EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 22789/19
Mehmet DABANLI
contre la Turquie

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant le 30 mars 2021 en une chambre composée de :

Jon Fridrik Kjølbro, *président,*
Marko Bošnjak,
Aleš Pejchal,
Valeriu Griţco,
Branko Lubarda,
Pauliine Koskelo,
Saadet Yüksel, *juges,*

et de Stanley Naismith, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 19 avril 2019,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. Le requérant, M. Mehmet Dabanlı, est un ressortissant turc né en 1945 et résidant à Aksaray. Il a été représenté devant la Cour par Me A. Yenil, avocat exerçant à Aksaray.

A. Le contexte factuel de l'affaire

2. À l'époque des faits, les factures des abonnés à l'électricité présentaient plusieurs lignes, dont le prix de l'énergie « nue » et le coût des pertes liées aux déperditions et aux détournements d'électricité (*kayıp ve kaçak bedeli*) lors de l'acheminement. Ces pertes correspondent à la différence entre la quantité d'électricité injectée dans le réseau et celle consommée par les abonnés en passant par un compteur.

3. La déperdition, également appelée perte en ligne, est constituée des pertes naturelles et inévitables de chaleur qui surviennent essentiellement

lorsque le courant circule dans le matériau conducteur qui permet son transport. Cette déperdition augmente avec la distance parcourue.

4. Le détournement correspond à l'électricité utilisée de manière clandestine.

5. Le montant total des déperditions et détournements est répercuté aux abonnés en proportion de leur consommation. Bien que ces pertes ne soient pas identiques d'une région à une autre, la répartition ne se fait pas au niveau de chacune des vingt et une régions mais au niveau national.

6. Ce mécanisme, qui implique un système de subventions croisées entre abonnés, est appelé « mécanisme d'égalisation des prix » (*fiyat eşitleme mekanizması*) et permet d'obtenir un prix unitaire identique sur l'ensemble du territoire national.

B. Les circonstances de l'espèce

7. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par le requérant, peuvent se résumer comme suit.

8. Le requérant dispose d'un abonnement de fourniture d'électricité.

9. Le 16 janvier 2015, il engagea devant le tribunal de grande instance d'Aksaray (« le TGI ») une action en répétition de l'indu contre son fournisseur d'électricité. Dans le cadre de cette action, il affirmait que la facturation de sommes au titre des déperditions et détournements était illégale.

10. Le 8 octobre 2015, le TGI fit droit à la demande de l'intéressé. S'appuyant sur un arrêt de l'Assemblée des chambres civiles de la Cour de cassation du 21 mai 2014 (paragraphes 21 à 26 ci-dessous), il considéra que si la facturation reposait sur les décisions du Conseil de régulation du marché de l'énergie (« le CRME »), auxquelles elle était conforme, cette autorité ne disposait pas d'un pouvoir illimité sur la fixation des prix liés à la fourniture d'électricité et que la perception de sommes au titre des déperditions et détournements était contraire au droit.

11. En conséquence, le TGI ordonna la répétition des sommes qui, en raison de leur illégalité, constituaient un trop-perçu.

12. Le 8 décembre 2016, la 3e chambre de la Cour de cassation annula ce jugement. Pour ce faire, elle releva que plusieurs modifications législatives étaient entrées en vigueur le 17 juin 2016 et, notamment, que, en vertu de l'alinéa 10 qui venait ainsi d'être ajouté à l'article 17 de la loi no 6446 relative au marché de l'électricité (« la loi no 6446 »), la compétence des tribunaux et des commissions d'arbitrage de la consommation saisis de litiges sur la tarification se limitait au contrôle de la conformité de la facturation aux actes réglementaires de l'autorité de régulation.

13. Par un jugement du 23 mars 2017, le TGI indiqua que, compte tenu de la modification législative entrée en vigueur le 17 juin 2016, sa

compétence se limitait désormais à vérifier la conformité de la facturation aux décisions du CRME. Il considéra que, en l'occurrence, le requérant n'ayant jamais allégué une non-conformité de ce type, son action se trouvait privée d'objet. Il estima toutefois que les frais de représentation de l'intéressé devaient être remboursés par la partie adverse.

14. Par un arrêt du 6 septembre 2017, la Cour de cassation confirma cette solution.

15. Le 12 mars 2019, la Cour constitutionnelle rejeta le recours individuel du requérant dans lequel celui-ci alléguait une violation de son droit à un procès équitable ainsi que de son droit au respect de ses biens. La haute juridiction justifia sa décision en faisant référence à son arrêt *Aksaray Tır Nakliyat San. ve Tic. Şti* (B. nº 2017/36736 du 19 septembre 2018), dont un exposé se trouve plus bas (paragraphes 39 à 42 ci-dessous).

C. Le droit et la pratique internes pertinents

1. Le Conseil de régulation du marché de l'énergie

16. Le CRME est une autorité administrative indépendante qui a pour mission de réguler le marché de l'énergie, notamment en délivrant les licences de distribution et en établissant les principes de tarification (article 4 de la loi nº 4628 du 20 février 2001 portant création du CRME).

17. Par un rescrit (*tebliğ*) publié au Journal officiel le 11 août 2002, le CRME a autorisé les titulaires de licences à facturer aux consommateurs le coût des déperditions et détournements.

2. Les modifications de la loi nº 6446 relative au marché de l'électricité

18. Le 17 juin 2016, entrèrent en vigueur plusieurs modifications de la loi nº 6446.

19. L'article 17 alinéa 10 prévoit désormais que la compétence des tribunaux civils et des commissions d'arbitrage de la consommation saisis de litiges sur la tarification se limite au contrôle de la conformité de la facturation aux actes réglementaires de l'autorité de régulation.

20. L'article 20 provisoire précise quant à lui que l'article 17 est applicable à toutes les affaires pendantes.

3. La jurisprudence de la Cour de cassation

21. Dans un arrêt du 21 mai 2014 (E.2013/7-2454, K.2014/679), l'Assemblée des chambres civiles de la Cour de cassation a estimé qu'il était contraire au droit que les sociétés de distribution d'électricité perçoivent du consommateur un paiement au titre des pertes liées aux déperditions et détournements. Pour se prononcer ainsi, elle a considéré ce qui suit.

22. Ces pertes correspondaient à la différence entre la quantité d'énergie entrant dans le réseau de distribution et celle dont la délivrance aux consommateurs était constatée par le biais des compteurs.

23. Si le CRME avait compétence pour établir les principes relatifs à la tarification du service de fourniture d'électricité, la loi ne lui donnait pas un pouvoir de tarification sans limites.

24. Il n'était pas conforme aux principes de la justice et de l'État de droit de demander à l'abonné qui respectait les règles de prendre en charge le coût des pertes en ligne et de l'énergie détournée de manière clandestine par des tiers.

25. De plus, une telle situation, où le fournisseur était assuré d'obtenir le paiement de l'énergie perdue, n'était pas de nature à inciter celui-ci à faire bénéficier ses infrastructures des derniers développements techniques ni à lutter efficacement contre le vol, alors même que c'était à lui qu'incombait le devoir de prévenir ce type de pertes.

26. Par ailleurs, le consommateur n'était pas en mesure de connaître le volume précis des pertes qui lui étaient facturées ni de comprendre le service en échange duquel ces sommes lui étaient réclamées, ce qui était contraire au principe de transparence.

27. Selon l'opinion dissidente jointe à cet arrêt, en vertu de la loi, le contrôle de la conformité au droit des actes de l'autorité de régulation relevait de la compétence exclusive du Conseil d'État, qui statuait comme juridiction de premier et dernier ressort. D'après cette opinion, dès lors que les actes de ladite autorité n'avaient pas été annulés par la haute juridiction administrative, le rôle des juridictions civiles se limitait à vérifier la conformité de la facturation auxdits actes.

4. La jurisprudence du Conseil d'État

28. Le Conseil d'État a statué sur la légalité de la facturation des déperditions et détournements dans plusieurs arrêts, dont un arrêt de la cinquième section du 31 mars 2015 (E. 2011/692 K. 2015/1263).

29. Cette haute juridiction a relevé que le secteur de l'énergie était en phase de transition vers un marché ouvert à la libre concurrence. Elle a noté qu'un mécanisme d'égalisation des prix fonctionnant au travers de subventions croisées entre abonnés des différentes régions avait été mis en place pour la période transitoire afin de répartir de manière équitable la charge sociale que représentaient les frais liés aux déperditions et détournements, qui constituaient des frais d'acheminement.

30. Elle a estimé que rien ne permettait d'affirmer que le système ainsi mis en place était contraire aux principes d'égalité et d'équité.

31. Le Conseil d'État a en outre précisé que les pertes d'acheminement, qu'il était impossible de faire totalement disparaître, constituaient une partie du coût de la fourniture d'électricité. À ses yeux, il y avait un intérêt public prépondérant à répartir de manière égale cette charge parmi l'ensemble des

consommateurs dans le but d'assurer le bon fonctionnement, la qualité et la continuité de ce service public.

32. Le Conseil d'État a jugé que l'administration n'avait donc pas outrepassé les limites de sa compétence et que ses actes étaient conformes tant au droit qu'à l'intérêt général.

5. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle

a) Dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes

33. Saisie par un certain nombre de parlementaires, la Cour constitutionnelle a statué sur la conformité à la Constitution, entre autres, de la modification de l'article 17 de la loi n° 6446 dans un arrêt du 28 décembre 2017 (E.2016/150, K.2017/179).

34. Elle a estimé que le but de la loi attaquée était de régler la divergence qui était apparue entre la Cour de cassation et le Conseil d'État sur la question de savoir si le coût des déperditions et détournements pouvait être mis à la charge du consommateur.

35. Elle a considéré que le fonctionnement d'un service de fourniture continue, de qualité et à un tarif modéré nécessitait que l'ensemble des frais occasionnés depuis la production de l'électricité jusqu'à sa fourniture, parmi lesquels figuraient les coûts liés aux pertes en ligne et aux utilisations clandestines, fût répercuté sur le consommateur.

36. Par ailleurs, elle a rappelé sa jurisprudence relative aux droits acquis et au principe de non-rétroactivité en vertu de laquelle seules les situations juridiques ayant acquis un caractère définitif à la date d'entrée en vigueur d'un texte pouvaient être protégées contre les effets de celui-ci. Or, en l'occurrence, elle a relevé que le texte mis en cause n'avait pas d'effet sur les procédures achevées et ne portait donc pas atteinte à des droits acquis.

37. En conclusion, la Cour constitutionnelle a estimé que la loi déférée à son contrôle n'enfreignait pas la Constitution.

b) Dans le cadre d'un recours individuel

38. La Cour constitutionnelle s'est également penchée sur cette question dans le cadre d'un recours individuel.

39. Dans son arrêt *Aksaray Tır Nakliyat San. ve Tic. Şti* (précité), l'assemblée plénière de la juridiction constitutionnelle a examiné la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour de cassation. Elle a relevé que, avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, la Cour de cassation considérait comme contraire au droit la facturation des déperditions et détournements, alors que le Conseil d'État rejetait les demandes d'annulation des actes administratifs sur lesquels reposait cette facturation, estimant que ceux-ci étaient conformes au droit. Elle a ainsi constaté qu'il existait une divergence d'interprétation entre les deux ordres de juridiction. Elle en a déduit que l'on ne pouvait par conséquent affirmer sans hésitation qu'en l'absence de

l'adoption du texte susmentionné les actions visant au remboursement des sommes perçues au titre des déperditions et détournements se seraient achevées en faveur du recourant.

40. La Cour constitutionnelle a noté que l'intervention législative avait pour but d'unifier la pratique des tribunaux et de mettre un terme à l'incertitude qui entourait la légalité de la facturation des déperditions et détournements. Elle a considéré que, eu égard à ce but ainsi qu'à l'absence de droits acquis ou d'attente légitime, la circonstance que le nouveau dispositif s'appliquait à toutes les affaires, y compris à celles qui étaient pendantes au moment de son entrée en vigueur, reposait sur des motifs justes et raisonnables.

41. Par ailleurs, elle a relevé que le recourant n'avait pas exposé de motif pour lequel les sommes perçues auraient été disproportionnées.

42. Compte tenu de ces éléments, la Cour constitutionnelle a estimé que le juste équilibre devant régner entre les intérêts en jeu n'avait pas été rompu.

GRIEFS

43. Invoquant les articles 6 et 14 de la Convention ainsi que l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, le requérant se plaint de ne pas avoir obtenu gain de cause en raison d'une intervention du législateur.

EN DROIT

44. Le requérant se plaint du rejet de son action visant au remboursement des sommes perçues au titre des déperditions et détournements en raison d'une intervention législative en cours de procédure. Il y voit une atteinte à ses droits acquis et au principe de sécurité juridique.

45. Il soutient en outre que cette situation a porté préjudice à l'indépendance des tribunaux dans la mesure où le législateur aurait imposé à ceux-ci la solution du litige.

46. Par ailleurs, il plaide que cette situation a abouti à une discrimination entre ceux qui avaient déjà obtenu gain de cause au moment de l'entrée en vigueur du texte litigieux et ceux, comme lui, dont l'action était encore pendante à ce même moment.

47. Enfin, il allègue, sans autre précision, que cette situation a également porté atteinte à son droit au respect de ses biens.

48. Il invoque diverses dispositions à l'appui de ses griefs.

49. La Cour rappelle qu'elle peut décider de la qualification juridique à donner aux faits d'un grief en examinant celui-ci sur le terrain d'articles ou de dispositions autres que ceux invoqués par le requérant

(*Radomilja et autres c. Croatie* [GC], nos 37685/10 et 22768/12, §§ 114-126, 20 mars 2018).

50. En l'espèce, elle estime que les griefs du requérant appellent un examen sur le terrain exclusif de l'article 6 de la Convention, ainsi libellé en sa partie pertinente :

> « 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, (...), par un tribunal indépendant et impartial, (...) qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

51. La Cour observe que le requérant a engagé devant les juridictions civiles une action dans le but d'obtenir le remboursement des sommes dont il avait dû s'acquitter, dans le cadre de ses factures d'électricité, au titre des déperditions et détournements.

52. Elle note que, compte tenu de la jurisprudence de la Cour de cassation en la matière, l'intéressé espérait obtenir gain de cause, mais que son recours a finalement été rejeté en raison d'une disposition législative, l'article 17 alinéa 10 de la loi no 6446, entrée en vigueur en cours de procédure et interdisant explicitement aux juridictions civiles de se prononcer sur la légalité de certains actes administratifs.

53. La Cour réaffirme que si, en principe, le pouvoir législatif n'est pas empêché de réglementer en matière civile, par de nouvelles dispositions à portée rétroactive, des droits découlant de lois en vigueur, le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 s'opposent, sauf pour d'impérieux motifs d'intérêt général, à l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire du litige (*Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c. Grèce*, arrêt du 9 décembre 1994, série A no 301-B, p. 82, § 49 ; *Papageorgiou c. Grèce*, arrêt du 22 octobre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VI, p. 2288, § 37 ; *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire Building Society c. Royaume-Uni*, 23 octobre 1997, § 112, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VII).

54. En l'espèce, la Cour observe qu'il existait une divergence d'approche entre les deux ordres de juridiction sur la légalité de la facturation des coûts liés aux déperditions et détournements d'électricité. En effet, alors que la Cour de cassation estimait que cette facturation était illégale, le Conseil d'État considérait au contraire qu'elle était conforme au droit.

55. Le but de l'intervention législative litigieuse était de mettre un terme à cette divergence profonde qui existait entre les deux ordres de juridiction ainsi que de clarifier la répartition des compétences entre ces deux ordres afin d'éviter que les juridictions civiles, dont la Cour de cassation, ne puissent statuer indirectement sur la légalité d'actes réglementaires émanant d'une autorité administrative indépendante et priver *de facto* ceux-ci d'effets sans pouvoir les annuler formellement.

56. À cet égard, il convient d'observer que l'article 17 alinéa 10 susmentionné ne tranche pas le fond de la question portée devant les tribunaux, mais établit - ou réaffirme - une règle de procédure en limitant la compétence des juridictions civiles à la vérification de la conformité de la facturation aux actes réglementaires de l'autorité de régulation et en leur interdisant de statuer sur la légalité desdits actes et d'empiéter ainsi sur une compétence qui est en principe dévolue aux juridictions administratives.

57. Dès lors, force est d'admettre que l'intervention du législateur répondait à une évidente et impérieuse justification d'intérêt général.

58. Par ailleurs, cette intervention était parfaitement prévisible : le requérant devait s'attendre à une réaction de l'autorité législative pour régler une situation qui constituait manifestement un problème (*OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X et Blanche de Castille et autres c. France*, n°s 42219/98 et 54563/00, § 71, 27 mai 2004 ; *Bárdi et Vidovics c. Hongrie* (déc.), n°s 27514/15 et 13876/16, § 28, 19 décembre 2017 ; et *Beshiri et autres c. Albanie* (déc.), 29026/06 et 11 autres, § 227, 17 mars 2020).

59. En outre, la Cour observe que le requérant a initié son action en janvier 2015, peu de temps après l'arrêt de la Cour de cassation du 21 mai 2014 déclarant illégale la facturation des coûts liés aux déperditions et détournements. Son objectif semble avoir été de tirer profit d'une situation qu'il a pu percevoir comme une aubaine (voir *OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X et Blanche de Castille et autres c. France*, précité, § 71, *Azzopardi et autres c. Malte* (déc.), n° 16467/17 et 24115/17, 12 mars 2019) et ainsi de se faire rembourser les sommes dont il s'était acquitté au titre desdits coûts et ce en se livrant à une sorte de *forum shopping* consistant à opter pour la saisine de l'ordre juridictionnel le plus favorable à son objectif.

60. Or, ainsi que l'ont souligné tant le Conseil d'État que la Cour constitutionnelle, les coûts liés aux pertes en ligne et aux utilisations clandestines font partie des frais occasionnés pour fournir l'électricité aux consommateurs. S'il est vrai que les frais de déperditions et détournements qui avaient été facturés en l'espèce ne correspondaient peut-être pas précisément aux frais qui ont été exposés pour l'approvisionnement spécifique des abonnés de la région du requérant, un remboursement total, comme l'espérait l'intéressé, aurait abouti à faire bénéficier celui-ci d'une fourniture d'électricité à un prix inférieur à son coût réel.

61. Par conséquent, le requérant pouvait et même devait s'attendre à une intervention du législateur pour régler la divergence jurisprudentielle en cause et clarifier la répartition des compétences entre les deux ordres de juridictions.

62. Enfin, la Cour observe que si le législateur a interdit aux juridictions civiles de se prononcer sur la légalité des actes administratifs émanant de l'autorité de régulation du secteur de l'Energie, il n'a pas privé le requérant de toute possibilité de recours juridictionnel puisqu'il n'a pas porté atteinte

au droit, dont l'intéressé disposait, de saisir les juridictions administratives afin de faire examiner la légalité de l'acte administratif litigieux sur lequel reposait la facturation, ce qui constituait le point essentiel du litige en question (voir *Forrer-Niedenthal c. Allemagne*, n° 47316/99, §§ 66 et 67, 20 février 2003).

63. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la Cour estime qu'il n'a pas été porté atteinte à l'équité de la procédure.

64. Il s'ensuit que la requête est manifestement mal fondée et qu'elle doit être rejetée, en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 22 avril 2021.

{signature_p_2}

Stanley Naismith
Greffier

Jon Fridrik Kjølbro
Président