

II

ORGANISATION DE LA GESTION DU SPECTRE

7 - Ces mutations qui ont transformé le monde des radiocommunications, ont peu affecté les structures de gestion des fréquences en France; elles n'ont pratiquement pas évolué depuis un demi siècle. Les seuls changements importants intervenus dans les dernières années sont, d'une part, la tentative de regroupement de la gestion des fréquences de radiodiffusion et de radiocommunications mobiles, amorcée avec la création de la CNCL et rapidement abandonnée ; d'autre part, le transfert à l'autorité de régulation d'une partie importante des responsabilités de l'exploitant public en matière de gestion des fréquences, à la suite du changement de son statut, réforme intervenue notamment pour tenir compte des directives européennes.

8 - LE CADRE INTERNATIONAL

8.1 - La gestion du spectre se fait dans le cadre des accords internationaux (mondiaux et régionaux), qui déterminent l'attribution des bandes de fréquences à l'usage des services de radiocommunications définis par grandes classes.

L'Union Internationale des Télécommunications effectue la répartition du spectre des fréquences entre les différents services au niveau mondial - ou plus précisément pour trois grandes régions, qui correspondent sensiblement à : l'Europe et l'Afrique, l'Amérique, le reste du monde. Cette répartition figure dans le Règlement des Radiocommunications (RR), qui a valeur de convention internationale et qui est périodiquement révisé (tous les deux ou tous les quatre ans) par les Conférences Mondiales ou Régionales des Radiocommunications.

Le Bureau des radiocommunications de l'UIT, est en charge de l'enregistrement des assignations de fréquences aux stations - condition nécessaire pour assurer la protection de certains utilisateurs - et des positions orbitales notifiées par les pays membres et tient à jour le fichier international des fréquences. Il traite des plaintes en brouillages et veille à ce que la réglementation internationale soit respectée, sans disposer de moyens de police et de sanction. Il élabore des normes techniques concernant les équipements radioélectriques, mais ces normes n'ont pas de valeur contraignante.

La rapidité et la complexité de l'évolution technologique ont conduit l'UIT à s'engager dans une révision de son mode de fonctionnement. Un Groupe volontaire d'experts a été créé par la Conférence des plénipotentiaires de 1989, pour réexaminer les modalités d'attribution internationale des fréquences, y compris la définition des différentes catégories de services, et simplifier le Règlement des Radiocommunications. De même, une commission de haut niveau a été chargée de réévaluer la structure et les fonctions de l'UIT, ainsi que le système de gestion et de réglementation du spectre : ses recommandations ont été adoptées et mises en oeuvre par la Conférence des Plénipotentiaires de décembre 1992, qui a restructuré l'Union en conséquence.

Dans le domaine de la navigation maritime et de l'aéronautique, des organisations spécialisées assurent la coordination et la réglementation internationales de l'utilisation des fréquences. Pour l'aéronautique, tous les aéronefs doivent pouvoir communiquer, naviguer et atterrir avec la même infrastructure au sol et la même avionique à bord, ce qui impose une unification des systèmes, réalisée par l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale, pour les fréquences civiles, et par l'Organisation du Traité Atlantique Nord, pour les fréquences militaires. Pour la radionavigation maritime, la coordination est faite par l'Organisation Maritime Internationale et l'Association Internationale de la Signalisation Maritime.

8.2 - Mais aujourd'hui, les grands bouleversements du paysage hertzien sont bien souvent la conséquence d'initiatives prises au sein de la Conférence Européenne des Postes et Télécommunications ou de la Communauté Européenne.

La CEPT joue un rôle essentiel pour l'harmonisation et l'évolution de l'usage des fréquences radioélectriques dans l'ensemble de l'Europe, par son Comité européen des radiocommunications qui a pour objet, à l'aide de ses groupes de travail : l'harmonisation des allocations nationales de fréquences, dans le but de permettre l'introduction coordonnée de nouveaux services ; l'étude des questions réglementaires et administratives et l'harmonisation des procédures d'agrément des matériels radioélectriques en vue de leur libre circulation ; l'optimisation de l'usage des bandes de fréquences et l'établissement de critères de partage entre services.

Plus récemment, la CEPT a entrepris des études détaillées du spectre (DSI, Detailed Spectrum Investigation), sur la base d'informations provenant d'une large consultation publique, afin de décrire l'utilisation actuelle du spectre en Europe et de définir l'utilisation future la plus appropriée, sous forme d'un tableau de fréquences "cible" à l'horizon 2008.

La Communauté Européenne porte un intérêt croissant à la gestion des fréquences radioélectriques, en raison de son impact sur la réalisation du marché commun des biens et des services et elle intervient depuis le milieu des années 80 pour définir ponctuellement l'usage de certaines bandes de fréquences. Le recours à des directives pour réaliser cette harmonisation s'est heurtée à deux difficultés principales : la Commission ne pouvait réglementer l'utilisation des fréquences sans une étroite collaboration avec les administrations compétentes et elle ne pouvait le faire en ignorant les besoins et les contraintes des pays européens non membres de la Communauté.

C'est pourquoi la Commission tend à s'appuyer sur les travaux de la CEPT, dont les pouvoirs ont pourtant une base juridique incertaine. Bien qu'une résolution du Conseil des ministres des Télécommunications de 1992 ait reconnu la légitimité de "décisions" de la CEPT, en application notamment du principe de subsidiarité, des problèmes pourraient se poser si un Etat membre de la Communauté refusait d'appliquer ces décisions. La Communauté est intervenue aussi sur le fondement de l'article 100 A du Traité de Rome, qui permet au Conseil de prendre, par des décisions à la majorité, "les mesures destinées à établir progressivement le marché intérieur au cours d'une période expirant le 31 décembre 1992" (article 8 A) ; mais, depuis cette date, il est douteux que des mesures puissent être prises sur cette base.

8.3 - L'activité de normalisation est inséparable de celle de gestion des fréquences et de définition des conditions d'application. Ainsi, il serait illusoire de croire que l'on peut s'opposer à la mise sur le marché ou à la libre circulation de matériels répondant à une norme européenne, dans une bande de fréquence harmonisée et pour laquelle aucune licence individuelle n'est exigée.

La normalisation des équipements dans la communauté européenne s'inscrit dans les travaux correspondants de l'UIT (secteur de la normalisation et secteur des radiocommunications) et dans le cadre de l'activité de l'ETSI (Institut Européen des Normes de Télécommunications), qui a pris en la matière le relais de la CEPT en 1988. Au delà de cette activité de normalisation volontaire, la Communauté, poursuivant des objectifs de politique européenne, a adopté des dispositions contraignantes, telles que la directive 91/263/CE, dont le but ultime est de réaliser un marché unifié des terminaux, harmoniser les procédures de certification et d'essai et garantir un droit de connexion à travers toute l'Europe.

Cette directive, dite "directive terminaux", a créé au plan européen une forte impulsion pour la reconnaissance mutuelle des essais, la reconnaissance mutuelle de l'agrément, le marquage des équipements en vue de leur mise sur le marché et de leur libre circulation. Là où n'existent pas de "règles techniques communes" (CTR), c'est à dire les spécifications nécessaires à cet agrément communautaire, la CEPT, suivant la même voie, adopte des recommandations ou des décisions sur l'utilisation des fréquences et sur les conditions d'exploitation, les procédures d'agrément, les conditions de marquage et de libre circulation des équipements radioélectriques, pour lesquels l'ETSI a adopté une norme volontaire.

8.4 - La participation à ces travaux, c'est à dire aux réunions de plus en plus nombreuses des multiples groupes, commissions, comités et conférences, impose aux responsables de la gestion des fréquences une charge croissante et d'autant plus lourde que c'est, en définitive, de la capacité de proposition et de négociation de chaque pays, que dépend son aptitude à faire valoir ses intérêts nationaux et à peser sur les orientations retenues par les instances internationales.

C'est, depuis le changement du statut de France Télécom, le Ministère chargé des Télécommunications, autorité de régulation, qui représente la France auprès de la CEPT et qui assure les relations avec l'UIT et les administrations étrangères. Mais pour les Conférences mondiales de 1992 et 1993, c'est le Président du CCT qui a été désigné comme chef de la délégation française, qui comprend des représentants des administrations utilisatrices du spectre.

Le CCT, en effet, est responsable de "l'élaboration de la position française", c'est à dire la concertation entre ces administrations, pour la préparation des conférences internationales des radiocommunications (décret du 19 août 1987). Cette concertation est assurée par la Commission des conférences de radiocommunications du CCT, avec l'aide de ses groupes de travail, qui sont présidés par des représentants du ministère des télécommunications : d'une part, les groupes "ad hoc" qui couvrent les activités de l'UIT, notamment les Conférences mondiales et régionales, et les activités correspondantes de la CEPT ; d'autre part, le groupe Radiocommunications, groupe permanent, qui couvre les autres activités de la CEPT.

Le décret d'organisation du ministère de l'Industrie en date du 1er décembre 1993, qui charge la direction générale des postes et télécommunications "de définir et de défendre les positions françaises dans les instances internationales compétentes en matière de postes ou de télécommunications" (art.21) - ce qui comprend l'ensemble des organisations dont il vient d'être question - s'il ne donne pas à ce service un rôle de coordination et de représentation interministérielle, reconnaît sa compétence pour traiter directement, sur le plan international, des questions de fréquences entrant dans la compétence du ministère.

La coordination aux frontières intéresse aussi l'ensemble des services utilisateurs. Elle peut se faire au coup par coup, à l'occasion de la mise en service d'un émetteur, ou a priori par découpe négociée des bandes de fréquences entre les pays concernés. C'est une tâche complexe, qui nécessite une approche française commune, donc l'intervention d'un organe central, qui est en principe le Ministère chargé des Télécommunications.

Il reste que le mode d'organisation adopté pour l'élaboration et la défense des positions françaises dans les négociations internationales - encore que la qualité des travaux de la CCR et de ses groupes de travail soit reconnue, ainsi que les résultats obtenus lors des dernières Conférences mondiales - a été critiqué en raison de la division des responsabilités qui en résulte entre le CCT et le Ministère chargé des Télécommunications. Parmi les propositions faites dans le rapport du Général Fèvre en 1991, figure "la nécessité d'avoir, face à nos interlocuteurs, un organisme permanent et unique pour présenter les positions de la France" dans ces instances.

Cette unité d'action existe dans les pays étrangers, où la représentation auprès des organismes internationaux et européens est assurée par le ministère responsable de la gestion des fréquences civiles (Ministère Fédéral pour la Postes et les Télécommunications en Allemagne, Ministère des Transports aux Pays-Bas, Ministère des Postes et Télécommunications au Japon) ou par une agence rattachée à ce ministère (Telecommunications Administration Centre en Finlande, Radiocommunications Agency au Royaume Uni, Office Fédéral de la Communication en Suisse).