

LÉGISLATION

La Cour de Cassation et les droits des Concessions de chutes d'eau à l'égard des Propriétaires

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

La Cour de Cassation a rendu, le 28 juillet 1932, un arrêt qui a produit, dans le monde des hydrauliciens, une très vive émotion, car il ne tend à rien de moins qu'à annihiler presque complètement les droits que la loi du 16 octobre 1919 a reconnus aux concessionnaires d'énergie hydraulique à l'encontre des propriétaires.

On sait que l'article 4 de cette loi donne aux concessionnaires certains privilèges qui leur permettent de vaincre la résistance des propriétaires des terrains sur lesquels doivent être installés les ouvrages nécessaires à l'aménagement de la chute. Le concessionnaire peut d'abord occuper à l'intérieur du périmètre défini par l'acte de concession les propriétés privées sur lesquelles sont établis les ouvrages de retenue ou de prise d'eau ; il obtient ainsi, notamment, le droit d'appuyer son barrage sur le fond du lit et sur les rives et même sur les parcelles comprises hors des rives, lorsqu'il s'agit de barrages importants, et, d'autre part, il peut, par simple voie d'occupation et sans se rendre propriétaire des terrains, installer les canaux d'aménage et de fuite, les chambres de décantation et de mise en charge, les conduites forcées, peut-être même les réservoirs de compensation, lorsqu'ils se trouvent en aval du barrage. En second lieu, le concessionnaire obtient le droit de submerger les berges par le relèvement du plan d'eau. Enfin et seulement pour les usines de plus de 10.000 kW., il peut occuper temporairement tous les terrains indispensables pour l'exécution des travaux, conformément à la loi du 29 décembre 1892.

L'exercice de ces droits se fait naturellement, moyennant une indemnité qui est fixée par les tribunaux civils et qui sera préalable, au cas d'occupation ou de dépossession permanente, ce qui sera, évidemment, l'hypothèse la plus fréquente.

Ainsi, le concessionnaire est dispensé de recourir à l'expropriation, ce qui présente certains avantages, soit en ce qui touche la rapidité des travaux, soit surtout en ce qui concerne la fixation de l'indemnité, les tribunaux civils fixant, généralement, celle-ci avec plus de mesure et moins de prodigalité que les jurys d'expropriation.

Il est bien évident que l'un des problèmes soulevés par l'exercice des droits institués par l'article 4 consistera à définir exactement les terrains sur lesquels ces droits peuvent s'exercer. En ce qui concerne l'occupation, temporaire ou permanente, les seuls terrains assujettis sont les terrains non bâtis, les bâtiments, cours et jardins attenants aux habitations étant seuls exempts de la servitude. En ce qui touche la submersion, seules les berges peuvent être atteintes. Si un concessionnaire a besoin, par exemple, d'occuper un terrain bâti ou s'il doit submerger des parcelles qui ne peuvent être considérées comme des berges, il lui faudra recourir nécessairement à l'expropriation.

C'est justement en ce qui touche la définition du mot « berges », que la Cour de Cassation a eu à intervenir et qu'elle est intervenue d'ailleurs, dans des conditions extrêmement fâcheuses, car la définition qu'elle a donnée du mot « berges » est une définition excessivement étroite et qui ne paraît pas exacte.

L'affaire se présentait de la façon suivante :

Un concessionnaire avait obtenu du préfet, conformément à l'article 4 de la loi du 16 octobre 1919, l'autorisation de submerger certaines parcelles situées au bord du cours d'eau dont l'énergie était aménagée. Les particuliers, propriétaires des parcelles ainsi visées, protestèrent vivement, en déclarant que les berges étaient constituées seulement par les parties du terrain stériles et recouvertes par les crues, mais non point par des terres qui, depuis de longues années, étaient livrées à la culture. Le tribunal saisi en première instance déclara que la prétention des propriétaires n'était pas fondée. « Par berges, dit-il, il faut entendre non seulement les terrains formant l'encaissement du lit d'une rivière ou d'un lac artificiel, mais encore les terrains en bordure du cours d'eau ». Pour imposer cette définition, le tribunal s'inspirait d'abord d'un argument de texte : Si les berges ne sont que les terrains formant l'encaissement d'un cours d'eau, on ne comprendrait pas pourquoi le législateur a exempté de la servitude de submersion les terrains bâtis. D'autre part, la loi du 16 octobre 1919 a voulu favoriser l'aménagement des chutes, et donner une définition restrictive des berges serait, au contraire, gêner et entraver cet aménagement.

La Cour de Cassation donna tort au tribunal et définît les berges de la façon suivante : « les parties du lit de la rivière et des talus qui la bordent ordinairement découverts par les eaux mais susceptibles d'être occupées par les crues normales et généralement impropres à la culture. »

Il est vraiment regrettable de voir la Cour suprême commettre, en imposant cette définition, une très grave erreur. En effet, l'arrêt de la Cour de Cassation, en définissant les berges comme il l'a fait, confond deux choses absolument différentes : le lit du cours d'eau et les berges.

L'expression : lit d'un cours d'eau, a juridiquement un sens précis. En ce qui concerne d'abord les cours d'eau du domaine public, c'est-à-dire les cours d'eau navigables et flottables, nous rencontrons une définition législative formulée par l'article 36 de la loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux. Ce texte est ainsi conçu : « Des arrêtés préfectoraux... définissent les limites des fleuves navigables et flottables, ces limites étant déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder. » En posant cette définition, le législateur s'est référé à une règle bien connue de tous ceux qui étudient le régime juridique

des eaux, et qu'on appelle la règle du « *plenissimum flumen* », ou du fleuve à son plus haut point. Cette règle était traditionnellement admise par la jurisprudence administrative et aussi par la jurisprudence de la Cour de Cassation. Un arrêt du 8 décembre 1863 (Petit c. commune de Trouville S. 1864. I. 29) contient un attendu extrêmement intéressant : « Le lit des rivières comprend tout le terrain qu'atteignent et couvrent, dans les habitudes de leur cours et sans débordement, les eaux parvenues à leur plus haut degré d'élévation ». (V. dans le même sens : Cour de Dijon, 5 mai 1865, Cordelier c. Préfet de la Côte d'Or, S. 64. 2. 195 ; Cour de Pau, 1^{er} mai 1878, l'Etat c. Darrigal S. 78, 2 317.)

La règle du « *plenissimum flumen* » sert également à définir le lit des cours d'eau non navigables. Sans doute, il n'y a pas, en ce qui concerne ces cours d'eau, de définition législative analogue à l'article 36 de la loi du 8 avril 1898, mais la doctrine se prononce en faveur de la règle du « *plenissimum flumen* » (Picard, traité des eaux, T. I, pp. 258 et 258), et les quelques décisions que l'on rencontre, adoptent la même règle (v. notamment Cour de Toulouse, 22 juin 1860. De Beaufort et autres c. Mauvoisin S. 1860. 2. 471). Rapprochons cette définition du lit de la définition que la Cour de Cassation a donnée du mot « berges », et nous voyons qu'elles se recouvrent exactement. « Le lit, nous dit-on, c'est cette partie du chenal que les eaux du fleuve recouvrent complètement avant de déborder », et la Cour de Cassation nous dit : « les berges ce sont les parties du lit de la rivière et des talus qui la bordent ordinairement recouvertes par les eaux, mais susceptibles d'être occupées par les crues normales et généralement impropres à la culture ».

Par conséquent, au point de vue de la terminologie, la définition de la Cour de Cassation ne paraît pas exacte, et si d'autre part, on la rapproche de ce qu'a voulu faire le législateur de 1919, on est amené à conclure que la Cour de Cassation a statué tout à fait à l'encontre des intentions des auteurs de la loi.

Sans doute, on ne trouve pas dans les travaux parlementaires d'explications très détaillées sur ce point. On peut simplement noter qu'au cours des discussions, on a employé indifféremment le mot « rives » et le mot « berges ». Or, dans la langue courante, le mot « rive » a un sens plus large que le mot « berges » et l'on peut induire de là que le législateur, en parlant des berges, a voulu parler des terrains voisins du cours d'eau, que, par conséquent, il a entendu donner au droit de submersion une certaine étendue.

Ceci est confirmé par le texte de la loi. L'article 4 de celle-ci énumère un certain nombre de servitudes, parmi lesquelles la servitude de submersion des berges, et il conclut en disant que seront exemptés des servitudes les bâtiments, cours et jardins attenants aux habitations.

Evidemment, on n'a pas l'habitude de construire sur les berges telles que les définit la Cour de Cassation, mais, au contraire, on peut construire sur les rives d'un cours d'eau, et le fait que le législateur a entendu expressément soustraire les

bâtiments à l'empire des servitudes qu'il créait, montre bien que, dans son esprit, ces servitudes ne visaient pas seulement les berges au sens étroit que la Cour de Cassation donne à cette expression.

Enfin, si vraiment les berges doivent être définies comme l'a fait la Cour de Cassation, on ne voit pas pourquoi le législateur aurait eu besoin de créer une servitude de submersion ; puisque les berges et le lit, d'après la Cour de Cassation, sont une seule et même chose, la servitude de submersion les atteint tout naturellement. Ceci est vrai d'abord pour les fleuves et rivières navigables, où le lit fait partie du domaine public, et ceci est également vrai pour les cours d'eau non navigables où s'agissant de parties submergées par les crues normales, le riverain n'éprouverait qu'un dommage absolument insignifiant, du fait que la submersion devient permanente.

Enfin, dernière considération, la servitude de submersion dont certains s'effraient et devant laquelle on recule, n'a pas plus de gravité que telle ou telle autre servitude créée par la loi de 1919. Certains sont épouvantés à l'idée que des parcelles appartenant à tel particulier vont être recouvertes par une épaisseur d'eau de plusieurs mètres, mais cela est-il plus effrayant que de voir la parcelle voisine recouverte par les tonnes de pierres et de ciment dont la réunion constitue le barrage ? Nul pourtant, ne nie que le barrage puisse être construit par simple voie d'occupation, c'est-à-dire sans recourir à l'expropriation ; comment serait-il plus choquant de voir que, sans recours à l'expropriation, l'on recouvre d'eau les parcelles qui sont d'ailleurs au voisinage du cours d'eau ?

L'arrêt de la Cour de Cassation se comprendrait à la rigueur, s'il n'y avait que la servitude de submersion et si celle-ci apparaissait comme une exception dans le système institué par la loi du 16 octobre 1919, alors qu'en réalité, cette servitude de submersion est très proche de la servitude d'occupation permanente dont peut bénéficier, par exemple, le barrage.

Comme on le voit, l'arrêt de la Cour de Cassation est loin d'être pleinement satisfaisant. Ceci serait sans grande importance s'il ne s'agissait que d'une discussion théorique, mais la jurisprudence de la Cour suprême présente pratiquement une très grande importance et même un caractère de gravité qui mérite de retenir l'attention. Elle révèle, en effet, un état d'esprit non seulement contraire aux intérêts du concessionnaire, mais hostile à l'aménagement des chutes. Cette tendance à restreindre le domaine des servitudes instituées par la loi de 1919 que la Cour de Cassation vient de révéler en ce qui concerne la définition des berges, nous pourrions la retrouver et nous le retrouverons certainement lorsqu'il s'agira de définir les conditions dans lesquelles les propriétés privées pourront être occupées. C'est là un état d'esprit fâcheux, contre lequel il faudrait réagir. Il apparaît d'ailleurs que le remède ne peut guère être cherché que dans une intervention législative. On pourrait concevoir que le législateur définit une zone de chaque côté du cours d'eau, zone dans laquelle pourrait s'exercer la servitude de submersion.