

**AVIS  
D'INITIATIVE  
415**

**RELATIF AUX  
MODIFICATIONS À  
APPORTER AUX TEXTES  
NORMATIFS RÉGIONAUX  
BRUXELLOIS DANS LE  
SECTEUR DE L'ÉNERGIE**

*22/04/2026*

Établi sur base de l'article 30bis, § 2, 2°, de l'ordonnance électricité

**BRUGEL-AVIS-20260422-415**

**L'autorité bruxelloise de régulation dans les domaines de l'électricité, du gaz et du contrôle du prix de l'eau**

Avenue de l'Astronomie 14 – B 1210 Bruxelles

T : 02/563.02.00 – [info@brugel.brussels](mailto:info@brugel.brussels) – [www.brugel.brussels](http://www.brugel.brussels)

## Table des matières

1	Résumé exécutif.....	5
2	Base légale .....	7
3	Contexte.....	8
4	Fourniture d'électricité et de gaz .....	9
4.1	Terminologie.....	9
4.2	Obligation de faire offre .....	9
4.2.1	Contexte .....	9
4.2.2	Répartition des compétences.....	10
4.2.3	Quant aux caractéristiques de l'offre .....	11
4.2.4	Quant à la durée du contrat.....	12
4.2.5	Champs d'application ratione personae de l'obligation de faire offre .....	12
4.3	Frais de rappel et de mise en demeure .....	14
4.4	Licences de flexibilité et agrégation.....	17
5	Transition énergétique .....	19
5.1	Projets innovants.....	19
5.2	Compteurs intelligents.....	19
5.3	Mécanisme de soutien des certificats verts .....	22
5.4	Transmission de données énergétiques aux autorités publiques .....	22
6	Autorité de régulation.....	24
6.1	Indépendance du régulateur .....	24
6.2	Service des litiges .....	27
6.3	Compétence d'octroi des autorisations pour les communautés d'énergie .....	28
6.4	Compétence en matière de réseaux d'énergie thermique .....	29
6.5	Sanctions administratives .....	30
7	Amélioration de la procédure d'adoption des plans de développement .....	38
8	Ordonnance gaz : vers une synergie des régimes de comptage gaz et électricité.....	39
9	Arrêté énergie verte.....	41
9.1	La certification des installations de production d'électricité verte .....	41
9.2	Agrément des OCA et prolongation de celui-ci .....	41
9.3	Contrôle des OCA et retrait de leur agrément.....	41
9.4	La procédure de rachat de certificats verts par ELIA .....	41
9.5	La procédure de remise des certificats verts .....	42
9.6	La procédure de contrôle des installations certifiées .....	42
9.7	Garanties d'origine – annulation par un tiers.....	43
10	Gestion des congestions et raccordements flexibles.....	44
11	Divers .....	45
12	Conclusion .....	46

## Liste des abréviations

Ordonnance électricité	Ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale
Ordonnance gaz	Ordonnance du 1 <sup>er</sup> avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale
Ordonnance énergie thermique	Ordonnance du 6 mai 2021 relative à l'organisation des réseaux d'énergie thermique et à la comptabilisation de l'énergie thermique en Région de Bruxelles-Capitale
Règlement technique électricité	Règlement technique pour la gestion du réseau de distribution d'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et l'accès à celui-ci
Règlement technique gaz	Règlement technique pour la gestion du réseau de distribution de gaz en Région de Bruxelles-Capitale et l'accès à celui-ci
GRD ou Sibelga	Gestionnaire du réseau de distribution
GRT ou Elia	Gestionnaire du réseau de transport
GRT <sub>r</sub> ou Elia	Gestionnaire du réseau de transport régional
CE	Communauté d'énergie
CEC	Communauté d'énergie citoyenne
CER	Communauté d'énergie renouvelable
OSP/ OSPs	Obligation(s) de service public
Directive (UE) 2019/944	Directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE
Directive (UE) 2018/2001	Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables
Directive (UE) 2024/1711	Directive (UE) 2024/1711 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 modifiant les directives (UE) 2018/2001 et (UE) 2019/944 en ce qui concerne l'amélioration de l'organisation du marché de l'électricité de l'Union
Directive (UE) 2024/1788	Directive (UE) 2024/1788 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 concernant des règles communes pour les marchés intérieurs du gaz renouvelable, du gaz naturel et de l'hydrogène, modifiant la directive (UE) 2023/1791 et abrogeant la directive 2009/73/CE

Directive (UE) 2023/2413	Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil
Directive (UE) 2023/1791	Directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955
Arrêté énergie verte / arrêté électricité verte	Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 décembre 2015 relatif à la promotion de l'électricité verte et de l'énergie issue de sources renouvelables
Arrêté licence flexibilité et agrégation	Arrêté du 30 mai 2024 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la licence de fourniture de services de flexibilité et à la licence de fourniture de services d'agrégation et modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2002 fixant les critères et la procédure d'octroi, de renouvellement, de cession et de retrait d'une licence de fourniture d'électricité et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mai 2004 fixant les critères et la procédure d'octroi, de renouvellement, de cession et de retrait d'une licence de fourniture de gaz et portant modification de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2002 fixant les critères et la procédure d'octroi, de renouvellement, de cession et de retrait d'une licence de fourniture d'électricité
LSRI / loi spéciale de réformes institutionnelles	Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980
CDE	Code de droit économique

# 1 Résumé exécutif

---

Le présent avis d'initiative s'inscrit dans un contexte institutionnel et politique particulier, marqué par la constitution d'un nouveau Gouvernement en Région de Bruxelles-Capitale et par la reprise de travaux législatifs relatifs à la modification de l'ordonnance électricité, de l'ordonnance gaz et de l'arrêté relatif à la promotion de l'électricité verte. Ces travaux avaient été amorcés lors de la législature précédente, sans toutefois pouvoir être menés à terme, et n'avaient donné lieu jusqu'à présent qu'à un avis de BRUGEL limité à la transposition du paquet législatif européen « Fit for 55 ».

Au travers du présent avis, BRUGEL entend élargir cette première analyse et apporter un éclairage réglementaire plus structurant sur l'évolution du cadre normatif régional de l'énergie. L'objectif est de nourrir, en amont de la première lecture du projet d'ordonnance en Conseil des ministres, la réflexion du nouveau Gouvernement sur des enjeux de fond susceptibles d'influencer durablement l'organisation du marché de l'énergie en Région de Bruxelles-Capitale, tant du point de vue de la protection des consommateurs que de l'effectivité de la régulation, de la transition énergétique et de la sécurité d'approvisionnement.

L'avis formule ainsi une série de recommandations transversales portant notamment sur :

- la fourniture d'électricité et de gaz, en particulier la clarification de la terminologie utilisée dans les obligations de service public, l'articulation avec le droit fédéral de la consommation, l'obligation de faire offre et le régime des frais de recouvrement ;
- l'accompagnement de la transition énergétique, à travers le cadre applicable aux projets innovants, au déploiement et à l'activation des compteurs intelligents, à la transmission de données énergétiques aux autorités publiques, ainsi qu'à l'évolution du mécanisme de soutien à l'électricité verte ;
- l'encadrement du développement de nouveaux marchés et services, tels que la flexibilité, l'agrégation, les communautés d'énergie et, à plus long terme, les réseaux d'énergie thermique ;
- le renforcement du rôle, des compétences et de l'indépendance de l'autorité de régulation, en particulier en matière tarifaire, de sanctions administratives, de contrôle des acteurs du marché et de gouvernance des plans de développement des gestionnaires de réseaux.

Au-delà de ces thématiques sectorielles, BRUGEL met en évidence plusieurs enjeux de méthode et de gouvernance législative. Elle souligne l'importance d'une articulation claire entre les différents niveaux de pouvoir, dans le respect de la répartition des compétences, ainsi que la nécessité de garantir une sécurité juridique accrue pour l'ensemble des acteurs du marché. À cet égard, l'avis insiste sur le rôle central de l'autorité de régulation indépendante dans l'analyse, l'approbation et le suivi de mécanismes de plus en plus complexes, notamment dans un contexte de tension sur les réseaux, de gestion des congestions et d'intégration croissante entre les vecteurs énergétiques (électricité, gaz et chaleur).

BRUGEL souligne enfin que le présent avis n'a pas vocation à épuiser l'ensemble des questions soulevées par l'évolution du cadre énergétique régional. Compte tenu de l'ampleur et de la technicité de certaines

thématiques, le régulateur se réserve le droit de se prononcer de manière plus détaillée dans un ou plusieurs avis ultérieurs, notamment en ce qui concerne l'amélioration de la procédure d'adoption et le contenu des plans de développement des gestionnaires de réseaux, les enjeux liés à la gestion des congestions et aux raccordements flexibles, ainsi que les évolutions du cadre du gaz au regard des objectifs de décarbonation et de transition énergétique.

Par cet avis d'initiative, BRUGEL entend ainsi remplir pleinement sa mission de conseil auprès des autorités publiques, en contribuant à une prise de décision informée dès les premières étapes du processus législatif et en se tenant à disposition du Gouvernement et du Parlement pour tout éclairage complémentaire dans la suite des travaux.

## 2 Base légale

---

L'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale prévoit, en son article 30bis §2, inséré par l'article 56 de l'ordonnance du 14 décembre 2006, que :

*« ... BRUGEL est investie d'une mission de conseil auprès des autorités publiques en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du marché régional de l'énergie, d'une part, et d'une mission générale de surveillance et de contrôle de l'application des ordonnances et arrêtés y relatifs, d'autre part.*

*BRUGEL est chargée des missions suivantes : (...)*

*2° d'initiative ou à la demande du Ministre ou du Gouvernement, effectuer des recherches et des études ou donner des avis, relatifs au marché de l'électricité et du gaz ; (...)* ».

Le présent avis est réalisé à l'initiative de BRUGEL, et répond donc au prescrit de l'article 30bis, § 2, de l'ordonnance précitée.

### 3 Contexte

---

Le présent avis s'inscrit dans le contexte de la constitution d'un nouveau Gouvernement en Région de Bruxelles Capitale.

La rédaction d'un projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance électricité avait été initiée lors de la législature précédente, sans toutefois pouvoir aboutir en l'absence d'un Gouvernement de plein exercice susceptible de porter le texte dans son ensemble et d'en assurer l'adoption.

Dans le cadre de ces premiers travaux, BRUGEL avait été amenée à rendre un avis dont la portée se limitait à la transposition du paquet législatif européen « Fit for 55 »<sup>1</sup>. Cet avis n'avait dès lors pas vocation à aborder de manière exhaustive l'ensemble des enjeux structurels et stratégiques liés à l'évolution du cadre réglementaire régional en matière d'électricité.

Le présent avis vise ainsi à compléter la position de BRUGEL et à nourrir la réflexion politique sur un certain nombre de questions de fond qui n'avaient pas encore pu être examinées dans le cadre des travaux préparatoires antérieurs. Il entend, à cet égard, apporter un éclairage réglementaire sur des éléments stratégiques appelés à influencer durablement le cadre juridique régional.

Cet avis est transmis à la Secrétaire d'Etat en amont de la communication du projet d'ordonnance en première lecture au Gouvernement. Il a pour objectif d'orienter utilement l'élaboration de l'avant-projet d'ordonnance et de contribuer à une prise de décision éclairée dès les premières étapes du processus législatif.

BRUGEL se réserve par ailleurs l'opportunité de compléter le présent avis à la suite de la consultation publique organisée entre la première et la deuxième lecture du texte en projet par le conseil des Ministres.

---

<sup>1</sup> Avis 407 du 7 octobre 2025, disponible au lien suivant : <https://BRUGEL.brussels/publication/document/avis/2025/fr/AVIS-407-TRANSPOSITION-PAQUET-FIT%20FOR%2055.pdf>



## 4 Fourniture d'électricité et de gaz

---

### 4.1 Terminologie

Les ordonnances électricité et gaz font référence à de nombreux termes différents : client résidentiel, consommateur, client final, ménage, usage domestique, résidence principale, usage propre, etc.

L'utilisation de l'ensemble de ces termes prête parfois à confusion, comme par exemple les situations dans lesquelles un URD dispose d'un contrat en tant que client résidentiel, mais pour une résidence secondaire, ou lorsqu'une disposition se réfère en même temps à la notion de client final (qui comprend a priori les clients professionnels) et à la notion de consommateur, qui est une notion qui n'est pas définie par l'ordonnance, mais par le Code de droit économique. En effet, selon l'article I.1, 2°, du CDE, le consommateur est « *toute personne physique qui agit à des fins qui n'entrent pas dans le cadre de son activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale* ».

L'on note par exemple :

- La référence au « consommateur » dans l'article 25<sup>quater</sup>, alinéa 4, de l'ordonnance électricité, alors que le reste de la disposition s'adresse au « ménage ».
- L'article 25<sup>sexies</sup>, § 2, qui s'adresse au « consommateur », alors que le reste de la disposition s'adresse au ménage. Par rapport à cette disposition, BRUGEL renvoie également aux considérations relatives à l'application du Livre XIX du CDE (voir point 4.3 ci-dessous).
- L'article 25<sup>sexies</sup>, § 3, qui s'adresse au « client final », alors qu'il semble que cette disposition a plutôt vocation à s'appliquer aux ménages/clients résidentiels.
- L'article 25<sup>sexies</sup>, § 4, qui s'applique aux « points de fourniture alimentant une résidence principale ou à utilisation principalement domestique » : cette disposition pourrait préciser si elle s'applique également pour les résidences secondaires ou non, étant donné qu'une résidence secondaire, bien qu'elle alimente un point de fourniture « à utilisation principalement domestique », n'est pas soumise à la fourniture minimale garantie telle que prévue par l'article 25<sup>quater</sup> de l'ordonnance électricité. De la même manière, l'article 25<sup>sexies</sup>, § 4, alinéa 4 porte quant à lui sur le « client final », alors qu'il semble également que cette disposition a vocation à protéger les clients résidentiels/le ménage, puisqu'il est question des conditions pour que le GRD puisse couper un point de fourniture sans passer par l'autorisation du juge de paix.
- L'article 25<sup>undecies</sup> s'applique au « consommateur » ; étant donné que cet article fait lui-même référence au système de protection des articles 25<sup>sexies</sup> à 25<sup>octies</sup>, il serait plus cohérent que cet article s'applique aux ménages.
- L'article 25<sup>quattuordecies</sup>, § 1<sup>er</sup>, mentionne dans le même article, le « consommateur » et le « client final ». Il conviendrait de préciser ce premier paragraphe afin de clarifier la situation.

BRUGEL recommande de revoir la terminologie utilisée dans les dispositions relatives aux obligations de service public, afin de s'assurer que cette terminologie soit cohérente avec la volonté du législateur, particulièrement lorsque la disposition utilise des notions telles que la notion de « consommateur », qui n'est pas définie par l'ordonnance électricité.

### 4.2 Obligation de faire offre

#### 4.2.1 Contexte

L'article 25ter, § 1<sup>er</sup>, de l'ordonnance électricité prévoit ce qui suit :

*« A tout client qui le lui demande, le fournisseur fait, dans les 10 jours ouvrables, une proposition raisonnable et non discriminatoire de contrat de fourniture, et communique les conditions générales de fourniture et notamment, s'il s'agit d'un client résidentiel, les dispositions de la présente ordonnance relatives aux clients protégés. Cette obligation s'impose au fournisseur pour tous les types de régime de comptage.*

*A tout client final équipé d'un compteur intelligent qui le lui demande, le fournisseur fait également, dans les dix jours ouvrables, une proposition raisonnable et non discriminatoire de contrat de fourniture à tarification dynamique. En plus des informations prévues au 1er alinéa, les fournisseurs communiquent dans la proposition de contrat de fourniture à tarification dynamique les opportunités, les coûts, les risques et les obligations, y compris la nécessité d'être équipé d'un compteur intelligent, liés à un contrat de fourniture à tarification dynamique.*

*Le fournisseur qui a moins de 200.000 clients finals au niveau national est exempté de l'obligation visée à l'alinéa précédent.*

*Dans le cas où la demande émane d'un client ou ancien client qui n'a pas apuré entièrement ses dettes contractées auprès du fournisseur concerné tout en ne respectant pas le plan d'apurement éventuellement conclu, le fournisseur peut refuser par écrit de faire une proposition de contrat de fourniture ou faire par écrit une proposition de contrat de fourniture qui sera conclu après que le client aura apporté une caution ».*

L'article 25ter, §1<sup>er</sup>, de l'ordonnance électricité prévoit actuellement une obligation de faire offre.

Cet article prévoit en effet que tout fournisseur fait, à tout client qui le demande, une proposition « raisonnable et non discriminatoire » de contrat de fourniture, dans les 10 jours ouvrables de la demande. Cette obligation avait été introduite au moment de la libéralisation, afin de s'assurer que celle-ci n'aurait pas pour conséquence l'exclusion d'une partie du public bruxellois du marché par le biais de coupures ou de résiliations de contrat, au vu de leur précarité.

L'obligation de faire offre s'inscrivait dans l'objectif du législateur de maintenir un certain droit à une alimentation minimale afin de s'assurer que les citoyens peuvent mener une vie conforme à la dignité humaine : « il est prévu d'imposer au fournisseur une obligation de faire offre, c'est-à-dire qu'il doit répondre à toute demande de fourniture introduite par un client et doit lui faire une offre transparente, raisonnable et non discriminatoire »<sup>2</sup>.

En parallèle, le législateur, conscient du caractère imparfait des mesures de protection du consommateur, souhaitait également prévoir une régulation forte<sup>3</sup>.

#### 4.2.2 Répartition des compétences

A l'occasion de son avis précité relatif à la transposition du paquet « Fit for 55 », BRUGEL avait noté que la transposition de certaines dispositions de la directive (UE) 2024/1711, qui visent à la possibilité de conclure, au moins pour les consommateurs, un contrat de fourniture d'électricité à prix fixe et pour une durée déterminée d'au moins un an, semble relever de la compétence exclusive de l'autorité

---

<sup>2</sup> Projet modifiant les ordonnances du 19 juillet 2001 et du 1<sup>er</sup> avril 2004 relatives à l'organisation du marché de l'électricité et du gaz en Région de Bruxelles-Capitale et abrogeant l'ordonnance du 11 juillet 1991 relative au droit à la fourniture minimale d'électricité et l'ordonnance du 11 mars 1999 établissant des mesures de prévention des coupures de gaz à usage domestique, Parl. Brux., 2006-2007, A-308/1, p. 5, ci-après « projet d'ordonnance de 2006 ».

<sup>3</sup> « Le caractère toujours imparfait de ces mesures requerra une régulation forte », projet d'ordonnance de 2006, p. 6.

fédérale en ce qu'il s'agit de l'autorité compétente en matière de politique des prix, de droits des contrats, des pratiques commerciales et de protection des consommateurs (voir article 6, § 1er, VI de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, voir également arrêt n°14/2024 du 25 janvier 2024 de la Cour constitutionnelle).

BRUGEL note à nouveau que la disposition bruxelloise prévoyant l'obligation de faire offre pourrait être en conflit avec la transposition fédérale de cette directive, et de manière générale avec les règles constitutionnelles de répartition des compétences. BRUGEL invite dès lors le législateur à étudier cette question et, éventuellement, à établir un accord de coopération avec le niveau de pouvoir adapté.

A supposer toutefois que le législateur entende maintenir cette disposition, BRUGEL constate certaines incohérences du régime actuellement en vigueur en matière d'obligation de faire offre et de durée minimale du contrat de trois ans. Dans de telles circonstances, BRUGEL expose ci-dessous les incohérences identifiées.

#### 4.2.3 Quant aux caractéristiques de l'offre

En ce qui concerne les caractéristiques de l'offre, BRUGEL estime qu'il serait à tout le moins utile de préciser les éléments suivants :

- Ajouter une mention spécifique quant à la **transparence**<sup>4</sup> de l'offre : la complexification du marché de l'énergie entraîne la complexification des offres pour les clients, et l'ordonnance impose déjà une certaine transparence en imposant la publication des offres sur BRUSIM. Ajouter une mention sur la transparence de l'offre appuierait cette obligation.
- Ajouter une mention quant à l'**accessibilité** de l'offre. Il conviendrait de préciser si le fournisseur remplit son obligation de faire offre si celle-ci est disponible uniquement de manière numérique ou, de manière générale, disponible uniquement via un seul canal. En effet, de nombreux consommateurs vulnérables sont également en situation de fragilité numérique, ce qui entraîne une difficulté d'accès aux outils numériques ou un manque de compétences numériques, et dès lors des difficultés d'accès à ces services pourtant essentiels<sup>5</sup>. La fracture numérique se définit comme « *diverses formes d'inégalités liées à la diffusion et à l'appropriation massives des technologies numériques dans la vie quotidienne* »<sup>6</sup>.

Si les fournisseurs disposent en principe de la liberté d'opter pour la conclusion d'un contrat de manière exclusivement numérique et de recourir uniquement à des modes de communication numériques, des exceptions à cette liberté contractuelle peuvent être prévues lorsque cela est nécessaire pour protéger d'autres intérêts. Par exemple, une protection particulière est prévue par le code de droit économique, en ce qu'elle interdit d'augmenter le prix en cas de refus d'un consommateur de recevoir ses factures par voie électronique<sup>7</sup>.

Or, certains fournisseurs actifs à Bruxelles, ou qui étaient actifs à Bruxelles, ont parfois offert uniquement un contrat numérique. Il conviendrait de préciser si, dans ce cas, il est considéré que ce fournisseur respecte l'obligation de faire offre prévue par l'article 25ter, § 1<sup>er</sup>, de

---

<sup>4</sup> Un projet de loi a récemment été approuvé en deuxième lecture par le gouvernement fédéral. Il vise à modifier les lois du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres au moyen de conduites. Elle vise notamment à renforcer la transparence des offres de contrat d'énergie.

<sup>5</sup> H. JACQUEMIN, « Les règles de protection du consommateur permettent-elles de lutter contre la fracture numérique ? », *D.C.C.R.*, n° 140, 2023, p. 78.

<sup>6</sup> P. BROTCORNE ET P. VANDRAMIN, « Une société en ligne productrice d'exclusion ? », *Sociétés en changement*, n° 11, mars 2021, p. 4.

<sup>7</sup> Article VI.83, 33°, du Code de droit économique.

l'ordonnance, ou non. Il pourrait par exemple être prévu que le client doit avoir la possibilité d'introduire une demande pour recevoir ses factures en version papier, et d'avoir la possibilité de contacter le fournisseur par téléphone.

- Sur la transparence et l'accessibilité des offres, BRUGEL constate par ailleurs que certaines offres des fournisseurs peuvent ne pas être visibles sur leur site, mais uniquement en cliquant sur l'URL repris dans BRUSIM. Il pourrait dès lors être intéressant d'habiliter BRUGEL à fixer les critères à remplir pour qu'une offre puisse être considérée transparente et accessible.
- Ajouter une mention quant à la **permanence** de l'offre : le régulateur constate que certains fournisseurs ne font offre qu'une partie de l'année, par exemple via des achats groupés. BRUGEL estime que si le fournisseur peut choisir quand il fait offre ou quand il décide de ne pas le faire, cela est une manière de sélectionner sa clientèle qui n'est pas compatible avec l'obligation de faire offre. En effet, le fait que le fournisseur puisse choisir cela vide, dans une certaine mesure, l'obligation de faire offre, puisque dans les faits, le fournisseur se délie de cette obligation pour toute une période de l'année.

#### 4.2.4 Quant à la durée du contrat

Cette obligation de faire offre doit être lue en combinaison avec l'obligation, contenue à l'article 25<sup>quater</sup>, alinéa 4, de l'ordonnance électricité de conclure les contrats de fourniture pour une période fixe de trois ans au moins.

L'on constate, dans la pratique, que même si les contrats sont prévus pour une durée de trois ans au moins, le prix n'est garanti que pour une durée d'un an.

Il conviendrait de préciser si le législateur souhaite maintenir l'obligation de signer des contrats de trois ans. BRUGEL rappelle qu'il apparaît néanmoins que rajouter une condition quant à une durée minimale ressortirait de la compétence de l'autorité fédérale. Sur ce point, l'ordonnance ne respecterait donc pas les règles de répartition des compétences.

#### 4.2.5 Champs d'application ratione personae de l'obligation de faire offre

L'article 25<sup>ter</sup> de l'ordonnance électricité prévoit que l'obligation de faire offre s'applique « à tout client qui le [...] demande ». Cela sous-entend que cette disposition s'applique également aux clients professionnels.

BRUGEL avait déjà communiqué un avis au Gouvernement en 2022 à cet égard, estimant qu'il serait opportun de différencier, à tout le moins, les clients résidentiels et professionnels disposant d'un compteur YMR<sup>8</sup>, d'une part, et les professionnels disposant d'un compteur AMR<sup>9</sup> et MMR<sup>10</sup>, d'autre part.

En effet, il serait, en premier lieu, impossible pour les fournisseurs de respecter cette disposition pour les professionnels disposant de compteurs AMR et MMR. Pour ces clients, les fournisseurs doivent analyser les courbes de charges des clients en question et négocier une offre de prix avec eux, ce qui ne

---

<sup>8</sup> YMR : YMR : yearly meter reading, càd clients dont le compteur est relevé annuellement, mais aussi ceux avec un compteur intelligent

<sup>9</sup> AMR : automatic meter reading, client gros consommateur en moyenne tension avec une lecture automatique de courbe de charge

<sup>10</sup> MMR : monthly meter reading, cad consommateur en moyenne tension ou basse tension supérieur à 56kVA et dont le compteur est relevé tous les mois

peut pas se faire endéans les 10 jours. Cela concerne par ailleurs également les pouvoirs publics, au vu de la législation applicable aux marchés publics.

Néanmoins, cette distinction peut être compliquée à comprendre pour le client potentiel et perd par ailleurs en pertinence en raison du déploiement des compteurs intelligents. Dans son avis précité relatif à la transposition du paquet « *Fit for 55* », BRUGEL avait déjà recommandé au législateur d'opérer une distinction sur base du critère résidentiel ou professionnel. Ces considérations sont précisées ci-après.

Si le législateur souhaitait restreindre le champ d'application *ratione personae* de cette obligation, BRUGEL propose de l'interpréter à la lumière de l'article 27 de la directive 2019/944, qui prévoit que :

*« Les États membres veillent à ce que tous les clients résidentiels et, lorsqu'ils le jugent approprié, les petites entreprises bénéficient d'un service universel, à savoir le droit d'être approvisionnés, sur leur territoire, en électricité d'une qualité définie, et ce à des prix compétitifs, aisément et clairement comparables, transparents et non discriminatoires (...) ».*

Cette protection doit dès lors nécessairement s'appliquer aux clients résidentiels, mais la discrétion est laissée aux Etats membres de décider si cette protection doit également s'appliquer aux petits clients professionnels.

BRUGEL estime qu'il conviendrait, à tout le moins, de préciser que cet article est applicable pour les clients résidentiels, et qu'elle n'est pas applicable aux grandes entreprises. Quant aux PME, il convient au législateur de poser un choix. BRUGEL souhaite néanmoins attirer l'attention du fait que l'application de cette disposition aux PME entraîne un risque important pour les fournisseurs. En effet, une PME, même si son chiffre d'affaires est limité, peut tout de même représenter une consommation d'énergie importante, et imposer une obligation de faire offre sans avoir la possibilité pour le fournisseur de mener une analyse quant à la solvabilité de l'entreprise entraîne un risque non négligeable. BRUGEL estime que cette obligation de faire offre pourrait se limiter aux clients résidentiels.

Si le législateur souhaite étendre cette protection aux petits professionnels, il serait judicieux de définir cette notion. L'ordonnance électricité définit à ce titre :

- Article 2, 62° : « *Petite entreprise : une entreprise qui emploie moins de cinquante personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas 10 millions d'euros* » ;
- Article 2, 63° : « *Moyenne entreprise : une entreprise qui emploie moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros* ».

Ces notions reflètent le droit européen et correspondent à la recommandation 2003/361/CE de la Commission européenne du 6 mai 2003 concernant la définition des micros, petites et moyennes entreprises. C'est également la définition retenue par le Code de droit économique.

Les lois fédérales relatives à l'organisation du marché de l'électricité et du gaz retiennent le critère de la quantité d'énergie consommée afin de définir la PME :

- Article 2, 50° de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, « *PME : les clients finals présentant une consommation annuelle de moins de 100 MWh d'électricité pour l'ensemble, par client final, de leurs points de raccordement au réseau de transport et/ou de distribution* » ;
- Article 1, 63° de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres au moyen de conduites, « *PME : les clients finals présentant une consommation annuelle de moins*

*de 100 MWh de gaz pour l'ensemble, par client final, de leurs points de raccordement au réseau de transport et/ou de distribution ».*

Il convient de noter que ces définitions sont celles utilisées par les fournisseurs sur leurs cartes tarifaires professionnelles (à savoir, un client professionnel qui dépasse ces consommations ne peut pas signer de carte tarifaire sur le site d'un fournisseur mais doit demander une offre sur mesure). Ces définitions sont également utilisées dans les lois précitées pour encadrer les obligations contractuelles des fournisseurs.

BRUGEL recommande de modifier l'article 25ter pour préciser à tout le moins que cette disposition s'applique aux clients résidentiels, et éventuellement aux PME, si le législateur estime que cette protection est nécessaire.

### **4.3 Frais de rappel et de mise en demeure**

La loi du 4 mai 2023 portant insertion du livre XIX « Dettes du consommateur » dans le code de droit économique a introduit différentes dispositions relatives au recouvrement des dettes des consommateurs. Cette loi s'applique sans aucun doute aux fournisseurs d'énergie, en ce qu'elle a vocation à s'appliquer aux relations entre les professionnels/entreprises et les consommateurs, et a notamment pour objectif d'offrir « *un haut niveau de protection au consommateur, lorsqu'il se retrouve dans une situation de retard de paiement* »<sup>25</sup>.

Les travaux préparatoires notent spécifiquement l'existence de législations sectorielles régionales, notamment dans les secteurs de l'eau et de l'énergie. Sur l'articulation entre les différentes législations, les travaux préparatoires indiquent ce qui suit :

*« Le cadre normatif général mis en œuvre par le présent projet l'est sans préjudice de l'ensemble de ces législations particulières qui continuent de s'appliquer étant donné l'objectif de protection particulière qu'elles poursuivent et les services spécifiques visés. L'eau, l'énergie et les services télécoms sont aujourd'hui indispensables au consommateur.*

*Le présent cadre normatif s'appliquera toutefois à ces mêmes services puisque les règles générales et spécifiques s'appliquent simultanément à une même situation. En principe, elles sont alors appliquées de manière cumulative. Si une application cumulative n'est pas possible, la relation entre le droit général et le droit spécifique est généralement régie par le principe "lex specialis derogat legi generali". Ce principe implique qu'une loi spécifique a la priorité sur une loi générale »<sup>26</sup>.*

BRUGEL estime que ces principes doivent s'appliquer dans le respect des règles relatives à la répartition des compétences. En effet, la protection des consommateurs est, conformément à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, une « compétence-cadre », en vertu de laquelle l'autorité fédérale peut prévoir des règles générales. Concernant la protection des consommateurs, les travaux préparatoires précisent qu'il s'agit notamment des normes minimales de sécurité et de qualité des biens et services<sup>27</sup>. À cet égard, il ressort notamment de la jurisprudence que si l'autorité fédérale est habilitée à fixer les règles générales en matière de protection des consommateurs, le législateur spécial a également entendu laisser la faculté aux régions de prévoir des

---

<sup>25</sup> Doc. Parl., Chambre, *Projet de loi portant insertion du livre XIX « dettes du consommateur » dans le code de droit économique* », 7 février 2023, 2022-2023, 3132, p. 4.

<sup>26</sup> Doc. Parl., Chambre, *Projet de loi portant insertion du livre XIX « dettes du consommateur » dans le code de droit économique* », 7 février 2023, 2022-2023, 3132, p. 8.

<sup>27</sup> Doc. parl., Chambre, S.E., 1988, n° 516/1, p. 10.

conditions qualitatives supplémentaires concernant la protection des consommateurs<sup>28</sup>. Cette compétence-cadre implique dès lors que « *si un législateur autre que la collectivité fédérale – pour exercer de la manière la plus efficiente possible une de ses compétences – souhaite légiférer sur une compétence-cadre, il est tenu par ce cadre fixé par la collectivité fédérale auquel il ne peut déroger* »<sup>29</sup>. Sur cette base, BRUGEL estime que les dispositions régionales en matière de recouvrement de dettes ne peuvent pas être contraires ou plus contraignantes pour les consommateurs que les dispositions du Livre XIX du Code de droit économique.

Il ressort de ces éléments qu'il convient dès lors d'appliquer cumulativement le Livre XIX du CDE, et la législation bruxelloise en matière d'électricité et de gaz, en préférant systématiquement la disposition la plus protectrice pour le consommateur dans les cas où les deux réglementations régissent une même question. Si un cadre a été défini par l'autorité fédérale, les Régions peuvent adopter des règles pour mener à bien leurs politiques, tant qu'elles ne vont pas à l'encontre du cadre normatif fédéral.

Or, il semble qu'une série de dispositions prévues par l'ordonnance électricité ne respectent pas le cadre minimal désormais fixé par le législateur fédéral. BRUGEL estime qu'il convient, pour des raisons de clarté et de sécurité juridique, d'adapter l'ordonnance bruxelloise afin que celle-ci respecte les normes minimales établies par le législateur fédéral. Il s'agit plus spécifiquement des aspects suivants :

- 1) *En ce qui concerne les frais de rappel* : L'article XIX.2, § 2, du Code de droit économique prévoit certaines modalités en ce qui concerne les frais de rappel :
  - Lorsque le contrat porte sur la livraison régulière de biens ou de services, comme dans le cas d'une fourniture d'énergie, aucun frais ne peut être facturé au consommateur pour les rappels liés à trois échéances impayées par année calendrier ;
  - Les rappels supplémentaires ne peuvent être supérieurs à 7,50 EUR, augmentés des frais postaux en vigueur au moment de l'envoi ;
  - Les rappels sont envoyés sur un support durable ;
  - Les rappels doivent contenir des mentions minimum (montant restant dû et montant de la clause indemnitaire, le nom et le numéro d'entreprise de l'entreprise créancière, une description du produit qui a donné naissance à la dette ainsi que sa date d'exigibilité, ainsi que le délai dans lequel la dette doit être payée pour que des frais complémentaires ne soient pas imposés).

Il conviendrait à tout le moins que l'ordonnance fasse référence aux dispositions du livre XIX de droit économique, et qu'un article indique que les dispositions de la présente ordonnance sont applicables sans préjudice du cadre minimal établi par le CDE. Pour plus de clarté, il semble qu'il conviendrait de préciser à tout le moins les éléments suivants dans les ordonnances électricités et gaz :

- L'ordonnance ne prévoit actuellement pas la gratuité des trois premiers rappels par an : cette gratuité devrait idéalement être ajoutée ;
- Le montant de 7,50 EUR maximum est prévu par l'ordonnance, sans qu'il ne soit fait mention des frais bancaires. La disposition de l'ordonnance est dès lors plus protectrice et devrait être maintenue ;

---

<sup>28</sup> C.C., 9 juillet 2013, 101/2013, B.4 et B.5.

<sup>29</sup> M. SOLBREUX, « Les compétences-cadre », *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'Etat fédéral*, Larcier, Bruxelles, 2019, p. 89.

- Le plafond de 55 EUR de frais maximum par contrat de fourniture peut être maintenu.
- 2) *En ce qui concerne l'écoulement du délai de 14 jours* : l'article XIX.2, § 1<sup>er</sup>, prévoit que lorsqu'une clause indemnitaire est d'application en cas de retard de paiement, elle ne peut s'appliquer qu'après (1) une « mise en demeure » prenant la forme d'un premier rappel, et (2) l'écoulement d'un délai de 14 jours calendrier, prenant cours soit le 3<sup>e</sup> jour ouvrable après l'envoi du rappel si celui-ci est envoyé par courrier, soit le jour calendrier qui suit celui où le rappel est envoyé, si celui-ci est envoyé par mail ou SMS.

L'ordonnance devrait prévoir explicitement que les clauses indemnitaires, si elles sont prévues par le contrat, ne peuvent effectivement s'appliquer qu'après l'écoulement de ces délais.

- 3) *Les intérêts de retard* : l'article XIX.2, § 1<sup>er</sup>, du CDE prévoit que l'intérêt de retard ne peut pas être imposé avant l'échéance du délai de 14 jours suivant l'envoi du rappel (éventuellement allongé de 3 jours en cas d'envoi par courrier), qui ne peut donc plus commencer à courir dès l'échéance de la facture ou à dater du jour du rappel. Les travaux préparatoires précisent bien que l'intérêt de retard en cas d'impayé font partie de la clause indemnitaire<sup>30</sup>. Cet élément n'étant pas précisé dans l'ordonnance, il devrait y être ajouté.

La définition des « frais totaux de recouvrement et administratifs » contenue dans l'ordonnance doit être maintenue.

- 4) *Les limitations des clauses indemnitaires* : l'article XIX.4 du CDE prévoit différentes règles afin d'encadrer l'imposition de clauses indemnitaires :
- Un plafonnement des intérêts de retard ;
  - Le plafonnement de l'indemnité forfaitaire en fonction du montant de la dette, afin de s'assurer que celle-ci n'a pas de caractère punitif (20 EUR si le montant dû est inférieur ou égal à 150 EUR ; 30 EUR si le montant restant dû est compris entre 150,01 et 500 EUR, augmenté de 10% du montant dû ; 65 EUR avec un maximum de 2000 EUR si le montant dû est supérieur à 500 EUR, augmenté de 5% du montant dû) ;
  - L'interdiction de tout autre type de clause indemnitaire ;
  - L'obligation de prévoir ces montants dans le contrat pour qu'ils puissent être d'application.

Il semble d'ailleurs que les frais administratifs appliqués à l'envoi de courriers de rappels et de mise en demeure entrent dans la définition de clause indemnitaire, et doivent être pris en compte dans le calcul du maximum que la clause indemnitaire contractuellement prévue ne peut dépasser. En effet, l'article XIX.4 du CDE prévoit que « *les montants visés à l'alinéa 1<sup>er</sup> sont destinés à couvrir de manière forfaitaire d'une part, les intérêts de retard de la dette et d'autre part, **tous les coûts de recouvrement amiable de la dette impayée** ».*

Par ailleurs, au vu de la définition de « frais totaux de recouvrement et administratifs » contenue dans l'ordonnance, qui prévoit que cela comprend « *les frais de rappel, de mise en demeure, d'intérêt contractuel de retard, de clause pénale ou d'un tiers qui exerce une activité de recouvrement amiable*

---

<sup>30</sup> Projet de loi portant insertion du livre XIX « Dettes du consommateur » dans le Code de droit économique, Exposé des motifs, Doc parl., Ch. repr., législation 55, n° 3132/001, p.15 et s.



des dettes », il semble que ces limitations **doivent également respecter la limite des 55 EUR** par an et par contrat de fourniture pour les frais totaux de recouvrement.

En résumé, BRUGEL recommande de modifier l'ordonnance pour supprimer les différentes dispositions qui sont en contradiction avec les dispositions du CDE, et faire référence au CDE d'autre part. Cette manière de procéder permet d'éviter d'avoir de nouvelles incohérences en cas d'évolution du CDE. Par ailleurs, les normes plus protectrices des consommateurs qui étaient prévues dans les ordonnances électricité et gaz devraient être maintenues.

#### **4.4 Licences de flexibilité et agrégation**

L'obligation pour les fournisseurs de services de flexibilité et d'agrégation de détenir une licence spécifique qui relative à leur activité découle de l'article 26ter de l'ordonnance électricité, les obligations des détenteurs de telles licences sont encadrées par les articles 26quater à 26septies de l'ordonnance électricité. Les modalités de la procédure d'octroi de ces licences sont fixées par le titre premier de l'arrêté licence flexibilité et agrégation.

Dans un objectif de simplification administrative, de cohérence réglementaire interrégionale et compte tenu de la spécificité de la fourniture de services de flexibilité et d'agrégation, BRUGEL propose de supprimer l'obligation, prévue par cet arrêté, imposant aux prestataires de services de flexibilité de détenir une licence spécifique de fourniture de services de flexibilité (ci-après « licence FSP ») délivrée par BRUGEL.

En effet, la licence de fourniture de services de flexibilité et d'agrégation a été introduite en RBC afin d'encadrer le développement du marché de la flexibilité, et plus particulièrement les activités des acteurs exploitant des ressources flexibles raccordées aux réseaux de distribution.

Toutefois, l'encadrement de ces activités repose déjà largement sur des mécanismes réglementaires, techniques et contractuels (règlements techniques, prescriptions applicables aux gestionnaires de réseau, conventions d'activation de la flexibilité), qui assurent un niveau de contrôle et de sécurité suffisant.

L'arrêté licence flexibilité et agrégation est venu préciser les conditions d'octroi et d'exercice des licences de flexibilité et d'agrégation, tout en tenant compte du fait que certaines formes de fourniture de services de flexibilité s'exercent dans des cadres déjà fortement encadrés, notamment :

- 1° lorsque les ressources flexibles sont exploitées par l'utilisateur du réseau par l'intermédiaire d'un acteur pratiquant l'agrégation dans un cadre contractuel et technique existant ;
- 2° lorsque les services fournis relèvent de mécanismes assimilables à des services auxiliaires ou à des dispositifs de gestion du réseau déjà régis par la réglementation technique applicable.

Il ressort de cette approche que la licence FSP ne constitue pas l'instrument central de l'encadrement de la fourniture de services de flexibilité, celle-ci étant déjà assurée par des outils réglementaires et contractuels spécifiques, en particulier dans le cadre de la gestion de la congestion.

Tenant compte du fait que la Région de Bruxelles-Capitale reste l'unique Région à imposer une licence de flexibilité aux acteurs commerciaux et tenant compte du nombre d'assets limités dans la Région, maintenir l'obligation de licence aurait comme conséquence de limiter l'accès au marché aux nouveaux entrants.

Il convient en plus de souligner que, depuis le 9 janvier 2026, date d'entrée en vigueur du décret wallon du 19 décembre 2025 portant dispositions diverses en matière d'énergie, les prestataires de services de flexibilité ne sont plus soumis, en Région wallonne, à l'obligation de détenir une licence régionale de fourniture de services de flexibilité.

Par ailleurs, il est rappelé qu'en Région flamande, la réglementation ne prévoit aucune obligation de licence spécifique pour l'exercice des activités de fourniture de services de flexibilité ou d'agrégation.

Ces évolutions confirment qu'un encadrement efficace du marché de la flexibilité peut être assuré sans licence sectorielle dédiée, au moyen d'outils contractuels et techniques, et renforcent la pertinence d'une simplification du cadre réglementaire en Région de Bruxelles-Capitale.

BRUGEL recommande la suppression de l'obligation de détenir une licence pour fournir des services de flexibilité et agrégation en Région de Bruxelles-Capitale.

À défaut d'une suppression complète de cette obligation, BRUGEL recommande, à tout le moins, d'exonérer de l'obligation de licence FSP la fourniture de services de flexibilité lorsqu'elle intervient dans le cadre de la gestion de la congestion, ces activités étant déjà encadrées par des dispositions réglementaires et contractuelles spécifiques.

En tout état de cause, ceci implique la modification, voir l'abrogation des dispositions pertinentes de l'ordonnance électricité et de l'arrêté licence flexibilité et agrégation.

## 5 Transition énergétique

---

### 5.1 Projets innovants

L'article 1<sup>er</sup>, 5), b), de la directive 2023/2413, a inséré un article 15, § 2bis, dans la directive 2018/2001, qui dispose comme il suit :

*« Les États membres encouragent les essais de technologie innovante en matière d'énergie renouvelable pour la production, le partage et le stockage d'énergie renouvelable, dans le cadre de projets pilotes, dans un environnement réel et pour une durée limitée, conformément au droit applicable de l'Union, et assortis de garanties appropriées pour assurer la sécurité d'exploitation du système énergétique et éviter des incidences disproportionnées sur le fonctionnement du marché intérieur, sous la supervision d'une autorité compétente ».*

La directive a également précisé la notion de « technologie innovante en matière d'énergie renouvelable » à l'article 2, 14ter), de la directive 2018/2001 :

*« une technologie de production d'énergie renouvelable qui améliore au moins un aspect d'une technologie de pointe comparable en matière d'énergie renouvelable, ou qui rend exploitable une technologie en matière d'énergie renouvelable qui n'est pas entièrement commercialisée ou qui comporte un degré de risque clair ».*

La possibilité de mener des projets dérogatoires avait été supprimée lors de la modification de l'ordonnance en 2022. Au vu de la nouvelle disposition introduite par la directive 2023/2413, BRUGEL estimerait approprié qu'une telle possibilité soit réintroduite dans l'ordonnance, tout en définissant des barrières précises, afin de s'assurer que cette disposition n'est pas utilisée pour contourner les règles établies concernant la production, le partage et le stockage d'énergie renouvelable. Des balises claires en termes de durée devraient également être intégrées.

### 5.2 Compteurs intelligents

#### 5.2.1 Suppression de l'exigence de consentement préalable et déploiement massif

Dans son Avis n°382 du 19 mars 2024<sup>31</sup> relatif aux compteurs intelligents, BRUGEL recommande de modifier l'ordonnance électricité du 19 juillet 2001 afin de supprimer l'exigence de consentement préalable de l'utilisateur du réseau de distribution (URD) pour le placement des compteurs intelligents à l'initiative du gestionnaire de réseau de distribution (GRD) et pour l'activation de leur fonction communicante lorsqu'elle n'est pas déjà obligatoire. En effet, cette exigence n'apparaît pas fondée juridiquement et ne permet pas une gestion technique optimale par le GRD.

Sur le plan juridique, BRUGEL s'appuie d'abord sur la directive (UE) 2019/944, et plus particulièrement sur son annexe II, qui impose que 80 % des clients finals soient équipés d'un compteur intelligent d'ici le 31 décembre 2024. Cette directive consacre le déploiement le plus large possible des compteurs intelligents comme un objectif d'intérêt général dans la politique énergétique de l'Union européenne.

Au niveau belge, la Section de législation du Conseil d'Etat (ci-après « la SLCE ») estime que le consentement prévu à l'article 26octies, § 3, alinéa 2 de l'ordonnance électricité s'apparente à un droit de veto inconditionnel du consommateur de refuser le placement d'un compteur numérique. Ainsi, la SLCE considère que cette disposition forme un obstacle à l'accomplissement des objectifs de la directive

---

<sup>31</sup> Disponible à l'URL suivant : <https://BRUGEL.brussels/publication/document/avis/2024/fr/AVIS-382-COMPTEURS-INTELLIGENTS.pdf>

2019/944, plus particulièrement concernant le déploiement des compteurs intelligents. Dès lors, d'après le Conseil d'Etat, le consentement de l'URD ne doit plus être considéré comme une condition sine qua non à l'installation du compteur intelligent<sup>32</sup>.

La Cour constitutionnelle a également indiqué que « *le déploiement le plus étendu possible des compteurs d'électricité intelligents est imposé par le droit de l'Union européenne et participe à la réalisation de la politique de l'Union européenne en matière d'énergie* »<sup>33</sup>. Ainsi, la Cour considère qu'afin d'atteindre ces objectifs européens d'intérêt général, il est justifié de ne pas permettre à l'URD de s'opposer au placement du compteur intelligent ou d'en demander l'enlèvement<sup>34</sup>.

En matière de protection des données, BRUGEL fonde son raisonnement sur le règlement européen 2016/679 (RGPD), et notamment sur ses articles 6.1.c) et 6.1.e), qui permettent le traitement de données à caractère personnel sans consentement lorsqu'il est nécessaire au respect d'une obligation légale ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public. L'Autorité de protection des données, dans son avis n°15/2021<sup>35</sup>, précise que si la lecture à distance du compteur est rendue obligatoire par la loi pour remplir une mission d'intérêt public, aucun consentement n'est requis, à condition que l'ordonnance définisse les éléments essentiels du traitement : types de données, personnes concernées, finalités, destinataires et durée de conservation. Le Contrôleur européen de la protection des données, dans son avis de 2012, a par ailleurs estimé que le consentement explicite ne devrait être exigé que pour des traitements allant au-delà des finalités essentielles que sont la fourniture et la facturation de l'énergie, la détection de fraude et la maintenance optimisée du réseau<sup>36</sup>.

Sur le plan opérationnel, BRUGEL relève que l'exigence actuelle de consentement freine le déploiement des compteurs intelligents et limite l'exploitation de leurs fonctionnalités communicantes, engendrant des retards, une complexité informatique, des surcoûts administratifs et une absence d'uniformisation des données transmises au marché en fonction des URD, notamment dans les régimes de comptage R1 et R3 (Smarket 1). De plus, l'abandon de cette exigence permettrait d'aligner Bruxelles sur les pratiques des autres régions : en Flandre, le placement est obligatoire et implique l'acceptation de toutes les conditions et fonctionnalités du compteur ainsi que leur activation ; en Wallonie, le régime repose sur un consentement tacite avec possibilité d'opt-out.

Ainsi, BRUGEL considère que, compte tenu des obligations européennes, de la jurisprudence belge et européenne, et du cadre offert par le RGPD, le traitement des données nécessaires à l'exécution des missions légales d'intérêt public du GRD ne requiert pas le consentement de l'URD. Supprimer cette exigence permettrait de simplifier les procédures, d'accélérer le déploiement, d'assurer l'uniformité et la fiabilité des données, et de mieux atteindre les objectifs de transition énergétique et de gestion intelligente du réseau.

Cependant, BRUGEL souhaite avertir le législateur que lors de discussions avec Sibelga, il est apparu qu'une suppression de l'exigence de consentement préalable, bien que souhaitée par BRUGEL et le GRD, pourrait entraîner des contraintes informatiques susceptibles de reconfigurer par défaut l'ensemble des compteurs intelligents en régime R0, c'est-à-dire assimilables à des compteurs classiques, qui ne communiquent pas. Une telle situation constituerait une régression majeure, contraire aux objectifs de la transition énergétique et aux obligations européennes en matière de déploiement des compteurs communicants. Afin d'éviter ce risque, BRUGEL préconise d'accompagner la modification législative par

---

<sup>32</sup> Section de législation du Conseil d'Etat, avis 69.836/1/V du 29 septembre 2021, point 40.

<sup>33</sup> C. const., arrêt du 12 novembre 2020, n°144/2020, B.2.1.

<sup>34</sup> Une exception est admise pour les personnes souffrant d'électrosensibilité.

<sup>35</sup> Autorité de protection des données, avis n°15/2021 du 5 février 2021.

<sup>36</sup> Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Commission Recommendation on preparations for the roll-out of smart metering systems, p. 11

des mesures transitoires contraignantes : maintien des régimes R1 ou R3 déjà actifs, migration automatique et progressive des compteurs en R0 vers R1, définition d'un délai maximum d'un an après l'entrée en vigueur de la nouvelle ordonnance pour que 100 % des compteurs soient communicants, et/ou mise en place d'un suivi avec indicateurs de performance et pénalités en cas de retard (incitations ou malus tarifaires).

BRUGEL recommande dès lors de supprimer l'exigence du consentement préalable au placement et à l'activation de la fonction de communication à distance des données de comptage (hors cas obligatoires) telle que prévue à l'article 26 octies § 4 et plus largement, d'instaurer l'obligation dans le chef du GRD de déployer les compteurs intelligents sans se référer au consentement de l'URD, dans la mesure où le déploiement de compteurs intelligents permet de poursuivre de nombreux intérêts généraux. BRUGEL recommande d'être attentif aux conséquences de la suppression de cette mesure et de prévoir un régime transitoire et un maintien des régimes des compteurs déjà en R1 ou R3.

### 5.2.2 Renforcement de la clarté rédactionnelle des obligations du GRD pour l'activation effective des fonctionnalités des compteurs intelligents et le déploiement de ceux-ci

L'ordonnance électricité, telle que modifiée en 2022, fixe déjà clairement les obligations du GRD en matière de déploiement et de mise en œuvre des fonctionnalités minimales des compteurs intelligents.

Cependant, plusieurs dispositions se limitent à formuler des facultés pour le GRD plutôt que de véritables obligations de résultat. Cela crée une marge d'appréciation qui peut freiner l'activation effective de ces fonctionnalités.

En effet, l'article 26 novies, § 2, précise que « *Le compteur intelligent est **doté** des fonctionnalités minimales précisées à l'annexe 6* », et l'article 26 decies prévoit que le GRD **peut** procéder à certaines opérations à distance, comme l'ouverture ou la fermeture d'un compteur et la relève d'index associée, dans le respect des procédures fixées.

L'annexe 6 décrit en détail ces fonctionnalités, en indiquant que les compteurs sont « **capables de** » réaliser une série d'opérations, notamment la communication à distance des données, la gestion de la puissance contractuelle, ou encore l'activation et la désactivation de l'accès au réseau.

En ce sens, ces dispositions, lues dans leur ensemble et à la lumière des objectifs de l'ordonnance et du droit européen notamment, imposent bien au GRD de rendre opérationnelles les fonctionnalités prévues, et non pas seulement de les rendre techniquement disponibles ; mais certains termes employés, comme « doter », « peut » ou « capable de », peuvent prêter à interprétation et offrir au GRD une marge de lecture qui pourrait conduire à différer ou limiter l'activation effective de certaines fonctionnalités.

Afin de lever toute ambiguïté et d'éviter des divergences d'interprétation, il serait opportun de modifier la rédaction de ces dispositions, en remplaçant les formulations actuelles par des termes prescriptifs plus explicites tels que « assure », « met en œuvre » ou « garantit l'activation », et en assortissant ces obligations de modalités de contrôle et de délais précis.

Une telle clarification ne créerait pas de nouvelles obligations, mais consoliderait la portée juridique des obligations existantes et renforcerait la sécurité juridique pour l'ensemble des acteurs du marché.

BRUGEL recommande dès lors un renforcement rédactionnel de certaines dispositions afin d'instaurer un cadre contraignant, assurant non seulement le déploiement mais aussi l'utilisation effective des

fonctionnalités des compteurs intelligents, en ligne avec les missions légales du GRD et les attentes du marché.

### 5.3 Mécanisme de soutien des certificats verts

Dans le cadre de la révision du modèle régional de soutien aux énergies renouvelables, BRUGEL a engagé une réflexion approfondie visant à simplifier les mécanismes existants et à renforcer leur efficacité.

Cette démarche a été menée en concertation avec un groupe de travail coordonné par BRUGEL, réunissant les principaux acteurs du secteur à Bruxelles, notamment le cabinet du ministre de l'Énergie, Bruxelles Environnement, Sibelga, Brusol, Edora, Elia, Eneco, Énergie Commune, Engie, la FEBEG, Luminus, Mega, Test Achats, TotalEnergies et Watt Matters.

Ces travaux ont conduit à la publication de la **proposition n°34**, disponible sur le site de BRUGEL<sup>37</sup>, qui vise à réformer en profondeur le système de soutien à la production d'électricité verte.

Deux mesures structurantes y sont mises en avant :

- la mise en place d'un système de prime directe à destination des prosumers personnes physiques, afin de rendre le soutien plus simple, lisible et accessible ;
- l'introduction d'un mécanisme de rachat de certificats verts à prix fixe pour les prosumers personnes morales, offrant une visibilité accrue sur les revenus liés à leur production.

En tout état de cause, il y aurait lieu de simplifier les processus et les démarches à charge des prosumers, lesquels sont actuellement amenés à interagir avec une pluralité d'acteurs (OCA, Sibelga, fournisseurs, BRUGEL, etc.), ce qui nuit à la lisibilité et à l'efficacité du système. En fonction des orientations qui seront définies par le nouveau Gouvernement bruxellois, BRUGEL se tient à la disposition des autorités pour approfondir ses analyses relatives à l'évolution du système de soutien.

Par ailleurs, comme déjà souligné dans la proposition n°34, il est essentiel d'intégrer les évolutions du cadre juridique européen afin de garantir la conformité des mécanismes envisagés, tant au regard des règles relatives aux dispositifs de soutien qu'à celles encadrant les aides d'État.

À cet égard, il convient de noter que le cadre légal européen a significativement évolué depuis la publication de la proposition n°34, ce qui justifie une actualisation des analyses afin d'assurer la robustesse juridique et la pérennité du futur modèle de soutien.

Dans ce contexte, il apparaît dès lors prioritaire de doter la Région d'une vision renouvelée et cohérente quant à l'existence et à l'évolution de son mécanisme de soutien aux énergies renouvelables.

### 5.4 Transmission de données énergétiques aux autorités publiques

Les communes et autorités publiques développent des politiques de transition énergétique (plans climat, PED, etc.) nécessitant un accès à des données locales sur les installations de production.

---

<sup>37</sup> Proposition 34 relative au coefficient multiplicateur appliqué au photovoltaïque : <https://BRUGEL.brussels/publication/document/propositions/2024/fr/PROPOSITION-34-EVOLUTION-SYSTEME-SOUTIEN-ER.pdf>

BRUGEL propose dès lors qu'une nouvelle obligation soit insérée dans l'ordonnance électricité, prévoyant que le gestionnaire de réseau de distribution met à disposition des autorités publiques les données nécessaires à l'exercice de leurs missions d'intérêt public en matière de transition énergétique.

## 6 Autorité de régulation

---

### 6.1 Indépendance du régulateur

BRUGEL tient à réaffirmer le principe fondamental de l'indépendance du régulateur et sollicite, à cet égard, des modifications de l'ordonnance, afin de garantir sa conformité avec le droit européen.

A ce titre, BRUGEL souhaiterait que le législateur revienne sur certaines lignes directrices imposées à BRUGEL dans le cadre de la méthodologie tarifaire qu'elle élabore, en ce qu'elles contreviennent à l'indépendance dont doit jouir un régulateur en la matière et à sa compétence exclusive de fixer ou d'approuver les tarifs de distribution et leurs méthodes de calcul. BRUGEL considère en effet que c'est en contradiction avec son indépendance que le législateur bruxellois lui impose d'élaborer la méthodologie tarifaire de manière à assurer un taux de rendement suffisamment stable à la rémunération du GRD (article 9quinquies, 9° de l'ordonnance électricité, et son équivalent dans l'ordonnance gaz).

Or, ainsi qu'il ressort des articles 59.1.a) et 59.7.a) de la Directive 2019/944, les Etats membres ont l'obligation d'assurer que les régulateurs disposent de la compétence exclusive en matière tarifaire. Cette compétence inclut à l'évidence la détermination du taux de rendement des capitaux investis. En effet, la Commission européenne a confirmé à de nombreuses reprises que « [...] *une règle fixant la marge bénéficiaire dans le tarif des coûts majorés [en anglais, « cost plus »] constitue une instruction directe à l'autorité de régulation nationale* »<sup>38</sup> qui est, partant, contraire à l'exigence d'indépendance du régulateur. Ceci est également confirmé par la Cour de justice de l'Union Européenne : « *l'attribution à une autorité autre que l'ARN de la compétence pour la détermination d'éléments importants s'agissant de la fixation des tarifs, tels que la marge bénéficiaire, n'[est] pas conforme [à ces directives] dans la mesure où une telle attribution [réduirait] l'étendue des compétences réservées à l'ARN par cette directive* »<sup>39</sup>.

Il est vrai que la Cour constitutionnelle n'a pas jugé opportun d'annuler ces dispositions suite à la requête introduite par BRUGEL. Néanmoins, notons que la Cour considérerait que ces lignes directrices consistaient en des « orientations générales », qui ne restreignent pas la faculté de choix du régulateur quant à la méthodologie tarifaire au point qu'elles portent atteinte à l'indépendance et à la compétence exclusive de l'autorité de régulation en matière tarifaire<sup>40</sup>.

Cependant, dans les faits, depuis la modification de l'ordonnance, BRUGEL constate une limitation de sa compétence tarifaire et un obstacle à la mise en œuvre efficace des politiques tarifaires qu'elle entend appliquer.

Cette disposition empêche, par exemple, BRUGEL de fixer, dans sa méthodologie tarifaire, une rémunération qui puisse varier, notamment en fonction de la performance du GRD.

Depuis la modification de l'ordonnance, dans le cadre de l'élaboration des méthodologies tarifaires, le GRD semble systématiquement s'appuyer sur la garantie offerte par cet article consacrant le taux de

---

<sup>38</sup>Voir « *Commission Staff working paper, Interpretative note on Directive 2009/72/EC concerning common rules for the internal market in electricity and Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas – The regulatory authorities* », p. 14, disponible à l'adresse suivante : [https://energy.ec.europa.eu/document/download/b819734f-74b6-4bca-9b79-ddcf23ac2f36\\_en?filename=2010\\_01\\_21\\_the\\_regulatory\\_authorities.pdf](https://energy.ec.europa.eu/document/download/b819734f-74b6-4bca-9b79-ddcf23ac2f36_en?filename=2010_01_21_the_regulatory_authorities.pdf).

<sup>39</sup> CJUE, Commission c. Allemagne, point 106, C-178/18, disponible au lien suivant : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0718>.

<sup>40</sup> Cour constitutionnelle, arrêt n°105/2023 du 29 juin 2023, points B.8.1. et B.9.2.



rendement stable, pour défendre des positions que le régulateur estime ne pas toujours être en faveur des consommateurs.

Il résulte de ces considérations que la formulation de cette ligne directrice contrevient bien, de manière effective, à l'indépendance du régulateur bruxellois dans l'exécution de sa compétence exclusive en matière de tarifs de distribution.

Concernant les tarifs, BRUGEL aimerait également revenir sur les lignes directrices 11° et 13°. En effet, la première prévoit que *“les impôts, taxes, surcharges, redevances et contributions de toutes natures, ainsi que leurs adaptations, imposés par une disposition légale ou réglementaire, sont ajoutés aux tarifs dans un délai de trois mois à compter de la date de leur entrée en vigueur. BRUGEL contrôle la conformité de l'adaptation des tarifs à ces dispositions légales et réglementaires”*. La deuxième prévoit, elle, que *“les coûts visés aux 10°, 11° et 12° ne sont soumis ni à des décisions basées sur des méthodes de comparaison, ni à une régulation incitative. Les soldes éventuels relatifs à ces coûts sont déduits ou ajoutés de manière transparente aux coûts imputés aux clients, suivant les modalités fixées par BRUGEL”*.

Cet article est fort contraignant pour le régulateur. En effet, l'ajout automatique des taxes, des impôts et des obligations de service public (ci-après « OSPs ») dans les tarifs du GRD en fait des coûts non gérables : ces charges sont directement répercutées sur les tarifs sans marge de manœuvre pour le GRD/BRUGEL.

Par ailleurs, ces lignes directrices interdisent à BRUGEL de soumettre ces coûts à une régulation incitative. Bien que le GRD dispose de marges limitées pour optimiser sa charge fiscale, il devrait rester en mesure d'opter pour la solution la plus avantageuse sur le plan fiscal. Dès lors, il paraît souhaitable qu'une partie de l'impôt soit incluse dans le revenu autorisé, et donc soumise au plafond ainsi qu'au mécanisme incitatif. Toutefois, la formulation actuelle de l'ordonnance ne permet pas une telle approche.

En d'autres termes, le régulateur ne peut challenger ces coûts par une analyse comparative des autres coûts d'un autre GRD comparable ou en utilisant des critères de performance. En conséquence, le contrôle effectif semble être difficile à effectuer par le régulateur. Par ailleurs, le GRD n'a aucun incitant à maîtriser ses coûts liés aux OSPs. Or, l'ensemble des coûts de ces OSPs est actuellement intégralement payé par la facture des consommateurs bruxellois.

BRUGEL plaide donc pour une modification de ces lignes directrices.

Ces dispositions tarifaires contreviennent en outre à l'obligation européenne qui impose aux autorités de régulation de prendre toutes les mesures raisonnables afin de garantir que les GRD bénéficient d'incitations suffisantes pour améliorer leurs performances (article 58, f) de la directive 2019/944).

Concernant l'indépendance du régulateur également, BRUGEL regrette, comme déjà mentionné dans son avis relatif à la transposition du paquet Fit for 55, que les ordonnances bruxelloises autorisent le GRD à ignorer les demandes de modifications du projet de plan de développement ; et que ces mêmes ordonnances prévoient un mécanisme d'approbation de ce plan par le gouvernement.

En effet, selon la législation bruxelloise actuelle, le GRD établira son projet définitif de plan de développement *« sur base des remarques et demandes de modifications de BRUGEL »*. Sans que cette obligation ne soit précisée, sauf en ce que le GRD devra motiver les réponses qu'il apporte auxdites remarques et demandes, il apparaît au régulateur que le GRD pourra entièrement faire fi de ses demandes, ce qui à nouveau portera atteinte à son indépendance et à sa compétence exclusive. Il en va de même sur le fait que le législateur ait délégué la compétence d'approbation de ce plan au

Gouvernement bruxellois, lequel n'est également aucunement tenu de suivre les recommandations de BRUGEL en la matière.

La directive 2024/1711 relève que le renforcement du marché intérieur de l'énergie et la réalisation des objectifs en matière de transition climatique et énergétique nécessitent une modernisation substantielle du réseau électrique lesquels requièrent d'importants investissements. Ces investissements doivent être réalisés au profit des consommateurs, y compris les consommateurs vulnérables, qui tireront les avantages d'une énergie abordable et sûre provenant de sources durables, renouvelables et à faibles émissions de carbone, ainsi que de solutions économes en énergie pour réduire les coûts énergétiques globaux, ce qui pourrait réduire la nécessité de développer le réseau électrique et les capacités de production. Ces indications doivent être prises en compte par BRUGEL lors de l'évaluation du plan d'investissement de Sibelga. Rappelons que l'autorité de régulation dispose d'une indépendance totale par rapport aux pouvoirs politiques, notamment en matière tarifaire, et dès lors concernant les plans de développement du GRD. Comme le rappelle la Cour de justice de l'Union européenne, « [c]ette indépendance décisionnelle implique que, dans le cadre des missions et des compétences des autorités de régulation nationales, celles-ci adoptent leurs décisions de manière autonome, sur le seul fondement de l'intérêt public, pour assurer le respect des objectifs poursuivis par la directive 2009/72, sans être soumises à des instructions externes provenant d'autres organes publics ou privé »<sup>41</sup>. Il en découle logiquement que BRUGEL doit disposer de son indépendance afin de mettre en œuvre les objectifs arrêtés par la directive ci-dessus ; et que les dispositions de l'ordonnance ne permettent donc pas de satisfaire aux exigences européennes.

Par ailleurs, le rôle du régulateur dans l'examen, l'approbation et le suivi du plan de développement revêt une importance particulière au regard des enjeux croissants liés aux congestions du réseau et au développement de solutions alternatives, telles que les raccordements flexibles.

En effet, le plan de développement constitue un outil central permettant de garantir la cohérence entre, d'une part, le respect effectif des conditions applicables aux contrats de raccordement flexibles et, d'autre part, la planification et la réalisation des investissements nécessaires sur le réseau. Cette évaluation requiert une compréhension fine et opérationnelle des réalités du terrain, ainsi qu'une expertise technique approfondie, notamment pour apprécier l'évolution des congestions locales, leur gestion et les arbitrages entre renforcement du réseau et recours à la flexibilité.

En outre, les développements récents du cadre européen mettent en évidence la nécessité d'un examen coordonné des plans de développement des réseaux d'électricité, de gaz et, le cas échéant, des réseaux de chaleur, afin de tenir compte des interactions croissantes entre ces différentes infrastructures dans un contexte de transition énergétique. Une telle approche intégrée complexifie substantiellement l'analyse des plans de développement et suppose une capacité à appréhender les interconnexions entre vecteurs énergétiques, niveau de technicité et de charge de travail qui correspond au rôle et aux compétences de l'autorité de régulation indépendante, plutôt qu'à celles du pouvoir exécutif.

Ces éléments plaident dès lors de manière supplémentaire en faveur d'un renforcement du rôle de BRUGEL dans l'approbation et le suivi des plans de développement, afin de garantir une approche cohérente avec les objectifs européens, en matière de sécurité d'approvisionnement, de maîtrise des coûts et de transition énergétique.

Le régulateur est pour l'instant effectivement particulièrement démuné.

---

<sup>41</sup> Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 6 mars 2025, Affaire C-48/23, point 34, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:62023CJ0048>.

Comme expliqué, BRUGEL plaide dès lors pour inverser la logique et que l'exercice soit mené dans le sens inverse : BRUGEL disposerait du pouvoir d'approbation du plan de développement, mais la politique générale du plan de développement pourrait, elle, être issue des inflexions politiques du gouvernement (cf arrêt susmentionné). Par ailleurs, le Gouvernement qui constaterait un problème dans le plan de développement pourrait bien entendu faire part de ses craintes à BRUGEL.

Il apparaît que cette approche garantirait, d'une part, l'indépendance du régulateur, et, d'autre part, permettrait une mobilisation optimale des compétences et expertises de chacun. En effet, l'élaboration du plan de développement, et donc la charge de l'approbation de celui-ci, requiert un niveau d'expertise particulièrement pointu et technique, rendant l'intervention de BRUGEL indispensable et véritablement porteuse de valeur ajoutée. Par ailleurs, il convient de souligner que les enjeux financiers sont considérables : si l'approbation du plan de développement relève de la compétence du gouvernement, c'est également à ce dernier qu'incombera la responsabilité d'assumer et de justifier les éventuelles augmentations tarifaires, répercutées sur le consommateur.

Il s'agit du système en vigueur dans les autres régions :

- En Flandre, le gestionnaire de réseau de distribution établit également un plan de développement qui est soumis au régulateur flamand, le VREG, lequel dispose d'une compétence d'examen et d'approbation de ce plan.

Conformément à l'article 4.1.19 §3 du Décret énergie du 8 mai 2009, le gestionnaire de réseau transmet son plan de développement au régulateur, qui en évalue la conformité avec les objectifs légaux, peut demander des informations complémentaires, exiger des adaptations et approuve le plan avant sa mise en œuvre.

- En Wallonie, le GRD remet à la CWaPE un projet de PDD ; l'autorité de régulation l'examine et peut demander des informations complémentaires et lui imposer de revoir son plan ; le GRD ajuste éventuellement son plan ; le CWaPE approuve le plan.

En janvier 2025, la CREG a également demandé une modification de la loi électricité, afin de placer l'intérêt général au cœur des choix d'investissement pour l'avenir énergétique de la Belgique, notamment en renforçant le rôle de la CREG dans l'approbation et le suivi des plans de développement. Il s'agit pour la CREG d'être en mesure de vérifier le processus et les enjeux, considérables et techniques, relatifs aux PDD.

A titre subsidiaire, BRUGEL plaide pour disposer, en adéquation avec la directive 2019/944, d'un avis contraignant concernant le plan de développement du GRD.

## 6.2 Service des litiges

BRUGEL souhaite demander plusieurs modifications par rapport au fonctionnement du Service des litiges :

- (1) Il serait utile de préciser directement dans l'ordonnance certains aspects par rapport aux délais : par exemple, préciser que les délais de l'ordonnance ne commencent à courir qu'à partir du moment où un dossier complet est introduit devant le Service des litiges. De nombreux plaignants envoient un dossier très lacunaire et la prise d'informations afin de définir si la plainte ressort effectivement de la compétence du Service, mais également de comprendre la problématique en cause, pose problème quant au respect des délais. De la même manière, l'organisation d'une audition devrait suspendre le délai de traitement de la plainte le temps de l'organisation de cette audition.

- (2) Concernant les recours en réexamen, il arrive que les deux parties introduisent un recours en réexamen à des dates différentes. BRUGEL estime qu'il serait préférable d'indiquer que le délai pour rendre une décision est de 60 jours à l'expiration du délai de recours, peu importe la date d'introduction du recours. Cela permettra de s'assurer que si un recours en réexamen est également introduit par l'autre partie, que cela n'impose pas un délai trop court, qui risquerait d'avoir un impact sur la qualité de la décision. Par ailleurs, ce délai devrait également être prolongé en cas d'organisation d'une audition, du temps nécessaire pour organiser cette audition.
- (3) Le Service des litiges accuse actuellement un retard important dans le traitement des dossiers, et met en œuvre tout ce qui est possible pour essayer de résorber l'arriéré constaté. L'article 30*novies*, § 2, alinéa 7, prévoit actuellement que le délai de deux mois, peut être prolongé une première fois de deux mois, et qu'une prolongation ultérieure est possible moyennant accord du requérant. Or, dans les faits, le Service des litiges n'est pas en mesure de respecter ces délais, et solliciter l'accord du plaignant n'a pas de valeur ajoutée, étant donné que même s'il refuse la prolongation du délai, le Service ne sera de toute façon pas en mesure de rendre la décision dans le délai de 4 mois initial.

### **6.3 Compétence d'octroi des autorisations pour les communautés d'énergie**

Depuis l'introduction des communautés d'énergie dans l'ordonnance électricité, l'article 28*sexiesdecies* prévoit que les communautés d'énergie doivent solliciter une autorisation, délivrée par BRUGEL, valable pour une période de 10 ans, et renouvelable.

Depuis l'octroi de cette compétence, BRUGEL a rendu une trentaine d'autorisations. BRUGEL constate que la grande majorité des porteurs de projet utilise les modèles de statuts et de conventions qui ont été mis en place par le Facilitateur Partage et Communautés d'énergie. Lors de l'examen des demandes d'autorisation, BRUGEL n'a que très rarement constaté des dispositions allant à l'encontre des statuts ou de l'ordonnance, et les modifications demandées restent marginales et pourraient être réglées au stade de l'accompagnement, et d'une amélioration des modèles de documents.

Les projets qui ont nécessité des modifications et des examens plus approfondis sont généralement des dossiers dans lesquels des acteurs professionnels, actifs dans le secteur de l'énergie, sont impliqués.

Dans ces circonstances, et compte tenu du fait que cette compétence d'autorisation est relativement chronophage et lourde tant pour les porteurs de projet que pour le régulateur, BRUGEL propose de remplacer cette compétence d'autorisation par une notification des nouveaux projets au régulateur par le porteur de projet, et de remplacer l'autorisation par une possibilité de mener des contrôles a posteriori. BRUGEL devrait disposer de la possibilité de contrôler les communautés en opportunité, en fonction de critères qui seraient définis par BRUGEL, tels que par exemple la présence d'entreprises dans la structure, les activités qui sont menées, l'intervention d'acteurs spécialisés dans le domaine de l'énergie, la présence de tiers-investisseurs, etc.

Par ailleurs, l'ordonnance devrait indiquer les conséquences en cas de non-respect des dispositions de l'ordonnance à l'issue d'un contrôle. BRUGEL recommande de prévoir une période de mise en conformité, par exemple de 3 mois, et si au terme de cette période, le contrôle indique que la communauté ne s'est pas mise en conformité, un arrêt de ses activités, sur la base d'une décision adoptée par BRUGEL. Les modalités de recours contre cette décision devraient également être prévues.

Cette compétence devra également être réévaluée en fonction des choix qui seront fait par le législateur quant aux modifications introduites sur le droit au partage et à la possibilité de partager en dehors d'une entité juridique telle qu'une communauté d'énergie. En effet, jusqu'à présent, l'intérêt des

communautés d'énergie s'est presque exclusivement développé autour du partage. Les changements législatifs à venir sont donc susceptibles d'avoir un impact important sur l'existence et l'intérêt des communautés d'énergie.

## 6.4 Compétence en matière de réseaux d'énergie thermique

BRUGEL rappelle sa position déjà exprimée dans le passé, notamment dans le cadre de son avis n°304 sur le projet d'ordonnance relative à l'organisation des réseaux d'énergie thermique et à la comptabilisation de l'énergie thermique en Région de Bruxelles-Capitale<sup>42</sup>, selon laquelle un encadrement ad minima des acteurs de ce nouveau marché est nécessaire par une autorité de régulation.

A l'image du marché de l'électricité et du gaz et compte tenu de l'expérience de BRUGEL dans la régulation, il semble être opportun de déléguer explicitement cette compétence à cette dernière.

L'énergie thermique est un domaine suscitant l'intérêt de plusieurs acteurs actifs dans d'autres domaines désireux d'y étendre leurs activités. Dans ce contexte, BRUGEL considère qu'il existe un risque non négligeable que des situations de subsidiation croisée entre les activités historiques de ces acteurs et leurs nouvelles activités dans le domaine de l'énergie thermique voient le jour menant potentiellement à de la concurrence déloyale entre acteurs. À l'heure actuelle, l'ordonnance énergie thermique prévoit quelques critères et obligations à respecter par les gestionnaires de réseau et les fournisseurs d'énergie thermique ainsi que la possibilité pour le gouvernement de mettre en place des procédures de désignation ou d'autorisation. Cependant, ces procédures n'ont pas encore été mises en place et il en découle, qu'en pratique, le respect de ces critères ne fait l'objet d'aucune vérification. De plus, parmi les critères actuels aucun ne vise à prévenir le risque de subsidiation croisée ou de concurrence déloyale entre les acteurs du secteur.

BRUGEL recommande donc que les critères auxquels doivent répondre les acteurs désireux de s'engager dans la gestion de réseaux d'énergie thermique ou dans la fourniture d'énergie thermique soient étoffés notamment en vue d'inclure des dispositions de nature à prévenir les subsidiations croisées.

Afin d'assurer le respect effectif de ces critères il est nécessaire que les procédures de désignation/autorisation des gestionnaires de réseau et fournisseurs d'énergie thermique soient mises en place. BRUGEL propose que ces procédures lui soient confiées à l'image de ce qui a cours pour les procédures d'octroi de licence de fourniture de gaz ou d'électricité.

L'ordonnance énergie thermique devrait donc être modifiée en vue de donner à BRUGEL des compétences de régulation similaires à celles dont elle dispose dans les domaines du gaz et de l'électricité, en s'inspirant des dispositions pertinentes des ordonnances gaz et électricité.

La prise en charge de nouvelles missions par BRUGEL devra s'accompagner, de manière progressive et après analyse, de l'engagement de ressources supplémentaires qui doivent être prises en compte par le Gouvernement.

BRUGEL estime également que les clients finals de réseau de chaleur doivent pouvoir bénéficier d'un accès rapide, efficace et gratuit au règlement des litiges. En effet, cela semble être impératif dans un contexte où les procédures pénales ou civiles devant les Cours et Tribunaux sont longues et fort coûteuses. Il s'agit clairement d'une mesure de protection efficace des clients. Dès lors, il conviendrait de prévoir dans l'avant-projet d'ordonnance un tel recours dont les modalités de fonctionnement et le

---

<sup>42</sup> Disponible en ligne : <https://BRUGEL.brussels/publication/document/avis/2020/fr/AVIS-304-AVANT-PROJET-ORDONNANCE-ENERGIE-THERMIQUE.pdf>

champ d'application pourraient être précisés par le Gouvernement. Il est évident que ces litiges peuvent être traités par le Service des litiges, à condition que BRUGEL soit désignée comme l'autorité de régulation de ce marché et que des ressources supplémentaires soient prévues.

Au vu des perspectives de développement rapide, des enjeux nouveaux et de l'intérêt suscité par le domaine de l'énergie thermique, BRUGEL suggère que les modifications recommandées ci-dessus se fassent dans le cadre d'une révision plus globale de l'ordonnance énergie thermique en vue de l'adapter aux dernières évolutions et de garantir l'existence d'un cadre solide à même d'accompagner efficacement le développement de ce secteur.

## 6.5 Sanctions administratives

### 6.5.1 Le régime général de l'article 32

BRUGEL a été amenée à mobiliser l'article 32 de l'ordonnance électricité à l'occasion de deux procédures de sanction administrative lancées contre Sibelga par décisions du conseil d'administration n° 308 et 309 publiées sur le site internet de BRUGEL.

La mobilisation de la procédure de sanction administrative a permis de faire apparaître qu'une réforme profonde de l'article 32 était nécessaire afin 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), ainsi que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (droit à un procès équitable).

BRUGEL préconise, pour les raisons qui vont suivre, une refonte complète de la procédure prévue à l'article 32 de l'ordonnance électricité :

**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.

Pour pallier l'absence de précision de la répartition des rôles entre les directeurs et le CA, BRUGEL a adopté un Avis d'initiative n° 389 du 25 juin 2024 relatif aux lignes directrices à l'exercice par BRUGEL de sa compétence d'infliger des amendes administratives sur la base de l'article 32 de l'ordonnance électricité et de l'article 24 de l'ordonnance gaz<sup>43</sup>.

Sur la base de cet avis, 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 alinea 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.

---

<sup>43</sup> Disponible en ligne : <https://BRUGEL.brussels/publication/document/avis/2024/fr/AVIS-389-LIGNES-DIRECTRICES-AMENDES-ADMINISTRATIVES.pdf>

- 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 préciser 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<sup>e</sup> 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 ont 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 est admis que cela soit le cas, à l'instar du rôle de l'auditeur de l'autorité des services et marchés financiers (FSMA)<sup>44</sup>.

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 clarifié 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 alinea 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.

---

<sup>44</sup> Lefèvre, F. et Benzidi, S., « Gros plan sur la FSMA : Chronique de jurisprudence depuis la création de la Commission des sanctions à nos jours », BFR/DBF, 2020/4, p. 264-269.



**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.

### 6.5.2 Elargissement du régime pour non-respect des aspects tarifaires

Il conviendrait de prévoir qu'une procédure d'injonction puis le cas échéant de sanction administrative soit prévue en cas de non-respect de la méthodologie tarifaire, en le prévoyant à l'article 32 de l'ordonnance électricité.

### 6.5.3 Amende administrative en cas de fraude aux certificats verts

En cas de fraude aux certificats verts (index frauduleux, etc), aucune disposition de l'ordonnance ne permet à BRUGEL d'imposer de sanction administrative.

BRUGEL propose de :

- Soit, opérer une modification aux articles 27 ou 28 qui indique qu'en cas de fraude, la procédure consacrée à l'article 32 s'applique ;
- Soit, prévoir une amende directement dans l'arrêté électricité verte, à l'instar de l'article 43 pour les infractions liées à la conformité des installations avec la certification initiale, en prévoyant un fondement ordonnancier à une telle sanction.

#### **6.5.4 Amende administrative en cas d'infraction liée aux installations et leur conformité avec la certification initiale**

Actuellement, cette amende n'est prévue que par l'article 43 de l'arrêté énergie verte lu en combinaison avec l'article 8. Or il conviendrait de prévoir un fondement ordonnancier à une telle sanction en le consacrant aux articles 27 ou 28 de l'ordonnance avec un renvoi à l'article 32.

#### **6.5.5 Amende administrative en cas d'infraction aux obligations de rapportage vert et mix résiduel pour les garanties d'origine**

BRUGEL propose de :

- Soit, opérer une modification à l'article 27 § 2bis de l'ordonnance et d'indiquer que la procédure consacrée à l'article 32 s'applique le cas échéant ;
- Soit, prévoir une amende directement dans l'arrêté électricité verte, à l'instar de l'article 43 pour les infractions liées à la conformité des installations avec la certification initiale, en prévoyant un fondement ordonnancier à une telle sanction.

#### **6.5.6 Amendes administratives en cas de non-respect des délais de paiement des certificats verts**

BRUGEL constate que certains producteurs sont confrontés à des retards de paiement de la part d'acheteurs de certificats verts. BRUGEL reste toutefois limitée dans son rôle de régulateur et ni l'arrêté électricité verte ni l'ordonnance ne prévoit explicitement d'amende à ce sujet.

Dans ce contexte, BRUGEL propose d'introduire la possibilité explicite d'infliger des amendes administratives, dont le montant est clairement fixé (x € par jour de retard par exemple ou une amende fixe en cas de retard manifeste le cas échéant), aux acheteurs en cas de non-respect des délais de paiement, afin d'assurer le bon fonctionnement du marché, indépendamment des questions relevant d'un litige privé entre le producteur et l'acheteur, réglées par les principes de droit civil relatifs aux contrat de vente ou au paiement.

En effet, BRUGEL insiste sur le fait qu'il ne s'agit pas ici tant de contraindre au paiement des certificats verts<sup>45</sup> mais bien de disposer d'un moyen de pression par le biais d'une amende à l'égard des acheteurs qui ne paieraient pas les certificats verts dans les délais.

---

<sup>45</sup> Le Service des litiges de BRUGEL a déjà d'ailleurs exprimé le fait qu'aucune disposition explicite ne lui permettait d'imposer à l'acheteur le paiement des certificats verts et a renvoyé à cet égard les plaignants vers les cours et tribunaux de l'ordre juridique (il s'agit de l'inexécution fautive d'un contrat régie par les principes de droit civil), voir notamment au lien suivant : <https://BRUGEL.brussels/themes/energies-renouvelables-11/vendre-les-certificats-verts-38>

Cette amende devrait également, à notre sens, trouver accise dans l'ordonnance et se référer à l'article 32.

## 6.6 Contrôle des organismes certificateurs agréés (OCA) et retrait de leur agrément

### 6.6.1 Précision du champ d'action de BRUGEL

BRUGEL est habilité, par l'article 4 de l'arrêté électricité verte, à délivrer l'agrément aux organismes certificateurs agréés et à leur retirer celui-ci si BRUGEL constate des erreurs répétées de l'OCA dans l'exercice de ses missions, notamment.

Or, dans l'ordonnance il n'existe pas de fondement à la compétence de BRUGEL de contrôler les OCA de la sorte ni de définition des termes « erreurs répétées ».

**Premièrement**, il faudrait prévoir à l'article 27 § 1 de l'ordonnance le fait que BRUGEL dispose de la compétence de contrôler les organismes certificateurs agréés en matière de délivrance de certificats verts et de régler la mission de ceux-ci.

- Soit, par l'adoption d'une décision qui contient la procédure de contrôle, les critères de contrôle (le type des erreurs et le caractère répétitif de celles-ci) et les missions des OCA<sup>46</sup> ;
- Soit, par la consécration dans l'ordonnance du détail de cette procédure de contrôle et des critères de contrôle. Cette deuxième hypothèse répond davantage au principe de sécurité juridique, sans qu'il ne faille se référer à l'arrêté électricité verte, mais ne permet pas de marge de manœuvre pour BRUGEL dans le changement des critères de contrôle, par exemple.

BRUGEL publie régulièrement une version actualisée de sa procédure et des critères de contrôle des OCA<sup>47</sup>. Toutefois, cette publication n'est pas suffisante à fonder la compétence de BRUGEL et les éléments y figurant ne sont pas consacrés par la loi.

Il conviendrait donc de prévoir ces éléments dans l'ordonnance directement **ou de prévoir que BRUGEL adopte cette procédure par décision, lui laissant une marge d'appréciation quant aux critères retenus.**

BRUGEL recommande effectivement de privilégier l'adoption d'une décision encadrant la procédure et les critères de contrôle des OCA, afin de conserver une certaine marge de manœuvre dans leur évolution.

**Deuxièmement**, il faudrait également prévoir qu'en cas de constat d'erreurs répétées, BRUGEL puisse retirer l'agrément de l'OCA.

En réalité, il s'agit de transposer en le précisant, l'article 4 de l'arrêté électricité verte dans l'ordonnance, pour ce qui concerne le retrait de l'agrément, puisqu'il s'agit d'une mesure grave et punitive assimilable à une sanction administrative, dont le fondement doit être prévu par une loi et non par un arrêté, à l'instar de ce qui est prévu à l'article 21 avant dernier alinéa de l'ordonnance, pour les licences de fourniture.

---

<sup>46</sup> Cette décision remplacerait le document intitulé « cahier des charges des OCA », publié sur le site internet de BRUGEL ici : <https://BRUGEL.brussels/publication/document/notype/2021/fr/cahier-des-charges-OCA.pdf>, spécifiquement point 5.6. (audit = contrôle).

<sup>47</sup> voir <https://BRUGEL.brussels/publication/document/notype/2023/fr/Tableau-erreurs-OCA.pdf> pour la version au 1/7/25

Dès lors, BRUGEL recommande :

- De consacrer la compétence de BRUGEL de contrôler les OCA et de retirer leur agrément directement dans l'ordonnance ;
- De prévoir la procédure de contrôle et les critères applicables aux erreurs répétées directement dans l'ordonnance **ou** de prévoir que BRUGEL adopte une décision prévoyant cette procédure de contrôle et les critères applicables qui sont laissés à son appréciation. BRUGEL propose de privilégier l'adoption d'une décision afin de laisser une marge de manœuvre dans la définition et l'évolution des critères applicables.

### 6.6.2 Prévoir une procédure spécifique au retrait

Plus généralement, il conviendrait de prévoir un article (28 bis) dans l'ordonnance consacrant une procédure de sanction administrative spécifique au retrait pour :

- Le retrait d'agrément des OCA (art. 27) ;
- Le retrait de licence de fourniture des fournisseurs (art. 21) ;
- Le retrait d'autorisation des communautés d'énergie (art. 28 sexiesdecies).

Cet article remplacerait et supprimerait les procédures y relatives au sein de l'arrêté électricité verte et permettrait ainsi une plus grande ascise et clarté juridique.

Cette procédure serait par ailleurs distincte de la procédure prévue à l'article 32 de l'ordonnance, consacrée aux amendes qui est plus lourde et contraignante.

Cet article consacrerait au minimum un courrier d'interpellation préalable, un courrier d'injonction et ensuite une décision d'ouverture de sanction, la possibilité de prévoir des échanges écrits et des auditions.

## 6.7 Recours contre les décisions de BRUGEL

L'article 30<sup>undecies</sup> de l'ordonnance électricité prévoit actuellement que « *les décisions de BRUGEL prises sur la base de la présente ordonnance, de l'ordonnance [gaz], peuvent faire l'objet d'un recours par toute personne justifiant d'un intérêt devant la Cour des marchés de Bruxelles siégeant comme en référé* ».

Cette disposition attribue donc à la Cour des marchés la compétence exclusive pour connaître de l'ensemble des décisions rendues par BRUGEL, excluant ainsi celle du Conseil d'État (article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat). Les recours introduits devant la Cour des marchés sont des recours de pleine juridiction, ce qui signifie que le juge peut substituer sa propre décision à celle de BRUGEL. L'objectif de la création de la Cour des marchés était de statuer sur les matières concernant les marchés régulés, dont l'énergie.

Or, BRUGEL étant une autorité administrative indépendante, le régulateur estime qu'il serait plus cohérent, tant d'un point de vue institutionnel que juridique, de réattribuer la majorité de ces recours au Conseil d'État. Ce dernier est en effet le juge naturel du contrôle de légalité des actes administratifs.

Avant la réforme de 2022, l'intention initiale n'était pas de confier à la Cour des marchés la compétence pour toutes les décisions de BRUGEL, mais uniquement pour celles prises sur la base de la section II quater de l'ordonnance, c'est-à-dire les décisions relatives à la méthodologie tarifaire et aux tarifs.

Le Conseil d'État semble mieux placé pour traiter la plupart des décisions de régulation, prises sur base de l'ordonnance, qui appellent davantage un contrôle de légalité et non un réexamen au fond (agrément, autorisations, décisions techniques, décisions en matière de certificats verts, etc.).

La Cour des marchés a été créée pour connaître de litiges complexes. Celle-ci devrait conserver une compétence d'exception limitée aux matières où son expertise est requise (pour un examen tarifaire approfondi par exemple) ou lorsqu'un contrôle de pleine juridiction est nécessaire.

BRUGEL propose dès lors que la compétence de la Cour des marchés soit limitée à deux types de décisions :

- Les décisions tarifaires (section II quater de l'ordonnance), conformément à l'objectif initial de la réforme de 2022 ;
- Les décisions infligeant une sanction administrative sur la base de l'article 32 de l'ordonnance électricité, ou sur la base de futurs articles instaurant de nouvelles sanctions (par exemple, le retrait d'agrément des organismes certificateurs agréés ou les amendes en cas de fraude aux installations donnant lieu à des certificats verts). Dans ces cas, un recours de pleine juridiction demeure indispensable pour garantir le respect des exigences de l'article 6 de la CEDH, ces sanctions pouvant être assimilées à des sanctions de nature pénale. Comme l'a souligné BRUGEL dans son Avis n° 389<sup>48</sup>, et comme l'analyse également E. Slautsky<sup>49</sup>, les garanties offertes par un recours de pleine juridiction sont essentielles lorsque l'autorité administrative qui inflige la sanction cumule les fonctions d'enquête, de poursuite et de sanction.

En résumé, cette réorganisation restaurerait un équilibre conforme au système juridictionnel belge : le Conseil d'État comme juge de droit commun du contentieux administratif de BRUGEL, et la Cour des marchés comme juge d'exception pour les matières tarifaires et les sanctions administratives à caractère quasi pénal.

---

<sup>48</sup> Avis n°389 de BRUGEL, p. 19/23, disponible en ligne : <https://BRUGEL.brussels/publication/document/avis/2024/fr/AVIS-389-LIGNES-DIRECTRICES-AMENDES-ADMINISTRATIVES.pdf>

<sup>49</sup> E. Slautsky, « Sanctions administratives et principe d'impartialité : vers une séparation des fonctions de poursuite, d'instruction et de sanction au sein des régulateurs fédéraux des industries de réseau ? », *RDIR* (Revue du droit des industries de réseau), 2018/2, p. 2–11.

## **7 Amélioration de la procédure d'adoption des plans de développement**

---

BRUGEL estime qu'il serait intéressant de revoir le processus et les délais d'adoption des plans de développements (PDD) des gestionnaires de réseaux (Elia et Sibelga) afin, notamment, de permettre au régulateur d'effectuer une analyse plus complète et approfondie, plus tôt dans le processus. Il s'agirait dès lors de modifier l'article 12 de l'ordonnance électricité et l'article 10 de l'ordonnance gaz.

Le cas échéant, BRUGEL soumettra une proposition détaillée d'adaptation lors de la consultation du projet de modification des ordonnances suite à la première lecture en Conseil des ministres.

## 8 Ordonnance gaz : vers une synergie des régimes de comptage gaz et électricité

---

La Directive 2024/1788 introduit de nombreuses nouveautés en matière d'équipements de comptage gaz. La volonté du législateur européen est de garantir aux consommateurs de gaz le même niveau de protection et d'autonomisation que celui garanti aux consommateurs d'électricité, de s'assurer que ceux-ci puissent contrôler leur consommation de gaz ainsi que son coût, et notamment de recevoir régulièrement des informations de facturation précises fondées sur la consommation réelle<sup>50</sup>.

L'article 17 § 2 de la Directive prévoit que le déploiement des systèmes intelligents de mesure est subordonné à la réalisation d'une évaluation coûts-avantages, laquelle doit tenir compte de plusieurs éléments qui sont décrits à l'annexe 2 de la Directive, notamment des plans de développement du réseau visés à l'article 55, et en particulier de son paragraphe 2, point c), relatif au déclassement des réseaux, ainsi que des synergies potentielles avec une infrastructure de compteurs intelligents déjà déployée pour l'électricité, ou des options de déploiement sélectif dans des cas susceptibles d'apporter rapidement des avantages nets afin de maîtriser les coûts.

L'article 17, § 6 de la Directive précise par ailleurs que l'évaluation doit être révisée périodiquement « en réponse à des changements importants dans les hypothèses sous-jacentes et de l'évolution des technologies du marché ».

Dans de telles circonstances, le régulateur recommande que l'article 20*octiesdecies* de l'ordonnance gaz intègre que l'évaluation coûts-avantages prévue au § 7 de cet article se réfère explicitement aux éléments requis au niveau européen : la prise en compte du plan de développement du réseau et des aspects relatifs au déclassement de celui-ci, des synergies potentielles avec les compteurs intelligents déployés pour le gaz, de l'intérêt pour le consommateur, pris individuellement.

Par ailleurs, l'article 21, § 2, de la Directive prévoit que « les états membres veillent à ce que les clients finals puissent facilement relever leurs compteurs classiques, soit directement, soit indirectement par l'intermédiaire d'une interface en ligne ou par l'intermédiaire d'une autre interface appropriée ».

En parallèle, l'annexe I de la Directive introduit plusieurs dispositions par rapport à la périodicité des factures et de la fourniture d'informations relatives à la facturation. L'annexe prévoit notamment la possibilité pour le client final ne disposant pas d'un compteur permettant la lecture à distance par le GRD de relever lui-même régulièrement son compteur et de communiquer les données relevées à celui-ci, étant entendu que la facturation ou les informations relatives à la facturation ne peuvent se fonder sur une consommation estimée que lorsque le client final n'a pas communiqué le relevé du compteur pour une période de facturation déterminée.

Dans de telles circonstances, BRUGEL recommande que l'ordonnance prévoie, à son article 7, l'obligation pour le GRD de mettre en place une plateforme appropriée et facilement accessible permettant aux URD de relever directement leurs relevés de compteurs, afin que le GRD puisse ensuite valider ces index et les transmettre ensuite vers le marché à des fins de facturation (article 20*undecies*, § 1er, 6° de l'ordonnance).

---

<sup>50</sup> Directive (UE) 2024/1788 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 concernant des règles communes pour les marchés intérieurs du gaz renouvelable, du gaz naturel et de l'hydrogène, considérants (35), (36), (46), (47).

En ce sens, il conviendra d'adapter les dispositions relatives aux régimes de comptage et à la fréquence de facturation, permettant en ce sens à l'utilisateur disposant d'un compteur classique d'être facturé sur base de sa consommation réelle lorsqu'il procède lui-même au relevé de son compteur (par exemple, une fois par trimestre).

Par ailleurs, il conviendrait de prévoir à l'article 20<sup>unvicies</sup> de l'ordonnance que le règlement technique puisse définir différents régimes de comptage applicables notamment pour les URD qui ne disposent pas d'un compteur intelligent.

Une telle solution permettrait de s'assurer que les consommateurs soient facturés sur la base d'une consommation représentative possible de leur consommation réelle, tout en leur offrant une alternative plus abordable que l'installation d'un compteur intelligent à leurs frais, en cas d'évaluation négative lors de l'analyse coûts-bénéfices.

Concernant les aspects plus fondamentaux de la sortie du gaz, BRUGEL se réservera l'opportunité de préciser et compléter son avis lors de débats ultérieurs.



## 9 Arrêté énergie verte

---

### 9.1 La certification des installations de production d'électricité verte

L'article 5, §2, 6° de l'arrêté énergie verte impose actuellement que la demande de certification d'une installation de production d'électricité verte comprenne « *une attestation de production décentralisée du gestionnaire du réseau de distribution que, conformément aux normes et prescriptions applicables, les travaux de raccordement, en ce compris le placement d'un compteur intelligent, et le cas échéant d'un onduleur conforme et d'un relais de découplage, ont été réalisés* ».

Or, certaines installations peuvent être raccordées non pas au réseau de distribution, mais au réseau de transport régional. Afin de tenir compte de cette réalité, il est proposé de modifier la disposition précitée en précisant que l'attestation peut émaner soit du gestionnaire du réseau de distribution, soit du gestionnaire du réseau de transport régional, en fonction du réseau auquel l'installation est effectivement raccordée.

### 9.2 Agrément des OCA et prolongation de celui-ci

L'article 4 de l'arrêté énergie verte fixe les conditions d'agrément des organismes certificateurs agréés (OCA). Il prévoit notamment que l'agrément est octroyé pour une période de cinq ans, renouvelable par périodes de cinq ans moyennant l'autorisation de BRUGEL. La demande de prolongation doit être introduite auprès de BRUGEL au plus tard six mois avant l'échéance de la durée de validité de l'agrément.

Dans ce contexte, BRUGEL propose de réduire la durée de l'agrément à trois ans, afin de permettre un suivi plus rapproché de la qualité des prestations fournies par les OCA.

Par ailleurs, BRUGEL propose de prévoir une procédure spécifique en cas de prolongation de la période d'agrément. À cet égard, cette procédure devrait notamment tenir compte de la qualité des prestations réalisées par l'OCA durant la période initiale et/ou être en lien avec le constat d'erreurs répétées permettant le retrait de l'agrément de ceux-ci. En effet, les termes « moyennant l'autorisation de BRUGEL » prévus à l'article 4 § 5 de l'arrêté, ne permettent pas de disposer d'une sécurité juridique assez importante pour fonder le pouvoir de BRUGEL à ne pas prolonger l'agrément pour d'autres raisons que le non-respect des conditions d'agrément du § 4 du même article.

Il semblerait donc opportun d'ajouter que le non-prolongement peut s'apprécier notamment au regard du constat d'erreurs répétées prévu au § 6 du même article.

### 9.3 Contrôle des OCA et retrait de leur agrément

Voy. développements *supra* point 5.6.

### 9.4 La procédure de rachat de certificats verts par ELIA

Historiquement, les certificats verts rachetés par ELIA au prix minimum garanti de 65 €/CV étaient remis sur le marché via un système d'enchères. Cette revente permettait de récupérer une partie des coûts engagés, tandis que la différence entre le prix d'achat et le prix de revente était répercutée sur les consommateurs sous forme d'obligation de service public.

Ce mécanisme présentait toutefois plusieurs limites :

- il pouvait engendrer un surcoût pour les consommateurs, certains intermédiaires rachetant les CV à bas prix pour les revendre ensuite aux fournisseurs, créant ainsi une forme de double facturation indirecte ;
- la remise en circulation des CV contribuait à accentuer le déséquilibre structurel du marché.

Pour remédier à ces effets indésirables, BRUGEL a proposé de modifier le cadre légal afin de supprimer directement les CV rachetés par ELIA, au lieu de les remettre en circulation. Cette réforme a été entérinée fin janvier 2025 par le Parlement bruxellois, garantissant un cadre plus équitable et stable pour la gestion des certificats verts en Région de Bruxelles-Capitale.

Dans ce contexte, et dès lors que l'ordonnance prévoit désormais la suppression des CV rachetés par ELIA, il convient d'adapter l'article 28 de l'arrêté énergie verte, qui prévoit encore les modalités de revente des CV par ELIA via des enchères.

## **9.5 La procédure de remise des certificats verts**

La procédure relative à la remise des certificats verts par les fournisseurs est encadrée par les articles 32 et 33 de l'arrêté énergie verte.

Conformément à ces dispositions, les fournisseurs sont tenus de remettre à BRUGEL, pour le 31 mars au plus tard, le nombre de certificats verts correspondant à leurs obligations annuelles, ceux-ci étant ensuite annulés dans la banque de données officielle.

Toutefois, il convient de relever qu'aucun délai n'est actuellement prévu pour la transmission, par les gestionnaires de réseau (Sibelga et Elia), des données de fourniture nécessaires au calcul de ces obligations. Dans ce contexte, il apparaît opportun de prévoir que ces données soient communiquées à BRUGEL au plus tard pour le 15 février, afin de garantir un traitement adéquat et dans des délais maîtrisés.

En cas de communication tardive de ces données, la procédure devrait être adaptée en conséquence pour les fournisseurs concernés, notamment par un décalage des échéances qui leur sont applicables.

Par ailleurs, il serait opportun de prévoir dans l'arrêté une disposition permettant à BRUGEL de rectifier, dans un délai de quatre mois suivant la date du 31 mars, le nombre de certificats verts à remettre par un fournisseur. En effet, des erreurs peuvent survenir dans les données de fourniture transmises par les gestionnaires de réseau, entraînant un calcul erroné des obligations.

Dès lors, en cas de communication tardive ou d'erreurs affectant les données de marché, BRUGEL devrait être habilité à corriger, dans un délai de quatre mois, les obligations de remise de certificats verts des fournisseurs.

## **9.6 La procédure de contrôle des installations certifiées**

L'article 9 de l'arrêté énergie verte reprend des considérations relatives à la manière dont BRUGEL contrôle les installations de production.

Cette procédure indique notamment que :

*« Au moins une fois durant la période d'octroi, BRUGEL demande à un des organismes certificateurs de vérifier que l'installation certifiée réponde toujours aux conditions qui ont*

*conduit à sa certification. Le contrôle est réalisé aux frais de BRUGEL. Toutefois, pour les installations photovoltaïques de puissance électrique inférieure ou égale à 36 kWc, les visites de contrôle sont remplacées par un contrôle aléatoire d'un vingtième des installations par an. Les installations dont la production donne lieu à l'octroi de garanties d'origine transférables sont contrôlées une fois tous les cinq ans ».*

Tel que prévu, ce dispositif de contrôle est susceptible d'engendrer des coûts élevés. Dès lors, BRUGEL propose que l'arrêté énergie verte prévoie que la procédure relative au contrôle des installations fasse l'objet d'une décision publiée sur son site internet. Cette procédure permettrait notamment de cibler certaines installations spécifiques (sur la base de seuils de puissance) ou présentant des indices de non-conformité ou un profil à risque, afin d'optimiser l'efficacité des contrôles.

Par ailleurs, il conviendrait de prévoir que les agents de BRUGEL puissent procéder directement au contrôle des installations, sans recourir systématiquement à un organisme certificateur agréé (OCA). Enfin, l'arrêté devrait également prévoir les sanctions applicables en cas de fraude ou de non-respect des conditions de certification.

## **9.7 Garanties d'origine – annulation par un tiers**

L'article 16bis §1er de l'Arrêté énergie verte prévoit que « *tout titulaire d'un compte dans la banque de données visée à l'article 13, § 1, peut demander à BRUGEL l'annulation des garanties d'origine inscrites à son compte à des fins de déclaration, de transparence ou pour tout autre objectif* ».

À ce stade, l'annulation des garanties d'origine est principalement réalisée par les fournisseurs dans le cadre du rapportage vert. Les demandes émanant d'autres acteurs du marché restent limitées, ce qui ne justifie pas, à court terme, la mise en place d'un mécanisme spécifique dédié.

Toutefois, l'évolution du marché, notamment avec le développement de nouveaux services énergétiques, pourrait à l'avenir renforcer l'intérêt pour ce type de mécanisme.

BRUGEL recommande dès lors d'adapter la disposition comme suit : « *BRUGEL analyse régulièrement la pertinence de permettre l'annulation des garanties d'origine par des titulaires d'un compte dans la banque de données visée à l'article 13, §1, autres que des fournisseurs et, le cas échéant, en définit les conditions et modalités pratiques* ».

## 10. Gestion des congestions et raccordements flexibles

---

La gestion de la congestion revêt une importance stratégique, notamment au regard de la sécurité d’approvisionnement, de la capacité du réseau et de l’accès à celui-ci des utilisateurs bruxellois. Il s’agit d’un enjeu majeur, en évolution constante.

Dès lors, BRUGEL sera particulièrement attentive à cette question lors de l’évaluation des mesures proposées par la nouvelle ordonnance en travail. Le cas échéant, BRUGEL soumettra une position détaillée lors de la consultation publique du texte suite à la première lecture en conseil des Ministres.

BRUGEL sera attentif notamment sur les sujets suivants (liste non-exhaustive) :

- La concertation et la collaboration entre les gestionnaires de réseaux de distribution et de transport ;
- Le traitement des demandes de raccordement et l’arbitrage entre les différentes demandes ;
- L’ordre d’activation des mesures de flexibilité ;
- La répartition des rôles et des responsabilités des différents acteurs.

## 11. Divers

---

BRUGEL souligne que la modification de l'ordonnance pourrait également constituer une opportunité de réexaminer certaines orientations et mesures structurelles qu'elle a déjà proposées par le passé, mais qui n'ont pas été retenues dans les décisions antérieures, notamment dans son avis n° 315<sup>53</sup>.

À cet égard, BRUGEL réitère ses recommandations antérieures, en particulier :

- l'évolution du régime de la redevance de voirie, dans une perspective de modernisation et de cohérence avec les objectifs énergétiques et tarifaires poursuivis ;
- le financement de certaines obligations de service public en dehors de la facture énergétique, afin de renforcer la transparence et de limiter l'impact sur les consommateurs finaux.

---

<sup>53</sup> BRUGEL, [Avis 315](#)

## 12. Conclusion

---

Au travers du présent avis d'initiative, BRUGEL a souhaité contribuer utilement à la réflexion relative à la modification de l'ordonnance électricité et de l'arrêté énergie verte, et dans une moindre mesure, de l'ordonnance gaz, en formulant une série de recommandations visant à renforcer la cohérence du cadre réglementaire régional, à améliorer la protection des consommateurs et à garantir le respect des exigences découlant du droit européen, tout en préservant l'indépendance et l'effectivité de la régulation.

BRUGEL souligne que cet avis s'inscrit dans un contexte particulier, marqué par la mise en place d'un nouveau Gouvernement régional et par la reprise de travaux législatifs initiés lors de la législature précédente. Il vise dès lors à nourrir la réflexion politique en amont de la première lecture du projet d'ordonnance et à attirer l'attention sur plusieurs enjeux stratégiques appelés à influencer durablement l'organisation du marché de l'énergie en Région de Bruxelles-Capitale.

Compte tenu de l'ampleur et de la complexité de certaines thématiques abordées, BRUGEL se réserve par ailleurs la possibilité de se prononcer de manière plus détaillée dans un ou plusieurs avis ultérieurs, notamment en ce qui concerne notamment l'amélioration de la procédure d'adoption et le contenu des plans de développements des gestionnaires de réseaux, des enjeux liés à la gestion des congestions et aux raccordements flexibles (en plus de l'avis n°407 rendu le 7 octobre 2025), et des évolutions relatives au gaz au regard des objectifs de décarbonation.

BRUGEL se tient, en tout état de cause, à la disposition du Gouvernement et du Parlement pour apporter tout éclairage complémentaire utile dans le cadre de la poursuite des travaux législatifs et des consultations à venir.

\*           \*

\*