

**N° 466294**

**Sociétés Viasat Inc et Skylogic France**

**N° 469188**

**Associations PRIARTEM et Agir pour l'environnement**

**N°s 469313, 469314 et 469315**

**Associations PRIARTEM et Agir pour l'environnement**

**2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 22 mars 2023**

**Décision du 17 avril 2023**

## **CONCLUSIONS**

### **M. Philippe RANQUET, Rapporteur public**

Vous êtes saisis de recours contre quatre décisions de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP), qui forment un ensemble dans la mesure où il s'agit d'autorisations nécessaires au déploiement en France du service d'accès à internet fixe par satellite Starlink. Un objet qui n'est pas inconnu de votre formation de jugement, puisque l'une de ces autorisations avait déjà été accordée par l'ARCEP mais s'est vue annuler par votre décision du 5 avril 2022 (n° 455321, aux conclusions de notre collègue Clément Malverti), pour n'avoir pas été précédée d'une consultation du public ; l'Autorité l'a accordée à nouveau après avoir organisé cette consultation.

**1.** Il n'en sera par moins utile de commencer par rappeler l'essentiel des aspects techniques du projet en cause et du cadre réglementaire qui s'applique à lui.

**1.1.** Une connexion internet par satellite peut constituer la solution aux problèmes de couverture et de disponibilité des autres infrastructures comme les réseaux câblés ou les relais de radiodiffusion terrestre – précisons d'emblée qu'il ne sera question ici que de la connexion de terminaux utilisateurs *fixes*, par opposition aux services *mobiles* par satellite dont vous avez eu un aperçu avec l'affaire *Eutelsat*<sup>1</sup> et qui font l'objet, en tout cas à l'échelle de l'UE, d'une réglementation distincte. Mais pour l'internet haut débit, le modèle qui a eu cours jusqu'ici pour les services de télévision ou de radio atteint ses limites : il s'agit du satellite en orbite *géostationnaire* (GSO selon l'acronyme anglais couramment utilisé par les spécialistes), soit une altitude de l'ordre de 36 000 km où l'objet reste en permanence au-dessus du même point de la surface terrestre. A cette distance, le temps de latence lié au trajet des ondes n'est plus adapté aux usages les plus intenses de services en ligne, d'où l'idée de

---

<sup>1</sup> Voir les décisions du 28 juin 2019 et du 30 juillet 2021, *Sté Eutelsat*, n° 420128, C.

recourir à des satellites en orbite basse (autour de 500 km d'altitude seulement). Mais comme ceux-ci ne couvrent chacun à un instant donné qu'une petite partie de la surface terrestre, et qu'ils ne restent pas fixes par rapport à un observateur au sol, le modèle ne fonctionne qu'avec une constellation de plusieurs centaines, voire milliers de satellites.

Les défis techniques et économiques que cela représente ont longtemps bridé le développement de ce modèle. Cela a changé vers le milieu des années 2010, justement avec le projet Starlink porté par le groupe Space X du milliardaire Elon Musk. Ce dernier dit vouloir déployer à terme 42 000 satellites, dont plus de 3 500 sont déjà en orbite à ce jour<sup>2</sup>. Et les avancées de ce projet en ont suscité d'autres, tels : celui de la société OneWeb, au tour de table de laquelle figurent Eutelsat et l'Etat britannique (6 300 satellites annoncés) ; ou le projet Kuiper de la société Amazon (3 000 satellites).

**1.2.** Quand l'on sait qu'il y a actuellement quelque 8 000 satellites artificiels en orbite autour de la Terre<sup>3</sup>, les chiffres que nous avons cités suffisent pour mesurer l'ampleur des enjeux de régulation que soulève le développement de ces constellations. Il porte à une autre échelle des problématiques, qui existaient certes déjà, telles que : la coexistence de nombreux objets à des orbites proches, la prévention des collisions et de la prolifération de débris spatiaux ; les risques de brouillage par interférence entre les signaux de différents satellites, à qui il n'est techniquement possible d'attribuer que des bandes de fréquences assez larges, avec des recouvrements inévitables, seul l'angle vers lequel pointe l'antenne réceptrice au sol lui permettant de capter le « bon » signal ; ou encore l'effet de pollution lumineuse perturbant notamment l'observation astronomique.

**1.3.** La régulation doit cependant présenter ici une dimension internationale, pour des raisons évidentes dès lors que sont en cause des objets présents dans l'espace extra-atmosphérique et dont le champ de couverture sur la surface terrestre n'est pas limité par les frontières. Cela ne fait pas disparaître la responsabilité de chaque régulateur national dans son domaine de compétence, mais oblige à être attentif à son articulation avec cette inévitable « strate » internationale.

Cette dernière est organisée dans le cadre d'une convention internationale et de l'organisation qu'elle a créée, l'Union internationale des télécommunications (UIT). Le règlement des radiocommunications (RR) adopté par ses membres sur le fondement de la convention a pour eux la même force obligatoire. En particulier, il fixe des normes générales que doit respecter tout système satellitaire et définit une procédure de « *coordination internationale* » à laquelle toute mise en orbite est subordonnée. Elle consiste, pour l'opérateur souhaitant exploiter un système satellitaire, à s'adresser à l'autorité compétente d'un Etat membre de l'UIT pour que celle-ci dépose une demande d'inscription au fichier de référence international des fréquences (MIFR selon son acronyme anglais). Cela permet aux autorités des autres Etats de prendre connaissance du projet et de réclamer la prise en compte d'éventuels risques de collision ou de brouillage avec des systèmes déjà inscrits ou en voie de l'être. Au final, le nouveau

---

<sup>2</sup> Selon le site de J. McDowell, un astronome du Harvard-Smithsonian Center for Astrophysics, qui en tient un compte systématique auquel se réfère la presse spécialisée : <https://planet4589.org/space/con/star/stats.html> .

<sup>3</sup> Voir Assemblée nationale, *Rapport d'information sur l'espace*, n° 4991, février 2022.

système obtient d'un seul régulateur national, en principe celui de l'Etat de lancement, une autorisation fixant ses caractéristiques d'orbite, de fréquences de communication ainsi que toute prescription à respecter pour se conformer aux normes du RR et tenir compte de la coordination internationale<sup>4</sup>.

Dans le cas de Starlink, l'inscription au fichier dans le cadre de la procédure coordonnée s'est faite en plusieurs étapes, à mesure de l'évolution du projet de constellation, à l'initiative du régulateur norvégien (NKom) puis de son homologue américain (la Commission fédérale des communications, FCC). C'est la FCC qui a également délivré l'autorisation pour les éléments du système satellitaire qui ont à ce jour été mis en orbite.

**1.4.** De ces procédures sous coordination internationale, il faut distinguer celles qui concernent l'utilisation du spectre radioélectrique pour les communications entre les satellites et les stations au sol correspondantes, dites « *stations terriennes* » : il s'agit là d'un usage du domaine public de chaque Etat, de sorte qu'il doit être autorisé pour chacun selon ses règles propres – en France, par une décision de l'ARCEP sur le fondement de l'article L. 42-1 du CPCE.

Dans le cas de Starlink, les autorités françaises n'étant pas notificatrices au stade de la coordination internationale, c'est seulement en vue de cette autorisation nationale qu'interviennent les décisions de l'ARCEP, et pour les échanges entre les satellites et deux catégories de stations terriennes. D'une part, les terminaux fixes des utilisateurs du service, sur la bande de fréquences assignée au terme de la coordination internationale dans la bande appelée « Ku » (10,96-12,70 GHz dans le sens espace vers Terre et 14-14,5 GHz dans le sens inverse) : c'était l'objet de la première autorisation allouée à la société Starlink Internet Services Limited, qui a été annulée comme nous l'avons dit, sur le recours de deux associations bien connues de votre prétoire, PRIARTEM, c'est-à-dire « *Pour Rassembler, Informer et Agir contre les Risques liés aux Technologies ElectroMagnétiques* », et Agir pour l'environnement (APE). Et c'est l'objet de la nouvelle autorisation allouée après l'organisation d'une consultation du public, le 25 mai 2022 (décision n° 2022-1102), dont l'annulation vous est demandée cette fois-ci non seulement par les associations PRIARTEM et APE (requête n° 469188), mais aussi par la société Viasat Inc et sa filiale Skylogic France, qui font valoir leur qualité de concurrents de Starlink pour la fourniture de services internet par satellite, actuellement par le moyen d'un satellite géostationnaire et à l'avenir par une constellation dont elles portent le projet (requête n° 466294).

A cela s'ajoutent, d'autre part, les liaisons entre les satellites et des stations dites « *passerelles* » (*gateways*) qui assurent le lien avec le réseau câblé et donc internet. Sur ce point, les associations PRIARTEM et APE – et elles seulement – vous demandent (par les requêtes n° 469313, 469314 et 469315) l'annulation de trois décisions du 2 juin 2022 autorisant Starlink France SARL à utiliser les fréquences assignées dans la bande appelée « Ka » (17,7-19,3 GHz en réception et 29,5-30 GHz en émission) pour les communications

---

<sup>4</sup> Lorsque la demande est soumise aux autorités françaises, ce sont alors les articles L. 97-2 à 97-4 du CPCE qui s'applique. Lorsque la France intervient dans une procédure de coordination internationale, elle est représentée par l'Agence nationale des fréquences (ANFr).

entre sa station passerelle implantée à Carros (Alpes-Maritimes) et la constellation de satellites. L'existence de trois décisions (n° 2022-1169, 2022-1170 et 2022-1171) s'explique seulement par le fait que chacune concerne les communications avec un système de satellites ayant fait l'objet d'une notification sous un nom différent au répertoire de l'UIT, mais rien ne les distingue sinon sur le fond ni sur les contestations auxquelles elles donnent lieu.

**2.** Avant d'en venir à l'examen de l'ensemble de ces requêtes, que vous pourrez joindre, nous nous arrêterons un instant sur la question de l'intérêt pour agir de leurs auteurs. Non pas contre la décision du 25 mai 2022 – nous l'appellerons par la suite, par commodité, la « décision terminaux ». Cet intérêt n'est guère contestable et d'ailleurs pas contesté : votre précédente décision l'a implicitement admis pour PRIARTEM et APE, et la qualité de concurrent invoquée par Viasat et Skylogic suffit à le leur conférer.

En revanche, en ce qui concerne les autres décisions que nous appellerons les « décisions passerelle », l'ARCEP et la société Starlink soulèvent une FNR qu'on peut résumer comme suit. A la différence de la « décision terminaux » qui vaut pour un nombre indéterminé de stations susceptibles d'être déployées sur tout le territoire national, les « décisions passerelle » n'en concernent qu'une, précisément localisée. Leur éventuelle incidence sur les intérêts défendus par les associations requérantes – la protection contre les dangers de l'exposition aux radiofréquences et plus généralement celle de la santé et de l'environnement – reste donc une incidence locale, sans rapport avec le ressort d'action de ces associations qui est national.

Il nous paraît toutefois difficile d'ignorer le lien étroit qu'entretiennent les passerelles et le reste de l'architecture du système Starlink : il ne s'agit pas d'assurer une desserte locale, mais la connexion à internet sans laquelle l'ensemble serait hors d'état d'assurer le service. Aussi pourrait-on considérer que ces décisions particulières soulèvent des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales (selon la logique de votre décision du 4 novembre 2015, *Ligue des droits de l'homme*, n° 375178, A, appliquée par exemple aux regroupements de concessions hydroélectriques dans une décision du 18 mai 2021, *Association française indépendante de l'électricité et du gaz (AFIEG)*, n° 434438, B).

Reste que nous allons, en fin de compte, vous proposer de rejeter au fond l'ensemble des requêtes. Aussi, si vous nous suivez, n'aurez-vous pas à vous prononcer expressément sur cette question de recevabilité.

**3.** Nous commençons l'examen par les critiques adressées à la « décision terminaux » en termes de légalité externe, et par deux moyens qui ne vous retiendront pas longtemps.

**3.1.** L'un est tiré de ce que la décision aurait dû être prise conjointement par l'ARCEP et les ministres chargés de la santé et de l'environnement, en raison de ses incidences sur l'une et l'autre. Pour arriver à cette conclusion, PRIARTEM et APE se fondent sur les termes du II de l'article L. 32-1 du CPCE, selon lequel « *le ministre chargé des communications électroniques et l'ARCEP prennent [...] des mesures [...] en vue d'atteindre les objectifs suivants : / (...) / 8° Un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé, conjointement avec les ministres chargés de la santé et de l'environnement* ». Mais c'est « *dans le cadre de leurs attributions respectives* », et cet article qui énonce les objectifs de

l'action des ministres et de l'ARCEP ne fixe par lui-même aucune règle de compétence. D'autres dispositions du même code consacrent clairement la compétence de l'ARCEP pour attribuer seule les autorisations d'usage de fréquences (articles L. 41 et L. 42-1).

**3.2.** Par l'autre moyen, la société Viasat reproche à l'ARCEP de ne pas faire la preuve que la décision litigieuse a été adoptée selon les conditions de majorité requises. Mais dès lors qu'il ne s'agit que d'une majorité simple (article L. 130 du CPCE), nous ne voyons pas ce que l'autorité devrait produire de plus que le relevé de conclusions versé au dossier, selon lequel le collège a « *adopté* » la décision.

**3.3.** Le débat sur la légalité externe se poursuit sur un terrain qui ne vous surprendra guère compte tenu du motif de votre précédente décision d'annulation. Comme nous l'indiquions, elle était fondée sur la méconnaissance de l'obligation de consultation définie au V de l'article L. 32-1 déjà mentionné, dans les termes suivants : « *Toutes mesures qu'il est envisagé d'adopter dans le cadre des dispositions du présent code ayant une incidence importante sur un marché ou affectant les intérêts des utilisateurs finals (sic) doivent être rendues publiques avant leur adoption dans un délai permettant une consultation des parties intéressées d'au moins trente jours, sauf dans des circonstances exceptionnelles, afin de permettre le recueil d'observations dont elle pourrait faire l'objet. Le résultat des consultations est rendu public sous réserve des secrets protégés par la loi. / L'autorité met en place un service permettant de prendre connaissance des consultations prévues par l'alinéa précédent. / (...)* ». La société Viasat reproche à la consultation organisée par l'ARCEP avant d'adopter la nouvelle décision de ne pas satisfaire à ces conditions et de ne pas avoir permis une expression utile du public.

Tel serait le cas, d'abord, en ce qui concerne le délai laissé pour contribuer et celui qui s'est écoulé entre la clôture des contributions et la décision, tous deux trop courts selon la société requérante pour permettre un examen sérieux. Mais la consultation a été ouverte pour 31 jours, soit une durée conforme à celle requise par les dispositions que nous venons de citer. Les 30 jours qu'elles prescrivent sont certes un minimum, cependant rien ne permet de considérer que l'objet de la consultation sorte ici à ce point de l'ordinaire qu'on ne puisse pas s'en contenter, alors qu'il s'agit de la durée habituelle et qu'il s'agit rarement, quand on applique le V de l'article L. 32-1, de questions simples – la même remarque peut être faite à propos de la durée d'exploitation de la consultation par l'ARCEP.

A vrai dire, la société Viasat reproche surtout à l'Autorité de ne pas avoir analysé en détail les résultats de la consultation dans les motifs de sa décision – mais aux termes des dispositions que nous avons citées, elle n'y est pas tenue – et de ne pas avoir « *tenu compte* » des contributions c'est-à-dire, en clair, modifié sa première décision pour satisfaire les demandes exprimées par Viasat et d'autres contributeurs – mais nous n'avons pas besoin de vous rappeler que *tenir compte* d'un avis ne signifie pas nécessairement le *suivre*.

La consultation, enfin, aurait été viciée par la prise en compte de quelque 2 000 contributions d'abonnés ou aspirants abonnés au service Starlink, faisant état de l'utilité de ce dernier, et qu'il faudrait donc regarder comme « *télaguidés* » par l'opérateur. L'existence de telles contributions ne nous paraît toutefois pas poser le problème de sincérité de la consultation auquel l'autorité organisatrice doit veiller selon votre décision d'assemblée du 19 juillet 2017,

*Association citoyenne pour Occitanie Pays Catalan et autres*, n° 403928-403948, A : celui d'avis multiples émanant en réalité d'une même personne ou de personnes extérieure au périmètre de la consultation.

**3.4.** La société Viasat adresse une dernière série de critiques à la procédure par laquelle l'autorisation a été accordée, cette fois-ci en invoquant une méconnaissance de l'obligation de l'accorder dans des conditions « *objectives et transparentes* » énoncée au I de l'article L. 42-1 du CPCE. Elle reproche notamment par là à l'ARCEP de ne pas avoir rendu publiques les caractéristiques du système satellitaire et des terminaux utilisateurs correspondant à la demande à laquelle elle a fait droit. Mais dans le cadre de la consultation, elle a publié le projet de décision et son annexe, avec la désignation du système de satellites tel qu'il est enregistré au registre international des fréquences. Était ainsi assurée une information claire et suffisante sur l'objet et sur les modalités de la consultation. La société requérante poursuit en soutenant que l'Autorité aurait dû préciser les mesures prises pour répondre aux observations recueillies lors de la consultation, mais comme nous l'avons déjà relevé au point précédent, elle n'en a pas l'obligation.

**4.** Les griefs adressés à la « décision terminaux » en termes de légalité interne vous ramèneront aux enjeux de régulation des constellations de satellites que nous avons brièvement exposés, mais aussi à la question du niveau de décision où doit intervenir la prise en compte de ces enjeux : celui des décisions relevant de la coordination internationale ou celui des décisions d'autorisation d'usage de fréquences pour la communication avec les stations terriennes, le seul en cause ici.

**4.1.** Ainsi, la société Viasat développe plus particulièrement la problématique des risques de brouillage des signaux d'autres systèmes satellitaires, qu'ils soient existants ou susceptibles d'être déployés à l'avenir. Elle redoute sur ce second point une « *saturation* » des possibilités de communications qui équivaldrait à une éviction des concurrents potentiels. Elle estime que dans ces conditions, l'ARCEP a insuffisamment fait usage de son pouvoir d'assortir l'autorisation des conditions énumérées au II de l'article 42-1 du CPCE, telles que : prescrire la nature et les caractéristiques techniques des équipements utilisés (1°) ; énoncer les conditions techniques et opérationnelles nécessaires pour éviter les brouillages préjudiciables et pour limiter l'exposition du public aux champs électromagnétiques (4°) ; poser des critères d'utilisation effective de la bande de fréquences attribuée (6°) ; ou encore formuler des obligations de partage d'infrastructures et de réseaux (9°).

On ne peut toutefois examiner ces questions en faisant abstraction de l'architecture de la régulation que nous avons décrite. L'autorisation attaquée rappelle à l'attributaire qu'il est tenu de respecter les règles définies pour l'utilisation des fréquences par la convention de l'UIT et le RR, or celles-ci ont déjà pour objet de répondre à la préoccupation des risques de brouillage. Elles incluent en particulier, à l'article 22 du RR, des mesures protégeant les satellites géostationnaires (GSO) contre les « *brouillages inacceptables* » qui pourraient être causés par des satellites non géostationnaires (NGSO), ce qui se traduit par exemple par une limitation a priori de la « *puissance surfacique totale* » de rayonnement (EPFD selon l'acronyme anglais utilisé) que l'ensemble d'une constellation est autorisée à produire. Plus généralement, les autorisations accordées à des systèmes NGSO ne sont jamais *exclusives*, en

ce sens qu'elles ne confèrent à leurs bénéficiaires aucune « *garantie de non brouillage* » et les soumettent au contraire à des « *obligations de non interférence* », ce que la décision attaquée reprend dans son dispositif en en tirant la conséquence que Starlink « *devra interrompre immédiatement toute activité liée à l'utilisation de ces fréquences si des brouillages étaient constatés* ».

Il nous paraît difficile, au stade de l'autorisation *nationale* d'utilisation des fréquences, d'ajouter des prescriptions à cet ensemble pour ce qui est en tout cas de ce que l'on exige du système satellitaire lui-même. Viasat estime que l'autorisation attaquée aurait dû reprendre dans le détail certaines conditions techniques posées par celle que la FCC a accordée à ce système, mais puisqu'elles concernent le fonctionnement des satellites en général et pas leur utilisation sur tel ou tel territoire, ces conditions s'appliquent d'elles-mêmes. La société requérante soutient aussi que le traitement *a posteriori* des brouillages constatés, dans les termes que nous avons cités, n'est pas assez efficace et que l'autorisation aurait dû davantage comporter de restrictions *a priori*, d'autant que selon une expertise qu'elle produit, l'EPFD maximale devrait être dépassée sur plusieurs points en France quand la constellation fonctionnera à plein. Mais outre que l'ARCEP conteste la méthodologie de cette expertise, elle objecte, selon nous à raison, que cela reviendrait à remettre en cause le résultat de la procédure de coordination internationale, qui n'a abouti que sur le constat que les limites posées par le RR seraient respectées.

Ce n'est finalement que sur les caractéristiques des terminaux utilisateurs qu'il y a matière à conditions spécifiques dans l'autorisation nationale, or c'est bien ce que l'on trouve dans l'annexe de la décision contestée, avec le renvoi sur ce point à des prescriptions fixées de manière harmonisée dans le cadre de la conférence européenne des postes et télécommunications (CEPT) pour prévenir les risques d'interférence, ainsi qu'à certaines normes techniques<sup>5</sup>.

Il nous semble donc que l'autorisation n'encourt pas les reproches qui lui sont faits sur ce point – et qui ne sauraient en outre donner lieu à censure, compte tenu du caractère très technique de la question, qu'en cas d'EMA.

**4.2.** Nous ne relevons pas davantage d'EMA en ce qui concerne la durée de l'autorisation, accordée en l'espèce pour 10 ans. Aux termes du 2° du II de l'article L. 42-1 déjà mentionné, cette durée doit être « *appropriée à l'amortissement des investissements* », or, fait valoir Viasat, aucun investissement n'a été réalisé en France. Rien, toutefois, ne limite à ce champ géographique les investissements à prendre en compte, et la durée n'est que la moitié de la durée maximale prévue par ces mêmes dispositions.

**4.3.** Pour les associations PRIARTEM et APE également, le régulateur a insuffisamment fait usage de ses pouvoirs. Mais vous retrouvez ici le même questionnement sur ce qui relève de

---

<sup>5</sup> On notera que ces prescriptions sont celles que doivent respecter les terminaux utilisateurs dans les Etats membres de la CEPT où leur installation n'est pas soumise à l'autorisation préalable d'utilisation de fréquence pour chaque système satellitaire (régime d'autorisation « *générale* » ou d'« *exemption d'autorisation individuelle* »), un régime que n'a pas choisi la France mais qui est le plus répandu au sein de la CEPT.

l'autorisation nationale d'utilisation des fréquences. Ce n'est pas le cas des incidences du déploiement de la constellation satellitaire en termes de pollution lumineuse et de risques de prolifération des débris spatiaux : tout cela procède de l'autorisation d'utiliser une certaine position orbitale, donnée dans le cadre de la coordination internationale. Et c'est encore moins le cas de la méconnaissance alléguée du droit au respect la vie privée, protégé par les articles 8 de la convention EDH et 9 du code civil, qui résulterait de ce que les flux de données sont susceptibles de transiter physiquement hors du territoire de l'UE : il s'agit là d'une question de régulation du contenu du service lui-même, pas d'application de la législation sur l'utilisation des fréquences radioélectriques.

Il en va différemment de la question des effets des ondes à l'échelle de chaque station terrienne – on se trouve bien là dans le champ des conditions que l'ARCEP peut prescrire sur le fondement des dispositions que nous avons citées. Sur ce point, PRIARTEM et APE invoquent une méconnaissance des objectifs d'un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé et de sobriété de l'exposition de la population aux champs électromagnétiques, énoncés au 8° et au 9° II de l'article L. 32-1 du CPCE, ainsi que du principe de précaution. Mais l'exposition est ici encadrée déjà par une réglementation que l'autorisation vise (valeurs limites définies dans le décret du 3 mai 2002<sup>6</sup>). Vous avez relevé cet encadrement dans plusieurs décisions, sur des requêtes de l'association PRIARTEM, où vous avez estimé qu'en l'état des connaissances scientifiques, des mesures de protection complémentaires n'apparaissent pas nécessaires<sup>7</sup>. Nous ne voyons pas comment vous pourriez juger autrement ici, alors que l'état de la question n'est guère différent aujourd'hui.

**4.5.** Enfin, Viasat estime que l'ARCEP aurait dû faire usage d'un autre de ses pouvoirs de régulation, celui que lui confère l'article L. 42-1-1 du CPCE : d'adopter des « *mesures appropriées pour favoriser une concurrence effective et éviter les distorsions de concurrence sur le marché intérieur* », mesures telle que la limitation des droits accordés à une entreprise donnée ou la réservation d'une portion de bande pour de « *nouveaux entrants* ». Mais son intervention sur ce terrain ne nous paraît pas justifiée, compte tenu du caractère non exclusif des attributions de fréquence en cause et du cadre que nous avons décrit en ce qui concerne la prévention ou la résolution des brouillages : l'autorisation litigieuse n'affecte pas les conditions de fourniture de capacités satellitaires à haut-débit par d'autres opérateurs, et donc la concurrence entre opérateurs.

**5.1.** Nous en venons maintenant aux moyens dirigés contre les « décisions passerelle ». Beaucoup, toutefois, reprennent les mêmes critiques que les associations PRIARTEM et APE adressent à la « décision terminaux », et appelleront en conséquence les mêmes réponses dès lors que les questions se posent dans les mêmes termes pour l'ensemble des décisions.

C'est le cas pour les moyens tirés de ce que les « décisions passerelle » auraient elles aussi dû être prises conjointement avec les ministres chargés de la santé et de l'environnement, de la méconnaissance de l'objectif de garantir un niveau élevé de protection de l'environnement et

---

<sup>6</sup> Décret n° 2002-775 du 3 mai 2002 pris en application du 12° de l'article L. 32 du code des postes et télécommunications

<sup>7</sup> Voir notamment 31 décembre 2020, n° 438240 et autres, B, et 6 octobre 2021, n° 446302 et autres, B.

du principe de précaution, et de la méconnaissance du droit au respect la vie privée. Une réponse similaire pourra également être faite en ce qui concerne la prévention des brouillages, qui donne lieu ici aussi à des prescriptions techniques concernant les stations passerelle.

**5.2.** Un seul moyen est en réalité spécifique à la contestation de ces « décisions passerelle », c'est celui tiré du défaut de consultation du public. Il est un fait qu'aucune n'a été organisée en propre sur ces décisions, or selon les associations requérantes, tel aurait dû être le cas en application du V de l'article L. 32-1 du CPCE déjà mentionné – ou en tout état de cause de l'article L. 123-19-2 du code de l'environnement, celui qui définit la procédure de participation du public au titre de l'article 7 de la Charte de l'environnement pour le cas des décisions individuelles ayant une incidence sur l'environnement et qui « *n'appartiennent pas à une catégorie de décisions pour lesquelles des dispositions législatives particulières ont prévu les cas et conditions dans lesquels elles doivent, le cas échéant en fonction de seuils et critères, être soumises à participation du public* ».

Mais devrez-vous vous prononcer sur ces deux terrains à la fois ? Eu égard aux termes de l'article L. 123-19-2 que nous venons de citer, ne faut-il pas plutôt considérer que lorsque la participation du public à une catégorie de décisions est régie par des dispositions législatives spéciales, seules celles-ci sont à prendre en considération ? Autrement dit, que même si l'application de ces « *seuils et critères* » fixés par ces dispositions conduit à l'absence de consultation du public, il n'y a pas lieu de rechercher si elle est requise selon les critères que l'article L. 123-19-2 fixe par défaut ?

Il ne nous semble pas que vous ayez expressément tranché cette question sur le principe, même si l'une de vos décisions sur des requêtes de l'association PRIARTEM peut déjà être lue en ce sens (6 octobre 2021, n° 446302 et autres, B sur un autre point). Nous vous proposons aujourd'hui de franchir ce pas, qui nous paraît conforme à la lettre de l'article L. 123-19-2 – sans quoi il ne se référerait pas aux « *seuils et critères* » fixés pour les autres procédures – et à l'objectif qu'il poursuit, celui d'une forme de principe d'économie dans les consultations du public. Si le cadre de sa participation est déjà organisé, même par une législation qui n'a pas été adoptée pour la mise en œuvre de l'article 7 de la Charte, il n'est pas nécessaire d'en surajouter un autre. Si vous nous suivez, vous n'aurez à répondre au fond que sur la nécessité de la consultation au titre du V de l'article L. 32-1 du CPCE, la seule qui soit utilement invoquée.

Et la réponse est selon nous négative. Ce que vous avez jugé sur la « décision terminaux » ne vaut ici pas nécessairement pour les « décisions passerelle » : celles-ci, prises isolément, n'ont pas des incidences de même ampleur sur le marché et sur les intérêts des utilisateurs. Et à supposer qu'on considère plutôt leur lien étroit avec la « décision terminaux », comme nous l'avons fait au stade des questions de recevabilité, alors c'est le déploiement du service Starlink pris dans son ensemble qui justifie une consultation du public, or tel était déjà l'objet de celle qui a été organisée pour cette autre décision.

Ainsi, aucun des moyens des requêtes ne nous paraît pouvoir être accueilli, nous vous proposons donc de les rejeter toutes. Vous pourrez faire partiellement droit aux demandes de la société Starlink Internet Services Limited au titre de l'article L. 761-1 du CJA, en mettant à

la charge des sociétés Viasat Inc et Skylogic France une somme de 2 000 € chacune. Nous estimons en revanche que l'équité justifie de traiter différemment, sur ce point, des opérateurs économiques concurrents et des organisations à but non lucratif, et donc de ne mettre aucune somme à la charge de PRIARTEM et APE.

Tel est le sens de nos conclusions.