



## COMMISSION SUPERIEURE DU NUMERIQUE ET DES POSTES

### **Avis n° 2022-03 du 9 mai 2022 portant contribution à la consultation publique sur l'attribution d'une autorisation d'utilisation de fréquences radioélectriques à la société Starlink Internet Services Limited**

Starlink est une constellation de satellites en orbite basse, offrant un accès à l'Internet. Cette constellation est déployée et gérée par la société SpaceX détenue par Elon Musk. La constellation a commencé à être constituée en 2018 et devrait atteindre près de 12 000 satellites opérationnels en 2025. Les caractéristiques techniques de cette constellation de satellites offrent un accès à l'Internet à haut débit et faible latence, comparativement à des solutions basées sur des satellites géostationnaires, pour des utilisateurs, particuliers et professionnels situés dans des zones non desservies par des réseaux fibre ou 5G. La société Starlink Internet Services Limited, filiale de SpaceX, a été créée en 2020 et immatriculée à Dublin pour assurer, en Europe, le déploiement du segment sol de la constellation et la commercialisation des services.

L'ARCEP a rendu publique, le 18 février 2021, sa décision autorisant Starlink Internet Services Limited à utiliser les fréquences radioélectriques nécessaires pour opérer un réseau ouvert au public, fournissant un accès à l'Internet fixe par satellites. Dans cette procédure, l'ARCEP a considéré que cette autorisation n'avait pas d'incidence importante sur le marché de l'accès à l'Internet, et n'affectait pas les intérêts des utilisateurs finaux. Elle a par ailleurs considéré que cette bande de fréquences permet une cohabitation de multiples acteurs satellitaires, n'entraînant donc pas un phénomène de rareté des fréquences. Dans ces conditions, et conformément aux dispositions de l'article L. 32-1 du code des postes et communications électroniques qui lui concède ce degré d'appréciation, l'ARCEP n'a pas estimé nécessaire d'ouvrir une consultation publique préalable à sa décision d'attribution de fréquences radioélectrique à la société Starlink Internet Services Limited.

Par une décision datée du 5 avril 2022, le Conseil d'État, saisi par les associations PRIARTEM et « Agir pour l'Environnement », défendues par Maîtres François Lafforgue et Hermine Baron du cabinet TTLA, a annulé la décision de l'ARCEP autorisant la société Starlink Internet Services Limited à utiliser les fréquences radioélectriques nécessaires pour opérer un réseau ouvert au public fournissant un accès à l'Internet fixe par satellites. Le Conseil d'État a jugé que la décision contestée de l'Arcep « *était susceptible d'avoir une incidence importante sur le marché de la fourniture d'accès à Internet à haut débit et d'affecter les intérêts des utilisateurs finals.* » .

Ces deux associations considèrent, comme fondements de leur plainte auprès du Conseil d'État, que :

- l'ARCEP s'est affranchie de conduire dans le cadre d'un débat public une évaluation des conséquences environnementales et sanitaires de son projet de décision ;
- la constellation Starlink porte atteinte à l'observation du ciel étoilé et encombre l'espace orbital de débris spatiaux.

Le 8 avril 2022, l'ARCEP a ouvert une consultation publique pour recueillir les réactions des acteurs sur l'attribution de fréquences à la société Starlink Internet Services Limited, afin de se conformer à la décision du Conseil d'État.

La Commission supérieure du numérique et des postes a décidé de rendre le présent avis, après audition et délibération, dans le cadre de cette consultation publique :

1. La Commission est attentive à l'argument d'encombrement par des débris spatiaux des positions orbitales nécessaires aux différentes activités spatiales à vocation économique ou de recherche. Elle note cependant que la société SpaceX a pris des dispositions pour garantir la désorbitation naturelle des satellites au bout de 5 ans. Elle demande par ailleurs à l'ARCEP de suggérer aux autorités compétentes nationales d'analyser les dispositions des traités internationaux en matière d'encombrement par des débris des orbites terrestres et d'étudier les évolutions nécessaires de ces traités dans le cadre des travaux de l'Union Internationale des Télécommunications en la matière.
2. La Commission émet des réserves sur les mises en causes, de nature sanitaire, du segment sol des constellations de satellites de télécommunication en orbite basse, dès lors que les conditions de mise en œuvre de ces équipements sont respectées. L'Agence nationale des fréquences a indiqué, dans un communiqué daté du 24 février 2022, qu'elle a mesuré l'exposition aux ondes électromagnétiques générées par les kits de communication Starlink fournis par la société SpaceX à ses abonnés pour leur permettre de se connecter à Internet haut débit via le réseau satellitaire. Les niveaux mesurés dans et hors du faisceau à différentes distances de l'antenne montrent qu'ils sont inférieurs à la valeur limite réglementaire pour les bandes de fréquences concernées.
3. La Commission considère que les services commerciaux proposés par la société Starlink Internet Services Limited répondent à un besoin réel qui n'est aujourd'hui que très partiellement couvert pour l'accès à l'Internet dans les zones non desservies par la fibre ou la 5G. Notamment, ces services s'avèrent indispensables à de nombreux acteurs industriels qui opèrent dans ces zones sur des sites isolés, dans un contexte de numérisation croissante de leurs activités, tant pour leurs processus métiers que pour l'accès par leurs collaborateurs à leur environnement de travail et personnel. Il est essentiel pour les utilisateurs professionnels de services de télécommunication satellitaire de maintenir les bénéfices de la concurrence sur ce segment des services d'accès à l'Internet par constellations de satellites de télécommunication en orbite basse. Par ailleurs, l'offre de Starlink est mondiale, et permet aux entreprises qui interviennent sur plusieurs continents de disposer d'un contrat unique avec un seul opérateur.
4. La Commission estime que les services commerciaux d'accès à l'Internet par des constellations de satellites en orbite basse, telle que Starlink, constituent une alternative performante pour la connectivité à haut débit des zones blanches, à des conditions économiquement abordables. Cette offre est un facteur d'accélération des solutions alternatives pour diminuer les fractures numériques territoriales. À ce titre, la Commission salue l'initiative européenne de se doter d'une constellation en orbite basse, opérationnelle en 2024 selon le commissaire Thierry Breton, destinée à offrir à l'Europe et à ses partenaires, notamment africains, une solution souveraine de connectivité haut débit à l'Internet. Nous ne pouvons que constater que dans cette décision, Starlink aura joué son rôle d'aiguillon et de prise de conscience du besoin.

En conclusion de cet avis, la Commission :

- salue la décision de l'ARCEP d'avoir ouvert une telle consultation publique ;
- recommande à l'ARCEP de mettre en œuvre autant que nécessaire une telle démarche de consultation publique, permettant aux acteurs de toute nature d'exprimer leurs positions, qu'il lui appartient *in fine* d'analyser et de prendre en compte si nécessaire ;
- n'a pas été en mesure d'obtenir des éléments factuels permettant d'objectiver un quelconque impact environnemental ou sanitaire des stations, que la société Starlink Internet Services Limited met à la disposition de ses clients, pour lesquelles porte l'autorisation d'utilisation de fréquences radioélectrique de l'ARCEP que le Conseil d'Etat a invalidée ;

- précise qu'une confirmation de l'interdiction d'utilisation de ces fréquences en France par la société Starlink Internet Services Limited n'aurait aucune conséquence sur le déploiement, par la société SpaceX, ses concurrents et l'Europe, de telles constellations de satellites de télécommunication en orbite basse ;
- confirme l'intérêt, tant économique que social, de ce type de constellations, pouvant offrir une alternative efficace de connectivité pour les zones non couvertes par la fibre ou la 5G ;
- soutient en conséquence une décision de l'ARCEP allant dans le sens d'une attribution de fréquences à la société Starlink Internet Services Limited lui permettant d'opérer ses services en France ;
- invite le Gouvernement français à soutenir pleinement le projet, porté par le commissaire Thierry Breton, de doter l'Union européenne d'une constellation de satellites de télécommunication en orbite basse, tant pour des raisons géopolitiques de maîtrise de nos dépendances technologiques, que pour favoriser sur ce segment une saine concurrence.