



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 69.307/4
du 17 juin 2021

sur

des amendements à la proposition de décret de la Région wallonne 'modifiant les articles 2, 33*bis*/1, 34 et 35 du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité et insérant les articles 33*bis*/3 à 33*bis*/6'

Le 29 avril 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement wallon à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur des amendements à la proposition de décret 'modifiant les articles 2, 33bis/1, 34 et 35 du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité et insérant les articles 33bis/3 à 33bis/6', proposés par MM. FRÉDÉRIC, BIERIN, et WAHL, (*Doc. parl.*, Parl. W., 2020-2021, n° 287/002).

Les amendements ont été examinés par la quatrième chambre le 17 juin 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 juin 2021.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique des amendements [‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, les amendements appellent les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. COMPÉTENCE DE LA RÉGION WALLONNE

Les amendements à l'examen relèvent incontestablement, en maints aspects, des compétences que l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 1^{er}, a), de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' attribue à la Région wallonne en matière de distribution d'électricité.

Toutefois, sur certains points, ils touchent à d'autres domaines de compétences :

1. Les amendements à l'examen attribuent d'importantes compétences au juge de paix : ils sont en effet conçus en ce sens que c'est à ce dernier qu'il revient d'autoriser, dans les hypothèses que déterminent les amendements, des actes tels que l'activation de la fonction de prépaiement, la résiliation d'un contrat de fourniture d'électricité et la coupure d'électricité. Les amendements à l'examen contiennent des dispositions qui visent à régler les compétences ainsi attribuées au juge de paix, ainsi que la procédure applicable devant celui-ci.

Ce faisant, ils règlent des questions qui relèvent en principe de la compétence du législateur fédéral. En effet, d'une part, en vertu des articles 145 et 146 de la Constitution, c'est au législateur fédéral qu'il appartient de définir les compétences des juridictions ordinaires et, d'autre part, le pouvoir de fixer les règles de procédure devant celles-ci appartient au législateur fédéral en vertu de sa compétence résiduelle.

Une entité fédérée ne peut envisager d'adopter des dispositions réglant de telles questions que s'il est établi que sont réunies les conditions auxquelles l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 permet aux Communautés et aux Régions de prendre des dispositions relatives à des matières pour lesquelles elles ne sont pas compétentes.

[‡] S'agissant d'amendements à une proposition de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Pour cela, il faut qu'il apparaisse que ces dispositions sont nécessaires à l'exercice des compétences de l'entité fédérée concernée. En outre, selon une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle ¹, pour être compatible avec le régime des compétences exclusives, le recours à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 doit satisfaire à la double condition que la matière dont il s'agit se prête à un règlement différencié et que l'incidence des dispositions envisagées sur cette matière ne soit que marginale.

En l'espèce, les deux dernières conditions citées peuvent être considérées comme étant remplies, d'une part, il est raisonnable d'admettre que la matière se prête à un règlement différencié, d'autre part, l'impact des dispositions prévues par les amendements à l'examen peut être considéré comme marginal, dès lors qu'elles ont vocation à s'appliquer à des situations bien particulières.

En outre, compte tenu de l'objectif poursuivi par les auteurs de la proposition de décret qu'il est envisagé d'amender, l'attribution au juge de paix des compétences que les amendements à l'examen tendent à lui confier peut en l'espèce, dans son principe, être raisonnablement jugée nécessaire à l'exercice des compétences régionales en matière de distribution d'électricité. En effet, comme le font apparaître le développement et le commentaire des articles de la proposition de décret qu'il est envisagé d'amender, les auteurs de celle-ci estiment que, le droit à la fourniture d'électricité étant un droit fondamental, il importe que toute restriction ou suppression de fourniture d'électricité fasse l'objet d'une procédure judiciaire – en l'occurrence, une procédure devant le juge de paix –, considérée comme étant « seule procédure à même de garantir le droit à un débat contradictoire, une décision par une autorité impartiale et indépendante ainsi qu'une voie de recours effective » ².

Ceci étant admis, les dispositions spécifiques par lesquelles les amendements à l'examen tendent à régler les compétences attribuées au juge de paix, ainsi que la procédure applicable devant celui-ci, dans les hypothèses auxquelles elles s'appliquent, peuvent aussi être jugées nécessaires à l'exercice des compétences régionales en matière de distribution d'électricité.

2. Plusieurs dispositions contenues dans les amendements à l'examen font état des centres publics d'action sociale (C.P.A.S.) et des médiateurs de dettes agréés.

Ainsi tout particulièrement, la disposition qui, selon l'amendement n° 3, est appelée à remplacer l'article 33bis/1 du décret du 12 avril 2001, prévoit que le client qui fait l'objet des procédures envisagées par cette disposition a la possibilité de bénéficier de l'assistance du C.P.A.S. ou d'un médiateur de dettes agréé dans la négociation d'un plan de paiement raisonnable. Elle prévoit aussi que, sauf si le client s'y oppose, le fournisseur est tenu de transmettre ses coordonnées au C.P.A.S. Elle précise encore que, sauf si le client a refusé que le fournisseur communique ses coordonnées au C.P.A.S., celui-ci « peut faire

¹ Depuis l'arrêt n° 7 du 20 décembre 1985.

² Selon les termes du commentaire des articles 2 à 5 de la proposition de décret.

réaliser une enquête sociale auprès du client concerné et proposer des aides financières et/ou des mesures de guidance au client ».

Par ailleurs, la disposition qui, selon l'amendement n° 5, est appelée à former l'article 33bis/3, § 4, alinéa 3, du décret du 12 avril 2001 est rédigée en ce sens que « [l']activation volontaire du prépaiement ne peut être une condition de l'aide sociale apportée par les C.P.A.S. ».

Enfin, la disposition qui, selon l'amendement n° 6, est appelée à former l'article 33bis/4, § 4, du décret du 12 avril 2001 prévoit que le fournisseur qui a été autorisé par le juge de paix à faire procéder à une coupure d'électricité ne peut faire procéder à celle-ci que quinze jours après en avoir averti le C.P.A.S., sauf si le client avait refusé que le fournisseur communique ses coordonnées au C.P.A.S.

La question se pose de savoir si ces dispositions ressortissent aux compétences que l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 1^{er}, a), de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue à la Région wallonne en matière de distribution d'électricité, ou s'il ne s'agit pas plutôt de mesures relevant de la politique d'aide sociale au sens de l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, de la même loi, politique attribuée aux Communautés³ et pour laquelle la Région wallonne exerce, sur le territoire de la région de langue française, les compétences de la Communauté française⁴.

Il convient, à cet égard, de distinguer :

a) Plusieurs des dispositions citées s'inscrivent dans le cadre de la réglementation de la fourniture d'électricité et n'ont pas directement pour objet de régler l'intervention des C.P.A.S. et des médiateurs de dettes agréés.

Ainsi en va-t-il :

– de la disposition qui prévoit que le client a la possibilité de bénéficier de l'assistance du C.P.A.S. ou d'un médiateur de dettes agréé dans la négociation d'un plan de paiement raisonnable ;

– de celle qui impose au fournisseur l'obligation de transmettre au C.P.A.S. les coordonnées du client, sauf si celui-ci s'y oppose ;

– et de celle qui impose au fournisseur autorisé par le juge de paix à faire procéder à une coupure d'électricité, l'obligation de ne faire procéder à celle-ci que quinze jours après en avoir averti le C.P.A.S., sauf si le client avait refusé que le fournisseur communique ses coordonnées au C.P.A.S.

³ En ce qui concerne les C.P.A.S., voir tout particulièrement le littéra b) de cette disposition de la loi spéciale du 8 août 1980, qui reconnaît aux Communautés la compétence d'« octroyer des droits supplémentaires ou complémentaires » par rapport à ceux qui sont consacrés dans les dispositions de la loi du 8 juillet 1976 'organique des centres publics d'action sociale' qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale.

⁴ Article 3, 7°, des décrets des 3 et 11 avril 2014 'relatifs aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'.

Aussi, ces dispositions ressortissent aux compétences régionales en matière de distribution d'électricité et ont bien leur place dans le décret du 12 avril 2001.

b) En revanche, les dispositions qui prévoient que le C.P.A.S. « peut faire réaliser une enquête sociale auprès du client concerné et proposer des aides financières et/ou des mesures de guidance au client », et que « [l']activation volontaire du prépaiement ne peut être une condition de l'aide sociale apportée par les C.P.A.S. », règlent directement l'intervention des C.P.A.S., sans s'inscrire, comme telles, dans le cadre de la réglementation de la fourniture d'électricité.

Elles relèvent donc de la politique d'aide sociale, plutôt que de la réglementation de la distribution d'électricité.

En outre, la section de législation n'aperçoit pas en quoi elles seraient nécessaires – au sens de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 – à l'exercice des compétences régionales en matière de distribution d'électricité.

Réglant ainsi une matière, la politique d'aide sociale, pour laquelle la Région wallonne exerce des compétences de la Communauté française, ces dispositions ne peuvent s'appliquer que sur le territoire de la région de langue française, et non pas sur le territoire de la région de langue allemande.

Elles n'ont dès lors pas leur place dans le décret du 12 avril 2001.

II. LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA FOURNITURE MINIMALE GARANTIE D'ÉLECTRICITÉ

Les amendements à l'examen comportent plusieurs dispositions relatives à « la fourniture minimale garantie d'électricité ».

Cette notion n'est définie que dans une disposition particulière, propre aux clients protégés ⁵. Elle gagnerait à l'être dans une disposition de caractère général.

Par ailleurs, si le législateur entend consacrer de manière générale les principes, exprimés dans deux dispositions suggérées par les auteurs des amendements ⁶, suivant lesquels, d'une part, aucun retrait de la fourniture minimale garantie d'électricité ne peut intervenir pendant la période hivernale, dans tout logement occupé au titre de résidence principale et, d'autre part, l'électricité consommée au cours de cette période reste à charge du client, il convient d'insérer à cette fin dans le décret du 12 avril 2001 une disposition autonome ayant clairement cette portée.

⁵ Voir la disposition qui, selon l'amendement n° 5, est appelée à former l'article 33bis/3, § 1^{er}, alinéa 3, deuxième phrase, du décret du 12 avril 2001.

⁶ Voir les dispositions qui, selon les amendements n°s 3 et 5, sont appelées à former l'article 33bis/1, alinéa 5, et l'article 33bis/3, § 1^{er}, alinéa 3, quatrième et cinquième phrases, du décret du 12 avril 2001.

III. LA PÉRIODE À L'EXPIRATION DE LAQUELLE LE JUGE DE PAIX PEUT ÊTRE SAISI

Les amendements à l'examen contiennent deux dispositions, figurant dans des articles distincts, qui se donnent chacune pour objet de fixer la période à l'expiration de laquelle le juge de paix peut être saisi d'une demande d'autorisation d'activer la fonction de prépaiement ou de résilier le contrat de fourniture et de procéder à la coupure d'électricité.

L'une de ces dispositions – appelée à former l'article 33*bis*/1, alinéa 7, du décret du 12 avril 2001 – prévoit que la demande peut être introduite dans les quinze jours de la réception, par le client, du courrier informant celui-ci qu'il est déclaré en défaut de paiement.

L'autre disposition – appelée à figurer à l'article 33*bis*/4, § 2, du décret du 12 avril 2001 – prévoit que la demande ne peut être introduite qu'après le maintien de la fourniture pendant une période de trente jours minimum de façon ininterrompue à partir de la date à laquelle la mise en demeure a été adressée au client.

Il n'est pas judicieux de régler une même question dans des dispositions différentes. Une telle manière de procéder ne peut qu'être source de difficultés pour la compréhension du texte.

En outre, quant au fond, il n'est pas certain que ces dispositions puissent toujours se concilier pleinement.

La section de législation relève du reste que la coexistence des deux dispositions en question conduit à une incohérence en cas d'application d'une autre disposition envisagée par les auteurs des amendements à l'examen, en l'occurrence celle qui serait appelée à former l'article 33*bis*/1, alinéa 4, seconde phrase, du décret du 12 avril 2001. En effet, cette dernière disposition est formulée en ce sens que le C.P.A.S. qui entend assister le client d'un fournisseur dans la négociation d'un plan de paiement raisonnable peut obtenir à cette fin un allongement du seul délai mentionné à l'article 33*bis*/4, § 2, et non pas également du délai mentionné à l'article 33*bis*/1, alinéa 7.

Les amendements à l'examen seront revus pour tenir compte de cette observation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Amendement n° 3

1. La disposition qui, selon l'amendement, est appelée à remplacer l'article 33*bis*/1 du décret du 12 avril 2001 fait état d'un « plan de paiement raisonnable ».

La section de législation se demande si les auteurs de l'amendement entendent fixer des conditions pour qu'un plan de paiement puisse être qualifié de « raisonnable ».

Dans l'affirmative, le texte sera précisé en conséquence.

2. En vertu de la première phrase de la disposition qui, selon l'amendement, est appelée à former l'alinéa 1^{er} de l'article 33*bis*/1 du décret du 12 avril 2001, « [l]'échéance de la facture relative à la consommation d'électricité ne peut être inférieure à 15 jours à dater de son émission ».

Par ailleurs, la disposition qui, selon l'amendement, est appelée à former l'alinéa 2 de l'article 33*bis*/1 du décret du 12 avril 2001 prévoit qu'« [a]près l'expiration du délai de 15 jours suivant l'envoi du courrier recommandé de mise en demeure [...], en cas d'absence de réaction du client, de refus de conclusion d'un plan de paiement raisonnable ou du non-respect de celui-ci, le client est déclaré en défaut de paiement ».

Le choix de la date d'émission de la facture ou de l'envoi du courrier de mise en demeure comme point de départ des délais indiqués s'expose à critique au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, dès lors qu'il implique que ces délais commencent à courir à un moment où ceux qui doivent les respecter ne peuvent pas avoir connaissance du contenu de la facture ou du courrier de mise en demeure ⁷.

L'amendement sera revu en conséquence.

3. Il résulte de l'amendement que ses auteurs entendent tout particulièrement inciter un client qui, après avoir été mis en demeure ou déclaré en défaut de paiement, ne paie toujours pas le montant facturé, à conclure un plan de paiement raisonnable avec le fournisseur.

Aussi, dans la disposition qui, selon l'amendement, est appelée à former l'alinéa 2 de l'article 33*bis*/1 du décret du 12 avril 2001, il n'apparaît pas pertinent de faire état de l'hypothèse du non-respect d'un plan de paiement raisonnable.

De même, dans la disposition qui, selon l'amendement, est appelée à former l'alinéa 7, première phrase, de l'article 33*bis*/1 du décret du 12 avril 2001, la section de législation n'aperçoit pas la pertinence de la mention de l'hypothèse, au demeurant peu clairement exprimée, où le client « ne reprend pas le suivi du plan de paiement ».

L'amendement sera revu de manière à préciser la portée du texte au regard de ces deux hypothèses.

⁷ Voir la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui juge contraires aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination les dispositions en vertu desquelles le délai pour accomplir certains actes prend cours le jour de l'établissement ou de l'envoi d'une décision ou d'un document, par exemple l'arrêt n° 41/2017 du 22 mars 2017.

4. En vertu de la disposition qui, selon l'amendement, est appelée à former l'alinéa 3 de l'article 33bis/1 du décret du 12 avril 2001, lorsque le fournisseur adresse au client un courrier l'informant qu'il est déclaré en défaut de paiement ⁸, il est tenu d'indiquer au client que « ses coordonnées seront transmises au C.P.A.S. notamment pour lui permettre de bénéficier de son assistance dans la négociation d'un plan de paiement raisonnable dans les 10 jours de la réception du courrier ». La même disposition ajoute que le client peut, « par courrier dans les 5 jours », s'opposer à ce que ses coordonnées soient communiquées au C.P.A.S.

Cette disposition figurait déjà dans la proposition de décret qu'il est envisagé d'amender.

Dans l'avis qu'elle a donné sur la proposition de décret, l'Autorité de protection des données a formulé plusieurs observations à propos de la disposition en question ⁹.

Compte tenu de cet avis, pour garantir au mieux la protection du droit au respect de la vie privée à l'égard du traitement de données à caractère personnel ¹⁰, il conviendrait tout particulièrement :

a) de déterminer de manière exhaustive, et non pas simplement exemplative, la ou les finalités de la communication des coordonnées du client au C.P.A.S. ;

b) de mentionner expressément la qualité de responsable du traitement des fournisseurs d'énergie et des C.P.A.S., chacun en lien avec les traitements pour lesquels ils agissent en cette qualité ;

c) et de préciser quelles « coordonnées » des personnes concernées peuvent être communiquées aux C.P.A.S., en se limitant aux données strictement nécessaires à la prise de contact avec ces personnes.

L'amendement sera revu en conséquence.

5. La disposition qui, selon l'amendement, est appelée à former l'alinéa 10 de l'article 33bis/1 du décret du 12 avril 2001 habilite le Gouvernement à « préciser les modalités d'application » de cet article.

⁸ Vu l'emplacement dans le texte de la disposition appelée à former l'alinéa 3 de l'article 33bis/1 du décret du 12 avril 2001, on comprend que le courrier dont cette disposition fait état est celui par lequel le fournisseur informe le client qu'il est déclaré en défaut de paiement. Le texte gagnerait à le préciser.

⁹ Voir l'avis n° 126/2020 du 27 novembre 2020, <https://autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-126-2020.pdf>.

¹⁰ Tel qu'il est consacré, notamment, par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', et l'article 22 de la Constitution.

Ainsi rédigée, elle ne semble pas avoir d'autre objet que de rappeler qu'en vertu de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, il incombe au Gouvernement d'adopter les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets. Un tel rappel est inutile et sera omis.

Si l'intention est de conférer au Gouvernement une ou plusieurs habilitations particulières qui dépassent l'adoption des seules mesures nécessaires pour l'exécution de l'article 33*bis*/1 suggéré par l'amendement, il appartient au législateur de définir précisément l'objet de ces habilitations et leurs limites, ces habilitations ne pouvant être trop larges ni trop floues.

L'amendement sera revu en conséquence.

Amendement n° 5

La disposition qui, selon l'amendement, est appelée à former l'article 33*bis*/3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 12 avril 2001 est présentée comme s'appliquant aux coupures d'électricité « sur un point de fourniture alimentant une résidence principale ou à utilisation principalement domestique ».

Or, elle est destinée à figurer dans un chapitre du décret du 12 avril 2001 qui, comme l'indique l'article 32*bis*/1 de ce décret, s'applique uniquement à la fourniture d'électricité au lieu du domicile des clients résidentiels.

Cette incohérence sera levée.

Amendement n° 6

1. La disposition qui, selon l'amendement, est appelée à former l'article 33*bis*/4, § 4, du décret du 12 avril 2001 sera revue pour tenir compte des observations suivantes :

a) Cette disposition est présentée comme s'appliquant aux hypothèses où le fournisseur entend faire procéder, soit à l'activation de la fonction de prépaiement, soit à une coupure d'électricité.

Or, il n'apparaît pas que les règles que fixe cette disposition sont prévues pour s'appliquer dans les cas où le fournisseur entend faire procéder à l'activation de la fonction de prépaiement.

b) Sous réserve de la suite qui sera donnée à l'observation n° 4, c), qui a été faite sur l'amendement n° 3, les mots « son nom » seront remplacés par les mots « ses coordonnées ».

2. Les dispositions qui, selon l'amendement, sont appelées à former les paragraphes 1^{er} à 4 de l'article 33bis/4 du décret du 12 avril 2001 s'appliquent uniquement aux hypothèses où une procédure est introduite devant le juge de paix.

En revanche, il résulte de ses termes que la disposition qui serait appelée à former le paragraphe 5 de l'article 33bis/4 du décret du 12 avril 2001 ne concerne pas seulement ces hypothèses.

Aussi, pour éviter toute confusion, mieux vaut l'insérer dans un article distinct de l'article 33bis/4.

En outre, dans la première phrase de l'alinéa 1^{er} de cette disposition, les mots « entre le 1^{er} novembre et le 31 mars » seront remplacés par les mots « durant la période hivernale ».

Amendement n° 8

Telle qu'elle est rédigée, la disposition qui, selon l'amendement, est appelée à remplacer l'article 34, 3°, c), du décret du 12 avril 2001 semble laisser au gestionnaire de réseau le pouvoir d'apprécier si des raisons techniques, médicales, structurelles ou sociales s'opposent à l'activation de la fonction de prépaiement, et ce même si le juge de paix a décidé d'autoriser cette activation.

Il serait évidemment contraire au principe de la séparation des pouvoirs que le gestionnaire de réseau s'oppose à l'exécution d'une décision de justice.

L'amendement sera revu en conséquence.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET