



Institut belge des services postaux
et des télécommunications

**Décision du Conseil de l'IBPT
du 29 août 2023
concernant
l'octroi de droits d'utilisation pour l'exploitation d'un
réseau public de radiocommunications à Entropia
Investments BV**

Version non-confidentielle

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction	3
2. Cadre réglementaire.....	4
3. Analyse	6
3.1. Pratiques des autres États membres.....	6
3.2. Groupe ouvert ou fermé d'utilisateurs.....	7
3.3. Analyse de la demande d'Entropia Investments BV	7
4. Position d'Entropia Investments BV	9
5. Accord de coopération.....	10
6. Décision	11
7. Voies de recours	12

1. Introduction

1. Le 31 mars 2023, l'IBPT a reçu une demande d'Entropia Investments BV en vue de l'obtention de droits d'utilisation dans la catégorie 8b de l'article 4¹ de l'arrêté royal du 18 décembre 2009 relatif aux communications radioélectriques privées et aux droits d'utilisation des réseaux fixes et des réseaux à ressources partagées (ci-après « AR Radiocom »). Cette catégorie contient les réseaux mis en œuvre par des opérateurs de réseaux à ressources partagées.
2. Entropia Investments BV a été informée qu'un numéro d'opérateur était nécessaire avant de pouvoir attribuer un réseau à ressources partagées.
3. Le 31 mai 2023, Entropia Investments BV s'est enregistrée auprès de l'IBPT en tant qu'opérateur conformément à l'article 9 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (ci-après, la « loi relative aux communications électroniques »). Sur la base de cette notification, le numéro d'opérateur 4181 a été attribué à Entropia Investments BV en date du 13 juin 2023.
4. Entropia Investments BV souhaite exploiter un réseau sur la base de la norme TETRA².
5. Entropia Investments BV souhaite également utiliser ce réseau de communication TETRA pour la reprise des activités précédemment exercées sur la base des droits d'utilisation visés dans la *décision du 24 avril 2013 concernant l'octroi à Entropia Digital BV d'une autorisation pour l'exploitation d'un réseau public de radiocommunications à ressources partagées selon la norme TETRA*. Ces droits d'utilisation ont expiré le 31 mars 2023.
6. Entropia Investments BV souhaite également utiliser le réseau de communication TETRA pour se connecter au réseau national TETRA d'Entropia aux Pays-Bas et ensuite s'étendre pour inclure les technologies de communication haut débit « push-to-talk », « push-to-video » et les API d'applications tierces.
7. Dans un premier temps, le réseau sera offert publiquement sur le marché sur l'ensemble de la Flandre et de Bruxelles. Dans un deuxième temps, l'extension à la Wallonie fera partie d'une phase ultérieure envisagée.

¹ L'article 4 de l'AR Radiocom définit le classement des réseaux et stations de radiocommunications autorisés selon leur destination et leur mode de fonctionnement.

² Terrestrial Trunked Radio.

2. Cadre réglementaire

8. L'article 6, § 1^{er}, de l'AR Radiocom dispose que l'IBPT analyse les demandes d'autorisation pour détenir et utiliser une station de radiocommunications privée et détermine la catégorie dont relève l'autorisation.³ L'article 4 du même arrêté définit les différentes catégories dans lesquelles sont classés les réseaux et les stations de radiocommunications, dont les catégories suivantes :
- La catégorie 1 désigne les « réseaux de radiocommunications privés mobiles, à l'exception de ceux qui relèvent de la 3^e catégorie » (la 3^e catégorie mentionnée désigne les réseaux privés de radiocommunications mobiles établis par les pouvoirs publics, les sociétés d'exploitation du transport par chemin de fer, les hôpitaux et les cliniques, et les institutions d'assistance médicale ou sociale) ;
 - La catégorie 8 concerne les « réseaux mis en œuvre (a) par des opérateurs de réseaux point à point ou de réseaux point à multipoints ou (b) par des opérateurs de réseaux à ressources partagées ».
9. Pour relever de la catégorie 8b, une entreprise doit être un opérateur. Selon l'article 2, 11^o, de la loi relative aux communications électroniques, un opérateur est « une personne ou entreprise qui fournit un réseau public de communications électroniques ou un service de communications électroniques accessible au public ».
10. Un réseau public de communications électroniques est défini comme suit : « *un réseau de communications électroniques utilisé entièrement ou principalement pour la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public permettant la transmission d'informations entre les points de terminaison du réseau.* »⁴
11. Un service de communications électroniques est défini comme suit : « *le service fourni normalement contre rémunération via des réseaux de communications électroniques qui, à l'exception des services consistant à fournir des contenus transmis à l'aide de réseaux et de services de communications électroniques ou à exercer une responsabilité éditoriale sur ces contenus et à l'exception des services de médias audiovisuels ou sonores, comprend les types de services suivants : a) un service d'accès à l'internet ; b) un service de communications interpersonnelles ; et c) des services consistants entièrement ou principalement en la transmission de signaux, tels que les services de transmission utilisés pour la fourniture de services de machine à machine.* »⁵
12. Pour faciliter l'interprétation de ces notions, et plus précisément de celle de « public », l'exposé des motifs⁶ d'une récente modification de l'article 9 de la loi relative aux communications électroniques fournit deux lignes directrices :
- « *Dès lors que les autres États membres se réfèrent généralement également aux critères de « réseaux publics de communications électroniques » et de « services de*

³ Voir l'article 6, § 1^{er} de l'AR Radiocom : « *L'Institut analyse les demandes d'autorisation pour détenir et utiliser une station de radiocommunications privée ou établir et faire fonctionner un réseau de radiocommunications privé. Il détermine la catégorie dont relève l'autorisation.* »

⁴ Voir l'article 2, 10^o, de la loi relative aux communications électroniques.

⁵ Voir l'article 2, 5^o, de la loi relative aux communications électroniques.

⁶ [Exposé des motifs](#) du projet de loi du 26 juin 2017 portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques, *Doc. Parl.* 2016-2017, DOC 54, 2558/001, p. 17.

communications électronique accessibles au public » ou à des termes similaires, l'IBPT pourra s'appuyer sur la pratique dans ces autres États membres pour préciser ces notions.

- *La notion de public renvoie au concept de groupe ouvert ou fermé d'utilisateurs. »*

13. L'IBPT donnera donc d'abord un bref aperçu de la pratique des autres États membres en matière d'interprétation de cette notion et traitera ensuite concrètement la demande d'Entropia Investments BV.

3. Analyse

3.1. Pratiques des autres États membres

14. Afin d'établir une comparaison avec la pratique dans d'autres États membres de l'UE, l'IBPT a mené une enquête auprès des régulateurs de ces États membres.⁷ Un critère commun pour évaluer si un réseau est public ou non est celui de savoir si un groupe d'utilisateurs est prédéfini. Cela correspond au concept de « groupe fermé d'utilisateurs », qui est mentionné dans l'exposé des motifs du projet de loi précité.
15. Au Royaume-Uni, le fait qu'un service soit ou non accessible au public est déterminé par le fait que l'accès au groupe de clients potentiels n'est pas ouvert à tous, mais dépend d'une relation antérieure entre le fournisseur et le client.⁸ Une approche similaire est suivie en Suède, où l'existence d'une relation préalable indique que le groupe d'utilisateurs doit être qualifié de prédéfini.⁹ En Allemagne également, l'accessibilité au public signifie que tout groupe indéfini de personnes doit pouvoir y avoir accès.¹⁰ Une évaluation similaire est faite par les régulateurs slovaque et bulgare qui déclarent que les réseaux TETRA mis en place par une entreprise sur un site industriel sont peu susceptibles d'être publics, en raison du groupe fermé d'utilisateurs et de l'utilisation propre du réseau.¹¹
16. En France, un réseau indépendant (par opposition à un réseau public) est défini comme un réseau de communications électroniques réservé à l'usage d'une ou plusieurs personnes constituant un groupe fermé d'utilisateurs, en vue d'échanger des communications internes au sein de ce groupe.¹² En 2005, l'ARCEP a adopté une décision¹³ dans laquelle elle définit un groupe fermé d'utilisateurs comme suit :
- « – un ensemble de personnes physiques ou morales utilisant un service de communications électroniques dans le cadre de réseaux non connectés à tout autre réseau ; ou*
- un ensemble de personnes physiques ou morales constituant une communauté d'intérêt expressément identifiable par sa stabilité, sa permanence et son antériorité à l'usage effectif de ce service de communications électroniques. »*
17. À un stade ultérieur, l'ARCEP a commandé une étude à Hogan Lovells et Analysys Mason pour mieux définir la notion d'opérateur. Après avoir comparé les pratiques dans les différents États membres, l'étude conclut qu'un service doit être considéré comme disponible au public

⁷ Questionnaire du 27 janvier 2020 sur la notion de « réseaux publics de communications électroniques » et de « services de communications électroniques accessibles au public ».

⁸ Voir l'Étude sur le périmètre de la notion d'opérateur de communications électroniques, Hogan Lovells et Analysys Mason (pour le compte de l'ARCEP), 2011, p. 53.

⁹ *Idem*, p. 56.

¹⁰ Réponse du régulateur allemand au questionnaire du 27 janvier 2020 sur la notion de « réseaux publics de communications électroniques » et de « services de communications électroniques accessibles au public ».

¹¹ Réponse des régulateurs bulgare et slovaque au questionnaire du 27 janvier 2020 sur la notion de « réseaux publics de communications électroniques » et de « services de communications électroniques accessibles au public ».

¹² Code des postes et des communications électroniques, article L32, 4°.

¹³ Décision n° 2005-0208 de l'ARCEP du 15 mars 2005 portant adoption des lignes directrices relatives à la définition de « groupe fermé d'utilisateurs » (GFU) dans le nouveau cadre réglementaire.

lorsqu'il est effectivement offert ouvertement sur le marché et non pas seulement à un groupe de personnes prédéfini.¹⁴

18. En outre, il s'avère que d'autres régulateurs effectuent souvent une analyse au cas par cas afin de déterminer si un réseau est public. À cet égard, certains régulateurs utilisent également une série de critères supplémentaires dans leur analyse. Par exemple, l'existence d'un grand nombre d'utilisateurs finaux possibles, une couverture territoriale éventuellement limitée, la nature commerciale des services fournis, la disponibilité publique d'informations sur les services ou la manière dont l'offre est annoncée peuvent être prises en compte.

3.2. Groupe ouvert ou fermé d'utilisateurs

19. L'IBPT considère qu'un réseau de communications électroniques peut être considéré comme « public » ou un service de communications électroniques comme « accessible au public » s'il est offert ouvertement sur le marché et pas seulement à un groupe prédéfini d'utilisateurs. Ce groupe prédéfini d'utilisateurs correspond au concept de « groupe fermé d'utilisateurs ». Ainsi, quiconque le souhaite peut acheter des services de communications électroniques auprès d'un opérateur tel que Telenet ou Proximus sans avoir à remplir d'autres conditions.
20. En revanche, un service n'est pas offert ouvertement sur le marché lorsque l'accès à ce service est soumis à des conditions qui ne sont pas liées au service de communications électroniques lui-même (comme, par exemple, la nécessité d'avoir une relation commerciale avec le fournisseur du service de communications électroniques ou le propriétaire du site sur lequel ce service est offert autre que la relation commerciale résultant de la fourniture du service de communications électroniques).
21. Un autre élément permettant d'évaluer la notion de « groupe fermé d'utilisateurs » consiste à observer s'il est question d'une communauté d'intérêt identifiable par sa stabilité, sa permanence et son antériorité à l'usage effectif du service de communications électroniques.¹⁵

3.3. Analyse de la demande d'Entropia Investments BV

22. Sur la base des informations fournies et des droits d'utilisation accordés précédemment à Entropia Digital NV dans la décision du 24 avril 2013, nous pouvons affirmer que le réseau n'est pas destiné à une entreprise ou un site spécifique.
23. Les stations de base qui ont fait l'objet d'une autorisation dans le dossier d'Entropia Digital NV sont en effet réparties en Flandre et à Bruxelles, ce qui permet de desservir la quasi-totalité du territoire flamand et bruxellois.
24. En consultant le site Internet d'Entropia, il s'avère que plusieurs formules d'abonnement sont proposées avec une large zone de couverture et différentes fonctionnalités.

¹⁴ Étude sur le périmètre de la notion d'opérateur de communications électroniques, Hogan Lovells et Analysys Mason (pour le compte de l'ARCEP), 2011, p. 44.

¹⁵ À l'instar de ce que l'ARCEP a défini dans sa décision concernant les groupes fermés d'utilisateurs.

25. Entropia Investments BV indique que le réseau TETRA aura un caractère ouvert, dans un but de commercialisation. Le modèle commercial comprend quatre formules d'abonnements mensuels différentes pour les services vocaux, qui diffèrent en termes de fonctionnalités.
26. Il n'est du reste pas non plus question d'une communauté d'intérêts identifiable par sa stabilité, sa permanence et son antériorité à l'usage effectif du service de communications électroniques. En effet, il semble n'y avoir aucun lien entre les sites pour lesquels la demande a été introduite.
27. Sur la base des informations précitées, l'IBPT peut déduire qu'Entropia Investments BV a l'intention de proposer des services accessibles au public (cela ne concerne donc pas un groupe fermé d'utilisateurs) et qu'il s'agit dès lors d'un opérateur conformément à l'article 2, 11°, de la loi relative aux communications électroniques.
28. La définition d'un « réseau à ressources partagées »¹⁶ indique expressément que les fréquences et l'infrastructure sont partagées par les différents utilisateurs finaux.
29. En conséquence des éléments susmentionnés, la demande d'Entropia Investments BV relève bien de la catégorie 8b de l'AR Radiocom, à savoir les opérateurs de réseaux à ressources partagées.

¹⁶ Voir l'article 1^{er}, 23°, de l'AR Radiocom.

4. Position d'Entropia Investments BV

30. Entropia Investments BV nous a informés de quelques éléments pratiques et opérationnels, qui ont été intégrés en grande partie dans la décision.

5. Accord de coopération

31. L'article 3 de l'accord de coopération¹⁷ prévoit la consultation par une autorité de régulation des autres autorités de régulation pour chaque projet de décision relatif aux réseaux de communications électroniques. Les autorités de régulation consultées disposent d'un délai de 14 jours calendrier pour faire part de leurs remarques à l'autorité de régulation qui a transmis le projet.

32. L'IBPT n'a pas reçu de remarques au niveau du contenu de la part des régulateurs communautaires.

¹⁷ Accord de coopération du 17 novembre 2006 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française (sic) et la Communauté germanophone relatif à la consultation mutuelle lors de l'élaboration d'une législation en matière de réseaux de communications électroniques, lors de l'échange d'informations et lors de l'exercice des compétences en matière de réseaux de communications électroniques par les autorités de régulation en charge des télécommunications ou de la radiodiffusion et la télévision, *M.B.* 28 décembre 2006, 75371.

6. Décision

33. En vertu des articles 13/1 et 18 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques et des articles 23 à 29 de l'arrêté royal du 18 décembre 2009 relatif aux communications radioélectriques privées et aux droits d'utilisation des réseaux fixes et des réseaux à ressources partagées, le Conseil de l'IBPT a décidé d'octroyer à la société :

Entropia Investments BV
Kanaalstraat 1A
8020 Oostkamp

des droits d'utilisation de catégorie 8b – opérateur de réseaux à ressources partagées – conformément à l'article 4 de l'AR Radiocom, pour l'exploitation d'un réseau en tant qu'opérateur d'un réseau à ressources partagées sur la base de la norme TETRA.

34. Les fréquences qui seront attribuées par l'IBPT peuvent être utilisées conformément aux conditions suivantes :
- a) les droits d'utilisation sont octroyés pour une période de 10 ans ; après ces 10 années, les droits d'utilisation sont renouvelables sur demande pour des périodes de 5 ans après une analyse positive de l'IBPT ;
 - b) le service de radiocommunications est offert au public au plus tard un an après l'octroi de ces droits d'utilisation ;
 - c) l'IBPT fixe les caractéristiques techniques des stations de base et des stations fixes, mobiles et portables avant chaque mise en service de celles-ci.
35. Ces droits d'utilisation sont valables à partir du 1^{er} septembre 2023.

7. Voies de recours

36. Conformément à l'article 2, § 1^{er}, de la loi du 17 janvier 2003 concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et télécommunications belges, vous avez la possibilité d'introduire un recours contre cette décision devant la Cour des marchés, Place Poelaert 1, B-1000 Bruxelles. Les recours sont formés, à peine d'irrecevabilité prononcée d'office, par requête signée, à laquelle est jointe la décision attaquée, et déposée au greffe de la cour d'appel de Bruxelles dans un délai de soixante jours à partir de la notification de la décision ou à défaut de notification, après la publication de la décision ou à défaut de publication, après la prise de connaissance de la décision.
37. La requête contient, à peine de nullité, les mentions requises par l'article 2, § 2, de la loi du 17 janvier 2003 concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges. Si la requête contient des éléments que vous considérez comme confidentiels, vous devez l'indiquer de manière explicite et déposer, à peine de nullité, une version non confidentielle de celle-ci. L'Institut publie sur son site Internet la requête notifiée par le greffe de la juridiction. Toute partie intéressée peut intervenir à la cause dans les trente jours qui suivent cette publication.

Axel Desmedt
Membre du Conseil

Bernardo Herman
Membre du Conseil

Luc Vanfleteren
Membre du Conseil

Michel Van Bellinghen
Président du Conseil