

LÉGISLATION

Le refus des permissions de voirie pour fourniture au public

par André PÉRY, Professeur à la Faculté de Droit de Grenoble

On sait quel est, à l'heure actuelle, le régime des permissions de voirie en matière de distribution d'énergie électrique.

Le loi du 27 février 1925 qui a modifié sur ce point la loi du 15 juin 1906, a posé, à cet égard, trois principes fondamentaux.

Il faut tout d'abord distinguer, suivant que la circulation de l'énergie électrique a lieu dans l'intérêt exclusif du producteur, par exemple entre une usine de production et une usine d'utilisation appartenant au même individu ou à la même Société, ou suivant qu'elle est faite en vue de la fourniture directe ou indirecte au public. C'est seulement dans le premier cas que les permissions sont accordées sans aucune restriction quant à la puissance transportée, ou sans condition particulière de tarification ou de fourniture de l'énergie.

Second principe : Lorsqu'il s'agit de lignes ayant pour objet la fourniture directe ou indirecte au public, la permission de voirie ne peut être accordée que si la puissance transportée est inférieure à 100 kW. Cette puissance est d'ailleurs calculée non par rapport à la ligne pour laquelle la permission de voirie est sollicitée, mais par rapport à l'ensemble des lignes qui forment un même réseau de distribution. Par exemple, un distributeur qui, dans une commune, aurait déjà un réseau transportant 500 kW., ne pourrait adjoindre à ce réseau une nouvelle ligne pour laquelle il solliciterait une permission de voirie, sous le prétexte que cette ligne transporterait moins de 100 kW. Le Conseil d'Etat a fait application de ce principe dans un arrêt du 7 novembre 1930 (Soc. d'Electricité et Gaz des Pyrénées).

En troisième et dernier lieu, lorsque la puissance transportée est inférieure à 100 kW. et toujours dans le cas de fourniture directe ou indirecte au public, l'article 4 de la loi de 1925 prévoit que la permission devra imposer au distributeur des tarifs maxima et pourra l'obliger à fournir le courant sur tout le parcours de la distribution. Ce sont là des règles qui ont pour effet de rapprocher le régime de la permission de voirie du régime de la concession.

On voit qu'une des difficultés principales soulevées par la mise en application de ce régime consiste dans la définition des termes employés par la loi : distribution ayant pour objet de fournir directement ou indirectement au public. Fourniture directe ou indirecte, cette expression ne soulève pas de difficulté particulière ; mais il n'en est pas de même en ce qui concerne la définition du mot « public ».

On peut, en effet, se faire du mot « public » deux conceptions différentes.

Dans un sens étroit et précis, on dira qu'il y a « public » dès qu'il y a un groupe indéterminé de personnes plus ou moins nombreuses, mais qui ne peuvent être désignées nommément et qui peuvent s'étendre en nombre indéfini. On dira alors qu'il y a fourniture au public lorsqu'il y a une fourniture à un cercle de personnes qui, en fait, peut être plus ou moins étendu, mais qui n'est pas limité et dans lequel on peut entrer librement ou dont on peut sortir à son gré.

Il semble bien, d'ailleurs, que ce soit cette acception du mot « public » qui ait été adoptée par la Cour de Cassation, dans un arrêt du 3 décembre 1923 (Société l'Est Electrique c. Bardin, *Dall.* hebdomadaire, 1924, p. 168). La Cour de Cassation déclare qu'une distribution d'énergie électrique constitue un service public, dès lors que, faite en vertu d'une concession, elle comporte l'obligation de fournir le courant à toute personne qui le demande. La Cour de Cassation appuyait sa décision en particulier sur un attendu très intéressant : « Il importe peu qu'en fait une catégorie particulière d'habitants, telle que les industriels, ait actuellement, seule, trouvé avantage à user de la fourniture assurée par la concession, si toute personne demeure investie du droit de la réclamer par la suite, suivant ses besoins. »

On voit immédiatement l'idée directrice qui a inspiré les juges de la Cour de Cassation : il y a « public » dès qu'il y a un groupe indéterminé d'individus pouvant s'étendre indéfiniment sans que le distributeur puisse en limiter le nombre.

Appliquons cette notion au régime des permissions de voirie et nous dirons qu'une distribution a pour objet la fourniture au public dès que le nombre et la qualité des acheteurs éventuels de courant ne sont pas rigoureusement et strictement limités. Au contraire, chaque fois que l'acheteur de courant sera désigné nommément dans la permission de voirie ou chaque fois que le groupe des acheteurs éventuels ne sera pas susceptible d'extension et aura reçu une qualification très nette, on ne pourra pas dire qu'il y a vente au public.

Mais on peut donner au mot « public » un autre sens et désigner par là toute personne autre que le producteur. En prenant le mot « public » dans cette acception, il y a vente au public dès que l'acheteur de courant constitue juridiquement une personne distincte du producteur. Peu importe que le nombre des usagers soit rigoureusement limité ou que leur personnalité soit désignée d'une façon précise et exclusive : l'autorisation ne fût-elle accordée que pour la fourniture de courant à une seule personne désignée d'une façon expresse et limitative, du moment que cette personne est juridiquement distincte du producteur, il y a fourniture au public.

Un exemple concret fera mieux saisir notre pensée : une Société industrielle donne le logement à son Directeur, ce logement étant séparé de l'usine par une voie publique, et elle lui vend le courant dont il a besoin pour sa lumière ou pour son chauffage, courant qu'elle amène au moyen d'une ligne franchissant la voie publique. Pour cela, une permission de voirie est nécessaire. Si nous nous référons à la première définition du mot « public », nous soutiendrons que la permission de voirie peut être accordée sans aucune difficulté et sans qu'il soit nécessaire de la soumettre à des conditions de tarification. Si, au contraire, nous employons le mot « public » dans sa seconde acception, nous dirons que le Directeur constitue une personne juridique différente de la Société et que, par conséquent, il y a fourniture au public. Dès lors, la permission de voirie ne pourra pas être

accordée si la fourniture porte sur une puissance supérieure à 100 kW., ce qui est, évidemment, en dehors de l'hypothèse que nous avons prise, ou bien elle ne pourra être accordée qu'à condition d'être soumise à un tarif.

La jurisprudence du Conseil d'Etat, qui a été saisi d'un certain nombre de recours à l'occasion de refus ou d'octroi de permissions de voirie, s'est prononcée en faveur de la seconde définition que nous avons indiquée.

Dans une première décision en date du 4 mai 1929 (Société des Anciens Etablissements Prouvost & Cie), le Conseil d'Etat s'est rallié à cette définition. L'affaire se présentait dans les conditions suivantes : une Société, la Société des Anciens Etablissements Prouvost, avait constitué une filiale qui s'appelait La Lainière de Roubaix, et elle sollicitait une permission de voirie destinée à fournir du courant à cette filiale, la puissance transportée devant être supérieure à 100 kW. L'Administration estimant qu'il y avait fourniture au public, refusa la permission de voirie en déclarant que les permissions de voirie ne peuvent pas être accordées pour une puissance supérieure à 100 kW., du moment qu'il y a vente directe ou indirecte au public. La Société des Anciens Etablissements Prouvost forma un recours en excès de pouvoirs contre ce refus et le Conseil d'Etat donna gain de cause à l'Administration en disant que la Société filiale constituait une Société distincte possédant une personnalité civile qui lui était propre et que, par conséquent, il y avait fourniture au public dans le sens de la loi de 1925.

Le second arrêt n'est pas moins significatif. Une Société industrielle (et nous nous rapprochons ici de l'exemple que nous avons donné plus haut), la Société Métallurgique de Knutange, avait construit des maisons ouvrières qui étaient sa propriété. Ces maisons ouvrières étaient destinées à abriter le personnel de la Société et le courant devait leur être fourni moyennant redevance par la Société elle-même, au moyen d'une ligne qui franchissait des voies publiques. Le Maire de la commune, sollicité de donner une permission de voirie, l'avait accordée, sans lui imposer aucune condition de tarif, mais la Société concessionnaire de l'éclairage dans l'agglomération, s'estimant lésée et considérant que le Maire avait pris une décision illégale, se pourvut en excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat. Celui-ci, par un arrêt du 16 juin 1932, donna raison à la Société concessionnaire et annula la permission de voirie donnée par le Maire. Les occupants des maisons ouvrières, dit en substance le Conseil d'Etat, auxquels le courant est fourni moyennant redevance par la Société Métallurgique de Knutange, font partie du public, par conséquent, la permission de voirie devait être assortie de conditions de tarification, conformément à l'article 4 de la loi du 27 février 1925. Or, le Maire avait négligé d'inscrire des tarifs dans la permission de voirie qu'il avait octroyée ; il avait donc commis une illégalité et la permission de voirie devait être annulée.

Remarquons en passant qu'il sera bien facile au Maire de la commune de se mettre en règle avec la jurisprudence instaurée par le Conseil d'Etat. Il insérera dans la permission de voirie des tarifs maxima qui seront probablement de beaucoup supérieurs aux redevances réclamées par la commune de Knutange aux occupants de ces cités ouvrières et le tour sera joué.

Mais, en dépit de cette observation, il semble qu'on ne peut pas laisser passer sans protester les décisions du Conseil d'Etat. La définition que la haute juridiction donne du mot « public » nous paraît absolument contraire à ce qu'a voulu le législateur de 1925. Considérer comme formant le public une Société qui est une filiale d'une autre Société, comme dans l'affaire des Anciens Etablissements Prouvost, c'est peut-être rester dans la ligne stricte des principes juridiques, mais c'est tout de même négliger un élément de fait important, à savoir que, entre une Société mère et une Société filiale, il y a des liens extrêmement étroits. Une Société filiale n'est pas un tiers par rapport à la Société mère, et il est probable que la fourniture de courant se faisait dans des conditions qui montraient nettement le lien existant entre les deux Sociétés. D'autre part, dire qu'il y a fourniture au public lorsqu'il y a fourniture à une personne nommément désignée et que la fourniture ne peut pas être étendue à d'autres, c'est élargir singulièrement le sens du mot « public ».

La décision du Conseil d'Etat dans l'affaire de la Société Métallurgique de Knutange ne nous paraît pas moins critiquable. En effet, dans l'espèce, la Société Métallurgique de Knutange était propriétaire des cités ouvrières, elle fournissait à ses propres immeubles. Et l'on dira peut-être que ce n'est pas aux immeubles qu'elle fournissait, mais aux occupants, et que ces occupants étaient des ouvriers ou employés dont la personnalité juridique était tout à fait différente de la personnalité juridique de la Société. Ceci est exact, mais on ne peut pas considérer comme des tiers au regard d'une Société industrielle le personnel de cette Société et les familles de ce personnel. On ne peut pas davantage considérer qu'il y a là un public : ne fait pas partie du personnel qui veut, et, par conséquent, ne peut pas réclamer la fourniture du courant qui veut, puisque, pour obtenir cette fourniture, il faut réunir deux conditions : appartenir au personnel de la Société et occuper l'un des immeubles dépendant des cités ouvrières.

Peut-être le Conseil d'Etat a-t-il été inspiré dans cette affaire par le désir d'éviter une concurrence au concessionnaire d'éclairage dans la commune où se trouvaient les cités ouvrières. Il nous est impossible de dire jusqu'à quel point cette considération de fait a pesé sur la haute juridiction administrative, mais il ne reste pas moins que, au point de vue de la rigueur des principes juridiques, la définition que le Conseil d'Etat donne du mot « public » nous semble extrêmement large et inconciliable avec les termes mêmes de la loi de 1925.