

LA HOUILLE BLANCHE

Revue Mensuelle des Forces Hydro-Electriques
et de leurs Applications

12^e Année. — Mai 1913. — N^o 5.

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

DÉLIBÉRATION DU SÉNAT

sur le projet de loi relatif aux Usines Hydrauliques
du domaine public

Quelques lecteurs qui recherchent avant tout la clarté, — et à ce titre ils peuvent compter sur ma bien cordiale sympathie, — ont trouvé une certaine obscurité aux comptes rendus des quatre séances consacrées par le Sénat au projet de loi sur les Usines Hydrauliques du domaine public. Leur impression, très exacte d'ailleurs, provient d'une cause unique, mais péremptoire : les observations des parlementaires qui ont pris part à la discussion, ne se sont pas produites sur l'ensemble du projet, où elles auraient pu se condenser dans des termes bien précis ; mais elles ont été jetées dans le débat à la lecture de chaque article en affectant même sur certains points, des formes nettement divergentes ; aussi, tout en étant très utiles, elles ont nui à l'aspect général de la proposition de loi : il faut, en effet, considérer avant tout que si un texte de cette nature est en équilibre, cela tient à ce que les articles s'appuient les uns sur les autres. Si l'on veut modifier trop brusquement l'un d'eux, en agissant sous une impression plus ou moins vague, on s'achemine vers le résultat que l'on obtient en sapant les fondations d'une maison pendant la construction d'une maison voisine : il y a un effondrement de l'ensemble.

D'autre part, j'estime que sur certains points, les oppositions et les critiques auraient dû se produire avec plus de véhémence et être maintenues par les orateurs avec une énergie plus soutenue. Aussi, pour avoir une idée bien nette de tout ce qui a été dit et de tout ce que l'on aurait pu dire, j'appelle l'attention du lecteur sur la première partie de cet exposé ; les questions de détail seront ensuite très faciles à déduire.

I. — COUP D'OEIL D'ENSEMBLE SUR LE PROJET DE LOI

A intervalles périodiques, depuis quelque temps, le Parlement entend un discours, — de même que la presse scientifique donne quelquefois un article, — dans lequel on souligne, avec un grand luxe de regrets, que notre pays, très pauvre en houille noire, ne sait pas suffisamment mettre en vigueur son capital spécial, pourtant si abondant, qui se trouve dans ses réserves de houille blanche. Toutes ces récriminations ne valent pas un aveu catégorique qui devrait être le suivant : tant que les industriels français n'ont eu à faire qu'aux difficultés de droit privé, ils ont pu sortir des entraves les plus serrées et vaincre le barreur même le plus irréductible ; si bien qu'aujourd'hui presque toutes les chutes, autrefois disponibles sur les rivières de droit privé (c'est-à-dire sur celles dont l'eau appartient aux riverains, en vertu de l'article 644 du Code civil) sont acquises par des industriels et n'attendent, dans bien des cas, que le mot favorable prononcé par le financier pour s'équiper et pro-

duire des kilowatts ; on désigne ces chutes non encore aménagées par ces locutions familières : *la chute en portefeuille*, ou encore *l'acquisition du cheval-sauvage*.

Mais c'est là précisément le motif qui fait prévoir, à prochaine échéance, un temps d'arrêt dans la mise en valeur de nos réserves disponibles d'énergie hydraulique. Elles ne pourront plus se trouver que dans les rivières publiques, qui appartiennent à l'Etat en vertu de l'article 538 du Code civil et dont le répertoire a été minutieusement établi par l'ordonnance de 1835, c'est-à-dire, en un mot, *les rivières classées comme navigables et flottables*.

Si l'on veut profiter de ces rivières aussi utilisables qu'inutilisées, il faut que l'Etat permette à l'industrie d'approcher de leurs rives plus ou moins intangibles ; car il lui est possible de consacrer aujourd'hui, sans le moindre scrupule, à la production de la force motrice un grand nombre de ces cours d'eau qui n'ont plus qu'une navigation de pure étiquette ; je ne parle même pas de la flottabilité : le flottage, si florissant au XVIII^e siècle, a presque disparu par suite du déboisement qui, en supprimant les forêts à exploiter, a modifié si gravement l'ancien régime des rivières. Aucun service ne sera donc gêné par l'effectation nouvelle.

C'est si vrai, que l'Etat ayant permis par voie d'autorisation l'établissement de quelques usines sur la Dordogne, sur la Durance, etc., arrive à comprendre qu'il ne doit pas seulement *permettre*, mais encore *faciliter*. C'est peu de dire à un hydraulicien qu'on lui accorde le droit de faire un barrage en un point désigné : les rivières publiques n'ont pas, au moins dans leur ensemble, ce courant rapide et fertile en dénivellations importantes qui est l'apanage, au moins dans les régions de montagne, des rivières privées. Il faut, par conséquent, établir des canaux plus longs, ce qui multiplie par un coefficient terrible la chance de rencontrer des barreurs irréductibles.

C'est pourquoi le projet de loi a pour but, en investissant l'hydraulicien du droit de dériver le cours de l'eau, de lui donner en plus le droit formel d'installer le canal de dérivation chez des tiers, même sans leur consentement préalable, moyennant une juste indemnité fixée par le tribunal.

Mais alors on se heurte à une observation très importante. Ouvrira-t-on ainsi la porte à la théorie étrangement nouvelle de l'expropriation pour un but personnel, une sorte d'expropriation pour la convenance des intérêts privés ? Par exemple, si un industriel veut établir un tissage, une fabrication d'aluminium, lui permettra-t-on d'établir dans son propre intérêt une servitude chez autrui, par le seul fait qu'on lui aura concédé le droit de placer un barrage dans la rivière ?

Toute l'économie du projet de loi donne la réponse à cette question dans la formule suivante : l'Etat octroiera et même imposera la concession avec tous les avantages ci-dessus indiqués à deux catégories d'usines.

D'abord à toutes celles qui, dès leur construction, auront pour but unique de *répandre l'énergie électrique* dans la région, pour les besoins de la population : ce but de diffusion du courant pour l'avantage du public sauvegarde ce principe qu'une dépossession, même avec une indemnité préalable, n'est légale que si elle trouve une base juridique dans une considération tirée de l'intérêt général.

En second lieu, le régime de la concession sera imposé aux projets d'utilité purement privée, mais en exigeant d'eux, en retour, qu'ils réservent une partie de leur force pour cette diffusion du courant à des conditions strictement établies dans l'intérêt public. L'usine verra donc détourner de son but privé une certaine fraction de sa puissance, fraction déterminée par le cahier des charges, sans compter les réserves d'eau pour l'agriculture, les syndicats, etc. Et si elle distribue elle-même ce pourcentage réservé, elle ne pourra le faire qu'à des conditions imposées par l'Etat.

Mais, en ce qui concerne cette catégorie des usines privées, il faut, si l'on veut donner à la loi un caractère raisonnable et par conséquent pratiquement applicable, faire entrer en ligne de compte cette vérité d'ailleurs évidente en elle-même : l'usine qui doit assurer son service et ensuite réserver aux services publics ce que l'on pourrait appeler une partie d'elle-même, *doit avoir une certaine importance* : sans cela on risquerait d'imposer une concession stérile, ruinée dès le début par des sujétions trop fortes : on ne peut partager en fractions que les unités suffisamment grosses pour supporter le partage ; d'où il faudra inscrire dans la loi un nouveau facteur à considérer qui sera : *la puissance de l'usine privée*.

En résumé, nous dirons : la concession sera imposée à toutes les usines qui, quelle que soit leur puissance, se consacreront à la vente du courant, puisqu'elles portent en elles-mêmes leur caractère d'utilité générale, et elle sera imposée également à toute usine, même privée, d'une puissance suffisante pour pouvoir supporter l'affectation de leur force à une réserve en vue d'une utilité publique. Il faut, pour cela, une puissance supérieure à 200 kilowatts, ce qui est même, pour le dire en passant, une puissance très faible.

Mais à côté de ces usines concédées, jouissant de certains privilèges qui correspondent à certaines charges, il peut se trouver l'occasion d'établir d'autres usines, d'abord *moins importantes, et qui ne se proposent pas de faire le commerce de l'énergie*, par exemple des usines destinées à un tissage ne produisant pas 200 kilowatts. Il faut ou les interdire, puisqu'elles ne rentrent pas dans la catégorie des usines susceptibles d'être concédées, ou leur trouver, en dehors de la concession, un régime légal.

Or, ce régime ne peut être que celui de la simple autorisation qui existe actuellement : une loi nouvelle, qui a pour but d'aider l'industrie, ne doit pas commencer par détruire un système qu'elle trouve existant au moment de sa promulgation, et qui n'a pas donné de mauvais résultats. Les usines inférieures à 200 kilowatts et qui ne feront pas le commerce de l'énergie, seront donc simplement autorisées en vertu d'une permission précaire et révocable, comme par le passé, et n'auront aucun moyen de coercition contre les tiers dont elles ne pourront occuper les terrains qu'avec leur consentement préalable.

Enfin, dans l'avenir, les entrepreneurs de certains services publics, tels que des concessionnaires de tramways, pour-

ront envisager, dans leur projet la production de leur force motrice par une usine qu'ils se proposent d'établir eux-mêmes, en un point considéré de la rivière; cette source d'énergie sera soumise, par le fait qu'elle fait corps avec un type de services publics déjà réglementé, à des lois spéciales et il y aurait une certaine imprudence à lui imposer dans la présente loi une condition juridique nettement déterminée. Il est donc préférable de dire qu'un modèle de règlement spécial sera rédigé dans chaque cas par un décret rendu en Conseil d'Etat.

En dernier lieu, certaines usines, purement autorisées peuvent désirer vendre leurs excédents d'énergie au public.

Faut-il leur refuser ce droit, par un respect absolu des catégories établies et leur dire : « Vous ne pouvez pas faire bénéficier le public comme vous le voudriez de vos excédents disponibles parce que vous êtes simplement autorisés, et non pas concédés » ?

Faut-il, au contraire, leur laisser toute latitude ? Mais alors, on ne protège pas le public contre leurs exigences, et de plus on risque de leur permettre une concurrence contre des usines concédées, établies précisément dans le but de faire cette distribution : il est évident que l'Etat a un devoir d'empêcher tous les abus, soit en défendant le public contre des prix trop élevés, soit en imposant des conditions au moins égales à celles qu'il aura imposées à des concessionnaires préalablement installés. Voilà pourquoi les usines *autorisées* devront, dans l'avenir, solliciter une autorisation préalable pour la vente de leurs excédents.

Cette très courte analyse donne la raison d'être des principaux articles de la loi :

1° Le premier et le second sont destinés à faire la classification entre les usines concédées et les usines purement autorisées ;

2° L'article 5 règle la vente par les usines purement autorisées ;

3° Les articles 6, 7, 8, 9, 10, 11 et 12, fixent le droit pour l'Etat d'établir le cahier des charges et d'y faire entrer certaines obligations ;

4° Enfin, les articles groupés sous le titre de « dispositions générales », visent l'ensemble de la loi.

Nous pouvons maintenant examiner séance par séance ce qui s'est passé au Sénat pendant la discussion de chaque article.

II. — ETUDE DES DEUX PREMIÈRES SÉANCES, 28 FÉVRIER ET 4 MARS.

La première séance a été consacrée d'abord à certaines vues d'ensemble et ensuite à *la classification des usines en usines concédées et usines autorisées*.

Sur ce dernier point, MM. Guillier, Fabien-Cesbron et Boucher ont pris la parole.

Ils ont demandé : les uns, d'élargir le cadre comprenant les usines concédées ; les autres, de le déterminer seulement par la puissance des usines.

Cette discussion a eu pour résultat appréciable de permettre au rapporteur de bien expliquer la classification que nous avons ci-dessus analysée.

Il a dit notamment que si l'on ne fait intervenir que la puissance, on ne peut pas comprendre dans la concession les usines, même de petite importance, qui, voulant répandre dans la région un courant produit par elles, ont droit, par leur seul but, à l'application de la loi et à la faveur

que celle-ci leur donne. Les orateurs n'ont point insisté, puisqu'aucun amendement n'a été proposé.

La seconde partie de cette séance a été consacrée au régime des usines autorisées, et la discussion a été un peu plus orageuse, mais il est juste de reconnaître qu'au point de vue juridique elle était particulièrement délicate : il s'agissait d'abord de dire que les usines qui seront autorisées après la loi seront sous le même régime que celles d'aujourd'hui ; mais en plus, d'ajouter à ce régime une disposition nouvelle : la limitation des permissions de voirie, dans leur durée, en d'autres termes, la fixation d'un délai de 50 ans pour toute permission, avec l'obligation pour le permissionnaire soit d'abandonner gratuitement à l'Etat, en fin de permission, tous les ouvrages établis sur le domaine public, ou de les enlever à ses frais.

M. Guillier a fait observer que la construction d'une usine par un industriel avec cette perspective d'être dépossédé, sans indemnité, au bout de 50 ans, de son barrage, qui est la clef de son usine, serait peu engageante.

M. Herriot a remarqué que l'industriel qui désire, en cours d'autorisation, avoir une garantie de plus longue durée, devrait pouvoir se l'assurer en faisant renouveler, sans attendre l'expiration, l'autorisation qu'il a reçue. Il présente un amendement dans ce sens.

Cet amendement, tout en trouvant un accueil favorable, est renvoyé à la commission.

M. Guillier amorce la discussion de l'article 4 qui, dès le jour de la promulgation de la loi, soumet les usines actuelles au même délai de 50 ans à partir de cette promulgation.

Plusieurs sénateurs insistent sur ce point que si cela est acceptable pour les usines nouvelles qui vont s'établir avec un texte très précis et ne connaîtront que ce régime comme statut légal, c'est une innovation très dure pour une usine qui, actuellement, n'avait pas de limitation dans sa durée et peut se dire expropriée sans indemnité.

M. le rapporteur essaie de défendre le texte par la considération suivante : « On peut bien réduire la durée de cette usine actuelle, puisque, au besoin, on pourrait la supprimer, car elle ne jouit que d'une autorisation précaire et révocable ; on serait donc en droit, sans attendre les 50 ans qu'on lui donne, de lui dire demain de démolir son barrage ».

La discussion glisse sur un terrain extrêmement dangereux, car il est complètement faux au point de vue juridique. M. le Ministre prend part à la discussion, en appuyant dans le même sens que M. le rapporteur : « Puisque l'Etat est chez lui, il a bien le droit de dire à l'industriel de déguerpir », et c'est ce qui amène l'interrogation précise, catégorique, de M. Hervey : « Je voudrais poser une question à M. le Ministre : Est-ce qu'actuellement il se trouverait en droit de déposséder un usinier sans indemnité ? »

A quoi M. le Ministre répond : « En fait, on s'inspire de considérations d'équité et l'on accorde dans certains cas une indemnité. C'est une question d'espèce. »

Déjà, quelques secondes auparavant, M. le rapporteur avait dit que dans certains cas les préfets autorisaient des dérogations au principe du déguerpissement sans indemnité.

La séance se termine sans que rien ne soit décidé.

Celle du 4 mars, c'est-à-dire du lendemain, s'ouvre sur les positions de la veille ; toutefois, pour le régime futur

des usines autorisées, M. Guillier trouve satisfaction dans l'amendement de M. Herriot ; l'autorisation sera bien limitée à 50 ans, mais avec la possibilité d'une prorogation en cours d'autorisation.

Reste alors l'article 4 : oui ou non soumettra-t-on les usines actuelles au délai de 50 ans ?

Disons tout de suite que l'article 4, qui prononce cette prescription nouvelle, n'a été adopté qu'après un vote et une très longue discussion.

Mais, dans le cours de ces deux séances, il a été dit des choses vraiment bizarres au point de vue juridique, sur les droits de l'Etat en matière de retrait d'autorisation, sur les indemnités auxquelles ces retraits donneraient ou ne donneraient pas lieu, suivant que l'intervention des préfets serait plus ou moins bienveillante, nous croyons nécessaire de remettre la question dans sa voie véritable, et, comme elle est suffisamment intéressante, nous lui consacrerons un chapitre spécial.

III. — CARACTÈRE JURIDIQUE DES PERMISSIONS DONNÉES PAR L'ÉTAT. — LEUR RETRAIT. — LIMITATION DE LEUR DURÉE POUR LES USINES ACTUELLEMENT EXISTANTES ET LES USINES FUTURES.

On peut dire qu'aujourd'hui, contrairement à l'avis de M. le Ministre, — avis qui a dû faire frémir dans la tombe les restes de M. Alfred Picard, — le retrait d'une autorisation, avec ou sans indemnité, est loin d'être une question d'espèce, dépendant de la sympathie ou de l'antipathie d'un préfet ou d'un ministre. Il n'y a pas, au contraire, de question juridique mieux tranchée, soit qu'on l'envisage avant la loi de 1898, d'après la seule jurisprudence administrative, soit qu'on l'examine après la loi de 1898 sur le régime des eaux, qui n'a fait que codifier la jurisprudence antérieure.

Et voici cette jurisprudence.

Un industriel qui voit son autorisation de prise d'eau retirée ou compromise par un acte du pouvoir public peut n'avoir rien à dire et n'avoir droit à aucune indemnité, comme il peut parfaitement, au contraire, faire annuler l'acte administratif, et se faire maintenir par les tribunaux en pleine possession de son autorisation.

La solution du conflit dépend uniquement du motif qui a inspiré l'acte administratif dont il se plaint.

Est-ce un motif tiré de la nécessité pour l'Etat, de sauvegarder les intérêts généraux dont il a la charge, par exemple ceux de la navigation sur les rivières navigables, ou du flottage sur les rivières simplement flottantes ?

Dans ce cas, la jurisprudence du Conseil d'Etat a toujours été draconienne : elle n'a jamais annulé l'acte administratif et elle n'a jamais accordé aucune indemnité.

Et l'on pourrait citer à l'infini des exemples de ce refus, quelquefois cruel, de toute indemnité. On a vu des espèces où l'administration, autorisée en cela par la jurisprudence du Conseil d'Etat, laissait mourir à petit feu le permissionnaire en lui refusant le droit de faire des réparations à son usine parce que celle-ci était devenue un obstacle à la navigation du fleuve. La situation des moulins du Rhône, si pittoresquement décrits par M. le rapporteur n'est pas une espèce unique : c'est la thèse générale qui remonte à la loi de 1791. D'autres fois, l'Etat ne se donne même pas la peine de retirer formellement son autorisation : il accomplit l'œuvre qu'il juge utile pour l'intérêt général de la rivière,

et lorsqu'il préjudicie de cette façon à l'usinier dont il diminue la force motrice ou gêne le fonctionnement, il ne lui dit même pas un mot d'excuse et répond simplement par l'affirmation de son droit ; il ne donne une indemnité que si l'on peut faire valoir une autorisation remontant à l'édit de Moulin rendu en 1566, qui protège, pour des raisons juridiques qu'il serait trop long d'énumérer ici, la propriété des prises d'eau antérieures à son apparition. Nous répétons que sur ce point on ne saurait, la loi et la jurisprudence en mains, être trop catégorique.

Ainsi, la suprématie de l'intérêt général sur l'autorisation particulière est depuis longtemps reconnue, et c'est justice.

Mais le résultat est absolument inverse quand l'Etat, même dans son propre domaine, c'est-à-dire sur une rivière, sur une route qui lui appartiennent, use de son droit de retrait dans le but de favoriser contre un occupant un concurrent qu'il préfère et veut mettre à la place du premier. Le titre de l'occupation a beau porter en grosses lettres les mentions fatidiques « Précaire et révocable », le premier bénéficiaire doit être maintenu à son poste, malgré l'administration, et si l'Etat viole ce principe, affirmé par une jurisprudence constante, il succombe infailliblement dans l'instance que le permissionnaire dépouillé intente au Conseil d'Etat sous la rubrique « annulation pour détournement de pouvoir ».

Nous renonçons à citer les centaines d'arrêts que l'on peut invoquer, car ce n'est point un principe créé pour les chutes d'eau, mais c'est la grande thèse de la validité de l'acte administratif, c'est la théorie essentielle du droit administratif qui, en matière de conducteurs électriques, a si souvent reçu, pendant le cours de ces dernières années, une application pratique ; car l'on remarquera que les routes nationales sont aussi bien la propriété publique de l'Etat que les rivières navigables.

En un mot, on ne veut pas que l'Etat soit soumis à la tentation, si grande quelquefois, de créer entre occupants des préférences et par conséquent des conflits ; sans doute il peut choisir souverainement entre deux pétitionnaires qui se présentent à la même heure. Mais lorsqu'il a fait son choix, il doit y persister et ne saurait évincer l'un pour l'avantage de l'autre.

La loi de 1898, loin d'avoir modifié cette règle générale, l'a accentuée à nouveau. Pour forcer l'administration à se rendre compte elle-même de la valeur de son acte, pour l'étaler au grand jour, pour permettre aux intéressés de faire valoir leurs objections s'ils jugent cet acte entaché d'un détournement de pouvoir, l'article 45 de la loi de 1898 décide que l'autorisation donnée par décret ne sera retirée que par un décret, c'est-à-dire après l'instruction, les enquêtes et la publicité nécessaires pour un acte de cette nature.

Et comme ces principes d'ordre général, supposés connus par les premières éditions de mon livre sur « la législation des chutes d'eau » cité par M. le rapporteur, sont en somme ignorés de beaucoup, j'ai cru devoir préciser, dans ma dernière édition (N° 33), le droit de l'Etat. On y trouvera ces mots : « Le pouvoir de supprimer entraîne celui de modifier, et tous les deux peuvent être exercés soit d'office, soit sur la demande des particuliers, mais toujours en vue de l'intérêt général... Il faudra donc (pour modifier une chute dûment autorisée après enquête) une seconde enquête et un second décret. Même après l'accomplissement de ces formalités, le décret de modification (et a fortiori de

suppression) peut être attaqué devant le Conseil d'Etat si l'intérêt public n'a pas été vraiment l'unique mobile de la mesure ordonnée par l'administration, car c'est l'intérêt hydraulique qu'il faut envisager, etc... »

Ce double principe expliqué, revenons à la limitation de la durée des permissions de voirie.

Il ne faut point se dissimuler que cette simple limitation, même par une durée très longue, même avec la promesse d'une prolongation, suivant l'amendement Herriot, constitue par elle-même une innovation importante et malheureuse.

Si tout ce qui précède a été compris, nous espérons que la situation du permissionnaire sur le domaine de l'Etat apparaît comme étant la suivante : Il sait fort bien que son occupation est perpétuellement menacée par cette épée de Damoclès, suspendue par un fil à résistance très faible. L'amélioration du domaine public, la nécessité du service, etc., etc., peuvent le faire rompre ; mais il sait que, si aucun événement de cette nature ne se produit, sa situation est intangible, et il se trouve dans l'état d'un locataire auquel son propriétaire aurait dit : « Je vous loue mon appartement ; le jour où je le voudrai, pour mon usage personnel, je vous le reprendrai brusquement, dans les 24 heures, mais je ne le reprendrai jamais pour le donner à un autre. »

Le locataire s'installe, tremblant toujours de voir réaliser le désir du maître, mais trouvant une compensation dans ce fait que, si ce désir ne se produit pas, rien ne le fera déguerpir.

La fixation à 50 ans de la durée de l'occupation transforme le permissionnaire en un locataire à terme, et c'est une certitude, sinon d'expulsion à la fin du bail, du moins de chantages possibles et peut-être de marchandages redoutables pour le renouvellement.

Ne dites pas que cette fixation de durée est nécessaire pour empêcher l'aliénation du domaine public, car cette aliénation, qui serait l'interdiction pour le propriétaire de reprendre lui-même sa propre chose entre les mains du permissionnaire, n'existe et n'existera jamais ; cette limitation n'est qu'une facilité pour donner à des mains nouvelles une chose détenue par un vieux possesseur, ce qui est au moins inutile.

Et de plus cette limitation finira par gêner l'Etat lui-même.

Le Ministre l'a virtuellement reconnu quand il a été mis en demeure de se prononcer à la suite de la question de M. Hervey ; il y a des cas où l'autorité elle-même est terriblement gênée pour exiger son *summum jus*.

Plus on limitera les autorisations, plus on arrivera à les considérer comme un bail, auquel, tant par les redevances que par la durée, elles finiront par ressembler. On peut se demander si, même pour ses propres améliorations, l'Etat n'hésitera point à compromettre, pendant le délai qu'il aura lui-même fixé, le sort de ce permissionnaire et s'il ne retardera pas, jusqu'à l'expiration du délai, l'amélioration qu'il a projetée. Voilà pourquoi la limitation des permissions est une chose regrettable à tous les points de vue.

IV. — EXAMEN DES AUTRES PARTIES INTÉRESSANTES DE LA DÉLIBÉRATION

Je m'empresse de dire que sur tous les autres points les observations qui ont été faites au projet de loi ont presque

toutes été acceptées d'un commun accord et qu'elles présentent, en pratique, un certain intérêt.

Avant de les énumérer très rapidement, je voudrais souligner spécialement une observation faite à la fin de la séance du 4 mars par M. Goy sur la rédaction de l'article 5.

Cet article est ainsi conçu :

« ART. 5. — Les usines autorisées peuvent être exceptionnellement admises à vendre au public leur excédent d'énergie ou leurs résidus d'exploitation. Les conditions de l'autorisation sont déterminées dans chaque cas par un arrêté du Ministre des Travaux publics. »

Dès la lecture de cet article, M. Goy pose la question suivante :

« Comment une commune pourra-t-elle exiger d'une usine produisant moins de 200 kilowatts le courant nécessaire à son éclairage ? Aux termes de l'article 2, cette usine ne peut pas être concédée puisqu'elle n'a pas eu pour but de faire de la distribution et qu'elle n'a pas plus de 200 kilowatts à l'étiage ; d'autre part, elle ne peut être autorisée à vendre toute son énergie, puisque l'article 5, que l'on vient de lire, ne prévoit l'autorisation que pour les excédents d'énergie ; donc, a fortiori, elle n'est point autorisée pour le tout ; il y a opposition, conclut M. Goy, entre l'article 2 et l'article 5. »

Chose extraordinaire ! le Ministre, désarçonné par cette observation, s'empresse de dire que l'on reverra ces deux textes en deuxième délibération.

La réponse, cependant, était facile, bien que les idées émises fussent complexes : l'article doit être maintenu.

Une première observation s'impose : M. Goy demande comment une commune pourra exiger du courant électrique d'une usine autorisée ? Il faut immédiatement répondre que la loi n'a pas été faite et ne peut pas être faite pour permettre à une commune de réquisitionner l'électricité d'une usine autorisée, même en la payant ; ce serait un non sens à un double point de vue : l'usine s'est établie sans demander aucune faveur, elle s'est créée par ses propres moyens, elle est susceptible d'être sacrifiée pour des causes d'amélioration du régime de la rivière ; rien ne peut la contraindre à fournir du courant, puisque cette obligation ne porte que sur les usines qui sont placées par leur but initial ou par leur puissance sous le régime de la concession ; et il ne faut pas oublier, comme nous l'avons exposé dans notre aperçu général sur la loi, que la nécessité de tenir constamment à la disposition des services publics une fourniture d'électricité est la compensation, la rançon des faveurs que l'usine concédée obtient de l'Etat pour pouvoir s'établir. Cette charge ne peut peser sur les usines simplement autorisées parce qu'elle serait sans contre-partie.

De plus, par l'article 14, la commune a un droit de préférence pour obtenir la concession sur les rivières publiques ; si elle n'a pas pensé à s'en servir et à primer ainsi l'établissement de l'usine qui a été autorisée, elle ne peut pas exercer contre elle un véritable droit de réquisition.

Aussi, l'article 5 ne peut pas être incriminé ; s'il ne répond pas à l'observation de M. Goy, c'est qu'il n'est pas fait du tout pour la résoudre, car elle est contraire à l'esprit de la loi. Il est fait pour une hypothèse bien différente et même diamétralement opposée. L'article 5 n'est pas écrit pour que la commune exige une fourniture d'une usine autorisée, mais pour défendre la commune et tous ses ayant

droits contre la vente de cette fourniture que cette société voudrait faire. En effet, si une usine purement autorisée veut se livrer à cette diffusion de courant dont nous parlions plus haut, elle peut, si elle n'est tenue à aucun tarif, abuser de la commune et lui faire des prix sans maximum fixé ; elle risque de concurrencer, dans la région, des usines installées en vertu des traités de concession et, par conséquent, soumises à des tarifs, notamment des usines supérieures dont le courant rayonne jusque dans des environs éloignés ; il est nécessaire de réglementer cette vente, faite par une usine dont le but initial n'était point de répandre le courant.

Mais cette réglementation faite, il est complètement inutile de se tourmenter au sujet de la quantité d'énergie qui sera vendue. Sans doute l'article statuant, comme tous les textes, sur ce qui se passe ou se passera le plus souvent, a prévu la vente des excédents d'énergie, mais rien n'empêcherait évidemment, si l'usine le désire, qu'elle consacrerait toute son énergie à la vente.

L'article 8, qui vise les servitudes créées sur profit du concessionnaire sur des terrains privés, a fait l'objet de plusieurs critiques.

La première, dirigée par M. Boivin-Champeaux contre un oubli du rédacteur du projet, a été acceptée tout de suite et à l'unanimité : l'indemnité sera dite « préalable », c'est-à-dire que la prise de possession des terrains ne pourra être faite qu'après le paiement du chiffre fixé.

La seconde observation, faite par le même sénateur, avait pour but d'ajouter à la loi que « les servitudes ne pourraient être imposées aux maisons, cours, jardins, parcs et enclos attenants aux habitations ». Il s'appuyait sur le fait que dans la loi de 1845, qui crée des servitudes pour l'irrigation, ces mots se trouvent inscrits dans le texte. Son amendement a été renvoyé à la commission, et, le lendemain, a été l'objet d'une très intéressante explication de M. Savary qui, tout en s'y ralliant en principe, a fait remarquer que la servitude, très grave pour les maisons, les cours et jardins attenants aux habitations, ne pouvait être que sans influence sur les parcs et enclos, qui s'étendent quelquefois très loin au-delà des maisons et peuvent, par conséquent, supporter des servitudes sans être gênés. D'ailleurs, puisque l'on invoquait les lois sur l'irrigation, il a fait remarquer que si le texte de 1845 excepte « les parcs et enclos », la loi de 1847 sur la servitude des appuis de barrage ne comporte plus la même exception et la limite simplement « aux maisons, cours et jardins ».

Cette observation, à laquelle s'est rallié M. Boivin-Champeaux lui-même, a fait simplement compléter l'article en conformité de la loi de 1847 ; l'exception sera faite en faveur des maisons, cours et jardins et ne frappera pas les « parcs et enclos ».

Pendant la discussion sur cet article 8, dont on vient de lire le très pâle résumé, bien des idées se sont fait jour, dépassant de beaucoup le cadre un peu étroit des points en discussion. Il y en a une qui nous a étonnés : c'est celle émise par M. Chastenot sur le principe même de la servitude ; il ne doit plus en être question, car, d'un mot, M. Boivin-Champeaux lui a parfaitement répondu. D'après M. Chastenot, le fait de placer une canalisation dans le sous-sol ou à la surface d'une propriété ne constituerait pas une véritable servitude, un vrai service foncier, parce que l'on n'y rencontrerait pas la conception juridique de la servitude, qui suppose l'existence de deux fonds, le premier

grevé d'une obligation et le second profitant de cette obligation qu'il impose à l'autre.

Contrairement à cette étrange assertion, la coexistence des deux fonds existe parfaitement : le fonds intermédiaire est grevé de la charge de la canalisation qui sert de véhicule à l'eau et, à ce titre, il est réellement frappé d'une servitude au profit non pas du fonds où se trouve la prise d'eau, mais de l'usine elle-même ; la loi de 1845, qui greève de la servitude d'aqueduc un fonds intercalé entre deux autres, charge cette terre intermédiaire de rendre un service au fonds à irriguer. La loi nouvelle peut parfaitement créer une servitude pour le service industriel d'une usine et les parties pourront également l'établir par convention, d'autant plus que tout se résume en une question de mots : si le mot « servitude » gêne le rédacteur de ce contrat, on pourra toujours faire aliéner la partie du terrain ou du tréfonds nécessaire pour recevoir les canalisations ; il y aura également droit réel et les sénateurs qui, par extraordinaire, s'intéresseraient aux choses du droit, peuvent être parfaitement rassurés.

Cet article 8 a encore fourni matière à une observation au sujet de l'expertise nécessaire pour fixer les indemnités dues.

En voici le résumé :

L'article dit : « Les indemnités qui pourraient être dues sont réglées, en premier ressort, par le Tribunal civil. S'il y a expertise, il y sera procédé conformément aux articles 303, 304, 305 du Code de procédure civile ; toutefois, le Tribunal pourra ne nommer qu'un seul expert. »

A la simple lecture, le Sénat s'est aperçu que la première phrase contenait une puérité. Ce n'est pas à une loi spéciale de dire que telle ou telle affaire sera jugée en premier ressort, étant donné que la répartition des degrés de juridiction est faite par le Code de procédure civile lui-même d'après l'importance du litige ; donner une indication dans une loi spéciale ce serait ou répéter le Code de procédure, ce qui est inutile, ou faire croire à une dérogation, en obligeant par exemple des affaires de 25 francs à n'être jugées qu'en premier ressort, ce qui est une absurdité.

La question a été plus sérieusement discutée sur le droit pour le Tribunal de ne nommer qu'un seul expert, et l'on a fait valoir le raisonnement suivant : Le Code de procédure indique que les tribunaux doivent, en général, nommer trois experts, à moins que les parties ne consentent à n'en avoir qu'un seul ; dire que le Tribunal pourra ne nommer qu'un seul expert, n'est-ce pas lui donner ce droit, alors même que les parties refuseraient d'y consentir et voudraient en avoir trois ?

Il est étrange que personne au Sénat n'ait fait cette réflexion qui s'impose : dans bien des cas, le Tribunal recourt à ce que l'on appelle l'expertise d'office, c'est-à-dire que les parties ne lui ayant pas donné de conclusions tendant à la nomination d'experts, le Tribunal veut cependant, avoir au préalable une idée générale sur le litige et pour s'éclairer, connaître, avant de se prononcer, par exemple la nature des terrains, l'importance des dommages, etc... Une discussion très vive s'était engagée, autrefois, entre les jurisconsultes, pour savoir si, dans ce cas de l'expertise d'office, le Tribunal était obligé de recourir à trois experts ou à un seul.

Cette difficulté battait son plein au moment où ont été promulguées les lois de 1845 et de 1847, auxquelles est empruntée la phrase incriminée ; c'est pourquoi on avait écrit dans le texte une disposition spéciale ; aujourd'hui, elle est résolue dans le sens que le Tribunal peut ne nommer que

l'expert unique (on en trouvera la trace au nouveau code de procédure annoté de Dalloz sous l'article 303, n° 32). Donc, même en supprimant le membre de phrase incriminé, on n'empêche, en aucune façon, le Tribunal de ne nommer d'office qu'un seul expert.

Et comme, d'autre part, les parties ont toujours le droit d'après le code de procédure civile de ne recourir qu'à un expert, quand telle est leur volonté unanime, la phrase supprimée n'ajoutait rien à la loi générale de l'expertise, puisque cet article lui-même, dans sa première phrase, se réfère au Code de procédure.

Nous pouvons énumérer rapidement les observations qui se sont échelonnées dans le cours des dernières séances.

1° Un amendement de M. Jouffray a été repoussé ; il consistait à ne pas permettre que le moteur fut pris à l'étranger.

2° En ce qui concerne l'article 13 prononçant que dans un délai maximum de cinq ans toutes les usines actuelles de plus de 200 kw., ainsi que celles faisant exclusivement la vente de l'énergie, seraient automatiquement classées dans la catégorie des usines concédées, M. Guillier a su ramener la rédaction de cet article dans le sens d'une « faculté de classement » laissée à la demande du propriétaire et, toujours au sujet de cet article, on a renvoyé à la commission la question des dispositions à inscrire dans la loi pour que cette mutation des catégories laisse intactes les droits des tiers, notamment des créanciers, hypothécaires ou autres contre toute spoliation qui résulterait à leur préjudice de ce changement.

On peut se livrer à ce sujet à des considérations multiples.

Par exemple, on comprend parfaitement cette première impression : un créancier hypothécaire a fait confiance à l'usine actuelle, telle qu'elle est ; le changement de situation va faire passer cette usine dans les conditions prévues au cahier des charges, c'est-à-dire qu'à la fin de la concession l'Etat prendra gratuitement toutes les dépendances immobilières de la concession ; dès lors, le créancier va voir son gage s'éclipser entre les mains de l'Etat ; ce qui est grave.

Diverses solutions ont été indiquées :

Il en est une qui est excellente et qui consisterait dans cette indication que la concession ne pourra porter atteinte aux droits « réels antérieurement conférés sur les immeubles compris dans la concession » et cela paraîtrait bien suffisant pour rassurer les créanciers : car si l'Etat, à la fin de la concession, remet à un autre concessionnaire les biens faisant partie de la concession, ceux-ci ne passeront dans les mains étrangères que grevés des charges qui les ont antérieurement frappés. Si, au contraire, l'Etat avait l'intention d'ailleurs bien improbable d'exploiter lui-même, il ne pourrait le faire, quoi qu'on en ait dit qu'en respectant les situations acquises.

3° Au sujet de la durée de la concession, la durée a été fixée au maximum à 60 ans, à compter du jour où l'usine sera mise en exploitation.

4° Au sujet de la participation du personnel ouvrier dans les bénéfices de l'usine, nous avons risqué de voir entrer dans un texte, par voie indirecte et oblique, la question la plus compliquée de l'économie politique.

Les usines hydrauliques ne méritaient à aucun égard l'honneur de servir de terrain d'expérience, étant donné l'imprécision des idées sur cette matière.

Paul BOUGAULT,
Avocat à la Cour d'Appel de Lyon.