

Service des Litiges

Décision R2024-053

X/ SIBELGA

Objet de la plainte

Madame X (ci-après « *la plaignante* ») sollicite du Service des litiges (ci-après « *le Service* ») que ce dernier se prononce sur le respect par SIBELGA des articles 4, 6, 151, 210, 219 et 264 du Règlement technique pour la gestion du réseau de distribution d'électricité en Région de Bruxelles Capitale et l'accès à celui-ci (ci-après « *le Règlement technique électricité* ») et *9quinquies* 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* »).

Exposé des faits

La plaignante réside à Bruxelles, rue XYZ 1 depuis le 5 juin 2014.

Le 25 mai 2021, Sibelga constate une manipulation du compteur électrique n°74XXXXXX. Le rapport d'anomalie fait état de "*pontage du sectionneur à la sortie compteur avec du vob 2,5. Coffret scellé avec des scellés de 2012*".

Le 26 mai 2021, le compteur manipulé est remplacé par le compteur n°43XXXXXX dont les index à la pose sont les suivants :

- Index jour : 2
- Index nuit : 1

Le 12 octobre 2023, la plaignante reçoit une facture (n°85XXXXXX) pour consommation non mesurée d'un montant de 5.951,58€ relative à la période du 8 décembre 2017 au 25 mai 2021. Cette facture est ensuite transmise par le fils de la plaignante au service social de la maison médicale que leur famille fréquente.

Le 30 octobre 2023, le service social contacte Sibelga afin d'obtenir des explications concernant la facture ainsi que la preuve de la manipulation de compteur.

Le 31 octobre 2023, le GRD indique que la facture a été adressée à la plaignante en tant que bénéficiaire des manipulations constatées le 25 mai 2021, à savoir un pontage du sectionneur et une manipulation des scellés. Sibelga transmet les photos, le constat d'anomalie ainsi que l'historique du point de consommation suivant :

Historique de consommation : [REDACTED]

ELECTRICITE:

Consommation lors de la période litigieuse sur le compteur 74 [REDACTED]

Date	Index	Type rlv	Date	Index	Type rlv	Nbre de jours	Consommation	Consommation journalière (kWh/jour)	Total
05-12-14	23331	Releveur	06-12-15	23442		367	111	0,30	0,58
	15560			15663			103	0,28	
07-12-15	23442	Releveur	05-12-16	23594		365	152	0,42	0,76
	15663			15787			124	0,34	
06-12-16	23594	Releveur	07-12-17	23798		367	204	0,56	1,05
	15787			15970			183	0,50	
08-12-17	23798	Releveur	12-12-18	23945		370	147	0,40	0,78
	15970			16112			142	0,38	
13-12-18	23945	Releveur	09-12-19	24086		362	141	0,39	0,74
	16112			16239			127	0,35	
10-12-19	24086	Releveur	07-12-20	24386		364	300	0,82	1,70
	16239			16557			318	0,87	
08-12-20	24386	Releveur	25-05-21	24421	Sibelga	169	35	0,21	0,59
	16557			16621			64	0,38	

Consommation après remise en état du compteur 43 [REDACTED]

Date	Index	Type rlv	Date	Index	Type rlv	Nbre de jours	Consommation	Consommation journalière (kWh/jour)	Total
26-05-21	2	Sibelga	13-09-23	4342		841	4340	5,16	11,60
	1			5420			5419	6,44	

En outre, le GRD précise que la consommation enregistrée après le remplacement du compteur est supérieure aux consommations enregistrées au préalable. Enfin, Sibelga indique la méthode de calcul de la consommation non mesurée de la manière suivante :

$$125 \text{ jours (période du 8 décembre 2017 au 25 mai 2021)} \times 8,22 \text{ kWh (quatre-vingtième centile)} \\ = 10.398 \text{ kWh} - 1.274 \text{ kWh (consommation facturée par le fournisseur pour la période concernée)} = 9.124 \text{ kWh}$$

Le 19 janvier 2024, le Service Justice de proximité de la commune contacte Sibelga afin de contester la facture litigieuse.

Le 23 janvier 2024, Sibelga répond au Service Justice indiquant qu'elle maintient sa position et que la facture reste due.

Le 27 février 2024, Sibelga transmet au Service des litiges l'historique du point de consommation avant l'emménagement de la plaignante :

Historique de consommation :

ELECTRICITE:

Consommation lors de la période litigieuse sur le compteur ...:

URD	Date	Index	Type rlv	Date	Index	Type rlv	Nbre de jours	Consommation	Consommation journalière (kWh/jour)	Total
X	16/07/2010	20769	Fournisseur	1/12/2010	21086		139	317	2,28	5,05
		12663			13048			385	2,77	
X	2/12/2010	21086	Releveur	8/01/2011	21456,7		38	370,7	9,76	19,07
		13048			13402,1			354,1	9,32	
X	9/01/2011	21456,7	Estimation Sibelga	6/12/2011	22672		332	1215,3	3,66	7,97
		13402,1			14833			1430,9	4,31	
X	7/12/2011	22672	Releveur	7/11/2012	23265		337	593	1,76	3,75
		14833			15503			670	1,99	
X	8/11/2012	23265	Sibelga	2/12/2012	23265		25	0	0,00	0,00
		15503			15503			0	0,00	
Fonds du logement	3/12/2012	23265	Fournisseur	5/12/2012	23267		3	2	0,67	1,33
		15503			15505			2	0,67	
Fonds du logement	6/12/2012	23267	Releveur	4/12/2013	23274		364	7	0,02	0,05
		15505			15515			10	0,03	
Fonds du logement	5/12/2013	23274	Releveur	21/06/2014	23278		199	4	0,02	0,03
		15515			15517			2	0,01	
[REDACTED]	22/06/2014	23278	Client	5/12/2014	23331	Releveur	167	53	0,32	0,57
		15517			15560			43	0,26	

Position du plaignant

La plaignante réfute avoir manipulé le compteur. Elle précise que la consommation enregistrée était basse dès son arrivée sur le point et qu'il ne peut, dès lors, être exclu que la manipulation soit antérieure à son emménagement.

La plaignante estime que sa bonne foi devrait être présumée et que le forfait « atteinte à l'intégrité du raccordement » devrait être facturé aux anciens occupants.

La plaignante avance le fait que la manipulation a été détectée tardivement, ceci ayant entraîné des frais déraisonnables. Cela témoigne selon la plaignante d'un manque de diligence. La plaignante souligne le fait que les techniciens de Sibelga ont eu accès au compteur lors des 7 relevés annuels ayant eu lieu entre le 5 décembre 2014 et le 8 décembre 2020.

Elle indique que le constat ne fait pas état de bris de scellés, pourtant Sibelga y fait référence dans les échanges mails avec le Service Justice. Dès lors, la plaignante est d'avis que le constat est incomplet et non valable. En effet, la plaignante considère que le constat doit être déclaré nul car il ne précise ni le matricule du technicien, ni l'atteinte au compteur et les photos accompagnant le rapport ne permettent pas d'établir la manipulation.

La plaignante indique également que deux décisions récentes des tribunaux de l'ordre judiciaire estiment que la valeur probante accordée aux constats du GRD par le RT n'est pas conforme aux règles générales en matière de preuve et que les juges doivent donc écarter leur application sur base de l'article 159 de la Constitution.

Si la facturation devait être maintenue, la plaignante est d'avis que celle-ci ne devrait porter que sur les deux dernières années.

Position de la partie mise en cause

Sibelga estime que la facture reste due et soutient qu'il ne lui incombe pas de désigner l'auteur de la manipulation mais bien d'en facturer le bénéficiaire direct. Le contrat de fourniture étant au nom de la plaignante pendant la période litigieuse, c'est elle qui se voit adresser la facturation relative aux consommations non mesurées.

Le GRD considère que le constat est valide et fait foi jusqu'à preuve du contraire. Le GRD souligne que le pontage du sectionneur constaté implique nécessairement une ouverture du coffret 2XXXX et que cette manipulation ne peut être réalisée sans briser le scellé apposé au compteur.

Sibelga ajoute que le rapport d'anomalie et les photos sont étayés par l'historique du point de consommation. Au vu de l'historique de consommation, Sibelga considère que dès l'arrivée de la plaignante, les consommations enregistrées indiquent la présence d'une atteinte à l'appareil de comptage. En outre, la consommation enregistrée après le remplacement du compteur est supérieure à celle enregistrée au préalable pendant la période litigieuse.

Concernant la détection tardive de la fraude, Sibelga indique que de nombreuses raisons peuvent expliquer une faible consommation enregistrée par un compteur telle que l'absence d'installation électrique raccordée ou un bien inoccupé. Dès lors, une faible consommation n'implique pas nécessairement une manipulation du compteur. En outre, Sibelga explique qu'elle ne peut pas effectuer un contrôle systématique de l'ensemble des compteurs pour laquelle la consommation enregistrée est faible. Cette intervention n'étant réalisée qu'en cas de suspicion de manipulation.

Le GRD ajoute que ses releveurs ne disposent ni des compétences ni des qualifications pour constater une telle atteinte à l'intégrité des installations.

Recevabilité

L'article 30^{novies}, §1^{er}, 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, 6, 151, 210, 219 et 264 du Règlement technique électricité et 9quinquies de l'ordonnance électricité.

La plainte est donc recevable.

Examen du fond

1. Quant à la valeur probante des constats du gestionnaire de réseau de distribution

La valeur probante des constats réalisés par les agents du gestionnaire de réseau est consacrée par les articles suivants :

L'article 210, §3 du Règlement technique :

« Lorsque le gestionnaire du réseau de distribution constate qu'un équipement de comptage est descellé, il procède, pour autant que l'accès lui soit laissé, à un contrôle de l'équipement de comptage sur place avant de le resceller.

Les constats du gestionnaire du réseau de distribution font foi jusqu'à preuve du contraire. »
(nous soulignons)

L'article 219, §2 du Règlement technique prévoit ce qui suit :

« Lorsque le gestionnaire du réseau de distribution constate qu'il a été porté atteinte à l'intégrité du raccordement ou d'un équipement de comptage y compris les scellés d'état, il contrôle l'équipement de comptage sur place. Lorsque cela se justifie, le gestionnaire du réseau de distribution enlève l'équipement de comptage en vue d'un contrôle approfondi en laboratoire.

Les constats du gestionnaire du réseau de distribution font foi jusqu'à preuve du contraire. »
(nous soulignons)

Le constat dressé par Sibelga le 25 mai 2021 fait état de « *pontage du sectionneur à la sortie compteur avec du vob 2,5. Coffret scellé avec des scellés de 2012* ». Le rapport d'anomalie est accompagné de photos attestant l'atteinte à l'intégrité de l'installation de comptage.

La plaignante considère que le constat est incomplet, et dès lors invalide, en ce qu'il ne mentionne pas de bris de scellés.

Interrogée sur ce point, Sibelga précise qu'un pontage implique nécessairement une ouverture du coffret protégeant l'installation et, par conséquent, un bris de scellé. Cette atteinte est donc, selon Sibelga, sous-entendue dans le cas présent.

Le Service, bien qu'il reconnaisse qu'une telle atteinte implique nécessairement un bris de scellés, réitère l'importance particulière des constats du GRD compte tenu de leur valeur probante. L'existence d'un rapport d'anomalie n'est pas anodine en ce que ce document est susceptible de faire entrer l'URD dans le régime des consommations non facturées par un fournisseur prévu à l'article 6 du Règlement technique électricité, entraînant l'application des règles tarifaires propres à ce régime. Dès lors, ce document se doit d'être complet, clair et suffisamment détaillé.

Compte tenu du fait que les constats de Sibelga « *font foi jusqu'à preuve du contraire* » et que les agents du GRD sont des professionnels n'ignorant pas l'importance des rapports qu'ils dressent en raison de leurs implications auprès de l'URD, le Service estime que le constat doit être cohérent et représenter l'état réel du compteur au moment de la détection de la fraude. Sibelga ne peut invoquer un bris de scellés alors que le constat d'anomalie mentionne « *coffret scellé avec scellé de 2012* », balayant vraisemblablement l'existence de bris. Dans le cas contraire, l'agent du GRD aurait dû faire preuve de diligence et rédiger un rapport précis et cohérent, de façon à ce que la lecture de celui-ci ne soit pas libre à interprétation.

Par ailleurs, le Service souligne que dans d'autres dossiers similaires, le constat d'anomalie mentionne l'existence de bris de scellé. Par conséquent, une telle mention aurait dû figurer dans le constat contesté. Il ne s'agit pas d'un élément superflu.

En l'espèce, Sibelga a violé l'article 4, §2 du Règlement technique en ce qui concerne son devoir de diligence, plus particulièrement dans le cadre de la rédaction des constats d'anomalie. En effet, le GRD doit, dans l'exécution de ses tâches, mettre 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* ».

Néanmoins, concernant le pontage du sectionneur, le Service considère que cet aspect de l'atteinte à l'intégrité de l'installation de comptage ne peut être remis en question en raison du constat et des photographies de la manipulation. La plaignante n'apporte, en l'occurrence, aucune preuve permettant d'écarter l'existence de cette manipulation. Or, le bris de scellé est l'atteinte qui permet d'accéder au mécanisme du compteur, mais le pontage du sectionneur est la manipulation qui a pour effet de diminuer la consommation.

Le Service en conclut que le constat est suffisamment probant pour démontrer l'atteinte ayant permis de manipuler l'enregistrement correct de la consommation.

2. Quant à l'atteinte portée à l'intégrité du compteur

Les cas dans lesquels Sibelga est amené à établir une facturation sont visés à l'article 6 du Règlement technique électricité. Celui-ci dispose que :

« §1^{er}. Le gestionnaire du réseau de distribution facture l'électricité consommée :

- sur un point d'accès inactif, pour la quantité d'électricité consommée sans contrat ;

- sur un point d'accès actif, pour la quantité d'électricité qui, du fait d'une manipulation du raccordement ou de l'équipement de comptage, n'a pas été correctement enregistrée par celui-ci.

Les consommations sont à charge de l'occupant connu. A 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 10 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. » (nous soulignons)

Le constat d'anomalie rédigé par Sibelga, daté du 25 mai 2021, fait état d'un pontage de sectionneur et en conclut que « *Dès lors qu'il a été porté atteinte à l'intégrité du raccordement ou de l'équipement de comptage, la consommation réelle doit être estimée et facturée conformément au règlement technique* ».

Suivant cette intervention, Sibelga a établi, sur la base de l'article 6 précité, une facture pour consommation non mesurée en date du 12 octobre 2023, avec application du tarif majoré et l'intégration du forfait atteinte à l'intégrité du raccordement.

Quant à l'imputabilité de la fraude, il ne relève pas de la compétence du Service des litiges de trancher cette question. En effet, l'article 6 du Règlement technique électricité repris ci-dessus précise que les consommations en cas de manipulation de compteur sont à charge de l'occupant connu des lieux.

Dans le cas d'espèce, la plaignante est locataire du bien et ne conteste pas l'occuper.

La plaignante est donc redevable de la consommation d'électricité non mesurée du fait de la manipulation du compteur en ce qu'elle est la bénéficiaire directe des consommations éludées.

3. Quant à la ligne tarifaire applicable

En ce qui concerne taux appliqué par Sibelga, la nouvelle ligne tarifaire prévue à l'article 9quinquies, point 17 de l'ordonnance électricité 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 2022¹, le Règlement technique en vigueur était encore le Règlement technique pour la gestion du réseau de distribution d'électricité 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 6, §2, de ce Règlement technique énonce :

« §2. Le gestionnaire du réseau de distribution adopte un ou plusieurs tarifs pour les cas de consommation d'électricité 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 de l'électricité est consommée 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 ». (nous soulignons)

Depuis l'entrée en vigueur de l'article 9quinquies, point 17, 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 6, §2, du RT et l'ordonnance électricité. 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 litigieuse ayant été établie le 12 octobre 2023, le Service constate que l'article 9quinquies, point 17 était bien entré en vigueur au moment des faits et que l'ordonnance ne prévoyait pas de

¹ 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.

période transitoire à l'application de cette disposition. Il convient donc de définir quelles sont les dispositions pertinentes et applicables au cas d'espèce.

3.1. 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 supérieures².

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* »³.

La détermination de la « mission juridictionnelle » d'une autorité administrative se fait en mobilisant un « faisceau d'indices »⁴. À cet égard, plusieurs indices ont été mis en avant par la jurisprudence⁵ :

- 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 ;

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

³ 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*

⁴ 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. ⁵ 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.

- 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.

-
- Voies de recours : le fait qu'un recours en cassation administrative puisse être exercé contre les décisions qui sont adoptées par l'organe⁵.

Ce principe de faisceau d'indices est aussi utilisé en droit européen. Dans un arrêt du 16 décembre 2008⁶, 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 relevées 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

⁵ R. Van Melsen, « Le champ d'application personnel du contrôle de légalité incident. », in L'article 159 de la Constitution, 2010, p. 32.

⁶ 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.

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).

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 inexistant⁷. 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 contraire⁸. 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* »⁹. 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 9quinquies, 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 entre l'article 6, §2, du Règlement technique et l'ordonnance électricité, qui semble évidente.

3.2. 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 nouvelle¹⁰.

⁷ J. T HEUNIS, "Kan een administratieve overheid op grond van artikel 159 Grondwet een onwettige bestuurshandeling buiten toepassing laten", *Algemeen Juridisch Tijdschrift*, 1998

⁸ D. RENDERS, « L'autorité administrative doit-elle d'office refuser d'appliquer une loi inconstitutionnelle? », J.T., 2008/30, n° 6322, p. 555-557.

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

¹⁰ 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*,

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'échelle¹¹. 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 :

*« 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 »*¹².

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 »*¹³

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 9quinquies, 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 6, § 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 9quinquies, 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.

2012, 80(3-4), 353

¹¹ S. Gehlen, « Hiérarchie des normes », A.P.T., 2006/1, p. 20.

¹² R. Van Melsen, « Le champ d'application personnel du contrôle de légalité incident. », in L'article 159 de la Constitution, 2010, p. 54

¹³ 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 »)

3.3. Analyse *in concreto* de la bonne foi

La plaignante indique qu'elle ne dispose ni des compétences ni des capacités lui permettant d'effectuer la manipulation ayant été constatée par le GRD. En outre, elle affirme que le propriétaire, le Fonds du Logement, ne lui a pas fait visiter la salle des compteurs lors de son entrée dans les lieux. Cependant, le Service relève que la plaignante ne pouvait ignorer l'emplacement du compteur étant donné que c'est elle qui a communiqué le relevé d'index du 22 juin 2014 à Sibelga¹⁴. En outre, bien que la consommation de la plaignante fût stable pendant la période de consommation non mesurée, le volume consommé était particulièrement bas pour un ménage de 7 personnes (6 depuis le décès du mari de la plaignante en 2020). En effet, il est curieux que la plaignante ne se soit à aucun moment étonnée de sa consommation énergétique alors que celle-ci ne dépassait que très rarement les 1 kWh/jour. Celle-ci étant de toute évidence incohérente vu le nombre de personnes composant le ménage de la plaignante.

Par ailleurs, Sibelga a été interrogée sur la possibilité d'une manipulation préexistante et a apporté les éléments de réponse suivants :

« Sur la base de l'historique de consommation étendu (voir annexe « Historique de consommation : rue XYZ 1 »), l'on peut constater une forte chute de consommation sur l'avant-dernière période de consommation, entre le 7/11/2011 et le 7/11/2012. Par ailleurs, un limiteur de puissance a été installé sur le point de fourniture concerné au terme de cette période, en date du 9/11/2012. La consommation est ensuite nulle sur la dernière période de consommation, comprise entre le 8/11/2012 et le 2/12/2012.

Ainsi, nous en concluons que l'occupant précédent a quitté les lieux, sans résilier son contrat, quelque part au cours de la période allant du 7/11/2011 au 7/11/2012, expliquant ainsi la baisse de consommation constatée. Celui-ci a subséquentement arrêté de payer ses consommations, ceci expliquant la demande de placement du limiteur de puissance introduite par le fournisseur qui avait alors la charge du point de fourniture. La consommation nulle pour la dernière période résulte donc de l'absence d'occupant – bien qu'un contrat soit toujours en cours puisqu'aucune démarche n'a été entreprise par l'occupant pour le faire résilier.

De fait, des consommations sont à nouveau enregistrées par le compteur litigieux pendant la période de vide locatif, durant laquelle le contrat a été repris par le Fonds du Logement de Bruxelles.

S'en suit l'arrivée de Mme X sur le point de fourniture, pour laquelle nous constatons la présence de consommations, bien que très faibles et ne correspondant pas avec la consommation enregistrée après le remplacement de son compteur. Il n'y a donc pas de corrélation entre

¹⁴ Voir historique du point de consommation.

l'absence totale de consommation sur la période comprise entre le 8/11/2012 et le 2/12/2012 et les faibles consommations enregistrées entre l'arrivée de Mme X le 22/06/2014 et le remplacement de son compteur au 25/05/2021, ce qui ne semble pas indiquer qu'ils seraient tous deux bénéficiaires d'une même manipulation du compteur litigieux – a fortiori tenant compte de la période de vide locatif au cours de laquelle des consommations ont été enregistrées (03/12/2012 – 21/06/2014). »

L'analyse du GRD rejoint donc l'examen réalisé par le Service.

Au vu de ce qui précède, le Service estime que la bonne foi de plaignante ne peut être admise et que le taux appliqué par Sibelga est correct.

4. Quant à la détection de la fraude

L'article 4 du Règlement technique dispose que :

« §1er. 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 de gaz 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 vertu de l'article précité, Sibelga doit mettre en œuvre tous les moyens adéquats que la plaignante est en droit d'attendre d'elle dans le cadre de ses activités de gestionnaire de réseau de distribution. Suivant cette logique, le GRD doit s'abstenir de tout acte ou omission susceptible de rendre sa situation plus lourde ou plus onéreuse. En d'autres termes, le Sibelga doit prendre des mesures raisonnables pour limiter tout préjudice à charge de l'utilisateur du réseau.

Dans la présente situation, la plaignante est en droit d'attendre de Sibelga que ce dernier agisse avec diligence dans le cadre de son activité d'entretien et d'inspection des équipements de comptage comme de relevé des index. Effectivement, l'article 151, §2 du Règlement technique dispose que :

« Le gestionnaire du réseau de distribution veille à la qualité et la fiabilité des mesures. A 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. » (nous soulignons)

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 du plaignant, ainsi que la nature

des actes d'atteinte réalisés sur le compteur. Cette appréciation est également nécessaire pour apprécier la diligence attendue de Sibelga dans la détection des fraudes.

Pour rappel, l'historique de consommation de la plaignante et des occupants précédents sur le point concerné se présente comme il suit :

Historique de consommation :

ELECTRICITE:

Consommation lors de la période litigieuse sur le compteur:

URD	Date	Index	Type rlv	Date	Index	Type rlv	Nbre de jours	Consommation	Consommation journalière (kWh/jour)	Total
X	16/07/2010	20769	Fournisseur	1/12/2010	21086		139	317	2,28	5,05
		12663			13048			385	2,77	
X	2/12/2010	21086	Releveur	8/01/2011	21456,7		38	370,7	9,76	19,07
		13048			13402,1			354,1	9,32	
X	9/01/2011	21456,7	Estimation Sibelga	6/12/2011	22672		332	1215,3	3,66	7,97
		13402,1			14833			1430,9	4,31	
X	7/12/2011	22672	Releveur	7/11/2012	23265		337	593	1,76	3,75
		14833			15503			670	1,99	
X	8/11/2012	23265	Sibelga	2/12/2012	23265		25	0	0,00	0,00
		15503			15503			0	0,00	
Fonds du logement	3/12/2012	23265	Fournisseur	5/12/2012	23267		3	2	0,67	1,33
		15503			15505			2	0,67	
Fonds du logement	6/12/2012	23267	Releveur	4/12/2013	23274		364	7	0,02	0,05
		15505			15515			10	0,03	
Fonds du logement	5/12/2013	23274	Releveur	21/06/2014	23278		199	4	0,02	0,03
		15515			15517			2	0,01	
[REDACTED]	22/06/2014	23278	Client	5/12/2014	23331		167	53	0,32	0,57
		15517			15560			43	0,26	

Historique de consommation :

ELECTRICITE:

Consommation lors de la période litigieuse sur le compteur 74 [REDACTED]

Date	Index	Type rlv	Date	Index	Type rlv	Nbre de jours	Consommation	Consommation journalière (kWh/jour)	Total
05-12-14	23331	Releveur	06-12-15	23442		367	111	0,30	0,58
	15560			15663			103	0,28	
07-12-15	23442	Releveur	05-12-16	23594		365	152	0,42	0,76
	15663			15787			124	0,34	
06-12-16	23594	Releveur	07-12-17	23798		367	204	0,56	1,05
	15787			15970			183	0,50	
08-12-17	23798	Releveur	12-12-18	23945		370	147	0,40	0,78
	15970			16112			142	0,38	
13-12-18	23945	Releveur	09-12-19	24086		362	141	0,39	0,74
	16112			16239			127	0,35	
10-12-19	24086	Releveur	07-12-20	24386		364	300	0,82	1,70
	16239			16557			318	0,87	
08-12-20	24386	Releveur	25-05-21	24421	Sibelga	169	35	0,21	0,59
	16557			16621			64	0,38	

Consommation après remise en état du compteur 43 [REDACTED]

Date	Index	Type rlv	Date	Index	Type rlv	Nbre de jours	Consommation	Consommation journalière (kWh/jour)	Total
26-05-21	2	Sibelga	13-09-23	4342		841	4340	5,16	11,60
	1			5420			5419	6,44	

En l'espèce, Sibelga s'est déplacée chaque année à l'adresse de la plaignante pour relever son compteur électrique mais n'a constaté la manipulation que le 25 mai 2021.

Pourtant, il ressort de l'historique, qu'une différence importante de consommation peut être constatée entre l'occupant précédent « X » et la plaignante, mais que de plus, comme Sibelga le reconnaît lui-même, une chute de consommation importante peut être constatée entre le 6 décembre 2011 et le 7 novembre 2012. Par ailleurs, il convient de souligner que la consommation journalière totale de la plaignante n'a que très rarement dépassé 1 kWh depuis son arrivée. Ainsi, cette chute de consommation ainsi que la consommation particulièrement basse de la plaignante aurait dû interpeller le GRD et le pousser à examiner l'installation de comptage. Il résulte de l'inaction prolongée de Sibelga que la manipulation n'a été établie que le 25 mai 2021.

Dès lors, le Service estime que Sibelga n'a pas fait preuve de la diligence requise dans la détection de la manipulation. Ceci est d'autant plus vrai au regard du degré supérieur de diligence qui est attendu de la part de Sibelga en tant que professionnel disposant par ailleurs du monopole des activités de comptage, ainsi que de l'implication importante d'une consommation frauduleuse pour les consommateurs particuliers.

En ce qui concerne le délai d'envoi de la facture de consommation non mesurée à la suite d'une manipulation du compteur, le Service des litiges admet que le gestionnaire de réseau laisse s'écouler un délai d'environ 12 mois entre le moment de la constatation des manipulations sur un équipement de comptage et la date de facturation de la consommation non mesurée en raison de ces manipulations. Ce délai permet au gestionnaire de réseau d'établir des données de comptage de référence fiables après remplacement ou remise en état du compteur.

Le Service constate que ce délai a été dépassé par Sibelga dans la mesure où la facture litigieuse date du 12 octobre 2023 alors que le constat d'anomalie a été dressé le 25 mai 2021. La facturation doit dès lors être perçue comme tardive et dommageable pour la plaignante.

Il découle de ce qui précède que Sibelga a violé l'article 4 du Règlement technique.

5. Quant à la période de rectification

La facture litigieuse, émise par Sibelga, opère une rectification du volume consommé pendant la période de consommation du 8 décembre 2017 au 25 mai 2021.

A cet égard, l'article 264, §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 225, §3, si l'utilisateur du réseau de distribution n'a pas respecté l'article 215 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 215 ; - 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. »

Selon cet article, et plus précisément le premier tiret, en cas de fraude commise par l'utilisateur du réseau de distribution, la rectification des données de comptage peut s'effectuer par Sibelga sur cinq périodes annuelles de consommation. S'agissant d'une faculté, Sibelga peut également décider de se limiter à deux années, par exemple si le GRD a lui-même commis une faute ou a manqué à son obligation de diligence en ne détectant pas à temps une consommation non mesurée suite à une atteinte à l'intégrité de l'équipement de comptage.

Il a été constaté dans cette décision que Sibelga n'a pas respecté l'article 4 du Règlement technique en détectant tardivement la fraude ainsi qu'en envoyant la facture litigieuse plus de deux ans après le constat d'anomalie.

Le Service est dès lors d'avis que l'exercice par Sibelga de sa faculté de remonter sur cinq périodes annuelles de consommation reviendrait à faire application de la voie la plus préjudiciable à la plaignante, ce qui serait constitutif d'abus de droit. Il convient dès lors de limiter la période à deux ans depuis le dernier relevé.

PAR CES MOTIFS

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

- Aucune preuve ne permet d'établir un bris de scellés mais que le pontage du sectionneur ne peut, quant à lui, être remis en cause ;
- La plaignante est redevable de la consommation non mesurée et que le tarif appliqué par Sibelga est correct ;

- Sibelga a violé les articles 4 et 151 en détectant tardivement la fraude et en envoyant la facture litigieuse plus de 2 ans après le constat d'anomalie ;
- Il convient de limiter la facturation litigieuse à deux ans à partir du constat d'anomalie, conformément à l'article 264, §2 du Règlement technique.

Conseillère juridique
Membre du Service des litiges

Conseillère juridique
Membre du Service des litiges