

# “ LE CADRE LEGAL D’INTERVENTION DES COLLECTIVITES EN MATIERE DE N.T.I.C. ”

Pierre Hérisson

► **To cite this version:**

Pierre Hérisson. “ LE CADRE LEGAL D’INTERVENTION DES COLLECTIVITES EN MATIERE DE N.T.I.C. ”. 2002. <sic\_00000871>

**HAL Id: sic\_00000871**

**[https://archivesic.ccsd.cnrs.fr/sic\\_00000871](https://archivesic.ccsd.cnrs.fr/sic_00000871)**

Submitted on 28 Dec 2003

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**1<sup>ERES</sup> RENCONTRES INTERNATIONALES T I C –  
TIC ET TERRITOIRE : QUELS DEVELOPPEMENTS ? –  
10 & 11 MAI 2002  
Saint-Raphaël, Var, France**

VENDREDI 10 MAI 2002 – 16 H 00 – TABLE RONDE

**« LE CADRE LEGAL D'INTERVENTION DES COLLECTIVITES EN MATIERE DE  
N.T.I.C. »**

**M. Pierre HERISSON**  
Sénateur de la Haute-Savoie,

Vice-Président de la Commission des Affaires Economiques et du Plan,  
Vice-Président de l'Association des Maires et des Présidents des Communautés de France,  
Vice-Président de la Commission Supérieure du Service Public des Postes et  
Télécommunications

Je ne puis ouvrir cette table ronde sans rappeler que j'y participe à divers titres qui me placent tantôt du côté des utilisateurs du droit comme maire et vice-président de l'A.M.F., tantôt du côté législateur, comme sénateur, président du groupe d'études sur La Poste et les Télécommunications et vice-président de la commission supérieure du service public des postes et télécommunications.

Je laisserai aux spécialistes du droit représentés ici les analyses de contenus. Je voudrais seulement tirer de mon expérience quelques constatations, à une période charnière où certains textes attendus vont probablement repartir dans une procédure de préparation. Ceci devrait valoriser les réflexions issues de ce colloque.

Les débats précédents ont rappelé qu'il existe 2 grands types d'interventions des collectivités dans les TIC :

- Dans le premier sujet, il s'agit du cas où les collectivités se lancent dans la construction de réseaux indépendants pour elles-mêmes ou pour un GFU (groupe fermé d'utilisateurs) dont elles font partie par communauté d'intérêt.
- Le second type d'intervention est celui des collectivités qui veulent aider entreprises et usagers résidentiels à avoir accès à des services nouveaux comme, par exemple, le haut débit ou la téléphonie mobile, et cela, sans attendre une initiative privée qui tarde à se manifester.

L'intervention n'est libre que dans le premier cas. Mais il y a déjà eu des litiges avec France Télécom. Ils ont surgi quand des collectivités ont décidé d'étendre leur réseau indépendant à leurs zones d'activités économiques. Ce qui a alimenté des polémiques sur les interprétations et les améliorations nécessaires de la loi.

Je présenterai les éléments du cadre légal en deux lots. Vous pourrez ensuite me reprocher, M. l'avocat, d'avoir débordé très largement de mon sujet ; mais la réalité quotidienne de l'élu local, c'est l'affrontement d'une multitude de textes et d'intervenants.

Voici donc le 1<sup>er</sup> groupe : celui des textes de loi

Les activités des collectivités territoriales sont encadrées par le droit des télécoms, le droit des collectivités territoriales et le droit de la concurrence. Mais souvenons-nous que le droit n'a jamais résolu les problèmes techniques, ni suffit à attirer les investisseurs. Il ne protège pas la collectivité des risques économiques.

Parmi les principaux textes de loi, il faut citer la loi de réglementation de 1996 modifiant le code des télécommunications et ses décrets d'application.

Son article L 32.1 indique que les activités de télécommunications s'exercent librement dans le respect des autorisations délivrées.

Je ne peux m'empêcher de saluer la publication au J.O. du 05 Mai 2002 du décret pris en application du 12° de cet article L 32 et relatif aux valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques émis par les équipements utilisés dans les réseaux de télécommunications ou par les installations radio-électriques.

Ce décret transpose les recommandations sanitaires et les normes de précaution de l'union européenne. Je voyais, non sans inquiétude, se multiplier ces derniers temps, la publication d'arrêtés municipaux restreignant l'implantation d'antennes relais, en vertu du principe de précaution pour préserver la santé des administrés de la commune. La parution du décret devrait rassurer totalement les élus et les populations.

On trouve aussi, dans le code des postes et télécommunications, les articles L 45.1 à L 48 précisés aux articles R 20-45 à R 20-62 qui définissent les droits de passage sur le domaine public accordés aux opérateurs. Ils sont largement dérogoratoires au droit commun. Sans doute, faudra-t-il revoir les principes de fixation des redevances d'occupation du domaine routier dans le cadre de la révision de la L.R.T.

L'article de base pour l'activité des collectivités est l'article L 1511-6 du CGCT, qui a été créé par la LOADT de 1999 et modifié par l'article 19 de la loi DDOSEC (Diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel) du 17 juillet 2001. Il manque un décret d'application. On en reparlera.

Il faut replacer cet article de la réglementation communautaire posant les conditions d'accès au partage des fonds structurels européens et limitant le recours aux aides publiques susceptibles de créer des distorsions de concurrence. Le point 3 du nouvel article 87 du Traité instituant la Communauté européenne dispose que « peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun, les aides destinées à faciliter le développement de certains activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun » c'est-à-dire que sont incompatibles les aides accordées par les Etats et au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».

A. A côté de cet ensemble fondamental, on trouve un certain nombre de textes et de déclarations souvent évoqués, mais dont la stabilité et la force juridique sont loin d'être comparables.

Parmi les plus références, vous pourriez citer, j'en suis sûr :

- Les contrats de plan Etat-Région présentés comme sources de financement, mais qui ont été élaborés alors que les grands projets nationaux dans le domaine des NTIC n'étaient pas connus.
- Ils seront présentés au CIADT de Limoges (Comité interministériel d'aménagement du territoire du 09 juillet 2001), traitant de la couverture du territoire par les mobiles et le haut débit. Les grandes lignes sont restées mais les pistes à suivre ont un peu changé : une mise à jour a eu lieu le 20 décembre 2001.
- Le rapport du CSTI (Conseil stratégique des technologies de l'information) au Premier Ministre, en fin d'année 2001 a demandé plus de lignes directrices nationales. J'en évoquerai deux :
  - 1) Il faut faire aux collectivités des propositions de montage des partenariats, par exemple là où les collectivités cherchent à compléter le maillage du réseau optique existant (principalement de France Télécom). Il faut que la collectivité puisse mettre le réseau de collecte à la disposition des opérateurs concurrents pour éviter la création d'un monopole sur une partie de réseau financée par la puissance publique. L'opérateur devrait être obligé de permettre l'usage de ses capacités par des opérateurs tiers à des conditions acceptables.
  - 2) Autre extrait du rapport du CSTI : il s'interroge sur l'interdiction faite aux collectivités locales, par l'article L 1511-6, d'adopter le statut d'opérateur dans les cas où celles-ci investiraient dans des réseaux complets, là où l'initiative privée refuserait de venir, même attirée par des aides. Remarquons que c'est une nouvelle exception française si l'on considère la position adoptée par la majorité des Etats membres de l'Union européenne. Je crois que cette idée fait son chemin. C'est en tout cas un vrai problème.
- Les modalités de financement des stratégies du CIADT ont été modifiées après la révisions des sommes dues au titre de l'attribution des licences UMTS. Les deux opérateurs mobiles retenus ont pu dégager de nouvelles ressources qui ont réduit les participations publiques. Mais l'itinérance a été abandonnée car elle ne pouvait être imposée.

De plus, le gouvernement avait déclaré qu'il proposerait aux collectivités, avant la fin avril, un schéma définitif d'extension de la couverture mobile ; et tous les éléments permettant la signature des conventions Etat-collectivités-opérateurs à la fin juin. Il me semble qu'il y ait un certain retard.

- En attendant, le 06 février 2002, était publiée une notice d'information pour le déploiement de fibres optiques sur les réseaux publics d'électricité. Outre l'utilisation des pylônes pour placer les antennes, les collectivités peuvent discuter AVEC RTE qui n'est ni opérateur en télécommunications, ni gestionnaire d'infrastructures, en vue de réduire le coût de construction des infrastructures pour apporter du haut débit jusqu'aux communes

de plus de 5 000 habitants. Des expérimentations sont conduites. Il faudra ensuite trouver comment desservir l'utilisateur final ! L'étude de faisabilité, pour un coût qui doit rester nul pour RTE, devrait aboutir au début 2003. Je ne vous cacherais pas un certain scepticisme !

- Le 6 février 2002 sortait aussi, pour consultation ouverte jusqu'au 06 mars, un projet de circulaire au préfets.

L'article L 1511-6, érigeant les collectivités locales en aménageurs numériques du territoire sans les autoriser à exploiter les réseaux, s'est révélé trop vague pour être appliqué. Il n'est notamment pas possible d'éviter des contentieux à propos de la frontière contestable entre réseaux indépendants et réseaux ouverts au public, entre infrastructures actives et passives, les seules ouvertes à l'intervention des collectivités.

La question de l'implication des collectivités dans les réseaux existants est d'ailleurs également posée par l'harmonisation des régimes juridiques des réseaux câblés de télédistribution et de télécommunications ouverts au public. Le projet de loi sur la société de l'information en traitait, mais il n'a pas été examiné.

On retrouve les mêmes interrogations dans la consultation que la DIGITIP – service permanent du Ministère – vient d'ouvrir jusqu'au début juillet dans le cadre de la transposition du nouveau paquet de directives « télécommunications » qui doit être transposé en droit français en juillet 2003 au plus tard.

Mais revenons au projet de circulaire ! Il est né, en réalité, de l'incapacité dans laquelle se trouvait le gouvernement de publier le décret attendu d'application de l'article L 1511-6. Il doit permettre d'identifier les zones particulièrement défavorisées où des subventions seront permises pour attirer les opérateurs. Par ailleurs on sait Bruxelles très circonspect par rapport à ce genre de décision et exigeant, dans le cas commun, que la concession des infrastructures aux opérateurs se fasse au prix du marché.

Pour permettre aux collectivités les plus engagées d'avancer sans le décret, le gouvernement avait trouvé le biais d'une circulaire et l'argument d'une large consultation publique pour lui donner du poids et de la crédibilité. C'est le contraire qui s'est produit. Elle a, contre elle, déclenché un tollé général. Elle fût assassinée en quelques phrases ; L'A.M.F., LA CSSPPT, l'A.D.F. en ont demandé et obtenu le retrait. On lui reprochait, entre autres, une rédaction favorisant la fibre optique, donc ne respectant pas la neutralité technologique de la loi.

On lui reprochait surtout d'être une circulaire, un ensemble de prescriptions générales que des chefs de services peuvent donner aux fonctionnaires placés sous leur autorité concernant l'interprétation et l'application des lois et règlements. Une circulaire n'a aucune force obligatoire pour les administrés et ne peut être opposable aux collectivités. Ce n'est pas une source de légalité, or elle allait au-delà de la volonté du législateur.

L'affaire est suspendue. Les collectivités ont besoin du décret d'application de l'article L 1511-6.

Ajoutons à cet échafaudage, la publication très tardive, au J.O. du 24 avril 2002, du décret approuvant les schémas des services collectifs en application de la LOADT du 25 juin 1999.

Quoique validés par décret, ils ne constituent qu'un outil de pilotage et un cadre de référence pour la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire. Ils ne sont que cela.

Le schéma IV, intitulé « schéma de services collectifs de l'information et de la communication » avait, lui aussi, été fortement critiqué dans sa première présentation. L'AMF et la CSSPPT avaient obtenu que soit renforcée la priorité accordée à l'achèvement rapide de la couverture mobile du territoire, c'est-à-dire la couverture des lieux de vie permanents et occasionnels ainsi que des axes de transport prioritaire.

La vision des télécoms haut débit à cinq ans est jugée un peu trop optimiste comme le développement du GPRS, de la Boucle Locale Radio, sans parler de l'UMTS et de la solution « satellites » hors de prix, pour les zones isolées ; Face à une grande complexité de la communication sur les infrastructures, on attendait une présentation simple de l'imbrication et de la complémentarité des projets, prenant en compte les évolutions technologiques annoncées. Est-ce réussi ? A vous de nous le dire.

- B. Dans une courte dernière partie, j'introduirai un autre ensemble complexe qui me semble, d'une certaine façon, appartenir au cadre légal : celui des intervenants au nom d'une mission de mise en application de toutes les dispositions que je viens d'évoquer.

Ils sont nombreux à participer à ce colloque.

Il y a l'échelon national, mais surtout les échelons déconcentrés de l'Etat : les préfets de région et leurs chargés de mission TIC, les DRIRE qui ajoutent les télécoms à leur portefeuille traditionnel, les experts de la CDC, ceux de la DATAR.

Deux instances proposent d'assurer la cohérence que j'estime aussi nécessaire. Il faudrait que des bases juridiques instituent leur mission.

- Au vu des enjeux économiques et concurrentiels des projets, l'ART doit pouvoir assurer leur suivi en s'y attachant le plus en amont possible. La spécificité du droit des télécommunications justifie cette intervention du régulateur, mais dans le respect de l'autonomie des collectivités, bien entendu.
- Il me semble nécessaire aussi de désigner un chef de file des projets au niveau départemental, avec approche interdépartementale, niveau qui me paraît le plus pertinent parce qu'il s'est toujours révélé le plus efficace sur le terrain. Les présidents des Conseils généraux revendiquent cette mission.

En conclusion, puisque souvent les réponses à de tels problèmes sont apportées par les opérateurs et les avocats,

Je les invite, s'ils le souhaitent, à réagir à ces trois propositions :

1. – assouplir encore les conditions d'intervention des collectivités territoriales. Je sais que, plus on assouplira, plus se multiplieront les initiatives et plus il conviendra
2. – d'assurer la cohérence de tous ces projets et une meilleure lisibilité du cadre des

- interventions notamment de l'article L 1511-6 ;
3. – enfin, il faut que nous trouvions des solutions juridiques et financières innovantes pour éviter que les territoires les plus pauvres soient obligés d'investir le plus.