

Décision du 4 juillet 2003 du Conseil de l'IBPT
relative à l'attribution de fréquences radioélectriques
aux opérateurs de téléphonie mobile GSM

1. Objet de la décision

Il existe en Belgique trois opérateurs exploitant un réseau GSM et offrant le service de téléphonie mobile au public : Belgacom Mobile (Proximus), Mobistar, Base¹.

A la suite de la demande du 28 février 2003 de la société Base auprès du Ministre des Télécommunications visant à obtenir des fréquences supplémentaires dans la bande des 900 MHz², l'Institut a organisé une consultation écrite de ces trois opérateurs et a entendu ces trois sociétés lors d'auditions qui se sont tenues dans ses locaux le 19 juin 2003 en application de la loi du 17 janvier 2003³.

La présente décision⁴ du Conseil de l'Institut vise par conséquent à procéder à certaines adaptations concernant l'attribution des fréquences radioélectriques à ces trois opérateurs.

2. Cadre légal et autorisations

Les trois sociétés concernées ont obtenu des autorisations sur la base des dispositions suivantes :

- l'article 89, § 1^{er} de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques ;
- l'arrêté royal⁵ du 7 mars 1995, tel que modifié par l'arrêté royal⁶ du 24 octobre 1997, relatif à l'établissement et à l'exploitation de réseaux de mobilophonie GSM ;
- l'arrêté royal⁷ du 24 octobre 1997 relatif à l'établissement et à l'exploitation de réseaux de mobilophonie DCS-1800.

Ces autorisations ont été octroyées, pour une période de quinze années⁸, aux dates suivantes, en ce qui concerne les autorisations initiales :

¹ Anciennement KPN Orange Belgium.

² MHz = Mega-Hertz = unité exprimant la fréquence d'une onde radioélectrique et égale à un million de Hertz ou de périodes par seconde.

³ Article 19 de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut de l'IBPT.

⁴ Cette décision est prise sur la base de l'article 14, § 1^{er}, 2^o de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges (Moniteur belge du 24 janvier 2003).

⁵ Moniteur belge du 8 avril 1995 : cet arrêté royal porte sur le GSM dans la bande des 900 MHz.

⁶ Moniteur belge du 5 décembre 1997.

⁷ Moniteur belge du 5 décembre 1997 : cet arrêté royal porte sur le GSM dans la bande des 1800 MHz.

- Belgacom Mobile : 2 juillet 1996⁹ ;
- Mobistar : 27 novembre 1995 ;
- KPN Orange Belgium¹⁰ : 2 juillet 1998.

En outre, les sociétés Belgacom Mobile et Mobistar, initialement autorisées uniquement pour un réseau GSM dans la bande des 900 MHz¹¹, ont obtenu une autorisation complémentaire¹² concernant l'établissement et l'exploitation d'un réseau GSM à 1800 MHz.

Ces différentes autorisations portent particulièrement sur la mise à disposition et l'utilisation des fréquences radioélectriques nécessaires à la mise en œuvre et à l'exploitation de ces réseaux GSM.

La concession exclusive accordée à ces sociétés d'exploiter les fréquences radioélectriques en question a fait l'objet du paiement d'un droit unique de concession à l'Etat¹³ et du paiement de redevances annuelles à l'Institut.

3. Répartition actuelle des bandes de fréquences GSM

En Europe¹⁴, le système paneuropéen de téléphonie mobile numérique GSM¹⁵ est mis en œuvre¹⁶ dans les bandes de fréquences suivantes :

- P-GSM¹⁷ : 890 – 915 MHz & 935 – 960 MHz ;
- E-GSM¹⁸ : 880 – 890 MHz & 925 – 935 MHz ;

⁸ Cette période initiale de validité peut être prolongée par des termes successifs de cinq ans.

⁹ Dans le cas de Belgacom Mobile, compte tenu que l'exploitation du réseau Proximus avait démarré dès 1994 dans le cadre du contrat de gestion de Belgacom, la date à laquelle prend cours la durée de validité de l'autorisation a été fixée au 8 avril 1995, soit la date de publication au Moniteur belge et d'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 7 mars 1995.

¹⁰ Autorisation portée au nom de la société Base depuis 2002.

¹¹ MHz = unité exprimant la fréquence d'un onde radioélectrique et égale à un million de Hertz ou de périodes par seconde.

¹² Il s'agit des autorisations du 25 mai 1999 (Moniteur belge du 10 août 1999) dans le cas de Belgacom Mobile et du 5 décembre 2000 (Moniteur belge du 28 décembre 2002) pour Mobistar.

¹³ Pour les autorisations GSM, les montants des droits de concession ont été les suivants : 9 milliards de francs belges pour Mobistar en 1995 et pour Belgacom Mobile en 1996 ; 8,005 milliards de francs belges pour KPN Orange Belgium en 1998.

¹⁴ Il existe aux Etats-Unis une variante du système GSM dans la bande des 1900 MHz (PCS-1800 = « *Personal Communications System* »).

¹⁵ GSM = « *Global System for Mobile communications* »

¹⁶ Il s'agit des bandes de fréquences dans lesquelles les constructeurs d'équipements de télécommunications, tant en ce qui concerne l'infrastructure du réseau radio (stations de base) que les appareils terminaux, sont susceptibles de fabriquer leur matériel.

¹⁷ P-GSM = « *Primary GSM* »

¹⁸ E-GSM = « *Extended GSM* »

- GSM 1800 MHz (DCS-1800)¹⁹ : 1710 - 1785 MHz & 1805 - 1880 MHz.

Par conséquent, le GSM peut fonctionner à la fois à 900 MHz (bandes primaire P-GSM et d'extension E-GSM) et à 1800 MHz (DCS-1800). Dans les deux cas, les bandes en question sont subdivisées en canaux radio RF²⁰ bidirectionnels d'une largeur de 200 kHz²¹, l'écart duplex entre les deux sens de transmission²² valant 45 MHz à 900 MHz et 95 MHz à 1800 MHz. Une largeur de bande de deux fois un MHz contient donc nominaleme nt cinq canaux RF bidirectionnels.

En Belgique, les autorisations octroyées aux trois opérateurs concernés sur la base des arrêtés royaux précités répartissent actuellement ces fréquences radioélectriques comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Opérateur	Bande	Largeur (MHz)	Canaux
Proximus	P-GSM	2 x 12	60
	E-GSM	-	-
	DCS-1800	2 x 15	75
Mobistar	P-GSM	2 x 12	60
	E-GSM	-	-
	DCS-1800	2 x 15	75
Base	P-GSM	-	-
	E-GSM	2 x 5	25
	DCS-1800	2 x 22	110

Il faut noter que, lors de la conception des deux arrêtés royaux du 24 octobre 1997, la répartition des fréquences avait été organisée de manière à rendre éventuellement possible l'introduction ultérieure d'un quatrième opérateur GSM en Belgique, avec une mise à disposition de fréquences analogue à celle du troisième opérateur.

¹⁹ DCS = « *Digital Cellular System* » (ancienne appellation de la variante à 1800 MHz du système GSM)

²⁰ RF = « *Radio Frequency* »

²¹ kHz = kilo-Hertz = unité exprimant la fréquence d'une onde radioélectrique et égale à mille Hertz ou périodes par seconde.

²² Conventionnellement, la bande haute est utilisée dans le sens descendant (station de base vers station mobile) et la bande basse dans le sens montant (station mobile vers station de base).

4. Demande de la société Base

Par conséquent, les nombres de canaux réservés à ces trois opérateurs sont parfaitement identiques²³. Mais si les attributions de fréquences de Proximus et Mobistar sont rigoureusement équivalentes, la répartition des fréquences du troisième opérateur Base est différente²⁴ puisque d'une part, les canaux de Base se situent principalement dans la bande des 1800 MHz et que d'autre part, les canaux dont dispose Base à 900 MHz se situent dans la bande d'extension E—GSM contrairement à ses deux concurrents qui disposent de leurs fréquences à 900 MHz dans la bande P-GSM. Or, les fréquences plus élevées à 1800 MHz se caractérisent par de sérieux inconvénients d'ordre technico-économique liés à la réduction du pouvoir diffractant sur les obstacles des ondes électromagnétiques au fur et à mesure que la longueur d'onde diminue²⁵ : il en résulte une plus faible portée des stations de base, impliquant l'installation d'un nombre sensiblement plus important de sites d'antennes²⁶ pour réaliser le même degré de couverture²⁷, ainsi d'ailleurs qu'une moins bonne pénétration pour la couverture « *indoor* » à l'intérieur des bâtiments. En outre, même si, à l'instar de ses deux concurrents, l'opérateur Base dispose de fréquences à 900 MHz, le nombre de canaux mis à disposition de cet opérateur dans cette partie du spectre est fort limité (= 25), ce qui rend par conséquent le déploiement d'un réseau GSM particulièrement malaisé²⁸. Ce sont ces multiples inconvénients et difficultés qui conduisent la société Base à demander aux autorités de pouvoir disposer d'un nombre plus élevé de canaux radioélectriques dans la bande des 900 MHz.

5. Téléphones sans cordon

L'exploitation des bandes de fréquences du GSM à 900 MHz est sujette à des contraintes particulières en raison de l'existence de systèmes analogiques de téléphones sans cordon, à savoir :

- le système CT1²⁹ dans la bande P-GSM : 914 – 915 MHz & 959 – 960 MHz ;

²³ A savoir 135 canaux duplex occupant une largeur totale de bande de 2 x 27 MHz.

²⁴ Ce déséquilibre entre les trois opérateurs belges de téléphonie mobile, au niveau de l'intérêt des fréquences attribuées, était à l'époque conforme à la pratique de la plupart des autres pays européens puisqu'à l'exception de la Suède, aucun autre Etat membre de l'Union européenne n'avait autorisé plus de deux opérateurs dans les bandes P-GSM à 900 MHz.

²⁵ La longueur d'onde λ est en effet inversement proportionnelle à la fréquence de l'onde en question.

²⁶ Et par conséquent une augmentation significative des coûts tant en ce qui concerne les investissements que les frais d'exploitation récurrents. Certains estiment qu'un réseau DCS-1800 requiert en général environ le double de stations de base par rapport à un réseau GSM à 900 MHz pour réaliser le même niveau de couverture.

²⁷ Ce désavantage des fréquences à 1800 MHz est d'autant plus marqué que le relief est accidenté : c'est ainsi que la région du pays située au sud du sillon Sambre-et-Meuse (les « Ardennes »), correspondant approximativement au tiers de la surface du Royaume, se caractérise par un double problème pour un opérateur 1800 MHz, tant en ce qui concerne la couverture proprement dite que la densité de trafic, laquelle est peu importante dans cette région du pays à faible densité de population.

²⁸ Ces difficultés sont aggravées par la situation particulière de la Belgique : vu l'exiguïté du territoire national, les contraintes de coordination des fréquences avec l'étranger dans les zones frontalières sont particulièrement sévères dans notre pays où il est impossible de se trouver à plus de 60 km des frontières.

²⁹ CT1 = « *Cordless Telephone of 1st generation* »

- le système CT1+ dans la bande E-GSM : 885 – 887 MHz & 930 – 932 MHz.

Ces anciens téléphones sans cordon avaient été introduits³⁰ vers la fin des années '80 et peuvent légalement encore être commercialisés jusqu'en décembre 2004³¹. En outre, il convient de tenir compte, après cette échéance, d'une période raisonnable de cinq années pendant laquelle il faut admettre que ces équipements seront encore utilisés³².

Compte tenu des problèmes de compatibilité électromagnétique entre ces systèmes analogiques et le système numérique GSM, les fréquences en question ne devraient donc probablement pas devenir disponibles avant l'année 2010 au plus tôt.

6. Considérations sur les modalités d'octroi de fréquences

Lorsqu'elles autorisent l'utilisation des fréquences radioélectriques, les ARN³³ telles que l'IBPT en Belgique ont une obligation générale de transparence, d'objectivité, de proportionnalité et de non discrimination. Ces principes généraux de base de bonne gestion du spectre des fréquences radioélectriques résultent tant de l'actuel cadre réglementaire³⁴ européen que du nouveau cadre³⁵.

La transparence du présent processus d'ajustement des attributions de fréquences aux opérateurs belges de téléphonie mobile GSM est assurée par la consultation écrite³⁶ et l'audition de ces opérateurs qui a été effectuée par l'Institut ainsi que par le caractère public de la présente décision.

³⁰ Le système CT1 avait d'abord été lancé au milieu des années '80 avant sa variante CT1+ quelques années plus tard : il est probable que le nombre d'appareils CT1 de première génération encore en fonctionnement en Belgique est extrêmement réduit.

³¹ Article 2 de l'arrêté ministériel du 19 octobre 1999 (Moniteur belge du 25 décembre 1999) modifiant l'arrêté ministériel du 19 octobre 1979 relatif aux radiocommunications privées.

³² Il faut noter que ces appareils destinés au grand public sont dispensés d'autorisation en raison de leur faible puissance inférieure à 10 mW (article 5, point 10° de l'arrêté royal du 15 octobre 1979 relatif aux radiocommunications privées) et que les autorités n'ont par conséquent aucune connaissance des lieux (nombreux) d'utilisation.

³³ ARN = « *Autorité de Réglementation Nationale* » (du secteur des télécommunications)

³⁴ Voir article 3bis de la directive 90/388/CEE du 28 juin 1990 relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications, tel qu'ajouté par la directive « Mobile » 96/2/CE du 16 janvier 1996 : « *Dans la mesure où des fréquences sont disponibles, les Etats membres accordent une licence à tout demandeur selon des procédures ouvertes, non discriminatoires et transparentes* » et article 3ter de la même directive : « *La désignation des radiofréquences pour des services de communications spécifiques doit être fondée sur des critères objectifs. Les procédures doivent être transparentes et être publiées de façon adéquate.* » Ces articles s'appuient notamment sur le considérant (15) de la directive 96/2/CE.

³⁵ Voir dans la nouvelle directive « Autorisation » 2002/20/CE du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et services de communications électroniques, l'article 5, 2 : « *[...] ces droits d'utilisation sont octroyés par le biais de procédures ouvertes, transparentes et non discriminatoires.* » et l'article 7, 3 : « *Lorsque l'octroi des droits d'utilisation des radiofréquences doit être limité, les Etats membres accordent ces droits sur la base de critères de sélection objectifs, transparents, non discriminatoires et proportionnés.* ».

³⁶ Cette consultation écrite des trois opérateurs GSM a été lancée le 15 avril 2003 : les trois sociétés consultées ont disposé d'un temps suffisant (plus d'un mois) pour faire part de leurs arguments à l'Institut.

En ce qui concerne les autres obligations, les attributions de fréquences aux opérateurs concernés par le biais des arrêtés royaux du 7/3/1995 et du 24/10/1997 obéissaient au respect du principe de non discrimination en réservant à ces trois opérateurs des nombres de canaux RF nominalemt identiques. Cependant, comme expliqué dans la section 3, cette non discrimination n'est qu'apparente compte tenu des différences notables de répartition de ces canaux dans les deux bandes GSM disponibles (900 MHz & 1800 MHz). Le développement d'appareils terminaux GSM supportant enfin les fréquences d'extension E-GSM est de nature à réduire partiellement les disparités existant actuellement entre les trois opérateurs en matière d'utilisation de ces bandes de fréquences.

Pour l'IBPT, la situation idéale consisterait à répartir équitablement toutes les fréquences GSM disponibles entre les trois opérateurs concernés, tant à 900 MHz qu'à 1800 MHz. Seule une telle répartition parfaitement équilibrée serait de nature à créer des conditions de concurrence parfaite entre les trois opérateurs en question³⁷. L'équilibre entre les attributions de fréquences des opérateurs en question, tant en ce qui concerne le nombre de canaux alloués que les bandes de fréquences utilisées, doit donc constituer l'objectif à terme afin d'atteindre les objectifs principaux de la réglementation du secteur des télécommunications, c'est-à-dire la promotion de la concurrence d'une part et la défense des intérêts des consommateurs d'autre part³⁸.

Enfin, il y a lieu de souligner que l'octroi de fréquences GSM supplémentaires aux opérateurs concernés ne doit pas faire l'objet d'un droit de concession dans la mesure notamment où l'organisation en 1997 de l'accès aux bandes 1800 MHz des deux premiers opérateurs initialement autorisés seulement à 900 MHz n'a pas été liée au paiement d'un droit de concession additionnel³⁹.

7. Analyse de l'Institut

Après un examen approfondi de la situation des trois opérateurs belges de téléphonie mobile GSM, de leurs contributions respectives à la consultation écrite récemment organisée et des

³⁷ On ne saurait admettre à cet égard que l'exigence essentielle d'efficacité d'utilisation spectrale soit interprétée, dans le cas du marché concurrentiel entre plusieurs opérateurs de téléphonie mobile, comme impliquant une relation de proportionnalité entre le nombre de fréquences attribuées et le nombre de clients. Une telle approche ne ferait en effet que contribuer à figer les parts inégales de marché entre ces opérateurs. D'ailleurs, dans le cas des licences de 3^{ème} génération (UMTS), l'autorité a aussi opté pour des attributions parfaitement équivalentes en termes de largeurs de bandes mises à disposition.

³⁸ La directive « cadre » (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) stipule en son article 8.2 que « *les autorités réglementaires nationales promeuvent la concurrence [...] en veillant à ce que les utilisateurs [...] retirent un bénéfice maximal en termes de choix, de prix et de qualité* ». Il faut rappeler que ces objectifs résultaient déjà de l'ancien cadre réglementaire (actuel) : ainsi, la directive « ONP-Interconnexion » 97/33/CE du 30 juin 1997 stipule, dans son article 9, comme responsabilités générales des ARN, « *l'intérêt maximal pour l'utilisateur final* » et « *la nécessité d'encourager un marché compétitif* ». Dans les questions relatives à l'octroi de droits d'utilisation des radiofréquences, ce double objectif de la régulation est d'ailleurs confirmé par l'article 7, 1, a) de la directive « Autorisation » précitée qui fixe comme première contrainte imposée aux Etats membres : « *prendre dûment en considération la nécessité d'apporter un maximum d'avantages aux utilisateurs et de stimuler la concurrence* ».

³⁹ L'autorité publique a considéré à l'époque que le droit de concession initialement acquitté couvrait en fait le droit d'établir un réseau GSM et d'exploiter le service de téléphonie mobile en Belgique, quelles que soient les fréquences autorisées.

positions présentées à l'occasion des auditions du 19/6/2003, l'Institut a procédé à l'analyse suivante :

- le manque flagrant d'intérêt en 1998 pour la troisième licence⁴⁰ GSM belge, confirmé par le déroulement de la procédure de vente aux enchères de licences pour les systèmes de communications mobiles de troisième génération UMTS⁴¹ en 2001⁴², ainsi d'ailleurs que la profonde dépression persistante du secteur (international) des télécommunications, conduisent les autorités publiques à ne plus prendre actuellement en considération la possibilité d'introduire éventuellement en Belgique un quatrième opérateur de réseau GSM⁴³, ce qui permet d'envisager une nouvelle répartition entre les trois opérateurs actuels des fréquences radioélectriques prévues initialement pour ce quatrième opérateur ;
- si l'introduction généralisée sur le marché d'appareils terminaux GSM supportant les bandes d'extension E-GSM a pris beaucoup de retard sur les prévisions initiales des fabricants, la quasi totalité des nouveaux appareils de téléphonie mobile vendus actuellement permet désormais d'utiliser les fréquences en question, ce qui renforce l'intérêt d'attribuer les fréquences E-GSM encore disponibles. Cette modification majeure dans le marché des téléphones mobiles GSM justifie une révision des plans initiaux de répartition des fréquences disponibles entre les trois opérateurs concernés ;
- après cinq années d'exploitation du réseau GSM de la société Base, force est de devoir constater que le handicap lié à l'utilisation de fréquences plus élevées à 1800 MHz que ses deux concurrents s'est avéré beaucoup plus important que prévu initialement⁴⁴, et ce en raison notamment de l'attitude beaucoup plus stricte, ces dernières années, des autorités régionales et communales compétentes en matière d'aménagement du territoire et de délivrance des permis d'urbanisme requis pour la mise en œuvre des stations de base des réseaux de téléphonie mobile GSM ;
- une largeur de bande aussi étroite⁴⁵ que celle dont dispose actuellement l'opérateur Base dans la bande E-GSM complexifie sensiblement le déploiement pratique d'un réseau GSM et

⁴⁰ En 1998, seule la société KPN Orange Belgium a fait acte de candidature pour cette troisième autorisation GSM.

⁴¹ UMTS = « *Universal Mobile Telecommunications System* »

⁴² Cette procédure d'octroi de licences par mise aux enchères, organisée sur la base de l'arrêté royal du 18 janvier 2001 fixant le cahier des charges et la procédure relative à l'octroi d'autorisations pour les systèmes de télécommunications mobiles de la troisième génération, a conduit à l'octroi de seulement trois des quatre autorisations disponibles, en l'occurrence au profit des trois opérateurs GSM existant déjà en Belgique.

⁴³ Ceci n'exclut évidemment pas l'introduction future éventuelle sur le marché belge d'autres formes d'exploitation de réseaux et services de téléphonie mobile, comme par exemple les opérateurs de réseaux mobiles virtuels MVNO (« *Mobile Virtual Network Operator* »).

⁴⁴ Les inconvénients liés à l'utilisation de ces fréquences plus élevées, en termes notamment de surcoûts d'investissements, de retards de déploiement du réseau radio et de lancement de services commerciaux performants, apparaissent de manière incontestable nettement supérieurs à la différence de 995 millions de francs belges entre les droits de concession payés à l'époque par KPN Orange (8,005 milliards FB) d'une part et par les deux autres opérateurs GSM belges (9 milliards FB) d'autre part.

⁴⁵ Non seulement Base ne dispose que d'une largeur de bande de 2x5 MHz dans la bande E-GSM mais cette quantité de spectre est de plus scindée en deux sous-bandes distinctes, d'une largeur de respectivement 2x2 MHz et 2x3 MHz en raison de l'existence des téléphones sans fil CT1+ (cf. § 5).

s'avère de nature à compromettre une planification optimale de l'utilisation des ressources spectrales ;

- si les conditions de répartition des fréquences GSM développées dans les années '90 visaient, au nom du principe de non-discrimination, à réserver aux trois opérateurs⁴⁶ une même quantité nominale de spectre radioélectrique, il convient de reconnaître que la distribution très différente des fréquences allouées entre les deux bandes de fréquences disponibles (900 MHz et 1800 MHz) présente un certain caractère potentiellement discriminatoire⁴⁷ vu les inconvénients incontestables⁴⁸ liés l'utilisation des fréquences plus élevées à 1800 MHz ;

- après presque une année d'activité, il s'avère que la portabilité⁴⁹ des numéros entre opérateurs mobiles n'a nullement profité au troisième entrant sur le marché belge de la téléphonie mobile, ce qui semble pour le moins paradoxal⁵⁰. Cet insuccès patent de Base en matière de MNP s'explique au moins partiellement par les problèmes de compatibilité des appareils terminaux en ce qui concerne l'utilisation des fréquences radioélectriques⁵¹ : une portion significative des clients de Proximus et de Mobistar est donc dans l'impossibilité

⁴⁶ Ainsi qu'à un hypothétique quatrième opérateur.

⁴⁷ Cette dimension discriminatoire a d'ailleurs été implicitement reconnue par le législateur lorsqu'il a organisé en 1997 l'accès croisé des opérateurs GSM aux deux bandes de fréquences : alors que l'opérateur DCS-1800 (Base) avait automatiquement accès aux bandes E-GSM « *dès que les bandes d'extension [...] du système GSM à 900 MHz sont disponibles et utilisables* » (article 8, § 6 de l'A.R. DCS-1800 du 24/10/1997), les deux opérateurs 900 MHz n'ont eu accès à leurs fréquences 1800 MHz qu'à partir du moment où l'opérateur DCS-1800 pouvait utiliser ses fréquences E-GSM à 900 MHz (article 7, § 5 de l'A.R. du 7/3/1995 tel qu'ajouté par l'article 6 de l'A.R. du 24/10/1997 : « *Une telle autorisation n'est en aucun cas accordée avant la date à laquelle l'Institut communique son accord au premier opérateur DCS-1800 d'utiliser les bandes de fréquences d'extension du système GSM à 900 MHz [...]* ») et pour autant que ces fréquences additionnelles à 1800 MHz soient réellement nécessaires (ibid. : « *Une telle autorisation ne peut être accordée à un opérateur GSM que s'il s'avère que les fréquences qui lui sont attribuées à 900 MHz [...] sont en voie de saturation, après mise en oeuvre de toutes les solutions techniques appropriées* »). Ces dispositions mettent en évidence la dissymétrie entre les modalités d'accès des opérateurs 900 MHz à la bande des 1800 MHz d'une part et de l'opérateur 1800MHz à la bande des 900 MHz (E-GSM) d'autre part : ce n'est qu'en raison de la pénurie de fréquences P-GSM que les autorités ont été contraintes à limiter à deux le nombre des opérateurs exploitant ces fréquences mais l'intention était bien dès le départ de favoriser la déploiement d'un réseau à 900 MHz par le troisième opérateur (et éventuellement plus tard par le quatrième opérateur), ce déploiement n'ayant été retardé qu'en raison de l'indisponibilité persistante d'appareils terminaux dans les bandes E-GSM.

⁴⁸ Cette constatation est d'ailleurs confirmée par les résultats de la consultation effectuée par l'Institut puisqu'aucun des trois opérateurs concernés, en particulier ni Belgacom Mobile, ni Mobistar, ne se montrent réellement intéressés par des fréquences supplémentaires dans la bande des 1800 MHz.

⁴⁹ MNP = « *Mobile Number Portability* »

⁵⁰ En effet, on devrait logiquement s'attendre à ce que la MNP soit d'autant plus avantageuse que la part de marché d'un opérateur donné est petite puisqu'un tel opérateur doit pouvoir a priori bénéficier plus du transfert de clients provenant des plus grands opérateurs déjà bien établis sur le marché que des pertes de sa propre clientèle qu'il subit au profit des autres opérateurs.

⁵¹ D'une part, il subsiste toujours une part importante (au moins une dizaine de % selon les données dont dispose l'Institut) d'anciens terminaux ne fonctionnant que dans la bande primaire du GSM à 900 MHz et qui ne peuvent donc être acceptés que par les seuls réseaux de Proximus et Mobistar et d'autre part, une autre grande partie des terminaux est constituée d'appareils « *dual band* » 900 MHz / 1800 MHz mais qui ne supportent pas les bandes d'extension du GSM à 900 MHz : à moyen terme cependant, on peut s'attendre à ce qu'une large majorité d'appareils terminaux GSM supportent ces différentes bandes de fréquences. Il faut remarquer qu'il n'existe pratiquement pas en Belgique de terminaux « *1800 MHz only* ».

matérielle⁵² de migrer vers le réseau de Base alors que, tous les clients de Base peuvent par contre migrer sans difficulté vers un des deux autres réseaux GSM belges, sans oublier qu'une partie importante des clients de Base ne peut même pas exploiter les bandes d'extension du GSM à 900 MHz⁵³, ce qui influence négativement évidemment la qualité de service offerte par cet opérateur.

Tenant compte de ces divers éléments, l'Institut conclut à l'opportunité d'**accroître l'attribution de fréquences dans la bande des 900 MHz au profit de la société Base et au bien-fondé de la demande en ce sens formulée par cet opérateur.** Par conséquent, l'Institut est d'avis que la société Base doit pouvoir utiliser en priorité les fréquences non employées actuellement dans la bande E-GSM et accéder dans l'avenir aux bandes de fréquences des systèmes de téléphonie sans cordon CT1 et CT1+ au fur et à mesure que ces bandes seront libérées.

Nonobstant le fait que cette nouvelle répartition des fréquences reste favorable à Belgacom Mobile et à Mobistar⁵⁴, l'Institut est d'avis qu'il y a lieu de compenser au profit de ces deux opérateurs le spectre supplémentaire ainsi octroyé à Base en élargissant les attributions de fréquences de ces deux opérateurs dans la bande des 1800 MHz : les trois opérateurs concernés continueront ainsi à bénéficier, comme c'est le cas actuellement, d'un nombre rigoureusement identique de canaux radioélectriques qui leur sont réservés.

8. Analyse juridique

L'Institut dispose d'une compétence générale en matière de délivrance des autorisations couvrant l'établissement et l'exploitation de réseaux et stations de radiocommunications⁵⁵ et de gestion du spectre des fréquences radioélectriques⁵⁶.

La mention dans les cahiers des charges des arrêtés royaux du 7/3/1995 et du 24/10/1997 des nombres de canaux RF alloués aux différents opérateurs dans les bandes de fréquences en question vise à garantir à ces opérateurs⁵⁷ la nécessaire sécurité juridique concernant la

⁵² Sauf en achetant un nouvel appareil GSM !

⁵³ Selon les informations statistiques dont dispose l'Institut, il semble que le nombre de terminaux GSM compatibles avec les bandes E-GSM n'atteint pas encore 50% du marché belge.

⁵⁴ En effet, dans la gamme de fréquences la plus intéressante des 900 MHz, Proximus et Mobistar conservent chacun quelques soixante canaux RF (= 2 x 12 MHz) dans la bande P-GSM tandis que Base pourra à présent exploiter quarante (au lieu des 25 canaux actuels) canaux RF (= 2 x 8 MHz) dans la bande E-GSM. Lorsque les bandes occupées par les téléphones sans cordon CT1 et CT1+ seront libérées, le nombre de canal RF disponibles pour Base à 900 MHz sera successivement porté à 45 (= 2 x 9 MHz) et à 55 (= 2 x 11 MHz).

⁵⁵ Article 3 de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications, telle que modifiée par l'article 40 de la loi du 17 janvier 2003 relatif au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges : « Nul ne peut dans le Royaume [...] établir et faire fonctionner une station ou un réseau de radiocommunication sans avoir obtenu l'autorisation écrite de l'Institut ».

⁵⁶ Article 17 de l'arrêté royal du 15 octobre 1979 relatif aux radiocommunications privées : « L'Institut est chargé de la gestion du spectre des fréquences radioélectriques et du contrôle de leur utilisation dans le Royaume ».

⁵⁷ Cette garantie était notamment requise vis-à-vis des candidats intéressés à l'époque par les autorisations de l'espèce. Rappelons qu'en 1995, cinq candidats (Mobistar, Voditel, Mobilis, EuroGo, BelCell) s'étaient manifestés pour l'obtention de la deuxième licence GSM en Belgique.

réserve exclusive⁵⁸ de ces fréquences à ces opérateurs pendant toute la durée de validité des autorisations. Ces dispositions ne sauraient par conséquent s'opposer à ce que l'Institut, dans le cadre de sa compétence générale en matière d'autorisations et de gestion des fréquences radioélectriques, puisse autoriser la mise en œuvre de fréquences additionnelles⁵⁹.

En ce qui concerne la question spécifique d'attribution de fréquences E-GSM supplémentaires à l'opérateur Base, il convient de noter que d'une part la formulation⁶⁰ même de l'article 8, § 6 de l'arrêté royal du 24 octobre 1997 n'interdit pas⁶¹ l'octroi de canaux supplémentaires dans cette bande et que d'autre part le Rapport au Roi⁶² du même arrêté royal confère clairement aux opérateurs DCS-1800⁶³ la priorité en matière d'obtention de fréquences dans les bandes E—GSM.

Dans ces conditions, rien ne s'oppose, sur le plan juridique, à ce que l'Institut autorise dès à présent l'opérateur Base à utiliser les sous-bandes E-GSM indiquées au point a de la section 7 de la présente décision.

Cependant, afin d'offrir à la société Base une assurance de pouvoir disposer de ces fréquences supplémentaires pour la durée entière de son autorisation et d'étendre simultanément les bandes de fréquences utilisables par les deux autres opérateurs GSM à 1800 MHz⁶⁴, l'Institut proposera au Ministre des Télécommunications du prochain Gouvernement un arrêté royal modifiant les arrêtés royaux du 7 mars 1995 et du 24 octobre 1997.

⁵⁸ Article 7, § 1^{er} de l'arrêté royal du 7 mars 1995 et article 8, § 3 de l'arrêté royal du 24 octobre 1997 : « *Tous les canaux attribués à l'opérateur sont disponibles sur l'entièreté du territoire national, sous réserve des contraintes résultant de la coordination transfrontalière dans le cadre des accords internationaux conclu par l'Institut.* »

⁵⁹ D'ailleurs, l'Institut a déjà dans le passé accordé aux opérateurs GSM, en particulier à la société Base, de nombreuses autorisations pour des fréquences supplémentaires aux fins de mise en œuvre de liaisons par faisceaux hertziens pour le raccordement interne de leurs réseaux GSM.

⁶⁰ Article 8, § 6 de l'arrêté royal du 24/10/1997 : « *Dès que les bandes d'extension, c'est-à-dire 880-890 MHz et 925-935 MHz, du système GSM à 900 MHz sont disponibles et utilisables, l'opérateur DCS-1800 peut être autorisé à utiliser vingt-cinq canaux radioélectriques dans ces bandes* ».

⁶¹ Il convient de noter à cet égard la différence de formulation entre l'article 8, § 6 de l'A.R. DCS-1800 du 24/10/1997 portant sur l'accès des opérateurs DCS-1800 aux bandes E-GSM d'une part et l'article 7, § 5 de l'A.R. du 7 mars 1995, tel qu'ajouté par l'article 6 de l'A.R. du 24/10/1997, organisant l'accès des opérateurs 900 MHz aux fréquences à 1800 MHz d'autre part ; cette dernière disposition limite explicitement le nombre de canaux qui peuvent être actuellement accordés à ces opérateurs (« *Cette autorisation couvre l'utilisation d'un maximum de septante-cinq canaux radioélectriques [...]* ») alors que l'article 8, § 6 de l'A.R. DCS-1800 laisse la possibilité de dépasser les vingt-cinq canaux E-GSM, pour le cas, ce qui se produit actuellement, où il n'existe pas de quatrième opérateur GSM.

⁶² Rapport au Roi de l'A.R. du 24/10/1997 : « *L'article 8, § 6 accorde aux opérateurs DCS-1800 un accès prioritaire à une partie des bandes d'extension du GSM à 900 MHz, à savoir les bandes 880-890 MHz et 925-935 MHz, [...]* »

⁶³ En l'occurrence, seule la société Base constitue un « opérateur DCS-1800 » au sens de l'arrêté royal du 24 octobre 1997 relatif au DCS-1800, les deux autres opérateurs GSM n'utilisant des fréquences dans la bande des 1800 MHz que comme extension de leur réseau à 900 MHz, sur la base de l'arrêté royal du 24 octobre 1997 modificatif de l'arrêté royal du 7 mars 1995 relatif au GSM à 900 MHz. Compte tenu de l'abandon du projet de quatrième opérateur GSM, qui eut été également un « opérateur DCS-1800 », il n'existe *stricto sensu* qu'un seul « opérateur DCS-1800 » en Belgique, à savoir la société Base (ex KPN Orange Belgium).

⁶⁴ Cf. point c de la section 7 de cette décision.

9. Décision de l'Institut

En résumé, après avoir dûment pris en considération d'une part les positions des trois opérateurs concernés telles qu'exprimées lors de la consultation écrite et des auditions orales et d'autre part les objectifs généraux de la régulation en matière de promotion de la concurrence et de défense de l'intérêt des consommateurs, l'Institut arrête donc les décisions suivantes :

- a. attribution à la date du 16 juillet 2003 de quinze canaux RF (= 2 x 3 MHz) à la société Base dans la bande E-GSM à 900 MHz, à savoir les sous-bandes 880 – 883 MHz & 925 – 928 MHz ;**
- b. préparation et soumission au prochain Gouvernement d'un projet d'arrêté royal⁶⁵ modifiant les attributions de fréquences des arrêtés royaux du 7 mars 1995 et du 24 octobre 1997 ;**
- c. attribution de quinze canaux RF (= 2 x 3 MHz) aux sociétés Belgacom Mobile et Mobistar dans la bande GSM 1800 MHz⁶⁶ ;**
- d. attribution dès que possible⁶⁷ à la société Base, après entrée en vigueur de l'arrêté royal modificatif précité, des cinq canaux RF actuellement encore occupés par les téléphones sans cordon CT1 dans la bande P-GSM et attribution complémentaire équivalente aux sociétés Belgacom Mobile et Mobistar dans la bande GSM 1800 MHz ;**
- e. sous réserve d'éléments nouveaux liés à l'évolution du secteur des communications mobiles, attribution prioritaire à la société Base des canaux RF situés dans les bandes actuellement utilisées par les téléphones sans cordon CT1+ lorsqu'elles deviendront disponibles et attribution à Belgacom Mobile et à Mobistar d'une quantité équivalente⁶⁸ de canaux RF dans la bande des 1800 MHz.**

Ce scénario d'adaptation des fréquences attribuées aux trois opérateurs belges de téléphonie mobile GSM est raisonnable et équilibré et satisfait aux objectifs de la réglementation en matière de non discrimination et de proportionnalité dans la mesure où il contribue à réduire quelque peu le handicap technologique subi par Base tout en respectant les bandes de

⁶⁵ Cf. § 8.

⁶⁶ Les limites exactes de ces nouvelles sous-bandes à 1800 MHz au profit de ces deux opérateurs seront déterminées ultérieurement par l'IBPT au moment où la mise en œuvre de ces fréquences supplémentaires sera requise par ces deux sociétés. Cette extension de bande à 1800 MHz pour ces deux opérateurs ne sera effectivement disponible au plus tôt qu'à l'entrée en vigueur de l'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 7 mars 1995. L'attribution effective de ces nouvelles fréquences à ces deux opérateurs ne présente aucun caractère d'urgence puisque ceux-ci n'exploitent pas encore la totalité des fréquences mises à leur disposition par l'A.R. du 24/10/1997.

⁶⁷ La mise à disposition de ces fréquences au profit de Base requiert une étude technique préalable de l'IBPT.

⁶⁸ Il s'agit donc en principe de dix canaux RF dans la bande du CT1+ (E-GSM).

fréquences actuellement utilisées par Belgacom Mobile et par Mobistar et en préservant l'égalité des nombres de canaux RF attribués aux trois opérateurs concernés⁶⁹.

Cette décision raisonnable rencontre par conséquent les objectifs essentiels de la réglementation du secteur des télécommunications, tels qu'ils sont définis par le (nouveau) cadre réglementaire européen, c'est-à-dire la promotion de la concurrence d'une part et la défense des intérêts des consommateurs d'autre part : la décision de l'IBPT contribue incontestablement à promouvoir la concurrence en permettant au troisième opérateur d'offrir un service plus compétitif d'une part et à défendre l'intérêt des utilisateurs en permettant également à cet opérateur d'améliorer la couverture de son réseau et la qualité de son service d'autre part.

10. Conclusion : évolution future

Le marché de la téléphonie mobile GSM a atteint actuellement un certain état de saturation et de maturité technologique qu'il n'avait pas au moment de la conception des procédures d'octroi des licences GSM en Belgique vers le milieu des années nonante. Cette situation nouvelle, combinée avec la constatation que le marché belge des réseaux de téléphonie mobile restera limité à trois opérateurs probablement pendant de nombreuses années encore, conduit les autorités publiques à repenser la répartition des fréquences radioélectriques disponibles pour le système GSM entre les trois sociétés concernées.

D'un point de vue réglementaire, le scénario probablement idéal en vue de favoriser la concurrence dans ce domaine consisterait à répartir équitablement entre ces trois opérateurs tant les fréquences à 900 MHz d'une part que les fréquences à 1800 MHz d'autre part. Cependant, une telle approche se heurterait à des divers obstacles de natures technique, économique et juridique. L'Institut est par conséquent d'avis qu'un tel réaménagement⁷⁰ des bandes de fréquences GSM ne saurait raisonnablement être envisagé qu'à moyen terme, soit à l'approche des échéances de validité⁷¹ des autorisations actuelles, soit dans le contexte d'un éventuel « *refarming* » des bandes GSM pour la mise en œuvre des systèmes de troisième génération UMTS. De tels scénarios sont d'ailleurs examinés par les organisations internationales compétentes (CEPT⁷² et UIT⁷³) et il conviendra évidemment que, le moment

⁶⁹ La mesure proposée dans la présente décision respecte en particulier la jurisprudence de la Cour européenne de Justice. L'arrêt du 22 mai 2003 de la Cour concernant l'attribution à une entreprise publique en position dominante titulaire d'une licence pour la prestation de services de télécommunications mobiles numériques fondées sur la norme GSM 900 de fréquences supplémentaires dans la bande réservée à la norme DCS 1800 sans imposition d'une redevance distincte dispose, en son considérant (89) que : « [...] il importe de relever qu'une réglementation nationale [...] n'est pas contraire aux articles 82 CE et 86, paragraphe 1, CE si, compte tenu des redevances imposées aux différents opérateurs concernés pour leurs licences respectives, l'attribution, sans imposition d'une redevance distincte, de fréquences supplémentaires dans la bande de fréquences réservée à la norme DCS 1800 à l'entreprise publique en position dominante doit être considérée comme respectant l'exigence d'assurer l'égalité des chances entre les différents opérateurs économiques et, partant, comme garantissant une concurrence non faussée. » En l'occurrence, l'octroi à l'opérateur Base de fréquences supplémentaires à 900 MHz est de nature à respecter l'égalité des chances entre les trois opérateurs concernés et partant à garantir des conditions mieux équilibrées d'une concurrence non faussée.

⁷⁰ On parle en anglais de « *refarming* ».

⁷¹ C'est-à-dire vers la fin de la décennie en cours.

⁷² CEPT = « *Conférence Européenne des administrations des Postes et Télécommunications* »

⁷³ UIT = « *Union Internationale des Télécommunications* » (en anglais, ITU = « *International*

venu, l'Institut s'aligne, en tant qu'ARN en Belgique, sur les décisions internationales pertinentes en la matière.

De toute manière, les conditions d'utilisation des bandes de fréquences réservées au système GSM sont appelées à évoluer profondément dans les prochaines années avec l'introduction progressive de nouveaux services de télécommunications mobiles⁷⁴. C'est ainsi que les technologies GPRS⁷⁵ et EDGE⁷⁶, compatibles avec le GSM, permettent de transformer graduellement les réseaux GSM actuels en réseaux à commutation par paquets supportant des débits numériques beaucoup plus élevés, permettant d'offrir à la clientèle de nouveaux services et applications (« *mobile data* ») frayant ainsi la voie vers les systèmes de communications mobiles de la troisième génération.

En ce qui concerne l'utilisation des fréquences radioélectriques, l'Institut considère que ces nouveaux services, et les technologies qui les supportent, devraient être introduits préférentiellement sur les fréquences plus élevées situées au-delà du GHz⁷⁷, comme la bande des 1800 MHz dans le cas des réseaux GSM ou dans la bande des 2000 MHz pour les futurs systèmes UMTS, car ces gammes de fréquences sont mieux adaptées à la fourniture de services mobiles performants notamment en matière de vitesse de transmission sur l'interface radioélectrique de ces réseaux. En particulier, la technologie EDGE devrait être mise en œuvre dans les bandes de fréquences les plus élevées afin de garantir le respect du principe de non-discrimination entre les opérateurs mobiles étant donné qu'il n'y a de toute façon pas suffisamment de fréquences disponibles dans la bande des 900 MHz pour traiter les différents opérateurs concernés sur un pied d'égalité.

Telecommunications Union »)

⁷⁴ Génération 2.5G.

⁷⁵ GPRS = « *General Packet Radio Services* »

⁷⁶ EDGE = « *Enhanced Data rates for GSM (Global) Evolution* »

⁷⁷ GHz = Giga-Hertz = un milliard de Hz ou mille MHz.