

**DECISION
391**

**RELATIVE A LA PLAINTÉ EN
REEXAMEN D'HYDRIA
CONCERNANT LA
QUALIFICATION DE
L'ACTIVITE DE RE-USE**

15/04/2026

Établie sur base de l'article 30 decies de l'ordonnance électricité
BRUGEL-DECISION-20260415-391

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 – www.brugel.brussels



Table des matières

1. Base légale.....	3
2. Contexte.....	4
3. Examen de recevabilité.....	5
4. Examen de fond.....	6
4.3.1. Position initiale de BRUGEL.....	7
4.3.2. Revirement de position et analyse.....	7
4.3.3. Lien avec la méthodologie tarifaire.....	9
5. Conclusion.....	11
6. Recours.....	11



1. Base légale

1.1. Disposition légale relative au recours en réexamen d'Hydria

L'article 30 decies de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité (ci-après « ordonnance électricité ») prévoit ceci :

« § 1er. Sans préjudice des voies de recours ordinaires, toute partie lésée a le droit de présenter, devant Brugel, une plainte en réexamen contre une décision ou une proposition de Brugel dans le cadre d'une procédure de consultation, dans les deux mois suivant sa publication ou sa notification. Cette plainte n'a pas d'effet suspensif.

§ 2. Brugel rend sa décision motivée dans un délai de deux mois à dater de la réception de la plainte ou des compléments d'informations qu'elle a sollicités. A défaut d'une décision rendue dans les délais, la décision ou la proposition initiale est réputée confirmée »

La présente décision est rendue conformément à cette disposition.

1.2. Dispositions légales pertinentes relatives à la méthodologie tarifaire

En vertu de l'article 39 de l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau en Région de Bruxelles-Capitale (ci-après, « OCE »), BRUGEL exerce sa compétence de contrôle du prix de l'eau notamment par l'établissement d'une méthodologie tarifaire.

En vertu de l'article 39/1 de l'OCE, § 1 :

« Chaque mission de service public énumérée aux articles 17, § 1er, 18, § 1er, et 20 de la présente ordonnance et entrant en ligne de compte pour la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau fait l'objet de tarifs contrôlés (...) ».

Le § 2 du même article mentionne quant à lui ce que doit contenir la méthodologie tarifaire :

*« Les méthodologies tarifaires précisent notamment : 1° **la définition des catégories de coûts par mission de service public**, en distinguant les services d'approvisionnement (production et distribution d'eau potable) et les services d'assainissement (collecte et épuration des eaux usées) qui sont couverts par les tarifs; 2° les règles d'évolution au cours du temps des catégories de coûts visés au 1°, y compris la méthode de détermination des paramètres figurant dans les formules d'évolution; 3° les règles d'allocation des coûts aux catégories d'utilisateurs; 4° la structure tarifaire générale et les composants tarifaires. » (nous soulignons).*

La méthodologie tarifaire doit par ailleurs respecter les lignes tarifaires visées à l'article 39/2 de l'OCE. La méthodologie doit ainsi notamment permettre de déterminer le coût-vérité de l'eau, c'est-à-dire de couvrir de manière efficiente l'ensemble des coûts nécessaires ou efficaces pour l'exercice des missions des opérateurs de l'eau dans le respect de leurs obligations légales ou réglementaires et sans préjudice d'une éventuelle participation financière de la Région, et ainsi d'appliquer le principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources



2. Contexte

Le 8 juillet 2025, le Conseil d'Administration de BRUGEL a validé un premier projet de méthodologie relatif au modèle de régulation et au cadre réglementaire.

Le 10 juillet 2025, ce projet a été transmis à Hydria pour concertation officielle.

L'avis formel de Hydria devait idéalement être communiqué dans un délai de 60 jours calendrier suivant la réception du document. Le 27 août 2025, Hydria a adressé à BRUGEL, de manière informelle, un ensemble de remarques sur le projet de méthodologie. Dans un esprit pragmatique, il a été décidé d'un commun accord d'intégrer certaines de ces observations, de faire évoluer le texte en conséquence et de soumettre cette version amendée à une nouvelle concertation officielle avec Hydria.

Le 16 septembre 2025, le Conseil d'Administration de BRUGEL a validé une deuxième version du projet de méthodologie. Cette version a été transmise le jour même à Hydria pour une concertation officielle d'une durée maximale de 15 jours.

L'avis formel de Hydria sur le projet de méthodologie a été reçu en date du 30 septembre 2025.

Le projet de méthodologie tarifaire, modifié le cas échéant en fonction des remarques formulées par Hydria, a été soumis à la consultation du Conseil des usagers, de BRUPARTNERS et à une consultation publique pour une durée de 30 jours minimum. La présente méthodologie a été mise à consultation publique du 07/10/2025 au 07/11/2025.

BRUGEL a sollicité le 8 octobre l'avis du Comité des usagers de l'eau et de BRUPARTNERS sur la méthodologie tarifaire. L'ensemble des commentaires et remarques a été transmis respectivement le 6 novembre pour le Comité des usagers de l'eau et le 20 novembre pour BRUPARTNERS à BRUGEL.

Le projet de décision, le rapport de consultation et le rapport de motivation de BRUGEL ont été transmis à Hydria le 8 octobre.

En date du 20 octobre 2025, une présentation a été faite par BRUGEL devant ces organes consultatifs.

Après analyse des différents commentaires issus de la consultation, BRUGEL a établi le rapport de consultation qui reprenait au minimum l'avis des organes consultatifs ainsi que la position de BRUGEL par rapport aux commentaires formulés.

Le Conseil d'administration de BRUGEL a approuvé le 16 décembre 2025 la méthodologie ainsi que le rapport de consultation.



3. Examen de recevabilité

3.1. Remarques générales

Le 16 décembre 2025, BRUGEL a adopté la Décision 334 relative à la Méthodologie tarifaire d'Hydria 2027-2028.

Le 19 décembre 2025, cette décision a été notifiée à Hydria par courriel, accompagnée du rapport de motivation et du rapport de consultation.

Le 16 février 2025, Hydria a introduit par courriel une demande de réexamen de cette décision.

La demande de réexamen ayant été introduite dans un délai de deux mois suivant la réception de la décision contestée, celle-ci est recevable.



4. Examen de fond

4.1. Objet du recours en réexamen

Par sa demande en réexamen, Hydria conteste la qualification juridique de l'activité de réutilisation des eaux usées épurées (« re-use ») retenue par BRUGEL dans sa méthodologie tarifaire 2027-2028. L'opérateur fait grief au régulateur d'avoir classifié cette activité comme une « activité régulée directe » (mission de service public), entraînant ainsi un contrôle tarifaire *ex ante* et une approbation stricte des prix par le régulateur.

Au soutien de son recours, Hydria fait valoir les moyens suivants :

- **Sur la base légale** : Hydria soutient que l'activité de « deuxième circuit » ne constitue pas une mission de service public au sens de l'article 17 de l'OCE. Elle s'appuie notamment sur l'exposé des motifs de l'ordonnance du 16 mai 2019, qui précise que la valorisation des eaux ne justifie pas d'ajout aux missions prévues à l'article 17.
- **Sur la nature de l'activité** : L'opérateur estime que le « re-use » présente les caractéristiques d'une « activité régulée connexe ». Selon cette thèse, l'activité est certes liée aux missions de service public, mais doit bénéficier d'une souplesse de gestion commerciale incompatible avec le régime des activités régulées directes.
- **Sur les modalités de contrôle** : Hydria conteste la nécessité d'un contrôle *ex ante*, arguant que les mécanismes de transparence administrative (publicité de l'administration) et l'absence de risques avérés de conflits d'intérêts ou de subsides croisés, notamment par le contrôle du fisc, justifieraient un basculement vers un régime de contrôle *a posteriori* basé sur le résultat.

En conclusion, Hydria sollicite la modification de la méthodologie tarifaire afin que l'activité de re-use soit requalifiée en activité connexe, soumise à une simple vérification de la ventilation des coûts et des revenus en fin d'exercice.

4.2. Définition et périmètre de l'activité de re-use

L'analyse de la définition de l'activité de re-use nécessite de se référer aux définitions de l'article 5 de l'OCE :

L'article 5, 48° définit les eaux de deuxième circuit comme étant toutes les eaux, quelle que soit leur provenance, **ayant été utilisées une première fois et épurées** de manière collective afin d'être réutilisées à toutes fins à l'exclusion de la consommation humaine.

Les travaux préparatoires de l'ordonnance du 16 mai 2019 ayant ajouté cet article précisent :

« eaux de deuxième circuit » : cette définition est clarifiée pour rendre compte que les eaux seront qualifiées de 2e circuit lorsqu'elles auront déjà fait l'objet d'une utilisation avant d'être rejetées dans le réseau public d'assainissement pour se voir épurées – selon des normes à définir en fonction de l'usage – et remise dans le circuit (séparé). Cette définition fait écho au terme anglais de « water reuse » pour lequel un projet de réglementation européenne encadrera l'action des États membres »¹.

¹ Doc, Parl. Bruxelles., *Exposé des motifs*, Projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau, A-854/1 – Session ordinaire du 2 avril 2019 - 2018/2019, p. 6.



A la lecture de ces lignes, il apparaît que l'activité de re-use concerne la valorisation des eaux de deuxième circuit après épuration.

L'article 5, 55° de l'OCE précise quant à lui la définition des eaux résiduaires urbaines. Il s'agit d'un terme générique désignant toutes les eaux présentes dans le réseau public d'assainissement. L'assainissement public désignant, quant à lui, l'ensemble des opérations d'égouttage, de collecte, de stockage-tampon et d'épuration des eaux résiduaires urbaines effectuées par les opérateurs de l'eau (article 5, 56°).

Ainsi, l'activité de re-use opérée par Hydria consiste en la réutilisation des eaux épurées, c'est-à-dire en la récupération des eaux résiduaires urbaines issues des stations d'épuration, soit après épuration. Il en ressort que l'activité de re-use n'est pas la collecte des eaux résiduaires urbaines, mais bien la réutilisation de ces eaux en deuxième circuit, après épuration.

4.3. Qualification juridique et articulation avec les missions de service public

La question centrale est de déterminer si cette valorisation constitue une mission de service public au sens de l'article 17 de l'OCE.

4.3.1. Position initiale de BRUGEL

Dans sa décision 334 du 16 décembre 2025, ainsi que dans son rapport de concertation n°133 (point 3.11) BRUGEL avait considéré que l'activité de re-use était une activité régulée directe car elle faisait partie des missions de service public énoncées à l'article 17 de l'OCE, plus particulièrement par le biais de son 5° : « § 1er. Les missions de service public suivantes sont exercées par les opérateurs de l'eau selon la répartition qui suit : (...) 5° la conception, l'établissement, l'exploitation et la gestion des infrastructures assurant la collecte et le stockage-tampon des eaux résiduaires urbaines, autres que celles visées au 4°, en ce compris l'éventuelle valorisation de ces eaux : HYDRIA ».

BRUGEL ayant considéré que les termes « en ce compris l'éventuelle valorisation de ces eaux » permettait d'inclure l'activité de re-use et partant, de la qualifier d'activité régulée directe. Cette position reposait sur une lecture extensive et utile des termes de l'article 17 de l'OCE.

4.3.2. Revirement de position et analyse

Après un examen approfondi des moyens soulevés par Hydria, et à la lumière de l'exposé des motifs de l'ordonnance du 16 mai 2019, BRUGEL entend faire évoluer son interprétation.

En effet, il s'avère que, d'une part, il n'y a pas de base légale explicite exprimée à l'article 17 de l'OCE ; et d'autre part, que l'intention du législateur était précisément d'exclure l'activité de re-use des missions de service public.

L'article 17 § 1 de l'OCE précise :

« Les missions de service public suivantes sont exercées par les opérateurs de l'eau selon la répartition qui suit : (...)

5° la conception, l'établissement, l'exploitation et la gestion des infrastructures assurant la collecte et le stockage-tampon des eaux résiduaires urbaines, autres que celles visées au 4°, en ce compris l'éventuelle valorisation de ces eaux : HYDRIA ;

6° la conception, l'établissement, l'exploitation et la gestion des infrastructures assurant l'épuration des eaux résiduaires urbaines : HYDRIA ».



Le 5° de cet article règle le sort des eaux après la collecte de celles-ci, tandis que le 6° règle l'activité d'épuration, sans considérer que la valorisation des eaux épurées est une mission de service public, puisque pour ce 6°, les termes « en ce compris l'éventuelle valorisation de ces eaux » n'y figurent pas, contrairement au 5° (ou même au 4° de l'article 17).

Or, il a été exposé au point 4.2. que l'activité de re-use concernait bien la valorisation des eaux de deuxième circuit, après épuration, et non la valorisation d'eaux ayant été collectées de façon générale.

Autrement dit, l'activité de re-use ne concerne pas tant les eaux résiduaires présentes dans le réseau d'assainissement (qui peuvent faire l'objet d'une revalorisation par la riothermie par exemple), visées au 5°, mais plutôt les eaux épurées, à la sortie des stations d'épuration, visées au 6°.

Par ailleurs, ceci est confirmé par le fait que le législateur a lui-même entendu exclure l'activité de re-use des missions de service public :

L'article 20 de l'OCE dispose qu'Hydria a, en tant qu'opérateur de l'eau, pour objet :

« - d'assurer l'assainissement public des eaux résiduaires urbaines; - d'accomplir des missions confiées par le Gouvernement dans le secteur de l'eau et notamment telles que définies dans les statuts; - de réaliser des études pour atteindre les objectifs qui lui sont assignés; - de concourir à la transparence et à l'internalisation dans le prix de l'eau des différents coûts liés à l'assainissement des eaux résiduaires urbaines; - d'assurer la valorisation des eaux épurées et des résidus issus du processus d'épuration ; - d'une manière générale, de réaliser toute opération généralement quelconque, par tout moyen juridique, pour réaliser son objet ».

L'exposé des motifs de l'ordonnance de 2019 ayant ajouté les termes « ; - d'assurer la valorisation des eaux épurées et des résidus issus du processus d'épuration » à l'article 20 précise à ce sujet :

« L'ordonnance complète l'objet de la SBGE par la valorisation des eaux usées épurées et des résidus issus du processus d'épuration. Cela s'inscrit dans la stratégie d'économie circulaire et de gestion rationnelle de l'eau. En effet, des eaux épurées pourraient avoir une nouvelle vie (« water re-use ») en étant fournies en deuxième circuit à des fins industrielles, par exemple. Il en est de même des boues séchées produites par l'épuration qui pourront être valorisées sur site (à des fins énergétiques, production de biogaz) ou en construction. Il ne s'agit pas là à proprement parler de missions de service public qui aurait justifié cet ajout à l'article 17, § 1er, mais bien d'actions à encourager de la part de l'opérateur public ».

BRUGEL fait donc sien l'argument d'Hydria selon lequel l'activité de re-use n'est pas une mission de service public.

BRUGEL note par ailleurs à titre surabondant que :

- Si l'article 39/1 de l'OCE qui dispose que « *Chaque mission de service public énumérée aux articles 17, § 1er, 18, § 1er, et 20 de la présente ordonnance et entrant en ligne de compte pour la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau fait l'objet de tarifs contrôlés par le régulateur* », fait expressément référence à l'article 20, il ne transforme pas pour autant toutes les activités visées à l'article 20 en missions de service public.
- L'article 2 de l'arrêté du 14 septembre 2023 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fixant les normes spécifiques à la mise à disposition et à la qualité des eaux de deuxième circuit, dispose que « *Le présent arrêté s'applique à tous les cas où des eaux urbaines résiduaires sont traitées par une station d'épuration exploitée par ou pour le compte d'HYDRRIA de telle manière qu'elles peuvent être fournies en tant qu'eaux de deuxième circuit et être*



réutilisées par un ou des tiers à des fins spécifiques, à l'exclusion de la consommation humaine ». Cet article n'a ni pour objet, ni pour effet, de qualifier la valorisation de cette eau en mission de service public au sens de l'article 17 de l'OCE.

4.3.3. Lien avec la méthodologie tarifaire

La requalification de l'activité de re-use en tant qu'activité régulée connexe, en lieu et place d'activité régulée directe, emporte des conséquences structurantes sur le modèle de régulation applicable à Hydria.

4.3.3.1. Distinction des régimes

Concernant l'activité régulée directe, BRUGEL est tenue d'approuver ex ante le tarif utilisé par Hydria, ce qui limite la réactivité commerciale de l'opérateur mais assure un tarif conforme à l'OCE et à la méthodologie tarifaire, notamment concernant le respect du coût-vérité de l'eau.

Concernant l'activité connexe, Hydria dispose de la liberté de fixer ses tarifs. BRUGEL n'exerce qu'un contrôle a posteriori (ex post) sur la balance économique de l'activité (différence entre revenus et coûts).

Le maintien du re-use en activité directe ferait peser un risque d'insécurité juridique au regard de l'OCE et entraverait la flexibilité nécessaire au développement de ce nouveau marché. À l'inverse, le régime de l'activité connexe permet à Hydria de s'adapter aux réalités industrielles tout en restant sous la surveillance de BRUGEL.

En effet, l'activité qualifiée de connexe reste étroitement liée² à l'une ou plusieurs des missions de service public confiées à l'opérateur par l'OCE, ou liée à une AIG définie, donnant lieu, en principe, à une rémunération, et qui présente une balance (différence entre revenus et coûts) positive stable dans le temps.

Une activité est étroitement liée à l'une des missions de service public ou une activité d'intérêt général si elle répond aux trois critères suivants :

- L'exercice de l'activité régulée directe ou de l'activité d'intérêt général procure des avantages techniques ou économiques spécifiques à l'opérateur pour la réalisation de l'activité connexe : immobilisations corporelles, compétences, expertises, outils, savoir-faire, etc. ; et
- L'opérateur est capable, par principe, d'abandonner cette activité sans la sous-traiter tout en ne portant pas préjudice aux missions de service public qui lui sont confiées par l'OCE ; et
- Les ressources liées à l'exercice d'une activité connexe sont, par principe, à la fois utilisées pour l'exercice de missions de services publics ou d'une activité d'intérêt général et pour les activités connexes, sans distinction possible.

BRUGEL considère que l'activité de re-use répond à ces trois critères.

Dans le cas où une activité connexe présente une balance négative (i.e. : occasionne des pertes), celle-ci pourra être qualifiée de connexe si l'opérateur démontre qu'il satisfait au moins à une des deux conditions suivantes :

- Les pertes sont inférieures aux coûts potentiels/estimés de l'inaction ; ou

² Termes figurant dans la [décision 334](#) de BRUGEL sur la méthodologie tarifaire d'Hydria, p.14.



- L'activité présente des avantages sociaux et/ou environnementaux et/ou de sécurité justifiant le caractère négatif de la balance.

4.3.3.2. Gestion des risques

BRUGEL est consciente que le passage en activité connexe nécessite une vigilance particulière concernant le risque de subsidiation croisée. L'intégration d'Hydria au sein de la coupole « Centre de Tri » (filiale de Bruxelles-Propreté) pourrait théoriquement inciter à un sous-dimensionnement des tarifs au profit de l'entité mère dans le cadre, par exemple, d'un contrat re-use visant à fournir Bruxelles-Propreté en une eau de deuxième circuit utilisée pour le nettoyage des voiries.

- Cependant, à cet égard, BRUGEL relève que Le contrôle de BRUGEL sur la balance économique permet, en cas de résultat négatif (coûts > recettes), soit d'exclure les pertes du revenu total (les usagers de l'eau ne paient pas pour les pertes du re-use), soit de ne les accepter que si elles sont justifiées par des pertes inférieures au coût de l'inaction et/ou par des avantages sociaux ou environnementaux justifiant le caractère négatif de la balance économique.

En conséquence, BRUGEL revient sur son interprétation initiale et considère que le « re-use » est une **activité régulée connexe**. Hydria devra cependant justifier *ex-ante* l'intégration éventuelle d'activités re-use dans sa proposition tarifaire, en particulier si ces activités présenteraient une balance économique négative. Elle reste soumise au contrôle de BRUGEL selon des modalités de contrôle *ex post* propres aux activités connexes.

Enfin, les autres points abordés par Hydria (positions des parties concertées, publicité de l'administration, etc.) étant surabondants dans la mesure où il est donné droit à la demande de requalification, ces points ne seront pas abordés dans le cadre de la présente décision.

