

CONSEIL D'ETAT

SECTION DU CONTENTIEUX

REQUETE

POUR :

Le syndicat CFE-CGC Télécom, organisation syndicale représentative des cadres du secteur des télécommunications, dont le siège est situé 59-63, rue du Rocher, 75008 Paris, représenté par Madame la Présidente Laurence Dalbousière,

Ayant pour avocat :

Maître Anne-Laure-Hélène des Ylouses
Et Maître Emmanuel Paillard
Avocats au Barreau de Paris
Cabinet FIELDFISHER France LLP
48, rue Cambon – 75001 PARIS
Tél. : 01.70.37.81.33
alhdesyloses@fieldfisher.com

CONTRE :

1. La décision implicite par laquelle l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) a refusé de retirer, à la demande du syndicat CFE-CGC Télécom la décision n°2025-1347 de l'ARCEP en date du 16 juillet 2025 attribuant une autorisation d'utilisation de fréquences radioélectriques à la société Amazon Kuiper Services Europe SARL pour établir et exploiter un réseau ouvert au public du service fixe par satellite afin de fournir des services de communications par satellite en France métropolitaine ;
2. La décision n°2025-1347 de l'ARCEP en date du 16 juillet 2025 attribuant une autorisation d'utilisation de fréquences radioélectriques à la société Amazon Kuiper Services Europe SARL pour établir et exploiter un réseau ouvert au public du service fixe par satellite afin de fournir des services de communications par satellite en France métropolitaine.

Le syndicat exposant a l'honneur de déférer ladite décision à la censure du Conseil d'État en tous les chefs qui lui font grief.

* * *

I. FAITS

- I.1 Le marché des télécommunications en France est régulé (par l'ARCEP notamment) et structuré autour de quatre opérateurs terrestres qui ont des obligations d'investissement et de couverture géographique. Ces opérateurs sont par ailleurs soumis à un régime fiscal spécifique, l'IFER (imposition forfaitaire des entreprises en réseau).
- I.2 Profitant du flou créé par le développement de la connectivité satellitaire, certains opérateurs satellitaires étrangers proposent des offres directes aux particuliers et court-circuitent les opérateurs terrestres nationaux en s'affranchissant des règles et en n'étant pas soumis aux mêmes obligations.
- I.3 Leur modèle fragilise la chaîne de valeur locale et menace la maîtrise française de la connectivité.
- I.4 Les mégaconstellations privées – Starlink (SpaceX) et désormais Kuiper (Amazon) – tentent d'imposer leur rythme au régulateur, et leur développement hors de tout cadre en France fait peser un risque inédit de dépendance technologique et de perte de contrôle sur les données.

- I.5** A ce jour, l'ARCEP, pourtant garante des équilibres concurrentiels et de la sécurité des réseaux, n'a formulé aucune doctrine claire sur la souveraineté des communications satellitaires ni sur l'intégration de ces technologies dans la continuité du réseau national.
- I.6** Pourtant si Amazon et Starlink positionnaient la « charge utile » de leurs satellites sur des points hauts (les toits par exemple), ils pourraient créer l'équivalent d'un réseau mobile qui entrerait frontalement en concurrence avec ceux des opérateurs nationaux. Cette situation n'est pas propre à la France, puisque l'Afrique de l'Ouest subit la même offensive américaine.
- I.7** La menace est donc réelle puisque si Starlink (qui possède depuis le 6 novembre 2025 des fréquences dans les blocs AH - AWS-H Block 1915-1920 MHz / 1995-2000 MHz bands, AT - AWS-3 1695-1710 MHz; 1755-1780 / 2155-2180 MHz bands et AD - AWS-4 2000-2020 MHz / 2180-2200 MHz bands, achetées auprès de Echostar) compte aujourd'hui quelques dizaines de milliers d'abonnés en France, sa volonté est bien de créer une offre alternative, tout comme Amazon Kuiper. La capacité de ces acteurs à suspendre unilatéralement un service – comme Starlink l'a fait en Ukraine – devrait interroger les pouvoirs publics sur les risques de dépendance tant elle démontre le pouvoir géopolitique d'un acteur privé sur la souveraineté numérique d'un État. Face à cela, des solutions existent s'il y a une volonté politique. Orange, qui a investi dans une approche hybride (fibre, mobile, satellite) et soutient le partenariat Eutelsat-OneWeb, doit ainsi prendre place en première ligne pour défendre une alternative européenne crédible.
- I.8** Le satellite n'est plus un simple relais technique : c'est un outil de souveraineté. Laisser aux géants américains la maîtrise de l'espace, c'est accepter que la connectivité, les données et les communications puissent être coupées, surveillées ou marchandées. La France dispose pourtant d'un écosystème solide — Eutelsat, OneWeb, Thales, Orange — pour bâtir une alternative crédible.
- I.9** C'est dans ce contexte que, par la décision n°2025-1347 en date du 16 juillet 2025, l'ARCEP a assigné à la société Amazon Kuiper Services Europe SARL les fréquences radioélectriques des bandes 28,5-28,9485 GHz (Terre vers espace), 17,7-18,6 GHz et

18,8-19,3 GHz (espace vers Terre), pour l'exploitation d'un réseau de service fixe par satellite (FSS) en France métropolitaine (ci-après la « Décision »-**production n° 1**).

- I.10 Cette Décision, rendue publique le 21 juillet 2025, soulève de nombreuses irrégularités tant sur le plan de la légalité externe que sur celui de la légalité interne.
- I.11 En conséquence, le syndicat CFE-CGC Télécom a, par courrier recommandé en date du 15 septembre 2025 adressé à l'ARCEP, sollicité le retrait de ladite Décision (**production n° 2**).
- I.12 Le 6 octobre 2025, le greffe de l'ARCEP a accusé réception de ce courrier enregistré le 22 septembre 2025 (**production n° 3**).
- I.13 En l'absence de réponse de l'ARCEP, une décision implicite de rejet de la demande de retrait formée par le syndicat exposant est née le 22 novembre 2025.

C'est la décision dont le syndicat exposant demande l'annulation et par voie de conséquence il demande également l'annulation de la Décision.

II. DISCUSSION

Le syndicat requérant défère à la censure du Conseil d'Etat la Décision susvisée en tous les chefs qui lui font grief et notamment pour les motifs de fait et de droit ci-après exposés.

Le syndicat CFE-CGC conteste la Décision notamment pour absence d'analyse de marché, défaut de mise en concurrence et consultation publique insuffisante, en violation des principes de transparence et de régulation. Il dénonce également des atteintes à l'emploi, à la sécurité publique, à la concurrence loyale et à l'environnement, non prises en compte dans l'autorisation accordée à Kuiper.

Le silence gardé par l'ARCEP sur ces éléments équivaut à leur rejet.

1.1 *Sur la légalité externe*

- 1.1.1 Il ressort de l'article L. 42-1 du Code des postes et des communications électroniques (CPCE) que l'ARCEP attribue les autorisations d'utilisation des fréquences radioélectriques dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires en tenant compte des objectifs mentionnés à l'article L. 32-1, notamment des besoins d'aménagement du territoire et de l'objectif de protection de l'environnement.

Cette obligation a été méconnue à plusieurs égards dans le cadre de la Décision.

- 1.1.2 En premier lieu, l'ARCEP n'a pas procédé à une analyse de marché préalable ni sollicité l'avis de l'Autorité de la concurrence, en méconnaissance des articles L. 37-1 et L. 37-2 du CPCE. Cette carence est d'autant plus significative que les services FSS autorisés sont à la fois innovants, en pleine expansion, et non régulés. Le développement rapide de ces services, leur impact sur les opérateurs terrestres et les enjeux concurrentiels qu'ils soulèvent auraient dû conduire l'ARCEP à une évaluation approfondie du marché concerné.

La Décision s'inscrit dans un contexte dans lequel un certain nombre de fréquences ont déjà été assignées par l'ARCEP à des opérateurs pour la fourniture de services fixe

par satellite (FSS), comme Starlink aux termes de sa décision n°2024-2687 du 19 décembre 2023 ou à OneWeb aux termes de sa décision n°2024-0525 du 5 mars 2024.

Le BEREC s'est d'ailleurs inquiété du manque de régulation de ce secteur naissant et des questions que celui-ci pose dans divers domaines, notamment en matière d'empreinte carbone ou de cybersécurité [Summary report: BEREC *External Workshop about the Usage of Satellite Technologies in Mobile Communications*, 22 May 2024].

L'ARCEP, comme l'Autorité de la concurrence, ont reconnu la spécificité de ces services par rapport au cuivre ou à la fibre. L'Autorité de la concurrence a relevé dans son avis sur le septième cycle d'analyse des marchés de gros du haut et du très haut débit fixes que « *plusieurs opérateurs ont souligné que l'utilisation de ces solutions de substitution pouvait s'avérer limitée (ne permet pas de répondre à l'ensemble des usages, problèmes de dimensionnement des réseaux 4G dans la perspective d'une utilisation trop importante, le recours aux solutions satellitaires est limité en zone très urbaine, notamment du fait de règles d'urbanisme liées à la pose de paraboles, etc.), en particulier pour répondre aux besoins de la clientèle entreprise* » [ADLC, avis n° 23-A-14 du 5 octobre 2023 relatif à une demande d'avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse portant sur le septième cycle d'analyse des marchés de gros du haut et du très haut débit fixes, point 217].

Étant donné la spécificité des services FSS par rapport au cuivre ou à la fibre, l'ARCEP aurait dû procéder à une analyse de marché, interroger toutes les catégories d'acteurs impactés (dont les opérateurs de réseaux terrestres) et solliciter également l'Autorité de la concurrence avant d'assigner des autorisations d'occupation du domaine public hertzien.

- 1.1.3 En deuxième lieu, la consultation publique organisée du 12 décembre 2024 au 23 janvier 2025 n'a pas permis une participation effective des acteurs concernés. Seuls des opérateurs satellitaires ont été consultés, à l'exclusion des opérateurs de réseaux terrestres, pourtant directement impactés par la décision. L'ARCEP aurait dû les interroger individuellement, conformément aux exigences de transparence et de

participation posées par l'article L. 32-1 V du CPCE. Cette consultation, de pure forme, ne saurait être regardée comme satisfaisante.

À cet égard, il convient de rappeler que le Conseil d'État a annulé dans un arrêt du 5 avril 2022 la décision de l'ARCEP n°2021-0116 au motif que celle-ci n'avait pas été précédée d'une consultation publique, alors même que cette décision 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* » au sens de l'article L. 32-1 V du CPCE.

1.1.4 Enfin, l'ARCEP n'a pas évalué la rareté des fréquences assignées, ce qui aurait dû conduire à une procédure de mise en concurrence. En l'absence d'une telle procédure, la décision méconnaît les principes d'objectivité, de transparence et de non-discrimination qui gouvernent l'attribution des ressources du domaine public hertzien.

1.1.5 La presse s'est émue de cette assignation de fréquences à Kuiper par la Décision comme Le Figaro [Le Figaro, article du 2 octobre 2025, *Internet par satellite : un syndicat des télécoms veut stopper le lancement de Kuiper (Amazon) en France*] ou Les Echos [Les Echos, article du 6 novembre 2025, *Elon Musk et les 7.000 comètes qui frôleront la terre (et pourquoi les opérateurs télécoms devraient avoir peur de Starlink)*].

1.2 Sur la légalité interne

1.2.1 En adoptant la Décision, l'ARCEP a méconnu plusieurs des objectifs et motifs de refus mentionnés à aux articles L. 32-1 II et L. 42-1 I du CPCE.

1.2.2 Premièrement, la Décision méconnaît l'objectif de développement de l'emploi prévu à l'article L. 32-1 II 2° du CPCE, lequel constitue une obligation de source constitutionnelle puisque l'alinéa 5 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, qui fait partie du bloc de constitutionnalité, dispose que « *Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* ».

Il résulte de ces dispositions que l'ARCEP se devait de fixer dans la Décision des obligations en faveur de l'emploi, en contrepartie de l'utilisation des Fréquences. Et ce d'autant plus que les fréquences hertziennes relèvent du domaine public de l'Etat et que les titulaires d'autorisations d'utilisation exploitent donc des ressources du patrimoine national.

Cela est d'autant plus dommageable dans le cadre de la Décision que Kuiper ne favorise le développement d'aucun emploi en France puisque la coordination technique est localisée à Francfort en Allemagne et ses services commerciaux sont en Irlande.

Cette circonstance crée une pression forte sur les autres opérateurs qui ont des milliers d'emplois en France et qui sont tenus à des obligations (accès aux infrastructures, non-discrimination, transparence, couverture) auxquelles ne sont pas soumises les opérateurs satellitaires (*cf. infra*).

À cet égard, le syndicat exposant relève que les chiffres communiqués par Kuiper dans l'étude qu'elle a commandée à Oxford Economics pour des motifs de communication, portent essentiellement sur l'activité d'ArianeGroup et exclusivement sur celle de lancement de satellites. Ces chiffres ne sont en outre étayés par aucune donnée extérieure et ne prennent *a fortiori* pas en compte les destructions d'emplois induites par la Décision, alors que la commercialisation des services de Kuiper en France exercera une pression concurrentielle forte sur ceux des opérateurs de réseaux terrestres existants.

Au surplus, la CFE-CGC souligne que Kuiper n'a pas signé la Convention collective nationale des télécommunications.

- 1.2.3 Deuxièmement, la Décision est contraire à la sauvegarde de l'ordre public et de la sécurité publique (article L. 42-1 I 1° du CPCE) et n'envisage aucunement l'objectif de protection des données à caractère personnel (article L. 32-1 II 6° du CPCE).

Pourtant, des impératifs de sécurité intérieure nécessitent une surveillance des matériels, données et exploitations qui en sont faites, s'agissant particulièrement d'opérateurs non-européens, ce qui est totalement éludé par la Décision.

De même, la Décision reste silencieuse sur la question des communications d'urgence comme celle d'acheminer gratuitement les appels d'urgence ou la transmission des données de localisation de l'appelant. La Décision aurait donc dû *a minima* préciser les obligations auxquelles sera tenue Kuiper et non se contenter de mentionner qu'elle est « *tenue de respecter les obligations liées à l'exercice d'une activité d'opérateur définies à l'article L. 33-1 du CPCE* », d'autant que Kuiper (pas plus que Starlink) ne propose à ce jour en France un service intégré pour les appels d'urgence comparable aux opérateurs mobiles.

En particulier, si la loi du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement a entendu étendre les possibilités d'interceptions de sécurité au secteur satellitaire, la Décision ne comporte aucune précision sur le fait que Kuiper respecterait les obligations que la loi lui impose à ce titre [Notamment celles découlant des articles D. 98-7 du CPCE et des articles L. 851-1 à L. 851-4 et L. 871-6 à L. 871-7 du Code de la sécurité intérieure].

La localisation des services de Kuiper à l'étranger pose un problème pour les interceptions judiciaires de communication qui sont beaucoup plus longues à obtenir. L'allongement de ce délai peut avoir des conséquences dramatiques dans certaines situations et nuisent au bon déroulement des enquêtes.

- 1.2.4 Troisièmement, la Décision ne permet pas l'exercice au bénéfice des utilisateurs d'une concurrence effective et loyale (article L. 42-1 I 1° bis du CPCE).

Si les satellites en orbite basse permettent de proposer une connexion internet à haut débit à des utilisateurs non reliés à la fibre ou disposant d'un réseau de mauvaise qualité, ils constituent une alternative concurrentielle sérieuse aux réseaux terrestres.

Cependant, les opérateurs satellitaires ne supportent pas les mêmes contraintes que les opérateurs de réseaux terrestres. En particulier, les opérateurs satellitaires ne sont pas tenus par de quelconques obligations d'accès à l'infrastructure, de non-discrimination ou de transparence, de participation au service universel ou de couverture territoriale. Les opérateurs de réseaux terrestres sont aussi soumis à un régime fiscal spécifique, l'IFER (imposition forfaitaire des entreprises en réseau), contrainte que ne supportent pas les opérateurs satellitaires. Le prix des offres

satellites sont également susceptibles d'échapper à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) si elles sont commercialisées via une plateforme basée dans un autre Etat européen comme l'Irlande, ce qui leur permet de proposer des prix particulièrement attractifs (ZDNET, article du 18 novembre 2025, *Internet par satellite : Amazon en approche, Starlink casse les prix en France*).

Il est donc nécessaire que ces obligations réglementaires et fiscales (TVA, IS, IFER, CVAE...) soient alignées et que les licences satellitaires obéissent à des exigences de souveraineté et aux mêmes règles que celles auxquelles sont soumises les opérateurs terrestres.

Par ailleurs, les opérateurs satellitaires n'ont pas payé les fréquences contrairement aux opérateurs mobiles grand public.

En outre, comme l'a notamment relevé la presse économique [Les Echos, article du 6 novembre 2025, *Elon Musk et les 7.000 comètes qui frôleront la terre (et pourquoi les opérateurs télécoms devraient avoir peur de Starlink)*], contrairement aux opérateurs de réseaux terrestres nationaux, les opérateurs satellitaires, comme Amazon Kuiper ou Starlink, peuvent rentabiliser leurs satellites à l'échelle de plusieurs pays, ce qui leur donne un avantage concurrentiel fondamental.

Enfin, la proximité des bandes de fréquences assignées par la Décision et celles des opérateurs mobiles aurait dû être envisagée à l'aune de la 6G : le déficit technique des bandes de fréquences assignées par la Décision pour rendre certains services est de moins en moins problématique notamment du fait des progrès technologiques des appareils de réception les rendant plus performants mais également plus économes en énergie pour capter des fréquences moins accessibles comme celles attribuées à Kuiper.

A cet égard, la Release 18 de l'organisme international de normalisation 3GPP (*Third Generation Partnership Project*) met en évidence l'importance stratégique des fréquences pour l'évolution des réseaux terrestres vers le 5G-Advanced et démontre en quoi la priorité doit être donnée aux réseaux terrestres pour l'accès aux fréquences, afin de maximiser l'impact économique et technologique des investissements dans le 5G-Advanced.

De manière générale, les satellites sont appelés à devenir de plus en plus compétitifs par rapport aux réseaux terrestres pour la fourniture de services de communications électroniques. Cette évolution s'explique par plusieurs facteurs : la baisse des coûts de lancement et de fabrication des satellites, l'essor des constellations en orbite basse (LEO) offrant des débits élevés et une latence réduite, ainsi que la capacité des systèmes satellitaires à couvrir des zones isolées ou mal desservies par les infrastructures terrestres. À mesure que les technologies progressent et que les opérateurs investissent dans des solutions hybrides, la frontière entre connectivité terrestre et spatiale s'estompe, ouvrant la voie à une concurrence accrue et à une complémentarité stratégique entre ces deux modes de communication.

- 1.2.5 Quatrièmement, la Décision n'est pas conforme à l'objectif d'un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé (article L. 32-1 II 8° du CPCE) en ce qu'elle ne prévoit aucune condition relative à cet objectif pourtant majeur.

Il convient à cet égard de noter que les solutions satellitaires sont notablement plus énergivores que les solutions mobiles classiques, elles-mêmes déjà plus énergivores que les solutions de fibre optique.

En particulier, l'envoi de ces constellations satellitaires et la faible durée de vie des satellites en orbite basse ont indéniablement un impact environnemental qui n'a nullement été envisagé par l'ARCEP dans la Décision.

L'accroissement du nombre de satellites en orbite basse génère une concentration préoccupante qui pose la question de la régulation de cet espace et celle du traitement des déchets qui sont un facteur de collisions.

Le silence gardé par l'ARCEP dans la Décision sur cet enjeu est d'autant plus surprenant qu'elle a elle-même organisé un événement sur ce thème à la Cité des Sciences et de l'Industrie, le 20 novembre 2023, en collaboration avec l'ADEME et le CNES.

PAR CES MOTIFS,

Et tous autres à produire, déduire ou suppléer d'office s'il échet, l'exposante conclut à ce qu'il plaise au Conseil d'Etat de :

- **ANNULER** la décision de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) rejetant implicitement la demande du syndicat CFE-CGC Télécom de retirer la décision n°2025-1347 de l'ARCEP en date du 16 juillet 2025 attribuant une autorisation d'utilisation de fréquences radioélectriques à la société Amazon Kuiper Services Europe SARL pour établir et exploiter un réseau ouvert au public du service fixe par satellite afin de fournir des services de communications par satellite en France métropolitaine.

En conséquence

- **ANNULER**, la décision n°2025-1347 de l'ARCEP en date du 16 juillet 2025 attribuant une autorisation d'utilisation de fréquences radioélectriques à la société Amazon Kuiper Services Europe SARL pour établir et exploiter un réseau ouvert au public du service fixe par satellite afin de fournir des services de communications par satellite en France métropolitaine, dans un délai de 1 mois à compter de la notification de la décision à intervenir ;
- **METTRE A LA CHARGE** de l'Etat la somme de 5 000 euros chacune au titre des frais irrépétibles exposés par elles en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Fait à Paris, le 24 novembre 2025

Anne-Laure-Hélène des Ylouses
Emmanuel Paillard
Avocats au Barreau de PARIS