

Cadres et instruments juridiques des fréquences

Par **Olivier JAPIOT**

Conseiller d'État

et **Eddie TADEJ**

Chef du service juridique de l'ANFR

Le spectre des fréquences radioélectriques constitue une ressource naturelle finie, donc rare et limitée, dont dépendent de nombreuses industries. La gestion de cette ressource s'organise dans des cadres juridiques propres à chaque niveau géographique. Après avoir présenté le règlement des radiocommunications et le cadre institutionnel et réglementaire européen, cet article présentera le cadre juridique français et enfin les instruments juridiques à la disposition de l'Agence nationale des Fréquences (ANFR).

Le règlement des radiocommunications fixe le cadre juridique pour l'accès aux fréquences par les services de radiocommunications

Institution spécialisée des Nations Unies pour les technologies de l'information et de la communication, l'Union internationale des Télécommunications (UIT) est organisée en trois grands domaines d'activités. Le secteur des radiocommunications (UIT-R) est chargé d'assurer l'utilisation rationnelle, équitable, efficace et économique du spectre des fréquences et des orbites des satellites par tous les utilisateurs de radiocommunication, et vise à éviter les brouillages préjudiciables entre les services de radiocommunications.

Le cadre juridique mondial des fréquences résulte de la Constitution de l'UIT et de la Convention de l'UIT de 1992, ainsi que des règlements administratifs qui sont considérés comme instruments internationaux contraignants (Constitution, article 54 § 1), notamment le Règlement des radiocommunications (RR). Celui-ci est révisé régulièrement pour tenir compte de l'évolution des technologies et des usages dans le cadre des Conférences mondiales des Radiocommunications (CMR) dont la dernière s'est déroulée à Charm el-Cheikh du 28 octobre au 22 novembre 2019.

Ayant valeur de traité international, le RR fixe le cadre juridique pour l'utilisation du spectre radioélectrique par les États membres. L'article 5 du RR attribue des bandes de fréquences à des services de radiocommunications, soit à titre primaire, soit à titre secondaire, dont la liste et les définitions sont fixées à l'article 1^{er} du RR (par exemple : services de terre, spatiaux, fixe mobile ou radiodiffusion.). L'article 4.3 prévoit que toute nouvelle assignation doit éviter de causer des brouillages préjudiciables aux stations utilisant des fréquences qui sont conformes au tableau d'attribution des bandes de fréquences et dont les assignations sont inscrites au tableau d'attribution des bandes de fréquences et dont les caractéristiques sont inscrites au Fichier de référence international des fréquences (MIFR). Les stations d'un service secondaire ne doivent pas causer de brouillages préjudiciables aux stations d'un service primaire et ne peuvent prétendre à la protection contre les brouillages causés par les stations d'un service primaire (RR, art. 5, sect. 2). Enfin, l'établissement ou l'exploitation des stations est conditionné à la délivrance d'une forme appropriée de licence par les administrations et autorités compétentes de l'État (RR, art. 18).



Dernière édition de la Conférence mondiale des Radiocommunications (CMR) organisée par l'Union internationale des Télécommunications (UIT) à Charm el-Cheikh, 28 octobre – 22 novembre 2019.

©ITU/ D. Woldu

L'Union européenne a fixé un régime d'autorisation pour les services de communications électroniques et mis en œuvre une politique de gestion du spectre

Depuis la libéralisation du marché européen des télécommunications en 1998, le cadre juridique européen appliqué aux fréquences comprend notamment la directive « autorisation » et la décision « spectre ».

Ainsi, d'une part, la directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002, relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques, dite « autorisation ⁽¹⁾ », simplifie les procédures en mettant fin au système des licences individuelles au profit d'un régime d'autorisation générale. En vertu de l'article 3 de cette directive, l'établissement et l'exploitation des réseaux ouverts au public et la fourniture au public de services de communications électroniques sont libres, dans le respect du régime déclaratif mis en place et, le cas échéant, de l'octroi de droits d'utilisation spécifiques pour les ressources rares.

Désormais, la fourniture de réseaux ou de services de communications électroniques ne peut être soumise qu'à une simple déclaration. Toutefois, pour l'utilisation des ressources rares, comme les fréquences, les États européens conservent la faculté de prévoir un dispositif d'autorisation générale ou individuelle, cette dernière étant réservée aux cas dans lesquels le risque de brouillage préjudiciable est significatif.

D'autre part, la décision 676/2002/CE du 7 mars 2002 du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire pour la politique en matière de spectre radioélectrique dans

(1) JOCE n°L 108, 24 avril 2002, p. 21 – Modifiée par la directive 2009/140/CE du 25 novembre 2009.

la Communauté européenne, communément appelée décision « spectre radioélectrique ⁽²⁾ », s'applique à l'ensemble des fréquences comprises entre 9 KHz et 3 000 GHz.

L'article 3 de cette décision a créé le Comité du spectre radioélectrique (RSCOM) pour assister la Commission européenne dans son travail de coordination des politiques pour lesquelles les usages du spectre sont un enjeu. Composé de représentants des vingt-huit pays de l'Union et présidé par la Commission, le RSCOM examine les propositions de la Commission sur les mesures techniques d'application visant à harmoniser les conditions relatives à la disponibilité et à l'utilisation du spectre (art. 4). Il émet des avis relatifs aux mandats que la Commission confie à la Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications (CEPT) concernant l'harmonisation de l'attribution des fréquences radioélectriques et de la disponibilité des informations. L'article 5 de la décision précise que les États membres mettent à la disposition du public les tableaux d'attribution des fréquences nationales ainsi que les informations sur les droits, conditions, procédures, redevances et taxes concernant l'utilisation du spectre radioélectrique.

Le RSCOM se distingue du Groupe pour la politique en matière de spectre radioélectrique (RSPG) créé par la décision 2002/622/CE de la Commission du 26 juillet 2002 ⁽³⁾. Le RSPG est composé d'un expert gouvernemental par État membre et d'un représentant de la Commission. Sa mission est d'assister la Commission et de lui fournir des conseils sur les aspects relatifs à la politique du spectre tels que la disponibilité et l'utilisation du spectre, l'harmonisation et l'attribution des fréquences, l'octroi des droits d'utilisation et la tarification.

En France, les fréquences radioélectriques appartiennent au domaine public de l'État et leur utilisation est soumise à un régime d'autorisation

La loi française prévoit que les fréquences radioélectriques appartiennent au domaine public de l'État (CGPPP ⁽⁴⁾, art. L. 2111-17) et que leur utilisation est conditionnée à l'obtention d'une autorisation (CGPPP, art. L. 2122-1). Ces principes sont rappelés à l'article L. 2124-26 (« *l'utilisation, par les titulaires d'autorisation, de fréquences radioélectriques disponibles sur le territoire de la République, constitue un mode d'occupation privatif du domaine public de l'État* »), ainsi qu'à l'article 22 de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 et à l'article L. 41-1 du CPCE ⁽⁵⁾.

L'autorisation administrative individuelle d'occupation privative du domaine public des fréquences correspond à la notion d'assignation prévue par l'article 1.18 du RR. Les autorisations individuelles sont délivrées par l'autorité affectataire compétente, en général l'Autorité de Régulation des Communications électroniques, des Postes et de la Distribution de la presse (ARCEP) pour les services de communications électroniques et le Conseil supérieur de l'Audiovisuel (CSA) pour les services de communication audiovisuelle. Si un service de communication électronique est diffusé sur des fréquences de communication audiovisuelle, le CSA ne peut l'autoriser qu'après avis conforme de l'ARCEP (loi n°86-1067, art. 23). Les installations radioélectriques qui reçoivent les signaux pour les besoins de la Défense nationale ou de la sécurité publique sont également soumises à autorisation (CPCE, art. L. 41-1) délivrée soit par le ministre chargé de la défense, soit par le ministre chargé de l'intérieur (CPCE, R. 20-44-5).

(2) JOCE n°L 108, 24 avril 2002, p. 1.

(3) JOCE n°L 198, 27 juillet 2002, p. 49.

(4) Code général de la Propriété des Personnes publiques (CGPPP).

(5) Code des Postes et des Communications électroniques (CPCE).

Le tableau national de répartition des bandes de fréquences constitue l'instrument de référence pour la gestion du spectre en France

Préparé par l'ANFR, le tableau national de répartition des bandes de fréquences (TNRBF) est annexé à un arrêté du Premier ministre qui l'approuve, après avis du CSA (loi n°86-1067, art. 21) et de l'ARCEP (CPCE, L. 41), et est publié au *Journal officiel*. Le tableau fait l'objet d'une mise à jour majeure après chaque CMR et d'ajustements mineurs entre chaque conférence.

Le TNRBF décide de la répartition des bandes de fréquences entre les bénéficiaires que sont, d'une part, les affectataires gouvernementaux (notamment les ministères en charge des armées, de l'intérieur, des transports maritimes et aéronautiques, de la météorologie, de la recherche, du domaine spatial et de la radioastronomie), pour une durée non limitée et pour accomplir les missions qui leur sont confiées et, d'autre part, les autorités indépendantes, l'ARCEP et le CSA, qui en autorisent l'usage à titre privatif par des tiers, par des autorisations générales ou individuelles, soit pour des services de communications électroniques, soit pour des services de communication audiovisuelle.

À cette fin, le TNRBF précise, pour chaque bande de fréquences, le ou les services attribués en France, et le ou les affectataires qui ont accès à ces services. Il fixe les droits et obligations des affectataires ainsi que les principales règles à appliquer pour la coordination et l'enregistrement des assignations de fréquences. Les règles de répartition entre les services distinguent les attributions primaires et les attributions secondaires.

Les droits d'accès des affectataires aux services primaires dépendent de leur statut (exclusif, prioritaire et égal). L'affectataire ayant un statut « exclusif » est le seul affectataire du ou des services primaires dans une bande de fréquences, mais d'autres affectataires peuvent y être autorisés soit par une dérogation, soit pour un service secondaire. Lorsque plusieurs affectataires partagent une même bande de fréquences, l'affectataire de statut « prioritaire » bénéficie du droit prioritaire de protéger ses intérêts dans cette bande et en est le coordonnateur. Les statuts « exclusif » et « prioritaire » donnent aux affectataires les moyens pour mettre en œuvre des politiques publiques de long terme, comme dans les domaines de l'audiovisuel, du mobile large bande ou de la sécurité publique. Les affectataires autorisés dans une bande de fréquences avec un statut « égal » la partagent à égalité de droits selon une procédure de coordination. L'accès à égalité de droit repose sur le principe « premier arrivé/premier servi ».

Les affectataires de services secondaires ne doivent pas causer de brouillages préjudiciables aux stations d'un service primaire auxquelles des fréquences ont été assignées antérieurement ou sont susceptibles d'être assignées ultérieurement. Ils ne peuvent pas prétendre à la protection contre les brouillages préjudiciables causés par les stations d'un service primaire. Ils ont néanmoins droit à la protection contre les brouillages préjudiciables causés par les stations d'autres services secondaires assignés ultérieurement.

L'Agence nationale des Fréquences (ANFR) est chargée de la gestion nationale des fréquences

Créée le 1^{er} janvier 1997 sous la forme d'un établissement public à caractère administratif, l'ANFR est chargée de la planification, de la gestion et du contrôle de l'utilisation des fréquences en concertation avec les affectataires de bandes de fréquences⁽⁶⁾ définis par le TNRBF.

En premier lieu, l'ANFR autorise l'implantation des stations radioélectriques de toute nature et assure leur coordination afin d'assurer la meilleure utilisation des sites disponibles ainsi que la prévention

(6) CPCE, art. L. 43.

des brouillages préjudiciables entre utilisateurs de fréquences. Elle veille également au respect des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques, ainsi qu'au recensement et au suivi des « points atypiques ⁽⁷⁾ ». Toutefois, s'agissant des stations autorisées par le CSA, l'ANFR est seulement consultée par celui-ci mais son avis s'impose s'il est fondé sur le non-respect des valeurs limites d'exposition (CPCE, art. L. 43). Une autorisation individuelle n'est par ailleurs pas nécessaire pour les installations radioélectriques bénéficiant d'une autorisation générale ni pour celles dont la puissance est comprise entre 1 et 5 watts, lesquelles sont soumises à déclaration auprès de l'ANFR.

Ces autorisations et avis résultent en général d'une décision implicite qui naît de l'absence de réponse à la consultation de l'ensemble des affectataires et acteurs concernés dans un délai de deux mois après la saisine de l'ANFR. Ces autorisations et avis deviennent caducs en l'absence de tout commencement d'exécution des opérations qu'ils concernent dans un délai de douze mois à compter de leur notification ou, si elle est postérieure, de l'entrée en vigueur de l'autorisation d'utilisation de fréquences.

En deuxième lieu, l'ANFR tient à jour le fichier national des fréquences et notifie les assignations nationales au MIFR de l'UIT (CPCE, art. R. 20-44-11, 4°). L'assignation correspond à l'autorisation individuelle d'utiliser une fréquence radioélectrique par une station selon des conditions techniques spécifiques. L'enregistrement de l'assignation produit des effets juridiques consistant en l'octroi d'un droit à la protection contre les brouillages. L'enregistrement peut être refusé s'il méconnaît le TNBRF ou si la consultation des acteurs concernés fait apparaître une difficulté.

En troisième lieu, l'ANFR contrôle l'utilisation des fréquences par l'inspection des sites de stations radioélectriques et par le traitement des perturbations signalées (CPCE, art. L. 43 I, R. 20-44-11, 10°). Dans ce dernier cas, l'ANFR instruit le signalement et formule des préconisations pour remédier aux perturbations. Elle peut également suspendre l'autorisation d'implantation de la station perturbatrice après le respect d'une procédure contradictoire. La violation d'une suspension engage la responsabilité civile et pénale de l'exploitant de la station (CPCE, art. L. 43 I, R. 20-44-11, 5°bis).

Enfin, l'ANFR accompagne les mutations des bandes de fréquences entre affectataires et, à ce titre, gère le Fonds de Réaménagement du Spectre (FRS).

Bibliographie

ACHILLEAS P. (2011), « Droit international des télécommunications », JurisClasseur, Fasc. 7350.

ACHILLEAS P. (2011), « Droit communautaire communications électroniques », JurisClasseur, Fasc. 4650.

AUTIN J.-L. et IDOUX P. (2011), « Droit national des communications électroniques », JurisClasseur, Fasc. 4600.

PEZ T. (2011), *Le Domaine public hertzien*, LGDJ, Systèmes.

RANCY F. (2019), « Normalisation et fréquences », *Annales des Mines, Enjeux numériques* n°5, en téléchargement sur : <http://www.anales.org/enjeux-numeriques/2019/en-2019-05/2019-03-11.pdf>

Règlement des radiocommunications (4 volumes), ITU, édition 2016.

Tableau national de répartition des bandes de fréquences : <https://www.anfr.fr/gestion-des-frequences-sites/tnrbf/>, édition 2017

<https://www.anfr.fr/>

(7) Lieux dans lesquels le niveau d'exposition aux champs électromagnétiques dépasse substantiellement celui généralement observé à l'échelle nationale.