

**N° 416040**  
**M. T...**

**2<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> chambres réunies**  
**Séance du 18 décembre 2019**  
**Lecture du 31 décembre 2019**

## **CONCLUSIONS**

### **M. Guillaume Odinet, rapporteur public**

Nous vous avons présenté, à l’occasion de l’examen d’une première QPC présentée par le requérant (v. 3 octobre 2018, M. T..., n° 416040, inédite), l’architecture des noms de domaine d’Internet et la particularité des noms de domaine que M. T... cherche désespérément à pouvoir exploiter. Même si votre mémoire est légendaire, il nous a semblé qu’il n’était pas inutile d’en rappeler les éléments essentiels.

Comme nous vous l’expliquions alors, les noms de domaine ne sont rien d’autre qu’un moyen, plus aisément maniable que les adresses IP, d’identifier des ordinateurs, serveurs ou services reliés à Internet. Un peu à la manière de poupées gigognes, les noms de domaines sont hiérarchisés en différents de niveaux, qui correspondent à autant de sous-ensembles d’adressage. Ainsi, « gouvernement.fr » est un sous-domaine du domaine « .fr ». Vous noterez à cette occasion que la hiérarchie des domaines et sous-domaines auxquels appartient un nom de domaine complet se descend de droite à gauche.

Au niveau le plus élevé (donc le plus à droite), les deux principaux types de domaine sont les domaines de premier niveau génériques (tels que « .org », « .com » ou « .net ») et les domaines de premier niveau nationaux correspondant à un pays ou un territoire – pour la France, le « .fr », mais aussi dix autres. Ces noms de domaine de premier niveau sont créés par l’IANA (Internet Assigned Numbers Authority), qui est une composante de l’ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), organisme de droit américain qui régule l’Internet. Les noms de domaine nationaux de premier niveau sont ensuite délégués par l’IANA à des gestionnaires nationaux, chargés notamment d’attribuer les noms de domaine de deuxième niveau qui s’y rattachent ; en France, c’est l’Afnic (Association française pour le nommage Internet en coopération) qui a cette délégation.

M. T... a, quant à lui, demandé au Premier ministre de lui attribuer 60 noms de domaines relevant du domaine « .e164.arpa ». Vous aurez compris que ce domaine est lui-même un sous-domaine du domaine « .arpa », lequel est un domaine de premier niveau<sup>1</sup>. Ce domaine de

---

<sup>1</sup> Il fut créé au début des années 1980 pour convertir en noms de domaine les ordinateurs du réseau Arpanet, qui était l’ancêtre d’Internet.

premier niveau particulier est utilisé notamment pour permettre, par un protocole dénommé ENUM, la conversion de numéros de téléphone en noms de domaine. Le sous-domaine « .e164.arpa », qui fait référence au standard e164 du plan de numérotation téléphonique international, est géré par le RIPE NCC, organisation privée de droit néerlandais. A ce sous-domaine peuvent être rattachés tous les numéros de téléphone, pris à l'envers, qui répondent au standard du plan de numérotation international, et commencent donc par un préfixe national (33 pour la France). Il existe ainsi un domaine de niveau inférieur, qui est « .3.3.e164.arpa », auquel se rattachent *in fine* autant de noms de domaine qu'il y a de numéros de téléphone français. Selon le site internet du RIPE NCC, c'est le ministère chargé des nouvelles technologies qui a obtenu, en 2003, la délégation pour la gestion des noms de domaine en « .e164.arpa » correspondant au préfixe téléphonique français « +33 ». Le ministre vous explique en défense qu'après des expérimentations conduites en 2003 et 2004 par un groupe de travail composé de plusieurs opérateurs réunis sous l'égide de l'ARCEP et du ministère de l'industrie, il a été décidé, pour des raisons de faisabilité et de sécurité, de ne pas déployer le protocole ENUM en France, et donc de ne pas créer et/ou attribuer de noms de domaines en « .e164.arpa » correspondant aux numéros inclus dans le plan de numérotation téléphonique de la France.

La demande de M. T... visait, dans ce cadre, à travers des sous-domaines intermédiaires, à pouvoir exploiter les noms de domaine correspondant à l'intégralité de ces numéros. Cette demande est restée sans réponse, tout comme le recours gracieux formé par l'intéressé.

Celui-ci a alors saisi le tribunal administratif de Paris, qui a rejeté sa requête en jugeant que le Premier ministre était en situation de compétence liée pour refuser d'accéder à la demande qui lui avait été présentée. Par un arrêt du 27 septembre 2017, la cour de Paris a rejeté l'appel de l'intéressé par un motif identique.

A l'appui du pourvoi qu'il a formé contre cet arrêt, M. T... vous a soumis une première QPC, dirigée contre les articles L. 45 et L. 45-1 du CPCE. Vous avez refusé de la renvoyer au Conseil constitutionnel, en jugeant que ces dispositions ne régissaient pas les noms de domaine autres que ceux qui se rattachent aux noms de domaine de premier niveau correspondant aux codes pays du territoire national et que la Constitution n'imposait pas au législateur de régir l'ensemble des noms de domaine. En d'autres termes, vous avez jugé que les dispositions des articles L. 45 et L. 45-1 étaient inapplicables aux noms de domaine dont M. T... avait demandé l'attribution – et que le législateur ne pouvait être regardé comme ayant méconnu les droits et libertés garantis par la Constitution en n'édicant pas de dispositions applicables à l'attribution de tels noms de domaine.

L'arrêt attaqué, qui est suffisamment motivé et a été rendu à l'issue d'une procédure dont le caractère contradictoire n'a pas été vicié, avait fait le même constat d'inapplicabilité des articles L. 45 et L. 45-1 du CPCE aux noms de domaine en cause – et ce constat, cela se déduit directement de votre décision sur la première QPC, est exempt d'erreur de droit ou de qualification juridique.

L'arrêt déduit ensuite de ce constat qu'aucun texte ne confère au Premier ministre ou à un organe d'enregistrement le pouvoir d'attribuer les noms de domaine sollicités par M. T..., puis

que le Premier ministre était, par suite, en situation de compétence liée pour refuser une telle attribution.

Le pourvoi nous paraît fondé à soutenir que ce raisonnement est erroné en droit. Dès lors, en effet, qu'il ressortait des pièces du dossier qui lui était soumis que le Gouvernement dispose de la délégation pour la gestion des noms de domaine dont M. T... réclamait l'attribution, l'absence de toute disposition législative encadrant une telle attribution ne pouvait être regardée comme faisant, par elle-même, obstacle à ce que le Gouvernement use de sa délégation en attribuant les noms de domaine à des opérateurs. Comme nous vous le disions en concluant sur la QPC, le silence du législateur sur l'attribution des noms de domaine autres que ceux qui sont dans le champ des articles L. 45 et L. 45-1 ne fait nullement obstacle à l'attribution et l'usage de ces noms de domaine, selon les règles par ailleurs applicables – c'est-à-dire, au premier chef, s'agissant d'Internet, les règles du droit privé. En d'autres termes, en n'encadrant pas l'attribution des noms de domaine en « .e164.arpa », le législateur ne peut être regardé comme ayant interdit cette attribution. Vous devrez donc censurer le motif retenu par la cour.

Nous n'en déduisons pas, cependant, qu'il était loisible au Gouvernement d'attribuer à M. T... les noms de domaine qu'il sollicitait. En effet, ces noms de domaine ont la particularité, comme nous vous l'expliquions, d'être constitués à partir des numéros du plan de numérotation téléphonique français. Ce plan national est régi par l'article L. 44 du CPCE, qui n'est pas un modèle de précision mais dont nous déduisons, d'une part, qu'il encadre l'attribution des numéros du plan (correspondant au standard e164) et leur usage, d'autre part, qu'il présente un caractère exhaustif, c'est-à-dire qu'il entend régir intégralement les modes d'exploitation du plan national de numérotation. Or cet article ne permet pas l'usage du plan de numérotation aux fins du protocole ENUM, c'est-à-dire afin de créer, sur la base du plan de numérotation, des noms de domaine à partir des numéros attribués. Et, précisément parce qu'il présente un caractère exhaustif, il nous paraît exclure une telle exploitation du plan de numérotation en ne la prévoyant pas.

En somme, dès lors que les noms de domaine dont le requérant réclamait l'attribution ont la particularité d'être construits à partir des numéros de téléphone du plan national de numérotation, nous pensons que cette attribution impliquait que les règles relatives à la gestion et l'usage du plan de numérotation permettent son exploitation dans le cadre d'un protocole tel qu'ENUM.

Votre deuxième chambre ayant informé M. T... qu'une telle interprétation de l'article L. 44 du CPCE était de nature à fonder en droit la conclusion de compétence liée du Premier ministre à laquelle la cour était parvenue, et donc à être substituée au motif erroné retenu par la cour pour affirmer cette compétence liée, l'intéressé vous présente désormais une QPC dirigée contre l'article 44 ainsi interprété.

Si vous nous avez suivi pour l'interpréter comme nous vous le proposons, la disposition est alors assurément applicable au litige ; elle l'est dans sa version issue d'une ordonnance du 24 août 2011<sup>2</sup>, ratifiée<sup>3</sup>, mais les principes qui sont en cause ici résultent de la loi du 9 juillet

2004<sup>4</sup>. Elle n'a jamais été déclarée conforme à la Constitution. Le requérant lui reproche, en ce qu'elle exclut l'usage du plan de numérotation aux fins de création et attribution de noms de domaine, de méconnaître le droit de propriété, la liberté de communication des pensées et des opinions, la liberté d'entreprendre et le principe d'égalité.

Vous aurez compris à l'énoncé de ces griefs que la question ne présente pas un caractère nouveau ; aucun des griefs ne nous paraît par ailleurs lui conférer un caractère sérieux et justifier son renvoi au Conseil constitutionnel.

Tout d'abord, si celui-ci a reconnu qu'en l'état actuel des moyens de communication, l'encadrement du choix et de l'usage des noms de domaine sur internet affectait les droits de la propriété intellectuelle (v. Cons. Const., 6 octobre 2010, n° 2010-45 QPC), c'était à propos de noms de domaine susceptibles de contenir des éléments couverts par des droits de propriété intellectuelle. Ce qui n'est pas le cas des noms de domaine en litige devant vous, qui se construisent uniquement autour de numéros de téléphone, lesquels sont inappropriables en vertu de l'article L. 44 ; il en résulte qu'en ne permettant pas de créer des noms de domaine à partir d'éléments inappropriables, le législateur ne saurait être regardé comme ayant porté une atteinte excessive au droit de propriété.

Nous peinons également à regarder comme sérieux le double grief tiré de l'atteinte à la liberté d'entreprendre et à la liberté de communication. S'il est certain que l'impossibilité d'utiliser le plan de numérotation aux fins de créer des noms de domaine fait obstacle à toute entreprise fondée sur l'exploitation de tels noms de domaine, le Conseil constitutionnel n'a jamais déduit de la liberté d'entreprendre une forme d'obligation positive, pour le législateur, de permettre l'exploitation commerciale de ressources de l'Etat. Et, en l'état actuel des moyens de communication – c'est-à-dire alors que le Gouvernement vous indique que les expérimentations du protocole ENUM ont conduit à exclure son déploiement en France et alors que le requérant ne vous apporte aucun élément de nature à éclairer l'importance d'un tel protocole dans l'exercice de la liberté de communication – il nous paraîtrait hasardeux d'affirmer que la liberté d'entreprendre ou, *a fortiori*, la liberté de communication exigeait que le législateur rendît possible l'exploitation du plan de numérotation aux fins de création de noms de domaines. Eu égard à la présentation qui vous est faite de l'état actuel des moyens de communication, l'atteinte à la liberté de communication nous paraît limitée, voire hypothétique, l'atteinte à la liberté d'entreprendre est réelle mais mesurée et ni l'une ni l'autre de ces atteintes ne nous semblent, en tout état de cause, pouvoir être regardées comme disproportionnées au regard des motifs d'intérêt général<sup>5</sup> qui s'attachent à la bonne gestion du plan national de numérotation au bénéfice des moyens de communication disponibles et à la sécurité des télécommunications. En d'autres termes, le fait que le législateur ait ignoré le protocole ENUM et réservé l'usage du plan national de numérotation aux communications électroniques dont la faisabilité, l'utilité et la sécurité étaient établies et connues ne saurait, en l'absence de tout élément sur la faisabilité, l'utilité et la sécurité des communications

---

<sup>2</sup> N° 2011-1012.

<sup>3</sup> Par l'art. 18 de la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014.

<sup>4</sup> N° 2004-669.

<sup>5</sup> Sur le niveau de contrôle, v. Cons. Const., 18 octobre 2010, n° 2010-55 QPC.

électroniques que permettrait le protocole ENUM, être regardée comme portant, aujourd'hui, une atteinte excessive à la liberté d'entreprendre et à la liberté de communication.

Enfin, eu égard aux différences existant entre les noms de domaine de premier niveau régis par les articles L. 45 et L. 45-1 et les noms de domaine en cause en l'espèce, l'impossibilité d'user le plan de numérotation téléphonique aux fins de créer ces derniers ne saurait être regardée comme méconnaissant le principe d'égalité, la différence de législation reposant sur des critères objectifs et rationnels en rapport direct avec son objet.

Si vous nous suivez, vous pourrez donc refuser de renvoyer la QPC au Conseil constitutionnel.

Pour des motifs similaires à ceux que nous vous exposons, vous pourrez écarter le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 10 de la Convention EDH, sans qu'il soit besoin de saisir la Cour de Strasbourg : en ne permettant pas l'exploitation du plan de numérotation aux fins du protocole ENUM, le législateur fait, certes, obstacle à la mise en œuvre de ce protocole qui vise, manifestement, à développer de nouveaux outils de communication, mais en l'état des données qui vous sont présentées, la faisabilité, l'utilité et la sécurité de la mise en œuvre de ce protocole sont incertaines, de sorte que l'atteinte à la liberté de communication est hypothétique et que l'article 10 ne saurait être lu comme faisant peser sur l'Etat, en l'état de ces données, une obligation positive de rendre possible la mise en œuvre de ce protocole par l'exploitation du plan de numérotation.

Ayant ainsi écarté le dernier obstacle à la substitution de motifs, vous pourrez procéder à cette substitution. Vous constaterez ainsi que l'article L. 44 du CPCE, en excluant l'exploitation des ressources du plan de numérotation aux fins de la création de noms de domaine, faisait obstacle à ce que les noms de domaine sollicités par M. T..., construits sur la base du plan de numérotation, pussent lui être attribués. Vous en déduirez que le Gouvernement était en situation de compétence liée pour rejeter la demande et pourrez substituer ce motif de pur droit à celui, erroné, retenu par la cour.

Vous rejetterez alors le pourvoi de M. T....

Tel est le sens de nos conclusions.