

**Décision n° 04-150 de l'Autorité de régulation des télécommunications
en date du 24 mars 2004 proposant au ministre chargé des télécommunications
les conditions de renouvellement des autorisations GSM
de la société Orange France et de la Société Française du Radiotéléphone**

L'Autorité de régulation des télécommunications ;

Vu la directive 2002/21/CE du Parlement Européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive « cadre ») ;

Vu la directive 2002/20/CE du Parlement Européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et services de communications électroniques (directive « autorisation ») ;

Vu la directive 2002/19/CE du Parlement Européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion (directive « accès ») ;

Vu la directive 2002/22/CE du Parlement Européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs à l'égard des réseaux et services de communications électroniques (directive « service universel ») ;

Vu la directive 2002/58/CE du Parlement Européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive « données personnelles ») ;

Vu la décision 676/2002/CE du Parlement Européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire pour la politique en matière de spectre radioélectrique dans la Communauté Européenne (« décision fréquences ») ;

Vu le code des postes et télécommunications, et notamment son article L.36-7 ;

Vu le projet de loi relatif aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle adopté en première lecture à l'Assemblée Nationale le 12 février 2004 ;

Vu l'arrêté du 25 mars 1991 modifié portant autorisation d'extension dans la bande des 900 MHz, d'un réseau de radiotéléphonie publique pour l'exploitation d'un service numérique paneuropéen GSM F2 ;

Vu l'arrêté du 17 août 2000 modifié autorisant la société Orange France à établir un réseau radioélectrique ouvert au public en vue de l'exploitation d'un service numérique paneuropéen GSM F1 fonctionnant dans les bandes des 900 MHz et des 1800 MHz ;

Vu la décision n° 98-959 en date du 24 novembre 1998 modifiée portant attribution de ressources en fréquences à la société France Télécom (opérateur GSM F1) ;

Vu la décision n° 98-958 en date du 24 novembre 1998 modifiée portant attribution de ressources en fréquences à la Société Française du Radiotéléphone (opérateur GSM F2) ;

Vu la convention nationale de mise en oeuvre du plan d'extension de la couverture du territoire par les réseaux de téléphonie mobile signée le 15 juillet 2003 ;

Vu la consultation publique sur le renouvellement des autorisations GSM lancée en juillet 2003 par l'Autorité de régulation des télécommunications ;

Vu la synthèse des contributions reçues par l'Autorité de régulation des télécommunications à la consultation publique sur le renouvellement des autorisations GSM publiée le 12 janvier 2004 ;

Vu le courrier de la société Orange France en date du 26 janvier 2004 en réponse à la correspondance de l'Autorité de régulation des télécommunications en date du 20 janvier 2004 ;

Vu le courrier de la Société Française du Radiotéléphone en date du 26 janvier 2004 en réponse à la correspondance de l'Autorité de régulation des télécommunications en date du 20 janvier 2004 ;

Vu le courrier du Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie en date du 19 mars relatif au paiement de redevances pour l'utilisation des fréquences allouées pour l'exploitation des réseaux de radiocommunications mobiles de deuxième génération.

La Commission consultative des radiocommunications ayant été consultée le 24 mars 2004 ;

Après en avoir délibéré le 24 mars 2004,

Adopte la présente délibération fondée sur les faits et les motifs exposés ci-après :

Aux termes des dispositions des arrêtés d'autorisation GSM des opérateurs métropolitains Orange France et SFR, leurs autorisations GSM arrivent à échéance le 25 mars 2006. L'autorisation du troisième opérateur GSM métropolitain, Bouygues Telecom, a pour terme le 8 décembre 2009.

Les dispositions du code des postes et télécommunications prévoient que l'Autorité de régulation des télécommunications propose au Ministre chargé des télécommunications, qui les notifie aux titulaires, les conditions de renouvellement de leurs autorisations ou les motifs d'un refus de renouvellement, aux moins deux ans avant leurs dates d'expiration, soit le 25 mars 2004 pour Orange France et SFR.

A l'issue de 15 années qui auront marqué le développement de la téléphonie mobile en France, les modalités de renouvellement des autorisations GSM annexées à la présente décision s'attachent à permettre de prolonger le succès de la deuxième génération de téléphonie mobile en France au bénéfice du consommateur, et d'accompagner la transition vers l'UMTS.

Etant donné la date initiale d'attribution des autorisations, leur durée et le délai de notification de deux ans avant leur terme, la France est le premier pays de l'Union européenne à notifier les conditions de renouvellement des autorisations GSM.

Une procédure qui respecte l'obligation de transparence

L'Autorité a entrepris depuis début 2003 la préparation des conditions de renouvellement des autorisations GSM d'Orange France et SFR.

Afin de satisfaire à l'obligation de transparence qui incombe à l'Autorité dans l'octroi de ressources rares, l'Autorité a notamment lancé en juillet 2003 une consultation publique pour vérifier qu'elle était en mesure de faire droit à l'ensemble des demandes relatives à l'octroi de fréquences GSM, et pour recueillir les avis de tous les acteurs potentiellement intéressés sur les conditions de renouvellement. Elle a publié le 12 janvier 2004 la synthèse des contributions reçues à l'automne dernier.

L'Autorité a reçu 11 contributions émanant notamment d'opérateurs, d'industriels, de sociétés de distribution ou de commercialisation, ou d'associations.

L'ensemble des contributeurs se sont déclarés favorables au principe du renouvellement des autorisations considérées avec des attributions initiales de fréquences identiques aux attributions actuelles.

Par ailleurs, la consultation a mis en évidence la présence d'attentes fortes, mais variées en fonction des acteurs, sur les principaux enjeux de ce renouvellement, notamment en matière de couverture, de qualité de service, et de développement des services multimédia mobiles.

L'Autorité a également auditionné les trois opérateurs GSM métropolitains, ainsi que l'Association française des opérateurs mobiles (AFOM), et a rencontré les acteurs publics ou privés qui ont souhaité s'exprimer sur le renouvellement des autorisations GSM.

A l'issue de cette phase de consultation, l'Autorité a élaboré un projet de décision proposant au Ministre chargé des télécommunications les conditions de renouvellement des autorisations d'Orange France et de SFR.

Elle a consulté les opérateurs concernés par ces projets de décision, ainsi que Bouygues Telecom, le troisième opérateur métropolitain.

La Commission consultative des radiocommunications (CCR) a également été consultée le 24 mars 2004 sur le projet de conditions de renouvellement, conformément au cadre législatif en vigueur.

Le choix du renouvellement des autorisations

Les services de communications mobiles de deuxième génération à la norme GSM ont connu un fort succès depuis leur introduction en France en 1991, notamment au cours des six dernières années. Le taux de pénétration de la téléphonie mobile en France métropolitaine est

ainsi passé de moins de 10 % fin 1997 à 69% fin 2003¹, soit une croissance moyenne annuelle de près de 40 % sur cette période. Ce succès commercial a entraîné une forte croissance du trafic et a impliqué une augmentation des besoins en fréquences des opérateurs, notamment dans les zones très denses, afin qu'ils soient en mesure de maintenir un haut niveau de qualité de service. Pour répondre à ces besoins, l'Autorité a été amenée à attribuer aux trois opérateurs mobiles métropolitains, en plusieurs étapes dont l'une s'est appuyée sur une consultation publique², l'ensemble des fréquences mobiles GSM dans les bandes 900 MHz et 1800 MHz.

Le GSM/GPRS va encore être utilisé pendant plusieurs années en Europe et en France pour la fourniture de services de communications mobiles au public. Le GPRS permet dès aujourd'hui aux opérateurs de proposer au public une partie des services multimédias mobiles qui pourront être offerts grâce à l'UMTS et d'en développer l'usage. La transition de l'usage des services mobiles vers les réseaux UMTS sera ainsi progressive, sans que l'on sache prédire aujourd'hui avec exactitude son échéance. La continuation des activités de opérateurs à partir de 2006 nécessite donc le renouvellement de leurs autorisations et de leurs attributions de fréquences GSM dans les bandes 900 MHz et 1800 MHz.

Dans un contexte de rareté potentielle des fréquences GSM, il était toutefois nécessaire, avant d'envisager le renouvellement des autorisations délivrées aux sociétés Orange France et SFR, de consulter le secteur pour évaluer s'il existait des demandes additionnelles de ressources en fréquences GSM. En effet, conformément aux dispositions du code des postes et télécommunications, et en particulier l'article L.36-7 (6°), l'allocation des fréquences doit être réalisée dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires, et doit dans tous les cas permettre d'assurer des conditions de concurrence effective.

C'est pourquoi l'un des principaux objets de la consultation publique lancée en juillet 2003 était de recueillir les commentaires des acteurs sur un renouvellement des autorisations GSM d'Orange France et de SFR avec des attributions de fréquences initiales identiques aux attributions actuelles. Aussi, il ressort de cette consultation qu'aucun nouvel acteur ne s'est manifesté pour l'attribution de droits d'utilisation des fréquences GSM.

Il résulte de l'ensemble des éléments ci-dessus, notamment les besoins justifiés en fréquences GSM exprimés par les opérateurs et l'absence de demande d'un acteur tiers pour ces fréquences au cours du processus de préparation, que l'Autorité choisit de proposer à la Ministre chargée des télécommunications le renouvellement des autorisations d'Orange France et de SFR pour une durée de 15 ans avec des fréquences initiales identiques aux attributions actuelles.

L'entrée sur le marché des mobiles français reste ouverte en France pour un nouvel acteur à travers la disponibilité d'une autorisation pour la fourniture au public de services de communications mobiles de troisième génération. La France a attribué une autorisation UMTS à chacun des trois opérateurs GSM français à l'issue des deux procédures d'appels à candidatures lancées les 18 août 2000 et 29 décembre 2001, sur les quatre autorisations proposées. Cette autorisation disponible est associée notamment à la possibilité pour un

¹ Ces chiffres sont issus de l'Observatoire de mobiles publiés par l'Autorité tous les trimestres depuis le deuxième semestre 1997.

² Appel à commentaires sur un projet d'attribution de fréquences complémentaires aux trois opérateurs de téléphonie mobile numérique, publié par l'Autorité le 22 avril 1998

nouvel entrant de bénéficiaire, dans les conditions prévues dans les appels à candidatures, de l'itinérance nationale sur l'un des réseaux GSM des opérateurs GSM/3G.

La structure des conditions de renouvellement conforme au nouveau cadre

Les conditions de renouvellement doivent naturellement s'inscrire dans le nouveau cadre juridique découlant des directives du « Paquet Télécoms » en cours de transposition en droit interne, notamment la directive « Autorisations ».

Dans ce nouveau cadre, les opérateurs GSM français sont soumis au respect de dispositions pertinentes prévues par les supports juridiques suivants :

- l'autorisation générale : les droits et obligations de l'autorisation générale sont définis à l'annexe A de la directive « Autorisations » et seront transposés à l'article L.33-1 issu de la rédaction de la loi sur les communications électroniques. Ces dispositions réglementaires peuvent se répartir en deux catégories :
 - les dispositions de l'autorisation générale applicables à l'ensemble des opérateurs,
 - les dispositions de l'autorisation générale applicables le cas échéant à la catégorie d'opérateurs concernée ;
- l'autorisation individuelle d'utilisation de ressources dont l'opérateur est titulaire, dont les droits et obligations sont définis conformément aux annexes B (ressources en fréquences) et C (ressources en numérotation) de la directive « Autorisations », qui seront transposées par les nouveaux articles L.42-1 et L.44 issus de la rédaction de la loi sur les communications électroniques.

Le cahier des charges relatif à l'autorisation générale s'appliquant à l'ensemble des opérateurs est défini de façon générale pour tous les opérateurs par un décret pris en application de l'article L 33-1 en cours de révision dans le cadre de la transposition du nouveau cadre réglementaire.

Les conditions de renouvellement annexées à la présente décision ne traitent que des dispositions de l'autorisation générale relatives à la catégorie des opérateurs français de téléphonie mobile terrestre, qu'il est proposé d'introduire, et des dispositions relatives à l'autorisation individuelle d'utilisation de ressources.

Les dispositions à caractère réglementaire relevant de l'autorisation générale applicables à la catégorie des opérateurs français de téléphonie mobile terrestre entreront en vigueur après leur adoption par le Ministre chargé des télécommunications, au plus tard le 25 mars 2006. Elles s'ajouteront aux dispositions de l'autorisation générale applicables à l'ensemble des opérateurs. Ces dispositions réglementaires ont donc vocation à s'appliquer notamment aux trois opérateurs GSM et UMTS métropolitains, ainsi qu'aux opérateurs GSM présents dans les départements d'outre-mer.

Les dispositions relevant de l'autorisation individuelle d'utilisation des fréquences applicables à la société Orange France et à la Société Française du Radiotéléphone entreront en vigueur à compter du 25 mars 2006 à travers les décisions d'autorisation individuelle d'utilisation de

ressources en fréquences qui seront adoptées par l’Autorité de régulation des télécommunications.

Les principales dispositions réglementaires applicables à la catégorie des opérateurs français de téléphonie mobile terrestre

Comme le permet le nouveau cadre réglementaire, l’Autorité propose d’introduire des obligations réglementaires spécifiques applicables à la catégorie des opérateurs français de téléphonie mobile terrestre, quelle que soit la technologie utilisée (GSM, UMTS, ...). Ces obligations s’ajoutent à celles applicables à l’ensemble des opérateurs. Elles sont précisées dans le document 1 de l’avis annexé à la présente décision.

Les principales dispositions introduites ou maintenues sont les suivantes :

Thèmes	Dispositions introduites ou maintenues
Accessibilité de la téléphonie mobile aux personnes handicapées	Publication d’un rapport annuel de l’avancement des actions engagées par l’opérateur pour la promotion de l’accessibilité de la téléphonie mobile aux personnes handicapées ; Mise en place d’une signalétique indiquant les terminaux et services les mieux adaptés aux différents handicaps.
Protection de l’environnement et partage des sites radioélectriques	Mise à disposition du public d’une liste actualisée d’implantation des sites radioélectriques ; Transmission aux maires qui le demandent d’un dossier relatif aux installations radioélectriques de l’opérateurs sur leurs communes ; Obligation pour l’opérateur de faire ses meilleurs efforts pour partager ses sites radioélectriques avec les autre utilisateurs.
Accueil des usagers visiteurs	Possibilité d’accueillir les clients d’un autre opérateur français sur son réseau, dans le respect des conditions d’exercice d’une concurrence loyale.
Accueil des usagers itinérants	Obligation d’accueillir les clients d’un opérateur étranger avec lequel un accord d’itinérance internationale a été conclu.
Mesures visant à lutter contre le vol de terminaux	Alimentation par les opérateurs métropolitains d’une base de données commune nationale ou internationale des terminaux volés et blocage des terminaux qui y sont inscrits.
Dispositifs permettant le blocage des terminaux	Communication systématique et gratuite du code de déverrouillage du terminal à l’issue d’une période au plus égale à la durée de l’engagement du client auprès de l’opérateur, et ne devant en aucun cas excéder 6 mois.
Paramétrage des terminaux	Possibilité d’un libre re-paramétrage des terminaux lorsque ceux-ci sont paramétrés sur un fournisseur d’accès ou de services donné.

Les points suivants peuvent notamment être soulignés :

Amélioration de la prise en compte des personnes handicapées

L’Autorité a lancé fin 2002 une initiative visant à améliorer l’accessibilité des services de téléphonie et multimédia mobiles pour les personnes handicapées, associant les principaux acteurs du secteur. Philippe Balin, membre de la CCR, a été chargé par l’Autorité de présider

un groupe de travail comprenant les opérateurs et les équipementiers intéressés, et de présenter un rapport sur l'état des lieux et l'avancement des réflexions en matière d'accessibilité des services mobiles. Ce rapport, qui a été publié le 20 novembre 2003 par l'Autorité, présente un certain nombre de recommandations et de propositions d'actions. Il a vocation à servir de contribution à toutes les parties, publiques ou privées, qui travaillent en faveur de l'accessibilité des technologies pour les personnes handicapées. Les contributions volontaristes des opérateurs et des équipementiers ont abouti à des engagements concrets des acteurs dont certains ont déjà été entrepris.

L'introduction dans le cahier des charges des opérateurs de dispositions relatives à l'accessibilité de la téléphonie mobile par les personnes handicapées s'inscrit pleinement dans les objectifs assignés au régulateur par l'article 8 de la directive « cadre », et l'article L.32-1 du code des postes et télécommunications modifié par le projet de loi de transposition. Elle vise à inciter les opérateurs à mieux prendre en compte les personnes handicapées dans leurs offres de services en leur imposant une obligation de transparence sur les actions engagées ainsi que sur l'accessibilité des services et terminaux offerts.

Protection de l'environnement : une obligation de transparence

Les dispositions introduites visent à pérenniser la transparence, réalisée aujourd'hui notamment à travers le site Internet www.cartoradio.fr établi sous l'égide de l'Agence nationale des fréquences (ANFR), sur les implantations des sites radioélectriques des opérateurs et le respect par ces opérateurs des dispositions en vigueur en terme d'exposition du public aux champs électromagnétiques.

Accueil des usagers visiteurs et itinérants

La possibilité pour les opérateurs d'accueillir les clients d'un autre opérateur français, dans le respect de la concurrence, ainsi que l'obligation d'accueillir les clients d'un opérateur étranger avec lequel un accord d'itinérance a été conclu, sont maintenues.

Une base de données pour lutter contre le vol des terminaux

En conformité avec le cadre législatif, une base de données recensant les numéros IMEI d'identification des terminaux déclarés volés a été mise en place par les opérateurs mobiles métropolitains. Les dispositions introduites visent à imposer son alimentation et le blocage des terminaux qui y sont inscrits par ces opérateurs.

Les opérateurs présents dans les DOM ont naturellement la possibilité de mettre en place une solution similaire ou d'utiliser une base nationale ou internationale existante. Toutefois, l'obligation ne concerne à ce stade que les opérateurs métropolitains étant donné l'importance des investissements à consentir au vu de la taille des opérateurs présents dans les DOM.

Le blocage des terminaux limité à la durée d'engagement du client ou 6 mois au plus

Le blocage des terminaux permet d'empêcher le terminal fourni par un opérateur de fonctionner avec une carte SIM d'un autre opérateur. L'opérateur a actuellement l'obligation de communiquer systématiquement et gratuitement à ses abonnés le code de déverrouillage de son terminal au bout de 6 mois.

L'Autorité considère que cette obligation doit s'appliquer dès la fin de la durée de l'engagement du client auprès de son opérateur, et au plus tard au bout de six mois. Cette obligation s'appliquera donc notamment dès l'origine pour les clients souscrivant une offre sans engagement.

Etant donné le démarrage plus tardif du GSM dans les DOM, cette obligation supplémentaire ne s'appliquera dans les DOM qu'à compter du 1^{er} janvier 2010.

Possibilité pour le client de re-paramétrer son terminal

L'introduction de cette disposition, issue des recommandations sur l'Internet mobile publiées par l'Autorité en novembre 2000, vise à faciliter pour le client l'accès aux fournisseurs d'accès ou de services de son choix.

Les principales dispositions individuelles liées à l'autorisation d'utilisation de fréquences

Les dispositions individuelles liées à l'utilisation des fréquences seront inscrites dans les autorisations d'utilisation de fréquences qui seront délivrées au moment du renouvellement aux opérateurs Orange France et SFR dans le cadre des dispositions de l'article L.42-1 introduites par le projet de loi de transposition. Elles sont précisées dans le document 1 de l'avis annexé à la présente décision.

Les points suivants peuvent notamment être soulignés :

Un objectif de couverture renforcé, notamment par la prise en compte des zones blanches

Les obligations de couverture des opérateurs concernés sont renforcées.

Les opérateurs métropolitains devront ainsi collectivement poursuivre l'effort engagé dans le cadre du programme gouvernemental pour la couverture des zones blanches, en assurant la couverture des communes de la deuxième phase de ce plan d'action. Cette obligation permettra ainsi d'apporter une couverture en téléphonie mobile à l'ensemble des centres bourgs métropolitains.

En prenant en compte cette obligation de couverture des zones blanches, Orange France et SFR devront assurer une couverture de 99 % de la population métropolitaine contre 90 % actuellement, ainsi que la couverture des axes routiers principaux de chaque département.

Enfin, Orange France et SFR seront tenus à une obligation de transparence vis-à-vis du public sur la couverture de leurs réseaux.

Une offre de services étendue aux services de données

Les dispositions introduites visent à imposer aux opérateurs concernés la fourniture, au-delà du service téléphonique, au moins un service de messagerie interpersonnelle (tel que le SMS, le MMS, ou l'e-mail par exemple), au moins un service de transfert de données en mode paquet (tel que les services utilisant le GPRS par exemple), et au moins un service basé

sur la localisation de l'utilisateur (tel qu'une information sur des services – cinémas, restaurants, ...- situés à proximité de l'utilisateur par exemple).

Cette extension de l'offre minimale de services aux services de données reflète le succès croissant de ces services, que de plus en plus de consommateurs considèrent aujourd'hui comme essentiels, et ouvre la voie à des obligations de qualité les concernant.

Des obligations de qualité de service étendues aux services de données

Des obligations de qualité de service minimale sont introduites pour les services de messagerie interpersonnelle et pour les services de transfert de données en mode paquet.

L'Autorité réalise et publie annuellement en concertation avec les opérateurs une enquête d'évaluation de la qualité de service des opérateurs mobiles métropolitains. L'évaluation de la qualité de service intégrera les nouveaux indicateurs introduits pour les services de données.

Le montant des redevances, de la compétence du Gouvernement

En vertu de l'article 22 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication, « 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'Etat ».

Ainsi, les redevances liées à ces fréquences sont des redevances d'occupation domaniale dont la définition du montant relève de la compétence du Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

Décide :

Article 1 - Est approuvé l'avis annexé à la présente décision et relatif aux conditions de renouvellement des autorisations GSM de la société Orange France et de la Société Française du Radiotéléphone proposé au Ministre chargé des télécommunications de notifier aux opérateurs concernés.

Article 2 - Le Président de l'Autorité de régulation des télécommunications est chargé de transmettre au ministre chargé des télécommunications la présente décision, qui sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 24 mars 2004,

Le Président

Paul CHAMPSAUR