

## VI. GEWALTENTRENNUNG

### SÉPARATION DES POUVOIRS

26. Arrêt de la section de droit public du 30 juin 1916  
dans la cause

**Commune du Locle contre dame François-Droz.**

Arrêté cantonal obligeant les services industriels d'une commune à fournir l'éclairage électrique à un propriétaire d'immeuble; recours de la Commune; différend de droit public; arrêté non arbitraire et non contraire à la liberté du commerce.

A. — Le 6 avril 1911 dame François Droz a acheté de la faillite Bordigoni une maison sise au Locle. Ayant demandé aux Services industriels de lui fournir le courant électrique dans les installations que l'ancien propriétaire avait fait établir dans l'immeuble, elle s'est heurtée à un refus, la commune ne consentant à conclure l'abonnement demandé qu'à la condition que dame François paie au préalable une somme de 878 fr. qui représente le montant des frais d'installation dont les Services industriels n'ont pu obtenir paiement de la faillite Bordigoni.

Dame François s'est refusée à payer cette somme dont elle n'est pas débitrice et a recouru au Conseil d'Etat. N'ayant pas reçu de réponse, elle a recouru au Tribunal fédéral. Celui-ci a décidé le 22 décembre 1914 de ne pas entrer en matière, parce que la recourante n'a pas allégué d'une manière catégorique que le Conseil d'Etat se soit refusé à statuer et parce qu'elle ne proteste pas contre l'opinion émise par le Département de l'intérieur qui a écrit le 7 décembre 1915 à dame François que, à son avis, le litige est plutôt du ressort des tribunaux que du Conseil d'Etat.

Le Tribunal fédéral a déclaré irrecevable le 18 février 1915 un nouveau recours concluant à ce que la nature administrative du conflit soit constatée; à l'appui de l'arrêt de non entrée en matière, il a exposé qu'avant de protester auprès du Tribunal fédéral contre l'opinion reproduite ci-dessus du Département des finances, dame François aurait dû recourir au Conseil d'Etat.

B. — Le 24 décembre 1915, le Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel a statué sur le recours de dame François et a prononcé :

« La décision du Conseil communal du Locle de ne pas fournir à M<sup>me</sup> Cécile-Adèle François née Droz le courant électrique est déclarée nulle et non avenue. En conséquence cette autorité est invitée à donner suite, conformément aux règlements en vigueur, à la demande d'abonnement à l'énergie électrique qui lui a été adressée par M<sup>me</sup> François née Droz. »

Cet arrêté est motivé en résumé comme suit :

Les Services industriels de la commune du Locle doivent être considérés comme un service public, créés avec les deniers de la communauté et tenu de fournir l'énergie électrique aux habitants du ressort moyennant qu'ils exécutent les prestations fixées par les règlements et tarifs. Ce caractère de service public résulte : a) du refus par les services publics de fournir le courant électrique aux installations qui ne sont pas exécutées par ses soins, b) de la pénalité prévue à l'art. 34 du règlement du 1<sup>er</sup> juillet 1897 pénalité consistant en une amende prononcée par les tribunaux : en se réservant le droit exclusif de procéder à des installations et en prévoyant une peine de police pour les contraventions au règlement, la commune exerce un monopole et à ce monopole correspond l'obligation de fournir le courant à tous les citoyens qui le lui demandent. En l'espèce le motif invoqué à l'appui du refus des Services industriels n'est pas fondé. La commune aurait eu le droit de revendiquer les installations électriques dans la faillite Bordigoni; elle a négligé de le faire; ces instal-

lations, incorporées à l'immeuble, sont donc devenues propriété de la recourante et d'autre part celle-ci ne peut être recherchée pour une dette qu'elle n'a pas contractée. La commune n'est dès lors pas fondée à refuser la fourniture du courant sous l'unique prétexte que l'ancienne propriétaire n'a pas soldé le compte de frais qu'elle devait pour l'établissement des appareils électriques.

C. — La commune du Locle a formé un recours de droit public contre cet arrêté dont elle demande l'annulation, en soutenant qu'il constitue un déni de justice, qu'il viole le principe de l'égalité devant la loi, qu'il empiète sur le pouvoir judiciaire et qu'il substitue la contrainte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, — violant ainsi les principes des art. 4, 31 et 58 const. féd., 5 (égalité devant la loi), 54 et 55 (séparation des pouvoirs) constitution neuchâteloise.

Le Conseil d'Etat et dame François-Droz ont conclu au rejet du recours.

Statuant sur ces faits et considérant  
en droit :

Toute l'argumentation de la recourante se ramène à soutenir que l'abonnement d'électricité crée entre la commune et l'abonné des relations de droit *civil*, que par conséquent le Conseil d'Etat, autorité compétente seulement en matière de droit *public*, a excédé ses pouvoirs en tranchant le conflit qui s'est élevé entre les services industriels et dame François, qu'il a empiété sur la compétence de l'autorité judiciaire, qu'il a ainsi violé le principe de la séparation des pouvoirs et qu'enfin il a porté atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie qui doit être reconnue à la commune comme à tous autres industriels.

Mais cette argumentation est entachée d'un vice initial : elle présuppose que le Conseil d'Etat s'est immiscé dans les relations de droit privé découlant du contrat d'abonnement. Or c'est là une erreur. Il ne s'agissait nullement

de déterminer les droits et les obligations qui résultent pour les parties de l'abonnement, mais seulement de savoir si la commune était obligée de passer un tel contrat, — question toute différente qui ne relève que du droit public. Lorsque l'Etat — en considération de l'utilité que présentent pour la communauté les services dont sont chargés telles corporations (p. ex. Compagnies de chemins de fer) ou tels particuliers (p. ex. médecins) — leur impose l'obligation de prêter ces services à tous ceux qui les requièrent, il ne formule pas une règle de droit privé, mais bien de droit public : il n'envisage pas les rapports établis entre les parties intéressées puisque, par définition, ces rapports n'existent pas encore, il régleme dans l'intérêt général l'exercice d'une profession déterminée. Il est par conséquent inutile de se prononcer en l'espèce sur la question fort controversée de savoir si les contrats passés avec les abonnés par une commune exploitant un service de distribution d'eau, de gaz, ou d'électricité rentrent dans le domaine du droit public ou dans celui du droit privé ; quand bien même on admettrait cette dernière solution — en faveur de laquelle la recourante croit pouvoir invoquer la jurisprudence fédérale — il n'en resterait pas moins que l'*obligation de passer de tels contrats* est une obligation de droit public et qu'ainsi, en l'imposant à la commune du Locle, le Conseil d'Etat n'a pas usurpé les pouvoirs des tribunaux civils qui manifestement étaient incompétents en pareille matière. C'est également à tort que la recourante reproche au Conseil d'Etat d'avoir violé le principe de la séparation des pouvoirs en statuant sur la question de propriété des installations électriques établies dans l'immeuble de dame François : cette question n'était pas soumise directement au Conseil d'Etat et celui-ci ne l'a pas tranchée ; il l'a examinée incidemment à propos d'un argument que la commune du Locle faisait valoir pour expliquer son refus de fournir l'électricité, mais le dispositif de l'arrêté est muet sur ce point et il

ne pourrait donc pas être opposé à la recourante si elle croyait devoir saisir les tribunaux de cette contestation de droit civil.

Il reste ainsi uniquement à rechercher si c'est arbitrairement que le Conseil d'Etat a admis que la Commune est tenue de conclure, aux conditions fixées par le règlement, l'abonnement sollicité. Tel n'est pas le cas. S'il est vrai qu'aucun texte de loi n'impose formellement à la commune cette obligation, d'autre part le Conseil d'Etat était fondé à tenir compte de la situation spéciale et privilégiée qui est celle des Services industriels de la commune et à considérer que, bénéficiant d'un monopole de fait, ils doivent, comme contre-partie, fournir aux habitants de la localité l'électricité qui leur est nécessaire. Non seulement les dispositions invoquées des règlements communaux démontrent que la commune n'est pas dans la position d'un industriel ordinaire et qu'en vertu de sa qualité de corporation de droit public elle dispose de droits particuliers (entre autres celui d'assurer par des amendes l'observation de ses règlements), mais en outre il est conforme à la tendance actuelle — qui se manifeste notamment dans la jurisprudence récente du Tribunal fédéral — d'admettre qu'une commune qui entreprend la production et la distribution de l'électricité assume par-là un *service public* — ce qui implique des devoirs vis-à-vis de la communauté, en toute première ligne le devoir de permettre aux administrés de se procurer auprès d'elle l'électricité dont ils ont besoin et qu'elle est seule en mesure de leur fournir. La recourante objecte que si elle était obligée de faire droit à n'importe quelle demande d'abonnement elle devrait étendre son réseau d'une façon désastreuse pour ses finances et qu'elle ne saurait comment se procurer l'énergie nécessaire. Mais le Conseil d'Etat n'a évidemment pas entendu lui imposer une obligation disproportionnée à ses forces ; sa décision, dans le cas particulier, ne préjuge nullement celle qu'il pourrait être appelé à rendre le jour où la commune aurait des motifs sérieux de refuser un abon-

nement onéreux pour elle ; il s'est borné à constater qu'en l'espèce elle n'a aucune raison valable pour priver dame François des avantages du service public dont elle est chargée et cette manière de voir échappe complètement au grief d'arbitraire.

Cela étant, le recours doit être écarté — sans qu'il soit nécessaire de rechercher si *en principe* les communes peuvent invoquer la liberté du commerce et de l'industrie (contra, BURCKHARDT p. 253), car dans tous les cas il est évident que dans la mesure où elles assument un service public elles cessent d'être au bénéfice de cette garantie constitutionnelle.

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral

prononce :

Le recours est écarté.

## VII. GEMEINDEAUTONOMIE

### AUTONOMIE COMMUNALE

27. Urteil vom 25. Mai 1916

i. S. Weber und Mitbeteiligte gegen Schaffhausen.

Legitimation stimmberechtigter Gemeindegossen als solcher zum staatsrechtlichen Rekurs wegen Verletzung der verfassungsmässig garantierten Gemeindeautonomie; Rechtsverletzung und persönliches Interesse, dem kein formelles Recht entspricht. — Umfang der Gemeindeautonomie nach Schaffhauser Recht: Anwendungsfall des Art. 90 Abs. 3 KV.

A. — Die Verfassung des Kantons Schaffhausen (vom 24. März 1876) enthält folgende Bestimmungen :