

Service des Litiges

Décision R2024-065

ABC/ Sibelga

Objet de la plainte

Madame ABC, la plaignante, sollicite du Service des litiges que ce dernier se prononce sur le respect par Sibelga des articles 4, 9, et 181, § 2, du règlement technique gaz adopté en exécution de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale.

Exposé des faits

La plaignante est domiciliée à Bruxelles, rue X.

La plaignante a acquis le bien concerné par la consommation litigieuse en 2008 et y a emménagé en février 2010. L'appartement est situé dans un clos, comprenant 12 maisons situées à l'arrière, et un bâtiment composé de 23 appartements séparés, répartis en deux entrées (bloc A et bloc B). Le clos compte 33 compteurs, situés au sous-sol de l'immeuble, et accessible à tous les habitants de l'immeuble, en ce compris Sibelga.

Le local abritant les compteurs n'est pas fermé à clé, et dispose d'un système de caméra de surveillance qui n'était pas dirigé sur les compteurs durant la période concernée par le litige.

Le 10 septembre 2021, un agent Sibelga contrôle le compteur de la plaignante et constate l'absence de scellés d'état.

Selon la plaignante, le même jour, 6 compteurs de gaz sur 33 ont été remplacés. Selon elle toujours, le propriétaire de la maison 7, également concerné par le changement de compteur, a fait l'objet d'une perquisition pour trafic de drogue et d'armes, ayant entraîné l'incarcération du propriétaire et la vente aux enchères du bien concerné. La plaignante précise que les relations de ce propriétaire étaient conflictuelles avec le reste de l'ACP, notamment au regard des activités illégales qu'il menait. Sur les 6 compteurs concernés par le remplacement de septembre 2021, trois concerneraient des propriétaires ouvertement en conflit avec cette personne, dont la plaignante.

Le 14 novembre 2022, Sibelga envoie une facture à la plaignante, pour une consommation non mesurée de 20.455 kWh, intervenue sur la période allant du 12 janvier 2017 au 31 mai 2021, dont le montant était de 3611,93 EUR.

Le 20 décembre 2022, Sibelga envoie une nouvelle facture à la plaignante, corrigeant la facture précédente, pour une consommation non mesurée de 21.378 kWh, intervenue sur la période allant du 12 janvier 2017 au 9 septembre 2021, dont le montant est de 3737,63 EUR.

### Position du plaignant

La plaignante indique en premier lieu ne pas avoir porté atteinte à l'intégrité de son compteur. Elle indique ensuite que les dispositions du RT gaz ne respectent pas le code civil et le droit commun de la preuve, en ce que Sibelga ne doit pas démontrer la responsabilité de l'occupant des lieux, ni l'ordonnance gaz. Elle estime par ailleurs que la seule absence des scellés d'état ne suffit pas à démontrer la fraude en l'espèce. Elle allègue notamment qu'il n'est pas possible de démontrer une baisse particulière et durable de la consommation, et que facturer une consommation plus élevée est contraire au prescrit de la nouvelle ordonnance. Enfin, elle considère que la période de facturation n'est pas justifiée, et que le tarif fraude ne doit pas être appliqué.

### Position de la partie mise en cause

Sibelga commence par énoncer que le simple fait que les scellés d'état ne soient plus présents, ne permet plus d'assurer l'intégrité du compteur, et donc le bon enregistrement de la consommation. Le fait qu'ils ne soient plus présents permet à lui seul de considérer que les index ne sont pas fiables.

Sibelga considère également qu'il existe un écart entre la consommation enregistrée après le remplacement du compteur litigieux, et celle enregistrée avant. Dès lors qu'aucune chute de consommation n'est visible, et en l'absence d'une limitation de la période facturable dans le RT, Sibelga indique avoir limité la période de facturation à 6 ans.

Sibelga indique également que la première facture initialement émise a été rectifiée, car la première contenait des erreurs relatives au nombre de kWh déjà facturés par le fournisseur, et par rapport à la période de facturation.

Sibelga ajoute avoir utilisé la consommation enregistrée sur le compteur après le remplacement de celui-ci afin d'estimer la consommation de la plaignante. Sibelga rappelle que, celle-ci étant inférieure au percentile 80, cette décision est à l'avantage de la plaignante.

Sibelga estime notamment que le graphique communiqué par la plaignante pour démontrer que sa consommation est cohérente avec le passé n'est pas pertinent, parce qu'il se réfère à une période où l'on est passé du gaz pauvre au gaz riche, et parce que l'on ne peut comparer des périodes hivernales et estivales.

En ce qui concerne la conformité des articles 178, § 2 et 9, §§ 1<sup>er</sup> et suivants du règlement technique avec le droit de la preuve, Sibelga estime que la récupération des consommations non mesurées ne s'inscrit pas dans le cadre d'un régime d'indemnisation tel que prévu par l'ancien Code civil, mais dans la récupération des coûts, plutôt que dans la réparation d'un dommage. Sibelga indique qu'il n'est donc pas possible que les dispositions du règlement technique soient contraire au code civil à cet égard.

Sibelga ajoute, à titre subsidiaire, concernant le respect du droit de la preuve et de l'ordonnance gaz, que l'article 8.4 du nouveau code civil s'applique uniquement aux actions en justice, et qu'il n'est donc

pas applicable dans la procédure devant le Service des litiges. Sibelga clarifie également les deux points suivants :

- En ce qui concerne l'absence de scellés d'état, Sibelga rappelle que l'atteinte aux scellés d'état est suffisamment démontrée, au regard du constat du technicien, mais également des photographies ;
- En ce qui concerne le fait que Sibelga facturerait des consommations sur la base de suppositions, et que la consommation ne peut être présumée manquante, Sibelga rappelle que l'intégrité du dispositif de comptage ne peut être assurée en l'absence des scellés d'état. Dès lors que la consommation enregistrée n'était pas fiable, il convenait de procéder à l'analyse de l'historique de consommation. Ce n'est d'ailleurs que lorsqu'il existe une différence significative de consommation entre l'appareil litigieux et l'appareil sain qu'une facture pour consommation non mesurée est dressée. En l'espèce, il existe une variation de l'ordre de 40% entre le compteur manipulé et le compteur sain, ce qui constitue bien, selon Sibelga, une différence significative. Sibelga estime dès lors démontrer à suffisance qu'une consommation a été éludée.

Enfin, concernant l'application du tarif majoré, Sibelga rappelle que, conformément à la nouvelle ordonnance, un tarif majoré peut être appliqué en cas de manipulation intentionnelle du compteur, ce qui est le cas en l'espèce. À titre subsidiaire, Sibelga estime que la bonne foi de la plaignante ne peut être démontrée en l'espèce.

### Recevabilité

L'article 30<sup>novies</sup>, §1<sup>er</sup>, de l'ordonnance du 19 juillet 2001 de la Région de Bruxelles-Capitale relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale prévoit que :

*« 1er. - Il est créé, au sein de Brugel, un " Service des litiges " qui statue sur les plaintes :*

*1° concernant l'application de la présente ordonnance, de ses arrêtés d'exécution et du MIG en vigueur ;*

*2° concernant l'application de l'ordonnance du 1er 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-Capital, de ses arrêtés d'exécution et du MIG en vigueur;*

*3° relatives au fonctionnement des marchés du gaz et de l'électricité ;*

*4° ayant trait aux activités d'un fournisseur, d'un fournisseur de service de flexibilité, d'un gestionnaire de réseau ou d'un intermédiaire ou de toute entreprise active dans le domaine de l'électricité et/ou du gaz ;*

*5° relatives à l'octroi d'une aide financière dans le cadre du programme d'exécution visé à l'article 24, § 2 ;*

*6° concernant les plaintes relatives au réseau de traction ferroviaire régional et au réseau de gares.*

*Le Service des litiges n'est pas compétent pour statuer sur les plaintes contre les décisions de Brugel. »*

Il ressort de cet article que le Service des litiges est compétent pour statuer sur des plaintes relatives aux articles 4, 9, et 181, § 2, du Règlement technique gaz.

La plainte est recevable.

### Examen du fond

#### 1. Quant à l'atteinte portée à l'intégrité du compteur

L'article 9 du Règlement technique gaz dispose comme il suit :

« § 1<sup>er</sup>. Le gestionnaire du réseau de distribution facture le gaz consommé :

- Sur un point d'accès inactif, pour la quantité de gaz consommé sans contrat ;
- Sur un point d'accès actif, pour la quantité de gaz qui, du fait d'une manipulation du raccordement ou de l'équipement de comptage, n'a pas été correctement enregistré par celui-ci.

*Les consommations sont à charge de l'occupant connu. À défaut d'occupant connu, les consommations sont à charge du propriétaire. Si le propriétaire démontre, sur la base d'un acte opposable, la présence continue d'un ou plusieurs occupants déterminés, les consommations sont à charge de ce ou ces occupants. Si le propriétaire ne démontre pas, sur la base d'un acte opposable, la présence continue d'un ou plusieurs occupants déterminés, les consommations sont à charge du propriétaire, et ce, sans préjudice de ses droits de recours contre le tiers qu'il estimerait redevable des consommations. Le gestionnaire du réseau de distribution ne tient pas compte des effets internes de l'acte qui lui est opposé ».*

Le constat de manipulation de compteur, daté du 10 septembre 2021, précise qu'il a été constaté que les scellés d'état sont manquants, ce qui permet d'ouvrir le boîtier du compteur et d'accéder au comptage (« *staatszegel ontbreekt waardoor men het deksel van de teller kan openen en toegang heeft tot het telwerk* »).

##### *1.1 En ce qui concerne la preuve de la manipulation du compteur*

La plaignante avance une argumentation selon laquelle les articles 9, § 1<sup>er</sup>, et 178, § 2, du RT gaz sont illégales au regard du droit de la preuve. La plaignante avance en effet que Sibelga avance un dommage dont elle cherche réparation, conformément au principe de responsabilité prévu par l'article 1382 du Code civil. Dans ce cas, la plaignante estime que Sibelga devrait pouvoir démontrer le dommage, la faute et le lien causal entre les deux.

Le Service des litiges ne perçoit pas en quoi la facturation par Sibelga d'une consommation non mesurée s'apparente à un régime de responsabilité, ni le lien qui est fait entre le régime prévu par l'ordonnance et les articles relatifs à la responsabilité extracontractuelle cités par la plaignante.

En effet, l'ordonnance du 17 mars 2022 a confié une mission au gestionnaire du réseau de distribution, qui est de récupérer les coûts engendrés par une consommation non mesurée. Sibelga ne poursuit pas là la réparation d'un dommage, mais au contraire sa mission légale octroyée par l'ordonnance de récupérer les coûts, autrement supportés par la collectivité, engendrés par une consommation n'ayant pas été correctement mesurée, et n'ayant donc pas fait l'objet d'une facturation par un fournisseur

commercial. Il n'existe donc pas d'incompatibilité entre le régime de responsabilité extra-contractuelle et les dispositions de l'ordonnance, puisqu'il s'agit de régimes distincts, ayant des objectifs différents.

### *1.2 En ce qui concerne le bénéficiaire de la consommation non mesurée*

Ayant constaté ces manipulations, SIBELGA a établi, sur la base de l'article 9 du Règlement technique électricité, une facture de la consommation non mesurée du fait de ces manipulations en date du 20 décembre 2022, avec application du tarif majoré et l'intégration du forfait atteinte à l'intégrité du raccordement pour chaque compteur.

En ce qui concerne l'imputabilité de la manipulation du compteur, il ne relève pas de la compétence du Service des litiges de trancher cette question. En effet, l'article 9 du règlement technique gaz, repris ci-dessus, précisent que les consommations en cas de manipulation du compteur sont à charge de l'occupant des lieux, bénéficiaire des consommations litigieuses.

Dans le cas d'espèce, la plaignante était bien domiciliée dans les lieux pendant la période litigieuse, ce qu'elle ne conteste pas. Elle est donc redevable de la consommation d'électricité non mesurée du fait de la manipulation des compteurs.

## 2. Quant au tarif appliqué

L'article 9, 14°, de l'ordonnance gaz, prévoit ce qui suit :

*« 14° les modalités de calcul, par le gestionnaire du réseau, des consommations de gaz survenues sans base contractuelle, en dehors d'une obligation légale ou réglementaire, ou avec une base contractuelle mais sans mesure de la consommation, sur la base d'éléments concrets, fiables et suffisants propres à l'utilisateur du réseau ; ainsi que, en l'absence de tels éléments, les modalités d'estimation par le gestionnaire du réseau des consommations de gaz non facturées sur la base du profil de l'utilisateur du réseau. En tout état de cause, les modalités de facturation de ces consommations de gaz non facturées sont définies sur la base de tarifs régulés répondant aux conditions fixées à l'article 10ter, 17° ».*

En ce qui concerne taux appliqué par Sibelga, la nouvelle ligne tarifaire prévue à l'article 10ter, point 17 de l'ordonnance gaz prévoit ce qu'il suit :

*« 17° les tarifs visent à offrir un juste équilibre entre la qualité des services prestés et les prix supportés par les clients finals. Lorsque ces services sont prestés sans base contractuelle, en dehors d'une obligation légale ou réglementaire, ou avec une base contractuelle mais sans mesure de la consommation, les tarifs supportés par les clients finals sont adaptés au cas d'espèce. Le caractère adapté du tarif s'apprécie au cas par cas en tenant compte des éléments de fait et de droit qui ont donné lieu à la prestation de ces services. Par défaut, le tarif appliqué est proportionné, raisonnable et non discriminatoire vis-à-vis des utilisateurs de même profil. Cependant, lorsqu'il ressort des éléments de fait et de droit qui ont donné lieu à la prestation de ces services que le client final a bénéficié de ceux-ci de manière intentionnelle ou déloyale, un tarif majoré peut être appliqué à ces services »*

Cependant, au moment de l'entrée en vigueur de cette disposition, tel que modifiée par l'ordonnance du 17 mars 2022<sup>1</sup>, le Règlement technique en vigueur était encore le Règlement technique pour la gestion du réseau de distribution de gaz en Région de Bruxelles-Capitale et l'accès à celui-ci, tel qu'approuvé par Décision 136 de BRUGEL du 17 juin 2020 (Décision BRUGEL-DECISION-20200617-136).

L'article 9, §2, de ce Règlement technique énonce :

*« §2. Le gestionnaire du réseau de distribution adopte un ou plusieurs tarifs pour les cas de consommation de gaz visés au paragraphe 1er. En tout état de cause, le gestionnaire du réseau de distribution adopte un tarif qui s'applique par défaut.*

*Par dérogation à l'application du tarif par défaut et uniquement lorsque du gaz est consommé sur un point d'accès inactif, un tarif inférieur au tarif par défaut peut être appliqué si une ou plusieurs des conditions suivantes est rencontrée :*

*- erreur ou dysfonctionnement administratif du fournisseur ou du gestionnaire du réseau de distribution ; - démarches persistantes de l'utilisateur du réseau de distribution en vue d'activer son point d'accès inactif ;*

*- régularisation, de la propre initiative de l'utilisateur du réseau de distribution et sans intervention préalable du gestionnaire du réseau de distribution, de la situation dans les six mois à dater du début de la consommation.*

*Par dérogation à l'application du tarif par défaut, un tarif supérieur au tarif par défaut est appliqué lorsqu'il a été porté atteinte à l'intégrité de l'équipement de comptage. (inséré par D20200617-136) [Les tarifs visés aux alinéas 1 à 3 font l'objet d'une réduction si l'utilisateur de réseau, avant l'échéance fixée par le gestionnaire du réseau de distribution, s'acquitte des montants dus au gestionnaire du réseau de distribution ou convient avec ce dernier d'un plan de paiement contraignant ».*

Depuis l'entrée en vigueur de l'article 10ter, point 14, précité, le fait de devoir nécessairement appliquer un tarif supérieur au tarif par défaut lorsqu'il a été porté atteinte à l'intégrité de l'équipement de comptage, crée une situation d'incompatibilité entre l'article 9, §2, du RT et l'ordonnance gaz. L'incompatibilité découle de l'impossibilité de tenir compte des circonstances de fait et de droit ayant donné lieu à la situation de consommation non mesurée.

La facture étant datée du 20 décembre 2022, le Service constate que l'article 10ter, point 17 était bien entré en vigueur au moment des faits et que l'ordonnance ne prévoyait pas de période transitoire à l'application de cette disposition. Il convient donc de définir quelles sont les dispositions pertinentes et applicables au cas d'espèce.

---

<sup>1</sup> Intitulé complet : Ordonnance du 22 mars 2017 modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, l'ordonnance du 1er 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 et l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires en vue de la transposition de la directive 2018/2001 et de la directive 2019/944.

### 1.1 Application de l'article 159 de la Constitution

L'article 159 de la Constitution prévoit ce qui suit : « *Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois* ». Il instaure l'**exception d'illégalité**, c'est-à-dire que les cours et tribunaux doivent écarter l'application d'arrêtés si ceux-ci ne respectent pas les normes supérieures<sup>2</sup>.

Si cet article s'applique en principe pour les cours et tribunaux, il est considéré que si l'administration exerce une « mission juridictionnelle », elle doit également appliquer cet article. En effet, « *une fois établie la qualité juridictionnelle d'une fonction, l'organe qui l'exerce est, dans la sphère de ces attributions, habilité à refuser d'appliquer, malgré la formulation plus étroite de l'article 159 de la Charte fondamentale, en principe toute disposition contraire à une règle supérieure* »<sup>3</sup>.

La détermination de la « mission juridictionnelle » d'une autorité administrative se fait en mobilisant un « faisceau d'indices »<sup>4</sup>. À cet égard, plusieurs indices ont été mis en avant par la jurisprudence<sup>5</sup> :

- L'origine légale : l'autorité doit avoir été instituée par la loi ;
- Critère organique : ce critère repose notamment sur la composition de l'autorité, et sur le mode de désignation de ses membres, ainsi que leur indépendance ;
- Critère formel : une autorité peut être qualifiée de juridiction si elle respecte les formes procédurales typiques du procès judiciaire ; autrement dit, si l'autorité respecte les droits de la défense, le principe de contradictoire et la possibilité d'appel, les pouvoirs d'investigation et d'enquête qui lui sont reconnus ;
- Critère matériel : ce critère s'interroge sur le fait de savoir si l'autorité rend des décisions en s'appuyant sur les règles de droit ;
- Autorité de la chose jugée : il s'agit du principe selon lequel une décision rendue par une juridiction acquiert un caractère définitif et obligatoire une fois que les voies de recours sont épuisées ou que les délais de recours sont expirés.

---

<sup>2</sup> NIHOUL, P., « Le contrôle constitutionnel des règlements en Belgique », p.3

<sup>3</sup> R Van Melsen, « Le champ d'application personnel du contrôle de légalité incident », in *L'article 159 de la Constitution*, 2010, point 11 *in fine*

<sup>4</sup> Pâques M., « Chapitre II – Juridiction et bonne administration de la justice dans le contentieux administratif » in *Principes de contentieux administratif*, 1ère édition, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 62.

<sup>5</sup> A. MAST e.a., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, 801-817 ; R Van Melsen, « Le champ d'application personnel du contrôle de légalité incident. », in *L'article 159 de la Constitution*, 2010, points 5 à 11. Dans un arrêt de la Cour constitutionnelle, anciennement Cour d'arbitrage, elle avait soulevé les éléments suivants : « *la nature juridictionnelle de la Commission permanente de recours des réfugiés est attestée par sa composition et le mode de désignation de ses membres (articles 57/12 de la loi du 15 décembre 1980) qui garantit l'indépendance de ceux-ci par rapport à l'administration (article 57/13), les pouvoirs d'investigation (article 57/15) et d'enquête (article 57/21) qui lui sont reconnus, le débat contradictoire qui y est organisé (articles 57/18 et 57/20), son obligation spéciale de motivation (article 57/22) et le recours en cassation administrative qui peut être exercé contre ses décisions (article 57/23)* », Cour d'arbitrage, 21/2007, 25 janvier 2007, considérant B.2.1.

- Voies de recours : le fait qu'un recours en cassation administrative puisse être exercé contre les décisions qui sont adoptées par l'organe<sup>6</sup>.

Ce principe de faisceau d'indices est aussi utilisé en droit européen. Dans un arrêt du 16 décembre 2008<sup>7</sup>, la Cour de justice a rappelé les critères qu'elle prend en compte pour déterminer si une juridiction de renvoi peut être qualifiée de « juridiction » au sens de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), anciennement article 234 CE. Les critères dont il est tenu compte sont les suivants, et sont globalement similaires à ceux retenus en droit belge : la base légale de l'organe, son caractère permanent, le respect du principe du contradictoire, l'indépendance de l'organe, et l'application des règles de droit par celui-ci.

Force est de constater que le Service des litiges de Brugel respecte ces critères :

- Origine légale : le Service des litiges a bien été mis en place par une norme à valeur légale, puisqu'il est instauré par l'article 30novies de l'ordonnance électricité, qui établit son statut, ses missions et ses compétences.
- Critère organique : bien que le Service des litiges fasse partie de Brugel, l'ordonnance précise que les membres du Service des litiges « *doivent être indépendants et impartiaux* », et que « *le règlement d'ordre intérieur prévoit les modalités qui permettent aux membres dudit Service d'agir en toute indépendance et en toute impartialité. Les membres du personnel de Brugel désignés pour ledit Service jouissent de dispositions spécifiques relatives à cette indépendance, insérées dans leur statut ou contrat de travail* » (art. 30novies, § 2, alinéa 2, de l'ordonnance électricité). Par ailleurs, le ROI prévoit différentes mesures afin de s'assurer de l'indépendance des membres du Service des litiges : « *l'indépendance hiérarchique en ce qui concerne le traitement des plaintes* », l'absence de transmission d'instructions dans le traitement des plaintes, et une protection de la fonction, puisqu'il est indiqué que les membre du Service des litiges « *ne peuvent pas être relevés de leurs fonctions sans juste motif* ».
- Critère formel : la procédure applicable devant le Service des litiges est définie par l'ordonnance et le ROI, qui prévoient notamment le principe du contradictoire et la possibilité pour les parties d'être entendues, ainsi que la possibilité pour le Service d'ordonner « *toute mesure d'instruction et d'enquête qu'il juge utile* ».
- Critère matériel : le Service des litiges est compétent pour appliquer les dispositions de l'ordonnance, et doit motiver formellement ses décisions (art. 30novies, § 2, alinéa 8). Il statue en droit et n'est pas un service de médiation.
- Autorité de chose jugée : les décisions rendues par le Service sont contraignantes et exécutoires de plein droit (art. 30novies, § 2, alinéa 8).

---

<sup>6</sup> R. Van Melsen, « Le champ d'application personnel du contrôle de légalité incident. », in L'article 159 de la Constitution, 2010, p. 32.

<sup>7</sup> HvJ (Grote kamer) 16 december 2008, Cartesio, C-210/06, punt 55. In dezelfde zin HvJ 10 december 2009, Umweltanwalt von Kärnten, C-205/08, punt 35, HvJ 21 oktober 2010, Nidera Handelscompagnie, C 385/09, punt 35 en HvJ 22 december 2010, RTL Belgium, C-517/09, punt 36.

Sur la base de ces considérations, le Service des litiges a la possibilité d'écarter les règlements qui ne sont pas conformes aux règles supérieures.

De plus, le Conseil d'Etat a jugé, dans un arrêt du 22 avril 1997, que l'administration doit appliquer les arrêtés et les règlements, sauf s'ils sont frappés d'une illégalité tellement flagrante que l'acte doit être réputé inexistant<sup>8</sup>. En droit administratif, un fonctionnaire qui reçoit des ordres manifestement illégaux de son supérieur hiérarchique est tenu de refuser de les exécuter. Cette logique est transposable à la situation selon laquelle une autorité administrative refuse d'appliquer un règlement contraire<sup>9</sup>. En effet, « *l'on aperçoit guère en quoi l'autorité administrative, si elle doit désobéir à l'ordre manifestement illégal du supérieur hiérarchique administratif – et donc notamment à l'acte administratif unilatéral manifestement irrégulier – ne devrait pas également désobéir à l'ordre manifestement irrégulier du législateur, dont les actes juridiques s'imposent à l'autorité administrative* »<sup>10</sup>. Cela implique dès lors de définir si l'acte est manifestement irrégulier, et de définir si l'illégalité est à ce point évidente qu'elle est de nature à alerter l'autorité.

Dans le cas d'espèce, le Service constate que depuis l'entrée en vigueur de l'article 10ter, point 17, tel que modifié par l'ordonnance du 17 mars 2022, le fait de devoir nécessairement appliquer un tarif supérieur au tarif par défaut lorsqu'il a été porté atteinte à l'intégrité de l'équipement de comptage, crée une situation d'incompatibilité évidente entre l'article 9, §2, du Règlement technique et l'ordonnance gaz.

## 2.2. Abrogation implicite

Le Service ajoute que le principe *lex posterior derogat priori* autorise une loi nouvelle à remplacer ou modifier les dispositions d'une loi antérieure lorsqu'elles sont en contradiction avec la loi nouvelle<sup>11</sup>.

C'est le mécanisme de l'**abrogation implicite** : un règlement est réputé abrogé de plein droit, dans la mesure où ses dispositions sont inconciliables avec celles de la loi postérieure, et ce, sans qu'il soit nécessaire d'en prononcer explicitement l'abrogation par une disposition législative ou réglementaire. Ce mécanisme découle du principe de la hiérarchie des normes, où la prééminence de la loi sur le règlement impose la suppression tacite des dispositions incompatibles de ce dernier. Pour rappel, en Belgique, la pyramide de la hiérarchie des normes démontre que le règlement – excepté l'acte individuel – est au plus bas de l'échelle<sup>12</sup>. Dès lors, la loi s'impose face à des normes qui lui sont inférieures ; ceci s'illustre notamment à travers le principe de « *lex superior derogat legi inferiori* ».

La doctrine indique en effet ce qui suit :

---

<sup>8</sup> J. T HEUNIS, "Kan een administratieve overheid op grond van artikel 159 Grondwet een onwettige bestuurshandeling buiten toepassing laten", *Algemeen Juridisch Tijdschrift*, 1998

<sup>9</sup> D. RENDERS, « L'autorité administrative doit-elle d'office refuser d'appliquer une loi inconstitutionnelle? », J.T., 2008/30, n° 6322, p. 555-557.

<sup>10</sup> D. RENDERS, « L'autorité administrative doit-elle d'office refuser d'appliquer une loi inconstitutionnelle? », J.T., 2008/30, n° 6322, p. 555-557.

<sup>11</sup> J. HALPERIN, « Lex posterior derogat priori, lex specialis derogat generali Jalons pour une histoire des conflits de normes centrée sur ces deux solutions concurrentes », *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis*, 2012, 80(3-4), 353

<sup>12</sup> S. Gehlen, « Hiérarchie des normes », A.P.T., 2006/1, p. 20.

*« Une autorité administrative peut sans conteste constater l'abrogation implicite d'une disposition normative ensuite de l'entrée en vigueur d'une règle postérieure de rang supérieur, alors que celle-ci implique également un examen de la comparabilité du contenu de ces deux instruments »<sup>13</sup>.*

Cet enseignement est soutenu par la jurisprudence du Conseil d'État, lequel a déjà dit pour droit que :

*« Une abrogation est tacite lorsque le contenu de la nouvelle règle est incompatible avec la précédente, soit parce que la même autorité a réglementé à nouveau la matière, soit parce que le texte n'est plus cohérent avec une disposition de rang supérieur »<sup>14</sup>*

Dans le cas d'espèce, cette abrogation implicite est bien présente : les modalités de facturation du règlement technique doivent répondre aux conditions de l'article 10ter, point 17°, qui prévoit que *« par défaut, le tarif appliqué est proportionné, raisonnable et non discriminatoire vis-à-vis des utilisateurs de mêmes profils. Cependant lorsqu'il ressort des éléments de fait et de droit qui ont donné lieu à la prestation de ces services que le client final a bénéficié de ceux-ci de manière intentionnelle ou déloyale, un tarif majoré peut être appliqué à ces services »*.

La prévision automatique du tarif supérieur par l'article 9, § 2, du RT est en contradiction avec la nouvelle disposition de l'ordonnance, qui impose de tenir compte des éléments de fait et de droit pour définir si l'URD agit de manière intentionnelle ou déloyale. Dès lors, l'on peut considérer que l'entrée en vigueur de l'article 10ter, 17°, de l'ordonnance a implicitement abrogé la disposition du règlement technique qui entraîne l'application automatique d'un tarif majoré. Il doit dès lors être tenu compte des circonstances de fait et de droit avant d'appliquer un tarif majoré.

### *2.3. Analyse in concreto de la bonne foi*

Il convient dès lors d'apprécier si, dans le cas d'espèce, un faisceau d'indices permet de démontrer si la plaignante est de bonne foi, et si un tarif inférieur peut lui être appliqué.

La plaignante se contente d'évoquer *« de fortes probabilités »* qu'il soit question d'un acte de malveillance de la part d'un tiers dans le cadre d'un conflit de voisinage, et qu'elle n'a pas les connaissances nécessaires pour effectuer un acte de manipulation.

Or, l'on ne perçoit pas en quoi un conflit de voisinage serait une démonstration suffisante de la responsabilité d'un tiers dans la manipulation d'un compteur, et donc dans la démonstration de la bonne foi de la plaignante. Par ailleurs, il revient à la plaignante de se retourner éventuellement contre le tiers qu'elle estimerait responsable de la manipulation. De la même manière, la seule affirmation selon laquelle elle ne disposerait pas des connaissances nécessaires lui permettant de procéder à cette manipulation, celle-ci étant particulièrement basique, n'est pas suffisante.

---

<sup>13</sup> R. Van Melsen, « Le champ d'application personnel du contrôle de légalité incident. », in L'article 159 de la Constitution, 2010, p. 54

<sup>14</sup> Raad van state, arrêt n°120.799 du 23 juin 2003 (traduction libre, version originale : « dat een opheffing stilzwijgend is wanneer de inhoud van de nieuwe regel niet verenigbaar is met de vroegere, hetzij omdat dezelfde overheid de aangelegenheid opnieuw heeft geregeld, hetzij omdat de tekst niet meer strookt met een bepaling van een hogere rang »)

Les éléments évoqués par la plaignante ne peuvent être considérés suffisants que pour démontrer sa bonne foi dans le cas d'espèce.

### 3. Quant à l'estimation du volume non mesuré

L'article 9, § 1<sup>er</sup>, aliéna 3 du Règlement technique dispose que :

*« Lorsque la fiabilité des données de comptage n'est pas garantie, le gestionnaire du réseau de distribution estime, sur la base de critères objectifs et non discriminatoires, la quantité de gaz consommé. Lorsque le raccordement est utilisé aux fins prévues initialement, cette estimation est fixée par la méthode du quatre-vingtième centile, conformément à l'alinéa 4. A défaut ou lorsque, sur la base d'éléments objectifs et non discriminatoires, la méthode du quatre-vingtième centile ne permet manifestement pas au gestionnaire du réseau de distribution d'estimer la quantité de gaz réellement consommé, cette estimation peut notamment tenir compte des profils de consommation statistiques, d'historiques de consommation sur le compteur et/ou de l'utilisateur du réseau de distribution, du type d'appareils installés et/ou des conditions climatiques »*

Sibelga doit donc procéder à une estimation des données de comptage sur la base de critères objectifs et non discriminatoires. Par défaut, il s'agira d'utiliser la méthode du quatre-vingtième centile. Si celle-ci ne permet manifestement pas d'estimer la consommation réelle, il s'agira d'utiliser d'autres données objectives et non-discriminatoires, telles que des profils de consommation statistiques, des historiques de consommation sur le compteur ou de l'utilisateur du réseau de distribution.

#### *3.1. Quant à la démonstration d'une consommation plus faible que celle estimée*

La plaignante invoque le fait que le scellé d'état manquant permet d'atteindre le dispositif de comptage, mais qu'il n'est aucunement démontré que le dispositif de comptage aurait effectivement été manipulé. De plus, elle estime que rien ne permet d'établir une baisse significative et anormale de la consommation. Or, elle estime qu'il ne peut être simplement supposé qu'une baisse de consommation a probablement eu lieu et qu'il convient de la rectifier.

Dans le cas d'espèce, le Service des litiges estime, en premier lieu, que le constat, ainsi que les photos, déposées par Sibelga, démontrent à suffisance qu'une atteinte à l'intégrité du compteur a eu lieu.

En second lieu, le Service des litiges estime que les éléments apportés par Sibelga démontrent à suffisance qu'une baisse de la consommation a pu être constatée pendant la période litigieuse. En effet, Sibelga rappelle qu'environ 50% des consommations non mesurées ne donnent finalement pas lieu à l'établissement d'une facture. Or, dans le cas d'espèce, Sibelga indique qu'une baisse de 40% de consommation a lieu sur la période litigieuse, par rapport à la période postérieure au remplacement du compteur. L'historique de consommation de la plaignante se présente comme il suit :

Historique de consommation :

**GAZ:**

Consommation lors de la période litigieuse sur le compteur n°26 [REDACTED]

Date	Index	Type rlv	Date	Index	Type rlv	Nombre de degrés/jours	Consommation en kWh	Consommation (kWh/degré-jour)
9/02/2010	621	Client	12/01/2011	1296		2239,6	6.679,66	2,98
13/01/2011	1296	Releveur	16/01/2012	1821		1933,5	5.176,29	2,68
17/01/2012	1821	Releveur	9/01/2013	2337		2294,9	5.124,75	2,23
10/01/2013	2337	Releveur	9/01/2014	2989		2519,1	6.360,84	2,53
10/01/2014	2989	Releveur	18/01/2015	3560		1970,8	5.531,78	2,81
19/01/2015	3560	Releveur	11/01/2016	4052		2012,3	4.946,50	2,46
12/01/2016	4052	Releveur	11/01/2017	4674		2387,6	6.311,09	2,64
12/01/2017	4674	Releveur	14/01/2018	5335		2133,6	6.703,54	3,14
15/01/2018	5335	Releveur	10/01/2019	6133		2058	8.094,97	3,93
11/01/2019	6133	Releveur	7/01/2020	6675		2044	5.503,89	2,69
8/01/2020	6675	Releveur	17/01/2021	7473		2014,2	8.116,29	4,03
18/01/2021	7473	Releveur	9/09/2021	7893	Sibelga	1220,2	4.277,20	3,51

Consommation après la remise en état de l'installation sur le compteur de gaz n°20 [REDACTED]

Date	Index	Type rlv	Date	Index	Type rlv	Nombre de degrés/jours	Consommation en kWh	Consommation (kWh/degré-jour)
10/09/2021	0	Sibelga	20/01/2022	522		1051,4	5.940,26	5,65
21/01/2022	522	Releveur	13/06/2022	999		927,7	5.372,17	5,79
14/06/2022	999	Sibelga	12/10/2022	1063	Sibelga	128,2	721,9308146	5,63

Facturé sur base de la consommation moyenne du 10/09/2021 au 12/10/2022 = 5,71 kWh/degré-jour

En moyenne, la consommation de la plaignante représentait, avant le remplacement du compteur litigieux, 2,97 kWh/jour. Après le remplacement de celui-ci, la consommation moyenne monte à 5,71 kWh/degrés jours.

Or, la consommation de la plaignante a presque doublé par rapport à la période précédant le remplacement du compteur. Dans ce contexte, le Service des litiges estime que cette augmentation est significative, et qu'il y a effectivement lieu de facturer le delta de consommation manquant.

Les informations communiquées par la plaignante pour expliquer les variations de sa consommation ne peuvent malheureusement pas être prises en compte. En effet, premièrement, la conversion du gaz pauvre vers le gaz riche implique une variation du pouvoir calorifique du gaz, ce qui empêche de procéder à une comparaison des m<sup>3</sup> de gaz consommés. Cela signifie que précisément, le passage du gaz pauvre au gaz riche aurait pu au contraire entraîner une diminution de la consommation de la plaignante, et non une augmentation. Deuxièmement, l'utilisation de gaz est liée de manière principale au chauffage, ce qui implique que la consommation est moindre lors d'une année plus « chaude », et qu'au contraire, la consommation augmentera lors des années plus « froides ». Pour cette raison, la comptabilisation du gaz se fait en fonction des « degré/jour », afin de s'affranchir des variations de températures. Les degrés/jours sont l'écart entre la température intérieure et la température extérieure. La consommation des URD est ensuite exprimée en kWh, et divisée par les degrés/jours, pour donner une vision correcte de l'évolution de la consommation du logement, sans tenir compte des variations de température.

En utilisant cette méthode, l'on constate que la consommation de la plaignante a bien augmenté significativement après le remplacement du compteur litigieux. C'est donc à juste titre que Sibelga a émis une facturation pour consommation non mesurée.

### 3.2. Quant à l'estimation du volume concerné

Dans le cas d'espèce, Sibelga s'est basée sur la consommation relevée sur le compteur après le remplacement de celui-ci. Celle-ci est de 5,71 kWh/jour. Cette consommation porte sur une période de plus d'un an, et est donc représentative de la plaignante. Elle est à l'avantage de celle-ci, puisqu'elle est plus faible que le percentile 80, qui est de 8,33 kWh/degré-jour. De plus, la plaignante indique spécifiquement avoir fait attention à sa consommation à partir de 2022, et de la crise énergétique.

Le Service des litiges en conclut que Sibelga a correctement appliqué l'article 9, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, du règlement technique.

### 4. Quant à la détection de la fraude

L'article 4 du Règlement technique dispose comme il suit :

*« §1 Le gestionnaire du réseau de distribution exécute les tâches et obligations qui lui incombent par et en vertu de l'Ordonnance afin d'assurer la distribution d'électricité au profit des utilisateurs du réseau de distribution, tout en surveillant, en maintenant et, le cas échéant, en rétablissant la sécurité, la fiabilité et l'efficacité du réseau de distribution.*

*§ 2 Dans l'exécution de ses tâches, le gestionnaire du réseau de distribution met en œuvre tous les moyens adéquats que les utilisateurs du réseau de distribution sont en droit d'attendre de lui et qui peuvent, en tenant compte de la situation particulière, être raisonnablement obtenus. Ces moyens sont notamment détaillés dans le plan d'investissements du gestionnaire du réseau de distribution visé au Titre II ». (Nous soulignons)*

En outre, l'article 151, §2, du Règlement technique dispose que :

*« Le gestionnaire du réseau de distribution veille à la qualité et à la fiabilité des mesures. À cette fin, il est le seul fondé à installer, exploiter, entretenir, adapter ou remplacer les équipements de comptage. Le gestionnaire du réseau de distribution rassemble, valide, et archive les données de comptage ».*

En vertu de l'article précité, Sibelga doit mettre en œuvre tous les moyens adéquats que la plaignante était en droit d'attendre de lui dans le cadre de son activité de relève des index des compteurs. Pour apprécier les moyens adéquats mis en œuvre dans son activité de relève et de comptage, il convient d'analyser dans le cas d'espèce, l'historique de consommation de la plaignante, ainsi que la nature des actes d'atteinte réalisés sur le compteur. Cette analyse est également nécessaire pour apprécier la diligence attendue de Sibelga dans la détection des fraudes.

Pour rappel, l'historique de consommation dans le cas d'espèce est le suivant :

Historique de consommation :

**GAZ:**

Consommation lors de la période litigieuse sur le compteur n°26 [REDACTED]

Date	Index	Type riv	Date	Index	Type riv	Nombre de degrés/jours	Consommation en kWh	Consommation (kWh/degré-jour)
9/02/2010	621	Client	12/01/2011	1296		2239,6	6.679,66	2,98
13/01/2011	1296	Releveur	16/01/2012	1821		1933,5	5.176,29	2,68
17/01/2012	1821	Releveur	9/01/2013	2337		2294,9	5.124,75	2,23
10/01/2013	2337	Releveur	9/01/2014	2989		2519,1	6.360,84	2,53
10/01/2014	2989	Releveur	18/01/2015	3560		1970,8	5.531,78	2,81
19/01/2015	3560	Releveur	11/01/2016	4052		2012,3	4.946,50	2,46
12/01/2016	4052	Releveur	11/01/2017	4674		2387,6	6.311,09	2,64
12/01/2017	4674	Releveur	14/01/2018	5335		2133,6	6.703,54	3,14
15/01/2018	5335	Releveur	10/01/2019	6133		2058	8.094,97	3,93
11/01/2019	6133	Releveur	7/01/2020	6675		2044	5.503,89	2,69
8/01/2020	6675	Releveur	17/01/2021	7473		2014,2	8.116,29	4,03
18/01/2021	7473	Releveur	9/09/2021	7893	Sibelga	1220,2	4.277,20	3,51

Consommation après la remise en état de l'installation sur le compteur de gaz n°20 [REDACTED]

Date	Index	Type riv	Date	Index	Type riv	Nombre de degrés/jours	Consommation en kWh	Consommation (kWh/degré-jour)
10/09/2021	0	Sibelga	20/01/2022	522		1051,4	5.940,26	5,65
21/01/2022	522	Releveur	13/06/2022	999		927,7	5.372,17	5,79
14/06/2022	999	Sibelga	12/10/2022	1063	Sibelga	128,2	721,9308146	5,63

Facturé sur base de la consommation moyenne du 10/09/2021 au 12/10/2022 = 5,71 kWh/degré-jour

Le Service des litiges relève que dans le cas d'espèce, il n'est pas possible de détecter une chute soudaine de la consommation. En effet, la consommation reste relativement stable d'année en année, et les variations observées vont plutôt à la hausse qu'à la baisse. Cette consommation étant plutôt stable, cela ne permet pas à Sibelga de détecter une chute spécifique de la consommation.

Dans le cas d'espèce, il n'était donc pas possible pour Sibelga de détecter une anomalie particulière par rapport à la consommation de la plaignante.

Néanmoins, il ressort des photos communiquées par Sibelga que l'atteinte à l'intégrité du compteur est particulièrement basique et visible, puisqu'il s'agit de l'absence de scellés d'état. Le fait que les scellés d'état sont les garants de la bonne intégrité du compteur est une information basique, et des releveurs simples de chez Sibelga devraient être en mesure de constater leur absence, et de déclencher un contrôle sur place. Or, dans le cas d'espèce, des techniciens de Sibelga sont passés chaque année depuis la mise en service du compteur, sans alerter sur cet aspect.

En ne détectant pas l'absence de scellés d'état et donc l'impossibilité de certifier l'intégrité du compteur, Sibelga n'a pas agi avec diligence et n'a donc pas respecté l'article 4 du Règlement technique.

##### 5. Quant à la période de rectification

Dans les factures émises par Sibelga au plaignant à la suite de la constatation de la manipulation du compteur, la période de consommation rectifiée s'étend du 12 janvier 2017 au 09 septembre 2021 (date de remplacement du compteur).

L'article 222, §2, du règlement technique électricité dispose comme il suit :

*« Une éventuelle rectification des données de comptage et de la facturation qui en résulte portera au maximum sur deux périodes annuelles de consommation. Pour déterminer ces deux périodes annuelles de consommation, le gestionnaire du réseau de distribution remonte, à partir du dernier relevé périodique, au relevé périodique effectué deux ans auparavant. Dans les cas où le MIG le*

*prévoit, est assimilé à un relevé périodique le relevé lié à un scénario du MIG (notamment le changement de fournisseur ou de client).*

*Le gestionnaire du réseau de distribution peut rectifier les données de comptage et la facturation qui en résulte sur cinq périodes annuelles de consommation :*

- *Sans préjudice de l'article 184, §3, si l'utilisateur du réseau de distribution n'a pas respecté l'article 174 ou en cas de fraude, et ce, au préjudice du gestionnaire du réseau de distribution ;*
- *Si l'erreur dans les données de comptage est imputable au gestionnaire du réseau de distribution, et ce, au préjudice de l'utilisateur du réseau de distribution qui a respecté l'article 174 ;*
- *Si l'erreur dans les données de comptage résulte de plusieurs erreurs manifestes du gestionnaire du réseau de distribution et que l'utilisateur du réseau de distribution a été facturé pour de l'énergie qu'il n'a jamais consommée. Les erreurs manifestes du gestionnaire du réseau de distribution doivent être répétées au moins trois années consécutives et ne pas avoir été induites par l'utilisateur du réseau de distribution.*

*Une estimation à vingt-quatre mois est effectuée lorsqu'aucun relevé n'a été effectué lors de la période de relève située deux ans avant le dernier relevé périodique et qu'aucune donnée de comptage n'est disponible. Cette période de relève peut s'étaler sur trois mois. » (Nous soulignons).*

Le Service des litiges considère que les principes contenus dans l'article 222, § 2, du Règlement technique gaz sont bien applicables lorsqu'il s'agit de déterminer la période de consommation sur laquelle Sibelga peut rectifier des consommations. Sibelga dispose dès lors d'une faculté de remonter sur 5 ans pour rectifier la consommation incorrectement mesurée d'un utilisateur de réseau : s'agissant d'une faculté, Sibelga peut également décider de se limiter à deux années, par exemple si Sibelga a elle-même commis une faute ou a manqué de diligence en ne détectant pas à temps une consommation non mesurée suite à une atteinte à l'intégrité de l'équipement de comptage.

Plusieurs éléments permettent de conclure à l'application de l'article 222, § 2, du Règlement technique aux consommations non mesurées suite à une atteinte à l'intégrité de l'équipement de comptage. Premièrement, l'article 222, § 2 du Règlement technique s'attache à régler des relations entre le GRD et l'utilisateur du réseau de distribution. Deuxièmement, l'article 184, § 3 du Règlement technique vise les situations dans lesquelles l'index peut ne pas correspondre à la consommation réelle, et indique que dans ce cas, le « *GRD peut rectifier les index concernés dans les limites fixées à l'article 222, § 2* » (Nous soulignons). Cela démontre que les principes liés à la rectification contenus dans l'article 222, § 2, du Règlement technique peuvent s'appliquer en dehors de l'hypothèse avancée par SIBELGA. Par ailleurs, si cette hypothèse était la seule dans laquelle SIBELGA pouvait rectifier les consommations sur une période remontant à 5 ans après le dernier relevé de compteur, cette situation ne serait pas équilibrée et ne serait pas dans l'intérêt du GRD.

Dans le cas d'espèce, le Service des litiges a constaté qu'un manque de diligence dans la détection de la fraude pouvait être reproché à Sibelga.

Dans le cas d'espèce, la période retenue par Sibelga est de 4 ans et 9 mois, en ce que la période court du 12 janvier 2017 au 9 septembre 2021. Or, Sibelga aurait dû limiter la période litigieuse à deux années.

Le Service des litiges invite dès lors Sibelga à réduire la période litigieuse à la période courant du 9 septembre 2021 au 9 septembre 2019, et à émettre une nouvelle facture sur cette base.

PAR CES MOTIFS

Le Service des litiges déclare la plainte introduite par Madame ABC contre Sibelga recevable et partiellement fondée, en ce que :

- Sibelga a manqué de diligence et n'a pas détecté la fraude dans un délai raisonnable ;
- La période litigieuse doit être réduite à deux ans, pour courir du 9 septembre 2019 au 9 septembre 2021.

Conseillère juridique  
Membre du Service des litiges

Conseillère juridique  
Membre du Service des litiges