

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

AVIS d'initiative (BRUGEL-AVIS-20251007-406)

relatif à l'amélioration de la régulation du secteur de l'EAU
par la modification de l'Ordonnance établissant un cadre
pour la gestion de l'eau et de celle réglementant la
fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau

Etabli sur base de l'Ordonnance Cadre Eau (2006)

07/10/2025

Table des matières

1	Résumé exécutif	3
2	Base légale.....	6
3	Introduction.....	7
4	Constats sur le secteur de l'Eau en RBC	8
4.1	Financement des investissements dans le secteur de l'eau	8
4.1.1	Le besoin en investissement	8
4.1.2	Le financement des investissements par les tarifs de l'eau.....	9
4.1.3	Le financement par subsides.....	9
4.2	Contrôle des investissements et de la qualité de service	10
4.2.1	Les plans d'investissement et le rapport de la qualité de service.....	10
4.2.2	Les conditions générales de VIVAQUA.....	10
4.2.3	Le pouvoir de sanction de BRUGEL.....	11
4.3	Gouvernance du secteur de l'eau	11
4.3.1	Le contrôle du Gouvernement régional.....	11
4.3.2	Le contrôle des communes	11
4.3.3	Le plan de gestion de l'eau.....	12
5	Améliorations souhaitées du fonctionnement du secteur	13
5.1	Garantir le financement des opérateurs de l'eau.....	13
5.1.1	Le refinancement de Vivaqua	13
5.1.2	La révision du financement par la Région.....	13
5.2	Améliorer le contrôle des investissements et de la qualité de service par la régulation	14
5.2.1	Un processus de validation des plans d'investissement à revoir	14
5.2.2	La qualité de service au centre de la régulation économique	15
5.3	Revoir la Gouvernance du secteur et du rôle du PGE.....	16
6	Propositions d'évolution des articles de l'OCE et de l'Ordonnance 94	17
6.1	Financement des opérateurs.....	17
6.1.1	Des tarifs intégrant une rémunération des investissements historiques.....	17
6.1.2	Des financements de la Région consolidés	18
6.1.3	Un refinancement de VIVAQUA par les communes.....	20
6.2	Renforcement de la régulation des investissements et de la qualité de service	21
6.2.1	Le processus de validation des plans d'investissement	21
6.2.2	Le rapport de qualité de service.....	22
6.2.3	La validation des Conditions Générales de VIVAQUA.....	22
6.2.4	Le pouvoir de sanction de BRUGEL	23
6.2.5	Des compétences de contrôle et d'enquête adaptés.....	23
6.2.6	L'extension de la compétence du Service des litiges.....	24
6.3	Contrôle des opérateurs par le Gouvernement.....	24
6.3.1	Un plan stratégique long-terme.....	24
6.3.2	Le contrat de Gestion d'HYDRIA.....	24
6.3.3	Un représentant permanent du Gouvernement auprès de VIVAQUA.....	25
6.3.4	La montée dans l'actionnariat de VIVAQUA par la Région	26
6.3.5	Un contrat de gestion entre le Gouvernement et VIVAQUA.....	26
7	Conclusions.....	27
8	Annexe : Procédure de refonte du pouvoir de sanction sur base de l'expérience dans le secteur de l'énergie.....	28

I Résumé exécutif

BRUGEL émet cet avis d'initiative afin d'informer le Gouvernement et le Parlement bruxellois des améliorations nécessaires dans le secteur de l'eau et des pistes de solutions régulatrices et de gouvernance qu'il conviendrait, selon elle, de mettre en œuvre à court-terme. Ces améliorations peuvent principalement s'opérer par la modification de l'Ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau (ci-après « OCE ») et de l'Ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise, (ci-après « ordonnance 94 »). L'avis s'inscrit dans le contexte de la révision des méthodologies tarifaires applicables à partir de 2027, et vise à renforcer l'efficacité, la transparence et la durabilité du secteur tout en assurant un meilleur alignement avec les objectifs stratégiques régionaux.

Cet avis est structuré selon **trois grandes parties : les constats, les améliorations souhaitées et les propositions de modifications**. Ces dernières sont complémentaires et visent à trouver un équilibre dans la responsabilisation de toutes les parties concernées (opérateurs de l'eau, BE, Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, les communes et BRUGEL) pour améliorer le secteur, en particulier en matière de financement des opérateurs, de régulation des investissements et de la qualité de service ainsi que de gouvernance du secteur.

Financement : vers un modèle pérenne et équilibré

Le secteur de l'eau en Région de Bruxelles-Capitale (ci-après « RBC ») fait face à des besoins d'investissements massifs, estimés à plusieurs milliards d'euros à un horizon moyen terme, pour rénover des infrastructures vieillissantes et répondre aux défis climatiques et environnementaux. Or, le financement actuel est insuffisant et déséquilibré, reposant principalement sur les tarifs et des subsides ponctuels. L'endettement de VIVAQUA atteint ses limites, mettant en péril ses capacités d'investissement et exposant la Région, garante de ses emprunts, à des risques financiers importants. La « *marge de financement consentie* » prévue dans la prochaine méthodologie tarifaire, bien que nécessaire, est un mécanisme temporaire et est à elle seule insuffisante pour garantir un financement durable des opérateurs. BRUGEL appelle donc à une contribution équilibrée entre les usagers (via les tarifs), les communes (actionnaires de VIVAQUA) et la Région, chacune des parties ayant un intérêt direct à la stabilité du secteur.

Voici les propositions principales de modification de l'OCE ayant trait en premier lieu au financement du secteur :

- L'interdiction de **rémunération des investissements historiques** (avant 2022) prive VIVAQUA de plusieurs dizaines de millions d'euros par an, aggravant sa situation financière. BRUGEL demande de supprimer cette interdiction et d'adapter les tarifs en conséquence.
- BRUGEL propose de **clarifier et systématiser le rôle de la Région à travers des dotations ou subsides récurrents**, pour soit compléter les besoins en fond propre des opérateurs, soit financer des investissements, soit couvrir les impacts de l'interdiction de coupure et les coûts de certaines activités (dites d'intérêt général). Ces différents financements seraient octroyés moyennant des moyens de contrôle adaptés et ainsi mieux intégrés dans les futures méthodologies tarifaires.
- Enfin, BRUGEL appelle à ce que les communes prennent leur responsabilité en tant qu'actionnaires de VIVAQUA en **refinçant** cette dernière (dans la mesure de leurs moyens) et en **facilitant la mise en œuvre des chantiers d'investissement**.

Régulation : plus de contrôle et d'efficience

VIVAQUA a fixé ses ambitions de rénovation du réseau d'assainissement à 0.80% par an et ne rénove dans les faits que 0,69 %. Ceci accroît le risque d'effondrements de voirie et reporte la charge financière sur les générations futures. Certains projets stratégiques d'HYDRIA (bassins d'orage) ont par ailleurs été reportés. BRUGEL dresse dès lors le constat que les opérateurs limitent leurs ambitions d'investissement pour éviter des hausses tarifaires, ce qui compromet la durabilité du réseau, et que la non-réalisation des investissements planifiés n'est pas suffisamment encadrée. Dès lors BRUGEL plaide pour une régulation plus efficace, capable de garantir la réalisation effective des investissements nécessaires.

Par ailleurs, il est important de faire évoluer la régulation des moyens des opérateurs à une régulation sur des objectifs de qualité de service de façon à responsabiliser l'opérateur dans le choix à opérer entre les investissements ou les activités opérationnelles à développer. Ceci mènera à une recherche d'efficience par l'opérateur à condition que BRUGEL soit en capacité d'inciter à une telle efficience et à l'amélioration continue de la qualité de service. Des synergies avec les activités du gestionnaire des réseaux de gaz et électricité doivent être recherchées.

Les propositions suivantes sont émises pour répondre au besoin de faire évoluer la régulation du secteur sur le contrôle des investissements et de la qualité des services rendus aux usagers :

- BRUGEL demande de pouvoir valider (ou à tout le moins rendre un avis complet) sur les PPIs (**plans pluriannuels d'investissement**), comme cela se fait dans d'autres secteurs régulés (énergie) et dans d'autres pays européens. La procédure de validation des PPIs serait aussi revue pour tendre vers plus de transparence du secteur.
- BRUGEL souhaite fixer les modalités de rapportage et l'émission d'un avis public annuel sur la **qualité des services** rendus aux usagers de l'eau par les opérateurs.
- BRUGEL souhaite une mission de **validation des conditions générales** de VIVAQUA renforcée pour qu'elle puisse imposer des modifications en cas de dysfonctionnement ou de non-conformité constatés.
- BRUGEL demande que le **pouvoir de sanction de BRUGEL** ne soit plus restreint au contrôle tarifaire mais élargi à l'ensemble de ses missions, y compris sur le non-respect des conditions générales et de l'Ordonnance 94.
- BRUGEL souhaite que **son pouvoir d'enquête, de contrôle et de surveillance soit adapté** aux éventuelles nouvelles compétences attribuées.
- BRUGEL propose **d'étendre la compétence du Service des litiges** aux plaintes liées au non-respect de l'Ordonnance 94.

Gouvernance : clarifier les responsabilités et renforcer la coordination

Enfin, BRUGEL propose plusieurs pistes pour renforcer l'alignement de toutes les parties concernées sur les objectifs stratégiques long-terme, principalement par un contrôle plus direct du Gouvernement.

- BRUGEL propose que le Gouvernement fixe des objectifs stratégiques à long terme, via un “**master-plan résilience**” à 25-30 ans, en concertation avec les acteurs du secteur de l’eau et de l’aménagement du territoire.
- BRUGEL considère que le **Plan de Gestion de l’Eau (PGE)** doit être centré sur les objectifs européens, tandis que la régulation économique (via BRUGEL) doit pouvoir donner les moyens aux opérateurs ainsi que d’inciter ceux-ci à atteindre ces objectifs.
- BRUGEL propose qu’un **contrat de gestion soit établi entre la Région et VIVAQUA**, sur le modèle d’HYDRIA, permettant le contrôle des engagements de l’intercommunale dans l’atteinte des objectifs régionaux. La procédure d’établissement et de suivi du contrat de gestion d’HYDRIA devrait aussi néanmoins être revue.
- BRUGEL propose la **désignation d’un représentant permanent du Gouvernement au sein de VIVAQUA** renforcerait le suivi des engagements sans recourir à des mécanismes coercitifs.
- BRUGEL constate que **la montée de la Région dans l’actionnariat de VIVAQUA est juridiquement possible et renforcerait son pouvoir de contrôle.**

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 64/I, que :

« § 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. »

Le présent avis s'inscrit dans cette obligation.

3 Introduction

BRUGEL émet cet avis d'initiative de façon à informer le Gouvernement et le Parlement des pistes indispensables d'amélioration relatives au contrôle des investissements dans le secteur de l'Eau en Région de Bruxelles-Capitale (RBC) mais aussi des limitations structurelles au financement des opérateurs pour réaliser ces investissements ainsi que leurs missions de service public. BRUGEL soulève donc ici des pistes de solutions régulatrices et de gouvernance qu'il conviendrait, selon elle, de mettre en œuvre à court-terme, principalement par la modification de l'Ordonnance établissant un cadre pour la politique de l'eau du 20 octobre 2006 (ci-après dénommée « OCE ») et de l'Ordonnance réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise du 8 septembre 1994 (ci-après dénommée « Ordonnance 94 »). Ces pistes de modifications visent principalement à élargir et rendre plus efficace les missions régulatrices dans le secteur en cohérence avec les lignes directrices politiques et le contrôle du Gouvernement sur le secteur. Dans cet avis, BRUGEL soutient qu'un cadre réglementaire plus évolué est nécessaire afin de réaliser des gains d'efficacité importants tout en améliorant la qualité des services rendus par les opérateurs.

La période de publication de cet avis correspond à la mise en concertation et consultation des nouvelles méthodologies tarifaires EAU qui seront d'application à partir de 2027. Ces nouvelles méthodologies répondent pour partie aux besoins du secteur. Notamment, BRUGEL, via un mécanisme de "*marge de financement consentie*" amélioré, garantit à VIVAQUA de disposer d'un financement par les tarifs des investissements tout en limitant le recours à l'emprunt. Cependant, ce mécanisme est temporaire et d'autres mesures complémentaires présentées dans cet avis devront être mises en place pour atteindre une situation financière pérenne. Même si ces propositions de mesures visent à répondre pour partie à l'urgence de stabilisation de la situation financière précaire des opérateurs, elles ont néanmoins été réfléchies sur une vision réglementaire long-terme.

Des modifications d'ordonnances supplémentaires pourraient être nécessaires en ce qui concerne d'autres aspects du secteur de l'eau à améliorer. BRUGEL continuera le dialogue avec toutes les institutions du secteur et continuera de contribuer aux travaux de modifications de l'OCE entamés par Bruxelles Environnement (BE) en 2023. Par ailleurs, même si cet avis ne représente que celui de BRUGEL, les propositions de modification ont été discutées avec BE avant la publication de l'avis de façon à faire émerger une vision partagée de la nécessaire évolution du secteur.

4 Constats sur le secteur de l'Eau en RBC

Dans ce chapitre, BRUGEL décrit le fonctionnement actuel du secteur en ce qui concerne le besoin en investissements dans les réseaux, leur réalisation et leur financement. L'objectif de ce chapitre est de clarifier les éléments qui permettent de pointer d'une part les améliorations requises selon BRUGEL dans le chapitre 5, et d'autre part les propositions de modification de l'OCE et de l'Ordonnance 94 reprises au chapitre 6.

4.1 Financement des investissements dans le secteur de l'eau

4.1.1 Le besoin en investissement

VIVAQUA a hérité de réseaux d'assainissement et d'approvisionnement anciens, qui font l'objet d'un plan d'investissement visant à majoritairement assurer le maintien de ces réseaux historiques.

Le réseau d'égouttage en RBC était déjà qualifié par l'IBDE¹ en 2009 comme « *en mauvais, voire très mauvais état sur un tiers du réseau* »². Depuis, VIVAQUA a réalisé une étude approfondie de l'état dudit réseau d'égouttage, qui lui permet désormais de connaître précisément le degré de dégradation sur 96% de son étendue. Cette étude a notamment confirmé que 225 km de tronçons sont à rénover d'urgence car sujets à un risque élevé d'effondrement. VIVAQUA a dès lors élaboré un plan d'investissements pour ces tronçons à haut risque, à raison d'un renouvellement de 15 km par an sur un horizon de 15 ans pour un coût total attendu dépassant le milliard d'euros. Selon l'opérateur, cette ambition est notamment limitée par la difficulté de d'obtenir les permis communaux auprès de ses actionnaires et de mettre en œuvre les chantiers de rénovations.

Le réseau d'adduction, lui, commence également à accuser un certain âge et VIVAQUA commence à programmer en conséquence des investissements à court et moyen terme se chiffrant à plusieurs dizaines de millions d'euros. Ce réseau est notamment essentiel afin de garantir la sécurité d'approvisionnement en eau potable en RBC.

En ce qui concerne HYDRIA, la société régionale a terminé il y a quelques années son plan d'extension du réseau de collecteur et de bassin-tampons, hormis deux potentiels bassins supplémentaires encore à concrétiser, pour un coût estimé dépassant la centaine de millions d'euros. D'autre part, HYDRIA se prépare à la mise à niveau de la STEP Nord par la reprise en gestion de la station à l'horizon 2027 ainsi qu'à l'évolution des normes européennes d'épuration et environnementales. Ces investissements dans les stations d'épuration sont estimés à plusieurs centaines de millions d'euros.

Enfin, BRUGEL a soulevé précédemment dans ses études et rapports le besoin d'adapter l'infrastructure d'approvisionnement et le réseau d'assainissement par suite des impacts probables des changements climatiques. Ces nouvelles réalités climatiques nécessitent des adaptations de l'infrastructure existante.

¹ Intercommunale Bruxellois de Distribution d'Eau, créée en 1989, renommée HYDROBRU en 2011 et absorbée par VIVAQUA en 2016

² <https://www.lalibre.be/regions/bruxelles/2009/10/13/libde-fete-ses-20-ans-dexis-tence-Sj4WZLSATZB4FPHTYMjPV767JA/>

En conclusion, les investissements prévus dans le secteur de l'eau en RBC visant à rénover l'infrastructure existante ainsi qu'à faire face aux défis de demain se chiffrent à plusieurs milliards d'euros sur une période relativement courte. Le financement actuel de ces enjeux est présenté au point suivant.

4.1.2 Le financement des investissements par les tarifs de l'eau

Les tarifs représentant la majeure partie du financement des investissements, l'ambition de ceux-ci se reflète sur le niveau des tarifs et vice-versa. Les périodes de tarifs « gelés », telles que la période 2000-2009 (augmentation de 4% du tarif sur cette période, contre une inflation de +20%) ou la période 2015-2019 (aucune augmentation de tarif) montrent dès lors des niveaux d'investissement relativement bas. Entre ces deux périodes, HYDROBRU (ex-IBDE) a décidé de réaliser un programme ambitieux de rénovation du réseau vétuste d'égouttage dont elle avait hérité, moyennant un accroissement rapide de son endettement (notamment auprès de la BEI) et une augmentation de ses tarifs.

BRUGEL est investie depuis 2018 de la mission de fixation des tarifs de l'eau, et a approuvé plusieurs augmentations tarifaires à partir de 2020. En particulier, au travers de la méthodologie tarifaire 2022-2026, les tarifs de l'eau financent les investissements essentiellement au travers de trois composantes : les amortissements des investissements passés, la rémunération de ceux-ci (au travers d'une « marge équitable »), et la couverture de la charge de la dette. **Toutefois, l'OCE interdit la rémunération des investissements réalisés par VIVAQUA avant 2022, ce qui prive l'opérateur de plusieurs dizaines de millions d'euros annuels de financement. Ce delta doit dès lors nécessairement être pallié par de l'endettement ou des subsides.**

Afin de réduire l'ampleur de l'endettement, la méthodologie tarifaire actuelle (2022-2026) autorise l'opérateur à disposer d'une « *marge de financement consentie* » (MFC). Ce dispositif réglementaire temporaire autorise l'opérateur à compléter le financement des investissements à hauteur du montant nécessaire via les tarifs. **Cela, combiné à un modèle réglementaire Cost+ qui permet à l'opérateur de recouvrer l'entièreté de ses coûts, devait permettre à VIVAQUA de réaliser des plans d'investissements ambitieux. En pratique, BRUGEL constate que les montants planifiés d'investissements en euros constants diminuent au fil des années, et que les montants d'investissements effectivement réalisés sont inférieurs aux montants planifiés en euros constants depuis 2022.**

Ce constat peut en partie être expliqué par un sous-dimensionnement de la MFC par VIVAQUA. **Une autre condition pour obtenir un financement pérenne des investissements est l'accès par VIVAQUA à l'endettement.** Or, la dette de VIVAQUA ayant augmenté plus rapidement que ses capacités d'emprunt, les ratios financiers contractuellement prévus par la BEI sont mis régulièrement sous pression. Dans ce contexte, VIVAQUA a demandé par deux fois à la Région un subside exceptionnel depuis 2023.

4.1.3 Le financement par subsides

Le Gouvernement contribue régulièrement au financement des opérateurs par des subsides récurrents, dans le cas d'HYDRIA, ou ponctuels pour VIVAQUA comme un financement de secours pour éviter d'être en défaut par rapport aux ratios financiers de la Banque Européenne d'Investissement (BEI). **La Région a un intérêt direct pour éviter une telle situation, vu qu'elle est garante de plusieurs prêts contractés par VIVAQUA auprès de la BEI et pourrait donc être dans l'obligation de verser à l'organisme prêteur un montant de plusieurs centaines de millions d'euros en cas de défaut de VIVAQUA.**

Les subsides octroyés par la Région sont souvent motivés par le financement des investissements sans pour autant qu'il y ait de contrôle sur la réalisation de ceux-ci. Pourtant, le code des finances publiques de la Région de Bruxelles-Capitale³ est d'application et permet un contrôle par le biais de l'établissement des conditions d'octroi du subside ainsi que du contrôle de l'emploi des fonds attribués.

4.2 Contrôle des investissements et de la qualité de service

4.2.1 Les plans d'investissement et le rapport de la qualité de service

En vertu de l'article 39/5 de l'OCE, le Gouvernement établit les modalités de rapportage des Plans Pluriannuels d'Investissement (PPI), et donc leur forme et leur contenu (au-delà du contenu minimum décrit dans ledit article). Les opérateurs de l'eau remettent leur projet de PPI à BE pour le 30 septembre de l'année précédant la période dudit plan. Bruxelles Environnement (BE) a alors 4 mois pour analyser les projets de PPI et remettre un avis au Gouvernement (et à BRUGEL). Le Gouvernement dispose quant à lui de 2 mois pour valider ou non les PPIs. A défaut de décision avant le 31 mars les PPIs sont dès lors réputés approuvés. **Compte-tenu des délais, et sans autre ligne directrice prévue dans l'OCE, le rôle de BRUGEL est donc uniquement d'être informée de l'avis de BE sur le PPI.**

Le même article décrit aussi, en son paragraphe 6, la remise à BE par les opérateurs d'un rapport décrivant la qualité des services rendus aux usagers de l'eau pour le 31 mars de chaque année. Il n'est pas précisé ce que doit faire BE de ce rapport. Les modalités de cette obligation sont fixées par BE elle-même.

Dans sa version actuelle, l'article 39/5 est largement inspiré des procédures relatives au contrôle des plans d'investissement et du rapport qualité de service qui étaient d'application avant 2022 pour le secteur de l'énergie à la différence notable que, pour l'énergie, BRUGEL est l'acteur principal de ces missions de contrôle des investissements et de la qualité de service.

4.2.2 Les conditions générales de VIVAQUA

Les conditions générales de VIVAQUA ont une portée très importante car elles fixent les ambitions de qualité des services rendus à l'utilisateur et les obligations de l'opérateur. La mission d'approbation des conditions générales ne figure pas de manière explicite à l'article 64/1 de l'OCE qui établit les missions de BRUGEL dans le secteur de l'eau. Cependant l'article 3 de l'Ordonnance 94 établit la procédure d'adoption des conditions générales de VIVAQUA, et confère un certain rôle dans l'adoption des conditions générales à BRUGEL. Les travaux parlementaires relatifs à cette disposition paraissent un peu confus : mentionnant tantôt un rôle d'avis, tantôt un rôle d'approbation⁴. En effet, **BRUGEL dispose d'un pouvoir d'approbation de la proposition des conditions générales introduites par**

³ Ordonnance du 4 avril 2024 portant le Code des finances publiques de la Région de Bruxelles-Capitale

⁴ "Pour que l'organe indépendant de contrôle du prix de l'eau puisse pleinement jouer son rôle, il est prévu une modification de l'article 3 de l'ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise afin que Brugel puisse rendre un avis préalable sur les conditions générales que l'opérateur en charge de la fourniture d'eau potable applique pour les services qu'il dispense avant qu'elle ne les approuve et qu'elles entrent en vigueur. C'est le cas pour toutes nouvelles conditions ou conditions qui viendraient à être modifiées. À l'instar de ce qui existe dans le secteur de l'électricité et du gaz pour les règlements techniques (et ce, conformément aux directives européennes 2009/72/CE et 2009/73/CE), Brugel approuverait donc des conditions pour la fourniture d'eau potable qui, à l'heure actuelle, sont déterminées de façon unilatérale. » (exposé des motifs, page 17)"

VIVAQUA, mais ne dispose pas du pouvoir de contraindre cette dernière d'y apporter des modifications en cas de constat de dysfonctionnements.

4.2.3 Le pouvoir de sanction de BRUGEL

BRUGEL dispose du pouvoir d'infliger des amendes administratives, prévues par l'article 65, §3⁵, de l'OCE, mais son étendue est limitée à ce qui relève de la compétence de contrôle du prix de l'eau, **ce qui exclut par exemple une sanction pour non-respect des conditions générales.**

4.3 Gouvernance du secteur de l'eau

4.3.1 Le contrôle du Gouvernement régional

Le contrôle du Gouvernement sur HYDRIA s'opère, premièrement, par le contrat de gestion avec la Région. Ce contrat fait l'objet d'une évaluation intermédiaire après 2 années, peut être revu à son terme, et peut être adapté, à la demande de chacune des parties, en cas de modification du Plan de Gestion de l'Eau (PGE) ou du programme de mesures de ce plan.⁶ Le contrat de gestion prévoit lui-même des modalités de suivi et de contrôle, d'évaluation et de révision du contrat, qui reprennent en partie ce que prévoit l'ordonnance. Il prévoit notamment des clauses de rendez-vous, et des sanctions en cas de défaillance grave ou de défaut répété d'exécution de ses obligations, tant dans le chef d'HYDRIA que dans celui de la Région.

Deuxièmement, le Gouvernement dispose aussi de commissaires au sein d'HYDRIA qui veillent au respect du contrat de gestion, au respect de l'ordonnance et de l'intérêt général.⁷ Il en ressort donc que le contrôle du Gouvernement sur la société publique est important et celui-ci peut directement veiller à ce qu'HYDRIA réalise ses missions de service public et les investissements repris dans le PGE (voir point 4.3.3).

VIVAQUA est responsable d'approvisionner et distribuer l'eau potable pour l'ensemble de la RBC et doit gérer la grande majorité du réseau d'assainissement. **Cependant, l'OCE ne prévoit pas de contrôle direct du Gouvernement sur l'intercommunale.** Le contrôle s'opère de façon « externe » par le biais de la tutelle qu'exerce la Région de Bruxelles Capitale⁸. Cette tutelle s'exerce conformément aux articles 79 et suivants de l'ordonnance du 5 juillet 2018 relative aux modes spécifiques de gestion communale et à la coopération intercommunale.

4.3.2 Le contrôle des communes

En tant qu'actionnaires de VIVAQUA, les communes sont aux premières loges pour contrôler l'action de VIVAQUA. A cet égard, BRUGEL constate qu'au vu des dispositions qui règlent la

⁵ « Dans le cadre de sa compétence de contrôle du prix de l'eau, Brugel peut enjoindre à tout opérateur de l'eau de se conformer aux décisions qu'elle prend et aux dispositions de la présente ordonnance ou de ses arrêtés d'exécution dans le délai qu'elle détermine (...) »

⁶ Art 25 OCE

⁷ Art 29 OCE

⁸ Art 2, §1, de l'accord de coopération du 13 février 2014 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux intercommunales interrégionales : « la Région bruxelloise exercera la tutelle sur l'intercommunale dont la dénomination actuelle est Vivaqua (numéro d'entreprise BE 0202.962.701) et ce, quelle que soit sa dénomination à l'avenir »

gestion des eaux pluviales dans le domaine public⁹, ainsi que celle qui concerne la propriété des réseaux¹⁰, **les communes et leurs mandataires seraient susceptibles de voir leur responsabilité extracontractuelle, tant civile que pénale, engagée en cas d'effondrement de voirie¹¹.**

4.3.3 Le plan de gestion de l'eau

Le PGE est un plan stratégique régional institué par le droit Européen (et l'OCE) qui vise à déterminer, planifier et réaliser les actions nécessaires à l'amélioration de l'état écologique des masses d'eau en RBC, de la mitigation du risque d'inondation ainsi que pour le rapportage du coût-vérité. En outre, le Gouvernement peut décider d'y inscrire d'autres objectifs stratégiques subsidiaires et les mesures nécessaires pour les atteindre. Les plans ont une durée de 6 ans et une évaluation intermédiaire de la réalisation des actions doit être transmise à la Commission européenne avec une justification pour les éventuels manquements. **Si les mesures contenues dans le PGE ne sont pas réalisées et/ou si le bon état écologique n'est pas atteint (sans justifications), ce sera le Gouvernement qui sera tenu comme responsable.**

9 OCE, Art18, §2, 2° “ Conformément à l'objectif fixé à l'article 3, 6°, la gestion des eaux pluviales est réalisée dans le respect des principes suivants :

1° tout propriétaire qu'il soit privé ou public est responsable de la gestion des eaux pluviales sur sa parcelle ;

2° dans le domaine public, les dispositifs de gestion des eaux pluviales relèvent de la compétence du gestionnaire de cet espace public qu'il s'agisse d'une voirie, d'un parc, d'une place, d'un square,...

La gestion s'entend de l'aménagement et de l'entretien de son (ses) dispositif(s) de gestion des eaux pluviales.

¹⁰ Statuts VIVAQUA, art 12 : « Article 12 Responsabilité et propriété des actionnaires

1. Les actionnaires ne sont pas solidaires. Ils ne sont tenus des engagements de la Société que jusqu'à concurrence de leur apport.

2. Les communes actionnaires de la Région de Bruxelles-Capitale restent propriétaires de leur réseau, sauf dans les cas prévus à l'alinéa qui suit.

Elles apportent à la Société, à titre exclusif, l'usage des installations au sens large destinées au service de distribution et d'assainissement d'eau, ainsi que le droit d'assurer les services de la distribution et de l'assainissement. La Société est propriétaire de tous les biens, installations ou établissements qu'elle finance ou réalisés en son nom ou pour son compte et dont elle a fait supporter la charge par des tiers. »

11 A noter que la responsabilité pénale pourrait être engagée même en cas d'infraction non intentionnelle : l'élément moral serait établi par la présence d'une faute, concrètement par « le défaut de prévoyance ou de précaution ». Les coups et blessures involontaires et homicide involontaire constituent l'infraction “par imprudence” la plus classique.

5 Améliorations souhaitées du fonctionnement du secteur

5.1 Garantir le financement des opérateurs de l'eau

5.1.1 Le refinancement de VIVAQUA

VIVAQUA est confrontée à un double problème : d'une part, elle présente une structure financière fragile due principalement à un endettement très élevé hérité essentiellement de la période 2010-2014, et d'autre part une disposition atypique de l'OCE limite fortement le niveau de financement tarifaire disponible pour VIVAQUA freinant dès lors sa capacité d'investissements. En effet, **l'interdiction de rémunération des investissements historiques (avant 2022) constitue une singularité par rapport aux modèles de régulation des infrastructures énergie et eau dans l'UE, qui se révèle délétère en privant VIVAQUA d'un montant important de fonds propres, et constitue l'une des causes de la situation financière difficile dans laquelle VIVAQUA se trouve actuellement.**

La prochaine méthodologie tarifaire 2027-2031 présentera un mécanisme de MFC plus ambitieux qui permettra de limiter fortement le préfinancement des investissements. Ce mécanisme se veut toutefois temporaire, et ne peut à lui seul résoudre le double problème mentionné plus haut ; l'usager ne peut – et ne doit – à lui seul porter la charge du redressement financier de VIVAQUA. Ainsi, BRUGEL n'autorisera l'usager à contribuer à l'amélioration du ratio d'endettement que dans une certaine limite fixée à une diminution de 10% de celui-ci.

BRUGEL est convaincue que l'usager – via les tarifs – ne peut apporter qu'une partie de la solution, mais les autres parties prenantes du secteur doivent également contribuer à l'effort financier. Plusieurs solutions sont proposées par BRUGEL, notamment via une meilleure objectivation des aides financières octroyées par la Région (voir point 5.1.2). Toutefois, un financement efficace des investissements n'est pas une garantie de l'augmentation de l'ambition du plan d'investissements ni de l'effective réalisation de ceux-ci, et BRUGEL souhaite dès lors une amélioration du contrôle des opérateurs (voir point 5.2).

La situation bilancielle d'HYDRIA étant actuellement plus favorable, la société régionale ne nécessite pas l'activation d'une MFC pour la prochaine période régulatoire transitoire 2027-2028. Cependant, la récente restructuration d'HYDRIA (intégration dans la structure faîtière du Centre de Tri) et les investissements importants à consentir dans un futur proche, pour se conformer aux exigences européennes, pourraient amener HYDRIA à être rapidement confrontée à des besoins importants de financement. Cette réflexion sera menée dans la méthodologie suivante (post 2029), mais nécessitera également d'un effort collectif partagé entre usagers et Région.

5.1.2 La révision du financement par la Région

Il est de la prérogative du Gouvernement de financer une partie des activités des opérateurs et/ou des investissements. Ce financement peut prendre différentes formes avec différentes finalités : subsides exceptionnels ou récurrents, de fonctionnement ou d'investissements, ou encore une dotation annuelle.

Dans la méthodologie 2027-2031, BRUGEL intègre explicitement la possibilité pour la Région d'octroyer des aides financières pour renforcer les fonds propres (par exemple pour aider

VIVAQUA à respecter les ratios BEI) sans que ces aides ne viennent diminuer les tarifs. La Région peut choisir d'octroyer une dotation ou des subsides dans cette optique¹². Cependant, le mécanisme choisi doit offrir une grande prévisibilité de l'aide financière donnée à VIVAQUA. Cette prévisibilité n'est pas garantie à ce jour en RBC. La prévisibilité de l'aide financière est en effet importante pour les organismes prêteurs tels que la BEI. Par ailleurs l'objectivité et le contrôle du besoin de l'aide sont tout aussi des critères importants. À défaut, l'opérateur ne serait pas responsabilisé dans sa gestion de l'argent public et l'octroi de celui-ci manquerait de transparence. BRUGEL souhaite une amélioration en ce sens de la destination des aides financières, et propose au point 6.1.2 une série de périmètres qui mériteraient une aide financière dédiée, tout en prévoyant un contrôle de celle-ci.

Par ailleurs, l'OCE prévoit, en son article 64/1, §2, 4°, que BRUGEL puisse être consultée pour éclairer le Gouvernement sur l'adéquation d'un subside mais cet avis de BRUGEL n'est pas systématiquement demandé. Pourtant BRUGEL pourrait contribuer à clarifier la destination des subsides (financement des investissements ou de certains frais de fonctionnement) ainsi que l'adéquation de leur montant.

5.2 Améliorer le contrôle des investissements et de la qualité de service par la régulation

Les améliorations présentées ci-dessous s'inscrivent dans la volonté de BRUGEL de déployer une régulation du secteur efficace et mature qui permet l'incitation à l'investissement et à la qualité de service tout en maximisant les gains d'efficience à réaliser par les opérateurs. Les propositions de modification de l'OCE qui répondent à ces préoccupations seront développées plus loin (voir chapitre 6.2).

5.2.1 Un processus de validation des plans d'investissement

Dans le modèle réglementaire actuel, les opérateurs devraient être poussés, d'une part, à élever leur ambition d'investissement pour répondre aux besoins énumérés au point 4.1.1 et, d'autre part, à réaliser les investissements qu'ils ont planifiés. Pourtant, BRUGEL constate la situation inverse avec des opérateurs qui limitent les ambitions d'investissement et qui ne réalisent pas les investissements inscrits dans leur PPI¹³.

En ce qui concerne VIVAQUA, la nouvelle politique d'investissement dans le réseau d'assainissement définit une ambition de rénovation de 15km par an, ce qui correspond à près de la moitié du taux de renouvellement considéré pour la définition du tarif (1,5%)¹⁴. Par ailleurs, le taux réel de rénovation n'atteint que 0.69% en moyenne les 3 dernières années, alors qu'un état des lieux démontre depuis 2018 l'urgence de la rénovation des égouts.

En ce qui concerne HYDRIA, BRUGEL note le report successif de la réalisation de deux bassins d'orage, pourtant inscrits dans les investissements couverts par les tarifs. HYDRIA devra faire face à des défis court-terme (reprise de la STEP Nord) et moyen-terme (application des nouvelles directives européennes d'assainissement) qui impliqueront des montants importants d'investissement.

¹² comme ce fut le cas par deux fois depuis 2023 avec un octroi d'un subside exceptionnel pour respect des ratios BEI

¹³ Ces constats sont issus des avis annuels successifs de BE sur les PPIs (non-publiés)

¹⁴ Ce taux est calculé sur base des durées d'amortissement introduites dans la proposition tarifaire de VIVAQUA

BRUGEL en conclut que les opérateurs visent à limiter leurs ambitions pour éviter une augmentation tarifaire à court terme et que l'absence d'un cadre réglementaire évolué limite fortement la capacité de contrôle du secteur tant sur l'ambition que sur la réalisation des investissements.

BRUGEL soulève donc dans cet avis des améliorations urgentes à apporter dont notamment le fait de voir son rôle dans le secteur de l'eau élargi à la validation des plans d'investissements.

En effet, le seul rôle explicite de BRUGEL est de recevoir l'avis de BE sur le projet de PPI des opérateurs soumis au Gouvernement. Pourtant, dès lors que les projets de plans d'investissement impactent le prix de l'eau, BRUGEL devrait pouvoir analyser l'impact tarifaire des investissements (réalisés et planifiés) mais aussi analyser la pertinence des PPIs au regard de la situation financière des opérateurs.

BRUGEL, doit garantir que les tarifs couvrent les investissements prévus aux PPIs mais aussi qu'ils permettent les investissements nécessaires à long-terme et ainsi éviter de transférer des charges aux usagers futurs, dans le respect du principe de coût-vérité de l'eau et du principe de pollueur-payeur.

L'application de mécanismes incitatifs sur les investissements réalisés est un outil classique de la régulation mais BRUGEL ne peut aujourd'hui pas se prononcer sur les ambitions ou sur le besoin en investissement. Il est, de plus, tout aussi important de lier les ambitions d'investissement avec la réalisation des missions de service public des opérateurs et l'atteinte d'un bon niveau de qualité de service, notamment vis-à-vis des obligations inscrites dans les conditions générales de VIVAQUA. La procédure inscrite à l'article 39/5 de l'OCE limite donc fortement BRUGEL dans l'exécution de ses missions tarifaires et dans la régulation du secteur de l'eau en général. Cet article doit être revu en profondeur en confiant à BRUGEL un rôle central dans la validation des plans d'investissements des opérateurs.

Le calendrier de la procédure de validation des PPI prévue à l'article 39/5 présente également des incohérences. Elle se termine au plus tard le 31 mars de la première année couverte par le PPI ce qui implique que la première année couverte par le PPI est déjà entamée lorsque celui-ci est approuvé ou rejeté, ce qui ne permet pas à l'opérateur d'ajuster ses investissements. Un second problème est qu'à défaut de PPI approuvé sur plusieurs années (ou par suite de PPIs incomplets), il est possible d'arriver dans un vide juridique où les investissements des opérateurs ne seraient plus réalisés sur base d'un plan validé par le Gouvernement. Enfin, les PPIs approuvés ne sont pas rendus public (ni l'avis de BE) ce qui limite la transparence vis-à-vis de l'utilisateur qui paye, à travers sa facture, aussi pour la réalisation des investissements.

5.2.2 La qualité de service au centre de la régulation économique

BRUGEL n'est pas sollicitée pour contrôler les performances de qualité de service des opérateurs alors que l'article 39/2, 17°, de l'OCE, spécifie que « *les tarifs visent à offrir un juste équilibre entre la qualité des services prestés et les prix supportés par les usagers (...)* ». Pourtant, **il est important de faire évoluer la régulation des moyens des opérateurs à une régulation sur objectifs de façon à responsabiliser l'opérateur dans le choix à opérer entre les investissements ou les activités opérationnelles à développer.** Ceci mènera à une recherche d'efficacité par l'opérateur, tout en améliorant la qualité de service, à condition que BRUGEL soit en capacité d'inciter à une telle efficacité.

Par ailleurs, un régulateur multi-secteur renforcé sera à même d'inciter les opérateurs de l'eau à trouver des synergies avec le gestionnaire du réseau de distribution d'électricité et gaz,

notamment en ce qui concerne le comptage des consommations et/ou l'installation de compteurs intelligents eau couplés à ceux de l'électricité.

Enfin, le pouvoir de **contrôle de VIVAQUA octroyé à ce stade par le législateur à BRUGEL ne semble pas être complet** :

- En cas de constat de dysfonctionnement dans les conditions générales de VIVAQUA, BRUGEL n'a pas le pouvoir de contraindre l'opérateur à apporter des modifications.
- Le périmètre du pouvoir de sanction de BRUGEL est fort limité :
 - Ainsi, BRUGEL ne peut sanctionner VIVAQUA en cas de constat de violation structurelle des conditions générales par cette dernière. A titre d'exemple, BRUGEL a constaté que certaines procédures¹⁵ consacrées dans les conditions générales ne sont pas mises en œuvre en pratique par l'opérateur. Face à ce constat, le régulateur ne dispose d'aucun outil adéquat pour inciter l'opérateur à y remédier. Cette situation s'est présentée également lorsque VIVAQUA était dans l'impossibilité de facturer les usagers à la suite de la mise en place d'un nouveau SAP. BRUGEL était dans l'incapacité de prendre des mesures structurelles afin d'inciter l'opérateur à accélérer le traitement des dysfonctionnements qui ne s'inscrivaient en parfaite contradiction avec les dispositions des conditions générales.
 - Le constat est identique pour ce qui concerne l'Ordonnance 94. Cette ordonnance constituant le fondement légal des conditions générales et disposant des règles très précises concernant l'utilisateur, le régulateur devrait en principe sanctionner son non-respect.
- Le pouvoir de surveillance, de contrôle et d'enquête est actuellement limité au « *cadre de sa compétence dans le contrôle du prix de l'eau* ».

Les missions de BRUGEL ayant trait à la qualité des services rendus aux usagers de l'eau, méritent donc d'être clarifiées, consolidées et/ou étendues de sorte qu'une régulation plus évoluée puisse s'opérer en RBC (cf. chapitre 6.2).

5.3 Revoir la Gouvernance du secteur et du rôle du PGE

La vérification de l'adéquation entre les PPIs des opérateurs et le PGE est importante pour s'assurer que les moyens (investissements) contribuent à la réalisation des objectifs régionaux validés par le Gouvernement. Malheureusement le PGE s'applique de 6 ans en 6 ans, ce qui est limitant d'une part pour que les opérateurs puissent développer une politique d'asset management cohérente et d'autre part pour appréhender des enjeux long-terme tels que les changements climatiques, la résilience des réseaux, ou encore l'évolution des besoins en approvisionnement. Dès lors, BRUGEL considère que cette approche limite l'espace laissé à la régulation économique du secteur pour faire en sorte que les objectifs stratégiques régionaux soient atteints via l'incitation tarifaire et le contrôle financier des opérateurs.

En revanche, il est important que le Gouvernement établisse des objectifs ambitieux à moyen et long terme et qu'il contrôle les pratiques des opérateurs en vue d'atteindre ces objectifs. BRUGEL considère donc qu'il est primordial que le Gouvernement établisse de tels plans stratégiques et bénéficie de moyens de contrôle direct sur les opérateurs.

¹⁵ Par exemple, la procédure de placement du compteur, certaines règles de facturation, etc...

6 Propositions d'évolution des dispositions de l'OCE et de l'Ordonnance 94

BRUGEL propose dans ce chapitre 6 des modifications de l'OCE et l'Ordonnance 94 visant à atteindre les trois objectifs principaux d'améliorations expliquées dans le chapitre 5 précédent, à savoir :

1. Garantir le financement des opérateurs pour réaliser les investissements et les missions de service public ;
2. Améliorer le contrôle des investissements et de la qualité des services rendus aux usagers par une régulation efficace du secteur de l'eau ;
3. Revoir la gouvernance du secteur pour que la Région puisse s'assurer de l'alignement des opérateurs avec les objectifs stratégiques régionaux.

Ces 3 objectifs constituent aussi les 3 grands paquets de propositions de modifications de l'OCE et de l'Ordonnance 94 qui sont détaillées ci-dessous.

6.1 Financement des opérateurs

Les propositions de modifications présentées dans cette section visent à assurer un financement pérenne et structurel aux opérateurs pour qu'ils puissent mener à bien leurs missions de service public ainsi que réaliser les investissements à la hauteur des besoins du secteur. Ce financement provient forcément d'une des trois sources suivantes : les usagers (via les tarifs), les communes (actionnaires de VIVAQUA) et la Région. Selon BRUGEL, ces trois sources doivent être mobilisées car il s'agit du moyen le plus efficace d'obtenir un refinancement équilibré du secteur. D'autre part, **tant les communes (en raison de leur responsabilité civile et pénale en cas d'effondrement de voiries) comme la Région (en tant que garante de VIVAQUA auprès de la BEI) ont un intérêt direct dans le bon financement de VIVAQUA.**

Les propositions de modifications suivantes ne sont donc pas des alternatives mais bien des mesures complémentaires.

6.1.1 Des tarifs intégrant une rémunération des investissements historiques

BRUGEL soutient qu'il faut permettre la rémunération des investissements réalisés par les opérateurs à travers une marge équitable adéquate, conformément aux pratiques réglementaires classiques dans le secteur de l'eau et de l'énergie en Europe.

Pour ce faire, **BRUGEL introduit comme proposition principale dans cet avis la suppression de l'interdiction de rémunération des investissements réalisés avant 2022¹⁶**. Dès lors BRUGEL propose de supprimer la mention « nouveau » dans l'article 39/2 de l'OCE.

¹⁶ Il est entendu que cette rémunération porterait sur une base d'investissements excluant toute éventuelle plus-value de réévaluation. BRUGEL porterait dès lors le même traitement aux investissements avant 2022 qu'à ceux effectués depuis 2022 (à savoir : la plus-value de réévaluation serait exclue du revenu autorisé, voir à ce propos la décision 181 de BRUGEL du 7 décembre 2021)

BRUGEL propose ci-dessous d'autres mesures qui compenseraient pour partie l'éventuelle augmentation tarifaire résultant d'une marge équitable adéquate.

Par ailleurs, si les tarifs devaient augmenter par suite de la combinaison de ces propositions, il conviendrait d'adapter le budget des mesures de protection sociale pour éviter de fortement impacter les usagers les plus précaires.

6.1.2 Des financements de la Région consolidés

6.1.2.1 Les factures impayées

Le pouvoir législateur a prévu dans l'OCE l'interdiction de coupure et de la diminution de débit pour tout usager domestique. Cette mesure fait partie de la politique sociale du Gouvernement et vise à protéger les usagers en situation de précarité hydrique, qui éprouvent des difficultés à payer leurs factures dans les délais.

Une telle mesure sociale a cependant un impact sur le recouvrement des factures. À titre d'exemple, depuis l'adoption d'une loi similaire en France en 2013¹⁷, le retour du terrain montre un doublement du montant de factures d'eau irrécouvrables (à savoir qui ne seront jamais payées)¹⁸. En cas d'irrécouvrables, VIVAQUA doit alors préfinancer la perte de revenu et augmenter ses frais de recouvrement, qui sont *in fine* couverts par les autres usagers.

BRUGEL est d'avis que la Région pourrait couvrir l'impact économique de l'interdiction de coupure par un subside spécifiquement dédié.

Ce subside pourrait en première instance être évalué à un peu moins de 10 M€ par an, mais un calcul plus affiné devrait être réalisé en concertation avec l'opérateur. Il faudra cependant continuer de veiller à ce que la facturation et les procédures de recouvrement soient réalisées efficacement par VIVAQUA.

Indépendamment de l'interdiction de coupure, **BRUGEL regrette les dispositions prévues à l'article 4 de l'Ordonnance 94**. En effet, cet article prévoit des délais minimaux d'envoi d'une lettre de rappel et de mise en demeure pour les factures impayées. **BRUGEL recommande la suppression de ces délais** pour deux raisons :

- 1) Des délais sont déjà prévus au niveau fédéral dans le livre XIX du code de droit économique;
- 2) Les délais présentés dans l'Ordonnance 94 sont extrêmement longs par rapport aux pratiques dans le secteur de l'énergie, et diminuent dès lors la probabilité de paiement des factures, en fragilisant davantage la robustesse financière de l'opérateur.

6.1.2.2 Les activités d'intérêt général

BRUGEL considère que certaines activités réalisées par VIVAQUA non-reprises à l'article 17 de l'OCE devraient être financées directement par la Région. Il s'agit par exemple de la maintenance du Pertuis de la Senne, de l'entretien des hydrants, de la mise à disposition d'eau pour alimenter des fontaines et des toilettes publiques, pour lutter contre les

¹⁷ Loi dite « Brottes » du 15 avril 2013

¹⁸ <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20250505/devdur.html#toc6>

incendies, etc. Considérant la nature de ces activités, l'impact sur le tarif de l'eau serait marginal mais il n'est pas exclu que d'autres activités soient identifiées par suite de la mise en place d'un tel mode de financement. Par ailleurs, à l'occasion de la mise en place de ce financement, de nouvelles activités pourraient aussi être confiées à VIVAQUA, tel que prévu par l'OCE¹⁹. Il y a donc lieu de distinguer le financement de ces activités d'intérêt général, des activités régulées directes et d'opérer un contrôle idoine.

Par ailleurs, HYDRIA réalise la mission, prévue à l'article 21 de l'OCE de « *conception, l'établissement et l'exploitation d'un réseau de mesure notamment des débits des cours d'eau et des collecteurs ainsi que la pluviométrie* ». L'activité liée à cette mission est aussi actuellement couverte par le tarif d'assainissement. Par l'instauration d'un mécanisme similaire à celui des obligations de service public dans le secteur de l'énergie, la Région pourrait couvrir le coût de cette activité d'intérêt général ce qui aurait pour effet, toutes choses égales par ailleurs, de diminuer les tarifs.

Dans ce mécanisme, il serait prévu que les opérateurs doivent remettre un rapport annuel détaillant les coûts des activités d'intérêt général réalisés et planifiés, à l'instar de SIBELGA pour le secteur de l'énergie. Ce rapport serait analysé et contrôlé par BRUGEL avant la libération par tranche du financement lié. Ce mécanisme viendrait donc en substitution aux demandes d'aides ponctuelles des opérateurs tout en permettant un contrôle spécifique sur ces activités essentielles. L'inscription d'une telle procédure permettrait aussi aux opérateurs d'avoir une plus grande prévisibilité sur leurs revenus tout en diminuant la hauteur des tarifs de l'eau.

Il est à noter que BRUGEL ne mentionne pas les coûts liés à la gestion de la composante eau pluviale dans l'eau résiduaire urbaine comme éligibles pour rentrer dans ce mécanisme de financement des activités d'intérêt général. En effet, BRUGEL considère que ces coûts sont directement liés à l'exécution des missions de service public visées à l'article 17 de l'OCE sur la gestion de l'infrastructure de l'eau résiduaire urbaine dans son ensemble. La séparation de ces coûts (et ceux liés à l'eau parasite souterraine) par rapport à ceux qui seraient liés à l'eau usée stricte ne pourrait être effectuée que sur base d'estimations. Les activités des opérateurs sur ces infrastructures ne sont pas strictement distinctes. Cependant, ceci ne veut pas dire que BRUGEL est contre un financement direct de la Région pour ce qui concerne l'impact de la gestion de l'eau pluviale sur les coûts des opérateurs. La prochaine méthodologie permettrait l'octroi d'un tel subside (à bien spécifier cependant). Les tarifs d'assainissement seraient alors mécaniquement diminués à condition que ce financement soit identifié dans les propositions tarifaires des opérateurs et inférieur aux coûts estimés de gestion de l'eau pluviale.

6.1.2.3 Le traitement des subsides dans les méthodologies tarifaires

BRUGEL considère que le recours à des subsides ponctuels devrait être limité au strict minimum et planifié à l'avance pour qu'ils puissent être prévus dans les propositions tarifaires, et donc apporter de la prévisibilité dans les sources de revenu des opérateurs. Par ailleurs il est aussi important que le Gouvernement puisse octroyer des subsides qui rencontrent les objectifs régionaux stratégiques, tout en s'intégrant dans la mission de fixation des tarifs de l'eau de BRUGEL.

¹⁹ 18. §3 « Un opérateur de l'eau peut recevoir toute autre délégation de mission que le Gouvernement est habilité à faire par la présente ordonnance »

BRUGEL devrait donc systématiquement être consultée pour remettre un avis au Gouvernement avant l'attribution d'un subside aux opérateurs. L'article 64/I, §2, 4°, de l'OCE devrait donc être modifié pour en tenir compte.

Par ailleurs, **BRUGEL invite la Région à spécifier le cas échéant si une aide financière vise à respecter les ratios BEI ou si l'aide vise à la réalisation d'un investissement ou encore une activité spécifique.** Le Gouvernement devrait par ailleurs contrôler la réalisation de l'objectif spécifique poursuivi par l'attribution du subside.

6.1.2.4 Une intervention sociale mieux ciblée

Actuellement VIVAQUA ne déduit pas automatiquement l'intervention sociale des factures d'eau mais verse ladite intervention aux bénéficiaires par virement. Ce mode de fonctionnement découle d'une dérogation temporaire (jusque fin 2025) instituée par l'arrêté du 1^{er} juin 2022²⁰, le temps que VIVAQUA mette en place la procédure initialement prévue. La procédure actuelle présente l'inconvénient que les bénéficiaires peuvent décider de ne pas payer leur facture tout en ayant perçu par ailleurs l'intervention sociale. Ceci réduit *de facto* les revenus de VIVAQUA. BRUGEL tient donc à souligner positivement la fin prochaine de la dérogation et demande que le Gouvernement ne prolonge pas celle-ci pour les années 2026 et après. Il ne s'agit donc pas d'une proposition de modification de l'OCE mais de conserver en l'état l'article 38/I, § 1^{er}, qui a potentiellement un impact sur le nombre de factures irrécouvrables de VIVAQUA et donc sur le financement des opérateurs.

6.1.3 Un refinancement de VIVAQUA par les communes

Les propositions de modifications de l'OCE décrites dans cette section 6.1 visent à octroyer les moyens nécessaires aux opérateurs pour réaliser leurs investissements, notamment dans le réseau d'assainissement hérité des communes. BRUGEL tient dès lors à souligner que la mesure la plus classique d'un point de vue économique pour palier le sous-financement d'une entreprise est de prévoir sa recapitalisation par ses actionnaires. **Cette recapitalisation économiquement logique, combinée au constat que les communes pourraient voir leur responsabilité civile et pénale engagée en cas d'effondrements de voirie, mène BRUGEL à proposer que ces dernières soient appelées à contribuer au refinancement de VIVAQUA.** Cette proposition ne doit cependant pas se matérialiser par une modification du cadre légal.

Au-delà de l'aspect financier, et sans que cela ne demande non plus une adaptation du cadre légal, **BRUGEL appelle les communes à tout mettre en œuvre pour faciliter l'octroi des autorisations de chantier à VIVAQUA** et ce faisant de contribuer à une amélioration de l'ambition des plans d'investissements de celle-ci.

²⁰ [Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} juin 2022 portant exécution de certaines mesures sociales prévues dans l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau](#)

6.2 Renforcement de la régulation des investissements et de la qualité de service

6.2.1 Le processus de validation des plans d'investissement

L'implication des régulateurs sur les plans d'investissement est une mission classique dans le secteur de l'eau. Une étude de l'OCDE²¹ de 2015 montrait que près de 80% des régulateurs actifs dans le secteur de l'eau ont une mission d'analyse des plans d'investissements (et/ou de développement). Les régulateurs de l'eau en Angleterre, en Italie, en Bulgarie, en Irlande, etc.²² approuvent eux-mêmes les plans d'investissements/développement. **BRUGEL est dès lors convaincue qu'elle doit valider les PPIs pour la RBC.**

Ce pouvoir doit bien évidemment être encadré par des lignes directrices dans les Ordonnances. BRUGEL serait tenue de consulter BE et le Gouvernement, ce dernier disposant de la possibilité de saisir BRUGEL avec une demande particulière concernant les PPIs. Par ailleurs, compte-tenu du besoin de contrôle de la réalisation des PGE par le Gouvernement, il faut que BRUGEL reçoive un avis contraignant de BE sur l'adéquation des PPIs avec le PGE. Ceci permettra aussi à BRUGEL d'inscrire son avis dans les lignes directrices présentes dans les plans stratégiques régionaux.

BRUGEL estime en effet que la mission de validation du PPI est essentielle pour que le contrôleur du prix de l'eau puisse contrôler la bonne application du coût-vérité de l'eau, en s'assurant qu'il n'existe pas de transfert de charges entre générations causé par un sous-investissement et mettant à défaut le principe pollueur-payeur. BRUGEL dispose à cet égard de l'expertise technico-financière la plus adaptée pour pouvoir réaliser cet examen, et le cas échéant challenger les opérateurs.

BRUGEL est aussi la partie la plus à même de se prononcer sur la pertinence des investissements au regard des synergies à développer avec le gestionnaire des réseaux de gaz et d'électricité, notamment en cas de déploiement de compteurs intelligents eau, couplés aux compteurs intelligents électricité.

Si le législateur devait considérer qu'il ne revient pas au contrôleur du prix de l'eau mais au Gouvernement d'approuver les PPIs, BRUGEL doit néanmoins pouvoir remettre un avis contraignant sur le projet de PPI.

Par ailleurs, BRUGEL est convaincue qu'il convient d'instaurer « *un guichet unique* » pour l'introduction par les opérateurs de leurs projets de PPI et le traitement de leur demande, étant donné la multiplicité des acteurs concernés par le processus. BRUGEL se propose d'endosser ce rôle.

BRUGEL souhaite aussi que la détermination des modalités de rapportage des PPIs lui soit confiée, de façon à faire concorder le canevas de rapportage avec le contrôle tarifaire annuel mais aussi à mettre en évidence les ambitions de qualité de services ayant un impact sur la politique de gestion de l'infrastructure.

Concernant le calendrier d'analyse des projets de PPI, BRUGEL propose que le processus de validation tende vers celui qui prévaut en énergie avec la remise des

²¹ OECD (2015), *The Governance of Water Regulators*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264231092-en>.

²² <https://www.wareg.org/documents/water-tariffs-frameworks-in-europe/>

projets de PPIs au plus tard pour le 15 juin de l'année précédant la période couverte par les PPIs. Les PPIs validés devraient être publiés par BRUGEL, BE et les opérateurs.

Dans l'éventualité où les mises à jour annuelles des PPIs ne seraient pas validées (par BRUGEL ou le Gouvernement), à titre conservatoire, BRUGEL établirait les niveaux d'investissements requis pour les années non-couvertes par les PPIs précédents, en tenant compte de l'avis de BE, des orientations stratégiques régionales et de la situation financière des opérateurs.

6.2.2 Le rapport de qualité de service

A l'instar de ce qui se fait dans le secteur de l'énergie, **BRUGEL propose de pouvoir contrôler la qualité de l'ensemble des services rendus par les opérateurs par le biais d'un rapportage annuel efficace et adapter en conséquence l'article 39/5 §6 de l'OCE**. BRUGEL est convaincue qu'elle devrait dresser un avis destiné à aviser le Gouvernement sur la qualité de service fournie par les opérateurs de l'eau et devrait fixer les modalités entourant l'obligation de remise du rapport.

A des fins de transparence, l'usager doit pouvoir être informé si les services couverts par les tarifs de l'eau sont correctement réalisés. L'avis de BRUGEL devrait donc être obligatoirement publié. BRUGEL propose aussi de revoir les données inscrites dans l'article 39/5, §6, de l'OCE pour permettre de suivre les différents types de services qui devraient faire l'objet d'un rapportage.

6.2.3 La validation des Conditions Générales de VIVAQUA

BRUGEL souhaite que soit clarifiée sa mission d'approbation des conditions générales (CG) imposées par VIVAQUA aux usagers, à l'instar de ce qui est prévu en énergie. Ceci permettra de pouvoir premièrement valider les ambitions de qualité des services rendus aux usagers (ainsi que les obligations de l'opérateur qui en découle) et deuxièmement vérifier la conformité des CG à la législation bruxelloise et à la méthodologie tarifaire.

Dans le cadre de la procédure d'adoption des conditions générales, **BRUGEL souhaite donc disposer du pouvoir d'imposer des changements dans les conditions générales, même en cas de désaccord de VIVAQUA**, et ce lorsque BRUGEL a formellement identifié un fonctionnement peu efficace ou un dysfonctionnement en lien avec l'exécution de l'une ou l'autre condition générale.

En dehors du constat formel d'un dysfonctionnement ou d'un fonctionnement peu efficace, BRUGEL souhaite malgré tout pouvoir imposer que VIVAQUA lui remette une proposition d'adaptation d'une ou plusieurs conditions générales identifiées par BRUGEL. Si la concertation sur ces propositions aboutit, les adaptations ainsi concertées seraient approuvées par BRUGEL. Si la concertation n'aboutit pas, BRUGEL pourrait alors imposer l'adaptation des conditions générales endéans un délai réaliste sur base d'une justification étayée sur la pertinence de la mesure pour l'intérêt des usagers et de l'absence d'alternative avec le même niveau de service à un coût raisonnable. Cela serait réalisé sans préjudice également de la possibilité qu'aurait BRUGEL d'ouvrir une procédure d'amende administrative en cas de contrariété d'une ou plusieurs conditions générales avec la législation bruxelloise.

BRUGEL propose donc de pouvoir vérifier que les pratiques de VIVAQUA correspondent effectivement au dispositif de ses conditions générales, et pouvoir le cas échéant infliger une amende administrative en cas de non-alignement sur le prescrit de celles-ci. C'est dans ce sens qu'une adaptation du pouvoir d'infliger des amendes administratives prévu à l'article 65, §3, est également demandé.

Par ailleurs, BRUGEL lance systématiquement une consultation publique d'initiative sur les propositions d'adaptations des conditions générales car elle considère qu'il est important, voire primordial, que les acteurs concernés et les usagers de l'eau puissent se prononcer sur ce contrat qui s'impose à eux. **BRUGEL propose donc qu'une obligation d'organisation d'une consultation publique soit imposée, soit à VIVAQUA soit à BRUGEL, lorsque les conditions générales sont modifiées.** L'article 3 de l'Ordonnance 94 devrait être complété en conséquence.

6.2.4 Le pouvoir de sanction de BRUGEL

BRUGEL considère que la limitation du pouvoir de sanction dont elle dispose à l'égard des opérateurs n'est pas opportune. **BRUGEL souhaiterait donc pouvoir infliger des amendes administratives pour l'ensemble des missions qui lui incomberaient.** Une formulation générale prévoyant "dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues en vertu de la présente ordonnance" au lieu de la formulation actuelle ("dans le cadre de sa compétence de contrôle du prix de l'eau »), permettrait que le pouvoir de sanction de BRUGEL s'étende au même rythme que l'étendue de ses compétences.

A défaut d'un scope élargi à toutes les missions, BRUGEL souhaite que soit à tout le moins visées par l'extension du pouvoir de sanction, d'une part la possibilité d'enjoindre VIVAQUA à conformer ses pratiques à ses conditions générales et, en cas d'absence de mise en conformité, la possibilité de pouvoir lui infliger une amende administrative, et d'autre part, la sanction du non-respect de l'Ordonnance 94.

BRUGEL estime également que l'article 65, §1er, 3°, qui énonce que "*les personnes qui auront méconnu les principes de tarification de l'eau établis par ou en vertu des sections V et VIII*" sont punies de la peine prévue à l'article 31, §1er, du code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale, pourrait semer la confusion. En effet, BRUGEL dispose du pouvoir d'infliger des amendes administratives sur la base de l'article 65, §3, en cas de non-respect de la méthodologie tarifaire ou de toute autre décision tarifaire. La coexistence de ces deux régimes précités sans quelque précision constituerait une faiblesse juridique si BRUGEL souhaitait entamer des procédures de sanction. BRUGEL souhaiterait dès lors que cet élément soit complété en indiquant "*sans préjudice de la compétence de BRUGEL d'infliger une amende administrative conformément à l'article 65, §3,*"

Enfin, quant à la procédure pour infliger des amendes administratives, BRUGEL a tiré une série de leçons à la suite de l'application de la procédure dans le secteur de l'énergie. L'article 65, §3, doit dès lors être amélioré conformément aux propositions reprises dans l'annexe de cet avis. Elles concernent des adaptations procédurales indispensables pour que BRUGEL puisse exercer sa compétence en conformité avec les principes généraux de droits (droits de la défense, principe d'impartialité, principes de bonne administrations, etc.), ou encore avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (droit à un procès équitable). Cette refonte de la procédure est expliquée en annexe de cet avis.

6.2.5 Des compétences de contrôle et d'enquête adaptés

BRUGEL devrait disposer de pouvoirs de surveillance, de contrôle et d'enquête adaptés aux missions qui lui seront déléguées par l'OCE. Actuellement l'article 64/1 de l'OCE rattache plusieurs pouvoirs de BRUGEL au « *cadre de sa compétence dans le contrôle*

du prix de l'eau ». Ceci pourrait constituer un obstacle pour contrôler, et le cas échéant mener des enquêtes concernant les nouvelles missions sollicitées, par exemple pour établir l'existence d'un dysfonctionnement concernant l'application des conditions générales de VIVAQUA.

6.2.6 L'extension de la compétence du Service des litiges

Actuellement le Service des litiges n'est pas compétent pour statuer sur le non-respect de l'Ordonnance 94. BRUGEL demande d'étendre la compétence du Service des litiges afin d'inclure cette ordonnance dans les textes dont le Service des litiges peut contrôler l'application correcte lorsqu'il est saisi d'une plainte.

Ceci permettrait notamment que, par le biais des plaintes, d'éventuelles non-conformités des conditions générales à l'Ordonnance 94 soient constatées, et que BRUGEL puisse dès lors par la suite poursuivre leur mise en conformité.

6.3 Contrôle des opérateurs par le Gouvernement

Le renforcement de la régulation et des capacités de financement des opérateurs pour réaliser les investissements nécessaires doit servir l'accomplissement d'objectifs long-terme fixés par le Gouvernement. Dès lors, il est important que le Gouvernement, puisse d'une part fixer les ambitions du secteur et, d'autre part, disposer des moyens de contrôle de la réalisation de ces objectifs stratégiques régionaux. Ceci doit néanmoins s'opérer en laissant un espace suffisant pour que la régulation économique du secteur puisse jouer son rôle et inciter à l'efficacité des opérateurs ainsi qu'à la durabilité du secteur. C'est dans cette optique que BRUGEL propose ci-dessous plusieurs mesures ayant trait à la Gouvernance du secteur.

6.3.1 Un plan stratégique long-terme

BRUGEL propose qu'un master-plan résilience soit élaboré par le Gouvernement, en concertation avec les acteurs de l'eau et BRUGEL, pour déterminer les enjeux et les ambitions long-terme. Concrètement, il pourrait être envisageable (de manière similaire à la procédure de l'article 1.2.4 du COBRACE) que le Gouvernement établisse ce plan stratégique tous les 10 ans. Le master-plan viserait notamment à préciser les objectifs de résilience à 25 ou 30 ans (ainsi que les jalons intermédiaires) du secteur de l'eau pour faire face aux changements climatiques, au contexte géopolitique mouvant, aux exigences de qualité de l'eau et de son traitement, aux besoins en approvisionnement ou encore aux enjeux de transition énergétique. Les objectifs de protection et lutte contre les inondations devraient aussi être définis dans ce plan, en concertation avec le secteur de l'aménagement du territoire. C'est une des recommandations fortes de l'étude de BRUGEL²³ sur la résilience des réseaux d'assainissement en RBC. Une fois ce master-plan établi, le PGE deviendrait alors le plan de mise en œuvre des projets permettant de s'assurer de l'atteinte des objectifs à 25-30 ans et/ou intermédiaires, et de ceux requis par la directive cadre eau européenne.

6.3.2 Le contrat de Gestion d'HYDRIA

Le contrat de gestion d'HYDRIA, doit nécessairement prendre en considération le PGE et son programme de mesure (voir plus haut). Ceci garantit en théorie l'alignement nécessaire entre les mesures du PGE et les objectifs stratégiques d'HYDRIA. Néanmoins, l'article 25 de l'OCE,

²³ <https://brugel.brussels/publication/document/etudes/2024/fr/ETUDE-48-RISQUE-INONDATIONS.pdf>

relatif à la procédure d'établissement du contrat de gestion entre le Gouvernement et HYDRIA, ne prévoit aucune intervention de BE, ni de BRUGEL.

BRUGEL estime dès lors qu'il serait nécessaire de prévoir à tout le moins la remise d'un avis par BE sur le projet de contrat de gestion afin de lui permettre d'évaluer son contenu au regard du PGE, et de solliciter des adaptations, le cas échéant. Ce même pouvoir devrait être attribué à BRUGEL pour apprécier le projet de contrat de gestion au regard de l'ampleur et du mode de financement des investissements inscrits dans le contrat de gestion. Ceci devrait être prévu lors de l'établissement, du renouvellement ou encore, lors d'une adaptation du contrat de gestion.

6.3.3 Un représentant permanent du Gouvernement auprès de VIVAQUA

Parmi les mesures possibles relevant de la tutelle du Gouvernement sur VIVAQUA, il y a la possibilité pour celui-ci de désigner un commissaire spécial lorsque l'intercommunale « *reste en défaut de fournir les renseignements et éléments demandés, ou de mettre en exécution les mesures prescrites par les lois, ordonnances, arrêtés, règlements ou statuts ou par une décision de justice coulée en force de chose jugée* »²⁴. Ce commissaire spécial est alors habilité à prendre toutes les mesures nécessaires en lieu et place de l'intercommunale, dans les limites du mandat qui lui a été donné par l'arrêté qui le désigne.²⁵ Avant de recourir à cette option, le Gouvernement doit avoir adressé un avertissement motivé à l'intercommunale, assorti d'un délai pour confirmer sa position ou prendre les mesures prescrites.²⁶

BRUGEL s'interroge sur l'effectivité d'un tel mécanisme, au vu de son caractère "radical"²⁷ et "coercitif"²⁸. Cependant BRUGEL constate que l'article 90 de l'ordonnance du 5 juillet 2018 relative aux modes spécifiques de gestion communale et à la coopération intercommunale énonce que « *Les dispositions inscrites au chapitre relatif à la tutelle ne s'appliquent pas aux décisions des intercommunales au sein desquelles est désigné de manière permanente un représentant du Gouvernement disposant des prérogatives d'un commissaire spécial* ». BRUGEL en déduit donc qu'il serait envisageable qu'un tel représentant soit désigné pour siéger de manière permanente au sein de VIVAQUA. Il semble qu'une telle solution permettrait à la Région de garder une vue notamment sur la mise en œuvre du programme de mesures du PGE par VIVAQUA, et plus particulièrement pour la réalisation des investissements nécessaires.

²⁴ Art 89, §1^{er}, de l'ordonnance du 5 juillet 2018 relative aux modes spécifiques de gestion communale et à la coopération intercommunale.

²⁵ idem

²⁶ Art 89, §2, de l'ordonnance du 5 juillet 2018 relative aux modes spécifiques de gestion communale et à la coopération intercommunale :
« § 2. *Préalablement à l'envoi d'un commissaire spécial, le Gouvernement :
1° adresse à l'intercommunale, par lettre recommandée, un avertissement motivé expliquant ce qui lui est demandé ou les mesures qu'elle reste en défaut de prendre;
2° donne à l'intercommunale, dans le même avertissement, un délai déterminé et raisonnable pour répondre à la demande à elle adressée, justifier son attitude, confirmer sa position ou prendre les mesures prescrites.* »

²⁷ Exposé des motifs ordonnance du 5 juillet 2018 relative aux modes spécifiques de gestion communale et à la coopération intercommunale, p. 41

²⁸ idem

6.3.4 La montée dans l'actionnariat de VIVAQUA par la Région

Une autre façon d'acquérir davantage de contrôle par la Région serait de monter dans l'actionnariat de VIVAQUA. Les statuts de VIVAQUA prévoient la possibilité pour toute personne de droit public, de demander à devenir actionnaire²⁹.

Juridiquement, le fait que la Région ait la tutelle sur VIVAQUA ne semble pas constituer un obstacle : le Conseil d'Etat avait été amené à tempérer le principe selon lequel nul ne peut participer à une institution à l'égard de laquelle il exerce un pouvoir de tutelle, c'est-à-dire que l'on ne peut être à la fois le contrôleur et le contrôlé³⁰. Il avait en effet été amené à réfuter l'argument de l'incompatibilité entre la qualité de membre d'une association intercommunale et celle de l'autorité chargée du contrôle des actes de cette association par le moyen de la tutelle.

Cependant, VIVAQUA elle-même pourrait s'opposer à une telle option : les statuts de VIVAQUA prévoient en effet que l'assemblée générale peut refuser discrétionnairement la demande d'admission d'un nouvel actionnaire. Le refus d'admission est sans recours.³¹

6.3.5 Un contrat de gestion entre le Gouvernement et VIVAQUA

L'établissement d'un contrat de gestion entre le Gouvernement et VIVAQUA pour ce qui relève du PGE, permettrait de gagner en visibilité et en contrôle sur la façon dont les missions relevant du PGE sont exercées par VIVAQUA. La présence de commissaires du Gouvernement qui veilleraient au respect de ce contrat de gestion pourrait être prévue. Si une telle solution était poursuivie, BRUGEL estime que, tout comme ce qui est recommandé dans le cadre du contrat de gestion avec HYDRIA, BE et BRUGEL devraient être sollicités pour remettre un avis respectivement pour ce qui relève du PGE et pour ce qui relève des investissements, avant la conclusion du contrat, son renouvellement, ou son adaptation. Le cas échéant, des modifications du contrat de gestion devraient pouvoir être sollicitées.

29 Statuts de Vivaqua, art 13.

³⁰ Exposé des motifs ordonnance du 5 juillet 2018 relative aux modes spécifiques de gestion communale et à la coopération intercommunale, p. 30, qui fait référence à avis du Conseil d'Etat - section législation du 31 août 1992, L.21.58412N Doc. Cons. 41 (SE 1992) n° 1)

31 Statuts VIVAQUA, art.13

7 Conclusions

Dans cet avis, BRUGEL appelle à une réforme ambitieuse de l'OCE et de l'Ordonnance 94 pour assurer un financement structurel et équilibré du secteur, renforcer la régulation économique sur les investissements et la qualité de service, clarifier l'octroi d'aides financières par la Région et renforcer le contrôle des opérateurs. Selon BRUGEL, ces réformes sont indispensables pour garantir la pérennité du secteur de l'eau en RBC.

La majorité des propositions de modifications visent soit à rendre les missions régulatrices plus efficaces, soit à octroyer à BRUGEL plus de compétences dans le secteur de l'eau. Pour cette seconde catégorie de mesures, des moyens supplémentaires devront être alloués à BRUGEL de façon à pouvoir les exécuter correctement. Cependant, BRUGEL est convaincue que cette évolution de la régulation économique du secteur permettra de maximiser l'efficacité du secteur et la qualité des services, notamment par l'incitation à la recherche de synergies avec le gestionnaire des réseaux de gaz et électricité.

Par ailleurs, l'avis propose des modifications équilibrées qui permettent le développement d'une régulation plus évoluée en alignement avec les objectifs stratégiques régionaux. Les propositions de BRUGEL sont complémentaires et il serait peu approprié de renforcer uniquement l'un des 3 piliers de cet avis (financement, régulation, gouvernance) sans améliorer les deux autres.

* *

*

8 Annexe : Procédure de refonte du pouvoir de sanction sur base de l'expérience dans le secteur de l'énergie

BRUGEL préconise, pour les raisons qui vont suivre, une refonte complète de la procédure:

L'article 65 de l'OCE propose une procédure similaire, sans être identique, à celle prévue à l'article 32 de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale.

Il est cependant proposé de prévoir, dans l'OCE, une procédure identique à celle prévue à l'article 32 de l'ordonnance électricité, afin d'uniformiser la procédure d'amende administrative applicable pour BRUGEL, en tenant compte des adaptations de procédure proposées ci-dessous.

Premièrement, l'article 32 de l'ordonnance électricité est rédigé sans tenir compte de l'organisation interne à BRUGEL et de l'existence du Conseil d'administration (ci-après « CA ») disposant d'un rôle spécifique. Les directeurs instruisent le dossier à charge et à décharge et soumettent ensuite le dossier d'instruction au CA qui prend la décision finale de sanctionner ou non sur la base des éléments du dossier d'instruction. Il conviendrait de préciser que le CA délègue expressément aux directeurs le pouvoir d'instruction dans le cadre des procédures de sanction administrative, afin que celles-ci soient compatibles notamment avec l'article 30 bis § 6 alinéa 2 2° de l'ordonnance électricité qui restreint expressément la compétence d'infliger une sanction administrative au C.A. En ce sens, il est évité tout moyen de défense lié à la compétence de l'auteur de l'acte dans le cadre d'un éventuel recours.

Deuxièmement, il conviendrait de mieux définir les différentes étapes de la procédure.

1. Le courrier d'injonction : il n'est actuellement pas précisé qui a la responsabilité d'envoyer le courrier d'injonction : s'agit-il de BRUGEL (sous-entendu le CA) ou des directeurs ?
2. Les échanges écrits : les moments des échanges écrits entre BRUGEL et la partie mise en cause ne sont pas définis. Il conviendrait de consacrer le fait que la partie mise en cause ait l'opportunité de se défendre vis-à-vis des arguments qui seront retenus contre elle.

L'article 32 est rédigé de telle sorte que des premiers échanges écrits ont lieu et que, notamment, la partie mise en cause puisse faire valoir ses moyens de défense dans les trente jours qui suivent la réception du courrier recommandé de BRUGEL informant de l'ouverture d'une procédure de sanction administrative, des griefs retenus, de la sanction envisagée, de la date d'audition préalable, etc. Par la suite, l'article 32 prévoit que « Après la première audition, des échanges écrits ou des auditions complémentaires peuvent être organisés, dans les mêmes délais ». Il conviendrait de retirer les termes « dans les mêmes délais » et définir/ formaliser les étapes des échanges ultérieurs (auditions, échanges écrits).

Il conviendrait également de définir les moments d'intervention du CA qui doit, à notre avis, intervenir plus tôt qu'à la prise de décision, notamment par sa présence à au moins une audition, puisqu'il s'agit de l'organe qui prend la décision.

BRUGEL propose la chronologie suivante :

Une décision d'ouverture de la procédure de sanction administrative est prise par le CA. Cette décision d'ouverture se confondrait avec la lettre actuellement visée à l'article 32 § 2 de l'ordonnance électricité et reprendrait dès lors déjà l'invitation à transmettre un mémoire contenant les moyens de défense, la mention des griefs retenus, la sanction envisagée, le lieu et les horaires durant lesquels le dossier est consultable et la date de l'audition préalable. Elle reproduirait aussi intégralement l'article 32.

A cet égard, il conviendrait de repréciser les éléments qui doivent figurer dans cette décision : en effet, le fait de devoir indiquer la sanction envisagée contraint fortement le régulateur de se départir d'une première interprétation, à un stade où l'instruction n'est pas aboutie. Ne serait-il pas plus approprié de prévoir qu'une fourchette d'un montant suffirait à ce stade ? En effet, le mémoire en défense n'arrivant qu'après cette première décision, il convient de permettre à BRUGEL de disposer d'une plus grande marge de manœuvre dans la fixation du montant qui est actuellement empêchée s'il faut indiquer dès ce stade le montant exact de la sanction envisagée.

Ensuite, le mémoire en défense de la partie mise en cause serait remis dans les trente jours de la notification de cette décision d'ouverture, avant la première audition.

Une audition aurait lieu dans les 15 jours du mémoire en défense (c'est-à-dire qu'elle serait fixée au minimum 45 jours après la date de la notification de la décision d'ouverture de la procédure de sanction administrative prise par le CA).

A la suite de cette audition, une note de la part des directeurs serait remise sur l'état de l'instruction, qui répondrait au mémoire en défense et à la première audition, sans délai contraignant cette fois-ci.

Dans les trente jours qui suivent, la partie mise en cause remettrait un deuxième mémoire en défense.

Si nécessaire, une deuxième audition serait organisée dans les quinze jours qui suivent ce deuxième mémoire. Cette fois, l'audition serait prévue en présence du CA.

Un dernier mémoire en défense serait prévu dans les dix jours qui suivent la deuxième audition. Des auditions et échanges ultérieurs seraient prévus si nécessaire.

La prise en délibéré par le CA aurait lieu 15 jours après le dernier mémoire en défense. En effet, il convient de changer la date de prise en délibéré. Dans les faits, comme BRUGEL réceptionne un dernier mémoire complémentaire dix jours après la dernière audition et que la prise en délibéré est supposée se dérouler le 11^e jour, les directeurs n'ont pas matériellement le temps d'analyser les derniers arguments invoqués.

Le but étant de pouvoir présenter les éléments correctement récoltés et analysés au CA après la réception du dernier mémoire.

Une décision interviendrait dans les soixante jours qui suivent la prise en délibéré et non pas la dernière audition, ce qui n'a actuellement pas de sens.

Il doit également être précisé que si les dates tombent des weekends, il convient de les reporter au prochain jour ouvré. En effet, l'absence d'une telle mention crée actuellement une insécurité juridique.

Troisièmement, le rôle des directeurs doit être revu. Actuellement, leur rôle n'est pas défini clairement.

Or, ceux-ci instruisent le dossier, sont présents aux auditions et écrivent une ou plusieurs notes sur l'état de l'instruction.

Il faudrait dès lors préciser que les directeurs jouent un rôle d'instruction, qui leur est délégué par le CA ; ce qui n'est pas pour autant incompatible avec le principe d'impartialité.

Ainsi, pour des raisons d'efficacité de procédure, il ne doit pas être précisé dans l'ordonnance qu'ils instruisent à charge et à décharge, bien qu'il soit admis que cela soit le cas, à l'instar du rôle de l'auditeur de l'autorité des services et marchés financiers (FSMA)³⁹.

Ainsi, si les directeurs sont impartiaux, ils doivent pouvoir tout de même formuler un avis, à l'instar d'un auditeur. Si les directeurs recommandent in fine d'adopter une sanction, il ne pourrait leur être reproché un manque d'impartialité.

Ce rôle ambigu doit être clarifier dans l'ordonnance.

Dès lors, BRUGEL recommande de :

- diviser expressément les rôles entre les directeurs et le CA dans l'ordonnance et préciser les rôles de chacun ;
- prévoir expressément que le CA délègue la compétence d'instruction aux directeurs (modification de l'article 30 bis § 6 alinéa 2 2° en ce sens) ;
- préciser comment les directeurs doivent instruire le dossier ;
- préciser et à quel moment le CA doit intervenir ;
- préciser les étapes et les délais de la procédure.

Quatrièmement, BRUGEL a été confronté dans un dossier de sanction administrative (qui n'a pas abouti à une décision de sanction) relatif aux points d'accès retardés dans ATRIAS à l'encontre de Sibelga, au fait que certains éléments lui manquaient pour fonder correctement la sanction administrative.

Le marché de l'énergie étant complexe, il s'agirait de prévoir dans l'ordonnance la formalisation d'une procédure de demande d'information (un courrier d'enquête) qui précéderait la procédure de sanction administrative. En effet, BRUGEL doit disposer de tous les éléments fondant l'infliction d'une amende avant de lancer la procédure de sanction.

Plus logiquement, BRUGEL a constaté qu'elle devait d'abord récolter des éléments par le biais d'une enquête et ensuite, lancer un courrier d'injonction si, à l'issue de l'enquête et des informations récoltées dans ce cadre, il s'avère que la partie mise en cause ne s'est pas encore conformée.

Ensuite, en l'absence de mise en conformité dans le délai précisé, il y a alors lieu de mobiliser l'intervention du CA et d'adopter une décision d'ouverture d'une procédure de sanction. Ce n'est

qu'à ce moment-là qu'une instruction peut s'ouvrir mais qui porterait non pas sur les éléments fondant la sanction (récoltés, eux, pendant l'enquête préalable via un premier courrier d'enquête qu'il y a lieu de consacrer dans l'ordonnance) mais sur le fait que la partie mise en cause ne s'est pas conformée. Il s'agit en effet de deux choses différentes. Ainsi, l'instruction lors de cette phase se ferait sur base des éléments récoltés avant l'injonction.

Le pouvoir d'enquête susvisé (avant l'injonction et la procédure de sanction) dont est investi BRUGEL pourrait par ailleurs être déduit du pouvoir général de surveillance dont dispose déjà BRUGEL sur base de l'article 30 bis § 2 de l'ordonnance électricité.

Dès lors, BRUGEL recommande de formaliser dans l'ordonnance une enquête préalable si celle-ci s'avère utile, avant le lancement d'une procédure d'injonction et a fortiori, de sanction administrative.

Cinquièmement, l'ordonnance ne prévoit pas la possibilité d'infliger une astreinte. Or, si BRUGEL veut pouvoir être efficace dans la régulation du marché de l'énergie en imposant des contraintes aux acteurs, il est nécessaire que le mécanisme d'astreinte soit consacré dans l'ordonnance pour que l'opérateur se conforme s'il ne s'est toujours pas conformé à la date où il était supposé le faire. Ceci, à l'instar du régime prévu aux articles 13.3.1 et 13.3.2 du décret électricité en Flandre et de l'article 31 de la loi relative à l'organisation du marché de l'électricité du 29 avril 1999.

BRUGEL constate également que l'imposition d'un montant d'amende par jour calendaire de non mise en conformité est trop restrictif. En effet, parfois, il ne s'agit pas de la meilleure approche et privilégier celle-ci pourrait être contraire au principe de proportionnalité et du raisonnable. Il faudrait donc prévoir que BRUGEL peut imposer une amende par jour calendaire mais également sans que cette amende ne soit par jour calendaire.

Dès lors, BRUGEL recommande : de prévoir une astreinte ; de préciser que l'amende peut ne pas être imposée par jour calendaire.