

**PROJET D'
AVIS 419**

**RELATIF AUX RESEAUX
D'ENERGIE THERMIQUE EN
REGION DE BRUXELLES-
CAPITALE**

08/07/2026

Établi sur base de l'article 30bis, § 2, de l'ordonnance électricité
BRUGEL-AVIS-20260708-419

VERSION pour CONSULTATION du 13/07/2026 au 5/09/2026

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

Avenue de l'Astronomie 14 – B 1210 Bruxelles
T : 02/563.02.00 – info@BRUGEL.brussels – www.BRUGEL.brussels



Table des matières

1. Base légale.....	3
2. Contexte général.....	4
3. Encadrement légal du secteur de l'énergie thermique	6
3.1. Ordonnance énergie thermique.....	6
3.2. Répartition des compétences	6
4. Consultation des acteurs	7
4.1. Acteurs consultés	7
4.2. Résultats de la consultation	7
5. Benchmark	9
5.1. France	9
5.2. Luxembourg.....	10
5.3. Région wallonne	11
5.4. Région flamande.....	12
5.5. Enseignements préliminaires de l'analyse comparative	13
6. Évolutions du cadre et rôle de SIBELGA	14
6.1. Évolutions futures	14
6.1.1. Évolution du cadre légal	14
6.1.2. Régulateur régional	14
6.2. Rôles et responsabilités potentiels de SIBELGA	17
6.2.1. Structuration des activités	17
6.2.2. Subsidiations croisées	17
6.2.3. Cadre spécifique à SIBELGA.....	20
6.2.4. Activités des filiales de Sibelga dans le domaine de l'énergie thermique	21
7. Points d'attention généraux	25
7.1. Raccordement obligatoire	25
7.2. Durée de vie des investissements	25
7.3. Coûts opérationnels et efficacité économique	26
7.4. Déconnexion du réseau de distribution de gaz.....	26
8. Conclusion et constats principaux	27



1. Base légale

L'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale¹ (ci-après « *ordonnance électricité* ») prévoit, en son article 30bis, § 2, inséré par l'article 56 de l'ordonnance du 14 décembre 2006, que :

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

BRUGEL est chargée des missions suivantes :

...

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

... »

La présente étude est réalisée à la demande de la Secrétaire d'État en charge de l'énergie, formulée par courrier du 28 mai 2026. Elle vise à identifier les éléments fondamentaux du modèle à mettre en place pour permettre le déploiement de réseaux d'énergie thermique en Région de Bruxelles-Capitale (ci-après, « *RBC* ») et à déterminer les adaptations à apporter au cadre juridique existant.

La Secrétaire d'État a également souhaité qu'une attention particulière soit accordée au rôle que SIBELGA pourrait être amenée à jouer dans le développement du secteur de l'énergie thermique, en examinant les missions qui pourraient lui être confiées, ainsi que celles qui apparaîtraient nécessaires ou souhaitables.

¹ Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 17 novembre 2001.



2. Contexte général

Dans le cadre des travaux relatifs la Task Force Énergie 2050 (pilotée par Bruxelles Environnement en collaboration avec BRUGEL et SIBELGA), une « *vision zonée de la décarbonation du chauffage* » en RBC a été élaborée afin de définir, à l'horizon 2050, l'organisation optimale du système de production et de distribution de chaleur. Cette vision s'inscrit dans le cadre du Plan Air Climat Énergie (ci-après, « *PACE* ») et repose sur une approche intégrée combinant des considérations techniques, économiques et d'efficacité énergétique.

Les travaux mettent en évidence une transformation profonde du système énergétique bruxellois, marquée par une sortie progressive des combustibles fossiles et une électrification massive des usages de chauffage.

Dans ce contexte, les pompes à chaleur et les réseaux de chaleur basse température apparaissent comme les solutions dominantes, tandis que le recours aux biocombustibles reste limité à certains usages spécifiques, notamment pour les besoins de chaleur à haute température.

Les zones urbaines denses, caractérisées par une forte demande thermique et une mixité des usages, sont identifiées comme particulièrement propices au développement des réseaux de chaleur. À l'inverse, les zones moins denses, principalement en deuxième couronne, se prêtent davantage à des solutions individuelles, en particulier via des pompes à chaleur. Cette différenciation spatiale vise à optimiser à la fois les coûts, l'efficacité énergétique et l'usage des ressources locales.

Dans ce cadre, les réseaux de chaleur sont appelés à jouer un rôle structurant. Ils permettent notamment de valoriser des sources d'énergie locales difficilement mobilisables à l'échelle individuelle, telles que la chaleur fatale, la géothermie ou l'aquathermie, et d'offrir des solutions pertinentes dans les zones où les alternatives individuelles sont limitées.

Toutefois, leur développement implique des investissements importants et suppose des conditions de déploiement exigeantes, notamment en termes de densité de demande, de taux de raccordement et de coordination avec les infrastructures existantes. BRUGEL rappelle son constat déjà exprimé que les besoins d'investissements nécessaires pour accompagner l'électrification des usages et la rénovation du bâti restent encore insuffisamment identifiés et structurés, alors même qu'ils conditionnent la capacité à relever ce défi à l'horizon 2050.

La vision zonée met également en évidence des impacts significatifs sur les infrastructures énergétiques, en particulier sur le réseau électrique. La généralisation des solutions électrifiées pourrait entraîner une augmentation très importante de la puissance de pointe, nécessitant des renforcements substantiels des réseaux de distribution et de transport. Parallèlement, le rôle du réseau de gaz est amené à évoluer, avec la perspective d'un déclassement progressif en lien avec la baisse de la demande et la disponibilité limitée du biométhane.

Dans ce contexte, le rôle de SIBELGA apparaît comme central et en mutation. Au-delà de sa mission traditionnelle de gestionnaire du réseau de distribution, la question de son implication dans le développement des réseaux de chaleur est explicitement soulevée. Le rapport souligne la nécessité de clarifier les responsabilités respectives des acteurs en matière de développement, de financement et d'exploitation de ces infrastructures, dans une logique d'intégration des différents réseaux énergétiques.

Enfin, la mise en œuvre de cette vision soulève des enjeux réglementaires majeurs. Le marché de la chaleur reste à ce jour peu structuré et peu régulé, ce qui pose des questions en termes de transparence des coûts, de protection des consommateurs et d'équité territoriale. Par ailleurs, les



investissements requis, tant pour les réseaux que pour les solutions individuelles, soulèvent des enjeux importants d'accessibilité financière, en particulier pour les ménages vulnérables.

Dans cette perspective, la vision zonée constitue une base structurante pour l'action publique, mais appelle à la mise en place d'un cadre réglementaire adapté, à une planification coordonnée des réseaux énergétiques et à des mécanismes de soutien garantissant une transition à la fois efficace et socialement juste. Le rôle du régulateur, et en particulier de BRUGEL, apparaît dès lors essentiel pour accompagner cette transformation, encadrer le développement des réseaux de chaleur et assurer l'équilibre entre efficacité économique, sécurité d'approvisionnement et protection des consommateurs.

Le 25 juin 2026, le Gouvernement de la RBC a pris acte de la vision zonée, des recommandations et des questions qui y sont formulées. Le rapport sera disponible sur le site de Bruxelles-Environnement dans le courant du mois de septembre 2026.



3. Encadrement légal du secteur de l'énergie thermique

3.1. Ordonnance énergie thermique

L'ordonnance du 6 mai 2021 relative à l'organisation des réseaux d'énergie thermique et à la comptabilisation de l'énergie thermique en Région de Bruxelles-Capitale² (ci-après, « *ordonnance énergie thermique* »), fixe un cadre de base pour le secteur de l'énergie thermique à Bruxelles.

Elle distingue notamment les tâches de gestion d'un réseau, de production et de fourniture d'énergie thermique, tout en définissant les conditions d'exercice applicables aux acteurs souhaitant exercer ces activités ainsi que les obligations de service public qui y sont associées. Elle n'interdit toutefois pas le cumul de ces rôles par un même acteur.

Elle prévoit également la mise en place d'un système de garanties d'origines pour l'énergie thermique issue de sources renouvelables, un cadre permettant la constitution de communautés d'énergie thermique ainsi que les règles de comptabilisation de l'énergie thermique en cas de bâtiment ou site collectif.

Des règles relatives à la protection de la vie privée et un régime de sanctions sont également fixées dans l'ordonnance énergie thermique.

3.2. Répartition des compétences

L'article 6, §1^{er}, VII de la Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980³ (ci-après, « *Loi spéciale de réformes institutionnelles* ») règle la répartition des compétences entre l'État fédéral et les Régions concernant l'énergie.

Cet article confère explicitement aux Régions la compétence relative à la distribution de la chaleur à distance, et par voie de conséquence sur les réseaux d'énergie thermique.

Néanmoins, l'autorité fédérale reste compétente pour les matières dont l'indivisibilité technique et économique requiert une mise en œuvre homogène sur le plan national. Ceci comprend les tarifs et la politique des prix. Il en découle que la RBC ne saurait réglementer ces aspects du secteur de l'énergie thermique et *a fortiori* déléguer des compétences relatives à ces aspects.

BRUGEL note que la justification de l'octroi de la compétence en matière de tarifs et la politique des prix au pouvoir fédéral est justifiée dans le texte même de la Loi spéciale de réformes institutionnelles par le fait que les tarifs et les prix revêteraient une indivisibilité technique et économique rendant nécessaire une mise en œuvre homogène au niveau national.

Cette justification semble toutefois peu applicable au domaine de l'énergie thermique dont les réseaux sont par nature locaux et fragmentés, ce qui invite donc plutôt à la mise en place de politiques locales, y compris en matière de prix et tarifs de distribution.

Dès lors, compte tenu du caractère essentiellement local des réseaux d'énergie thermique et des compétences déjà exercées par les Régions en matière de politique énergétique, il apparaît opportun que les compétences relatives à la régulation des prix et tarifs de l'énergie thermique soient exercées au niveau régional.

² Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mai 2021 relative à l'organisation des réseaux d'énergie thermique et à la comptabilisation de l'énergie thermique en Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 18 juin 2021.

³ Loi Spéciale du 8 août 1980 de Réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.



4. Consultation des acteurs

Dans le cadre de la préparation de son avis, BRUGEL a procédé à une consultation ciblée de plusieurs acteurs du secteur afin de recueillir leurs visions sur les enjeux liés au développement des réseaux d'énergie thermique en RBC.

BRUGEL a structuré ces contributions autour de quatre thématiques clés, portant notamment sur les modèles organisationnels envisageables pour le secteur, le rôle potentiel de SIBELGA, le gestionnaire du réseau de distribution en RBC (ci-après également « GRD »), la question de la régulation, ainsi que les évolutions nécessaires du cadre légal existant.

Les contributions attendues visaient en particulier à éclairer l'appréciation des différents modèles de marché, à analyser les opportunités et risques liés à une extension des missions de SIBELGA aux réseaux thermiques, et à identifier les besoins en matière de régulation sectorielle, y compris l'éventuelle désignation de BRUGEL comme autorité compétente. Enfin, les acteurs étaient invités à formuler des recommandations quant aux adaptations à apporter à l'ordonnance énergie thermique.

4.1. Acteurs consultés

Dans le cadre de cette consultation ciblée, BRUGEL a reçu les contributions de Bruxelles-Environnement, de Sibelga, du VNR, d'EDORA ainsi que de la VUB. Il est à noter que la CREG n'a pas été en mesure de contribuer dans le délai imparti à la présente demande. Par ailleurs, une contribution spontanée a également été transmise par la société Karno, apportant des éléments complémentaires à la réflexion engagée.

4.2. Résultats de la consultation

Les contributions reçues convergent tout d'abord vers le constat d'un secteur encore largement émergent en RBC. Le nombre limité de réseaux thermiques existants plaide en faveur d'une priorité donnée au déploiement rapide de nouveaux projets, afin d'acquérir de l'expérience concrète et de tester différents modèles organisationnels et économiques. Dans ce contexte, les acteurs soulignent l'importance d'un cadre assurant une sécurité juridique suffisante, condition indispensable pour attirer et sécuriser les investissements nécessaires.

Par ailleurs, un consensus se dégage quant à la nécessité de développer un modèle spécifique pour les réseaux d'énergie thermique, distinct de celui applicable aux marchés de l'électricité et du gaz. Les réseaux thermiques se caractérisent en effet par leur dimension locale, leur absence d'interconnexion à grande échelle, ainsi que par une forte intégration entre production, distribution et usage. Dès lors, les parties prenantes mettent en garde contre une transposition directe des modèles existants dans les autres secteurs énergétiques.

Les réponses insistent également sur l'importance de préserver, à ce stade de développement, une approche flexible et évolutive. Il apparaît prématuré de figer trop rapidement un modèle organisationnel rigide. Les acteurs plaident pour la coexistence d'initiatives publiques et privées, et encouragent l'expérimentation de montages hybrides, tels que des partenariats ou des structures dédiées (dits Special Purpose Vehicle ou SPV), permettant d'adapter les solutions aux spécificités des projets.

En matière de régulation, un accord large se dégage sur la nécessité de mettre en place une forme de supervision du secteur. Celle-ci devrait notamment viser à garantir la protection des consommateurs, assurer la transparence des règles et des prix, et permettre un suivi des performances ainsi que de



l'évolution du marché. La majorité des contributions considère que ce rôle pourrait être confié à BRUGEL, bien que quelques réserves aient été exprimées.

S'agissant du cadre légal actuel, les acteurs reconnaissent que les ordonnances existantes constituent une base utile, en ce qu'elles offrent un cadre minimal et relativement flexible permettant le développement à court terme du secteur. Toutefois, elles sont également jugées incomplètes et appelées à évoluer progressivement, afin d'accompagner la montée en puissance des réseaux thermiques et de répondre aux nouveaux enjeux qui ne manqueront pas d'apparaître.

Enfin, l'essentiel des contributeurs identifie un risque de subsidiations croisées entre les activités régulées et non-régulées de SIBELGA. Ce risque appelle, selon eux, à la mise en place de mécanismes de contrôle appropriés afin de garantir une concurrence équitable et une allocation transparente des coûts.



5. Benchmark

Le secteur de l'énergie thermique est émergent à Bruxelles. Il est cependant plus développé dans d'autres territoires. BRUGEL a donc réalisé un rapide Benchmark de modèles existants afin d'alimenter la réflexion sur le développement du secteur que ce soit sur le plan organisationnel ou législatif. Les modèles examinés sont :

- La France, qui dispose d'un secteur et d'une législation assez matures
- La Ville de Luxembourg qui dispose de réseaux d'énergies thermique municipaux organisés de manière originale
- La Région wallonne, qui a fait face à des questions similaires en termes d'implication de ses GRD gaz et électricité dans le secteur de l'énergie thermique
- La Région flamande, qui a précédé Bruxelles dans le développement et l'encadrement du secteur et en tire aujourd'hui les premières conclusions.

5.1. France

En France, les réseaux d'énergie thermique (de chaleur mais également de froid) sont déjà développés, principalement dans les grandes villes. Le cadre légal semble être complet et opérationnel⁴.

Sur la base d'une première analyse menée par BRUGEL, cinq éléments apparaissent particulièrement pertinents pour alimenter la réflexion relative aux modèles de réseaux d'énergie thermique en RBC :

- **Une distinction des réseaux selon leur mode d'exploitation (vente à des tiers ou autoconsommation) et leur maîtrise d'ouvrage (publique ou privée)**

En France, une première distinction est opérée entre les réseaux de chaleur, qui fournissent de la chaleur à des tiers, et les réseaux, dans lesquels le producteur et le consommateur sont une seule et même entité.

Ces deux catégories sont soumises à des régimes juridiques distincts.

Une seconde distinction au sein des réseaux de chaleur est faite selon que la maîtrise d'ouvrage est publique (service public et réseaux de chaleur) ou privée (réseaux de chaleur privés).

Ces réseaux relèvent d'une réglementation commune.

Il faut également noter que la gestion et l'exploitation de réseaux de chaleur publics peuvent être confiées à des acteurs privés. A titre d'exemple, le réseau de la Ville de Paris est géré par Engie⁵.

- **Le modèle français confie le développement des réseaux de chaleur aux collectivités locales tout en l'inscrivant dans un cadre national structuré**

Les réseaux de chaleur sont traités comme une compétence locale exercée en priorité par les municipalités⁶. Celles-ci jouent un rôle central dans le développement des réseaux publics de chaleur sur leur territoire.

⁴ Voir Code de l'Énergie, L711-1 à L742-3, L1113-1 et D113-1 à D113-6.

⁵ La carte des réseaux de chaleur français incluant une fiche descriptive de chaque réseau est disponible ici : <https://france-chaleur-urbaine.beta.gouv.fr/carte?coord=2.3000000,47.0000000&zoom=5.00>

⁶ Voir Code général des collectivités locales, art. L2224-38.



Lorsqu'une municipalité fait partie d'une métropole⁷, cette compétence est automatiquement transférée à l'échelon métropolitain afin de permettre une planification cohérente à l'échelle de l'ensemble du territoire concerné.

Le pouvoir national conserve toutefois un rôle important dans l'organisation du secteur. Il définit le cadre général applicable aux réseaux de chaleur et a notamment créé une catégorie spécifique de réseaux, les « réseaux classés ». Il s'appuie également sur des organismes spécialisés, tels que l'ADEME⁸ et le CEREMA⁹, pour assurer le suivi du développement du secteur à l'échelle nationale. Ces organismes ont également pour mission d'accompagner les collectivités locales dans l'exercice de leurs compétences en matière de réseaux de chaleur.

- **Coexistence de réseaux publics et privés**

Certaines municipalités ne disposent que d'un réseau de chaleur public, d'autres, par exemple Nantes, disposent à la fois d'un réseau public et de réseaux privés qui sont situés dans des secteurs géographiques différents.

- **Absence d'autorité de régulation**

En France, il n'existe pas de régulateur pour le secteur de l'énergie thermique.

- **Le mécanisme des réseaux classés : un levier potentiel pour accélérer le déploiement des réseaux de chaleur**

Enfin, le modèle français prévoit une catégorie spécifique de réseaux, appelés « réseaux classés », qui peuvent être publics ou privés.

Pour obtenir ce statut, ces réseaux doivent répondre à certains critères, notamment en matière de recours aux énergies renouvelables et de récupération. En contrepartie, ils bénéficient de droits et d'obligations particuliers. Ainsi, les bâtiments situés à proximité d'un réseau classé peuvent, sous certaines conditions, être tenus de s'y raccorder. À l'inverse, le gestionnaire du réseau peut être soumis à une obligation de raccordement lorsqu'un usager éligible en fait la demande.

Ce mécanisme constitue un outil intéressant pour favoriser le développement des réseaux de chaleur et mériterait d'être analysé plus en détail dans le cadre de la réflexion sur le déploiement à long terme des réseaux d'énergie thermique en RBC.

5.2. Luxembourg

La Ville de Luxembourg est propriétaire de plusieurs réseaux. Elle prend en charge le financement et la réalisation du réseau de distribution et des stations de transfert de chaleur auprès des clients.

L'exploitation desdits réseaux est confiée à des prestataires sélectionnés sur base d'une procédure de marché public. La Ville achète la chaleur produite par chacun des exploitants à un prix propre à chaque réseau. Elle la revend ensuite à l'ensemble des utilisateurs raccordés dans le cadre d'un contrat de

⁷ En France une métropole désigne une intercommunalité à intégration renforcée qui réunit l'ensemble des communes de l'ère urbanistique d'une grande ville (par exemple la Métropole européenne de Lille réunit 95 communes situées dans l'aire urbanistique des villes de Lille, Roubaix et Tourcoing)

⁸ Voir : <https://france-chaleur-urbaine.beta.gouv.fr/>

⁹ Voir : <https://reseaux-chaleur.cerema.fr/>



fourniture uniforme, appliquant un tarif unique calculé sur la base du coût moyen agrégé de ses achats de chaleur.

La consommation de chaque client lui est facturée au prorata de la puissance raccordée et de la quantité de chaleur fournie. Les réseaux sont donc distincts physiquement et sont exploités par des une diversité d'acteurs. Ils sont toutefois considérés comme un unique réseau en ce qui concerne la facturation aux usagers entraînant un partage des coûts totaux entre tous¹⁰.

Les réseaux d'énergie thermique ne font toutefois pas l'objet d'un cadre légal spécifique au niveau de l'ensemble du Grand-Duché bien que des réflexions soient en cours à ce sujet. Il n'y a donc pas non plus de régulateur pour le secteur.

5.3. Région wallonne

En Région wallonne, le secteur de l'énergie thermique est encadré par le décret du 15 octobre 2020 relatif à l'organisation du marché de l'énergie thermique et aux réseaux d'énergie thermique¹¹. Ce décret contient des dispositions générales assez similaires à celles de l'ordonnance énergie thermique.

Le législateur wallon a permis, dans le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité¹² et dans le décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz¹³, permet aux gestionnaires de réseau de distribution wallons (ci-après « GRDW ») d'électricité et de gaz de mener des activités dans le domaine de l'énergie thermique. Ces activités sont toutefois encadrées par plusieurs mécanismes.

Tout d'abord, tout GRDW qui souhaite exercer des activités dans le domaine de l'énergie thermique doit établir une filiale dédiée à ces activités dont au moins 20% des administrateurs sont des administrateurs indépendants.

Ensuite, pour chaque projet d'énergie thermique cette filiale doit créer une société *ad hoc*.

Enfin, si le projet comprend l'exercice d'activités de fourniture ou de production d'énergie thermique, au moins 25% des parts de la filiale doivent être détenues par une entité publique ou privée tierce et ne détenant pas de participations dans le capital d'un GRDW.

Afin de remplir cette obligation, la filiale doit organiser une procédure d'appel d'offre transparente et non discriminatoire. Toutefois, si à l'issue de cette procédure, elle ne reçoit aucune offre raisonnable, elle peut y déroger. Il s'agit donc d'une obligation de moyen.

Par ailleurs, l'exercice des activités de production et de fourniture par le GRDW sont limitées dans le temps. Elles ne peuvent donc être exercées que jusqu'au 1er juillet 2034. Cette échéance peut toutefois être prolongée de dix ans par le Gouvernement, sur la base d'une étude de maturité réalisée par l'administration.

¹⁰ Des informations relatives aux réseaux de chaleur luxembourgeois sont disponibles sur le site de la Ville de Luxembourg : <https://www.vdl.lu/fr/travailler/organiser-un-chantier-prive/raccordement-au-chauffage-urbain>

¹¹ Décret de la Région wallonne du 15 octobre 2020 relatif à l'organisation du marché de l'énergie thermique et aux réseaux d'énergie thermique, *M.B.*, 28 octobre 2020.

¹² Décret de la Région wallonne du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, *M.B.*, 1^{er} mai 2001.

¹³ Décret de la Région wallonne du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz, *M.B.*, 11 mai 2003.



Il convient de noter que ce modèle n'avait pas reçu l'avis favorable de la CWaPE¹⁴. Dans son avis 75.018¹⁵, le Conseil d'État a également exprimé des réserves. Il a estimé que le législateur wallon devait mieux justifier, au regard des exigences du droit européen applicables aux GRDW, les raisons pour lesquelles ceux-ci sont autorisés à exercer des activités de production et de fourniture d'énergie thermique.

Le régime wallon ne prévoit par ailleurs pas de régulateur pour le domaine de l'énergie thermique.

5.4. Région flamande

En Région flamande, le secteur de l'énergie thermique est encadré par le décret du 8 mai 2009 portant les dispositions générales en matière de politique énergétique¹⁶ (ci-après, « *Energiedecreet* »). Il encadre les différents rôles, les tâches et éventuelles obligations de service public.

L'Energiedecreet impose l'élaboration d'un plan local en matière de chaleur et de froid aux communes de plus de 45.000 habitants.

S'agissant des activités des gestionnaires de réseau de distribution dans le domaine de l'énergie thermique, il convient de relever que le législateur flamand, lors de la transposition de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE¹⁷ (ci-après, « *directive électricité* »), a limité l'interdiction d'exercer des activités de fourniture aux seuls secteurs de l'électricité et du gaz.

La fourniture de chaleur ne semble donc pas constituer une activité interdite pour les GRD, qui peuvent l'exercer au même titre que l'exploitation d'un réseau d'énergie thermique.

En revanche, les activités de production de chaleur ne peuvent être exercées que de manière temporaire, pour une période de dix ans, éventuellement renouvelable.

Le législateur flamand a également décidé de confier des missions de régulation dans le domaine de l'énergie thermique au VNR, déjà régulateur des marchés de l'électricité et du gaz.

Cette compétence ne s'étend toutefois pas aux prix et tarifs de l'énergie thermique qui sont de la compétence fédérale.

Le VNR est notamment chargé d'établir, en concertation avec les parties prenantes, un règlement technique.

La Région flamande est toutefois en train de revoir ce modèle qui sera donc probablement amené à évoluer à brève échéance.

¹⁴ CWaPE, avis CD-23g10-CWaPE-0932 du 17 juillet 2023 sur l'avant-projet de décret modifiant le décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz adopté en 1^{ère} lecture le 8 juin 2023, disponible sur : <https://www.cwape.be/publications/document/5485>

¹⁵ Conseil d'État section législation, avis 75.018 du 7 février 2024 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant le décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz et le décret du 9 décembre 1993 relatif à la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie, des économies d'énergie et des énergies renouvelables'. Disponible sur : <https://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/75018.pdf#search=75.018%2F4>

¹⁶ Décret de la Région flamande du 8 mai 2009 portant les dispositions générales en matière de politique énergétique, M.B., 7 juillet 2009.

¹⁷ Directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE, J.O.U.E., L 158/125, 14 juin 2019.



5.5. Enseignements préliminaires de l'analyse comparative

L'analyse des modèles comparés permet de dégager plusieurs enseignements préliminaires :

- 1) Les réseaux d'énergie thermique présentent un caractère essentiellement local. Leur développement et leur exploitation s'inscrivent généralement à une échelle territoriale limitée, le plus souvent celle d'un quartier, d'une commune ou d'une ville.
- 2) Plusieurs réseaux thermiques peuvent coexister sur un même territoire. Selon les cas, ces réseaux peuvent faire l'objet d'une gestion intégrée ou, au contraire, être exploités de manière distincte. L'exemple de la Ville de Luxembourg illustre à cet égard la diversité des configurations possibles : certains aspects peuvent être mutualisés, tels que la propriété des infrastructures, la facturation ou le prix de vente de la chaleur, tandis que d'autres, comme la gestion opérationnelle du réseau ou les conditions d'achat de la chaleur, peuvent demeurer individualisés.
- 3) Pour l'ensemble des modèles examinés, la relation commerciale avec les utilisateurs finals est assurée soit par le gestionnaire du réseau, soit par son propriétaire. Le rôle de fournisseur apparaît dès lors comme une fonction accessoire exercée par un acteur déjà impliqué dans l'exploitation ou la détention de l'infrastructure. La présence d'un fournisseur indépendant, n'exerçant aucune autre activité au sein de la chaîne de valeur, ne ressort pas comme une caractéristique significative des modèles observés. S'il ne peut être exclu que certains exemples n'aient pas été recensés dans le cadre de cette analyse, ceux-ci ne semblent en tout état de cause pas représentatifs des pratiques actuellement dominantes.



6. Évolutions du cadre et rôle de SIBELGA

6.1. Évolutions futures

6.1.1. Évolution du cadre légal

A titre de rappel, la consultation des acteurs mentionnés *supra* a confirmé la nécessité d'une évolution progressive du cadre afin d'accompagner le développement des réseaux d'énergie thermique.

Dès lors, il apparaît essentiel de préserver un cadre suffisamment souple pour permettre l'exploration de diverses configurations tout en garantissant un niveau adéquat de sécurité juridique propre à soutenir les investissements. Dans ce contexte, BRUGEL considère que l'ordonnance relative à l'énergie thermique offre actuellement une base appropriée au développement du secteur, tout en appelant des adaptations progressives à mesure que celui-ci gagnera en maturité.

BRUGEL relève par ailleurs que la Commission européenne prépare actuellement la mise à jour de sa stratégie chaleur. Celle-ci exercera une influence sur de futurs développements législatifs européens dans le domaine de l'énergie thermique. Il conviendra dès lors de tenir compte de ces orientations dans le cadre des réflexions relatives à l'évolution du secteur ainsi qu'à l'adaptation du cadre légal bruxellois.

Enfin, toute réflexion sur le cadre légal et son évolution devra tenir compte des spécificités de la RBC qui doit, selon le régulateur, définir une législation à l'échelle d'une ville. Il convient en particulier de garder à l'esprit, si l'on souhaite s'inspirer de modèles législatifs observés ailleurs, que ceux-ci ont été pensés pour des territoires plus vastes et plus divers présentant donc des opportunités et défis différents.

6.1.2. Régulateur régional

6.1.2.1. Considérations générales

L'ordonnance énergie thermique actuelle ne prévoit pas de régulateur pour le secteur de l'énergie thermique. La surveillance du secteur est assurée par une obligation de rapportage annuelle vers Bruxelles-Environnement imposées aux gestionnaires de réseaux et fournisseurs d'énergie thermique. De plus, à l'inverse des secteurs du gaz et de l'électricité, aucune obligation européenne n'impose la mise en place d'un régulateur dans le secteur de l'énergie thermique.

Il pourrait néanmoins être opportun d'instituer un tel régulateur, à l'image de ce qui a été fait en Flandre. La nécessité d'une autorité de régulation chargée de surveiller le développement et le fonctionnement des réseaux d'énergie thermique à Bruxelles a par ailleurs été soulignée par la plupart des acteurs consultés par BRUGEL.

Ce régulateur régional pourrait se voir confier une série de compétences, notamment :

- une mission de surveillance : assurer le respect des règles techniques et obligations de services public par les différents acteurs et surveiller la fiabilité et la qualité du service offert aux clients ;
- une mission de conseil auprès des autorités publiques ;
- des compétences relatives à l'élaboration d'un règlement technique ;
- une mission d'information vers le public et le marché ;
- la mise en place d'un service de règlement extrajudiciaire des litiges, ou de médiation.



Cependant, la Région n'étant pas compétente en ce qui concerne les prix et tarifs, aucune mission relative à ceux-ci ne pourra être conférée à un régulateur régional.

6.1.2.2. Rôle de BRUGEL

La désignation de BRUGEL comme régulateur du secteur de l'énergie thermique s'inscrirait naturellement dans le prolongement de ses missions actuelles.

BRUGEL exerce déjà des compétences de régulation dans les secteurs de l'électricité et du gaz, ainsi que pour certains aspects du secteur de l'eau. À ce titre, l'institution dispose d'une expérience reconnue en matière de régulation des infrastructures de réseau et des marchés associés.

Cette expertise pourrait être mobilisée pour accompagner le développement du secteur de l'énergie thermique. Elle permettrait également de valoriser les synergies existantes avec les secteurs de l'électricité, du gaz et de l'eau, notamment sur les questions de gouvernance, de protection des usagers et de supervision des gestionnaires de réseau.

Une telle approche présenterait également l'avantage d'une plus grande efficacité administrative, en évitant la création d'un nouvel organisme de régulation. Cette option s'inscrirait d'ailleurs dans une tendance observée dans d'autres régions, le législateur flamand ayant confié au VNR, homologue flamand de BRUGEL, la compétence de régulation du secteur de l'énergie thermique.

Toutefois, il conviendrait de lever toute incertitude quant à la base juridique permettant de confier une telle compétence au régulateur de l'énergie.

Dans le cadre de son analyse juridique, BRUGEL a relevé l'avis 60.294/3 de la section de législation du Conseil d'Etat relatif au projet de décret flamand instituant un régulateur pour les réseaux de chaleur et de froid¹⁸. Il en ressort que le degré d'indépendance dont bénéficie le régulateur de l'énergie à l'égard des pouvoirs législatif et exécutif serait incompatible avec l'article 9 de la Loi spéciale de réformes institutionnelles, en l'absence d'une obligation découlant du droit de l'Union européenne.

En effet, l'exercice d'un tel rôle pourrait entrer en conflit avec l'article 9 de la Loi de réformes institutionnelles. La section de législation du Conseil d'Etat a en effet considéré, dans son avis 60.294/3 du 30 novembre 2016, relatif au projet de décret flamand instituant un régulateur pour les réseaux de chaleur et de froid, que le législateur flamand ne saurait confier au VNR (anciennement, VREG) le rôle de régulateur pour l'énergie thermique. Dans son avis 74.252/3 rendu le 1^{er} décembre 2023¹⁹, le Conseil d'Etat a finalement admis la possibilité d'avoir un régulateur multisectoriel, sa préoccupation portant essentiellement sur les garanties institutionnelles nécessaires pour préserver l'indépendance des missions électricité et gaz lorsqu'elles coexistent avec d'autres missions de régulation au sein d'un même organisme. De plus, la section de législation du Conseil d'Etat n'a pas relevé de contradiction avec la Loi spéciale de réformes institutionnelles lorsqu'elle a rendu son avis 61.725/1/V relatif au projet de loi conférant à BRUGEL le rôle du contrôleur bruxellois du prix de l'eau²⁰. Or, comme pour

¹⁸ Raad van State afdeling Wetgeving, advies 60.294/3 van 30 november 2016 over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest 'houdende wijziging van het decreet van 20 december 1996 tot regeling van de rol van de lokale adviescommissie in het kader van het recht op minimumlevering van elektriciteit, gas en water en van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de invoering van een regulerend kader voor warmte- of koudnetten', disponible sur : <https://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60294.pdf>.

¹⁹ Raad van State afdeling Wetgeving, advies 74.252/3 van 1 december 2023 over een voorstel van decreet 'over de operationalisering van een Vlaamse Nutsregulator', disponible sur : <https://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/74252.pdf>

²⁰ Conseil d'Etat section législation, avis 61.725/1/V du 4 août 2017 sur un avant-projet d'ordonnance 'portant modification



l'énergie thermique, l'attribution de cette mission de contrôle à une autorité indépendante ne résulte d'aucune obligation européenne.

Par ailleurs, la Cour constitutionnelle a été saisie d'une demande de suspension du décret du 19 avril 2024 relatif à l'opérationnalisation d'un Régulateur flamand des services d'utilité publique²¹ (ci-après, « *Décret d'opérationnalisation du VNR* »). La problématique à l'origine de la suspension avait trait à l'indépendance du VNR que la partie requérante estimait menacée par les dispositions du décret. Par son Arrêt²², la Cour conclut à l'absence d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable et a rejeté la demande de suspension. Dans son examen des problématiques soulevées par le décret d'opérationnalisation du VNR, la Cour ne relève à aucun moment l'existence d'une incompatibilité fondamentale entre la nécessaire indépendance du régulateur en ce qui concerne ses compétences dans les domaines de l'électricité et du gaz et le fait que des compétences lui soient confiées dans d'autres domaines.

BRUGEL en déduit dès lors qu'il n'y aurait aucun obstacle juridique à ce que BRUGEL se voit confier le rôle de régulateur du secteur de l'énergie thermique, pour autant que son indépendance soit garantie.

Cependant, l'attribution de nouvelles compétences à BRUGEL ne pourra être envisagée sans un renforcement adéquat de ses moyens financiers et opérationnels. Il s'agirait dès lors de prendre en compte les coûts du personnel de BRUGEL et les frais inhérents à cette nouvelle compétence (formation, études, expertise, mais aussi les overheads découlant du personnel supplémentaire). Selon le périmètre des compétences qui seraient confiées à BRUGEL, l'exercice de cette nouvelle mission nécessiterait le renforcement de ses effectifs à hauteur d'un à trois équivalents temps plein (ETP) de niveau A, disposant de compétences juridiques, techniques ou économiques.

À ces coûts de personnel s'ajouterait un budget complémentaire destiné à couvrir les besoins en formation, les études préparatoires, les actions de communication ainsi que le recours à des expertises externes nécessaires à la mise en place et à l'exercice de cette nouvelle compétence.

de l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau, de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et des ordonnances du 8 septembre 1994 portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale et réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise'. Disponible sur : <https://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61725.pdf>.

²¹ Décret de la Région flamande du 19 avril 2024 relatif à l'opérationnalisation d'un Régulateur flamand des services d'utilité publique, *M.B.*, 12 juin 2024.

²² C.C., 7 novembre 2024, n°119/2024. Disponible sur : <https://fr.const-court.be/public/f/2024/2024-119f.pdf>



6.2. Rôles et responsabilités potentiels de SIBELGA

SIBELGA envisage de jouer un rôle important dans le développement du secteur de l'énergie thermique. Néanmoins, son statut de gestionnaire de réseau de distribution d'électricité et de gaz implique le respect de contraintes réglementaires spécifiques.

Ces contraintes ont des implications en termes de structuration des activités de SIBELGA mais également en termes de possibilité d'affectation des ressources existantes de SIBELGA à ses nouvelles activités et de contrôle de ces affectations.

Les interactions entre ces contraintes réglementaires et les spécificités du secteur de l'énergie thermique ouvrent la voie à des interprétations quant aux activités que SIBELGA peut exercer dans ce domaine.

Il est nécessaire, pour permettre le développement serein du secteur, d'assurer une sécurité juridique suffisante à SIBELGA et ses potentiels partenaires. Ceci implique d'une part, que SIBELGA mettent en œuvre les moyens nécessaires pour assurer le respect de ses obligations et, d'autre part, que les activités que le périmètre des activités qu'elle peut exercer soit clarifié.

6.2.1. Structuration des activités

Dans le cadre d'échanges avec BRUGEL, SIBELGA indique que les projets liés aux réseaux de chaleur sont ou seront portés par des filiales dédiées, distinctes de ses activités de gestionnaire de réseau de distribution, qu'il s'agisse de filiales mixtes (avec des partenaires externes) ou d'une filiale pure destinée à accueillir les projets développés sans co-actionnaire.

L'organisation opérationnelle envisagée par SIBELGA repose sur l'absence de personnel propre au niveau des filiales, la gestion administrative et opérationnelle devant être assurée par SIBELGA ou, le cas échéant, par un partenaire externe, sur la base de contrats de prestations de services.

SIBELGA précise que chaque projet thermique est individualisé dans ses outils de pointage et d'imputation des coûts, ce qui lui permettrait de distinguer les prestations internes selon leur nature et leur rattachement comptable.

6.2.2. Subsidiations croisées

La subsidiation croisée désigne une situation dans laquelle les ressources financières affectées à une activité donnée (notamment lorsqu'elle est régulée) sont utilisées pour financer d'autres activités. Un tel mécanisme est susceptible d'entraîner une allocation inadéquate des coûts et de fausser les signaux économiques ou concurrentiels associés aux différentes activités concernées.

L'article 9^{quinquies}, 15° de l'ordonnance électricité et l'article 10^{ter}, 15° de l'ordonnance du 1^{er} 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-Capitale²³ (ci-après, « *ordonnance gaz* ») interdisent la subsidiation croisée entre activités régulées et non régulées de SIBELGA. Il sera essentiel que SIBELGA démontre, au moyen de mécanismes appropriés et

²³ Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} 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, *M.B.*, 26 avril 2004.



transparents, une séparation effective entre ses activités régulées et ses activités dans le domaine de l'énergie thermique.

BRUGEL veillera au strict respect de cette exigence afin d'éviter toute forme de subside croisée.

6.2.2.1. Analyse jurisprudentielle du concept de « *subsidations croisées* »

La subside croisée ne se limite pas à l'hypothèse la plus évidente consistant à financer directement une activité non régulée au moyen de ressources provenant d'activités régulées. La jurisprudence européenne montre que cette notion recouvre également des formes plus indirectes de transfert d'avantages.

À cet égard, l'Arrêt Chronopost rendu par la Cour de Justice de l'Union Européenne²⁴ est particulièrement éclairante. Dans cette affaire, il n'était pas reproché à La Poste d'avoir transféré des fonds à Chronopost. Les avantages invoqués résultaient de la mise à disposition d'un ensemble de ressources préexistantes, telles que le réseau de collecte et de distribution, les centres de tri, les infrastructures logistiques, les systèmes informatiques, les fonctions commerciales, le personnel, ainsi que la réputation et la base de clientèle de La Poste. Il s'agissait donc d'avantages indirects. Si la Cour a finalement considéré que les conditions d'une aide d'État n'étaient pas réunies en l'espèce, elle a néanmoins admis que ce type d'avantages pouvait, en principe, être pertinent dans l'analyse d'une aide publique.

Bien que cette jurisprudence s'inscrive dans le cadre du droit des aides d'État, son raisonnement met en évidence que la vérification de l'absence de subside croisée ne peut se limiter aux seuls transferts financiers directs. Elle doit également prendre en compte les avantages indirects susceptibles de résulter de la mise à disposition de ressources, de moyens ou de services financés dans le cadre d'activités régulées.

La notion de subside croisée est également intrinsèquement liée à la question de l'abus de position dominante ou de concurrence déloyale. Ainsi, si SIBELGA venait à procéder, volontairement ou involontairement, à des subside croisées cela pourrait lui conférer un avantage déloyal sur ses potentiels concurrents en lui permettant de faire supporter une partie du coût de ses activités dans le domaine de l'énergie thermique par les tarifs de distribution d'électricité et de gaz, et donc de pratiquer des prix ne correspondant pas à ses coûts réels.

Cependant, la question de la concurrence déloyale dans le secteur de l'énergie thermique ne relève pas des compétences de BRUGEL qui d'une part ne dispose pas de compétences dans le domaine de l'énergie thermique et d'autre part n'est pas une autorité en charge de la concurrence.

6.2.2.2. Coûts autorisés dans le cadre de la dernière proposition tarifaire

Dans le cadre de la proposition tarifaire de SIBELGA portant sur la période régulatoire 2025-2029, SIBELGA a introduit une demande de coûts additionnels liés à la chaleur. BRUGEL a autorisé que ces coûts entrent dans le périmètre tarifaire régulé et ne portent que sur des coûts de recherche et développement (R&D) destinés à permettre au gestionnaire de réseau d'anticiper les effets de la transition énergétique et thermique sur ses réseaux d'électricité et de gaz.

²⁴ C.J. (gde ch.) Arrêt Chronopost SA et La Poste contre Union française de l'express (UFEX) et autres, 1^{er} juillet 2008, C-341/06 P et C-342/06 P, EU:C:2008:375. Disponible sur : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A62006CJ0341&utm_



Les activités financées par les tarifs visent à mieux anticiper l'impact des futurs moyens de chauffage alternatifs, y compris les réseaux de chaleur, sur les réseaux de distribution. Les autres coûts que SIBELGA engendrerait dans le cadre de ses activités de réseau de chaleur et qui ne relèvent pas de l'enveloppe « R&D » régulée sont qualifiés de non régulées et, à ce titre, exclues du revenu maximum autorisé couvert par les tarifs d'électricité et de gaz.

Les coûts visés par l'enveloppe autorisée par BRUGEL couvrent notamment la cartographie des zones de faisabilité technique, l'analyse technico-économique des scénarios de chauffage sur les réseaux, l'étude du positionnement de SIBELGA dans la chaîne de valeur, l'examen des modèles économiques ainsi que les aspects techniques liés à la production, à la distribution et au comptage de la chaleur.

L'enveloppe demandée pour cette rubrique s'élève à 495 kEUR sur la période 2025-2027, soit 165 kEUR en 2025, 195 kEUR en 2026 et 135 kEUR en 2027. SIBELGA pourra soumettre à la validation de BRUGEL, pour les années 2028 et 2029, de nouveaux coûts additionnels liés à cette activité de chaleur.

Dans sa décision 285 du 20 septembre 2024 relative au refus de la proposition tarifaire initiale²⁵, BRUGEL avait expressément indiqué qu'elle n'émettait pas de remarque sur la raisonnable des coûts demandés pour cette rubrique. BRUGEL avait toutefois invité SIBELGA à examiner la possibilité de recourir, pour ce type de réflexion stratégique, à un subside régional ou à une prise en charge partielle par l'actionnaire, plutôt qu'à un financement exclusivement tarifaire. BRUGEL ne peut que regretter qu'actuellement, seuls les utilisateurs du réseau, via les tarifs, financent ces réflexions au sein de SIBELGA.

6.2.2.3. Contrôle de BRUGEL et prévention des risques de subsidiation croisée

Sur la base des éléments communiqués par SIBELGA, BRUGEL constate que les activités liées à l'énergie thermique sont, en principe, organisées de manière distincte des activités régulées de distribution d'électricité et de gaz. Cette séparation constitue un préalable indispensable à la prévention de toute subsidiation croisée au détriment des utilisateurs des réseaux régulés.

La structuration retenue, consistant à loger les projets thermiques dans des filiales dédiées, distinctes du gestionnaire de réseau de distribution, contribue à isoler les actifs, les financements, les engagements contractuels et les coûts associés à ces activités. BRUGEL considère qu'une telle séparation organisationnelle constitue un élément essentiel de maîtrise du risque de subsidiation croisée.

Toutefois, l'existence d'une structure juridique distincte ne suffit pas, à elle seule, à exclure tout risque de transfert direct ou indirect de ressources. Il appartient à SIBELGA de démontrer à tout moment que ses activités dans le domaine de l'énergie thermique ne bénéficient d'aucun financement, actif, service, ressource humaine, système informatique ou avantage économique supporté par les utilisateurs des réseaux de distribution d'électricité et de gaz.

BRUGEL veillera notamment à ce qu'aucun actif lié à l'énergie thermique ne soit intégré à la base d'actifs régulés (RAB) ni rémunéré au travers des tarifs de distribution. Plus généralement, BRUGEL contrôlera que les coûts supportés par les utilisateurs des réseaux régulés correspondent exclusivement à des activités relevant du périmètre régulé.

²⁵ Décision de BRUGEL n°285 du 29 septembre 2024 relative au refus des propositions tarifaires initiales « *électricité* » et « *gaz* » de SIBELGA portant sur la période régulatoire 2025-2029. Disponible sur : <https://brugel.brussels/publication/document/decisions/2024/fr/DECISION-285-REFUS-PROPOSITION-TARIFAIRE-SIBELGA-2025-29.pdf>



Le contrôle de BRUGEL ne se limitera pas aux transferts financiers directs. Il portera également sur toute mise à disposition de ressources ou d'avantages susceptibles de bénéficier aux activités thermiques, notamment les prestations internes, les fonctions de support, les infrastructures, les systèmes informatiques, les expertises techniques, les moyens de gestion ou les ressources humaines financés par les activités régulées.

Dans ce cadre, BRUGEL s'appuiera notamment sur l'examen des comptes réglementaires, des rapports de gouvernance, des imputations comptables, des frais transférés, des clés de répartition utilisées, ainsi que sur la traçabilité des prestations et des coûts affectés aux différentes activités. Le cas échéant, BRUGEL pourra exiger toute information complémentaire ou toute attestation indépendante qu'il jugerait nécessaire pour vérifier l'absence de subsidiation croisée.

La prévention des subsidiations croisées repose ainsi à la fois sur la capacité de SIBELGA à assurer une séparation effective entre ses activités régulées et non régulées, et sur la capacité de BRUGEL à en contrôler le respect de manière rigoureuse.

BRUGEL considère enfin que le développement d'activités dans le domaine de l'énergie thermique ne peut en aucun cas avoir pour conséquence de faire supporter aux utilisateurs des réseaux de distribution d'électricité et de gaz des coûts, des risques ou des investissements étrangers aux missions régulées. Le respect de ce principe constituera un axe central de son contrôle.

6.2.3. Cadre spécifique à SIBELGA

SIBELGA, en tant que GRD électricité et gaz, est soumise à certaines limitations en ce qui concerne les activités qu'elle peut exercer en plus de celles relevant de ses tâches de GRD.

Ainsi, les ordonnances électricité et gaz délimitent le périmètre des activités qui peuvent être exercées par SIBELGA en tant que GRD électricité et gaz. En pratique, l'article 8 § 8 de l'ordonnance électricité et son équivalent pour le gaz²⁶ disposent :

« § 8. Sans préjudice des paragraphes précédents, le Gouvernement peut autoriser le gestionnaire du réseau de distribution à exercer d'autres activités que celles qui lui sont assignées en vertu de la réglementation européenne en vigueur, de la présente ordonnance et de ses arrêtés d'exécution si celles-ci sont nécessaires pour que le gestionnaire du réseau de distribution s'acquitte de ses obligations et à condition que BRUGEL ait estimé qu'une telle dérogation était nécessaire.

Le présent paragraphe est sans préjudice du droit du gestionnaire du réseau de distribution d'être propriétaire de réseaux autres que les réseaux d'électricité ou de les exploiter. »

Il ressort de ce cadre que SIBELGA a le droit, sans devoir demander d'autorisation, d'être propriétaire et d'exploiter des réseaux autres que les réseaux d'électricité et de gaz.

En ce qui concerne l'électricité, ce cadre découle du droit européen et plus précisément de l'article 31.10 de la directive électricité, qui dispose :

« 10. Les États membres ou leurs autorités compétentes désignées peuvent autoriser les gestionnaires de réseau de distribution à exercer des activités autres que celles prévues par la présente directive et par le règlement (UE) 2019/943 lorsque ces activités sont nécessaires pour que les gestionnaires de réseau de distribution s'acquittent de leurs obligations au titre de la présente directive ou du règlement (UE) 2019/943, à condition que l'autorité de régulation ait estimé qu'une telle dérogation était nécessaire. Le présent paragraphe est sans préjudice du

²⁶ Art. 7, §7 Ordonnance gaz



droit des gestionnaires de réseau de distribution d'être propriétaires de réseaux autres que les réseaux d'électricité, de les développer, de les gérer ou de les exploiter, lorsque l'État membre ou l'autorité compétente désignée a accordé un tel droit. »

Il résulte de ce cadre que les gestionnaires de réseau peuvent, sous réserve de l'autorisation de l'État membre ou de l'autorité compétente, être propriétaires, exploitants, gestionnaires ou développeurs d'autres infrastructures de réseau.

Il en découle que la propriété et l'exploitation de réseaux d'énergie thermique par SIBELGA ne paraissent pas incompatibles avec le droit européen.

La question est plus nuancée en ce qui concerne les activités de gestion et de développement de tels réseaux. Si celles-ci ne semblent pas, en elles-mêmes, contraires au cadre européen, leur absence de mention explicite dans les ordonnances électricité et gaz laisse subsister une incertitude quant à leur fondement juridique. Cette incertitude est renforcée par le fait que la frontière entre les notions d'exploitation et de gestion d'un réseau n'est pas toujours clairement définie. De même, la faculté de développer un réseau apparaît comme le prolongement naturel des prérogatives attachées à sa propriété et à son exploitation. Dans l'hypothèse où le législateur souhaiterait permettre à SIBELGA de jouer un rôle dans le développement et la gestion de réseaux d'énergie thermique, une adaptation des ordonnances électricité et gaz pourrait utilement préciser cette faculté. Une telle intervention contribuerait à renforcer la sécurité juridique tout en rapprochant le cadre bruxellois des principes dégagés par le droit européen.

En ce qui concerne les activités autres que la propriété ou l'exploitation d'un réseau, il ressort de l'article 8, §8, de l'ordonnance électricité et son équivalent pour le gaz²⁷ que trois conditions doivent être rencontrées pour que SIBELGA puisse les exercer :

- 1) SIBELGA doit disposer d'une autorisation expresse du Gouvernement pour exercer ladite activité ;
- 2) Cette activité doit être nécessaire pour que SIBELGA s'acquitte de ses obligations ;
- 3) BRUGEL doit estimer que la dérogation est nécessaire. Si SIBELGA venait à solliciter de telles autorisations, elles devraient donc faire l'objet d'une appréciation au cas par cas.

BRUGEL tient toutefois à attirer l'attention sur le fait que les réseaux d'énergie thermique présentent des distinctions fondamentales avec les réseaux d'électricité et de gaz.

Dans l'examen des activités autorisées à SIBELGA, il convient donc d'interpréter les notions de propriété, de développement mais surtout de gestion et d'exploitation à l'aune des réalités du secteur.

Ainsi, l'exploitation d'un réseau d'énergie thermique pourrait inclure des fonctions qui ne relèvent pas de l'exploitation d'un réseau électrique ou de gaz et inversement.

6.2.4. Activités des filiales de Sibelga dans le domaine de l'énergie thermique

Il ressort de ce qui a été exposé plus haut que SIBELGA, et par extension les filiales qu'elle crée, est soumise à des limites en ce qui concerne les activités qu'elle peut exercer en dehors de ses missions liées à la gestion des réseaux d'électricité et de gaz.

En ce qui concerne le secteur de l'énergie thermique, BRUGEL considère qu'il est nécessaire de clarifier quels rôles peuvent être exercés par SIBELGA ou ses filiales et éventuellement à quelles conditions, afin notamment de répondre au besoin de sécurité juridique exprimé par SIBELGA mais également par

²⁷ Art. 7, §7 Ordonnance gaz



d'autres acteurs. Le maintien d'incertitudes serait de nature à créer une insécurité juridique préjudiciable au développement harmonieux du secteur.

Sans préjudice des choix qui relèvent du législateur ou du Gouvernement, BRUGEL relève qu'une première analyse permet d'identifier quatre modèles d'organisation susceptibles d'être envisagés. Chacun de ces modèles présente des avantages et des inconvénients, tels qu'exposés ci-après.

6.2.4.1. Modèle 1 : exclusivement gestionnaires de réseau

SIBELGA, et par extension ses filiales, disposent du droit d'être propriétaires et exploitant(e)s de réseaux d'énergie thermique et, sous réserve de l'adaptation des ordonnances électricité et gaz, celui d'être gestionnaires et de développer de tels réseaux.

Ces quatre activités que sont la propriété, l'exploitation, la gestion et le développement, seront, dans un souci de lisibilité, regroupées, pour la suite de l'analyse, sous le terme « gestion ».

La première option serait d'interpréter strictement le cadre existant et de limiter les activités des filiales de SIBELGA à la gestion de réseaux d'énergie thermique en excluant les activités relevant de la fourniture et de la production.

Cette option présente l'avantage d'être conforme au cadre européen fixé par la directive électricité, ce qui offre une certaine sécurité et diminue le risque de voir le cadre Bruxellois contesté par certains acteurs sur cette base.

Elle présente cependant des inconvénients non négligeables :

- certains projets dans lesquels SIBELGA est d'ores et déjà impliquée devront alors être revus en profondeur voir abandonnés dans la mesure où ils prévoient qu'une filiale de SIBELGA se charge de la facturation de l'énergie thermique aux clients ;
- ce modèle pourrait constituer un obstacle très important au développement de nouveaux projets par SIBELGA. En effet, il lui impose des limites que n'auront pas d'autres d'une part, et il impose aux projets dans lesquels SIBELGA est impliqué une division des rôles potentiellement peu en adéquation avec les réalités du secteur rendant ces projets moins faciles à mettre en œuvre et en augmentant potentiellement les coûts d'autre part.

6.2.4.2. Modèle 2 : gestionnaires et fournisseuses

Une deuxième option serait de permettre à SIBELGA et ses filiales, d'exercer non seulement les activités que l'ordonnance énergie thermique attribue au gestionnaire de réseau mais également celles qu'elle attribue au fournisseur, c'est-à-dire principalement, la facturation de l'énergie aux clients.

Ce modèle présente plusieurs avantages :

- il est cohérent avec le modèle dominant observé dans les réseaux existants, à savoir un modèle dans lequel gestion et fourniture se confondent ;
- à défaut de permettre aux filiales de SIBELGA d'exercer des activités de fourniture, il faudrait qu'un tiers en assume la charge. Or, on peut s'interroger sur la pertinence et la viabilité d'avoir sur un réseau comprenant un faible nombre de consommateur et un nombre plus faible encore de producteurs un acteur se consacrant exclusivement à la fourniture et à la facturation. Il faut également remarquer que cet acteur aurait lui-même un monopole sur la fourniture dans la mesure où on voit mal, pour les mêmes raisons de taille du réseau, comment plusieurs fournisseurs



pourraient coexister sur un même réseau thermique. Imposer une telle division des rôles sur les réseaux gérés par des filiales de SIBELGA aurait donc pour conséquence d'en diminuer l'efficacité et probablement d'augmenter le prix de l'énergie thermique pour leurs usagers sans qu'il soit possible, à ce stade, de déterminer quels bénéfices additionnels ils en tireraient en retour ;

- il semble possible de considérer que dans le cas des réseaux d'énergie thermique la facturation fait partie intégrante de l'exploitation du réseau et relève donc naturellement des tâches dévolues au gestionnaire.

Il faut toutefois noter que cette option pourrait être contestée par des acteurs tiers qui estimeront qu'elle n'est pas conforme au prescrit des ordonnances électricité et gaz et de la directive électricité.

Il pourrait également être pertinent de prévoir des conditions dans lesquelles les SPV de SIBELGA peuvent exercer des activités de fourniture pour un projet. A titre d'exemple, il pourrait être prévu que SIBELGA et ses filiales ne peuvent exercer ces activités que s'ils sont déjà gestionnaires et/ou propriétaires du réseau ou uniquement si aucun autre acteur impliqué dans le réseau n'est disposé à les exercer.

Le fait que la fourniture fasse partie de l'exploitation d'un réseau pourrait également être examiné au cas par cas en tenant compte des caractéristiques de chaque réseau (nombre de producteurs et de clients raccordés, taille du réseau, etc.)

Une autre option consisterait à aligner les ordonnances gaz et électricité sur le modèle flamand, qui n'exclut les GRD des activités de fourniture qu'en matière d'électricité et de gaz.

6.2.4.3. Modèle 3 : gestionnaires et productrices

Il serait également possible de prévoir que SIBELGA et ses filiales puissent tenir le rôle de gestionnaire et de producteur.

Cette troisième option aurait pour avantage de permettre à SIBELGA de développer des projets même lorsqu'elle ne parvient pas à trouver de tiers disposés à assurer la production de chaleur. Elle permettrait aussi aux filiales de compléter la production d'un producteur tiers si celle-ci ne permet pas de couvrir complètement les besoins du réseau. Les filiales auraient également de reprendre les activités de production si un producteur se retire du réseau sans qu'un remplaçant ne puisse être trouvé.

Cette option pourrait toutefois être contestée par des acteurs tiers qui estimeront qu'elle n'est pas conforme au prescrit des ordonnances électricité et gaz et de la directive électricité.

Il faut également noter que le découplage des activités de production et de gestion est plus évident que celui des activités de fourniture et de gestion. En effet, il est courant dans les réseaux thermiques observés que le producteur ne soit pas le gestionnaire/propriétaire/fournisseur mais un tiers. C'est principalement le cas lorsque la chaleur est un sous-produit d'une autre activité (ex : incinérateur, data center, etc.).

Il serait également peu cohérent d'autoriser SIBELGA à gérer des réseaux d'énergie thermique et à produire de l'énergie thermique sans l'autoriser à la facturer.

Si SIBELGA et ses filiales sont autorisées à être producteur d'énergie thermique distribuée par un réseau, cette autorisation devra s'accompagner de conditions permettant de respecter le prescrit et l'esprit de la directive électricité. Il serait également pertinent d'étudier la mise en place d'un système fixant une limitation temporelle à cette autorisation, à l'image de ce que prévoient les cadres wallons et flamands.



6.2.4.4. Modèle 4 : gestionnaires, fournisseuses et productrices

La dernière option consisterait à permettre à SIBELGA et ses filiales d'exercer des activités de gestionnaire de réseau, fournisseur et producteur d'énergie thermique. Cette option présente les avantages et risques combinés des deux précédentes. Elle présente toutefois l'avantage supplémentaire de les mettre sur un pied d'égalité avec les autres acteurs qui eux peuvent exercer l'ensemble de ces activités.

L'exercice de l'une ou l'autre activité ou de diverses combinaisons d'activités par une filiale de SIBELGA pourrait être soumis à des conditions permettant de respecter le prescrit et l'esprit de la directive électricité.



7. Points d'attention généraux

BRUGEL a identifié quelques points d'attention relatifs aux réseaux d'énergie thermique qui peuvent être utiles pour les futures réflexions sur le développement et l'encadrement des réseaux d'énergie thermique à Bruxelles.

7.1. Raccordement obligatoire

Compte tenu de leur nature locale, il est peu probable que la RBC soit desservie par un réseau thermique unique, y compris à long terme. Le développement de plusieurs réseaux de taille limitée apparaît comme le scénario le plus plausible.

Il est également peu probable qu'un même client puisse avoir la possibilité de choisir le réseau auquel il se raccorde. La présence de plusieurs réseaux dans une même zone géographique n'étant pas viable au vu des investissements demandés.

Un consommateur souhaitant se raccorder à un réseau de chaleur n'aura donc pas la possibilité de choisir la source de sa chaleur ni son prix. Or, le prix de la chaleur pourrait varier fortement en fonction de la technologie de production utilisée et des caractéristiques du réseau. En l'absence de mécanisme de régulation des prix et tarifs, certains consommateurs pourraient donc être fortement avantagés par rapport à d'autres sur base de leur simple situation géographique.

Le raccordement à un réseau thermique limite généralement la possibilité pour un consommateur de changer de fournisseur. Dans ce contexte, il apparaît opportun de prévoir des mécanismes garantissant une certaine prévisibilité des prix et des tarifs dans le temps.

Si les prix et tarifs de l'énergie thermique devait devenir une compétence régionale, il serait opportun de se pencher sur ces problématiques et sur les mécanismes qu'il serait possible de mettre en place pour en mitiger les effets.

Une telle réflexion est d'autant plus nécessaire si la perspective de moyen long terme en ce qui concerne la décarbonation de la Région implique de prévoir à terme des obligations de raccordement aux réseaux de chaleur pour certains consommateurs.

7.2. Durée de vie des investissements

La création d'un réseau d'énergie thermique implique des investissements très importants, il s'agit d'infrastructures ayant des cycles de vie et de rentabilité de longue durée.

A contrario, les infrastructures de production d'énergie thermique ont des cycles de vie et de rentabilité de plus courte durée.

De plus lorsque la production de chaleur n'est que l'accessoire d'autres activités (par exemple dans le cas d'un data center), cette production est dépendante de la poursuite desdites activités dont le cycle de vie n'est pas nécessairement le même que celui d'un réseau. Il en va de même en ce qui concerne les consommateurs qui pourraient voir leurs besoins évoluer, à la hausse ou à la baisse, par exemple en raison de changements d'activités non anticipés.

Tout ceci doit être anticipé lors de la création d'un réseau afin d'éviter que son gestionnaire/propriétaire ne se retrouve dans une situation où l'exploitation de son réseau devient impossible avant que les investissements consentis lors de sa création ne soient remboursés ou



rentabilisés. Cette question se pose d'autant plus lorsque cet investissement a été effectué grâce à des fonds totalement ou partiellement publics.

Il sera donc important de se pencher sur cette question dans le cadre de futures réflexions sur le développement des réseaux d'énergie thermique en RBC.

7.3. Coûts opérationnels et efficacité économique

BRUGEL attire l'attention sur l'impact potentiel des coûts opérationnels dans l'hypothèse où SIBELGA serait amenée à jouer un rôle significatif dans le développement et l'exploitation de réseaux d'énergie thermique. Par exemple, les coûts de personnel supporté par SIBELGA peuvent être supérieurs à ceux observés auprès de certains acteurs privés actifs dans le secteur de l'énergie.

Le recours à du personnel de SIBELGA pour des activités liées aux réseaux thermiques pourrait en effet se traduire par des coûts d'exploitation plus élevés et, à terme, par une augmentation des coûts supportés par les usagers. Cette réalité doit être prise en compte dans l'évaluation des différents modèles envisageables.

Sans remettre en cause la pertinence d'une implication de SIBELGA dans le secteur, BRUGEL estime qu'il convient de s'assurer que les avantages attendus en termes d'expertise, de coordination des infrastructures et gestion des réseaux compensent les éventuels surcoûts associés à sa structure de coûts. Toute extension de ses activités dans le domaine de l'énergie thermique devrait dès lors s'accompagner d'une analyse économique permettant d'en démontrer la valeur ajoutée pour la collectivité.

7.4. Déconnexion du réseau de distribution de gaz

Dans les zones géographiques où des réseaux d'énergie thermique sont déployés ils pourront être amenés à se substituer aux réseaux de gaz. Dans une optique de décarbonation de la consommation d'énergie en RBC, il pourra donc être envisagé que des zones couvertes par un réseau d'énergie thermique soient déconnectées du réseau de distribution de gaz devenu redondant.

BRUGEL considère qu'il serait utile de se pencher sur les conditions dans lesquelles de telles déconnexions pourraient ou devraient intervenir. En effet, il est important que ce type de décision soit prise sur base de critères objectifs et non discriminatoires visant à accompagner la décarbonation de la RBC.

Il conviendra également d'assurer la bonne information des résidents des zones concernées afin de leur permettre, le cas échéant, de se connecter au réseau d'énergie thermique. Dans cette perspective, il est également essentiel de s'assurer d'une bonne coopération entre SIBELGA et les acteurs impliqués dans le réseau d'énergie thermique tant pour la planification que pour la mise en œuvre de la déconnexion.



8. Conclusion et constats principaux

Le développement des réseaux d'énergie thermique constitue un enjeu important pour la décarbonation de la RBC. Les travaux menés dans le cadre du présent avis confirment toutefois que le secteur demeure à un stade relativement précoce de son développement et que les choix institutionnels, économiques et réglementaires qui seront opérés dans les prochaines années auront un impact déterminant sur sa trajectoire future.

A l'issue de son analyse, BRUGEL formule les constats principaux suivants :

- **Le cadre juridique actuel constitue une base suffisante** pour le développement des premiers projets. L'enjeu principal consiste davantage à assurer la sécurité juridique des projets qu'à imposer dès aujourd'hui un modèle organisationnel définitif.
- **Les réseaux d'énergie thermique appellent un modèle spécifique.** Leur caractère local, leur faible degré d'interconnexion et la forte intégration entre production, distribution et fourniture militent contre une transposition directe des modèles développés pour les autres vecteurs énergétiques.
- **La compétence régionale apparaît incomplète.** Compte tenu du caractère local des réseaux thermiques, BRUGEL considère qu'une réflexion devrait être menée sur l'opportunité d'une régionalisation des compétences relatives aux prix et aux tarifs, aujourd'hui exercées au niveau fédéral.
- **La mise en place d'une régulation sectorielle apparaît souhaitable.** Dans cette perspective, la désignation de BRUGEL comme régulateur constituerait une option cohérente, moyennant l'octroi des moyens nécessaires.
- **Le rôle de SIBELGA doit être clarifié.** Les incertitudes entourant les activités que SIBELGA et ses filiales peuvent exercer créent une insécurité juridique qui peut porter préjudice au développement du secteur.
- **La prévention des subsidiations croisées constitue un objectif fondamental.** Aucun coût lié aux activités thermiques ne peut être supporté par les utilisateurs des réseaux régulés d'électricité et de gaz.

Enfin, BRUGEL souligne que plusieurs questions structurantes demeurent ouvertes, notamment en matière de protection des consommateurs, de prévisibilité des prix, de raccordement obligatoire, de partage des risques entre acteurs et de pérennité économique des infrastructures. Ces questions devront faire l'objet d'analyses complémentaires au fur et à mesure de la maturation du secteur.

Dans ce contexte, BRUGEL recommande d'adopter une approche progressive, pragmatique et fondée sur l'expérience acquise, afin de permettre le développement de réseaux d'énergie thermique performants, économiquement soutenables et compatibles avec les objectifs de transition énergétique de la RBC.

* *

*