

COMMISSION DE REGULATION DE L'ENERGIE EN REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

AVIS d'initiative (BRUGEL-AVIS-20250422-400)

**relatif à l'impact du Plan de Gestion de l'Eau (PGE) sur
BRUGEL**

**Etabli sur base de l'article 64/1, §2, al.2, 1° de l'Ordonnance du
20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau**

22/04/2025

Table des matières

1	Résumé exécutif.....	3
2	Base légale.....	4
3	Introduction	5
4	Analyse et développement.....	6
4.1	Analyse contextuelle.....	6
4.2	Les principes juridiques directeurs du PGE.....	7
4.2.1	Les notions de primauté du droit européen et de hiérarchie des normes.....	7
4.2.2	Le respect du principe d'indépendance de BRUGEL.....	8
4.2.3	La marge de manœuvre limitée du Gouvernement vis-à-vis des missions de Brugel.....	9
4.3	L'application des principes juridiques directeurs vis-à-vis du PGE 2022-2027	11
3.	Conclusions.....	17

I Résumé exécutif

BRUGEL, rend un avis d'initiative sur le Plan de Gestion de l'Eau (PGE) 2022–2027, adopté par le Gouvernement régional. Cet avis a pour but d'évaluer l'impact du PGE sur ses compétences légales, en particulier son rôle exclusif de contrôle du prix de l'eau tel que défini dans l'Ordonnance Cadre Eau (OCE).

Le contrôleur du prix de l'eau pose les principaux constats et positions suivants :

- Son indépendance est garantie par l'OCE

BRUGEL rappelle que, conformément au droit européen et à l'OCE, elle doit exercer ses missions en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics et des autres acteurs du secteur.

Cette indépendance est reconnue tant pour le secteur de l'énergie que pour celui de l'eau.

- Les obligations imposées par le PGE doivent respecter les limites imposées par l'OCE

BRUGEL ne peut être contrainte par des mesures du PGE qui dépassent ses compétences légales ou qui créent de nouvelles obligations non prévues par l'OCE.

Le rôle de « pilote » attribué à BRUGEL dans le PGE ne peut être interprété comme un pouvoir hiérarchique ou une subordination à Bruxelles Environnement (BE).

A la lumière de ce qui précède, BRUGEL conclut sur les mesures spécifiques du PGE comme suit :

- Mesure 4.1 (Tarification selon la charge polluante) : BRUGEL rejette toute obligation d'adaptation tarifaire imposée par le PGE ; seule une tarification différenciée facultative peut être envisagée selon les termes de l'OCE.
- Mesure 4.3 (Coûts environnementaux) : BRUGEL souligne que l'intégration des coûts environnementaux dans la tarification dépend d'une analyse économique préalable à l'intégration. Le PGE ne peut imposer cette inclusion sans respecter cette condition.
- Mesure 4.4 (Récupération des coûts) : BRUGEL exécute déjà cette mission, mais ne peut accepter toute obligation de transmission de données tarifaires non publiques à BE ou de contrôle qualité des opérateurs, missions non prévues par la législation actuelle.
- Mesure 4.6 (Fonds social de l'eau) : Les actions prévues dépassent les compétences actuelles de BRUGEL. Toute extension nécessiterait une base légale claire et des moyens adaptés.

Dans cet avis, BRUGEL conclut ce qui suit :

- Les mesures du PGE doivent s'inscrire à la lumière du cadre légal supérieur et du droit européen ;
- BRUGEL rejette toute interprétation du rôle de « *pilote* » qui impliquerait une subordination à d'autres institutions ;
- Le contrôleur du prix de l'eau souhaite une collaboration étroite avec BE, mais uniquement dans les limites de son indépendance et de ses compétences exclusives.

Enfin, BRUGEL recommande que les futurs PGE tiennent compte de cette position et des principes juridiques fondamentaux (hiérarchie des normes, indépendance, compétences exclusives).

2 Base légale

L'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau [ci-après « OCE »] prévoit en son article 60/1, §2, :

« § 2. Brugel est investie d'une mission de conseil et d'expertise auprès des autorités publiques en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du secteur régional de l'eau, d'une part, et d'une mission générale de surveillance et de contrôle dans le cadre de sa compétence de contrôle du prix de l'eau en application de la présente ordonnance et de ses arrêtés d'exécution, d'autre part.

Dans ce cadre, Brugel est chargée des missions suivantes :

l° donner des décisions ou avis motivés dans le cadre de ses compétences de contrôle du prix de l'eau et soumettre des propositions dans les cas prévus par la présente ordonnance ou ses arrêtés d'exécution;

[...] »

Le présent avis est réalisé à l'initiative de BRUGEL. Cet avis entre dans le champ des compétences de BRUGEL dès lors que le contenu du Plan de gestion de l'eau [ci-après « PGE »] a un impact sur les compétences exclusives de BRUGEL énumérées à l'article 64/1 de l'OCE, et plus précisément sur sa compétence de contrôle du prix de l'eau.

3 Introduction

L'article 13 de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau [ci-après « Directive cadre »] impose aux Etats membres d'élaborer un PGE pour chaque district hydrographique situé sur leur territoire. Cette obligation est transposée à l'article 41 §1^{er} de l'OCE¹. Par arrêté du 22 juin 2023, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a approuvé le PGE pour la période 2022-2027. Le Plan de Gestion de l'Eau (PGE), élaboré conformément à l'article 13 de la Directive 2000/60/CE, constitue un instrument de planification stratégique qui vise à assurer la protection et la gestion durable des ressources en eau. Il est contraignant pour les autorités publiques quant aux résultats à atteindre.

Bien que le PGE et l'OCE² prévoient que les autorités publiques chargées de son application sont liées par le PGE quant aux résultats à atteindre. BRUGEL s'interroge sur l'applicabilité de certaines mesures et actions reprises dans le PGE qui lui seraient attribuées.

Le raisonnement se fait en deux temps :

- d'une part, Brugel rappelle les principes juridiques directeurs du PGE qui sont : l'exigence de conformité du PGE à l'égard du droit européen, du principe de hiérarchie des normes, de celui d'indépendance de Brugel et du caractère exclusif des compétences qui lui sont dévolues par l'article 64/I de l'OCE [cf. infra 4.2.] ;
- d'autre part, Brugel examine l'impact de la première analyse sur l'applicabilité des mesures et actions instituées dans le PGE 2022-2027 vis-à-vis de Brugel [cf. infra 4.3.].

Par ailleurs, BRUGEL a fait part de ces interrogations d'une manière publique, mais aussi auprès des autorités publiques concernées [cf. infra 4.1.].

¹ « Afin de réaliser les objectifs environnementaux, le Gouvernement, sur proposition de Bruxelles Environnement, fixe un programme de mesures pour la portion du district hydrographique international de l'Escaut située sur le territoire régional, en cohérence avec les mesures décidées dans l'ensemble du bassin ».

² « Le Plan de gestion de l'eau lie le Gouvernement et les autorités publiques chargées de son application quant aux résultats à atteindre » [article 57 de l'OCE]

4 Analyse et développement

4.1 Analyse contextuelle

La préservation de l'indépendance du contrôleur du prix de l'eau est le pilier fondateur d'une régulation tarifaire efficace. Dès lors, BRUGEL est particulièrement attentive à sa sauvegarde. C'est dans cet esprit que déjà dans ses avis 343³ et 365⁴, BRUGEL insistait sur la nécessité de préserver ses compétences exclusives telles que prévues dans l'OCE.

Après l'adoption du PGE malgré les positionnements pris dans les avis précités, BRUGEL a tenté d'identifier son implication sur le contrôleur du prix de l'eau et a échangé à ce sujet avec BE. Un échange de courriers s'en est suivi entre ces deux instances sur l'interprétation des concepts et les responsabilités des acteurs identifiés. En résumé :

- Le rôle de « pilote » dans le cadre du PGE se distingue en fonction du niveau d'implication, que ce soit pour une mesure ou une action :
 - Le pilote d'une mesure :
 - Est le point de contact pour cette mesure (« SPOC »)
 - Assure la mise en œuvre générale de la mesure, comprenant la coordination des actions associées en ce compris, la coordination des acteurs impliqués ;
 - Est chargé du rapportage auprès du coordinateur de la plateforme (Bruxelles Environnement) sur une base annuelle, en consolidant les données collectées auprès des pilotes des actions relatives à cette mesure (budget, avancement, délais de réalisation);
 - Identifie les éventuels risques ou blocages et met en œuvre les actions adéquates pour les éviter ou les minimiser au travers de son expertise ;
 - Apporte son soutien à la bonne exécution de la mesure, de façon générale.
 - Le pilote d'une action :
 - Est le point de contact pour cette action (« SPOC »)
 - Met en œuvre ou fait mettre en œuvre l'action définie en coordonnant et/ou en collaborant le cas échéant (avec) les autres parties prenantes ;
 - Effectue le rapportage sur l'état d'avancement auprès du pilote de la mesure (au minimum une fois par an) ;
 - Informe le pilote de la mesure des obstacles ou blocages éventuels, leur raison et la façon d'y remédier/de les contourner...
- Bruxelles Environnement assure directement le suivi de la mise en œuvre des mesures en contactant chaque pilote désigné, y compris BRUGEL.

³ [Avis 343](#) du 3 mai 2022 relatif au projet de Plan de Gestion de l'Eau 2022-27 approuvé par le Gouvernement Régional Bruxellois,

⁴ [Avis 365](#) du 25 avril 2023 relatif à l'enquête publique du Plan de Gestion de l'Eau 2022-27

BE a également marqué sa détermination à maximiser la coopération dans le respect de missions spécifiques, notamment celles liées à la vérification des aspects tarifaires de l'eau.

BRUGEL confirme sa volonté de s'inscrire dans une approche collaborative avec BE ou tout autre acteur concerné par le PGE. Cependant, elle tient à préciser que cette collaboration doit s'inscrire dans le respect total de son indépendance par rapport aux autres instances. Sur base des définitions des rôles et des concepts précités, il pourrait être déduit un contrôle du régulateur par BE, un contrôle instauré par le Gouvernement (voir les points suivants). Dès lors, BRUGEL ne peut s'inscrire dans cette approche de relations subordonnées.

Elle propose dès lors d'interpréter le rôle de « *pilote* », lorsque BRUGEL est visée par le PGE, à la lumière de l'OCE. En pratique, BRUGEL exécutera les missions qui lui sont déléguées par l'OCE et les décisions/avis pris dans le cadre de ces missions pourront être utilisés par BE.

4.2 Les principes juridiques directeurs du PGE

4.2.1 Les notions de primauté du droit européen et de hiérarchie des normes

Selon le principe de primauté du droit européen, les normes européennes priment sur le droit national.

Conformément à l'article 288 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, « *La directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.* ».⁵

L'application du droit national, et plus particulièrement d'une loi nationale spécialement introduite en vue de l'exécution d'une directive, doit être interprétée par la juridiction nationale « à la lumière du texte et de la finalité de la directive ».⁶

L'OCE doit être interprétée à la lumière de l'ordre juridique européen, et plus particulièrement de la Directive cadre eau et de la Directive 2019-944 du parlement européen et du conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité [ci-après « *Directive électricité* »]. Dès lors que toute disposition nationale doit être conforme au droit européen, Brugel ne peut accomplir une mission ou obligation légale que si celle-ci est conforme au droit européen.

Par ailleurs, en vertu du principe de hiérarchie des normes dans l'ordre juridique national, chaque norme doit être conforme à l'ensemble des normes qui lui sont hiérarchiquement supérieures ; les autorités compétentes pour adopter ou modifier une norme doivent prendre cette dimension en considération et dès lors, se soumettre aux règles hiérarchiquement supérieures à celles qu'elles adoptent.

En droit belge, les normes législatives - la loi, les décrets et les ordonnances - sont hiérarchiquement supérieures aux normes exécutives que sont les arrêtés royaux et des gouvernements régionaux et communautaires.

L'arrêté qui approuve le PGE, étant un arrêté du gouvernement bruxellois, il doit respecter tant le droit européen que les Ordonnances bruxelloises, qui lui sont hiérarchiquement supérieures.

Les principes théoriques entraînent 2 conséquences juridiques exposées aux points 4.2.2. et 4.2.3.

⁵ Article 288, alinéa 3, Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne

⁶ Voir CJCE, arrêt du 10.04.1984, C-14/83, Sabine von Colson et Elisabeth Kamann contre Land Nordrhein-Westfalen, paragraphe 26.

4.2.2 Le respect du principe d'indépendance de BRUGEL

L'article 57 de la Directive électricité prévoit que :

« Les États membres garantissent l'indépendance de l'autorité de régulation et veillent à ce qu'elle exerce ses compétences de manière impartiale et transparente. À cet effet, les États membres veillent à ce que, dans l'exécution des tâches de régulation qui lui sont conférées par la présente directive et la législation connexe :

a) l'autorité de régulation soit juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante de toute autre entité publique ou privée ;

b) l'autorité de régulation veille à ce que son personnel et les personnes chargées de sa gestion :

[...]

ii) ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions directes d'aucun gouvernement ou autre entité publique ou privée dans l'exécution des tâches de régulation. Cette exigence est sans préjudice d'une étroite concertation, le cas échéant, avec les autres autorités nationales concernées ou d'orientations générales édictées par le gouvernement qui ne concernent pas les missions et compétences de régulation visées à l'article 37 ».

L'Ordonnance du 19 juillet 2011 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale [ci-après « Ordonnance électricité »] transpose cette obligation en droit interne :

- « Brugel est indépendante du Gouvernement » [article 30septies] ;
- « Brugel dirige sa gestion administrative, budgétaire et comptable en toute indépendance » ([article 30bis §9] ;
- « Brugel dispose du personnel suffisant pour s'acquitter de ses obligations. Le personnel et les administrateurs de Brugel ne sollicitent, ni n'acceptent d'instructions directes d'aucun gouvernement ou autre entité publique ou privée dans l'exécution de ses missions en application du § 2 du présent article » [article 30quinquies §3].

Bien que l'obligation d'indépendance soit consacrée dans la Directive électricité et l'Ordonnance électricité, et que Brugel est le régulateur de l'énergie tandis qu'il est identifié comme « *contrôleur du prix de l'eau* », se voyant ainsi attribué des missions limitativement énumérées dans l'OCE, son indépendance s'applique également dans le secteur de l'eau et ne peut ainsi être influencée par la nature de la mission réalisée.

i. L'indépendance de Brugel est inhérente à l'organisme

Les travaux préparatoires de l'Ordonnance électricité (Doc. Parl. Brux., sess. Ord., 2006-2007, A-308/I, pp74 et 137) dispose que :

- « Brugel dispose d'une personnalité juridique propre (« de droit public », tel que prévu à l'article 30bis, §1^{er}, aliéna 2) et d'une autonomie organique. Brugel dispose d'un pouvoir de décision propre, à la différence d'une régie qui voit son pouvoir de décision et de gestion entre les mains du ministre compétent [...] combinée à un mécanisme de tutelle. Elle réunit donc plusieurs des caractéristiques essentielles d'un établissement public (nous soulignons) » ;
- « La nouvelle disposition a pour objectif de doter Brugel d'un budget suffisant qui soit approuvé par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Ceci répond aux exigences d'indépendance imposées par l'article 35 de la directive 2009/72/CE (nous soulignons) ». Depuis

l'élargissement des compétences de BRUGEL au secteur de l'eau, le budget qui est approuvé par le parlement contient également une enveloppe pour le secteur de l'eau.

L'indépendance de BRUGEL est inhérente à l'organisme et à son fonctionnement, comme le prévoit d'ailleurs le règlement d'ordre intérieur de BRUGEL.

ii. L'indépendance de Brugel s'applique dans le secteur de l'eau

Les travaux préparatoires de l'OCE (Doc. Parl. Brux., sess. Ord., 2017-2018, A-577/2, pp7 et 16) disposent que :

- « En effet, l'ordonnance-cadre eau de 2006 modifiée instituera BRUGEL en tant qu'organe indépendant de contrôle du prix de l'eau (art. 5, 61° et 64/1 nouveau), à l'instar du « Water Regulator » en Flandre ou du « Comité de Contrôle de l'eau » en Wallonie ;

Le choix de BRUGEL s'explique par l'expertise que l'organisme a acquise en matière de marchés régulés (électricité et gaz) et son indépendance tant vis-à-vis du secteur que vis-à-vis du politique (nous soulignons) » ;

- « Le rôle de contrôleur indépendant confié à Brugel, qui est dépolitisé (nous soulignons) et qui dispose d'une expertise reconnue, est donc d'une importance évidente. Ce projet devrait rassurer les usagers, en ce qu'ils paieront un juste prix pour l'eau »

Ainsi, le choix de BRUGEL en tant qu'organe indépendant du contrôle du prix de l'eau s'explique par son indépendance vis-à-vis du politique et du secteur de l'eau.

De cette analyse, il peut en être déduit que bien que l'indépendance de BRUGEL soit consacrée dans l'Ordonnance électricité, celle-ci est indispensable au fonctionnement général de BRUGEL, tant dans le secteur de l'énergie que dans celui de l'eau, dans le cadre duquel elle s'applique également.

4.2.3 La marge de manœuvre limitée du Gouvernement vis-à-vis des missions de Brugel

L'OCE, en son article 64/17, énumère les missions de BRUGEL dans le secteur de l'eau.

⁷ « § 1er Dans le cadre de ses missions énumérées au paragraphe 2, Brugel prend toutes les mesures raisonnables, en étroite concertation avec les autres autorités régionales concernées le cas échéant, et sans préjudice de leurs compétences, pour atteindre les objectifs suivants :

1° fixer les méthodologies tarifaires;

2° approuver les tarifs du secteur de l'eau;

3° assurer un traitement efficace et en toute indépendance des plaintes par le Service des litiges.

§ 2. Brugel est investie d'une mission de conseil et d'expertise auprès des autorités publiques en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du secteur régional de l'eau, d'une part, et d'une mission générale de surveillance et de contrôle dans le cadre de sa compétence de contrôle du prix de l'eau en application de la présente ordonnance et de ses arrêtés d'exécution, d'autre part.

Dans ce cadre, Brugel est chargée des missions suivantes :

1° donner des décisions ou avis motivés dans le cadre de ses compétences de contrôle du prix de l'eau et soumettre des propositions dans les cas prévus par la présente ordonnance ou ses arrêtés d'exécution;

2° à la demande du Gouvernement ou du Ministre ayant la Politique de l'Eau dans ses attributions, effectuer des recherches et des études relatives au secteur de l'eau dans le cadre de sa compétence de contrôle du prix de l'eau;

3° disposer d'un pouvoir de contrôle sur place et faire effectuer ces contrôles par son personnel;

4° aviser le Gouvernement sur l'adéquation des tarifs, notamment par rapport au subside alloué par le Gouvernement à un opérateur de l'eau ou à leurs implications sociales, en particulier pour les catégories d'usagers les plus vulnérables;

Les missions énumérées dans cet article relèvent de la compétence exclusive de BRUGEL, dès lors que le législateur les lui a expressément attribuées, en considération de son expertise dans le secteur de l'énergie et de son indépendance institutionnelle (cf. point 4.2.2., ii et les travaux préparatoires de l'OCE). Il en résulte qu'à défaut de modification de l'OCE, aucun autre acteur ne saurait se substituer à BRUGEL pour l'exercice de ces missions.

Le Gouvernement peut préciser les modalités d'exercice des missions énumérées du point 1° au point 5° (« Le Gouvernement peut préciser les modalités d'exercice de ces missions », mais il ne peut ajouter des missions ou modifier les missions qui sont énumérées dans l'article précité. L'attribution au Gouvernement de la faculté uniquement de préciser des modalités d'exercice résulte du fait que :

- pour les missions 2° et 4°, il est directement visé par la réalisation de la mission ;
- pour l'ensemble des missions, il ne respecterait pas le principe d'indépendance de BRUGEL s'il avait le pouvoir de créer ou modifier les missions de BRUGEL.

Le Gouvernement détient donc un pouvoir strictement limité à préciser les modalités d'exercice des missions de BRUGEL et à solliciter de la part de BRUGEL la réalisation de recherches et d'études dans le cadre de sa compétence de contrôle du prix de l'eau.

Plus particulièrement, dans le cadre de la compétence de BRUGEL de contrôle du prix de l'eau, l'article 39 de l'OCE dispose clairement qu'à compter du 1^{er} janvier 2021, BRUGEL exercera sa compétence de contrôle du prix de l'eau sur base des principes inclus dans la méthodologie tarifaire, et non plus [comme par le passé] sur la base des mesures adoptées par le Gouvernement :

« Jusqu'au 31 décembre 2019, Brugel exerce sa compétence de contrôle du prix de l'eau sur la base des mesures adoptées par le Gouvernement permettant d'appliquer le principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, eu égard à l'analyse économique effectuée conformément à l'annexe II et conformément au principe du pollueur-payeur.

[...]

A partir du 1^{er} janvier 2021, Brugel exerce sa compétence de contrôle du prix de l'eau sur la base des méthodologies tarifaires et des principes contenus dans la Section VIII »

Ainsi, si avant le 1^{er} janvier 2021, Brugel devait exercer sa compétence de contrôle du prix de l'eau sur la base des mesures adoptées par le Gouvernement, l'OCE indique expressément qu'après cette date, la mission de contrôle du prix de l'eau ne peut s'exercer que sur la base des principes contenus dans les méthodologies tarifaires et la section VIII de l'OCE. Il convient toutefois de souligner que, bien que ce contrôle relève exclusivement de BRUGEL, le législateur conserve la possibilité d'en encadrer les modalités en fixant certaines balises, telles qu'une différenciation entre catégories d'usagers ou l'imposition d'une structure tarifaire spécifique. Il y a lieu d'en déduire que le PGE 2022-2027 ne peut prendre des mesures vis-à-vis de BRUGEL en ce qui concerne le contrôle du prix de l'eau.

5° élargir au secteur de l'eau les compétences du Service des litiges tel qu'instauré par l'article 30novies de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale afin de connaître des plaintes déposées par un usager pour le non-respect par l'opérateur de l'eau visé à l'article 17, § 1^{er}, 3°, de ses conditions générales de vente, ainsi que celles relatives à une violation, par un opérateur de l'eau, des dispositions tarifaires contenues dans la présente ordonnance.

Le Gouvernement peut préciser les modalités d'exercice de ces missions (nous soulignons) »

4.3 L'application des principes juridiques directeurs vis-à-vis du PGE 2022-2027

BRUGEL reprend les mesures et actions inscrites dans le PGE vis-à-vis desquelles elle est désignée comme pilote et y applique les principes juridiques exposés au point 3.2.

BRUGEL n'a pas élargi son analyse aux actions reprises ci-dessous en ce que :

- Pour l'action 1.12.3.⁹, il s'agit de répercuter au niveau tarifaire une mesure environnementale destinée à améliorer le rendement épuratoire des STEPs ; cette mesure reposant sur une obligation européenne ;
- pour l'action 4.5.1¹⁰, qui s'est déjà clôturée, il s'agissait de participer à un groupe de travail précarité hydrique. Cette participation était sur base volontaire et BRUGEL n'y a pas participé.

⁹ - Action 1.12.3. « Evaluer l'impact de la mise en œuvre des solutions proposées sur la consommation énergétique, le prix de l'eau et les impacts environnementaux » de la mesure 1.12. « Améliorer le rendement épuratoire des stations d'épuration collectives », le pilote de l'action est Hydria, en concertation avec BE et Brugel.

¹⁰ L'action 4.5.1. « Elaborer des indicateurs constituant le « tableau de bord PH » permettant d'assurer le suivi de la PH en RBCen y intégrant la problématique des personnes sans-abri et mal logées » de la mesure « 4.5. Evaluer la mise en place des mesures sociales visant à lutter contre la précarité hydrique », le pilote de l'action est le « Groupe de travail « PH » (BE en partenariat avec Vivaqua, Brugel et les acteurs sociaux).

Mesure	Action	Pilote	Conformité de la mission attribuée à Brugel par rapport aux principes juridiques directeurs du PGE
Mesure 4.1. Evaluer le mode de facturation du coût du service d'assainissement¹¹	Action 4.1.1. Analyser et comparer les deux approches tarifaires (basée sur le seul volume vs. sur la charge polluante) par rapport au principe de « pollueur-payeur »	BE	Dans la méthodologie tarifaire actuelle, pour la partie assainissement, le prix au m3 est identique peu importe la qualité domestique ou non domestique de l'utilisateur. Par l'utilisation des termes « aboutir à une nouvelle proposition commune » [cf. note de bas de page], BRUGEL considère que le Gouvernement lui impose de tenir compte dans la méthodologie tarifaire d'une tarification incitative pour les entreprises qui auraient amélioré leur performance en termes d'émission de charge polluante, afin de répondre au principe du pollueur payeur.
	Action 4.1.3. Réaliser un benchmark/analyse des approches mises en place dans d'autres Etats membres	BE	
	Action 4.1.3. Présenter de nouvelles pistes de réflexion aux parties prenantes et discussion au sein d'un groupe de travail	BE, Vivaqua Hydria, Brugel ¹²	D'une part, BRUGEL souhaite rappeler que le terme incitatif n'est pas très relevant, en ce qu'il s'agit plutôt d'une tarification différenciée ou spécifique, dès lors que celle-ci vise à refléter une situation particulière sans nécessairement porter un caractère incitatif. D'autre part, l'OCE contient les lignes directrices pour l'élaboration de la méthodologie tarifaire et l'approbation des tarifs, notamment en ce qui concerne le principe de pollueur-payeur : « En application de ce principe, le prix de l'eau et la récupération des coûts seront déterminés, <u>le cas échéant</u> , (nous soulignons) en fonction du degré de dépollution opéré par l'utilisateur ».
	Action 4.1.4 Déterminer une nouvelle modalité de tarification	BE, Vivaqua, Hydria Brugel	Par application des principes évoqués en point 3.1., BRUGEL considère que : ➤ Dès lors que la <u>Directive cadre</u> n'impose pas la prise en compte par les Etats membres du degré de dépollution de l'eau pour la facturation de la partie assainissement aux entreprises, BRUGEL n'est pas tenue de l'inclure dans la méthodologie tarifaire ; ➤ La prise en compte d'une dépollution de l'entreprise est inscrite dans le PGE comme étant une obligation, alors que l'OCE vise une possibilité par les termes

¹¹ Dans le PGE, la motivation de la mesure est la suivante : « Proposer une nouvelle approche tarifaire pour les services d'assainissement incitative pour les entreprises tout en restant aisé à mettre en place sur le plan opérationnel. L'objectif principal est de respecter au mieux le principe de pollueur-payeur, ce que les impositions définies dans les permis d'environnement ne permettent pas ou peu de concrétiser ». La mise en œuvre est celle-ci : « Des pistes de réflexion seront présentées par BE aux différentes parties prenantes afin d'aboutir à une nouvelle proposition commune (nous soulignons) qui s'intègre au calendrier imposé par les nouvelles périodes tarifaires (2022-2027). Il y a lieu de tenir compte de plusieurs temporalités : les fenêtres d'opportunité pour proposer des modifications impactant les tarifs ainsi que l'échéance relative au renouvellement du contrat de gestion de HYDRIA ».

¹² Il est précisé : « Bruxelles Environnement définira des pistes d'amélioration qui devront être débattues avec les parties prenantes : « Brugel, Hydria et Vivaqua »

			« le cas échéant ». Ce faisant, le Gouvernement ne respecte pas l'article 64/1, §2, al. 3 dès lors qu'il met à charge de BRUGEL une nouvelle obligation, qui dépasse la nature de « modalités d'exercice des missions de Brugel » ; ➤ La méthode de prise en compte de la dépollution de l'eau par l'utilisateur pour créer une tarification différenciée est une <u>compétence exclusive</u> de BRUGEL. Cela signifie que BRUGEL dispose de la faculté, et non de l'obligation, d'intégrer ce critère dans la méthodologie tarifaire, en fonction de ses propres appréciations et de l'équilibre de la méthodologie. Si l'ordonnance peut inviter BRUGEL à tenir compte de ce type de paramètres, cela ne signifie pas qu'il s'agirait d'une obligation automatique, ni que leur intégration devrait être systématique. ➤ L'article 39 de l'OCE n'est pas respecté dès lors que le Gouvernement ne peut imposer de mesure vis-à-vis de BRUGEL dans le cadre de sa compétence de contrôle du prix de l'eau ; ➤ Dès lors que les articles 39 et 64/1, §2, al.3 ne sont pas respectés, et que le Gouvernement ne peut donner d'instruction à BRUGEL, les actions 4.1.3. et 4.1.4. contreviennent à son <u>indépendance</u> ; Dans le respect du PGE, BE pourra effectuer un benchmark/analyse et exposer des pistes d'amélioration, mais BRUGEL ne sera aucunement tenue de suivre celles-ci dans le cadre de la nouvelle méthodologie tarifaire, à défaut de modification de l'OCE.
Mesure 4.3. Evaluer les coûts environnementaux et pour la ressource des services liés à l'utilisation de l'eau et étudier l'opportunité de les intégrer dans le prix de l'eau	Article 4.3.1. Mener une évaluation monétaire des impacts environnementaux et pour la ressource liée à l'utilisation de l'eau en s'appuyant notamment sur la modélisation WEISS qui inventorie les sources majeures des polluants impactant les masses d'eau en RBC	BE	Dans l'action 4.3.4., le Gouvernement impose à BRUGEL de tenir compte dans la prochaine méthodologie tarifaire d'une tarification de l'eau incluant les coûts pour l'environnement et la ressource. Il s'agit d'une obligation inscrite à l'article 9 de la Directive Cadre 2000/60/EC¹³ et transposée dans l'article 39/2, 2° de l'OCE¹⁴. Cependant, la Directive dispose que cette intégration doit se faire eu égard à une analyse économique préalable qui doit être effectuée

¹³ « Les États membres tiennent compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, eu égard à l'analyse économique effectuée conformément à l'annexe III et conformément, en particulier, au principe du pollueur-payeur »

¹⁴ « La méthodologie tarifaire doit permettre de déterminer le coût-vérité de l'eau, c'est-à-dire de couvrir de manière efficiente l'ensemble des coûts nécessaires ou efficaces pour l'exercice des missions des opérateurs de l'eau dans le respect de leurs obligations légales ou réglementaires et sans préjudice d'une éventuelle participation financière de la Région, et ainsi d'appliquer le principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources »

	Action 4.3.2. Inventorier et évaluer les mesures de mitigation/prévention des impacts environnementaux à mettre en place, ainsi qu'analyser l'impact d'une internalisation des coûts de mise en œuvre de ces mesures sur la tarification de l'eau	BE	conformément à l'annexe III. Dès lors, l'intégration des coûts liés à l'environnement et à la ressource est une décision d'opportunité qui dépend donc des conclusions de l'analyse économique préalable. Cette analyse a été effectuée par BRUGEL en 2021 par le biais d'une étude exploratoire permettant de clarifier les différentes étapes nécessaires pour atteindre cet objectif. Il en est ressorti que la prise en compte de ces coûts dans la tarification ne peut pas être réalisée par BRUGEL unilatéralement et doit reposer sur des orientations politiques globales et qu'une collaboration pourrait prendre la forme d'un groupe de travail régional.
	Action 4.3.3. Réaliser une analyse coûts-bénéfices visant à prioriser les infrastructures ou les mesures encore à mettre en œuvre pour prévenir /atténuer les impacts environnementaux et influencer positivement sur la qualité des masses d'eau	BE	C'est dans ce contexte que le PGE a attribué à BE plusieurs missions permettant de fixer ces balises, notamment de définir les coûts environnementaux et de la ressource. Dans son avis sur le PGE, BRUGEL a rappelé le calendrier de modification de la méthodologie tarifaire et la nécessité à ce que ces analyses soient finalisées avant le début du travail de révision de la méthodologie tarifaire. A ce stade, le travail effectué par BE est toujours en cours et BRUGEL ne pourra donc a priori pas l'utiliser dans le cadre de la modification de la méthodologie tarifaire.
	Action 4.3.4. Intégrer dans la tarification de l'eau les besoins financiers pour la mise en œuvre des infrastructures ou mesures de prévention/mitigation	BRUGEL	L'action 4.3.4. tire sa source dans le droit européen mais le PGE va plus loin que ce qui est inscrit dans la Directive cadre : en effet, l'action contraint à l'inclusion des coûts environnementaux et de la ressource dans la tarification tandis que la Directive fait dépendre cette prise en compte à la réalisation d'une analyse économique préalable. Selon BRUGEL, le Gouvernement ne peut, sans contredire le droit européen et les articles 39 et 64/I, § 2, al.3 de l'ordonnance, imposer une obligation nouvelle vis-à-vis de BRUGEL. Enfin, le résultat de l'étude qui sera menée par BE ne pourra s'imposer à BRUGEL dans le cadre la méthodologie tarifaire, sous peine de ne pas respecter les articles précités et l'indépendance de BRUGEL. En effet, BRUGEL est à elle seule compétente pour déterminer la manière dont ces coûts peuvent ou doivent être répercutés sur l'utilisateur, en raison du caractère exclusif des compétences qui lui sont attribuées.
Mesure 4.4. : S'assurer du respect du principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau	Action 4.4.1. : Etablir des méthodologies tarifaires et approuver des tarifs de l'eau qui soient proportionnés et non-discriminatoires	BRUGEL	En ce qui concerne la mesure 4.4., BRUGEL est désignée comme pilote, aux côtés de BE. La directive cadre prévoit, à l'article 9, que les Etats membres doivent tenir compte du principe de récupération des coûts liés à l'utilisation de l'eau. L'OCE transpose la directive

	Action 4.4.2. : Fournir annuellement les données relatives aux soldes tarifaires à BE	BRUGEL	dans plusieurs articles, notamment l'article 6 ¹⁵ qui prévoit que ce principe doit être appliqué par le Gouvernement et tous les organismes qui ont une compétence dans la gestion du cycle de l'eau. Dans ce cadre, BRUGEL ne voit pas de problème à ce qu'une collaboration étroite ait eu lieu entre BE et BRUGEL concernant ce sujet. Toutefois, en raison de la compétence tarifaire exclusive qui lui est reconnue, BRUGEL se réserve la possibilité d'apprécier la manière dont ce principe est pris en compte dans sa méthodologie.
	Action 4.4.3. : Calculer les indicateurs de récupération des coûts nécessaires et assurer le reporting auprès des institutions européennes	BE	
	Action 4.4.4. : Veiller à ce que les opérateurs de l'eau garantissent un certain niveau de qualité des services relatifs à leurs missions de service public	BRUGEL	Dès lors, si une collaboration avec BE peut être envisagée, la décision d'intégrer ou non certains éléments dans la méthodologie tarifaire relève pleinement de l'appréciation de BRUGEL dans l'exercice de ses missions. L'action 4.4.1. est également reprise dans l'OCE [article 39/2, al. 1, 6°]. BRUGEL accomplit la mesure et l'action 4.4.1 dès lors qu'elles sont inscrites dans le cadre légal actuel. Les actions 4.4.2. et 4.4.4. sont des actions qui ne sont reprises ni dans le droit européen, ni dans l'OCE : • Action 4.4.2. : Le Gouvernement ne peut imposer la communication des données relatives aux soldes tarifaires à BE. En imposant celle-ci, ce dernier ne respecte pas l'indépendance de BRUGEL et les articles 39 et 64/I, §2, al.3. Par ailleurs, la décision annuelle relative aux contrôles ex post adoptée par BRUGEL est publiée sur son site internet. Si BE souhaite recevoir les données relatives aux soldes tarifaires, au motif que la décision de BRUGEL ne serait pas complète, cette demande doit être adressée aux opérateurs ; • Action 4.4.4. : L'article 39/5 de l'OCE dispose que le rapport sur la qualité des services des opérateurs doit être adressé par ces derniers à BE. Il n'est pas prévu que BRUGEL reçoive ce rapport afin de surveiller la qualité des services des opérateurs. Cependant, dans le cadre des missions exercées par BRUGEL vis-à-vis des opérateurs, celle-ci met en place des mécanismes qui incitent les opérateurs à avoir une bonne qualité des services [par le biais des indicateurs de performances, des principes de la méthodologie tarifaire et des décisions prises par le Service des

¹⁵ « Les personnes morales, dont la Région de Bruxelles-Capitale représentée par son Gouvernement, et les organismes qui exercent des compétences en exécution des missions dans la gestion du cycle de l'eau sont tenus de respecter les principes suivants :

[...]

6° le principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources associées aux dégradations et aux incidences négatives sur le milieu aquatique, et en tenant compte des prévisions à long terme en matière d'offre et de demande d'eau dans le district hydrographique »

			litiges,...]. Cependant, BRUGEL tient à souligner qu'elle n'est pas habilitée par l'ordonnance de veiller à ce que les opérateurs de l'eau garantissent un certain niveau de qualité des services relatifs à leurs missions de service public. BRUGEL soutient à cet égard qu'une modification ordonnancière ait eu lieu afin de lui permettre de contrôler le niveau de qualité des services des opérateurs de manière efficace.
Mesure 4.6. : Evaluer et adapter le mécanisme d'utilisation du Fonds social de l'eau	4.6.1. Réaliser une analyse multicritères permettant d'évaluer l'efficacité du Fonds quant à l'atteinte des objectifs visés par l'Ordonnance	BRUGEL	Le PGE place BRUGEL comme pilote de la mesure et des actions. L'attribution de cette mission n'est prévue ni dans le droit européen ni dans l'OCE. L'étendue des missions attribuées à BRUGEL ne s'inscrit pas dans la lignée des articles 39, 64/1, §2, al.3 de l'OCE.
	4.6.2. Mettre en place de nouveaux indicateurs permettant de produire une analyse plus fine des usages du Fonds social à la fois au niveau quantitatif et qualitatif	BRUGEL	Par ailleurs, l'arrêté du Gouvernement indique que : « <i>Le rôle attendu de Brugel au regard des mesures sociales doit se limiter au contrôle du subside de VIVAQUA lié à l'octroi de l'intervention sociale et au <u>contrôle du bon usage du Fonds social de l'eau</u>, que sur ce deuxième aspect des précisions d'ordre légal et réglementaire seront apportées, mais pour le surplus, il n'est pas attendu de suivi qualitatif de la part de Brugel</i> ».
	4.6.3. Produire un rapport faisant état de l'adéquation du Fonds social de l'eau en regard des missions et des moyens des CPAS, ainsi que de l'objectif visé par l'ordonnance-cadre eau (et spécifié dans l'arrêté du Gouvernement de 2008)	BRUGEL, sur base des infos. des CPAS et de Vivaqua	BRUGEL est en l'attente des « <i>précisions d'ordre légal et réglementaire</i> » en ce qui concerne le bon usage du Fonds social de l'eau. Cependant, les précisions doivent s'inscrire dans le cadre de l'article 64/1 qui liste les compétences exclusives de BRUGEL, et doivent se limiter à des « <i>modalités d'exercice de ces missions</i> » [article 64/1, §2, al.3]. Si des précisions d'ordre réglementaire sont prises, elles doivent donc être limitées à des modalités relatives à l'envoi d'un avis au Gouvernement sur le bon usage du fond social, tel l'avis rédigé par BRUGEL dans le cadre de l'intervention sociale.
	4.6.4. : Définir et mettre en place les nouvelles modalités de fonctionnement afin d'en améliorer l'accès (amoindrir le non-recours), la flexibilité (élargir le droit de tirage) et la répartition des usages	BRUGEL	Enfin, si l'OCE devait attribuer à BRUGEL des missions similaires aux actions 4.6.1., 4.6.2. et 4.6.3., elles doivent être assorties de moyens financiers suffisants pour réaliser celles-ci.

5. Conclusions

Dans l'accomplissement de ses missions, BRUGEL doit respecter le cadre juridique européen et les dispositions contenues dans l'OCE, et ce dans le respect de son indépendance vis-à-vis des acteurs et du Gouvernement.

Dès lors, BRUGEL ne peut être tenue à des mesures ou à des actions contenues dans le PGE qui ne sont pas dans la lignée du droit européen et/ou des normes supérieures au PGE (telles que l'OCE). Le Gouvernement, quant à lui, détient un pouvoir strictement limité à préciser les modalités d'exercice des missions de BRUGEL et à solliciter de la part de BRUGEL la réalisation de recherches et d'études dans le cadre de sa compétence de contrôle du prix de l'eau. Enfin, dès lors que les missions de BRUGEL établies par l'article 64/I de l'OCE sont des compétences exclusives qui doivent s'exécuter d'une manière indépendante, il conviendra d'interpréter le concept de pilote et le lien BE-BRUGEL dans la mise en œuvre des mesures de PGE.

Ainsi :

- Pour la mesure 4.1., si une tarification différenciée vis-à-vis des entreprises qui diminuent la charge polluante devait être instaurée, celle-ci ne pourrait l'être que sur base des modalités reprises dans la méthodologie tarifaire et l'OCE. Les résultats des études menées par BE, en application du PGE, ne pourront s'imposer à BRUGEL ;
- Pour la mesure 4.3., si le Gouvernement dispose de la compétence d'identification des coûts environnementaux et de la ressources, ainsi que de leur quantification, notamment au travers des plans pluriannuels d'investissements, bien que ceux-ci ne visent pas directement cette finalité, l'opportunité et les modalités de l'inclusion de ceux-ci dans la tarification reste de la compétence exclusive de BRUGEL ;
- Pour la mesure 4.4., alors que l'action 4.4.1. est déjà respectée par BRUGEL sur base du droit européen et de l'OCE, BRUGEL n'a aucune compétence légale pour assurer un suivi des actions 4.4.2. et 4.4.4. ;
- Pour la mesure 4.6., en l'attente de précisions légales ou réglementaires, qui devraient en tous les cas être limitées à la sollicitation d'un avis sur le bon usage du Fonds social de l'eau, en dehors de tout aspect qualitatif, BRUGEL n'exécutera pas celle-ci.

Bien que le présent avis ait été pris d'initiative par BRUGEL par rapport au contenu du PGE 2022-2027, les principes juridiques directeurs énoncés au point 4.2. doivent s'appliquer pour les futurs PGE, notamment celui en cours d'élaboration, et de manière globale, pour toute mesure qui serait sollicitée par le Gouvernement vis-à-vis de BRUGEL. Par ailleurs, BRUGEL pense qu'elle ne doit pas être désignée dans le futur PGE comme pilote ou co-pilote d'une action ou d'une mesure et ce afin de préserver le cadre légal clair tracé par l'OCE.

* *

*