

**Décision du Conseil de l'IBPT du 8 mars 2022
concernant l'octroi de droits d'utilisation
pour l'exploitation d'un réseau public de
radiocommunications à Flash Services Belgium S.A.**

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 de Flash Services Belgium S.A.....	7
4. Point de vue de Flash Services Belgium S.A.....	9
5. Accord de coopération.....	10
6. Décision.....	11
7. Voies de recours.....	12

1. Introduction

1. Le 9 décembre 2021, Flash Services Belgium S.A. s'est enregistré auprès de l'IBPT en tant qu'opérateur conformément à l'article 9 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques. Sur la base de cette notification, le numéro d'opérateur 4100 a été attribué Flash Services Belgium S.A.
2. L'IBPT a également reçu une demande de Flash Services Belgium S.A. pour 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 ») en même temps que l'enregistrement en tant qu'opérateur. Cette catégorie contient les réseaux mis en œuvre par des opérateurs de réseaux à ressources partagées.
3. Flash Services Belgium S.A. souhaite exploiter un réseau hybride qui fonctionnerait tant selon la norme TETRA² que la norme DMR³ et qui offrirait des liens vers d'autres applications par le biais de partenaires.
4. L'accès au réseau serait offert par des formules d'abonnement accessibles au public.

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

² Terrestrial Trunked Radio

³ Digital Mobile Radio

2. Cadre réglementaire

5. 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.⁴ 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 troisième catégorie mentionnée désigne les réseaux privés de radiocommunication mobiles mis en place par les pouvoirs publics, les sociétés d'exploitation ferroviaire, 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 point à multipoints ou (b) par des opérateurs de réseaux à ressources partagées ».
6. Pour relever de la catégorie 8b, une entreprise doit être un opérateur. Selon l'article 2, 11^o, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (ci-après « LCE »), un opérateur est « une personne ou entreprise qui fournit un réseau public de communications électroniques ou un service de communications électroniques accessible au public ».
7. 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.* »⁵
8. 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 ;* »⁶
9. Pour faciliter l'interprétation de ces termes, l'exposé des motifs⁷ d'une récente modification de l'article 9 de la loi sur les télécommunications 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 communications électronique accessibles au public" ou à des termes similaires, l'IBPT*

⁴ 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.* »

⁵ Voir l'article 2, 10^o, de la LCE.

⁶ Voir l'article 2, 5^o, de la LCE.

⁷ [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.

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. »*

10. L'IBPT donnera donc d'abord un bref aperçu de la pratique des autres États membres en matière d'interprétation de ce concept et traitera ensuite concrètement la demande de Flash Services Belgium S.A.

3. Analyse

3.1. Pratiques des autres États membres

11. 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.⁸ 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.
12. 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.⁹ 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.¹⁰ En Allemagne également, l'accessibilité au public signifie que tout groupe indéfini de personnes doit pouvoir y avoir accès.¹¹ 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.¹²
13. 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.¹³ En 2005, l'ARCEP a adopté une décision¹⁴ 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. »
14. L'ARCEP a commandé une étude à un stade ultérieur par 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

⁸ Questionnaire du 27 janvier 2020 sur la notion de « réseaux publics de communications électroniques » et de « services de communications électroniques accessibles au public ».

⁹ Voir 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.

¹⁰ *Idem*, p. 56.

¹¹ 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 ».

¹² 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 ».

¹³ Code des postes et des communications électroniques, article L32, 45°.

¹⁴ 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.¹⁵

15. 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 un certain nombre de critères supplémentaires dans leur analyse. Par exemple, l'existence d'un grand nombre d'utilisateurs finals 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

16. 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.¹⁶ 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.
17. Au contraire, 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).
18. 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 caractérisée par sa stabilité, sa permanence et son antériorité à l'usage effectif de service de communications électroniques.¹⁷

3.3. Analyse de la demande de Flash Services Belgium S.A.

19. Sur la base des informations fournies et des endroits indiqués dans la demande de Flash Services Belgium S.A., nous pouvons affirmer que le réseau n'est pas destiné à une entreprise ou un site spécifique. D'abord, trois sites différents seraient desservis, après quoi d'autres sites seraient ajoutés au réseau à différents stades.
20. L'accès au réseau serait offert via des formules d'abonnement accessibles au public, mais qui s'adresseraient en premier lieu principalement aux utilisateurs professionnels dans les zones industrielles du port d'Anvers. Le service est de cette façon offert ouvertement sur le marché et n'est donc pas limité à un groupe prédéfini de personnes.

¹⁵ 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.

¹⁶ Une approche similaire est également adoptée dans les lignes directrices de l'ORECE (BoR (20) 112) on the Implementation of the Open Internet Regulation, §10.

¹⁷ Selon l'exemple de ce qu'a défini l'ARCEP dans sa décision concernant les groupes fermés d'utilisateurs.

21. Il est également clair que pour pouvoir bénéficier du service de communications électroniques, aucune condition supplémentaire sans lien avec la fourniture du service de télécommunications même ne doit être remplie. Aucune relation antérieure n'est donc nécessaire entre Flash Services Belgium S.A. et le demandeur, et aucune relation préalable ne doit exister avec un site défini pour pouvoir acheter le service.
22. L'on ne peut pas non plus parler d'une communauté d'intérêts caractérisée 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 différents utilisateurs et les sites pour lesquels la demande est déposée.
23. Sur la base des informations précitées, l'IBPT peut déduire que Flash Services Belgium S.A. 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 LCE.
24. La définition d'un « réseau à ressources partagées »¹⁸ indique expressément que les fréquences et l'infrastructure sont partagées par les différents utilisateurs finals.
25. Étant donné qu'il n'est pas possible que toutes les fréquences et l'infrastructure soient partagées par les différents utilisateurs finals d'un réseau combinant la norme TETRA et la norme DMR, il est nécessaire de mettre en place deux réseaux distincts avec chacun sa propre norme.
26. Une fois que l'IBPT aura approuvé les deux réseaux distincts, Flash Services Belgium S.A. pourra commencer à offrir les deux normes dans une formule d'abonnement globale.
27. En conséquence des éléments susmentionnés, la demande de Flash Services Belgium S.A. relève bien de la catégorie 8B de l'AR Radiocom, à savoir les opérateurs de réseaux à ressources partagées.

¹⁸ Voir l'article 1, 23°, de l'AR Radiocom

4. Point de vue de Flash Services Belgium S.A.

28. L'IBPT n'a reçu aucun commentaire de fond de la part de Flash Services Belgium S.A.

5. Accord de coopération

29. L'article 3 de l'accord de coopération 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 civils pour faire part de leurs remarques à l'autorité de régulation qui a transmis le projet.

30. Un projet de décision a été soumis aux régulateurs des médias le 2 février 2022. Nous n'avons reçu aucun commentaire de la part des régulateurs communautaires.

6. Décision

31. 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 :

Flash Services Belgium S.A.
INGBERTHOEVEWEG 3D
2630 AARTSELAAR

32. 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 de deux réseaux :

32.1. en tant qu'opérateur d'un réseau à ressources partagées sur la base de la norme TETRA.

32.2. en tant qu'opérateur d'un réseau à ressources partagées sur la base de la norme DMR.

33. 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.

34. Ces droits d'utilisation sont valables à compter de la date de leur publication sur le site Internet de l'IBPT.

7. Voies de recours

35. 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.
36. 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