

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1985-1986

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 décembre 1985.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, complétant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle.*

Par M. Charles PASQUA,

Sénateur.

---

(1) Cette Commission est composée de : MM. Léon Eeckhoutte, *président* ; Paul Séramy, Adrien Gouteyron, Michel Miroudot, Michel Durafour, *vice-présidents* ; James Marson, Jacques Habert, Jacques Carat, Pierre Vallon, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Paul Bénard, Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jean-Pierre Blanc, Marc Bœuf, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Joseph Caupert, Auguste Cazalet, Adolphe Chauvin, Henri Collette, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Jean Delanœu, Jacques Durand, Jules Faigt, Claude Fuzier, Pierre Laffitte, Guy de La Verpillière, Henri Le Breton, Jean-François Le Grand, Mme Héléne Luc, MM. Kléber Malécot, Hubert Martin, Christian Masson, Dominique Pado, Sosefo Makapé Papilio, Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Maurice Pic, Raymond Poirier, Roger Quilliot, Jean Roger, Roland Ruet, Guy Schmaus, Abel Sempé, Franck Sérusclat, Pierre Sicard, Pierre-Christian Taittinger, Raymond Tarcy, Albert Vecten, Marcel Vidal.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 3220, 3224 et in-8° 972.

Sénat : n° 246 (1985-1986).

---

Audiovisuel.

MESDAMES, MESSIEURS,

C'est le 15 novembre dernier que le Gouvernement introduisit, au cours de la nouvelle lecture devant l'Assemblée nationale du projet de loi modifiant la loi du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle, un amendement qui insérait dans cette loi un article 34-1 instituant une servitude au profit de l'établissement public de diffusion afin de lui permettre d'installer et d'exploiter sur les toits, terrasses et superstructures des propriétés bâties publiques ou privées les moyens de diffusion par voie hertzienne et de poser les équipements nécessaires à leur fonctionnement.

Lors du seul examen qu'il put effectuer de cette disposition, le 28 novembre, le Sénat adopta une nouvelle rédaction du texte proposé pour l'article 34-1 de la loi du 29 juillet 1982 afin :

- de réserver le bénéfice de cette servitude à la diffusion des seuls programmes du service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision ;

- de préciser la portée et les conditions d'établissement des servitudes créées par cet article.

Le lendemain 29 novembre, au cours de la lecture définitive, l'Assemblée nationale reprit, à la demande du Gouvernement, le texte qu'elle avait adopté précédemment.

Le même jour, 61 sénateurs saisissaient le Conseil constitutionnel et lui demandaient de se prononcer sur la conformité à la Constitution du texte de cet article 34-1. Deux moyens étaient essentiellement invoqués à l'appui de ce recours :

1° contrairement à divers précédents législatifs en des matières comparables, l'article 34-1 n'imposait aucune appréciation de l'utilité publique des servitudes qu'il instituait, aucune procédure permettant de garantir que leur importance n'excédait pas les exigences du service, aucune procédure d'enquête ou d'information, ni même aucune notification aux propriétaires concernés ; de ce fait il donnait à l'établissement public le droit

de procéder à n'importe quel équipement sur n'importe quel immeuble sans qu'aucun contrôle puisse s'exercer, entraînant une restriction injustifiée du droit de propriété ;

2° l'article 34-1 ne prévoyait pas d'indemnisation du préjudice résultant de l'existence même de la servitude, alors même que celle-ci pouvait entraîner la diminution ou la privation de jouissance, la dépréciation de l'immeuble, l'impossibilité de l'utiliser normalement, la privation des revenus pouvant provenir de la location ou de l'exploitation de l'emplacement faisant l'objet de l'emprise et l'obligation de supporter le passage des agents de l'établissement public ; enfin, l'article 34-1 ne confiait pas l'évaluation et la réparation du dommage à l'autorité judiciaire.

Le 13 décembre, le Conseil constitutionnel rendait sa décision et déclarait les dispositions de cet article 34-1 non conformes à la Constitution.

A propos de *l'institution de la servitude*, le Conseil constitutionnel estimait que le législateur devait :

- poser la règle que la servitude doit être établie non par l'établissement public, mais par une autorité de l'Etat ;

- instituer une procédure d'information et de réclamation assortie de délais raisonnables.

A propos de *l'indemnisation de la servitude*, il considérait :

- qu'aucun principe de valeur constitutionnelle n'imposait, en l'absence de dépossession, la compétence du juge judiciaire ;

- que le principe de l'égalité devant les charges publiques ne pouvait permettre d'exclure du droit à réparation un élément quelconque de préjudice indemnisable résultant des travaux ou de l'ouvrage public ;

- que le même principe interdisait de retenir un délai de prescription qui aurait pour effet d'interdire la réparation de préjudices pouvant se révéler tardivement.

Ce même 13 décembre, le Président de la République promulguait la loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle à l'exception des dispositions de l'article 3-II, déclarées contraires à la constitution par le Conseil constitutionnel.

### **Les dispositions du présent projet.**

C'est le 18 décembre que le Conseil des ministres a adopté le projet qui est aujourd'hui soumis au Sénat et qui vise à reprendre le principe de la servitude qu'instituait la disposition déclarée non

conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, en l'assortissant de garanties en ce qui concerne tant la procédure d'établissement de la servitude que les conditions d'indemnisation du préjudice subi par les personnes intéressées.

A cette fin, l'article unique du projet :

- subordonne la mise en œuvre de la servitude à *une autorisation délivrée au nom de l'Etat* par l'autorité administrative ;

- prévoit antérieurement à cette autorisation, *une procédure d'information et de recueil des observations* des intéressés ;

- entoure de garanties l'introduction dans les propriétés privées des agents de l'établissement public de diffusion en précisant que ceux-ci doivent être *mandatés* par l'établissement public ; que le recours au président du tribunal de grande instance est subordonné au défaut d'accord amiable ; qu'enfin *ce magistrat doit s'assurer que la présence de ces agents est nécessaire* ;

- *étend le champ de l'indemnisation* à l'ensemble des dommages et préjudices certains et directs causés tant par les travaux d'installation et d'exploitation des ouvrages que par l'existence et le fonctionnement de ces ouvrages.

- *renvoie à un décret en Conseil d'Etat* la détermination des conditions d'application de l'article.

La rédaction présentée par le Gouvernement, et adoptée sans modification par l'Assemblée nationale le jour même de son dépôt, paraît répondre à la lettre aux considérants de la décision du Conseil constitutionnel.

Un point toutefois, au second alinéa du texte, ne peut que surprendre le lecteur attentif. La rédaction retenue dispose que la mise en œuvre de la servitude est subordonnée à une autorisation délivrée au nom de l'Etat après que les propriétaires et tous autres intéressés ont été, « **dans des délais raisonnables** », informés et mis à même de présenter leurs observations. N'est-il pas étonnant de trouver dans ce texte, par ailleurs précis, une notion aussi peu explicite que celle de « **délais raisonnables** » ? Connaît-on au demeurant un exemple de texte législatif disposant qu'une procédure doit se dérouler « **dans un délai raisonnable** ». La commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale, elle-même surprise de trouver là cette expression imprécise et bizarre, avait d'ailleurs adopté un amendement la supprimant ; mais celui-ci, combattu par le Gouvernement, fut repoussé en séance publique.

Sans doute faut-il trouver l'explication de cette obstination gouvernementale dans le libellé de la décision du Conseil constitutionnel qui stigmatisait l'absence, dans la loi qui lui était déferée, d'une « **procédure d'information et de réclamation assortie**

**de délais raisonnables** ». Mais autant il est logique et normal que le juge, appréciant le texte qui lui est déféré, y constate l'absence d'un délai raisonnable et exige que le législateur fixe un délai jugé tel, autant il est anormal que ce dernier refuse de fixer la durée de ce délai. La mission assignée au juge constitutionnel est en effet distincte de celle qui revient au législateur ; l'un doit fixer des règles tandis que l'autre doit les apprécier au regard des principes constitutionnels.

En inscrivant que la procédure doit être assortie de délais raisonnables, le juge rappelle que le législateur se doit de fixer un délai et que la durée de ce dernier doit être déterminée en sorte qu'elle apporte une garantie suffisante aux personnes grevées par la servitude qui sera mise en œuvre. En inscrivant cette même expression dans la loi sans plus de précision, le législateur laisse au pouvoir réglementaire le soin d'exercer la compétence dont il ne devrait pourtant pas lui-même se départir. Qu'apporte en effet la mention, dans la loi, du qualificatif « raisonnable » lorsqu'aucune explication n'est fournie sur ce qui constitue en pareille affaire la raison ? Rien à l'évidence, car si le délai déterminé par le pouvoir réglementaire était déraisonnable, le juge administratif ne pourrait que l'annuler, même si la loi omettait de rappeler l'exigence de la raison.

En conséquence, la commission des affaires culturelles a estimé nécessaire de mentionner dans la loi la durée de la procédure visant à informer les intéressés et à les mettre à même de présenter leurs observations sur le projet. Elle vous propose de fixer cette durée à un mois.

Elle vous propose en outre **d'adopter le projet de loi ainsi modifié.**

## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Les dispositions de l'article 3-II ci-dessous ont été déclarées non conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel (décision n° 85-198 DC en date du 13 décembre 1985).</p>	<p>Article unique.</p> <p>Il est inséré, entre les articles 34 et 35 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 un article 34-1 ainsi rédigé :</p>	<p>Article unique.</p> <p>Il est inséré, entre les articles 34 et 35 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, un article 34-1 ainsi rédigé :</p>	<p>Article unique.</p> <p>Alinéa sans modification.</p>
<p>Art. 3.</p>	<p>« Art. 34-1. - Il est institué, au profit de l'établissement public de diffusion, une servitude en vue d'installer et d'exploiter sur les toits, terrasses et superstructures des édifices publics et privés les ouvrages nécessaires à l'exécution des missions de diffusion par voie hertzienne dont cet établissement public est chargé par le premier alinéa de l'article 34.</p>	<p>« Art. 34-1. - Sans modification.</p>	<p>« Art 34-1. - Alinéa sans modification.</p>
<p>II. - Il est inséré, après l'article 34 de la même loi un article 34-1 ainsi rédigé :</p>	<p>« La mise en œuvre de la servitude est subordonnée à une autorisation délivrée au nom de l'Etat par l'autorité administrative après que les propriétaires et tous autres intéressés ont été, dans des délais raisonnables, informés des motifs qui justifient l'institution de la servitude et le choix de l'emplacement, et mis à même de présenter leurs observations sur le projet.</p>		<p>« La mise en œuvre...</p> <p>... ont été, dans un délai qui ne peut être inférieur à un mois, informés...</p>
<p>« Art. 34-1. - L'établissement public de diffusion peut installer et exploiter sur les toits, terrasses et superstructures des propriétés bâties publiques ou privées, les moyens de diffusion par voie hertzienne et poser les équipements nécessaires à leur fonctionnement.</p>			<p>.. projet.</p>

<b>Texte en vigueur</b>	<b>Texte du projet de loi</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b>	<b>Propositions de la Commission</b>
<p>« L'installation des moyens de diffusion par voie hertzienne et la pose des équipements ne peuvent faire obstacle au droit du propriétaire de démolir, réparer ou surélever.</p>	<p>« L'installation des ouvrages prévue au premier alinéa ne peut faire obstacle au droit du propriétaire de démolir, réparer ou surélever l'édifice.</p>		<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>« Lorsque pour l'étude, la réalisation et l'exploitation des installations, l'introduction des agents de l'établissement public de diffusion est nécessaire, elle est autorisée par le président du tribunal de grande instance statuant comme en matière de référé.</p>	<p>« Lorsque, pour l'étude, la réalisation et l'exploitation des installations, l'introduction des agents mandatés par l'établissement public de diffusion dans les propriétés privées est nécessaire, elle est, à défaut d'accord amiable, autorisée par le président du tribunal de grande instance, statuant comme en matière de référé, qui s'assure que la présence de ces agents est nécessaire.</p>		<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>« 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. »</p>	<p>« L'établissement public de diffusion est tenu d'indemniser l'ensemble des dommages et préjudices certains et directs causés tant par les travaux d'installation et d'exploitation des ouvrages mentionnés au premier alinéa ci-dessus que par l'existence et le fonctionnement de ces ouvrages. A défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée par le tribunal administratif.</p>		<p>Alinéa sans modification.</p>
	<p>« Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article. »</p>		<p>Alinéa sans modification.</p>