

**Avis n° 2019-1106**  
**de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes**  
**en date du 3 septembre 2019**  
**sur des projets de texte**  
**relatifs aux modalités de l’autorisation préalable de l’exploitation des**  
**équipements de réseaux radioélectriques**

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

Vu le code des postes et des communications électroniques, notamment ses articles L. 36-5, L. 34-11 à 34-14 et 39-1-1 ;

Vu le code pénal et notamment ses articles L.226-3, R. 226-3 et R. 226-7 ;

Vu la loi n° 2019-810 du 1<sup>er</sup> août 2019 visant à préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de l’exploitation des réseaux radioélectriques mobiles ;

Vu le courrier en date du 18 juillet 2019, enregistré à l’Autorité le 26 juillet 2019, par lequel le directeur général des entreprises a saisi l’ARCEP, pour avis, d’un projet de décret relatif aux modalités de l’autorisation préalable de l’exploitation des équipements de réseaux radioélectriques et d’un projet d’arrêté fixant la liste d’appareils prévue par l’article L. 34-11 du code des postes et des communications électroniques ;

Après en avoir délibéré le 3 septembre 2019,

## **1 Contexte de la saisine**

L’article L. 36-5 du code des postes et des communications électroniques (ci-après « CPCE ») prévoit que l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes est consultée sur les projets de loi, de décret ou de règlement relatifs au secteur des communications électroniques, et participe à leur mise en œuvre.

La loi n° 2019-810 précitée a principalement introduit une section 7 au chapitre II du titre Ier du livre II du code des postes et des communications électroniques intitulée « *Régime d’autorisation préalable de l’exploitation des équipements de réseaux radioélectriques* ». Ce régime d’autorisation préalable de l’exploitation des équipements de réseaux radioélectriques ne concerne parmi les opérateurs de communications électroniques, que ceux désignés opérateurs d’importance vitale en vertu de leur activité d’exploitant d’un réseau de communications électroniques ouvert au public.

L’article L. 34-11 du CPCE créé par la loi n° 2019-810 précitée concernant le régime d’autorisation préalable à l’exploitation des équipements de réseaux radioélectriques prévoit que la liste des

appareils dont l'exploitation est soumise à autorisation est fixée par arrêté du Premier ministre, pris après avis de la Commission supérieure du numérique et des postes et de l'Arcep et qu'un décret en Conseil d'État relatif aux modalités d'octroi de l'autorisation préalable, aux conditions dont peut être assortie l'autorisation et au dossier de demande est également pris après avis de ces mêmes institutions. Par un courrier en date du 18 juillet 2019, le directeur général des entreprises a sollicité l'avis de l'Arcep sur ces deux projets de texte.

## 1.1 S'agissant du projet de décret

Le projet de décret vise principalement à fixer les modalités de délivrance de l'autorisation, ainsi que la composition des dossiers de demande et de renouvellement d'autorisation.

Il prévoit à son article 1<sup>er</sup> que la demande d'autorisation ou de renouvellement d'autorisation, déposée auprès du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), est octroyée par le Premier ministre. Il précise qu'en application du 4<sup>o</sup> de l'article L. 231-4 du code des relations entre le public et l'administration, le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision de rejet.

Il précise que le dossier de demande d'autorisation, ou de renouvellement, doit comporter pour chaque type d'appareil :

- le nom et l'adresse du demandeur, s'il est une personne physique, ou sa dénomination, l'adresse de son siège et le nom de son représentant légal, s'il est une personne morale ;
- l'objet, la dénomination, la ou les versions, et les caractéristiques techniques de l'appareil, accompagnés de la documentation technique de l'appareil fournie par son fabricant ;
- le degré d'utilisation prévue de ces appareils au sein du réseau radioélectrique du demandeur ;
- les modalités de déploiement de l'appareil, précisant l'activation éventuelle ou la non-activation des fonctionnalités optionnelles de celui-ci, les modalités de protection adoptées pour ses interconnexions avec d'autres éléments du réseau, et les logiciels informatiques non spécialisés sur lesquels repose l'hébergement informatique de l'appareil, c'est-à-dire les systèmes d'exploitation et éventuelles solutions de virtualisation, et les modalités de sécurisation de ces logiciels, ainsi que l'éventuel hébergement de l'appareil avec d'autres appareils sur une même infrastructure informatique ;
- les modalités d'exploitation de l'appareil, précisant les opérations de configuration, de supervision et de maintenance susceptibles d'être réalisées sur l'appareil en cours de fonctionnement ou sur l'hébergement informatique ainsi que les sous-traitants impliqués dans ces opérations de configuration et de supervision réalisées sur l'appareil ;
- la référence de l'autorisation prévue à l'article R. 226-3 du code pénal, si l'appareil est soumis à une telle autorisation ;
- l'engagement de se soumettre aux contrôles nécessaires à la vérification du respect des indications fournies dans la demande d'autorisation.

L'autorisation précisera la ou les versions des appareils autorisées ainsi que les conditions dans lesquelles le demandeur pourra faire évoluer la version, les modalités de déploiement ou d'exploitation des appareils sans déposer de nouvelle demande d'autorisation.

Le texte précise que ces conditions visent notamment à permettre l'application, sur les appareils, des mises à jour logicielles correctives sans nouvelle autorisation.

Le projet de décret prévoit en outre que l'exploitation des appareils pourra être subordonnée à un certain nombre de conditions destinées à préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale parmi lesquelles, en particulier :

- limiter la durée d'autorisation de l'exploitation ;
- prescrire l'activation ou la désactivation de certaines fonctionnalités optionnelles de l'appareil sur lequel porte l'autorisation ;
- prescrire la mise en œuvre de toute mesure complémentaire visant à sécuriser le contrôle d'accès, les communications avec d'autres éléments du réseau et la supervision ;
- imposer au demandeur d'informer périodiquement l'administration des modifications de configuration et mises à jour apportées à l'équipement.

Ces conditions sont soumises à un délai de mise en œuvre afin que l'opérateur puisse réaliser les tests et travaux nécessaires à leur déploiement et, si celles-ci risquent de porter atteinte à la disponibilité du réseau, l'opérateur doit en informer sans délai l'administration.

De plus, le projet prévoit qu'en cas de refus de renouvellement de l'autorisation, l'opérateur dispose d'un délai pour la mise en œuvre de cette décision et que si ce refus risque de porter atteinte à la disponibilité du réseau, l'opérateur doit en informer sans délai l'administration.

L'article 2 du projet de décret effectue une modification de coordination destinée à adapter le volet réglementaire du code pénal (articles R. 226-10 et R. 226-12) afin d'inclure un renvoi à l'article L. 34-11 du CPCE.

## **1.2 S'agissant du projet d'arrêté**

Le projet d'arrêté soumis pour avis vise à fixer la liste des appareils soumis au présent régime d'autorisation.

Il prévoit ainsi que sont soumis à autorisation deux catégories d'appareils.

La première concerne les appareils (dispositifs logiciels et matériels) assurant au sein des réseaux radioélectriques mobiles de cinquième génération l'authentification des équipements terminaux, l'allocation des ressources radioélectriques à ces équipements terminaux ainsi que l'acheminement de leurs communications électroniques entre eux ou vers des réseaux tiers.

Le texte précise que n'entrent dans cette catégorie ni les équipements électroniques passifs ou non configurables, notamment les antennes passives assurant la conversion des ondes radioélectriques en signaux électriques, ni les dispositifs matériels et logiciels non spécialisés incorporés au sein de ces appareils.

La seconde catégorie concerne les appareils assurant, au sein des réseaux radioélectriques mobile de cinquième génération, une fonction conditionnant la sécurité, l'intégrité ou la disponibilité de ces réseaux à l'exception des dispositifs matériels et logiciels non spécialisés incorporés au sein de ces appareils.

## **2 Observations de l'Autorité**

### **2.1 Propos liminaires**

L'Arcep tient à rappeler que le déploiement des réseaux 5G représente un enjeu majeur pour l'industrie française, la compétitivité de notre économie, l'innovation et pour des services publics renouvelés. La 5G promet un saut de performances technologiques ouvrant la porte à une variété d'usages nouveaux, tant pour le grand public que pour les entreprises. La feuille de route 5G de la

France, annoncée par le gouvernement avec l'Arcep en juillet 2018, fixait à cette fin des objectifs ambitieux, avec notamment l'attribution de nouvelles fréquences et les premiers déploiements commerciaux dès 2020.

Dans ce contexte, et pour permettre les déploiements dans de bonnes conditions, il est crucial de garantir la fluidité des processus liés à ces déploiements ainsi qu'un niveau satisfaisant de sécurité et de prévisibilité juridiques.

Ainsi, et dans ce qui suit, l'Arcep recommande (dans une logique de minimisation de la charge administrative tant pour les opérateurs que pour les services de l'État) :

- d'une part, que les modalités concrètes de mise en œuvre de la procédure d'autorisation soient les plus claires et précises possibles et,
- d'autre part, que les éléments demandés dans les dossiers de demande d'autorisation (et *a fortiori* pour les demandes de renouvellement) soient proportionnés.

## 2.2 S'agissant du projet de décret

Tout d'abord, s'agissant du dossier de demande d'autorisation, l'Arcep constate qu'il prévoit la fourniture d'un nombre d'informations important et d'un niveau de détails parfois significatif.

En particulier, par exemple, le projet de décret prévoit que le dossier de demande d'autorisation doit comprendre, dans la section relative aux modalités de déploiement des appareils, la liste des fonctionnalités optionnelles de l'appareil qui ont été activées ou non. On peut s'attendre à ce que l'élaboration de cette liste représente un travail significatif pour l'opérateur, *a fortiori* si des déploiements de configurations différentes d'un même équipement sont prévues.

Par ailleurs, il apparaît que le dossier de demande contient deux types d'information. D'une part des informations indépendantes du cadre de déploiement spécifique à chaque opérateur (c'est-à-dire que les informations relatives à cet équipement seront identiques quel que soit l'opérateur effectuant la demande), que l'on peut qualifier d'informations « génériques », et des informations « spécifiques » relatives aux spécificités du déploiement de cet équipement dans le réseau de l'opérateur concerné. L'opérateur n'aura pas nécessairement la connaissance ou la maîtrise de tous les éléments de nature générique et devra, pour compléter son dossier de demande, faire appel à l'équipementier ayant conçu l'appareil. Dans un souci d'efficacité, il semble nécessaire que l'ANSSI puisse formaliser, dans une fiche type, les éléments génériques attendus, de manière à fluidifier la relation entre opérateur et équipementier pour l'élaboration de ces éléments.

**S'agissant du « degré d'utilisation prévue de ces appareils »**, l'Arcep s'interroge sur ce qui est précisément visé par cette formulation. Par conséquent, dans un souci de meilleure lisibilité, l'Arcep suggère de clarifier ce qui est attendu ici des opérateurs.

**S'agissant des conditions auxquelles l'exploitation des appareils pourra être subordonnée** aux fins de préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale, le texte de loi prévoit que « *les conditions dont elle [l'autorisation] peut être assortie [...] sont fixées par décret en Conseil d'État* ». Or, la rédaction du décret, selon laquelle « *Ces conditions peuvent en particulier limiter [...]* », est ambiguë et suggère que le respect d'autres conditions non prévues par le décret pourrait être exigé. Il serait utile de clarifier cette rédaction et d'indiquer, en tant que de besoin, dans le décret la liste exhaustive de ces conditions.

Par ailleurs, le projet de décret prévoit (articles R. 20-29-4 et R. 20-29-5) l'existence de délais de mises en œuvre des décisions d'autorisation, de renouvellement d'autorisation (dans le cas où ces décisions seraient assorties de conditions particulières) ou de refus de renouvellement. L'Autorité se félicite que de tels délais soient prévus afin de prendre en compte la réalité opérationnelle

d'exploitation des équipements. En cas de refus de renouvellement qui pourrait conduire à un retrait d'équipements déjà déployés, il apparaît en tout état de cause nécessaire que ces délais soient définis au cas par cas, après échange avec l'opérateur concerné, pour tenir compte des impacts opérationnels engendrés par le refus de renouvellement.

L'Autorité invite par ailleurs le gouvernement à clarifier la façon dont les refus d'autorisation initiale pour les équipements déployés entre le 1<sup>er</sup> février 2019 et la parution du décret ou de l'arrêté (et plus généralement dont les refus d'autorisation initiale qui pourraient conduire à un retrait d'équipement déjà déployés) seront traités.

Enfin, l'Arcep suggère que le décret prévoie explicitement que les délais de mise en œuvre soient indiqués dans ladite décision.

### 2.3 S'agissant du projet d'arrêté

La liste des équipements concernés est associée à leur dénomination de référence dans les standards internationaux associés aux réseaux radioélectriques mobiles de cinquième génération, tels qu'édités par l'organisation 3rd Generation Partnership Project (3GPP).

Cette liste semble toutefois comprendre l'ensemble des équipements actifs nécessaires à la construction d'un réseau 5G.

Ce choix est susceptible de générer un volume très important de dossiers de demande d'autorisations qui devront être traités par les services du Premier ministre dans un délai de 2 mois, sous peine d'engendrer un refus tacite qui pourrait conduire l'opérateur à déposer une nouvelle demande d'autorisation et ainsi induire des délais.

Il est raisonnable d'imaginer que, dans un premier temps, en raison du fait que les déploiements 5G seront réalisés en mode non stand alone (NSA), les dossiers déposés par les opérateurs porteront essentiellement sur les stations de base (RAN).

En revanche, le lancement de la 5G en mode Stand Alone (SA) nécessitera de la part des opérateurs le dépôt dans un laps de temps relativement court de nombreux dossiers. Il est indispensable que le processus de traitement des dossiers puisse être au maximum fluidifié et que les services du Premier ministre disposent de moyens (notamment humains) correctement dimensionnés pour éviter tout retard dans le déploiement de la 5G SA.

## 3 Conclusion

Le 16 juillet 2018, le Gouvernement adoptait, avec l'Arcep une feuille de route ambitieuse pour l'avènement de la 5G en France. La nouvelle procédure d'autorisation prévue par la loi du 1<sup>er</sup> août 2019 suscite des interrogations légitimes des acteurs du secteur des communications électroniques en ce qu'elle peut potentiellement complexifier la stratégie de déploiement de ces acteurs. L'Autorité est d'avis que, si dispositif législatif n'est pas en lui-même incompatible avec un équipement ambitieux du pays en 5G, il convient de veiller à ce que ses modalités de mise en œuvre préservent l'équilibre voulu par le législateur.

En particulier, ce régime constituera une nouvelle charge pour les opérateurs comme pour les services de l'Etat. Un nombre important de dossiers seront, en toute logique, déposés à compter de la publication du décret et de l'arrêté et *a fortiori* au moment du lancement de la 5G dite « stand alone ».

Il est donc important que les informations demandées aux opérateurs dans ce cadre soient, d'une part, limitées aux informations strictement nécessaires au regard de l'objectif à atteindre et, d'autre part, les plus précises possibles afin de permettre aux acteurs de gagner en lisibilité et prévisibilité et de sécuriser les calendriers de déploiement. Au-delà, il est crucial que l'équilibre entre sécurité et fluidité des processus prévu par la loi soit maintenu.

De plus, l'Arcep suggère au Gouvernement d'analyser à l'usage, en lien avec les opérateurs et à la lueur du retour d'expérience des premiers dossiers traités, la proportionnalité entre les enjeux de sécurité nationale et la charge administrative occasionnée en pratique par ce nouveau dispositif tant pour les services de l'Etat que pour les opérateurs.

S'agissant des modalités de l'autorisation préalable de l'exploitation des équipements de réseaux radioélectriques, l'Arcep attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité de clarifier la façon dont seront traités les refus d'autorisation initiale ou de renouvellement d'autorisation susceptibles de conduire à un retrait d'équipements déjà installés.

L'Autorité n'a pas d'autres observations.

Fait à Paris, le 3 septembre 2019,

Le Président

Sébastien SORIANO