

Numéro du rôle : 2146
Arrêt n° 125/2002 du 10 juillet 2002

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 5 du décret de la Région wallonne du 21 février 1991 portant création de commissions locales d'avis de coupure de gaz et d'électricité, posées par le Tribunal de première instance de Charleroi.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges R. Henneuse, M. Bossuyt, A. Alen, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles*

Par jugement du 15 mars 2001 en cause de la s.a. Electrabel contre C. Moons, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 19 mars 2001, le Tribunal de première instance de Charleroi a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. Dans la mesure où la sanction qu'il inflige devrait être interprétée comme constituant une peine civile, l'article 5 du décret du 21 février 1991 de la Région wallonne portant création de commissions locales d'avis de coupure de gaz et d'électricité ne viole-t-il pas les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions au sens de l'article 26 de la loi du 6 janvier 1989 ?

2. Dans la mesure où la sanction qu'il inflige devrait être interprétée comme constituant un mode de réparation du dommage subi par l'abonné victime d'une coupure irrégulière, l'article 5 du décret du 21 février 1991 de la Région wallonne portant création de commissions locales d'avis de coupure de gaz et d'électricité ne viole-t-il pas les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions au sens de l'article 26 de la loi du 6 janvier 1989 ?

3. Dans la mesure où la sanction qu'il inflige devrait être interprétée comme constituant un mode de réparation du dommage subi par l'abonné victime d'une coupure irrégulière, l'article 5 du décret du 21 février 1991 de la Région wallonne portant création de commissions locales d'avis de coupure de gaz et d'électricité ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où, en vertu des articles 1149 à 1151 du Code civil, et plus précisément de l'article 1151, la victime d'une faute contractuelle ne peut prétendre obtenir indemnisation que du dommage réellement subi et qui est une suite immédiate et directe de l'inexécution de la convention et dont elle apporte la preuve, alors que l'article 5 du décret permettrait à la victime d'une coupure irrégulière d'obtenir, sans devoir fournir aucune preuve de son dommage, une indemnisation qui pourrait s'avérer supérieure à son dommage réel ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La s.a. Electrabel est assignée devant le juge *a quo* par un de ses abonnés, C. Moons, en paiement de la somme due en application de l'article 5 du décret du 21 février 1991, du fait d'une coupure d'électricité qui aurait été faite sans que n'ait été respecté l'article 2 du même décret, prévoyant une obligation d'information de la commission locale d'avis de coupure.

S'interrogeant sur la nature de la sanction prévue par l'article 5 précité et sur sa conformité tant aux règles de compétence qu'au principe d'égalité, le juge *a quo* pose les questions mentionnées ci-dessus.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 19 mars 2001, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 15 mai 2001.

Par ordonnances des 22 mai et 26 septembre 2001, la Cour a complété le siège respectivement par les juges J.-P. Moerman et E. Derycke.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 2 juin 2001.

Par ordonnance du 27 juin 2001, le président en exercice a prorogé jusqu'au 15 août 2001 le délai pour l'introduction d'un mémoire, à la suite de la demande du Gouvernement wallon du 26 juin 2001.

Cette ordonnance a été notifiée au Gouvernement wallon par lettre recommandée à la poste le 28 juin 2001.

Des mémoires ont été introduits par :

- la s.a. Electrabel, dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, boulevard du Régent 6, par lettre recommandée à la poste le 29 juin 2001;
- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, par lettre recommandée à la poste le 13 août 2001.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 6 septembre 2001.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la s.a. Electrabel, par lettre recommandée à la poste le 5 octobre 2001;
- le Gouvernement wallon, par lettre recommandée à la poste le 5 octobre 2001.

Par ordonnances des 28 juin 2001 et 28 février 2002, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 19 mars 2002 et 19 septembre 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 28 mars 2002, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 23 avril 2002.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 29 mars 2002.

A l'audience publique du 23 avril 2002 :

- ont comparu :
 - . Me N. Van Laer, avocat au barreau de Bruxelles, qui comparaisait également *loco* Me P. Delvaux, avocat au barreau de Charleroi, et *loco* Me M. Uyttendaele, avocat au barreau de Bruxelles, pour la s.a. Electrabel;
 - . Me J. Sambon, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;
- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

Quant aux deux premières questions préjudicielles

A.1.1. Après avoir rappelé le contexte normatif général, son historique - en particulier la préférence donnée, lors de l'adoption du décret en cause du 21 février 1991, à l'intervention d'une commission d'avis plutôt qu'à l'intervention préalable du pouvoir judiciaire - et son évolution, le Gouvernement wallon, s'agissant de la compétence matérielle du législateur régional, rattache celle-ci à l'article 6, § 1er, VII, a), de la loi spéciale du 8 août 1980; il se réfère en outre aux arrêts de la Cour n^{os} 14/93, 56/96 et 36/98 relatifs au droit à une fourniture minimale d'électricité ou d'eau, en relevant qu'il en ressort que le règlement par la Région de ce droit à une fourniture minimale n'affecte pas la compétence fédérale en matière de politique des prix. Le mémoire expose ensuite que le caractère de service public de la fourniture d'électricité implique que les conditions de cette fourniture présentent un caractère réglementaire, le principe de continuité imposant pour sa part au fournisseur de fournir en tout temps de l'électricité.

Selon le Gouvernement wallon, la compétence régionale inclut « la définition de garanties et de mécanismes procéduraux spécifiques assurant l'effectivité des obligations des fournisseurs d'électricité et de gaz », sans qu'il ne soit besoin de recourir, pour justifier ces mesures, aux pouvoirs implicites.

A.1.2. Se plaçant ensuite dans l'hypothèse où la Cour estimerait que la compétence régionale tirée de l'article 6, § 1er, VII, a), de la loi spéciale « n'incorporerait pas en soi » la compétence d'adopter l'article 5 du décret du 21 février 1991, le Gouvernement wallon expose qu'une des deux interprétations de cette disposition soumises à la Cour par le juge *a quo*, quant à la nature de la mesure en cause, permet de conclure à sa parfaite constitutionnalité.

Selon le mémoire, la nature du mécanisme mis en place ressort de l'économie du décret et de la portée de cette disposition. Partant du constat que le décret, en ses articles 1er, 2 et 3, comme en son article 5 en cause, se focalise sur les obligations du distributeur, la qualification d'amende civile implique qu'elle constitue tout d'abord « une mesure de garantie » des obligations ainsi prescrites par le décret; elle devrait dès lors s'analyser comme « une amende administrative présentant cette double particularité que le montant est fixé par jour et revient au consommateur ». S'agissant de la compétence régionale pour adopter de telles amendes, le Gouvernement wallon renvoie à l'arrêt de la Cour n° 127/2000, ayant admis cette compétence.

A.1.3. Quant à l'interprétation suggérée par la deuxième question, dans laquelle la mesure en cause constituerait un mode de réparation du dommage, elle est contestée par le Gouvernement wallon, notamment en considération du fait qu'il résulterait des travaux préparatoires qu'« il est toujours loisible à un consommateur [...] de saisir les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire pour sanctionner le comportement fautif de l'organisme distributeur sur base des règles de la responsabilité civile ».

En se plaçant toutefois, à titre subsidiaire, dans la logique d'une mesure de nature réparatrice d'un dommage, le Gouvernement wallon relève que, dès lors que subsistent l'exigence d'une faute comme celle d'un dommage - incontestable dès lors qu'il y a eu coupure d'électricité -, la mesure est strictement limitée; l'empiètement éventuel sur la compétence fédérale devrait être considéré comme satisfaisant aux conditions d'application des pouvoirs implicites.

A.2.1. S'agissant de la nature de la mesure portée par l'article 5, la s.a. Electrabel expose que les termes de cette disposition impliquent qu'elle prévoit un mode de réparation du préjudice subi par la victime d'une coupure irrégulière.

Selon le mémoire, la matière de la responsabilité civile ressort de la responsabilité exclusive du législateur fédéral en vertu de sa compétence résiduelle et l'article 5 déroge à deux égards à la façon dont les articles 1382 et suivants du Code civil réglementent cette responsabilité. D'une part, la victime est dispensée d'apporter la preuve de l'existence et de l'importance du dommage; d'autre part, en prévoyant une indemnisation forfaitaire, le juge se voit en outre retirer tout pouvoir d'appréciation quant à la réparation du dommage.

A.2.2. Un tel empiètement, par la Région, sur une compétence fédérale ne pourrait se justifier que par le recours aux pouvoirs implicites; ce recours est toutefois subordonné à des conditions auxquelles, selon le mémoire, il n'est pas satisfait en l'espèce, dès lors que le législateur n'a, à aucun moment, envisagé, ni *a fortiori* justifié, celles-ci.

A.3. Se plaçant ensuite, à titre subsidiaire, dans l'interprétation selon laquelle la mesure portée par l'article 5 aurait une finalité répressive, la s.a. Electrabel estime que, également dans cette interprétation, elle violerait les règles de compétence, dès lors que l'article 14 de la Constitution réserve au seul législateur fédéral la compétence d'incriminer des comportements, et notamment le fait d'opérer une coupure d'électricité sans respecter le décret du 21 février 1991.

A supposer même qu'il faille considérer que l'article 5 en cause se fonde sur l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980, cette disposition n'a pas davantage été respectée, dès lors qu'elle limitait, à l'époque de l'adoption de l'article 5, la compétence d'incrimination des communautés et des régions aux seules peines portées par le livre Ier du Code pénal, lequel ne comprend pas des peines d'un montant forfaitaire automatique comme celle portée par l'article 5. Cette disposition violerait dès lors les règles de compétences, dans le prolongement de différents arrêts de la Cour, dont le mémoire cite les références. Il en est *a fortiori* ainsi dès lors que la sanction frappe une personne morale et non une personne physique, la responsabilité pénale de la première n'ayant été instituée par le législateur fédéral qu'avec la loi du 4 mai 1999, non encore adoptée lors de l'adoption du décret.

A.4.1. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement wallon se réfère tout d'abord, en le reproduisant, à un arrêt de la Cour de cassation du 14 septembre 2001, lequel conclut notamment que l'article 5 porte « une amende civile indépendante du préjudice que peut avoir causé la rupture et ne présentant pas de caractère indemnitaire ».

A.4.2. Par ailleurs, quant à la thèse subsidiaire développée par la s.a. Electrabel et quant à l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980, le Gouvernement wallon poursuit en se référant, d'une part, à l'arrêt de la Cour n° 127/2000, déjà cité dans son mémoire, dont il ressort que l'article 11 n'est pas applicable aux amendes administratives, comme celle en cause en l'espèce, et, d'autre part, au fait que, selon la Cour, ledit article 11 porte une habilitation spéciale, au regard des articles 12 et 14 de la Constitution, donnée aux législateurs communautaires et régionaux.

A.5. Dans son mémoire en réponse, la s.a. Electrabel, s'agissant de la nature de la mesure en cause, conteste la référence faite par le Gouvernement wallon à un avis du Conseil d'Etat émis au sujet d'un avant-projet devenu le décret du 25 février 1999, dès lors que le Conseil d'Etat s'exprimait alors au sujet d'une autre disposition que celle en cause, de surcroît ayant un contenu très différent. Elle confirme pour le surplus son mémoire.

Quant à la troisième question préjudicielle

A.6. S'agissant de cette question, le Gouvernement wallon, dans son mémoire, conteste tout d'abord la comparabilité des catégories en cause, dès lors que les bénéficiaires de l'article 5 sont confrontés à une violation de dispositions décrétales et non à la violation d'obligations contractuelles.

Quant au fond, le mémoire relève que d'autres législations, que ce soit en matière d'accidents du travail, de transports de personnes ou de contrat de travail, instituent elles aussi un mécanisme de responsabilité purement objective ou un régime forfaitaire d'évaluation du dommage, avec d'ailleurs cette caractéristique commune avec

l'article 5 en cause d'être instituées en faveur de victimes considérées comme faibles. Relevant qu'est en cause le droit au respect de la dignité humaine, le mémoire en conclut que l'article 5 est donc justifié, tout en réservant le droit pour la victime « de prouver l'existence d'un préjudice réel plus important ». Enfin, le Gouvernement wallon souligne que, d'une part, une règle relevant de la responsabilité civile peut, comme en l'espèce, avoir également une finalité préventive et que, par ailleurs, la procédure conçue par le législateur régional respecte l'intérêt de toutes les parties, la saisine de la commission apparaissant toutefois comme un élément essentiel de l'équilibre ainsi recherché.

A.7. Quant à la troisième question préjudicielle, la s.a. Electrabel, dans son mémoire, compare les personnes préjudiciées par une coupure irrégulière opérée par un distributeur et les victimes d'autres dommages, lesquelles « seront indemnisées selon les principes traditionnels de la responsabilité civile en vertu de laquelle la victime a droit à la réparation intégrale de son dommage, et seulement à celle-ci », principes applicables tant en matière contractuelle qu'en matière délictuelle.

Les distributeurs peuvent ainsi être condamnés à réparer, par des montants très importants - manifestement déraisonnables -, des dommages dont il ne serait pas établi qu'ils ont été réellement causés. Il est relevé en outre que le législateur régional n'a fourni aucune justification quant aux raisons de déroger aux règles traditionnelles de la responsabilité civile; le risque exceptionnel que la Cour a envisagé, dans son arrêt n° 5/98, comme étant de nature à justifier une mesure fortement dérogatoire au droit commun, est absent en l'espèce.

A.8. Dans son mémoire en réponse, la s.a. Electrabel, en réponse à l'argumentation du Gouvernement wallon, souligne que, selon la jurisprudence, la distribution d'énergie est bien effectuée en vertu d'un contrat de droit privé, le juge *a quo* évoquant dès lors à juste titre, dans sa troisième question, des catégories de personnes comparables au regard du principe d'égalité. Quant au fond, le statut d'usager faible avancé par le Gouvernement wallon ne peut être admis comme motif de justification, dès lors que celui-ci « se retrouverait dans une situation plus favorable que celle qui aurait été la sienne si aucune coupure n'avait été pratiquée ».

- B -

B.1. Les questions préjudicielles portent sur le décret de la Région wallonne du 21 février 1991 « portant création de commissions locales d'avis de coupure de gaz et d'électricité ».

Avant son abrogation par l'article 19 du décret du 25 février 1999, ce décret précisait la composition de ces commissions, instituées dans chaque commune (article 4) et prévoyait l'obligation de principe, pour tout distributeur, d'informer le secrétariat de la commission compétente d'une coupure, dans les huit jours de celle-ci (article 2), ainsi que les effets de l'avis que ces commissions étaient chargées d'émettre (article 3). L'article 5, seule disposition en cause, disposait pour sa part :

« En Région wallonne, toute coupure d'électricité et de gaz réalisée ou maintenue en violation des prescriptions du présent décret obligera le distributeur au paiement à l'abonné ou au client d'une amende civile de 10.000 francs par jour jusqu'au rétablissement de l'alimentation en électricité ou gaz, pour préjudice de tous dommages et intérêts dont pourrait justifier la victime d'une coupure irrégulière. »

B.2. La Cour est interrogée :

- d'une part, sur le respect des règles de compétence, selon que la mesure portée par l'article 5 doit s'analyser comme une peine civile (première question) ou un mode de réparation du dommage subi par la victime d'une coupure irrégulière (deuxième question);

- d'autre part, sur le respect du principe d'égalité, en ce que, dès lors que serait retenue la seconde des interprétations précitées, les victimes d'une faute contractuelle, indemnisées en application de l'article 1151 du Code civil, seraient discriminées, sur le plan de l'indemnisation, par rapport aux victimes d'une coupure irrégulière de gaz ou d'électricité (troisième question).

La réponse à ces questions implique que la Cour détermine d'abord la nature de la somme mise à charge du distributeur par l'article 5, en cas de coupure de gaz ou d'électricité contraire au décret du 21 février 1991.

Quant à la nature de la mesure instituée par la disposition en cause

B.3.1. La disposition en cause oblige le distributeur de gaz ou d'électricité à payer à l'abonné ou au client, victime d'une coupure irrégulière, une somme fixée à 10.000 francs, par jour de coupure réalisée ou maintenue en contrariété aux prescriptions du décret.

B.3.2. Cette disposition impose au distributeur le paiement d'une amende, sanctionnant toute coupure irrégulière, et qui est indépendante du préjudice causé par la coupure et qui ne présente pas de caractère indemnitaire (dans le même sens, Cass., 14 septembre 2001, Electrabel c/ B.B.).

B.4. Dès lors que l'amende mise à charge du distributeur ne constitue pas une mesure de réparation du dommage subi par la victime de cette coupure, les deuxième et troisième questions préjudicielles, qui partent de l'éventualité inverse, sont sans objet et n'appellent pas de réponse.

Quant à la première question préjudicielle

B.5. Par cette question, la Cour est interrogée sur le respect, par l'article 5 du décret du 21 février 1991, des règles répartitrices de compétences, en ce qu'il institue, comme exposé ci-dessus, une « amende civile » à charge du distributeur de gaz ou d'électricité qui procède à une coupure irrégulière au détriment d'une personne physique consommatrice de gaz ou d'électricité à usage domestique (article 1er, 3^o, du décret précité).

B.6.1. En réglementant les modalités selon lesquelles un distributeur peut interrompre, à l'égard des personnes précitées, la fourniture d'électricité et de gaz à usage domestique, le législateur régional règle ainsi, respectivement, « la distribution [...] d'électricité au moyen de réseaux dont la tension nominale est inférieure ou égale à 70.000 volts » et la « distribution publique de gaz », au sens de l'article 6, § 1er, VII, alinéa 1er, a) et b), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

La compétence ainsi octroyée au législateur régional inclut celle d'assortir d'une sanction le non-respect par le distributeur des dispositions édictées, conformément aux dispositions spéciales précitées, par le législateur régional.

La compétence du législateur régional ne va toutefois pas jusqu'à pouvoir exclure l'application des dispositions du Code civil relatives à la responsabilité civile. Le consommateur conserve donc la possibilité d'exiger du distributeur, la réparation du préjudice.

B.6.2. La sanction prévue par la disposition en cause ne pouvant être considérée comme une peine au sens de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il ne saurait être question, contrairement à ce que soutient la s.a. Electrabel, d'une violation de la disposition législative spéciale précitée.

B.7. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 5 du décret de la Région wallonne du 21 février 1991 portant création de commissions locales d'avis de coupure de gaz et d'électricité, avant son abrogation par le décret du 25 février 1999, ne viole pas les règles qui déterminent les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

- Les deuxième et troisième questions préjudicielles n'appellent pas de réponse.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 10 juillet 2002, par le siège précité, dans lequel le juge E. Derycke est remplacé, pour le prononcé, par le juge E. De Groot, conformément à l'article 110 de la même loi.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior