

Décision du Tribunal administratif n° 2500030 du 17 juillet 2025

Tribunal administratif de Polynésie française

1ère Chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 22 janvier et 22 avril 2025, M. A C, représenté par la Selarl MVA, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la décision du 12 septembre 2024 par laquelle le chef de service de la direction générale de l'économie numérique (DGEN) a rejeté sa demande d'autorisation d'importation d'une antenne " Starlink " ;

2°) de mettre à la charge de la Polynésie française la somme de 226 000 F CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la requête est recevable ; le courrier du 12 septembre 2024 présente un caractère décisoire ; dans sa demande, il sollicitait clairement de la part de la DGEN une autorisation d'importation après avoir été redirigé en ce sens vers ce service par l'ANFR ;
- aucun texte n'a été pris par la Polynésie française pour réglementer l'importation des antennes satellitaires alors même que, depuis 2024, la Polynésie française et l'Etat semblent s'accorder pour affirmer que la Polynésie française est seule compétente pour autoriser de type de matériel ;
- au regard de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, la Polynésie française est investie de la compétence, d'une part, de réglementer les conditions d'installation d'un opérateur extérieur tel que " Starlink " sur son territoire, et, d'autre part, de définir les modalités relatives à l'importation des équipements nécessaires à son fonctionnement, notamment les antennes satellitaires ; il n'existe aucun texte dans l'ordre juridique polynésien qui autoriserait la Polynésie française à refuser les importations des équipements satellitaires de toute nature, y compris ceux de " Starlink ", ce qui signifie que la Polynésie française ne dispose pas d'une base légale explicite pour exiger une autorisation d'importation dans ce domaine ou pour refuser l'importation d'une antenne " Starlink " sur le territoire ; la Polynésie française ne saurait refuser à un consommateur l'importation d'un matériel satellitaire de la marque " Starlink " uniquement parce que le service d'accès à internet " Starlink " n'a pas fait l'objet d'une autorisation ; en l'espèce, il n'est pas question de l'exploitation commerciale d'un service internet, mais uniquement de l'importation d'un matériel dont l'usage, même privé, ne saurait être empêché sans texte clair et applicable ; en réalité, la Polynésie française ne dispose d'aucune base légale pour lui refuser l'entrée de son matériel sur le territoire, ce qui explique certainement pourquoi la DGEN n'a fondé son refus sur aucun texte précis ;
- en l'absence de texte lui permettant de limiter l'importation des antennes satellites, la Polynésie française a méconnu le principe de légalité et la liberté du commerce et de l'industrie, protégés notamment par l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;
- la décision attaquée est manifestement insuffisamment motivée au regard des articles LP. 18 et LP. 20 de la loi de pays n° 2020-34 du 8 octobre 2020 en ce qu'aucun motif juridique n'est avancé pour

expliquer le refus d'importation d'un matériel satellitaire à titre privé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 mars 2025, la Polynésie française conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir, à titre principal, que la requête est irrecevable en ce que le courrier en litige du 12 septembre 2024 ne présente pas de caractère décisoire et ne constitue pas un acte faisant grief et, à titre subsidiaire, que la requête n'est pas fondée.

Par un courrier du 16 juin 2025, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le tribunal est susceptible de relever d'office le moyen tiré d'une substitution de la base légale de la décision attaquée, la base légale invoquée dans le courrier du 2 mai 2024 - auquel renvoie expressément la décision en litige - étant remplacée par la combinaison des dispositions des articles LP 211 3°, 13°, 14° et 16°, D. 232-1 et D. 232-3 du code des postes et télécommunications en Polynésie française, imposant nécessairement à la Polynésie française de refuser l'importation d'un équipement terminal satellitaire de type " Starlink ".

Un mémoire a été enregistré, le 30 juin 2025, pour M. C, en réponse à ce moyen d'ordre public.

Un mémoire a été enregistré, le 7 juillet 2025, pour la Polynésie française, en réponse également au moyen d'ordre public susvisé.

Par une ordonnance du 8 avril 2025, la clôture de l'instruction a été fixée au 2 mai 2025 à 11h00 (heure locale).

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ;
- le code des postes et télécommunications en Polynésie française ;
- le code de justice administrative ;

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Graboy-Grobescio,
- les conclusions de M. Boumendjel, rapporteur public,
- les observations de Me Varrod pour M. C et celles de M. B représentant la Polynésie française.

Une note en délibéré, présentée pour la Polynésie française, a été enregistrée le 11 juillet 2025.

Considérant ce qui suit :

1. M. C a fait l'acquisition, au mois de juillet 2024, d'une antenne satellite auprès de l'entreprise " Starlink ", fournisseur d'accès à internet par connexion satellite et a adressé, le 9 juillet 2024, une demande d'autorisation administrative d'importation (AAI) auprès de l'agence nationale des fréquences (ANFR). Par une décision du 9 juillet 2024, cet organisme a rejeté sa demande au motif que la vérification de la conformité de l'interface satellitaire relevait des prérogatives du gouvernement de la Polynésie française et qu'il fallait ainsi former sa demande d'importation auprès de la direction générale de l'économie numérique (DGEN) de la Polynésie française. Par un courriel du 27 août 2024, M. C a sollicité la DGEN afin que ce service le " guide sur la marche à suivre pour obtenir " une autorisation

d'importation de son antenne " Starlink ". Par un courrier du 12 septembre 2024, dont M. C demande l'annulation, le chef de service de la DGEN a indiqué au requérant que la constellation de satellites " Starlink " ne pouvait pas être utilisée en Polynésie française dès lors que le code des postes et télécommunications l'interdisait et qu'il ne lui était donc pas possible d'utiliser les services liés à ce fournisseur d'accès.

Sur la fin de non-recevoir :

2. Il ressort des pièces du dossier que la demande de M. C, formée par courriel en date du 27 août 2024, qui a conduit au courrier en litige, a fait état d'une " autorisation de la part de la DGEN " requise par l'administration des douanes concernant son " antenne Starlink ". Cette demande sollicite également " la marche à suivre pour obtenir une telle autorisation " et mentionne la " première demande " qui avait été faite auprès de l'ANFR en vue de l'obtention d'une AAI pour un équipement radioélectrique. Dans ces conditions, le courrier litigieux du 12 septembre 2024 qui a indiqué au requérant que la constellation de satellites " Starlink " ne pouvait pas être utilisée en Polynésie française dès lors que le code des postes et télécommunications l'interdisait et qu'il ne lui était pas possible d'utiliser les services liés à ce fournisseur d'accès doit nécessairement être regardé comme un acte rejetant sa demande d'AAI pour un équipement satellitaire " Starlink ". Par suite, la fin de non-recevoir opposée en défense par la Polynésie française tenant à ce que le courrier en litige ne présente pas de caractère décisoire et ne constitue pas un acte faisant grief susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. Aux termes de l'article 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 : " Les autorités de l'Etat sont compétentes dans les seules matières suivantes : () 4° Défense ; importation, commerce et exportation de matériel militaire, d'armes et de munitions de toutes catégories ; matières premières stratégiques telles qu'elles sont définies pour l'ensemble du territoire de la République, à l'exception des hydrocarbures liquides et gazeux ; liaisons et communications gouvernementales de défense ou de sécurité en matière de postes et télécommunications ; () 6° Sécurité et ordre publics, notamment maintien de l'ordre ; prohibitions à l'importation et à l'exportation qui relèvent de l'ordre public et des engagements internationaux ratifiés par la France ; réglementation des fréquences radioélectriques ; préparation des mesures de sauvegarde, élaboration et mise en oeuvre des plans opérationnels et des moyens de secours nécessaires pour faire face aux risques majeurs et aux catastrophes ; coordination et réquisition des moyens concourant à la sécurité civile ; () ". L'article 91 de cette loi organique dispose que : " Dans la limite des compétences de la Polynésie française, le conseil des ministres : () 5° Approuve les tarifs des taxes et redevances appliquées en matière de postes et télécommunications relevant de la Polynésie française ; 6° Assigne les fréquences radioélectriques relevant de la compétence de la Polynésie française ; 7° Fixe les redevances de gestion des fréquences radioélectriques relevant de la compétence de la Polynésie française ; () ".

4. Les autorités de la Polynésie française ont une compétence générale en matière de postes et télécommunications, à l'exception des liaisons et communications gouvernementales, de défense et de sécurité d'une part, de la réglementation des fréquences radioélectriques d'autre part. La compétence

générale des autorités de la Polynésie française en matière de télécommunications inclut également l'évaluation de conformité de l'ensemble des équipements terminaux de télécommunications destinés à être connectés à un réseau ouvert au public, sous réserve, pour ceux de ces équipements qui utilisent des fréquences radioélectriques, de respecter la réglementation du spectre radioélectrique édictée par l'Etat. Si l'Etat conserve le pouvoir de contrôler l'usage des fréquences et, dans l'hypothèse où des équipements terminaux fonctionneraient sur le territoire polynésien en violation de ces règles d'utilisation et mettraient en danger le respect de ses intérêts en matière de sécurité publique et de défense, de prendre les mesures nécessaires pour garantir la bonne utilisation du spectre radioélectrique, il ne saurait se reconnaître compétent pour évaluer la conformité et exercer un contrôle a priori sur ces équipements.

5. Aux termes de l'article LP. 211 du code des postes et télécommunications en Polynésie française précisant certaines définitions techniques : " 1° Télécommunication. On entend par télécommunication, toute transmission, émission ou réception de signes, de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de renseignements de toute nature par fil, optique, radioélectricité ou autres systèmes électromagnétiques. 2° Réseau de télécommunication. On entend par réseau de télécommunication, toute installation ou tout ensemble d'installations assurant soit la transmission, soit la transmission et l'acheminement de signaux de télécommunication ainsi que l'échange des informations de commande et de gestion qui y est associé, entre les points de terminaison de ce réseau. 3° Réseau ouvert au public. On entend par réseau ouvert au public, tout réseau de télécommunication établi ou utilisé pour la fourniture au public de service de télécommunication à l'exclusion des réseaux de télécommunications extérieures propriétés d'opérateurs privés. () 13° Equipement terminal. On entend par équipement terminal, tout équipement destiné à être raccordé directement ou indirectement à un point de terminaison d'un réseau, en vue de la transmission, du traitement ou de la réception d'informations. Ne sont pas visés, les équipements permettant d'accéder à des services de communication audiovisuelle diffusés par voie hertzienne ou distribués par câbles, sauf dans les cas où ils permettent d'accéder également à des services de télécommunication. 14° Réseau, installation ou équipement radioélectrique. Un réseau, une installation ou un équipement sont qualifiés de radioélectriques, lorsqu'ils utilisent des fréquences hertziennes pour la propagation des ondes en espace libre. Au nombre des réseaux radioélectriques, figurent notamment les réseaux utilisant les capacités de satellites. () 16° Opérateur de télécommunication - Opérateur public. 1. On entend par opérateur de télécommunication, toute entreprise, établie en Polynésie française ou à l'extérieur de celle-ci, autorisée cumulativement ou alternativement en Polynésie française : - à établir et exploiter un réseau de télécommunication ouvert au public ; - à fournir au public un service de télécommunication. 2. On entend par opérateur public l'Office des postes et télécommunications, groupe public, chargé d'exécuter le service public des télécommunications. 17° Système satellitaire. On entend par système satellitaire tout ensemble de stations terriennes et spatiales utilisé pour assurer des radiocommunications spatiales et comportant un ou plusieurs satellites artificiels de la terre. () 22° Fourniture et fournisseur d'accès à internet (F.A.I.). On entend par fourniture d'accès à internet, le fait pour un organisme d'offrir à des clients d'accéder à internet. Le fournisseur

d'accès à internet est l'opérateur de télécommunications qui effectue par ses moyens techniques propres ou ceux d'un tiers, la liaison avec un point d'échanges de données d'internet. () 24° Réseau de télécommunications extérieures. On entend par réseau de télécommunications extérieures un réseau permettant l'acheminement et le transport de tous signaux de télécommunications à destination ou en provenance de la Polynésie française. ".

6. Aux termes de l'article LP. 213-7 du code précité : " Le service public des télécommunications extérieures de la Polynésie française comprend l'acheminement et le transport de tous signaux de télécommunications à destination ou en provenance de la Polynésie française pour permettre la fourniture au public de services de télécommunications en Polynésie française. / L'opérateur public assure l'exécution du service public des télécommunications extérieures de la Polynésie française au travers de son réseau public. / Il est autorisé à confier l'exécution de tout ou partie de ce service public à des tiers. / Un cahier des charges approuvé par arrêté pris en conseil des ministres détermine les conditions d'exécution de ce service public. ".

7. L'article D. 232-1 du même code dispose que " Tout équipement terminal destiné à être connecté à un réseau ouvert au public, tout équipement radioélectrique mentionné au 14° de l'article D. 211 utilisé dans les réseaux de télécommunications, peut être importé, faire l'objet d'une publicité et être mis sur le marché, s'il justifie sa conformité aux exigences essentielles. / Les équipements terminaux utilisant des fréquences radioélectriques et connectés à un réseau ouvert au public de service de télécommunication mobile ne peuvent être commercialisés sans un accessoire permettant de limiter l'exposition de la tête aux émissions radioélectriques lors des communications. ". Aux termes de l'article D. 232-2 de ce code : " Les conditions auxquelles est soumise l'importation pour l'installation en Polynésie française, de terminaux de télécommunications destinés à être connectés, directement ou indirectement, à un point de terminaison du réseau de télécommunication ouvert au public, en vue de la transmission, du traitement ou de la réception d'informations, et les équipements radioélectriques utilisés dans les réseaux de télécommunications, sont définies par les dispositions suivantes. ". L'article D. 232-3 du code précité précise que " Peuvent être importés librement, sans autorisation, en Polynésie française, les terminaux de télécommunication qui justifient à tout moment de la conformité définie à l'article D. 232-1. / L'importateur devra être en mesure de fournir, à toute demande ou réquisition des autorités de contrôle ou de l'autorité en charge des télécommunications, une justification de conformité du matériel importé. / L'importation des équipements terminaux mobiles destinés à être connectés à un réseau de service de télécommunication mobile ouvert au public n'est pas soumise à la production d'une autorisation. / Les équipements terminaux de télécommunication non conformes à l'article D. 232-1, dont l'importation est envisagée en vue de leur expérimentation par un opérateur exploitant un réseau ouvert au public, font l'objet d'une autorisation dérogatoire d'importation délivrée par le service en charge des télécommunications, et doit être jointe à l'appui de la déclaration d'importation. / Au terme des tests, le maintien définitif de tels équipements est assujéti à la justification de leur conformité. ".

8. En l'espèce, la décision attaquée se borne, d'une part, à renvoyer au " code des postes et

télécommunications " sans préciser ses dispositions applicables et, d'autre part, à constater que le réseau " Starlink ", en tant que fournisseur d'accès à internet, n'est pas autorisé en Polynésie française. Il ressort toutefois des pièces du dossier que l'antenne " Starlink " en litige est un équipement radioélectrique utilisé dans les réseaux de télécommunication au sens et pour l'application de l'article D. 232-1 du code des postes et télécommunications en Polynésie française et dont il n'est pas sérieusement contesté qu'il justifie de sa conformité aux " exigences essentielles " en application de l'article LP. 211 du même code, s'agissant en particulier de la santé et la sécurité des personnes et de la compatibilité électromagnétique de ce type d'équipement. Dès lors, ce matériel en ce qu'il justifie de la conformité définie à l'article D. 232-1 du code précité, peut être importé librement en Polynésie française sans autorisation en application de l'article D. 232-3 du même code. S'il est contant, d'une part, au regard de l'article LP. 213-7 du code précité, que les opérateurs alternatifs à l'OPT ne peuvent pas recourir directement à l'offre satellitaire qui est nécessaire pour compléter la couverture du territoire en accès à Internet sans contractualiser préalablement avec l'OPT, qui assure l'exécution du service public des télécommunications extérieures de la Polynésie française au travers de son réseau public, et que les opérateurs satellitaires directs ne peuvent ainsi passer contrat directement avec des habitants de la Polynésie française, et, d'autre part, que l'opérateur satellitaire " Starlink " ne dispose à ce jour d'aucune autorisation d'exploitation ou d'établissement de réseau en Polynésie française ni des accords requis pour fournir des services de communication en Polynésie française, ces éléments, tirés de l'application du code des postes et télécommunications en Polynésie française, ne portent que sur la finalité et la mise en service de l'équipement en litige par connexion et non sur sa simple importation en Polynésie française indépendamment de toute utilisation, laquelle est au demeurant impossible en l'état du droit ainsi qu'il a été dit. En conséquence, le moyen tiré du défaut de base légale invoqué par M. C entachant le refus d'autorisation d'importation de l'antenne satellite " Starlink " en Polynésie française doit être retenu, ce qui est de nature à entraîner l'annulation de la décision en litige.

9. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête, M. C est fondé à demander l'annulation de la décision qu'il conteste.

Sur les frais liés au litige :

10. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la Polynésie française la somme de 150 000 F CFP à verser à M. C au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : La décision du 12 septembre 2024 par laquelle le chef de service de la direction générale de l'économie numérique (DGEN) a rejeté la demande d'autorisation d'importation d'une antenne " Starlink " formée par M. C, est annulée.

Article 2 : La Polynésie française versera à M. C la somme de 150 000 F CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. A C et à la Polynésie française.

Copie en sera adressée au haut-commissaire de la République en Polynésie française.

Délibéré après l'audience du 8 juillet 2025, à laquelle siégeaient :

M. Devillers, président,

Mme Busidan, première conseillère,

M. Graboy-Grobescio, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 juillet 2025.

Le rapporteur,

A. Graboy-Grobescio

Le président,

P. Devillers La greffière,

D. Oliva-Germain

La République mande et ordonne au haut-commissaire de la République en Polynésie française en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition,

Un greffier,