

LA HOUILLE BLANCHE

Revue Mensuelle des Forces Hydro-Electriques
et de leurs Applications

11^e Année. — Octobre 1912. — N^o 10.

La houille noire a fait l'industrie moderne ;
la houille blanche la transformera.

LÉGISLATION

LES TAXES ÉTABLIES PAR LA VILLE DE PARIS SUR LES COLONNES MONTANTES

Arrêt du Conseil d'Etat du 12 janvier 1912

Le 24 août 1908, le Préfet de la Seine approuvait, par un arrêté, une délibération du Conseil municipal de Paris qui édictait une taxe sur les colonnes montantes de gaz, établies autrefois à titre gratuit chez les propriétaires par les soins de l'ancien concessionnaire du Gaz, la Compagnie Parisienne d'Eclairage et de Chauffage par le Gaz.

Bien que le titre de l'arrêté révélât qu'il avait deux buts : le premier, d'imposer certaines conditions pour les canalisations placées sur les voies privées, le second, d'exiger des redevances sur les canalisations intérieures des immeubles riverains de toutes les voies privées ou publiques, c'est en réalité cette seconde disposition qui a eu tous les honneurs de la lutte.

Personne n'ignore que la Compagnie Parisienne, au moment de sa liquidation et de son remplacement comme distributeur par la Société du Gaz de Paris, avait abandonné à la Ville la propriété des colonnes montantes qui, bien que placées chez des particuliers, n'avaient point cessé d'appartenir à la Compagnie, en vertu de contrats formels. Le Conseil municipal, considérant à bon droit ces colonnes comme un bien communal, n'eut rien de plus pressé que d'en tirer un revenu.

Il prit en ce sens une délibération en date du 11 juillet 1908 dans laquelle on lit : « La Société ⁽¹⁾ sera obligatoirement chargée de l'entretien des colonnes montantes appartenant à la Ville. Les frais de location et d'entretien de ces colonnes seront fixés à 50 centimes par mois, depuis l'amorçage de la canalisation publique jusqu'à la façade, et pour le surplus à 40 centimes par mois et par étage ».

M. Marc, propriétaire d'immeubles à Paris, et le général Béranger attaquèrent devant le Conseil d'Etat, comme entaché d'illégalité, l'arrêté du Préfet du 24 août 1908 approuvant la délibération ci-dessus rapportée ; et ils basèrent leur excès de pouvoir sur de très nombreux moyens.

Disons de suite que le Conseil d'Etat leur a donné gain de cause et a annulé l'arrêté du Préfet, sans tenir grand compte des moyens allégués, mais simplement en se basant sur un argument de texte : « Créer une taxe sur les colonnes montantes, c'est, a dit le Conseil d'Etat, statuer en réalité sur une question d'abonnement au gaz ; or, ces conditions ont été établies par un cahier des charges qui,

« conformément à la loi du 24 juillet 1867, a été approuvé
« par un décret du chef de l'Etat : un arrêté préfectoral ne
« peut modifier un décret et cependant l'arrêté attaqué n'est
« pas autre chose qu'une modification : car, si bien le cahier
« des charges, dans les articles 78 et 102, prévoit une loca-
« tion pour les branchements, il ne vise pas une location
« pour les colonnes montantes et, d'autre part, on ne peut
« pas dire que ces colonnes et les branchements aient été,
« dans la pensée du rédacteur, assimilés l'un à l'autre, puis-
« qu'il résulte des articles 103 et 105 que les colonnes mon-
« tantes et les branchements ont été envisagés d'une façon
« toute spéciale ».

Si l'arrêté du Conseil d'Etat n'avait pas d'autre portée que de rappeler un principe aussi simple, il ne mériterait pas les honneurs d'une analyse ; mais la discussion à laquelle il a donné lieu est fertile en principes intéressants.

I

Tout d'abord, la ville de Paris, étant intervenue au débat qui s'agitait entre le Préfet de la Seine et M. Marc, et sentant très probablement que son procès était délicat, essaya tout d'abord de discuter la recevabilité du recours pour excès de pouvoir.

Tout le monde sait que le plaideur qui se pourvoit au Conseil d'Etat doit justifier d'un intérêt précis, actuel, indiscutable, sans lequel son recours n'est même point examiné.

« Vous n'avez point d'intérêt, disait la Ville de Paris au requérant, parce que l'arrêt du Préfet de la Seine n'est pas obligatoire par lui-même et ne vous impose aucune charge : ce n'est point un arrêté réglementaire, un acte de la puissance publique dont le respect s'impose à tous ; c'est un ordre du Préfet qui ne s'adresse qu'à la Société régisseur de la Ville de Paris, en lui indiquant comment il faudra faire dans l'avenir les abonnements qui lui seront demandés.

« Par conséquent, si un propriétaire ne veut pas s'abonner, il est parfaitement libre, et il ne paiera pas la taxe, qui n'est obligatoire pour lui que s'il s'abonne ».

« C'est simplement s'il veut contracter une police que commencera son intérêt et c'est à ce moment seulement que le recours pour excès de pouvoir pourrait être recevable » ⁽¹⁾.

A cet argument, qui a été rejeté par le Conseil d'Etat, le commissaire du Gouvernement a fait une réponse extrêmement heureuse : « Nous pensons, dit-il, qu'il serait peu logique et encore moins équitable de dire que les propriétaires ne peuvent attaquer cet arrêté par voie de recours

(1) Il est assez étrange de voir la ville de Paris adopter devant le Conseil d'Etat cette attitude et dire que l'arrêté préfectoral n'aurait d'effet que dans l'avenir, et pour le cas où un contrat interviendrait entre la Société régisseur de la ville et le propriétaire. Elle avait adopté, devant le Tribunal civil, une attitude toute différente, disant que cet arrêté fixait les redevances dues pour le passé, à raison de l'usage fait par les propriétaires de la colonne montante laissée à leur disposition.

(1) Il s'agit de la Société du Gaz de Paris qui fait la régie intéressée de la distribution du gaz en vertu d'un cahier des charges approuvé par un décret du 20 juillet 1907.

« pour excès de pouvoir avant d'avoir signé le contrat, parce
 « qu'ils n'ont pas encore d'intérêt né et, une fois le contrat
 « signé, de leur dire qu'ils ne sont plus recevables parce
 « qu'ils ont accepté les clauses de ce contrat, et que, d'autre
 « part, c'est au juge du contrat à juger des contestations
 « qui pourront naître ».

Déjà M. Romieu, commissaire du Gouvernement, dans ses conclusions sur l'affaire Martin du 4 août 1905, expliquait fort bien que si le recours pour excès de pouvoir ne saurait modifier un contrat administratif quand ce contrat existe, il peut fort bien amener une solution sur la validité des actes qui servent de base juridique à ce contrat. Et dans ce cas, disait-il, la question de la validité des actes administratifs étant d'ores et déjà résolue directement par le Conseil d'Etat sur le recours pour excès de pouvoir, le juge du contrat pourra immédiatement faire état de la décision sur la validité, et les parties ne seront point obligées de solliciter une décision, par la voie longue et compliquée de la question préjudicielle. (Voir aussi sur cette question Cour de cassation, 30 juillet 1908, Sirey, 1909, I, p. 251).

Et enfin, dans une autre affaire, arrêt Croix de Seguey Tivoli, du 21 décembre 1906 (Rec. Lebon 1906, p. 361); le même commissaire du Gouvernement faisait remarquer que l'usager d'un service public, par la voie du recours pour excès de pouvoir, ne discute même pas indirectement le *contrat administratif* auquel il est étranger, mais il cherche seulement à faire tomber l'*acte illégal* que l'Administration a commis pour modifier les règles posées dans la concession initiale, ou autorisant la Compagnie à y déroger au détriment du public. Le Conseil d'Etat a toujours admis que des tiers intéressés peuvent se pourvoir pour excès de pouvoir, lorsqu'ils sont lésés par un acte administratif : ne peut-on pas admettre que ceux qui sont, par la force des choses, tenus d'user d'un service public n'ont pas au moins autant de droits qu'un tiers quelconque à critiquer directement l'acte positif qui modifie le contrat administratif, dont le but était de leur donner la facilité de jouir, dans des conditions déterminées, d'un service établi en leur faveur ?

Conformément à ces principes, le Conseil d'Etat a résumé en une phrase qu'il importe de retenir les règles de la recevabilité : « Comme cet arrêté subordonne à la passation de contrats à intervenir, dit l'arrêt, le paiement des redevances de location et d'entretien du prix de l'allumage et d'extinction des appareils à gaz, il est certain que tout propriétaire qui voudra s'assurer la possibilité de faire usage du gaz devra nécessairement traiter avec la Compagnie du Gaz de Paris et pour cela il devra se soumettre aux conditions de l'arrêté attaqué : il en résulte que le recours pour excès de pouvoir est *recevable*. »

Voyons maintenant comment il a été *discuté et admis*.

II

Le Conseil d'Etat, en gardant comme unique motif de sa décision, le fait que l'arrêté préfectoral est en contradiction avec le décret approuvant le régime des abonnements, indique bien qu'il n'a pas admis le reproche adressé par M. Marc à l'arrêté préfectoral, qui consistait à déclarer cet arrêté illégal comme portant atteinte à *la liberté du commerce et de l'industrie*.

A ce titre, il est intéressant d'examiner la valeur du moyen, d'autant plus que dans tous les conflits qui sont relatifs aux concessions municipales, on est toujours certain de voir arriver ces mots d'apparence solennelle : « La liberté du commerce et de l'industrie »... on ne croirait pas vrai-

ment qu'il y eût aujourd'hui tant de personnes décidées à l'attaquer et à la fouler aux pieds !!!

Mais cette tendance des plaideurs à se servir de ce principe provient de ce que le moyen a réussi à quelques-uns, ce qui n'empêche pas qu'il soit condamné à un infaillible échec, vis-à-vis des autres, quand il est employé mal à propos. Essayons de nous demander quelle est la raison d'être de cette dualité.

Nous supposons d'abord connu de tout le monde qu'une commune possède, comme représentants légaux, plusieurs personnes différentes : au point de vue de la police, elle est représentée par son maire qui prend les arrêtés, notamment en ce qui concerne la sécurité de la voirie, la salubrité, etc...; il poursuit l'exécution des dits arrêtés qui ont une force obligatoire par eux-mêmes, et défère au tribunal de simple police ceux qui y contreviennent : comme conséquence de la condamnation, il peut même obtenir l'enlèvement des objets qui sont placés en contravention sur ou dans la voie publique.

Mais, au point de vue de la gestion du patrimoine communal, comme au point de vue des grands services municipaux à concéder, la commune est représentée par son Conseil municipal : lui seul a le droit de donner à une personne le titre légal qui lui permettra d'occuper le terrain communal, en imposant, en retour, certains avantages dont profitera la collectivité des habitants. C'est ainsi que, par exemple, en échange de l'obligation de donner à des prix rémunérateurs l'éclairage aux particuliers, le concessionnaire peut obtenir le droit d'installer seul sur la voie publique, certains objets que le cahier des charges indiquera comme faisant partie de la concession (branchements, raccords, etc.).

Ceci étant posé, recherchons comment chacune des autorités qui représentent la commune peut être amenée soit à accomplir, soit à violer sa mission.

En ce qui concerne le maire. — Il est tout d'abord certain qu'un maire ne peut pas mettre son pouvoir de police au service des intérêts pécuniaires soit de la commune, soit, *a fortiori*, d'un concessionnaire.

S'il prend un arrêté, et s'il en poursuit l'exécution devant le juge compétent, pour interdire à toute personne autre que le concessionnaire ou qu'un entrepreneur désigné par lui de faire des travaux de raccordement à une conduite principale, il s'expose à voir son arrêté annulé par le Conseil d'Etat à la requête d'un industriel qui se prétendra lésé et à voir le juge de simple police refuser à cet arrêté, en cas de poursuite, toute sanction légale.

En d'autres termes, la jurisprudence ne veut pas que, dans le but d'être utile à quelqu'un, le maire puisse faire un acte qui lui permettra de requérir une condamnation si légère qu'on puisse la supposer, pour satisfaire les intérêts simplement financiers d'une commune ou de son mandataire. Il doit garder le pouvoir répressif dont il dispose pour une sphère plus élevée que des questions de deniers ; et il ne peut paralyser le commerce d'un particulier, en favorisant par son pouvoir de police, le commerce d'un de ses concurrents ; il violerait ainsi la loi du 2 mars 1791, art. 7, qui a proclamé le droit de chacun de faire son commerce librement.

C'est ce qu'ont décidé de très nombreux arrêts : 1° Le premier est un arrêt du Conseil d'Etat du 5 juin 1908 (Dalloz, 1910. 3, 5, affaire Lohy contre maire de Mantes). Le sieur Lohy, entrepreneur de plomberie à Mantes, a déféré au Conseil d'Etat un arrêté du maire de cette ville réglementant les

travaux de prise d'eau particulière sur les conduites municipales, et contenant une disposition d'après laquelle tous les travaux de branchement sur la conduite devraient être exécutés jusqu'au compteur exclusivement par le concessionnaire du service : ainsi que l'explique la requête, donnée in-extenso par le Recueil de Lebon, l'arrêté visait même le contrat donnant au concessionnaire la jouissance d'un monopole de fait.

Le Conseil d'Etat a répondu qu'il y avait atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie et a annulé l'arrêté.

2° D'autre part, dans un arrêt Munier du 8 février 1902 (Dalloz, 1904, I, 97), la Cour de cassation a refusé toute sanction pénale à l'arrêté d'un maire qui, comme le précédent, avait un motif pécuniaire et n'avait été rédigé que pour favoriser les finances municipales : le sommaire de cet arrêté est d'une remarquable netteté : « Les obligations qui ont leur source unique dans un contrat ne comportent que des sanctions civiles. Aussi lorsqu'une commune exploite une usine d'éclairage électrique créée par elle, la disposition d'un arrêté municipal interdisant aux abonnés de faire procéder par d'autre que par l'agent municipal chargé de ce service, à la construction et au raccordement de leur installation avec le réseau extérieur, n'est sanctionnée par aucune peine et par suite ne commet aucune contravention punissable, le mécanicien qui, sur la demande d'un abonné, procède aux travaux de raccordement réservés par l'arrêté municipal ».

Enfin, à côté des principes de la liberté du commerce, il faut faire intervenir, *toujours en ce qui concerne le pouvoir des maires*, le principe non moins respectable du respect des droits privés : un arrêté de police devra être annulé s'il porte atteinte à un droit de propriété, notamment au droit de faire établir par chaque propriétaire, sans l'intervention municipale, les installations intérieures nécessaires à l'éclairage de son immeuble.

C'est ce qu'a décidé un récent arrêt, dit arrêt Lebourg, contre le maire de Rouen (Voir Recueil de Lebon, ann. 1905, p. 219), dans les termes suivants : « S'il rentre dans les attributions de l'autorité municipale de prendre, dans l'intérêt de la sécurité publique, les mesures convenables pour prévenir les accidents, un maire ne peut pas, sans porter atteinte aux droits des particuliers et sans contredire les dispositions de la loi du 25 juin 1895, réglementer les conditions d'exécution d'installation électrique à l'intérieur des habitations, en déterminer les matériaux et leur mode d'emploi et soumettre à une vérification préalable et à l'acquittement d'une taxe la mise en service des canalisations intérieures. Pour que l'Administration puisse réglementer ce qui se passe dans les maisons, il faut une loi spéciale, comme, par exemple, le décret sur les établissements insalubres du 15 octobre 1810 ou sur les appareils à vapeur du 21 juillet 1856 ».

En ce qui concerne le pouvoir du Conseil municipal. — Ce qui est interdit au pouvoir de police du maire, ce qui est défendu à l'arrêté réglementaire, n'est pas interdit au Conseil municipal, quand il gère le patrimoine de la commune et concède de grands services municipaux.

Il peut parfaitement donner à un industriel le droit de faire seul certains travaux encastrés dans la voirie et se rattachant à une canalisation principale d'eau, de gaz ou d'électricité.

En effet, la ville statuant sur son propre domaine a le droit, comme tout propriétaire, de faire le contrat « do ut des », que l'on appelle souvent, en termes plus simples, le contrat « donnant-donnant ». Le concessionnaire dit à la

ville : « Si vous me donnez le droit de n'avoir point de concurrent pour mes installations dans votre territoire public, je vous affirme en retour que je ferai des avantages certains à vos habitants de telle façon qu'ils puissent se procurer de l'eau, de l'électricité ou du gaz à un prix que je ne saurais leur consentir si j'avais à craindre d'être concurrencé : et je vous demande également, soit pour me créer un avantage supplémentaire, soit pour être certain que des mains inhabiles ne feront pas sur ma canalisation des branchements intempestifs ou maladroits, de m'accorder le droit d'établir les raccords entre la canalisation principale et les maisons particulières ».

Et cela est certainement permis, à la condition que la ville n'accorde rien qui soit étranger à son domaine.

Et voilà pourquoi, dans l'affaire des colonnes montantes de la ville de Paris, le Conseil d'Etat a d'abord constaté, ce qui était l'évidence même, que ces colonnes montantes, bien qu'établies chez des particuliers, faisaient partie du patrimoine municipal ; ce principe, au surplus, avait déjà été reconnu par un jugement du Tribunal civil de la Seine du 25 juillet 1911. La ville aurait donc pu valablement demander des redevances aux propriétaires, en échange de la jouissance qu'elle leur abandonnait pour les colonnes montantes qui étaient sa propriété, si elle n'avait pas été liée par le décret de juillet 1907.

Pour bien souligner la différence entre l'illégalité des arrêtés et la légalité des contrats en ce qui concerne le droit des concessionnaires à faire les installations, nous terminerons par une citation : nous avons indiqué quelques arrêts du Conseil d'Etat annulant des arrêtés illégaux : pour montrer quelle est sa théorie en matière de *contrat* administratif, nous ne pouvons mieux faire que de citer un passage du cahier des charges type que le Conseil a rédigé pour les concessions de distribution publique d'énergie : dans l'article 15 et dans l'article 16, il concède au concessionnaire seul le droit d'installer et d'entretenir les branchements sur les canalisations ayant pour objet d'amener le courant du réseau à l'intérieur des immeubles desservis jusques et y compris, soit la boîte du coupe-circuit, soit le poste de transformateur. Par l'article 16, il donne au concessionnaire le droit de poser et d'entretenir le compteur, dont la fourniture peut même, d'après une note inscrite sous l'article 16, être concédée à lui seul.

Comme en matière juridique, il est toujours dangereux de se payer de mots, nous avons pensé qu'il était bon de mettre rapidement au point les principes au sujet desquels il nous a été donné d'entendre dire des énormités.....

Paul BOUGAULT,

Avocat à la Cour d'Appel de Lyon.

TRAVAUX PUBLICS

VOIES NAVIGABLES DE LA VALLÉE DU RHONE

M. Ch. LAVAUD, sous-directeur de la « Société Générale de Touage et de Remorquage », qui avait été désigné par la *Société des Ingénieurs civils de France* pour faire partie du Jury du Concours des avant-projets d'aménagement du Rhône, a présenté au « Congrès national pour la défense et le développement du commerce extérieur », tenu à Paris du 24 au 27 juin dernier, un très intéressant rapport sur « Les voies navigables de la vallée du Rhône », contenant