

Monsieur le Président ouvre la séance à 10 heures, tous les membres étant présents. Il donne la parole à Monsieur LECOURT pour que celui-ci fasse son rapport sur la loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant dispositions diverses relatives à la communication audiovisuelle. Il précise que sous cet intitulé, il faut voir la loi que les gens de la rue connaissent sous les termes "amendement Tour Eiffel".

Monsieur LECOURT présente le rapport suivant :

Devant le flot montant des servitudes administratives que l'on peut constater ces dernières années, c'est la première fois que le Conseil constitutionnel est saisi des problèmes qu'elles peuvent poser. Ceci indique assez l'intérêt et l'importance de la décision que notre Conseil s'apprête à prendre.

En partant de la Tour Eiffel jusqu'à la plus modeste chaumière, tout citoyen en France, peut être, un jour touché par ce genre de servitude.

Pour commencer, je souhaite rappeler la genèse de l'affaire dont notre Conseil est saisi. C'est le 2 octobre 1985 que le Gouvernement a déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi qui modifiait la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et qui portait dispositions diverses relatives à la communication audiovisuelle. Le Gouvernement expliquait qu'il désirait dégager un nouvel espace de liberté où puisse se développer une nouvelle voie de communication audiovisuelle, par ondes hertziennes, à caractère privé.

Ce faisant il avait également le souci d'harmoniser entre elles les différentes contraintes et nécessités inhérentes aux différents médias de la communication.

Le texte soumis à l'approbation du Parlement s'appuie sur cinq grandes idées :

- prévoir un régime d'autorisation par la Haute Autorité de la communication de l'audiovisuelle pour les services locaux de communication par voie hertzienne ;
- conférer un monopole technique de diffusion à T.D.F ;
- assurer le pluralisme de manière souple et efficace ;
- garantir la transparence des différents services ;
- harmoniser et équilibrer les règles relatives aux différents médias de communication.

.../...

En déposant son projet de loi sur le bureau de l'Assemblée nationale, le Gouvernement a demandé que ce texte soit discuté selon la procédure d'urgence.

Le rapport a été présenté à l'Assemblée nationale par Monsieur BILLON. Une question préalable du groupe communiste a été rejetée et, en première lecture, le texte a été adopté à main levée à l'exception des parlementaires du R.P.R. et de l'U.D.F.

Le rapport du projet de loi devant le Sénat a été présenté par Monsieur PASQUA. Les sénateurs ont déposé un certain nombre d'amendements.

La commission mixte paritaire s'est réunie, après la première lecture, devant le Sénat mais n'a pu aboutir à un texte de compromis.

En deuxième lecture, devant l'Assemblée nationale, le Gouvernement a déposé un amendement qui est celui dont nous sommes saisis. Il convient de souligner que cet amendement n'a pas été examiné en commission. Les débats, une fois que l'on en a retiré les invectives et les digressions de toute sorte, n'apportent à peu près rien comme élément d'appréciation.

Une fois adopté en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, le texte a été transmis au Sénat.

Dans l'intervalle un certain nombre d'évènements politiques dont le Conseil n'a pas connaître directement et qui sont relatifs à la création d'une cinquième chaîne de télévision s'étaient déroulés.

Le débat au Sénat a pourtant plus porté sur ces évènements que sur le texte de loi proprement dit. Toutefois, les sénateurs ont proposé des amendements qui tendaient à assurer une publicité de la création de la servitude et à garantir l'indemnisation de ceux sur qui elle pèserait.

En dernière lecture devant l'Assemblée nationale, un parlementaire, Monsieur PERICARD, a repris à son compte l'amendement du Sénat, mais l'Assemblée nationale, conformément aux avis de la commission et du Gouvernement, l'a rejeté et est revenue à sa première version.

Au cours des débats, le problème de conformité à la Constitution du texte de loi n'a pas été soulevé. De fait, la loi elle-même se contente de reprendre les cinq règles que j'ai rappelées tout-à-l'heure. On y trouve un renforcement du pouvoir de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle, une modification de la composition du conseil national de la communication audiovisuelle, un renforcement du monopole de T.D.F. Le texte qui nous est soumis comporte également certaines dispositions relatives au conseil d'administration de T.D.F. et à d'autres questions dont aucune ne pose de problème particulier de constitutionnalité.

.../...

Les sénateurs, dans leur lère saisine, critiquent le fond du paragraphe II de l'article 3 de la loi.

Quelques jours plus tard, les mêmes signataires ont saisi à nouveau le Conseil constitutionnel mais en visant, cette fois-ci, la procédure suivie.

Il me semble que nous pouvons donc considérer que nous sommes en présence d'une seule saisine qui vise à la fois le fond et la forme.

En ce qui concerne la procédure, la saisine reprend un argument ancien que le Conseil connaît déjà. Il s'agit de savoir si un amendement déposé par le Gouvernement devant l'Assemblée nationale, après l'échec d'une commission mixte paritaire, a bien le caractère d'un amendement ou s'il ne constitue pas, en fait, un nouveau projet de loi.

Autrement dit, sommes-nous devant un détournement de procédure ?

On ne peut se défendre, en lisant la saisine, du sentiment d'être devant une manière d'appel de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur ce point. A l'appui de cet appel, un argument est avancé. La pratique de l'amendement, après échec de la commission mixte paritaire, a pour effet de dispenser le Gouvernement des préalables nécessaires au dépôt des projets de loi. D'autre part, cette pratique aboutit à priver les députés de leur droit d'amendement pour ne leur laisser qu'un droit de sous-amendement. Enfin, le Sénat se voit retirer le moyen de donner un avis que l'Assemblée nationale est obligée d'examiner.

Voici donc résumés, le plus fidèlement possible, les arguments contenus dans la deuxième saisine.

Nous ne sommes pas ici sur un terrain entièrement vierge. Dans une affaire précédente du 10 juillet 1985, relative à une loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, le Conseil constitutionnel a statué sur un problème analogue et a décidé : "... que l'article 45 de la Constitution ne comporte, après l'intervention de la commission mixte paritaire, aucune restriction au droit d'amendement du Gouvernement, sauf en dernière lecture devant l'Assemblée nationale ; ... au cours de la première lecture à l'Assemblée nationale suivant l'échec d'une commission mixte paritaire, le Gouvernement exerce son droit d'amendement dans les mêmes conditions que lors de lectures antérieures ;" ... Par ailleurs, le Conseil a mis comme condition que les articles ainsi introduits ne soient pas dépourvus de tout lien avec les autres dispositions de la loi à laquelle ils s'ajoutent et que leurs textes soient soumis au Sénat avant leur adoption définitive. Autrement dit, le Gouvernement a toute liberté pour prendre tout amendement qu'il juge utile après l'échec d'une commission mixte paritaire.

.../...

Toutefois, les auteurs de la saisine nous posent une autre question : s'agit-il d'un amendement ? N'est-ce pas, en fait, une disposition entièrement nouvelle ? Nous sommes donc invités à examiner s'il y a une différence de nature entre l'amendement déposé par le Gouvernement et le projet de loi examiné. En cas d'absence totale de lien entre l'amendement et le projet de loi soumis à discussion, il y aurait sans doute un détournement de procédure. Mais s'il y a un lien, nous sommes dans le cadre d'un amendement et le droit d'amender que le Gouvernement tient de la Constitution ne peut pas être limité par le règlement des assemblées.

La loi discutée porte sur la communication audiovisuelle, l'amendement litigieux confère à T.D.F. la possibilité d'utiliser les superstructures de tous les immeubles de l'hexagone pour poser des antennes permettant la diffusion d'émissions par voie hertzienne. Le lien entre la nature de l'amendement et la nature de la loi discutée ne paraît pas douteux. On peut certainement regretter que cet amendement n'ait pas été discuté plus longuement et il peut y avoir une certaine manière d'abus dans la pratique suivie. Mais, pour autant, il ne s'agit pas d'une habitude toute neuve. La question de savoir si le droit d'amendement des députés est lui-même limité par leur droit de sous-amendement est une question délicate. Pour moi, j'avoue avoir du mal à saisir la nuance entre amendement et sous-amendement. En ce qui concerne le Sénat, il y a sans doute une petite difficulté mais elle tient principalement aux conditions dans lesquelles le débat se déroule au Parlement. C'est pourquoi, je vous proposerai d'écarter le grief relatif à la procédure.

En ce qui concerne le fond, la question est de savoir si le texte examiné s'écarte des prescriptions de l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 qui protège la propriété. Le raisonnement doit conduire à se demander si le législateur n'a pas passé son rôle en ne prévoyant pas, dans la loi même, un certain nombre de précautions et de garanties, mais il faut tout d'abord se demander si nous sommes en présence d'une justification suffisante de la nécessité publique et si celle-ci doit être établie par le législateur.

Il convient de remarquer que la loi examinée ne donne aucune appréciation de l'utilité publique des droits qui vont être reconnus à T.D.F. La loi ne comporte non plus aucune garantie que les prérogatives accordées à T.D.F. ne dépassent pas, ce qui est nécessaire au fonctionnement ou à l'établissement du service public. Aucune procédure d'enquête, aucune procédure de notification, n'est prévue par le texte même de la loi. Ceci peut paraître d'autant plus anormal que T.D.F. sera en concurrence avec des radios privées. La loi lui permettra de confisquer à son seul profit des sites qui pourront être nécessaires au bon fonctionnement d'une radio privée. Cet ensemble de dispositions apparaît aux auteurs de la saisine comme contraire à la liberté du commerce et de l'industrie. Toutefois, il convient de remarquer que la Constitution n'interdit pas au législateur de limiter, pour des considérations d'intérêt général, la liberté du commerce et de l'industrie. Aussi bien, il ne me semble pas nécessaire d'examiner ici s'il peut ou non exister une quelconque concurrence possible entre T.D.F. et des radios privées.

.../...

L'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen dispose que : "La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité". Ce texte exige pour son application, et une dépossession, et une nécessité publique. Sommes-nous bien dans le cadre de l'application de ce texte et, dans l'intention des auteurs de la loi, devant une telle situation. Certainement pas. Nous sommes devant une servitude qui comprend la notion d'une gêne supportable pour le propriétaire de l'immeuble concerné, une gêne tolérable dont on peut s'accommoder et avec laquelle on peut vivre, sous réserve d'une indemnité. De prime abord, l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 ne semble pas s'appliquer ici. Toutefois, dans certaines situations, il se peut que nous nous trouvions dans des cas limites. Ces cas, malheureusement, peuvent être assez nombreux puisque la loi est applicable à l'ensemble du territoire national. C'est pourquoi nous devons nous poser la question suivante : la servitude instituée par la loi n'entraîne-t-elle qu'une simple gêne tolérable et se justifie-t-elle par une nécessité publique ?

En juillet 1985, notre Conseil a précisé que la loi elle-même doit définir, de manière suffisante, l'intérêt général poursuivi par le législateur. Dans le cas d'espèce, il semble que l'on puisse trouver une expression suffisamment précise de l'intérêt général dans l'ensemble des dispositions de la loi éclairée par les débats. La fourniture de moyens de diffusion par voie hertzienne à l'ensemble des usagers fonde suffisamment l'intérêt général poursuivi.

Toutefois, il faut maintenant savoir si le texte examiné accorde toutes les garanties nécessaires. Il convient de reprendre, pour ce faire, l'analyse même du texte critiqué. L'article comporte quatre alinéas. Les trois premiers sont ainsi conçus : "Un établissement public à caractère industriel et commercial, doté de l'autonomie administrative et financière, est chargé d'assurer la diffusion en France et vers l'étranger, par tous procédés de communication, des programmes du service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision. Il est chargé d'assurer la diffusion des autres services de télévision par voie hertzienne et, le cas échéant, celle d'autres services de communication audiovisuelle autorisée en vertu de l'article 78 de la présente loi. A ce titre, il participe à la conception, à l'installation, à l'exploitation et à l'entretien des réseaux de distribution de la communication audiovisuelle... L'établissement public de diffusion peut installer et exploiter sur les toits, terrasses et superstructures de propriétés bâties publiques ou privées, les moyens de diffusion par voie hertzienne et poser les équipements nécessaires à leur fonctionnement. L'installation des moyens de diffusion par voie hertzienne et la pose des équipements ne peut faire obstacle au droit du propriétaire de démolir, réparer ou surélever. Lorsque pour l'étude, la réalisation et l'exploitation des installations, l'introduction des agents des établissements publics de diffusion est nécessaire, elle est autorisée par le président du tribunal de grande instance statuant comme en matière de référé".

Nous sommes en présence d'un texte de portée très générale qui vise l'ensemble des immeubles bâtis, l'ensemble des travaux nécessaires et prévoit un droit de visite qui apparaît au départ comme quasi-illimité.

Les édifices concernés, quels sont-ils ? La loi n'en discrimine aucun. Tous, indépendamment de leur installation, privés, administratifs, culturels ou commerciaux, sont concernés. Tous les immeubles bâtis, publics ou privés, sont visés. Il s'agit aussi bien de l'humble chaumière que de l'immeuble de vingt étages, tout immeuble bâti intermédiaire étant compris et situé à tout endroit du territoire. Il faut savoir que les ondes hertziennes se propagent en ligne droite. T.D.F. est donc contraint d'établir des réémetteurs à peu près tous les soixante ou quatre-vingt kilomètres. Le problème qui se pose à T.D.F. concerne donc aussi bien les vallées que les plaines. Nous sommes donc en présence d'un problème très général et qui, dès lors, oblige à prendre certaines précautions. Le texte examiné permet à T.D.F. de résoudre son problème technique de manière générale au préjudice éventuel de la totalité des édifices du territoire national. Ces édifices peuvent aussi bien être des immeubles publics que des immeubles privés et, parmi ces derniers, même les petits immeubles à usage d'habitation. Le texte permet aux agents publics de T.D.F. de pénétrer librement dans ces immeubles, pour d'autres raisons que celles qui intéressent directement les locataires et les habitants telles que le relevé des compteurs d'eau ou d'électricité. Pour ce qui est des installations qui pourront être établies, le texte de loi examiné est absolument muet sur leur importance et leur nature. S'il s'agit de petites antennes, la gêne sera sans doute minime surtout si elles sont établies sur des édifices publics. Mais il n'en va certainement pas de même pour ce qui est de l'installation d'un réémetteur par exemple. Un tel appareil présente, en effet, un volume important. Cette crainte serait vaine si le texte examiné ne visait que les antennes, mais, justement il fait référence aux installations nécessaires. Un réémetteur c'est déjà beaucoup plus vaste, beaucoup plus lourd qu'une antenne et cela peut exiger la construction d'un abri. L'imprécision du texte n'est pas satisfaisante car il serait bon que chacun sache à quoi s'attendre. En ce qui concerne les travaux, ils ne sont pas plus précisés que les installations. Eux aussi peuvent être soit fort légers, soit très importants. Il en va de même pour les visites des agents publics qui peuvent être, dans certains cas, courtes et espacées tout comme elles peuvent être dans, d'autres cas, longues et fréquentes.

Voici donc ce texte dans sa généralité. Il convient d'examiner, maintenant, les garanties qu'il peut offrir. Il y en a au moins deux.

La première qui apparaît à première vue élémentaire est celle qui concerne pour le propriétaire de l'immeuble grevé le droit de détruire, de surélever ou de réparer son immeuble.

La deuxième réside dans l'intervention du juge judiciaire pour autoriser les visites des agents de T.D.F. Je pense que le juge aura réellement les moyens de remplir efficacement sa mission.

Ces garanties sont-elles suffisantes ? S'il s'agit de travaux légers et de visites espacées et courtes, je pense que oui. Mais pour des travaux plus importants et des visites plus longues et fréquentes, je pense que non.

.../...

Il est vrai que le Gouvernement fait observer qu'un décret ultérieur précisera les garanties nécessaires mais, d'une part, un décret n'est pas obligatoire pour l'exécution de cette loi et surtout il s'agit d'un texte modifiable et abrogeable à discrétion par le Gouvernement. Puisqu'il s'agit de garantir, de protéger des droits individuels et personnels, il faut se demander si le législateur peut abandonner au Gouvernement le soin d'assurer cette garantie. Sur ce point là, je crains qu'il ne faille répondre non.

En effet, il m'apparaît que toute personne devrait pouvoir trouver dans la procédure préalable à l'institution d'une servitude précise la possibilité de saisir l'intérêt général qui la justifie et la raison pour laquelle c'est son immeuble et non pas un autre qui doit la supporter. En cette matière, il faut donc constamment raisonner sur deux plans.

Bien entendu, il n'est pas possible de trouver ces garanties uniquement dans la procédure préalable à l'instauration concrète de la servitude. La difficulté tient à ce que nous ne sommes pas en présence d'une servitude comparable aux autres.

En effet, en matière d'ondes hertziennes, les contraintes de tracé sont moins fortes et moins évidentes que celles qui sont inhérentes par exemple aux servitudes ayant pour objet d'assurer la circulation de l'eau ou de l'électricité. Il est donc d'autant plus important de veiller à ce que toutes les personnes virtuellement concernées par ce type de servitude puissent bénéficier d'une information préalable suffisante. Il faut qu'elles sachent, tout d'abord, si les installations nécessaires seront légères ou lourdes. Il faut aussi qu'elles aient une information préalable sur la nature et l'ampleur des travaux qui devront être entrepris. Il est évident que la pose d'une petite antenne et celle d'une antenne de 20 mètres n'imposent pas les mêmes travaux préparatoires.

Il conviendrait aussi qu'aux termes de cette procédure d'information, les intéressés puissent bénéficier d'un délai suffisant pour présenter leurs réclamations et les justifier. Le projet de décret qui m'a été communiqué par le Gouvernement ne prévoit qu'un délai de 3 jours, ce qui est manifestement insuffisant. Il m'apparaît aussi nécessaire que le législateur précise que l'organisme ou l'autorité qui aura compétence pour mettre en oeuvre la procédure d'établissement de la servitude ne soit pas l'organisme qui en bénéficiera, mais soit l'Etat. Il est vrai que cette disposition figure dans le projet de décret mais je pense qu'elle a sa place dans la loi. Le droit actuellement en vigueur prévoit déjà, dans certains cas, des garanties analogues. C'est ainsi que Monsieur le Doyen VEDEL m'a communiqué à titre d'exemple la loi de 1906 sur les distributions d'énergie. L'article 12 de cette loi prévoit une déclaration d'utilité publique ; s'il y a lieu à expropriation, il y est procédé conformément au droit commun ; les travaux nécessaires sont précédés d'une notification directe aux intéressés et doivent donner lieu à une enquête spéciale dans chaque commune ; cette notification ne peut elle-même avoir lieu qu'après approbation d'un projet de détail des tracés par le Préfet. Il dispose également que les indemnités qui peuvent être dûes, en raison des servitudes, sont fixées par le juge du tribunal d'instance.

En ce qui concerne le droit de visite, il convient de remarquer qu'il peut être lié, dans certains cas, à la servitude elle-même. Si le lieu où l'installation se trouve est directement accessible, il ne pose pas de problème particulier. Mais, dans le texte que nous avons à examiner, nous nous trouvons en présence d'un droit de visite qui peut être permanent et peut imposer, le cas échéant, une sujétion particulièrement lourde pour des particuliers dans l'hypothèse, par exemple, où les installations ne sont accessibles qu'en passant par des parties privatives d'un immeuble d'habitation. Le législateur aurait dû prévoir un certain nombre de garanties. Malheureusement, je dois constater que la loi est muette sur les garanties qui devraient accompagner un texte de cette nature.

Que le texte n'ait pas expressément renvoyé à un décret d'application ne me gêne qu'à moitié. En effet, je pense qu'il appartient au législateur lui-même de prévoir ces garanties, un décret étant un texte toujours modifiable. Les exigences minimum doivent, à mon avis, porter sur la procédure préalable et doivent garantir l'information des intéressés et préserver leur droit de recours .

La dernière critique que je fais au texte de la loi, est relative à son dernier alinéa. Les auteurs de la saisine font valoir que la réparation prévue est trop strictement entendue et que ce n'est pas le juge judiciaire qui reçoit compétence pour l'apprécier.

Sur ce dernier point aucun texte de valeur constitutionnelle ne me semble imposer l'intervention du juge judiciaire, dès lors, que nous ne sommes pas devant une expropriation. Ce qui m'arrête le plus, c'est autre chose. En effet, le texte est ainsi conçu : "Il n'est dû au propriétaire d'autre indemnité que celle correspondant au préjudice résultant des travaux d'installation, de pose ou d'entretien des moyens de diffusion par voie hertzienne ou des équipements nécessaires à leur fonctionnement. Cette indemnité, à défaut d'arrangement amiable, est fixée par le tribunal administratif. Les actions en indemnité sont prescrites dans le délai de deux ans à compter du jour où les travaux ont pris fin".

Il convient de se rappeler le principe qui veut que toute gêne importante doit entraîner une indemnité, faute de violer le principe général d'égalité des citoyens devant les charges publiques.

Le texte de l'article 3-II de la loi permet-il de réparer tous les préjudices réparables selon le régime des travaux publics ? Le texte de loi a été rédigé de manière extrêmement restrictive. Tout ce qui ne relève pas des travaux doit être écarté du préjudice. Cette interprétation, très étroite, me semble confirmée par les travaux préparatoires. En effet, en dernière lecture, un amendement a été déposé qui définissait d'une manière plus large le contenu de ce qui pouvait faire l'objet d'une indemnisation à la suite des travaux prévus. Or, la commission et le Gouvernement s'y sont opposés. Aussi bien, j'en suis venu à me demander s'il ne convenait de déclarer ce texte contraire à la Constitution.

.../...



Je tiens à vous préciser que la dernière ligne de cet article m'avait, dès la première lecture, également heurté. En effet, les préjudices peuvent fort bien apparaître après les deux années qui suivent l'achèvement des travaux. Ce peut être, par exemple, un locataire qui demandera à son propriétaire une substantielle réduction de son loyer en raison de la trop grande fréquence des passages des agents de T.D.F. Ce peut être aussi des travaux de gros oeuvre qui s'avèreront nécessaires plus de deux ans après la fin des travaux d'installation. Voici la deuxième raison qui me conduit à vous demander la censure de ce texte. Je le fais avec regret car, conformément à ma tendance générale que vous avez sans doute déjà remarquée, j'ai, dans la mesure du possible, d'abord tenté de sauver ce texte.

Je tiens cependant à remarquer avec tristesse qu'il me semble que, tant qu'il n'y avait pas de Conseil constitutionnel, le législateur mettait tout son soin à prévoir des garanties dans les affaires de ce genre. Depuis que le Conseil constitutionnel existe, il semble s'en dispenser. Je trouve cette tendance, si elle s'avère, tout-à-fait regrettable.

Cette affaire me semble aller bien au-delà du simple amendement "Tour Eiffel". En effet, par sa généralité et par sa globalité, cet amendement visait l'ensemble des propriétés bâties du territoire.

Monsieur le Président remercie Monsieur LECOURT pour le rapport qu'il vient de présenter et que, pour sa part, il a fortement apprécié. Il l'a trouvé en effet précis, clair et marqué d'humanité. Il demande au Conseil si celui-ci préfère discuter d'une manière générale du rapport de Monsieur LECOURT ou passer à la discussion à l'occasion de la lecture du projet.

Monsieur LEGATTE estime que l'on peut ouvrir une discussion générale dans la mesure où chacun essaiera d'être le plus bref possible. Il tient quant à lui à faire part du plaisir qu'il a eu à écouter l'excellent rapport de Monsieur LECOURT qu'il remercie, par ailleurs, d'avoir communiqué son projet de décision dès le mercredi soir, ce qui lui a été extrêmement utile pour préparer son intervention. Pour le reste, il se déclare entièrement d'accord avec les propositions du rapporteur en ce qui concerne la procédure et l'indemnisation. Toutefois, il garde une hésitation. Elle porte sur les garanties dont Monsieur LECOURT demande qu'elles soient déterminées par le législateur lui-même. Il se sent très malheureux de ne pas pouvoir suivre le rapporteur sur ce point. Mais, lui-même influencé par les trente années qu'il a passées au service contentieux du Conseil d'Etat, a l'habitude, peut-être mauvaise, de raisonner d'une manière très terre à terre et de n'examiner les affaires contentieuses dont il est saisi que pour elles-mêmes, alors que Monsieur LECOURT a manifestement une analyse et une approche plus large.

.../...

Son opinion est que la procédure d'indemnisation de droit commun de préjudices à l'occasion des travaux publics est une garantie suffisante. Il ne pense pas que T.D.F. s'ingéniera à choisir une maison particulière pour y installer ses antennes ou ses émetteurs s'il lui est possible de bâtir juste à côté, sur un terrain nu, un pylone. Il ne partage donc pas les craintes exprimées par Monsieur LECOURT. En ce qui le concerne, il suivra la majorité du Conseil constitutionnel sous réserve que celui-ci accepte quelques modifications qui touchent au fond et qu'il proposera ultérieurement.

Monsieur MARCILHACY se déclare parfaitement enchanté du rapport si précis et si complet de Monsieur LECOURT. Il a constaté, sans que cela soit une critique, que ce rapport a duré 1 h 20 et qu'à aucun moment, pendant tout ce temps, il n'a ressenti le moindre ennui et qu'à aucun moment il n'en a perdu le fil.

Ce qu'il n'accepte pas dans cette loi, ce qui le scandalise profondément, ce sont les dispositions qu'elle comporte sur l'indemnisation. Tout cela lui semble "salopé" et méconnaître les droits fondamentaux des gens et il ne peut absolument pas l'accepter.

Toutefois, il est très troublé -selon un mot à la mode aujourd'hui- par ce que Monsieur LECOURT dit à propos des servitudes. Il ne pense pas que le Conseil doive aller plus loin que ce que peut comprendre une personne moyennement informée. Il ne lui apparaît pas possible pour le Conseil d'affirmer que la servitude examinée est, en tant que telle, une servitude exorbitante. La meilleure preuve, c'est que le rapporteur a dû lui-même imaginer un certain nombre d'hypothèses ; mais même si l'hypothèse la plus noire imaginée par Monsieur LECOURT devait, un jour, se réaliser concrètement, elle n'excéderait pas, par la gêne qu'elle provoquerait, la gêne que peuvent causer les servitudes actuellement en vigueur. Il pense, notamment, aux servitudes que peut imposer E.D.F. ou celles que les particuliers doivent subir dans le cadre de la protection contre les incendies. Par ailleurs et au passage, il estime que la saisine du Conseil constitutionnel sur cette affaire est une des meilleures et un des plus habilement rédigées qu'il ait jamais vues.

Dans la loi, il s'est arrêté au choix du mot "causé" dans l'expression "causé par les travaux". Il y voit une très grande finesse, une très grande habileté juridique mais il ne compte pas s'y arrêter car il estime "imbuvable" le point de départ choisi par le législateur pour faire courir le délai de l'action en réparation.

En ce qui concerne les garanties que le rapporteur souhaite voir donner contre la gêne qui pourrait être provoquée par les interventions éventuelles des agents de T.D.F., il tient à exprimer quelques réserves.

Sur le fond, il se trouve plus "féroce" que Monsieur LECOURT en ce qui concerne les délais de l'action en réparation et les conditions de l'indemnisation mais, avec regret, il ne suivra pas le rapporteur dans sa proposition relative aux garanties réclamées pour instituer cette servitude.

.../...

Monsieur le Président déclare qu'il demandera pour sa part quelques modifications de rédaction en vue d'adoucir un peu la forme de la décision car, sur le fond, il partage et rejoint l'analyse du rapporteur.

Messieurs SEGALAT et VEDEL se déclarent l'un et l'autre entièrement d'accord avec les propos du rapporteur et se réservent de suggérer ultérieurement quelques amendements rédactionnels.

Monsieur le Président invite alors Monsieur LECOURT à donner lecture de son projet de décision.

Au troisième paragraphe de la page 2 du projet de décision lu par Monsieur LECOURT, Monsieur SIMONNET intervient et fait remarquer qu'à son avis les mots "première lecture" sont équivoques et propose d'y ajouter l'expression "qui a suivi l'échec de la commission mixte paritaire".

Monsieur le Président ainsi que Messieurs JOZEAU-MARIGNE et VEDEL disent qu'ils préfèrent, quant à eux, la rédaction du rapporteur.

Après débat, le Conseil opte pour le maintien de la rédaction de Monsieur LECOURT.

Monsieur le Président soumet ensuite au vote du Conseil les pages 2 et 3 du projet de décision.

Monsieur SIMONNET propose un amendement rédactionnel qui est accepté et les deux pages sont alors adoptées par le Conseil à l'unanimité.

Au premier paragraphe de la page 4, Monsieur VEDEL pense qu'il aurait été préférable de citer entièrement le texte de l'article de la loi plutôt que de le résumer. Dans la mesure où Monsieur LECOURT souhaiterait maintenir sa rédaction, il se réserve de proposer un amendement de ponctuation.

Monsieur LECOURT dit n'avoir aucune raison pour s'opposer à la proposition de Monsieur VEDEL.

Monsieur SEGALAT déclare qu'il préférerait une citation du texte de l'article.

Monsieur LECOURT accepte cette proposition et le projet de décision est modifié en ce sens.

Les pages 5 et 6 du projet de décision ne font l'objet d'aucune observation de la part des membres du Conseil.

Au premier paragraphe de la page 7 Monsieur VEDEL déclare qu'il perçoit quant à lui un petit "flottement" par rapport au considérant précédent. Il propose de rajouter les mots "en l'absence".

.../...

Monsieur LECOURT fait valoir que le droit de visite des agents de T.D.F. est nécessairement impliqué dans l'institution de la servitude. La modification proposée par Monsieur VEDEL ne lui semble viser que la situation où il n'est pas certain qu'il faille, dans tous les cas, faire référence au droit de visite.

Monsieur VEDEL propose alors d'ajouter l'adjectif "éventuel".

Monsieur MARCILHACY déclare que, lorsque l'on parle de servitude, il ne faut pas oublier que ce mot a un sens précis en droit. Ce qu'il y a dans le texte de loi examiné ne permet pas de dire que l'on va au-delà d'une servitude normale. Si ces dispositions ne constituent pas une servitude, on peut s'interroger légitimement sur leur nature. Il craint, dans la mesure où l'on suit jusqu'au bout la logique du rapporteur que l'on ne soit contraint d'exproprier la "Tour Eiffel".

Monsieur LEGATTE propose, pour mieux raccorder entre elles les pages 6 et 7 du projet de rajouter les mots "peuvent entraîner".

Monsieur VEDEL fait remarquer qu'en matière administrative, le terme de servitude a deux sens. Son premier sens est celui du code civil et présuppose l'existence de deux fonds dont l'un est dominant et l'autre servant. Le deuxième sens ne vise en fait que les sujétions imposées par l'administration. Monsieur VEDEL demande à ses collègues de l'excuser pour cette cuistrerie de professeur mais il pense que cette précision peut servir à éclairer le débat.

Monsieur le Président regrette une certaine rupture de ton dans la rédaction du rapporteur entre la fin de la page 6 et le premier paragraphe de la page 7. Ce premier paragraphe lui semble, dans sa rédaction, donner une interprétation malveillante de la loi. En lisant ce paragraphe, il se demandait si lorsque le Conseil constitutionnel parle de la "maison d'en face", plutôt que du Conseil d'Etat, il ne vise pas en fait la Comédie française. En effet, on y jouait récemment une pièce de Feydeau où l'on voyait des gens entrer et sortir chez des particuliers sans trop savoir qui ils étaient ni ce qu'ils faisaient. Il lui semble que la manière dont le Conseil parle des visites possibles des agents de T.D.F. ressemble fâcheusement aux personnages de Feydeau. Il déclare qu'il a été surpris par ce qu'il ressent comme un changement de ton et il se réserve de proposer, le cas échéant, une autre rédaction.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE a écouté Monsieur le Président avec beaucoup d'intérêt mais il ne partage pas sa crainte. Il lui semble, en effet, que la demande de garanties préalables à la mise en oeuvre des travaux ne peut pas être interprétée dans un sens malveillant. Pour ce qui est des servitudes, il attire l'attention du Conseil sur le fait que toutes ne sont pas banales. A son avis, le rapporteur a parfaitement démontré et illustré tous les cas de figure possible. Il convient, d'avoir présent à l'esprit, que le droit de propriété comprend trois éléments, l'usus, le fructus et l'abusus. Ce qui est atteint dans le cas d'espèce ce sont l'usus et le fructus.

Par ailleurs, il est partisan, dans la rédaction du projet, de la suppression du mot "gêne". En effet, à ses yeux, ce vocable n'a pas un caractère juridique. Il pense que l'expression "servitude importante" se suffit à elle-même.

.../...

Monsieur LECOURT pense tout comme Monsieur JOZEAU-MARIGNE qu'il faut se placer sur deux plans pour analyser la loi.

Le premier plan porte sur l'appréciation de la loi dans son ensemble et la question est de savoir si elle vise un intérêt général. Le considérant de la page 6, à son avis, dit assez clairement que tel est le cas même si en fait il faut faire un petit effort d'interprétation.

Le deuxième plan est relatif à la mise en oeuvre de cette loi. Cela concerne donc les modalités d'exécution. Le texte de loi n'est pas simplement applicable à la "Tour Eiffel" mais bien à tous les immeubles bâtis ou non bâtis de l'exagone.

La comparaison faite par Monsieur le Président entre ce qui se passe à la Comédie Française et l'oeuvre qui se fait ici le flatte mais, le surprend aussi. Il n'était absolument pas dans son intention de dramatiser les choses. Toutefois, il se demande si seule la "Tour Eiffel" est effectivement visée par la loi, pourquoi son texte implique tous les autres bâtiments publics ou privés. Il ne souhaite pas pousser les choses au noir mais pense nécessaire d'indiquer au législateur jusqu'où celui-ci peut aller. Le texte examiné, il tient à le rappeler une fois encore, s'applique à toutes les propriétés bâties publiques ou privée et entraîne un droit de visite. A son avis, si le Conseil constitutionnel ne se cantonne pas au cadre étroit de la servitude, il ne pourra pas éviter alors de rentrer dans le cadre de l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Cette perspective ne lui semble en l'état ni nécessaire, ni souhaitable. En ce qui concerne le droit de visite, il souhaiterait vivement emporter la conviction de Messieurs MARCILHACY et LEGATTE. Ce droit de visite ne peut pas être comparé à celui qu'exerce E.D.F. ou G.D.F, le droit de visite de ces établissements publics résultant en effet d'un contrat passé avec les usagers. Ce caractère contractuel fait totalement défaut au droit de visite accordé par la loi à T.D.F. Ce dernier, en effet, s'impose aux particuliers en l'absence de tout contrat. Ce droit de visite de T.D.F. est beaucoup plus large et donc plus dangereux que celui des autres établissements publics.

Monsieur le Président fait remarquer qu'E.D.F. peut passer chez les gens aux jours qu'il fixe lui-même ; que cette possibilité peut provoquer une gêne aux usagers indépendamment du contrat qu'ils ont passé. Il se demande si ce n'est pas là une servitude, si ce n'est pas là une gêne.

Messieurs VEDEL, SEGALAT ET JOZEAU-MARIGNE font remarquer au Président que, dans l'hypothèse où il se place, l'utilisateur qui subit une gêne du fait de la visite obligatoire d'E.D.F. se trouve dans une situation contractuelle et que la charge qu'il subit ainsi lui est imposée dans son propre intérêt.

Monsieur VEDEL dit qu'il suit tout-à-fait le rapporteur. En effet, ce qu'il craint, et là où il voit le danger, ce n'est pas tant chez les juristes mais bien plutôt chez les ingénieurs. Il a remarqué que chaque fois que l'on donnait un pouvoir quelconque à un ingénieur il l'exploitait jusqu'à ses limites ultimes. Il pense que l'on ne fera jamais de mise en garde assez sévère contre la tendance du législateur d'abdiquer ses pouvoirs à la technocratie dominante.

.../...

Il pense qu'autrefois, sans doute, le risque était moins grand car les citoyens avaient à faire à une administration débonnaire. Ce n'est plus le cas aujourd'hui et les citoyens ont à faire face à une technocratie sauvage et déchaînée.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE fait valoir que si ces garanties relèvent du Gouvernement, par le même fait, le législateur se trouve déssaisi. Or, elles lui semblent ne pouvoir relever que du seul législateur.

Monsieur MARCILHACY ne partage pas les opinions qui viennent d'être exprimées. Il fait valoir qu'il y a des servitudes générales relatives à la protection contre les incendies ou pour la sécurité des personnes qui causent des gênes considérables et qui n'ont aucun caractère contractuel. Il fait valoir ainsi, à titre d'exemple, que l'on ne peut pas s'opposer à ce que des agents de police pénètrent chez vous et montent sur le toit de votre immeuble pour neutraliser des malfaiteurs en action et que ceci peut constituer une gêne considérable.

Monsieur VEDEL fait remarquer à Monsieur MARCILHACY que les servitudes qu'il donne comme exemple ne sont pas permanentes et qu'elles ont un caractère temporaire.

Monsieur MARCILHACY exprime le désir de voir disparaître, dans le projet de rédaction, le mot de "servitude" puisqu'il ne s'agit pas d'une servitude mais d'autre chose. En ce qui concerne le droit de visite, il propose un amendement rédactionnel. Il pense en effet, que le Conseil est en train de faire des "projections" mais, dans ce cas, il pense que le Conseil doit être plus précis et fournir un certain nombre d'indications claires au législateur.

Monsieur VEDEL propose une modification de rédaction afin de se rapprocher du souhait exprimé par Monsieur MARCILHACY.

Messieurs JOZEAU-MARIGNE ET SEGALAT déclarent souhaiter la disparition du mot "gêne".

Monsieur SEGALAT fait une proposition rédactionnelle. Il est tout-à-fait d'accord pour distinguer les deux plans de la façon dont le rapporteur l'a fait. Il constate que le dernier considérant de la page 6 et le premier considérant de la page 7 semblent se répondre. Ceci le gêne un peu car il semble alors que chacun d'entre eux se déduit de l'autre, ce qui n'est, à son avis, pas souhaitable puisque précisément chacun d'entre eux est relatif à un plan différent. Aussi, propose-t'il une rédaction qui lui paraît corriger ce défaut.

Monsieur LECOURT dit accepter le principe de l'amendement rédactionnel de Monsieur SEGALAT, qui recueille par ailleurs l'adhésion de Messieurs VEDEL, JOZEAU-MARIGNE et MARCILHACY.

La page 7 et le premier paragraphe de la page 8 sont ensuite adoptés par le Conseil à l'unanimité.

A la page 8, Monsieur SIMONNET propose de changer le mot de "servitude" par celui de "installation" et, à la page 7, ce même mot par l'expression "localisation des installations".

.../...

Monsieur VEDEL dit qu'il est en désaccord complet avec la proposition de Monsieur SIMONNET. Il estime, en effet, que l'installation n'est que le point de départ de toute une série de sujétions. C'est pourquoi le mot adéquat lui semble bien être celui de "servitude" ou celui de "sujétion". Il en est tout-à-fait désolé mais il est donc d'une opinion parfaitement opposée à celle de Monsieur SIMONNET.

Monsieur le Président rejoint totalement l'analyse de Monsieur VEDEL.

Monsieur LEGATTE déclare qu'il est entièrement d'accord avec l'opinion exprimée par Monsieur SIMONNET. C'est pourquoi, dans un souci de compromis, il propose de remplacer le mot "servitude" par le mot "sujétion". Pour le reste, il souhaite ardemment que le Conseil constitutionnel précise ce qu'il veut imposer au législateur. Il déclare, tout net, que son propre vote dépendra de cette précision.

Monsieur LECOURT rappelle que, pour lui, d'une part, seul le législateur est compétent pour fixer les garanties minimales qui s'avèrent nécessaires ; que, d'autre part, le Conseil doit effectivement s'efforcer d'éclairer le législateur. Il lui appartient, en effet, de dire ce qu'aurait dû prévoir le législateur. Toutefois, il lui semble que ces deux points sont exprimés avec suffisamment de clarté et de précision dans le projet qu'il soumet au Conseil.

Celui-ci précise, en effet, que le législateur doit confier à une autre personne que T.D.F. le soin d'établir la servitude et de fixer la procédure. Qu'enfin, le législateur doit déterminer les garanties que doit comporter une telle procédure.

Monsieur VEDEL remarque que le "notamment" utilisé par Monsieur LECOURT s'analyse au fond comme un "par exemple".

Monsieur JOZEAU-MARIGNE se déclare en parfait accord avec le rapporteur. Il lui semble que le Conseil constitutionnel aurait pu très régulièrement s'arrêter après les quatre premières lignes du deuxième considérant. Le Conseil a donc une option. Il peut, soit indiquer au Parlement ce qu'il aurait dû faire mais il est vrai que l'on pourrait éventuellement le lui reprocher, soit se contenter de censurer la décision. Il estime que très habilement, avec beaucoup de finesse, le rapporteur a marqué une tendance, fait un geste, indiquer une direction au législateur. Le Conseil montre ainsi qu'il ne se désintéresse pas de la difficulté que peut rencontrer le législateur mais qu'il ne se substitue pas à lui. Pour le reste, il est tout-à-fait d'accord pour que l'on supprime le mot "notamment".

Monsieur LEGATTE n'accepte qu'une seule formule. Il souhaite que le Conseil ne dise pas, contrairement à ce qui est écrit dans le projet de décision, que le législateur "pouvait" mais que le législateur "devait".

Monsieur MARCILHACY estime qu'une indication serait suffisante.

Monsieur LECOURT fait valoir que le législateur dispose de plusieurs moyens pour assurer ces garanties.

Monsieur SEGALAT estime que le Conseil est devant une question de fond. Les mesures indiquées par le projet de décision constituent-elles un catalogue de mesures dans lequel le législateur peut choisir ou ont-elles un caractère impératif pour lui. Autrement dit, suffit-il de prévoir l'intervention de l'Etat sans l'accompagner, par ailleurs, de mesures d'information et de possibilités de contestation ?

Monsieur VEDEL propose d'ajouter l'expression "en tout état de cause".

Monsieur LECOURT estime que sa rédaction donne satisfaction à ces préoccupations dans la deuxième partie du considérant.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE propose une modification de forme qui est acceptée.

Les pages 7, 8 et les trois premiers paragraphes de la page 9 sont adoptés à l'unanimité.

A l'occasion du troisième paragraphe de la page 9, Monsieur VEDEL demande si le Conseil a déjà précisé la valeur constitutionnelle du principe d'égalité devant les charges publiques. Dans la négative, il exprime le désir que l'article 2 de la Constitution et l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 soient expressément mentionnés.

Monsieur le Président demande à Monsieur le Secrétaire général de vérifier ce point.

Monsieur le Secrétaire général, après vérification, informe le Conseil que la valeur constitutionnelle du principe a déjà été proclamée par le Conseil.

Monsieur MARCILHACY demande la suppression dans ce paragraphe de l'adjectif "seul" devant le mot "préjudice". Il fait valoir que l'adjectif "seul" ne se trouve pas dans le texte même de la loi. Or, celle-ci emploie ultérieurement le verbe "résultant" dont le sens est beaucoup plus large que celui du verbe "causé". Il craint que l'adjectif "seul" n'accentue encore le caractère restrictif de la loi et que le Conseil ne se livre ainsi à une interprétation.

Monsieur LECOURT estime, lui, que l'adjectif "seul" précise une pensée qui a déjà été exprimée plus haut.

Monsieur VEDEL constate que le préjudice unique qui peut être indemnisé est celui qui résulte de travaux. Ce préjudice est donc bien le seul.

.../...



Monsieur MARCILHACY n'insiste pas pour le maintien de son amendement rédactionnel.

Les pages 9 et 10 sont alors adoptées à l'unanimité par le Conseil.

Monsieur le Président soumet l'ensemble du projet de décision au vote du Conseil. Celui-ci l'adopte à l'unanimité de ses membres, moins l'abstention de Monsieur MARCILHACY.

Monsieur le Président lève ensuite la séance à 13 h 30.

Rédacteur : Jacques DEBU