

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 novembre 1977.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1)
sur le projet de loi modifiant le Code des postes et télécommunications en ce qui concerne les contraventions de grande voirie relatives aux installations du réseau souterrain des télécommunications,

Par M. Pierre MARZIN,

Sénateur.

*1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, *président* ; Robert Laccournet, Bernard Legrand, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, *vice-présidents* ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, Jacques Eberhard, André Barroux, *secrétaires* ; Octave Bajeux, Charles Beupetit, Georges Berchet, Auguste Billiemaz, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Raymond Bouvier, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, Fernand Chatelain, Auguste Chupin, Jean Colin, Jacques Coudert, Raymond Courrière, Pierre Croze, Léon David, René Debesson, François Dubanchet, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Pierre Gaudin, Léon-Jean Grégory, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Rémi Herment, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Labonde, France Lechenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Léandre Létoquart, Paul Malassagne, Pierre Marzin, Daniel Millaud, Paul Mistral, Jacques Mossion, Jean Natali, Pierre Noé, Henri Olivier, Louis Orvoen, Bernard Parmentier, Bernard Pellarin, Albert Pen, Pierre Perrin, André Picard, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, Jean Proriot, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Roger Rinchet, Jules Roujon, Maurice Schumann, Michel Sordel, Pierre Tajan, René Traveret, Raoul Vadepied, Charles Zwickert.

Voir le numéro :

Sénat : 44 (1977-1978).

Télécommunications. Contraventions de grande voirie - Code des postes et télécommunications - Travaux publics - Amendes.

SOMMAIRE

	Pages.
Présentation du projet de loi.....	3
Tableau comparatif.....	7
Examen des articles.....	9
Examen en commission.....	13
Amendements présentés par la commission.....	14
Texte du projet de loi.....	15

Mesdames, Messieurs,

A l'heure actuelle, la détérioration involontaire des installations du réseau souterrain des télécommunications est sanctionnée en tant que contravention de grande voirie et punie, selon les termes de l'article R. 43, alinéa 2, du Code des postes et télécommunications, d'une amende de 1 000 F à 2 000 F. Par ailleurs, conformément à l'article L. 71 de ce code, le recouvrement des frais qu'entraîne la remise en état est poursuivi administrativement ainsi qu'il est procédé en matière de grande voirie. L'obligation de remise en état des installations constitue un risque couvert par les compagnies d'assurances, ce qui ne laisse à la charge de l'auteur du dommage que le paiement de l'amende.

Cette amende, qui avait été prévue par le décret n° 72-214 du 13 avril 1972, s'est révélée peu dissuasive. En effet, son maximum apparaît faible eu égard à la capacité financière des auteurs de dommages qui sont, dans la quasi totalité des cas, des entreprises de travaux publics. Certes, le cahier des clauses administratives générales applicable aux marchés de travaux publics fait obligation, dans ses articles 27, alinéa 3, et 31, alinéa 8, aux maîtres d'œuvre de travaux publics de s'enquérir, avant la passation du marché, de l'existence éventuelle de canalisations souterraines auprès des services intéressés, et notamment des télécommunications, dans l'emprise des travaux projetés.

Mais les précautions que doivent prendre ces entreprises pour consulter les plans des installations souterraines puis, au moment des travaux, pour éviter de les détériorer, constituent un certain handicap dont l'incidence financière est souvent bien supérieure au montant de l'amende qui risque d'être à payer en cas de dommage éventuel. En outre, contrairement aux installations E. D. F., les câbles P. T. T. présentent des caractéristiques telles que leur rupture n'entraîne aucun risque physique pour l'auteur du dommage ; le grillage de protection est vert pour le téléphone et rouge pour E. D. F., ce qui permet de choisir le risque.

Aussi, force est de constater que les dommages causés aux câbles souterrains, tout en restant des dommages involontaires, résultent trop souvent d'une désinvolture marquée à l'encontre du service public des télécommunications.

*
* *

Dans les faits, l'administration constate un accroissement du nombre des dommages causés au réseau souterrain des télécommunications. Ce nombre qui était de 3 837 en 1975 a atteint 4 326 en 1976. Sur ce total, 869 en 1975 et 1 044 en 1976 concernaient des câbles interurbains à grande distance, à plusieurs milliers de voies téléphoniques simultanées. En 1976, le total des dommages causés au réseau souterrain des télécommunications s'est élevé à 15,7 millions de francs (contre 11,8 millions de francs en 1975). Ce chiffre comprend seulement le montant des réparations et fait abstraction des pertes de recettes dues à l'interruption ou à la perturbation du trafic.

L'ampleur des dommages est de plus en plus importante du fait de l'augmentation de la capacité des câbles. Les 70 000 kilomètres de câbles du réseau national, répartis sur tout le territoire, sont des câbles de forte capacité, dont le tiers environ sont des câbles coaxiaux qui permettent d'acheminer couramment 5 400 communications simultanées, et même 33 000 communications et plus pour les derniers câbles coaxiaux mis en service. Il est bien évident que la détérioration de ces câbles, toujours enterrés, par de gros engins mécaniques appartenant à des entreprises de travaux publics occasionne, non seulement à l'administration des P. T. T., mais à l'économie française tout entière, un préjudice très important. Le coût moyen de la seule remise en état d'un câble endommagé dépassait 6 000 F en 1976.

Certains dommages atteignent cependant des sommes beaucoup plus élevées, lorsque les engins de travaux publics détériorent les conduites multitubulaires, qui sont des ouvrages en béton contenant plusieurs câbles.

En effet, dans les zones urbanisées, le sous-sol est si encombré et le nombre de communications à transmettre si important que le service des télécommunications a été amené à rassembler ses câbles nationaux et régionaux dans des conduites multitubulaires.

Ainsi, fin août 1976, 25 000 abonnés du Val-de-Marne eurent leur téléphone coupé à la suite de la rupture de dix câbles par un engin de travaux publics. De même, en 1977 à Paris, le montant des dégâts causés à une conduite multitubulaire s'est élevé à plus de 200 000 F.

Les coupures de câbles troublent le fonctionnement des services des télécommunications dans la mesure où ceux-ci doivent détourner, selon des procédures d'urgence, une partie de leur activité normale jusqu'à la remise en état des installations détériorées.

Mais, surtout, elles perturbent gravement l'écoulement du trafic téléphonique. Certes, les services déroutent le plus rapidement possible les communications par des voies auxiliaires, mais ces incidents engendrent toujours des encombrements ; une partie des communications n'est pas acheminée ; la qualité du service et, partant, l'image de marque de l'administration en sont gravement affectées. Par ailleurs, il en résulte une gêne pour les usagers ayant une incidence sur l'économie nationale et pouvant même parfois affecter la sécurité des personnes (c'est le cas lorsque des abonnés ou même certains réseaux sont isolés).

Enfin, la perte complète d'une partie du trafic entraîne pour l'administration une diminution des recettes. Ce manque à gagner est d'ailleurs, dans certains pays étrangers, telle la Belgique, réclamé au responsable du dommage en sus de la remise en état des installations.

Toutes ces considérations amènent à conclure à la nécessité, dans un souci de dissuasion, d'aggraver les peines d'amende, seules à être finalement supportées par les entreprises puisque les frais de remise en état sont couverts par des assurances.

*
* *

Les mesures proposées par le projet de loi, déposé en première lecture devant le Sénat, portent essentiellement sur trois points.

D'une part, il est envisagé d'élever le *plafond de l'amende* de 2 000 à 20 000 F. Seule la loi peut prévoir cette mesure, puisque le pouvoir réglementaire ne peut pas fixer des amendes dépassant 2 000 F. Le caractère de contravention de grande voirie, qui entraîne

la compétence des tribunaux administratifs, est maintenu à l'infraction en raison de la simplicité des poursuites prévues en cette matière.

Le maximum de l'amende a été fortement élevé afin qu'elle constitue une pénalité contraignante pour les entreprises, peu sensibles au taux actuel de 2 000 F. Cette mesure est insérée dans un article L. 69-1 (*nouveau*) du Code des postes et télécommunications, lequel fait suite à l'article L. 69 qui édicte des dispositions analogues pour des contraventions concernant certaines interruptions des services des télécommunications.

D'autre part, il est prévu que *l'amende encourue sera applicable pour chaque câble endommagé*, lorsque les câbles sont groupés à l'intérieur d'un même ouvrage. Cette disposition a pour but de moduler l'importance de la répression selon la gravité du dommage provoqué.

Enfin, la troisième série de dispositions porte sur la *récidive*. Il est nécessaire en effet de sanctionner très sévèrement les entreprises qui se signalent par de multiples atteintes au réseau des télécommunications à des intervalles rapprochés. C'est ainsi qu'au cours de la seule année 1976, certaines entreprises ont fait l'objet de dix, quinze et même dix-huit procès-verbaux pour des contraventions de grande voirie relatives à des dommages causés aux câbles à grande distance se situant sur l'ensemble du territoire national. Pour une de ces entreprises, le montant total des réparations des dommages de l'année s'élève à 137 140 F.

C'est la raison pour laquelle il est demandé que la notion de récidive soit constituée dès l'instant où un premier jugement aura été rendu dans l'année de la contravention, quel que soit le ressort du tribunal concerné. En vue de donner au juge administratif le pouvoir de sanctionner plus lourdement les comportements abusifs à l'extrême, votre commission vous proposera de relever davantage le seul plafond de l'amende applicable. En ne touchant pas au montant minimum, l'adoption de cet amendement permettrait au juge de ne pas pénaliser trop fortement les petites entreprises, pour lesquelles il est nécessaire que le poids de la sanction demeure modéré et adapté à leurs capacités financières limitées.

TABLEAU COMPARATIF

Texte présenté par le Gouvernement.	Propositions de la commission.
Article premier.	Article premier.
Il est ajouté à la première partie du Code des postes et télécommunications l'article L. 69-1 suivant :	Alinéa conforme.
« Art. L. 69-1. — Sans préjudice de l'application de l'article L. 66 du présent code, quiconque, de quelque manière que ce soit, détériore ou dégrade une installation du réseau souterrain des télécommunications de l'Etat ou compromet le fonctionnement de ce réseau, sera puni d'une amende de 1 000 F à 20 000 F.	« Art. L. 69-1. — Sans préjudice...
« Lorsqu'il s'agit d'un ouvrage souterrain de télécommunications comportant plusieurs câbles, il est prononcé autant d'amendes que de câbles détériorés ou dégradés ou dont le fonctionnement a été compromis.	... d'une amende de 1 000 F à 30 000 F.
« En cas de récidive, le montant de l'amende sera porté de 2 000 F à 40 000 F. Il y a récidive lorsqu'il a été rendu contre le contrevenant, dans les douze mois précédents, un premier jugement pour une infraction aux dispositions du présent article quel que soit le tribunal administratif ayant prononcé ce jugement.	En cas de récidive, le montant de l'amende sera de 2 000 F à 60 000 F...
« Les infractions prévues à l'article L. 69 et au présent article constituent des contraventions de grande voirie. »	... ce jugement.
Art. 2.	Alinéa conforme.
Les conditions d'application et la date d'entrée en vigueur de la présente loi, laquelle devra intervenir au plus tard dans un délai de six mois après sa publication au <i>Journal officiel</i> , seront déterminées par décret en Conseil d'Etat.	Art. 2.
	Conforme.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Observations de la commission. — Cet article vise à ajouter, après l'article L. 69 du Code des postes et télécommunications, de nouvelles dispositions concernant les contraventions de grande voirie relatives aux installations du réseau souterrain des télécommunications.

Le deuxième alinéa de l'article définit l'infraction et détermine le montant de l'amende. Il rappelle, en premier lieu, qu'en cas de **dégradation volontaire des fils ou des installations téléphoniques**, l'article L. 66 du Code des postes et télécommunications peut s'appliquer. Celui-ci prévoit une peine d'emprisonnement de trois mois à deux ans et une amende de 360 F à 3 600 F. Cet article ne peut pas s'appliquer aux cas dont nous avons parlé (par exemple une entreprise de travaux publics qui détériore un câble souterrain), car la **dégradation n'est, en principe, jamais volontaire.**

Le premier alinéa du nouvel article L. 69-1 qui vous est proposé vise justement à suppléer à cette défaillance. Il prévoit que **quiconque, de quelque manière que ce soit, détériore ou dégrade une installation du réseau souterrain des télécommunications de l'Etat ou compromet le fonctionnement de ce réseau, est passible d'une amende de 1 000 F à 20 000 F.**

L'ancien article R. 43 du Code des postes et télécommunications ne prévoyait qu'une amende de 1 000 F à 2 000 F.

Il apparaît, compte tenu des explications fournies dans notre exposé général, que si l'on veut donner un caractère dissuasif à l'amende, afin d'éviter la négligence ou la désinvolture des entreprises, il faut que son montant puisse être élevé, lorsque la faute est manifeste et que l'entreprise est importante.

C'est pourquoi votre commission vous propose de porter le montant maximal de l'amende à 30 000 F. Naturellement, ce taux extrême ne s'appliquera qu'exceptionnellement lors de dommages graves ou d'abus manifeste.

Le taux minimum de l'amende ne change pas et reste à 1 000 F comme dans l'ancien article R. 43 du Code des postes et télécommunications. Cet écart entre le montant minimum et maximum de l'amende permettra au juge administratif de faire varier la peine selon l'ampleur du dommage et la faute du contrevenant. Les pénalités pourront s'adapter, tout en gardant leur efficacité dissuasive, à la diversité des situations.

Le troisième alinéa de l'article premier du projet de loi prévoit qu'il sera prononcé autant d'amendes que de câbles détériorés ou dégradés ou dont le fonctionnement a été compromis. Quand un contrevenant détériorera un ouvrage comportant plusieurs câbles, son amende sera plus élevée, ce qui est normal, car le trouble causé alors au trafic est particulièrement important. En effet un câble peut permettre le passage de 10 000 à 15 000 communications, parfois même 45 000 ; un ouvrage peut contenir jusqu'à plusieurs dizaines de câbles.

Votre commission vous demande d'adopter cet alinéa sans modification.

Le quatrième alinéa de l'article premier du projet de loi concerne la récidive. Comme nous vous l'avons exposé en première partie, ce sont souvent les mêmes entreprises, de grande envergure, qui causent des dommages aux installations en raison du nombre important de travaux publics qu'elles effectuent sur l'ensemble du territoire national. Il est donc apparu nécessaire de doubler le montant des amendes et d'étendre le ressort dans les limites duquel doit être commise l'infraction au cas de récidive.

Par amendement, votre commission vous propose de porter, en cas de récidive, le montant maximum de l'amende à 60 000 F. Ce taux devrait permettre de combattre efficacement la négligence souvent abusive de certaines grosses entreprises. Bien entendu, s'agissant d'un plafond, le juge administratif aura le souci de ne l'appliquer que dans les cas extrêmes.

Afin d'éviter toute ambiguïté, l'amendement améliore également la rédaction du texte et le mot « porté » sera supprimé.

« *Le dernier alinéa de l'article premier* précise que les infractions déterminées dans le projet de loi et dans l'article L. 69 du Code des postes et télécommunications (détérioration des lignes de télécommunications longeant une voie ferrée ou un canal concédé par l'Etat) sont des contraventions de grande voirie.

Cela permet une certaine simplification des poursuites prévues en cette matière et donne compétence aux tribunaux administratifs, traditionnels gardiens du domaine public.

Votre commission vous demande d'adopter cet alinéa sans modification.

Art. 2.

Observations de la commission. — Cet article prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat fixera la date et les conditions d'application de la présente loi. Ce décret abrogera également les dispositions devenues caduques de l'alinéa 2 de l'article R. 43 du Code des postes et télécommunications.

Votre commission vous demande de l'adopter sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Le présent projet de loi a été examiné par la Commission des Affaires économiques et du Plan dans sa séance du 10 novembre 1977.

Après l'exposé de M. Marzin, rapporteur, MM. Beaupetit et Legrand ont souhaité, et toute la commission s'est rangée à leur avis, que les plans des installations souterraines des télécommunications soient communiqués rapidement à tout requérant.

M. Schumann a déploré les dégradations constantes dont sont l'objet les installations téléphoniques, en particulier les cabines publiques de téléphone.

M. Javelly a signalé les problèmes que posait parfois l'utilisation d'un même poteau pour les lignes aériennes de l'E. D. F. et des P. T. T.

*
* *

Sous réserve de ces observations et des amendements qu'elle vous propose, votre commission vous demande d'adopter le projet de loi modifiant le Code des postes et télécommunications en ce qui concerne les contraventions de grande voirie relatives aux installations du réseau souterrain des télécommunications.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Rédiger la fin du deuxième alinéa de cet article comme suit :

..sera puni d'une amende de 1 000 F à 30 000 F. >

Amendement : Rédiger le début du quatrième alinéa de cet article comme suit :

~ En cas de récidive, le montant de l'amende sera de 2 000 F à 60 000 F. >

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article premier.

Il est ajouté à la première partie du Code des postes et télécommunications l'article L. 69-1 suivant :

« Art. L. 69-1. — Sans préjudice de l'application de l'article L. 66 du présent Code, quiconque, de quelque manière que ce soit, détériore ou dégrade une installation du réseau souterrain des télécommunications de l'Etat ou compromet le fonctionnement de ce réseau, sera puni d'une amende de 1 000 F à 20 000 F.

« Lorsqu'il s'agit d'un ouvrage souterrain de télécommunications comportant plusieurs câbles, il est prononcé autant d'amendes que de câbles détériorés ou dégradés ou dont le fonctionnement a été compromis.

« En cas de récidive, le montant de l'amende sera porté de 2 000 F à 40 000 F. Il y a récidive lorsqu'il a été rendu contre le contrevenant, dans les douze mois précédents, un premier jugement pour une infraction aux dispositions du présent article quel que soit le tribunal administratif ayant prononcé ce jugement.

« Les infractions prévues à l'article L. 69 et au présent article constituent des contraventions de grande voirie. »

Art. 2.

Les conditions d'application et la date d'entrée en vigueur de la présente loi, laquelle devra intervenir au plus tard dans un délai de six mois après sa publication au *Journal officiel*, seront déterminées par décret en Conseil d'Etat.