

Décision n° 2019-0345
de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
en date du 21 mars 2019
modifiant la décision n° 2010-1388 modifiée autorisant la société Orange Caraïbe
à utiliser des fréquences dans les bandes 900 MHz et 1800 MHz pour établir et
exploiter un réseau radioélectrique ouvert au public dans des départements et
collectivités d’outre-mer

L’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ci-après « l’Autorité » ou « l’Arcep »),

Vu la directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 modifiée relative à l’autorisation de réseaux et de services de communications électroniques ;

Vu la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 modifiée relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques ;

Vu le code des postes et des communications électroniques (ci-après « CPCE »), notamment ses articles L. 32-1, L. 42, L. 42-1 et L. 42-2 ;

Vu l’ordonnance n° 2011-1012 du 24 août 2011 relative aux communications électroniques, notamment son article 59 ;

Vu la décision n° 2010-1388 de l’Arcep en date du 16 décembre 2010 modifiée autorisant la société Orange Caraïbe à utiliser des fréquences dans les bandes 900 MHz et 1800 MHz pour établir et exploiter un réseau radioélectrique ouvert au public dans des départements et collectivités d’outre-mer ;

Vu la consultation publique menée du 30 novembre 2018 au 17 décembre 2018 sur la neutralité technologique dans les autorisations d’utilisation de fréquences à 900 MHz et 2,1 GHz dans les territoires ultramarins et les contributions reçues ;

Après en avoir délibéré le 21 mars 2019,

Pour les motifs suivants :

La société Orange Caraïbe est autorisée à utiliser des fréquences dans les bandes 900 MHz et 1800 MHz en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin par la décision de l’Arcep n° 2010-1388 susvisée.

Cette autorisation restreint l’utilisation des fréquences attribuées en bande 900 MHz en Guadeloupe, en Martinique, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin à la technologie GSM. Cette disposition constitue une « restriction » aux types de technologies utilisés dans la bande de fréquences au sens du II de l’article L. 42 du CPCE.

1 Cadre juridique

L'article 59¹ de l'ordonnance n° 2011-1012 du 24 août 2011 relative aux communications électroniques prévoit que :

« III. - Sans préjudice de la procédure prévue au II du présent article, à compter du 25 mai 2016, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes prend les mesures nécessaires pour ne maintenir dans les autorisations d'utilisation de fréquences attribuées avant la promulgation de la présente ordonnance et encore en vigueur au 24 mai 2016 aucune restriction d'utilisation des fréquences autres que celles nécessaires en vertu des II et III de l'article L. 42.

Dans le cadre des réexamens d'autorisations prévus aux II et III du présent article, l'Autorité prend les mesures appropriées afin que soient respectés le principe d'égalité entre opérateurs et les conditions d'une concurrence effective. »

Les motifs susceptibles de justifier le maintien d'une restriction à une technologie sont énoncés de manière limitative au II de l'article L. 42 du CPCE, qui dispose que :

« II.- L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes peut également, dans les conditions prévues à l'article L. 36-6, prévoir des restrictions aux types d'équipements, de réseaux et de technologies utilisés dans les bandes de fréquences attribuées aux services de communications électroniques dans le tableau national de répartition des bandes de fréquences et dont l'assignation lui a été confiée si cela est nécessaire pour :

- a) Éviter les brouillages préjudiciables ;*
- b) Protéger la santé publique ;*
- c) Assurer la qualité technique du service ;*
- d) Optimiser le partage des fréquences radioélectriques ;*
- e) Préserver l'efficacité de l'utilisation du spectre ; ou*
- f) Réaliser un objectif prévu à l'article L. 32-1.*

Ces restrictions sont proportionnées et non discriminatoires. Lorsque les restrictions envisagées ont une incidence importante sur le marché, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes procède à une consultation publique dans les conditions prévues à l'article L. 32-1. »

Enfin, l'article L. 32-1 du CPCE énonce les objectifs de régulation auxquels l'Arcep est tenue de veiller, parmi lesquels figurent notamment :

« II.- [...] 11° La possibilité d'utiliser tous les types de technologies et tous les types de services de communications électroniques dans les bandes de fréquences disponibles pour ces services, sous réserve de faisabilité technique ; [...]

III.- [...] 1° L'exercice au bénéfice des utilisateurs d'une concurrence effective et loyale [...]

5° L'utilisation et la gestion efficaces des fréquences radioélectriques ;

IV.- [...] 1° Au respect de la plus grande neutralité possible, d'un point de vue technologique, des mesures [qu'elle prend] »

¹ Transposant l'article 9 bis de la directive 2002/21/CE modifiée

2 Analyse de l'Arcep

Certaines des autorisations d'utilisation de fréquences attribuées à des opérateurs pour le déploiement de réseaux mobiles terrestres ouverts au public dans les bandes 900 MHz et 2,1 GHz des territoires ultramarins prévoient encore des « restrictions » aux types de technologies utilisées et ne permettent notamment pas la mise en œuvre de la technologie LTE.

En vue de mettre en œuvre les dispositions de l'article 59 de l'ordonnance n° 2011-1012 du 24 août 2011 précitées, l'Arcep a, dans le cadre d'une consultation publique qui s'est déroulée du 30 novembre 2018 au 17 décembre 2018, soumis à l'avis de tous les acteurs intéressés son analyse sur l'application dans les bandes 900 MHz et 2,1 GHz dans les territoires ultramarins du cadre juridique de la levée des restrictions technologiques.

Aux termes de cette analyse l'Arcep estimait pour l'ensemble des territoires qu' : « *aucun des motifs mentionnés au II de l'article L. 42 [du CPCE] ne justifie le maintien de la restriction [aux types de technologies utilisées prévues par les autorisations d'utilisation de fréquences précitées]* ».

Pour la Guadeloupe, l'analyse de l'Arcep a recueilli l'avis favorable de deux opérateurs (Digicel et Orange Caraïbe). Seule la société Outremer Telecom a manifesté son opposition « à toute levée de la restriction technologique tant que l'Arcep n'aura pas procédé à un réaménagement du spectre sur le département ».

Cependant, l'Arcep estime que les arguments soulevés par Outremer Telecom ne sont pas de nature à justifier le maintien de restrictions technologiques dans les autorisations d'utilisation de fréquences attribuées en Guadeloupe.

Premièrement, l'Arcep considère qu'il n'existe aucun motif qui rendrait « nécessaire » le maintien des restrictions technologiques pour l'un des motifs prévus au II de l'article L. 42 du CPCE.

À cet égard, l'Arcep constate d'abord que la levée des restrictions technologiques n'aurait pas pour effet de créer des brouillages supplémentaires ou de dégrader les conditions actuelles de fourniture de services. Au contraire, l'utilisation des fréquences par des technologies autres que le GSM permet, sans l'imposer, une utilisation plus efficace des fréquences par la mise en œuvre dans cette bande d'autres technologies plus performantes que le GSM. Elle permet également d'améliorer la qualité des services existants, notamment en termes de débits et de latence, sans remettre en cause l'utilisation de services en GSM, ni dégrader la qualité de ces services.

L'Autorité relève ensuite que les restrictions technologiques ne sont pas non plus nécessaires à la réalisation des objectifs de régulation prévus à l'article L. 32-1 du CPCE, notamment à « *l'exercice au bénéfice des utilisateurs d'une concurrence effective et loyale* ».

En effet, 4 opérateurs mobiles sont autorisés à utiliser des fréquences en Guadeloupe dans des bandes basses, c'est-à-dire dans les bandes inférieures à 1 GHz qui possèdent les meilleures qualités de propagation :

- Digicel AFG : 10,4 MHz duplex en bande 900 MHz, jusqu'à présent restreints à l'utilisation de la technologie GSM ;
- Free Caraïbe : 10 MHz duplex en bande 800 MHz, sans restriction technologique ;
- Orange Caraïbe : 10 MHz duplex en bande 800 MHz sans restriction technologique et 12,4 MHz duplex en bande 900 MHz restreints à l'utilisation de la technologie GSM ;
- Outremer Telecom : 10 MHz duplex en bande 800 MHz sans restriction technologique et 11,8 MHz duplex en bande 900 MHz restreints à l'utilisation de la technologie GSM. Outremer Telecom indique subir des brouillages importants en bande 900 MHz causés par l'utilisation des fréquences dans les îles voisines.

Au regard des patrimoines de fréquences détaillés ci-dessus, la levée des restrictions technologiques dans la bande 900 MHz en Guadeloupe permettrait ainsi à tous les opérateurs présents sur ce territoire d'utiliser au moins 10 MHz en bande basse pour proposer un service d'accès mobile à haut ou très haut débit, service au cœur de la dynamique concurrentielle. Ainsi, le maintien de cette restriction n'apparaît pas comme nécessaire pour s'assurer de l'exercice au bénéfice des utilisateurs d'une concurrence effective et loyale.

Par ailleurs, la levée des restrictions technologiques, qui ne modifie pas la répartition des fréquences, n'a ni pour objet ni pour effet de remettre en cause le résultat des procédures d'attribution menées en 2016 pour l'attribution de fréquences en Guadeloupe, notamment dans la bande 800 MHz.

Deuxièmement, l'Arcep n'estime pas que l'adoption de mesures spécifiques soit nécessaire afin de respecter « *le principe d'égalité entre opérateurs et les conditions d'une concurrence effective* » conformément à l'article 59 de l'ordonnance n° 2011-1012.

En effet, compte-tenu de la répartition du patrimoine de fréquences en bandes basses ci-dessus détaillée, l'introduction de la neutralité technologique dans l'ensemble de ces bandes n'est pas susceptible, même en l'absence de mesure spécifique, de créer un déséquilibre dans l'accès au spectre pour proposer des services de communications électroniques, notamment d'accès mobile à haut et très haut débit.

Enfin, l'Autorité considère que les autres éléments avancés par Outremer Télécom ne sont pas de nature à remettre en cause l'analyse de l'Arcep.

Pour la Martinique, deux contributeurs (Digicel et Orange Caraïbe) partagent l'analyse de l'Arcep. En revanche, la société Outremer Telecom précise qu'elle sera particulièrement attentive au respect du principe d'égalité et de concurrence effective entre opérateurs. L'Arcep estime que comme en Guadeloupe, pour les raisons susmentionnées, les arguments soulevés par Outremer Telecom ne sont pas de nature à remettre en cause l'analyse de l'Arcep.

Au regard de l'ensemble des éléments qui précèdent, et au vu des objectifs de régulation définis à l'article L. 32-1 du CPCE, et plus particulièrement de l'objectif d'utilisation et de gestion efficaces des fréquences et de l'exercice au bénéfice des utilisateurs d'une concurrence effective et loyale, l'Arcep estime qu'aucun des motifs mentionnés au II de l'article L. 42 du CPCE ne justifie le maintien des restrictions technologiques prévues par l'autorisation d'Orange Caraïbe et qu'il n'y a pas lieu d'adopter de mesure spécifique en application de l'article 59 de l'ordonnance n° 2011-1012 du 24 août 2011.

Pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin, l'ensemble des réponses reçues dans le cadre de la consultation publique susvisée ont confirmé l'analyse de l'Autorité.

En conséquence, en application de l'article 59 de l'ordonnance n° 2011-1012 du 24 août 2011, la présente décision modifie la décision n° 2010-1388 susvisée pour autoriser la société Orange Caraïbe à utiliser ses fréquences de la bande 900 MHz en Guadeloupe, en Martinique, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin avec d'autres technologies que la technologies GSM.

Décide :

Article 1. Au quatrième alinéa du paragraphe 1.1 de l'annexe 2 de la décision n° 2010-1388 susvisée, les mots : « dans la bande 1800 MHz en Guadeloupe, en Martinique, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy et dans les bandes 900 MHz et 1800 MHz en Guyane » sont remplacés par les mots : « par la présente décision ».

Article 2. La directrice générale de l'Arcep est chargée de l'exécution de la présente décision qui sera notifiée à la société Orange Caraïbe et publiée sur le site internet de l'Arcep.

Fait à Paris, le 21 mars 2019,

Le membre de l'Autorité présidant la séance en
l'absence du Président

Monique Liebert-Champagne