

Dossier n° 2200097

Société SPM Telecom c/ Collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

TA de Saint-Pierre-et-Miquelon

Audience du 3 juillet 2024

Jugement du 25 juillet 2024

CONCLUSIONS

M. Frédéric LANCELOT, rapporteur public

Monsieur le Président, Madame et Monsieur les conseillers,

La société SPM Telecom est une filiale du groupe Orange. Elle propose aux résidents de Saint-Pierre-et-Miquelon des offres en matière de téléphonie fixe et mobile, et d'accès à Internet. Il s'agit de l'opérateur historique, qui a directement succédé à France Telecom sur l'archipel. Cependant, la situation monopolistique de SPM Telecom a été remise en cause par l'ouverture du marché des télécommunications à la concurrence. Ainsi, depuis 2012, un nouvel opérateur indépendant, la société Globaltel, s'est installé sur l'archipel et propose également des offres en matière de téléphonie et d'accès à Internet, à des tarifs visiblement plus compétitifs que ceux que propose la société SPM Telecom.

Cette situation ne vous est d'ailleurs pas inconnue, puisque cela fait plusieurs années que la société SPM Telecom entretient des relations assez conflictuelles avec la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, qui l'ont amenée à saisir votre tribunal à plusieurs reprises. Rappelons que le conflit trouve essentiellement son origine dans le fait qu'afin de favoriser le désenclavement de l'archipel, d'améliorer son attractivité, notamment pour les entreprises, et de renforcer les capacités d'action des services publics en ligne, notamment en ce qui concerne la mise en place, depuis le centre hospitalier François Dunan, d'un service de télé-médecine pour les habitants de Miquelon, la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon a investi, en 2016, à hauteur de 12 millions d'euros, dans le déploiement d'un câble sous-marin de 140 kilomètres, reliant Saint-Pierre-et-Miquelon au Canada, afin de permettre le déploiement de la fibre optique sur l'archipel. Il s'agit ainsi de favoriser l'accès de la population au très haut débit.

S'il est difficilement contestable qu'il s'agit d'un projet d'intérêt général, ce projet se heurte cependant à l'hostilité farouche de la société SPM Telecom, pour des raisons qui nous échappent en partie, mais qui tiennent sans doute à sa crainte de perdre des parts de marché au profit de sa concurrente. La société SPM Telecom, dont on peut saluer l'opiniâtreté, n'a donc cessé de freiner toute initiative, visant au déploiement de la fibre optique dans l'archipel et nous vous épargnerons un rappel des précédentes procédures contentieuses, qu'elle a initiées, pour en venir au litige que vous jugerez aujourd'hui.

Quel en est le contexte ? La loi du 17 septembre 2009, relative à la lutte contre la fracture numérique, applicable indifféremment en métropole comme dans toutes les collectivités d'outre-mer, a souhaité renforcer l'implication des collectivités territoriales dans ce qu'il est

convenu d'appeler l'aménagement numérique. Il s'agit ainsi d'introduire, dans les politiques d'aménagement du territoire, la nécessité d'améliorer les conditions d'accès de la population aux réseaux de télécommunications, et ce en particulier dans les territoires ruraux et isolés. En effet, si le déploiement de ces réseaux relève, en principe, de la seule initiative des opérateurs privés, et ce depuis l'ouverture totale du marché à la concurrence, force est de constater que cette marge laissée à l'initiative privée n'a pas permis d'apporter une offre d'infrastructures suffisantes sur tout le territoire, et qu'on constate, entre les territoires, de fortes disparités en matière d'accès au réseau et de performance, sans même parler des écarts vertigineux de tarifs entre la métropole et l'outre-mer. Il s'agit donc, pour les pouvoirs publics, de dépasser les stratégies des opérateurs, pour compenser, autant que faire se peut, les inégalités territoriales.

La loi du 17 septembre 2009, relative à la lutte contre la fracture numérique, a donc incité les collectivités territoriales à se doter, à l'échelle de leur territoire, d'un document dénommé schéma directeur territorial d'aménagement numérique, ou SDTAN, pour les initiés. Le contenu d'un tel document est défini à l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales. Il s'agit, premièrement, de recenser l'ensemble des réseaux de télécommunications existants sur le territoire, en identifiant les zones peu ou mal desservies et, deuxièmement, de présenter une stratégie de développement de ces réseaux, destinée à améliorer la couverture numérique du territoire.

La collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon a décidé, dès 2014, d'élaborer un SDTAN. Le processus a cependant pris beaucoup de temps et, si une première version du document a été élaborée en 2018, elle n'a cependant pas été soumise à l'approbation du conseil territorial. Le projet a finalement été modifié et, par une délibération du 14 décembre 2021, le conseil territorial a adopté, à l'unanimité, moins 2 abstentions, le SDTAN de la collectivité. Il s'agit d'un document d'une centaine de pages qui, comme le prévoit l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales, présente, premièrement, un état des lieux des réseaux de télécommunications existants, et deuxièmement, les principaux objectifs de la collectivité en matière de renforcement de ces réseaux, afin d'améliorer la couverture du territoire. Parmi ces objectifs figure notamment la volonté de renforcer les investissements permettant le déploiement de la fibre optique sur le territoire. A ce titre, le SDTAN n'exclut pas la mise en place d'un réseau d'initiative publique, sur le fondement de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire un réseau initié directement par la collectivité, pour remédier aux insuffisances de l'initiative privée.

Comme vous l'aurez sans doute déjà deviné, ce SDTAN suscite le mécontentement de la société SPM Telecom. Celle-ci entend contester, d'une part, les conditions dans lesquelles ce SDTAN a été élaboré, et reproche ainsi à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon l'opacité dont elle aurait fait preuve, en associant insuffisamment les acteurs publics et privés intéressés. D'autre part, la société SPM Telecom entend surtout reprocher à la collectivité le contenu même du SDTAN. Elle soutient que l'état des lieux des réseaux existants reposerait sur des informations et des postulats erronés, et que les performances des réseaux existants seraient sous-évaluées. La société SPM Telecom critique, ainsi, la stratégie, retenue par la collectivité, consistant à accroître ses investissements dans le déploiement de la fibre optique, et s'oppose fermement à la mise en place d'un réseau d'initiative publique, dans la mesure où la carence de l'initiative privée ne serait pas démontrée.

La société SPM Telecom vous a donc saisis d'un recours pour excès de pouvoir, dirigé contre la délibération du 14 décembre 2021, par laquelle le conseil territorial de Saint-Pierre-et-

Miquelon a approuvé le SDTAN. Elle vous demande également d'annuler toute mesure d'exécution prise sur son fondement.

Les conclusions dirigées contre ces « mesures d'exécution prises sur son fondement » ne vous retiendront pas longtemps, tant il est évident que ces conclusions sont irrecevables. En effet, la société SPM Telecom ne vous précise pas à quelles mesures d'exécution elle fait allusion, et les éventuelles décisions correspondantes ne vous ont pas été produites. D'ailleurs, dans ses dernières écritures, la société SPM Telecom vous indique renoncer à ses conclusions, qui ne résulteraient que d'une erreur de plume.

L'examen de la recevabilité des conclusions, dirigées contre la délibération du 14 décembre 2021, adoptant le SDTAN, vous prendra davantage de temps. La collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon vous oppose, en effet, une fin de non-recevoir, tirée de ce que cet acte ne fait pas grief, et est donc insusceptible de recours. Cette question de recevabilité est inédite. En effet, si, depuis leur instauration par le législateur en 2009, plus d'une centaine de SDTAN ont été adoptés sur tout le territoire français, vous êtes, à notre connaissance, le premier tribunal administratif à être saisi d'un recours pour excès de pouvoir, dirigé directement contre un tel document.

L'argumentation de la collectivité s'appuie essentiellement sur les termes mêmes de l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales, dont il ressort que les objectifs, définis par le SDTAN, n'ont qu'une valeur indicative. C'est également ce qui ressort clairement des travaux parlementaires, ayant précédé l'adoption de la loi du 17 septembre 2009, relative à la lutte contre la fracture numérique. En particulier, si l'ambition initiale du sénateur Xavier Pintat, auteur de la proposition de loi correspondante, était que les objectifs affichés par chaque STDAN présentent un caractère contraignant, afin d'obliger les collectivités territoriales à s'impliquer dans l'amélioration de l'accès aux réseaux, il n'a pas été suivi par la commission des affaires économiques du Sénat, dont la position, telle qu'elle ressort des débats, est sans ambiguïté. La commission des affaires économiques du Sénat entendait ainsi que les objectifs d'investissement et de déploiement des réseaux, définis par le SDTAN, ne présentent qu'un caractère indicatif. C'est également la position de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, dont la rapporteure a insisté sur le fait que l'adoption d'un STDAN devait demeurer facultative, et que son contenu serait dépourvu de toute force contraignante. C'est pourquoi le texte, finalement adopté, insiste sur la valeur uniquement indicative du SDTAN.

La collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon l'a d'ailleurs parfaitement compris en ce sens. Les objectifs d'investissements, affichés par le SDTAN qui vous occupe aujourd'hui, ne sont associés à aucun échéancier particulier. Plusieurs hypothèses sont d'ailleurs envisagées et, en particulier, si l'éventualité d'un réseau d'initiative publique préoccupe beaucoup la société SPM Telecom, ce n'est qu'un scénario parmi d'autres, qui n'a rien de certain au stade de l'adoption du SDTAN litigieux. La collectivité n'exclut pas non plus de maintenir le libre cours laissé à l'initiative privée.

La collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon est donc parfaitement fondée à soutenir que le SDTAN n'a aucun effet normatif ou contraignant. Ce n'est qu'un document de cadrage et de planification, qui se borne à présenter un diagnostic, et proposer plusieurs solutions. Il n'affecte en rien l'ordonnancement juridique, puisque les objectifs fixés n'ont rien d'impératif et ne sont qu'indicatifs.

La société SPM Telecom vous expose toutefois que la recevabilité des recours contre des documents de planification peut être admise, et elle vous cite notamment l'exemple des schémas de cohérence territoriale. Cette comparaison nous semble toutefois hors de propos, puisque les objectifs définis par un SCOT sont loin d'être seulement indicatifs. Au contraire, ils s'imposent notamment aux communes, lors de l'adoption de leur plan local d'urbanisme, et la méconnaissance de ces objectifs peut être sanctionnée par le juge. Les SCOT ont donc bel et bien une portée juridique, de même que d'autres schémas d'aménagement, notamment les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

A l'inverse, c'est bien parce que ses objectifs ne sont qu'indicatifs que le SDTAN ne produit aucun effet juridique. D'ailleurs, dans l'hypothèse où, pour une raison ou pour une autre, la collectivité territoriale tarderait à atteindre les objectifs de déploiement du très haut débit qu'elle s'est fixés, nous avons peu de doutes, même si la question ne s'est jamais posée en jurisprudence, que la méconnaissance de ces objectifs ne pourrait être contestée par qui que ce soit. Voyez, pour un cas assez similaire, sur le fait que la méconnaissance des plans régionaux pour la qualité de l'air ne peut être utilement invoquée, dès lors que ces documents se bornent à fixer des orientations, sans portée normative : *CE, 27 février 2006, n° 257688, Association Alcaly*.

Pour en revenir, de façon générale, à la recevabilité des recours exercés contre des documents de planification, malgré l'ouverture croissante du recours pour excès de pouvoir, la jurisprudence du Conseil d'Etat n'a, ainsi, pas été modifiée sur ce point. Si les schémas d'aménagement qui produisent des effets juridiques, tels les SCOT, peuvent être contestés, à l'inverse, un document de planification, qui se borne à fixer des orientations, à programmer des actions et projets d'aménagement, en précisant les moyens que son auteur entend y consacrer, mais n'autorise pas en lui-même la réalisation de ces opérations, n'emporte aucun effet juridique en tant que tel, et demeure insusceptible de recours pour excès de pouvoir. Voyez en ce sens, par exemple, s'agissant des projets stratégiques et opérationnels, adoptés par les établissements publics d'aménagement : *CE, 3 juin 2020, n° 423502, Collectif associatif pour des réalisations écologiques*. Il convient, en effet, de rappeler, que la réalisation des objectifs définis dans le SDTAN est conditionnée à l'adoption d'autres actes, qui, eux, seront susceptibles de recours. En particulier, les investissements envisagés ne pourront être réalisés qu'après l'inscription des crédits correspondants au budget de la collectivité. Il semble donc pour le moins prématuré d'ouvrir votre prétoire, dès l'adoption du SDTAN. Voyez, pour une logique similaire de fermeture du recours pour excès de pouvoir, lorsque l'acte attaqué ne produit aucun effet en tant que tel et que sa mise en œuvre est conditionnée à d'autres actes susceptibles de recours : *CE, 9 août 2023, n° 462777, Association Greenpeace France*.

La société SPM Telecom soutient, ensuite, que, si le SDTAN est dépourvu d'effets juridiques directs, il est toutefois susceptible de s'inscrire dans les actes de droit souple, susceptibles d'être contestés en recours pour excès de pouvoir, dans la lignée des jurisprudences : *CE Ass., 21 mars 2016, n° 390023, Société NC Numericable*, et : *CE Ass., 21 mars 2016, n° 368082, Société Fairvesta*, complétées plus récemment par : *CE Section, 12 juin 2020, n° 418142, Groupe d'information et de soutien des immigrés.e.s*. Comme vous le savez, il ressort de ces jurisprudences que le recours pour excès de pouvoir est ouvert contre les documents de portée générale, susceptibles d'avoir des effets notables, en particulier sur le plan économique, et ayant pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles il s'adresse. Si la société SPM Telecom soutient que le SDTAN est susceptible de produire de tels effets, elle ne méprend, selon nous, sur sa portée. En effet, l'adoption d'un

SDTAN n'a pas pour objet d'influer sur le comportement d'autres personnes que la collectivité qui en est l'auteur. Il ne s'agit, pour la collectivité, que de prévoir et de planifier des investissements futurs qu'elle supportera elle-même et, encore, on l'a vu, ces objectifs ne sont qu'indicatifs. Nous ne nous situons donc pas dans le cadre d'un acte de droit souple, qui vise à réguler le comportement ou la situation d'autres personnes que son auteur.

Bref, il nous semble que le recours de la société SPM Telecom n'est susceptible de s'inscrire dans aucun des cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir.

C'est pourquoi, en définitive, nous vous invitons à rejeter, pour irrecevabilité, la requête de la société SPM Telecom. Tel est le sens de nos conclusions.