

DECISION 409

RELATIVE A LA PLAINTE GENERALE INTRODUITE PAR EDORA CONTRE LES ACTIVITÉS DE SIBELGA DANS LE DOMAINE DES RÉSEAUX D'ÉNERGIE THERMIQUE

16/09/2026

Établie sur base de l'article 7^{ter} du Règlement d'ordre intérieur de BRUGEL.

BRUGEL-DECISION-20260916-409

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. Objet de la plainte	3
3. Analyse et développement.....	4
3.1. Procédure et délais.....	4
3.2. Analyse de l'intérêt	4
3.2.1. Position d'EDORA	4
3.2.2. Position de BRUGEL	5
4. Recours.....	8
5. Conclusion	8



1. Base légale

L'article 7ter du règlement d'ordre intérieur de BRUGEL prévoit que :

« Le Conseil d'administration de BRUGEL peut être saisi, par toute personne présentant un intérêt, d'une plainte générale concernant un dysfonctionnement allégué dans le marché ou liée à l'activité de gestion des réseaux.

BRUGEL rend une 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. Ce délai peut être prolongé par décision du Conseil d'administration.

La plainte est adressée au directeur de BRUGEL. Un accusé de réception est adressé ».

Par courrier reçu le 18 août 2026, l'ASBL Fédération de l'énergie d'origine renouvelable et alternative (ci-après : « EDORA ») a introduit une plainte formelle auprès du Conseil d'administration de BRUGEL, portant sur l'existence d'une subsidiation croisée entre les activités régulées de distribution d'électricité et de gaz de Sibelga et les activités de développement de réseaux d'énergie thermique.

2. Objet de la plainte

La plainte introduite par EDORA concerne les activités que Sibelga développe de manière croissante dans le domaine des réseaux d'énergie thermique, comprenant notamment le développement commercial, la prospection de clients d'ancrage, la structuration technico-économique de projets et l'organisation d'événements sectoriels sous la marque de Sibelga. Selon EDORA, ces activités seraient exercées en dehors du cadre juridique applicable, en l'absence de création de filiale dédiée, de séparation comptable entre les activités concernées et les activités régulées, de validation budgétaire spécifique et d'autorisation gouvernementale.

À l'appui de sa plainte, EDORA invoque les dispositions légales suivantes :

- l'interdiction de toute subsidiation croisée consacrée à l'article 30bis, § 2, 31°, de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale (ci-après, l'« *ordonnance électricité* ») ;
- la mission générale de surveillance confiée à BRUGEL en matière de détection et d'examen des éventuelles distorsions de concurrence, telle que prévue à l'article 30bis, § 2, 15°, de l'ordonnance électricité ;
- l'obligation, pour le gestionnaire du réseau de distribution, d'obtenir l'autorisation du Gouvernement ainsi que l'approbation préalable de BRUGEL avant d'exercer des activités autres que celles qui lui sont attribuées par la réglementation européenne applicable, l'ordonnance électricité ou ses arrêtés d'exécution, conformément à l'article 8, § 8, de cette ordonnance ;
- le pouvoir reconnu à BRUGEL d'adopter des décisions contraignantes à l'égard des gestionnaires de réseau en vue d'assurer le respect des dispositions de l'ordonnance électricité et de ses arrêtés d'exécution, en vertu de l'article 30bis, § 3, 1°, de ladite ordonnance.



3. Analyse et développement

3.1. Procédure et délais

L'article 7ter du règlement d'ordre intérieur de BRUGEL prévoit que :

« Le Conseil d'administration de BRUGEL peut être saisi, par toute personne présentant un intérêt, d'une plainte générale concernant un dysfonctionnement allégué dans le marché ou liée à l'activité de gestion des réseaux.

BRUGEL rend une 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. Ce délai peut être prolongé par décision du Conseil d'administration.

La plainte est adressée au directeur de BRUGEL. Un accusé de réception est adressé ».

La plainte a été introduite par EDORA en date du 18 août 2026.

Un accusé de réception a été envoyé en date du 19 août 2026.

Par courriel du 3 septembre 2026 adressé à la direction de BRUGEL, EDORA a apporté des précisions complémentaires quant à l'intérêt qu'elle estime détenir pour introduire la présente plainte. Un accusé de réception de ce courriel lui a été adressé le même jour.

Conformément à l'article précité, le Conseil d'administration de BRUGEL dispose d'un délai de deux mois pour y répondre. Ce délai prend cours à la date d'introduction de la plainte ou à la date de réception d'éventuels compléments. Il est toutefois prolongeable par décision du Conseil d'administration.

3.2. Analyse de l'intérêt

L'article 7ter du règlement d'ordre intérieur de BRUGEL ouvre à toute personne présentant un intérêt d'introduire une plainte générale auprès du Conseil d'administration de BRUGEL. Il convient par conséquent de vérifier que la plainte émane d'une personne présentant un intérêt, avant de pouvoir en examiner le fondement.

3.2.1. Position d'EDORA

EDORA fait valoir que l'article 7ter du règlement d'ordre intérieur de BRUGEL ouvre à toute personne justifiant d'un intérêt la possibilité d'introduire une plainte générale relative à un dysfonctionnement allégué du marché ou à l'activité de gestion des réseaux. À cet égard, elle soutient que l'exercice, par Sibelga, d'activités liées au développement de réseaux d'énergie thermique au moyen de ressources affectées aux activités régulées est de nature à influencer tant le fonctionnement du marché que l'activité de gestion des réseaux.

EDORA souligne également que plusieurs de ses membres exercent déjà des activités dans le secteur émergent des réseaux d'énergie thermique à Bruxelles ou envisagent d'y réaliser des investissements.



Elle rappelle, par ailleurs, qu'elle constitue une association sans but lucratif dont l'objet statutaire consiste à représenter et à défendre les intérêts collectifs des acteurs du secteur des énergies renouvelables actifs en Wallonie et en Région de Bruxelles-Capitale.

En effet, comme précisé dans ses statuts publiés au Moniteur Belge le 29 juillet 2013 (article 4.1), *« L'association a pour but de favoriser et de soutenir le développement de la filière renouvelable, en visant un optimum socio-économique, énergétique et environnemental. Elle agit pour que les énergies renouvelables contribuent efficacement à l'indépendance énergétique et à la prospérité économique. Ses actions sont centrées sur les problématiques et actualité du secteur. »*

Elle poursuit la réalisation de ce but en menant les activités suivantes :

- *Suivi de la réglementation et des contingences économiques relatives au développement des énergies renouvelables.*
- *Représentation du secteur auprès des instances politiques ;*
- *Représentation du secteur dans des missions économiques ;*
- *Représentation du secteur dans les médias ;*
- *Conseil aux entreprises membres ;*
- *Attention et / ou prise de part directe ou indirecte avec les associations européennes et internationales et avec les fédérations d'entreprises belges et régionales ;*
- *Plate-forme de rencontre, lieu d'échange et de réflexion entre les entreprises du secteur ;*

Et toute action contribuant à la réalisation de son but social ».

Dans cette perspective, EDORA estime que la plainte qu'elle a introduite, en ce qu'elle vise à garantir le maintien de conditions de concurrence équitables sur le marché bruxellois des réseaux d'énergie thermique en cours de développement, s'inscrit directement dans la poursuite de son objet social et dans la défense des intérêts collectifs qu'elle a pour mission de représenter.

Afin d'étayer d'autant plus son argumentation, EDORA fait valoir que, selon la jurisprudence constante du Conseil d'Etat, une association justifie d'un intérêt à agir lorsqu'elle se prévaut d'une atteinte portée par l'acte attaqué aux intérêts collectifs spécifiques, distincts de l'intérêt général, qu'elle poursuit de manière durable en raison de son objet social. Dans de telles circonstances, le préjudice est établi dès lors qu'il dépasse le cercle des intérêts individuels de l'un ou de l'autre membre de l'association, sans qu'il soit requis que ce préjudice se vérifie dans le chef de tous les membres indistinctement¹. Selon EDORA, cette jurisprudence constante peut être appliquée par analogie dans le contexte d'une plainte auprès d'un régulateur.

Finalement, EDORA ajoute que l'intérêt collectif qu'elle défend se distingue à la fois de l'intérêt général et des intérêts individuels de chacun de ses membres.

3.2.2. Position de BRUGEL

L'article 7^{ter} du règlement d'ordre intérieur ne définit pas la notion d'« intérêt ». Dès lors, il convient de déterminer la portée qu'il y a lieu de conférer à cette notion. Cette question revêt une importance

¹ C.E., 30 juin 2022, n° 254.199.



particulière dans la mesure où les hautes juridictions belges en proposent des interprétations distinctes, selon que l'intérêt concerné est celui visé à l'article 17 du Code judiciaire, à l'article 19 des lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973 ou encore à l'article 142 de la Constitution.

L'article 2 du Code judiciaire dispose que « *Les règles énoncées dans le présent Code s'appliquent à toutes les procédures, sauf lorsque celles-ci sont régies par des dispositions légales non expressément abrogées ou par des principes de droit dont l'application n'est pas compatible avec celles des dispositions dudit Code* ». Il s'ensuit que les dispositions du Code judiciaire ont vocation à s'appliquer à titre supplétif, pour autant qu'elles ne soient pas incompatibles avec les dispositions légales particulières applicables en l'espèce. L'article 7^{ter} du règlement d'ordre intérieur prévoit que l'introduction d'une plainte générale auprès du Conseil d'administration de BRUGEL est ouverte à « *toute personne présentant un intérêt* ». Aucune disposition de l'ordonnance électricité ou du règlement d'ordre intérieur de BRUGEL n'exclut l'application à l'introduction de cette plainte de l'article 17 du Code judiciaire, et le fait que le règlement d'ordre intérieur organise une procédure permettant d'introduire une plainte auprès du régulateur n'est en aucun cas incompatible avec l'application de l'article 17.

C'est d'ailleurs le raisonnement retenu par la Cour des marchés lors de l'examen de l'intérêt à agir des actionnaires de gestionnaires de réseaux de distribution lors de l'introduction d'un recours contre une décision de la CWaPE : dans cet arrêt, la Cour a considéré que, conformément à l'article 2 du Code judiciaire, les dispositions de celui-ci étaient pleinement applicables dès lors qu'aucune disposition du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité ne s'y opposait ou n'était incompatible avec celles-ci. La Cour a donc considéré qu'*in extenso*, l'article 17 du Code judiciaire trouvait à s'appliquer en ce qui concerne l'appréciation de l'intérêt à agir, et ce alors même que le litige en question s'inscrivait dans le cadre d'un contentieux objectif².

Dans le cadre de la présente procédure, la plainte générale introduite par EDORA relève de l'ordre du contentieux subjectif, dès lors que la demande tend à ce que BRUGEL ordonne à Sibelga la mise en œuvre d'une série de mesures déterminées, consistant notamment à cesser toute activité de développement, de prospection, de promotion, de contractualisation et de construction dans le domaine des réseaux d'énergie thermique, ainsi qu'à mettre en place une séparation comptable et bilantaire complète entre ses activités régulées et les activités exercées dans ce même domaine. La demande dénonce donc, plus globalement, les pratiques de Sibelga pour non-conformité au cadre légal, mais ne vise pas à contester la légalité d'un acte administratif ou réglementaire. Dans ces circonstances, le parallèle établi avec la procédure devant le Conseil d'Etat, laquelle vise à garantir la conformité des actes au droit objectif, n'est dès lors pas transposable au cas d'espèce. En tout état de cause, le raisonnement retenu par la Cour des marchés est susceptible de trouver à s'appliquer indépendamment de la qualification du litige en contentieux objectif ou en contentieux subjectif.

C'est donc au regard de l'article 17 du Code judiciaire, et non des règles relatives à l'intérêt à agir en annulation devant le Conseil d'Etat, qu'il y a lieu d'examiner l'intérêt à introduire la présente plainte.

L'intérêt visé à l'article 17 du Code judiciaire, selon le Rapport du Commissaire royal, consiste en « *tout avantage matériel ou moral – effectif et non théorique – que le demandeur peut retirer de la demande qu'il intente au moment où il la forme, fussent la reconnaissance du droit, l'analyse ou la*

² C.A. Bruxelles, Section Cour des marchés, 19^{ème} chambre A, arrêt 2023/AR/1335, 10 avril 2024.



gravité du dommage n'être établies qu'à la prononciation du jugement »³. En d'autres termes, une partie ne justifie d'un intérêt à agir que si l'issue favorable de son action est susceptible de lui procurer un avantage personnel, matériel ou moral.

Parmi les différentes caractéristiques que l'intérêt doit posséder afin de bénéficier d'une protection judiciaire, celui-ci doit être direct et personnel : à ce propos, la jurisprudence constante de la Cour de Cassation précise que « *l'intérêt propre d'une personne morale ne comprend que ce qui concerne l'existence de la personne morale, ses biens patrimoniaux, et ses droits moraux, spécialement son patrimoine, son honneur et sa réputation ; le seul fait qu'une personne morale poursuit un but fût-il statutaire n'entraîne pas la naissance d'un intérêt propre* »⁴.

En l'espèce, certains membres d'EDORA exercent déjà ou envisagent d'exercer des activités dans le secteur des réseaux d'énergie thermique en Région de Bruxelles-Capitale. Dans ces circonstances, ceux-ci sont effectivement susceptibles d'être directement affectés par les activités que Sibelga déploie sur ce marché ; en particulier, si les activités de développement de réseaux d'énergie thermique menées par Sibelga devaient être financées, directement ou indirectement, au moyen de ressources relevant du périmètre régulé, une telle situation pouvant être de nature à lui conférer un avantage concurrentiel dont ne bénéficient pas les autres opérateurs actifs sur ce marché.

Toutefois, l'ASBL EDORA, elle, n'est pas exposée à un risque de préjudice similaire. En effet, celle-ci constitue une association représentative des intérêts de ses membres auprès des autorités dont l'objet consiste, de manière générale, à promouvoir le développement des filières renouvelables en Belgique. Dans ce contexte, l'extension des activités de Sibelga n'est pas de nature à porter atteinte aux intérêts patrimoniaux ou moraux propres à EDORA.

Dans ce contexte, l'intérêt à agir d'EDORA se confond avec les intérêts particuliers de certains de ses membres, de telle sorte qu'il reviendrait à ces derniers de les défendre, à titre individuel.

En conclusion, BRUGEL considère que dans les circonstances concrètes du cas d'espèce, EDORA ne dispose pas d'un intérêt à agir qui lui est propre, de telle sorte que les conditions requises par l'article 17 du Code judiciaire et par l'article 7ter du règlement d'ordre intérieur de BRUGEL ne sont pas remplies. La plainte est rejetée.

³ Ch. VAN REEPINGHEN, « Rapport sur la réforme judiciaire », Doc. Sénat, 1963-1964, n° 60, p. 23.

⁴ Cass., 19 novembre 1982, *Pas.*, 1983, I, p. 338.



4. Recours

La présente décision peut faire l'objet d'un recours devant la Cour des marchés de Bruxelles conformément à l'article 30undecies de l'ordonnance électricité dans les 2 mois de sa notification. En vertu de l'article 30decies de l'ordonnance électricité, la présente décision peut également faire l'objet d'une plainte en réexamen devant BRUGEL. Cette plainte n'a pas d'effet suspensif.

5. Conclusion

Dès lors, BRUGEL déclare la plainte générale introduite par EDORA contre Sibelga irrecevable au motif que les conditions requises par l'article 7ter du Règlement d'ordre intérieur ne sont pas remplies.

* *

*