

14 - LES ATTRIBUTIONS DE L'ORGANISME DE GESTION

14.1 - En résumé, il est proposé de donner à un organisme de gestion des fréquences, des attributions de caractère interministériel, qu'il aura la charge d'exercer en veillant aux intérêts de l'ensemble des utilisateurs, services publics et exploitants commerciaux. Ces attributions seraient :

- la centralisation des données sur les assignations de fréquences ;
- le contrôle de l'utilisation du spectre des fréquences ;
- les études d'ingénierie du spectre ;
- l'étude des réaménagements et la révision périodique du spectre ;
- la coordination des fréquences aux frontières ;
- l'élaboration de la position française dans les réunions internationales.

14.2 - Cela ne signifie pas que cette organisation doive prendre en charge l'ensemble des fonctions de gestion des fréquences qui sont actuellement assumées par les administrations utilisatrices et par certains exploitants.

Ainsi, les fonctions de régulation qu'exercent le Ministère chargé des Télécommunications et le CSA, respectivement dans le domaine des radiocommunications et de la radiodiffusion, étant donné leurs finalités et les conditions de leur exercice, ne peuvent guère être transférées à un organisme de cette nature. Il est vrai que, dans la plupart des pays, ces fonctions sont confiées à une même administration centrale, le plus souvent d'ailleurs à deux services distincts ; mais il n'apparaît pas que les nécessités de la planification du spectre imposent un regroupement de ces attributions et une modification de la situation existant en France, dès lors qu'elle n'est pas considérée comme créant des "droits acquis", qui feraient obstacle aux nécessaires réaménagements du spectre.

14.3 - La plupart des administrations utilisatrices auxquelles sont affectées des bandes de fréquences, conserveront la gestion détaillée, technique (plans de fréquences) et administrative (assignation des fréquences), de ces bandes, à charge de fournir à l'organisme de gestion les données nécessaires à une planification d'ensemble.

En effet, cette gestion, bien souvent, est soumise à des contraintes particulières (Ministère de la Défense), à des nécessités propres de service public (Ministère de l'Intérieur) ou à une réglementation internationale spécifique (Aviation Civile, Transports maritimes) et elle est assurée par des spécialistes ayant une expertise propre à chaque secteur, dont les administrations en cause ne pourront pas se séparer tout à fait.

Mais, dans certains cas, l'organisme de gestion pourrait exercer ces fonctions pour le compte de l'administration utilisatrice (Ministère chargé des Télécommunications), étant précisé que la délivrance des autorisations liées à la politique de régulation des télécommunications resterait de la compétence du Ministre et que l'exploitant public et les exploitants des réseaux importants (réseaux radioélectriques ouverts au public ou réseaux des grands services publics) bénéficiant d'allocations "par bloc", garderaient la responsabilité de gestion détaillée des fréquences qui leur sont affectées. Enfin, l'organisme de gestion serait chargé des attributions de fréquences aux administrations qui n'ont pas le statut d'un "utilisateur".

Les missions du CSA comprennent à la fois l'assignation des fréquences aux opérateurs de radiodiffusion sonore et de télévision - opération liée à la politique de la communication audiovisuelle - et la planification des fréquences dans les bandes qui lui sont allouées - opération technique liée à la gestion du spectre - entre lesquelles existent des liens étroits, car le plan de fréquences peut être déterminé par une certaine conception du paysage audiovisuel. C'est pourquoi, il ne paraît pas opportun de séparer ces deux fonctions, ce qui aboutirait à revenir à la situation antérieure à 1986.

En revanche, les liaisons fixes par faisceaux hertziens utilisées pour l'acheminement des programmes vers les émetteurs, ainsi que les liaisons de reportage des lieux de production mobile vers les centres de production de programmes, occupent les mêmes bandes et sont de même nature que d'autres liaisons de transport qui relèveront de l'organisme de gestion. C'est pourquoi il est proposé de lui donner compétence pour l'ensemble des fréquences affectées à ces services, ce qui mettrait fin à la situation actuelle dans laquelle ces fréquences sont assignées tantôt par le CSA, tantôt par le Ministère chargé des Télécommunications.

Le maintien des compétences des administrations utilisatrices pour la gestion détaillée des bandes qui leur sont allouées, trouverait son application dans le cas des **bandes partagées** :

- les bandes partagées avec des droits égaux seraient en principe gérées par l'organisme de gestion ;
- les bandes partagées avec un utilisateur prioritaire (ou "exclusif" pouvant s'accommoder de dérogations) pourraient être coordonnées par l'administration prioritaire ;
- on pourrait admettre qu'une bande partagée soit gérée par une administration non prioritaire, agissant comme "coordonnateur", en raison d'un intérêt particulier dans cette bande.

Dans tous ces cas, l'administration chargée de la coordination devrait fournir à l'organisme de gestion les données nécessaires pour la planification d'ensemble du spectre.

14.4 - En ce qui concerne le contrôle du spectre, il est normal que certaines administrations utilisatrices conservent des moyens pour effectuer dans les bandes de fréquences qu'elles utilisent des contrôles en cas de brouillage ou puissent faire des essais en vue de l'implantation

d'un nouveau réseau dans les bandes qu'elles gèrent, avec la possibilité de faire appel éventuellement à une société prestataire de services d'ingénierie.

Le Ministère de l'Intérieur et les Forces Armées souhaiteront conserver une capacité en la matière (que d'ailleurs ils utilisent aussi sous l'angle "guerre électronique" ou "police des communications radio"), avec des objectifs et méthodes de travail très sensiblement différents de ceux de l'organisme de gestion.

Quant aux administrations régulatrices, la DGPT pourrait charger l'organisme de gestion des activités de contrôle de conformité des réseaux qu'elle autorise ainsi que de l'ensemble des responsabilités de contrôle du spectre qu'elle exerce.

La loi prévoit que le CSA contrôle la conformité des installations de radiodiffusion qu'il autorise et assure la protection de la réception. Dans la pratique, ces fonctions sont sous-traitées à des services de TDF qui les assurent en même temps que leurs fonctions d'exploitation. Il ne semble pas nécessaire de modifier cette situation, le CSA restant le mieux placé pour connaître les caractéristiques techniques des installations qui relèvent de lui. Mais si des difficultés résultent non d'une absence de conformité des réseaux autorisés mais de la présence d'émetteurs non autorisés dans les bandes de radiodiffusion, ce qui peut être mis en évidence assez rapidement, l'organisme de gestion devrait être saisi.

Celui-ci devrait donc être en mesure de répondre aux demandes des administrations et des exploitants, en cas de brouillage par exemple. Les conditions dans lesquelles ces prestations pourraient dans certains cas donner lieu à rémunération seront examinées au chapitre IV ; le but devrait être d'éviter que certains exploitants de services ne soient incités à faire intervenir l'organisme de gestion, au delà des actions entrant dans son champ normal de compétence, pour régler des problèmes d'ingénierie interne à leur réseau, plutôt que de se munir des outils d'exploitation nécessaires ou de faire appel à des sociétés de services rémunérées.

14.5 - Concernant la réglementation technique applicable, les administrations conserveront un rôle important pour la définition des caractéristiques des systèmes qu'elles exploitent directement (radars de l'aviation civile, systèmes de communication militaires...) ou qui sont exploités par des opérateurs ou par le public (caractéristiques détaillées des systèmes de radiocommunications en vue de leur agrément par la DGPT, caractéristiques des émetteurs de radiodiffusion, par exemple).

Mais en outre, elles devront participer de façon active aux travaux d'ingénierie du spectre (compatibilité électromagnétique, coordination technique et pré-normalisation) menés par l'organisme de gestion conjointement avec les exploitants et les industriels.

15 - LA STRUCTURE DE L'ORGANISME DE GESTION

15.1 - Quant au statut de l'organisme de gestion, on pourrait penser à en faire un service relevant du CCT, puisqu'une partie au moins des fonctions proposées entrent dans les missions actuelles du Comité et de ses commissions : la tenue du fichier d'assignation des fréquences dont la CAF est responsable, la préparation des négociations internationales qu'assure la CCR, la planification prospective du spectre qui relève de la CSPR.

Mais ce n'est pas d'un accroissement des moyens actuels du CCT qu'il s'agit, c'est de la création d'un nouveau service, avec des tâches de gestion importantes, des effectif d'un autre ordre de grandeur, un personnel propre, des moyens techniques suffisants. Un comité qui a essentiellement un rôle de concertation et de conciliation entre les ministères intéressés n'est pas fait pour prendre en charge l'administration d'un organisme de cette nature et, compte tenu des fonctions de gestion qu'il est proposé de lui donner, il paraît peu indiqué de faire de cet organisme un service du Premier Ministre.

Dans la plupart des pays, la gestion des fréquences radioélectriques est assurée par le Ministère des Télécommunications et l'organisme proposé pourrait être un service de ce ministère, créé à partir des services centraux et extérieurs chargés de la gestion des fréquences, dont les compétences seraient élargies. Il n'est pas douteux que fonctionnellement, ces services pourraient être le noyau de l'organisme proposé, mais l'expérience montre que, compte tenu de la structure existant en France, les autres administrations demanderont que cet organisme, s'il a des fonctions touchant à l'utilisation et au réaménagement des bandes de fréquences qui leur sont allouées, ait par son statut un caractère interministériel et qu'elles soient appelées à y participer.

C'est pourquoi il est proposé de créer un établissement public - une Agence des radiocommunications - dont l'autonomie administrative et financière permettrait de remplir cette condition et donnerait des facilités de gestion. Il ne paraît pas opportun de le rattacher au CCT ou de le placer auprès du Premier Ministre, pour les raisons déjà indiquées. En outre, si le CCT doit avoir un rôle d'arbitrage, il est préférable que l'agence dont il examinera les propositions ne relève pas de lui, pour qu'il garde la distance et la liberté d'appréciation nécessaires.

15.2 - L'agence serait donc placée sous la tutelle d'un ministre c'est à dire, étant donné son objet, le Ministre chargé des Télécommunications. Pourtant, le caractère interministériel des fonctions de l'agence pourrait conduire à prévoir la tutelle de plusieurs ministres, comme c'est le cas pour certains établissements publics de recherche et notamment pour le CNES, qui est sous la tutelle du Ministre de la Défense, du Ministre de l'Industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur et du Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et qui a des responsabilités en matière de fréquences radioélectriques, pour l'exploitation de satellites.

Mais une co-tutelle du Ministre de la Défense - qui est l'autre grand utilisateur de fréquences - se justifierait peu, car l'agence n'aura pas à intervenir dans la gestion ou le contrôle des bandes de fréquences des Armées (sauf demandes spécifiques visant, par exemple, des émetteurs non autorisés). Quant à la co-tutelle du Ministre de la Communication, elle se comprendrait mal, la gestion des fréquences dans ce domaine étant de la compétence d'une autorité administrative indépendante. Les autres ministres n'ont qu'une part limitée du spectre des fréquences.

D'ailleurs, sur un établissement public de cette nature, la tutelle n'aura qu'une portée limitée. Elle s'appliquera, bien entendu, à la gestion administrative et financière, mais du fait de son autonomie, ce sont les responsables de l'établissement qui auront la charge de sa gestion. Quant à la fonction essentielle de la tutelle - c'est à dire l'approbation du programme d'action et des principales décisions de l'établissement - elle n'aura guère à s'exercer sur ses fonctions de gestion technique et son activité la plus importante, celle qui concerne la politique du spectre, sera soumise à l'arbitrage, non pas du ou des ministres de tutelle, mais du Premier Ministre ou d'une instance relevant du Premier Ministre.

15.3 - C'est l'organisation de l'agence, qui marquera son caractère interministériel : désignation des organes dirigeants, participation des administrations intéressées aux commissions spécialisées, constitution d'une équipe provenant de ces administrations.

Il est proposé que le **président** de l'agence soit nommé par le Premier Ministre, ainsi que son **conseil d'administration**, qui comprendrait des représentants des ministres de la Défense, de l'Intérieur, des Affaires Etrangères, du ministre chargé du Budget, du ministre chargé des Télécommunications et du ministre des Transports, ainsi qu'un représentant du CSA. Deux représentants du personnel pourraient participer au conseil, ce qui ferait au total 10 membres.

Le conseil aura les fonctions d'administration générale : approbation du budget, du programme d'investissements, du rapport annuel, des comptes. Un directeur général nommé par le ministre de tutelle sur proposition du conseil d'administration sera l'exécutif du conseil et assurera la gestion et la représentation de l'agence dans ses rapports avec les tiers.

L'exécution des missions de l'agence nécessite une concertation régulière entre les administrations utilisatrices, qui se fera dans des **commissions** composées des représentants de ces administrations, analogues aux commissions actuelles du CCT, qui seront transférées à l'agence avec les adaptations nécessaires pour tenir compte de ses attributions : la centralisation des données, le contrôle du spectre, les études techniques, les réaménagements et les analyses prospectives, la coordination aux frontières, la préparation des réunions internationales. Elles seront présidées par les responsables de l'agence et leur secrétariat sera assuré par ses services.

Pour tenir compte de la part des opérateurs publics et privés dans les utilisations du spectre et des implications économiques et industrielles des décisions touchant à la répartition des fréquences, il est proposé de créer auprès de l'agence un **comité consultatif** comprenant des experts désignés par les principaux opérateurs, par les groupements industriels intéressés, ainsi que des experts publics ; ce comité jouerait un rôle analogue au Spectrum Planning Advisory Committee aux Etats-Unis et serait consulté sur les questions d'utilisation, de réaménagement et de prospective du spectre.

15.4 - Pour que la création de l'agence puisse se faire par décret, il faut qu'elle entre dans une catégorie d'établissements publics existante. Or la gestion des fréquences, dans le passé, était de la compétence des administrations centrales utilisatrices. Il est vrai que des établissements publics comme la Radiodiffusion télévision française en 1959 et l'Office de radiodiffusion-télévision française en 1964 ont eu des compétences en matière de gestion des fréquences, mais ces compétences n'étaient que l'accessoire de leur objet principal, qui était la programmation et la diffusion, c'est à dire l'exploitation des chaînes publiques de radiodiffusion et de télévision.

En revanche, Télédiffusion de France créé par la loi du 7 août 1974 qui a supprimé l'ORTF, ayant un objet limité à l'exploitation des réseaux de radiodiffusion, la **gestion des fréquences** devenait une de ses fonctions essentielles. Mais TDF a été transformé en société depuis 1986 et a d'ailleurs perdu ses compétences de gestion des fréquences au profit de la CNCL puis du CSA. On peut se poser la question de savoir si la catégorie des établissements publics ayant une mission de gestion des fréquences radioélectriques, créée avec l'institution de TDF en 1974, a survécu à sa disparition en tant qu'établissement public en 1986.

Cependant, la mission de l'Agence des radiocommunications peut être considérée, d'une manière plus large, comme ayant pour objet la protection, l'utilisation et la valorisation d'une ressource naturelle, l'espace hertzien, qui fait partie du domaine public de l'Etat selon la loi de 1989. A ce titre, l'agence s'apparente,

- si on pense à la **gestion du domaine**, à l'Office National des Forêts, instrument de "la politique de mise en valeur économique, écologique et sociale de la forêt (qui) relève de la compétence de l'Etat" (code forestier, art. L.101 ; loi du 3 janvier 1991), aux parcs nationaux (loi du 22 juillet 1960) ou à Voies navigables de France, établissement public auquel est confiée "la gestion... du domaine public fluvial" (décret du 20 août 1991).

- si on se réfère à la protection et à l'exploitation d'une **ressource naturelle**, aux Agences de bassins (loi du 16 novembre 1964), au Centre National d'Exploitation des Océans (loi du 3 janvier 1967) devenu l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer ou à l'Agence pour les économies d'énergie (décret du 29 novembre 1974) fusionnée avec l'Agence pour la qualité de l'air dans une Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (loi du 19

décembre 1990) ou au Commissariat à l'énergie solaire (décret du 9 mars 1978).

L'évolution de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, qui admet comme appartenant à une même catégorie des établissements publics ayant des spécialités "analogues" (et non plus des spécialités "étroitement comparables"), permettrait de considérer que l'agence proposée entre dans l'une de ces catégories, en raison des similitudes de ses missions avec celles des établissements qu'elles comprennent.

Mais il subsiste un doute, du fait que ces catégories n'ont pas été jusqu'à présent reconnues en tant que telles. Des établissements comme le CNEXO (puis IFREMER), l'Agence de l'air ou le Commissariat à l'énergie solaire ont été considérés comme relevant du pouvoir réglementaire en tant qu'établissements de recherche, mais il est difficile de faire entrer l'Agence des radiocommunications dans cette catégorie, même si sa mission comporte une part d'étude et d'innovation technique.

15.5 - Le régime juridique d'un établissement public est, en principe, déterminé par ses missions ; en particulier, le caractère industriel et commercial ne peut lui être reconnu - avec, comme conséquence, l'application des règles du droit privé qui permet plus de souplesse dans la gestion administrative et financière - que s'il est appelé à exercer à titre principal des activités de cette nature. La jurisprudence du Conseil d'Etat applique ce principe aux établissements créés par décret, tout en admettant qu'un établissement public dont la mission principale est de caractère administratif, lorsqu'il gère un service industriel et commercial, ce service peut être régi par le droit privé.

La loi donne plus de latitude pour définir le régime juridique d'un établissement public, car le principe qui vient d'être rappelé n'a pas une valeur constitutionnelle. Ainsi, une loi du 30 décembre 1962 prévoit la création d'établissements d'études et de recherches dont les règles de fonctionnement peuvent comporter des adaptations du droit commun des établissements publics administratifs et la loi du 26 janvier 1984 permet un régime financier considérablement allégé pour les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.

De même, la loi du 3 janvier 1967 a prévu pour l'Institut de recherche d'informatique et d'automatique, établissement public à caractère scientifique et technique depuis lors supprimé, des possibilités de dérogations aux règles du droit public.

Si l'agence était créée comme un établissement public à caractère administratif, son personnel aurait la qualité d'agent public et, en vertu de la loi du 13 juillet 1983, ses emplois permanents seraient occupés par des fonctionnaires, mais la loi pourrait déroger à cette règle pour certains emplois ou catégories d'emplois, ce qui sera sans aucun doute nécessaire pour permettre le recrutement des cadres et de certains agents techniques de l'agence.

Dans le cas toutefois où l'agence serait créée par un décret, la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique ouvrirait une possibilité analogue, puisqu'elle permet de déroger au statut de la fonction publique pour "les emplois ou catégories d'emplois de certains établissements publics figurant, en raison du caractère particulier de leurs missions, sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat après avis du conseil supérieur de la fonction publique". Cette disposition, à condition que l'agence soit inscrite sur cette liste, permettrait le recrutement des cadres et des agents techniques, qui seront nécessaires pour qu'elle soit en mesure de remplir ses missions.

Quelle que soit la solution retenue, les décisions relatives à l'attribution et à l'usage des fréquences, lorsqu'elles relèveront de la compétence de l'agence, seront des actes administratifs et leur contentieux sera porté par conséquent devant les tribunaux administratifs.

15.6 - En ce qui concerne les attributions de l'agence, la compétence qu'il est proposé de lui donner pour la gestion des fréquences affectées aux liaisons fixes et aux liaisons mobiles des services de radiodiffusion, ne nécessiterait **pas de modification de la loi** du 30 septembre 1986. L'article 22 en effet, charge le CSA d'autoriser "l'usage des bandes de fréquences ou des fréquences dont l'attribution ou l'assignation lui ont été confiées". C'est donc d'une décision du Premier Ministre compétent pour attribuer les bandes de fréquences que relève cette mesure, sur laquelle le CSA devra être consulté selon l'article 21 de la loi.

De même, si le CSA conserve le contrôle de l'utilisation des autorisations d'usage des fréquences qu'il a délivrées et la responsabilité de prendre les mesures nécessaires pour assurer une bonne réception des signaux ainsi que le prévoit l'article 22 de la loi du 30 septembre 1986, une modification de cette disposition n'apparaît pas nécessaire, pour charger l'agence d'une fonction générale de contrôle du spectre des fréquences, qui s'exercera à titre complémentaire.

16 - L'INSTANCE D'ARBITRAGE

16.1 - Le Premier Ministre a compétence pour définir les bandes de fréquences ou les fréquences qui sont attribuées aux administrations de l'Etat ou au CSA (article 21 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée). Toute proposition de l'Agence des radiocommunications tendant à une réallocation de fréquences ou à une révision du spectre, c'est à dire à une modification du tableau de répartition des bandes de fréquences entre les utilisateurs et toute proposition relative à la position de la France dans une négociation internationale susceptible d'avoir cet effet, restera subordonnée à une décision du Premier Ministre.

Ce n'est qu'un cas parmi beaucoup d'autres, dans lesquels le chef du gouvernement est appelé à arbitrer des différends entre ministres et on peut se demander si les procédures informelles de concertation entre les ministères intéressés, qui sont habituellement suivies pour préparer les arbitrages de ce genre, ne suffiraient pas pour régler les désaccords éventuels, d'autant plus que l'agence devrait disposer des données de fait et des moyens techniques nécessaires pour établir un dossier analysant les besoins à satisfaire, l'utilisation de la ou des bandes d'accueil, le coût et le financement de l'opération, son impact économique et social, c'est à dire les éléments de base d'un arbitrage.

Il semble pourtant que le maintien d'une instance permanente d'arbitrage soit nécessaire dans ce cas, en raison de l'extrême complexité des opérations de réaménagement du spectre et de la continuité d'action que nécessite une planification à long terme de l'utilisation des fréquences, reposant sur une hiérarchisation des besoins et des critères d'optimisation de la gestion du spectre. Nous voyons d'ailleurs que des instances de ce genre existent dans plusieurs autres pays : au Royaume Uni, l'Interdepartmental Committee on Government Telecommunications ; aux Pays Bas, le Comité National des Fréquences ; aux Etats-Unis, l'Interdepartment Radio Advisory Committee.

16.2 - C'est le Comité de Coordination des Télécommunications qui remplit cette fonction et qui sera mieux à même de le faire, si l'agence lui prépare des dossiers qu'il n'a pas actuellement les moyens de constituer. Il resterait placé auprès du Premier Ministre et sa composition pourrait être élargie, pour comprendre l'ensemble des administrations utilisatrices, qui seront impliquées dans les opérations de réaménagement et de planification du spectre.

Il devrait disposer d'un secrétariat permanent en mesure d'analyser et de rapporter les dossiers qui lui seront soumis et chargé de tenir à jour le tableau national de répartition des bandes de fréquences. Il pourrait faire appel à des experts.

Les projets élaborés par l'agence et pouvant conduire à des dispositions réglementaires ou à l'adoption de normes seraient examinés par le CCT et transmis aux autorités compétentes.