service universel de la poste et des télécommunications, les tarifs qui lui sont appliqués et son mode de financement, *JORA* n°39 du 29-06-2003, modifié et complété par décret exécutif n°09-310 du 23 septembre 2009, *JORA* n° 55 du 27-09-2009., remplacé par décret exécutif n°18-246 du 9 octobre 2018 déterminant le contenu et la qualité du service universel de la poste et du service universel des communications électroniques, les tarifs qui leur sont appliqués et leur mode de financement, *JORA* n° 26 du 10 octobre 2018.