
AVIS

Avant-projet d'ordonnance 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

Demandeur	Ministre Alain Maron
Demande reçue le	17 décembre 2020
Demande traitée par	Commission Environnement
Avis adopté par l'Assemblée plénière du	29 janvier 2021

Préambule

L'avant-projet d'ordonnance soumis à l'avis de Brupartners modifie les règles organisant les marchés de l'électricité et du gaz en Région de Bruxelles-Capitale. Outre la transposition de dispositions issues de deux directives européennes¹ faisant partie du paquet législatif européen « Clean Energy Package » exigeant notamment la reconnaissance de l'existence d'un nouvel acteur du marché de l'électricité – la communauté d'énergie et la mise en œuvre de mesures devant permettre le déploiement de points de recharge de véhicules électriques ouverts au public en voirie, cette révision des ordonnances gaz et électricité doit permettre de :

- Renforcer la protection du consommateur et améliorer/clarifier les mesures de protection de l'accès à l'électricité et au gaz des ménages vulnérables ;
- Améliorer l'information des ménages sur leur consommation et sur les offres de contrat de fourniture ;
- Réformer la gouvernance de Brugel et clarifier les voies de recours contre les décisions de Brugel et du service des litiges ;
- Poursuivre l'organisation du déploiement des compteurs intelligents ;
- Réorienter les missions d'accompagnement des pouvoirs publics en matière de promotion de l'efficacité énergétique et de déploiement de panneaux photovoltaïques ;
- Clarifier les conditions de transfert des données du régulateur, des fournisseurs et gestionnaires de réseau à Bruxelles Environnement ;
- Prévoir des sanctions pénales en cas de dégradation ou destruction des infrastructures de distribution et de transport régional par défaut de précaution.

Brupartners rappelle avoir émis plusieurs avis relatifs aux ordonnances organisant les marchés du gaz et de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale ([le dernier ayant été émis le 15 juin 2017](#)). L'ensemble de ces avis est disponible en ligne ([ici](#)).

En outre, **Brupartners** estime pertinent d'également référencer les avis suivants contenant des considérations en lien avec les thématiques traitées :

- Le 14 juin 2019, l'avis sur le projet de Plan National Energie Climat 2030 (PNEC) ([A-2019-056-CES](#)) ;
- Le 20 décembre 2018, l'avis d'initiative relatif au projet de stratégie de réduction de l'impact environnemental du bâti existant en Région de Bruxelles-Capitale aux horizons 2030-2050 ([A-2018-093-CES](#)) ;
- Le 20 décembre 2018, l'avis d'initiative relatif à la contribution bruxelloise au plan énergie climat 2030 ([A-2018-092-CES](#)) ;
- Le 21 septembre 2017, l'avis relatif à l'avant-projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie ([A-2017-061-CES](#)) ;
- Le 16 février 2017, l'avis relatif au projet de Plan national d'adaptation 2016-2020 pour la Belgique ([A-2017-004-CES](#)) ;

¹ La directive (UE) 2018/2001 du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et la directive (UE) 2019/944 du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE

- Le 17 septembre 2015, l'avis relatif au projet de plan régional air-climat-énergie ([A-2015-041-CES](#)) ;
- L'avis relatif à la concrétisation de la transition de la Belgique vers une société bas carbone en 2050 ([A-2014-047-CES](#)) ;
- Le 27 février 2012, l'avis relatif à l'avant-projet de Code bruxellois de l'air, du climat et de la maîtrise de l'énergie (COBRACE) ([A-2012-008-CES](#)).

Avis

1. Considérations générales

1.1 Production d'énergie via des sources renouvelables et locales

Brupartners prend acte de la volonté d'encourager la production collective d'énergie, et plus singulièrement d'électricité, via des sources renouvelables et locales. Il constate que cette volonté se traduit notamment par la reconnaissance de l'existence d'un nouvel acteur, la « communauté d'énergie » et la détermination d'un cadre opérationnel lui étant favorable ainsi que par certaines dispositions relatives aux « clients actifs ».

Soutenant cet objectif, **Brupartners** souhaite néanmoins attirer l'attention sur les éléments suivants (notamment eu égard au fait que la production d'énergie au moyen de sources renouvelables et locales représente potentiellement une énergie moins coûteuse) :

- Le risque de générer un marché à plusieurs vitesses si seuls des consommateurs plus privilégiés ont la possibilité d'accéder aux communautés d'énergie ou de financer des investissements leur permettant de devenir « client actif » (que ce « privilège » soit conféré grâce à un statut économique ou à un bon niveau de compréhension du marché ou une bonne perception de l'intérêt perçu) ;
- L'interrogation quant au degré de protection des consommateurs qui feront partie d'une communauté d'énergie, notamment concernant l'accès au statut de « client protégé » ;
- Les effets sur les besoins de financement pour la gestion et l'entretien du réseau d'énergie car, si la consommation d'électricité produite localement devrait diminuer les besoins de financement (ce qui est évidemment positif), il y a néanmoins lieu de veiller à ne pas laisser le financement des frais de réseau subsistant à la charge des seuls consommateurs n'étant ni producteurs d'énergie, ni clients actifs ou membres d'une communauté d'énergie. En outre, il y a lieu de veiller à l'objectivation des frais de réseau des communautés d'énergie et d'assurer la transparence quant à la manière dont ces nouveaux acteurs répercuteront ces frais sur le prix de leur énergie ;
- La difficulté d'inciter certains « bailleurs » à consentir des investissements de productions d'énergie dans les logements occupés par des « preneurs ».

Dès lors, **Brupartners** insiste pour que les dispositions visant à encourager la production collective d'énergie via des sources renouvelables et locales dont les communautés d'énergie feront partie :

- Bénéficient à tous les consommateurs, notamment en arrêtant des dispositions simples à comprendre, en consentant des efforts d'information (voir infra) et en veillant à l'accessibilité de ces dispositifs (par exemple via les mécanismes de tiers payant mis en œuvre pour l'installation de panneaux photovoltaïques).

À cet égard, **Brupartners** exprime ses doutes quant à l'intérêt pour la Région de Bruxelles-Capitale de permettre les communautés d'énergie interrégionales. Il estime que cette possibilité risque de renforcer l'effet de marché à plusieurs vitesses en créant une distinction entre les consommateurs bénéficiant de secondes résidences (dont ils pourraient consommer la production) et les autres consommateurs.

Par ailleurs, l'élaboration d'un plan de développement planifié de communautés d'énergie bien réparties sur le territoire régional à partir de bâtiments publics (écoles, bâtiments administratifs, logements sociaux...) contribuerait à assurer un accès égal aux communautés d'énergie à l'ensemble des résidents bruxellois. Idéalement, un tel plan devrait être élaboré, en concertation, par les pouvoirs publics tant régionaux que locaux.

- Garantissent le même niveau de protection des consommateurs que celui en vigueur dans le marché de l'énergie « traditionnel/classique ».
- Soient transparentes, notamment en ce qui concerne leur structure tarifaire.

De surcroît, **Brupartners** souhaite attirer l'attention sur plusieurs éléments subsidiaires concernant spécifiquement les communautés d'énergie :

- Les définitions des trois types de communautés d'énergie (« citoyenne », « renouvelable » et « locale ») impliquent que toutes les communautés d'énergie peuvent poursuivre un but lucratif. En effet, ces définitions prévoient que « *l'objectif principal [des communautés d'énergie] est de procurer des bénéfices environnementaux, sociaux ou économiques tant à ses participants qu'au niveau du territoire où elle exerce ses activités, plutôt que de générer des profits financiers* ».

Or, ni la notion de « bénéfices économiques » ni le caractère « principal » de cet objectif ne sont définis.

Par ailleurs, les statuts d'une communauté d'énergie doivent prévoir les modalités d'utilisation des profits générés par ladite communauté (article 68, insérant un article 28tredecies à l'ordonnance « électricité »).

Enfin, étant donné que les communautés d'énergie peuvent être une personne morale à but lucratif, celles-ci ne devront donc pas nécessairement prendre la forme d'ASBL.

- Les communautés d'énergie « citoyennes » se distinguent des autres communautés d'énergie notamment du fait qu'elles peuvent compter parmi leurs membres de grandes entreprises (y compris celles ayant pour objet principal la production d'électricité). Par ailleurs, les communautés d'énergie « citoyennes » ne sont pas définies comme personne morale « autonome ». Dès lors, une communauté d'énergie « citoyenne » pourra être constituée par une personne morale préexistante ou une personne morale dont l'objet n'est pas circonscrit à la fourniture d'énergie ou encore par une filiale d'un grand groupe.

En outre, les communautés d'énergie « citoyennes » peuvent produire et partager de l'énergie non renouvelable mais aussi en « consommer » (c'est-à-dire en acheter) et en « fournir » (c'est-à-dire en vendre).

Ces éléments induisent le risque que des communautés d'énergie « citoyennes » (potentiellement filiales d'un fournisseur actuel) ne deviennent, sinon en droit, du moins en fait, fournisseurs exclusifs pour une partie des consommateurs. Si ce risque est particulièrement prégnant pour les communautés d'énergie « citoyennes » eu égard aux éléments soulevés, ce risque est également valable pour toutes les communautés d'énergie (bien que dans une moindre mesure).

- L'avant-projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance organisant le marché de l'électricité prévoit que les grandes entreprises ne peuvent théoriquement pas exercer un « contrôle effectif » des communautés d'énergie. Néanmoins, la notion de « contrôle effectif » n'est pas définie. En outre, dans la pratique, il est courant qu'une participation minoritaire au sein d'une personne morale permette un tel contrôle.
- Les statuts des communautés d'énergie doivent prévoir des modalités de sortie de la communauté. Si au sein de la communauté d'énergie, une grande entreprise est propriétaire des moyens de production et peut à tout moment agiter le spectre d'un départ de la communauté, elle aura la mainmise sur la communauté d'énergie.

En outre, telles que prévues, les dispositions de l'avant-projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance organisant le marché de l'électricité permettent d'imaginer la situation où tel acteur du marché des communautés d'énergie décide, même après préavis, de mettre un terme à sa présence dans telle communauté d'énergie et de démanteler les moyens de production d'énergie, par exemple par souci de rentabilité. Tout un quartier serait alors privé de communauté d'énergie. Certes, les utilisateurs sont censés conserver un fournisseur ordinaire, mais les conséquences d'une telle suppression de la communauté restent difficiles à établir.

- Les communautés d'énergie étant décrites comme des réseaux locaux, centrés autour des moyens de production, les « participants » à ces communautés, qui seront en réalité leurs clients, seront potentiellement captifs et ne pourront pas changer de communauté d'énergie comme on change de fournisseur.
- Les participants à une communauté d'énergie ne bénéficient pas de la protection offerte aux clients ordinaires des fournisseurs actuels contre les coupures individuelles.
- Aucune limite particulière ou de formes de régulation du prix de l'énergie fournie par les communautés d'énergie n'est prévue. Dès lors, il est probable que les prix de l'énergie diffèrent en fonction de la communauté d'énergie à laquelle un participant est affilié.

Sur base de ces éléments, **Brupartners** estime que :

- Il y a lieu d'être extrêmement attentif à ne pas mettre les consommateurs dans une position d'infériorité à l'égard de certaines communautés d'énergie.
- La communauté d'énergie « citoyenne » présente un risque de contournement des garanties offertes au consommateur et de rupture de l'égalité face au prix et d'émergence de nouveaux

acteurs privés et monopolistiques au niveau local. A ce titre, cette forme de communauté d'énergie devrait être abandonnée.

- La législation doit réglementer de façon stricte l'utilisation des bénéfices des communautés d'énergie « renouvelables » et « locales » (seules deux affectations des bénéfices devraient être autorisées, à savoir d'une part l'acquisition de matériel de production énergétique et d'autre part, la redistribution égalitaire du bénéfice aux participants). Par ailleurs, l'utilisation des éventuels bénéfices devrait être nécessairement approuvée par Brugel.
- Les communautés d'énergie « renouvelables » et « locales » doivent obligatoirement être structurées en ASBL, ou en coopératives notamment dans l'hypothèse où la distribution de bénéfices aux participants est retenue ;
- L'objectif des communautés d'énergie doit être globalement précisé et recentré sur le partage d'énergie autoproduite. Car, s'il peut être acceptable que ces acteurs s'approvisionnent en énergie auprès de tiers pour leurs besoins propres ne pouvant pas être couverts par leur « autoproduction », les communautés d'énergie ne doivent pas être autorisées à procéder à l'achat et à la revente d'énergie acquise auprès de tiers.

Enfin, **Brupartners** suggère de s'appuyer sur les dispositifs ou acteurs existants pour soutenir le développement de communautés d'énergie. À cet égard, il estime que « homegrade » devrait être un partenaire privilégié.

1.2 Protection du consommateur et accès des ménages vulnérables à l'électricité et au gaz

Brupartners salue les mesures de renforcement de protection des consommateurs et rappelle sa demande pour que ces dispositifs de protection soient clairs et accessibles.

En outre, **Brupartners** encourage la poursuite des mesures de prévention visant à réduire les consommations d'énergie (prime à l'isolation, politique URE...), singulièrement dans les logements mis en location. Il estime en effet que les efforts en cette matière auront un impact positif sur la situation de certains consommateurs vulnérables dans la mesure où ce public est également plus propice à être locataire d'habitations ayant de mauvaises performances énergétiques ou par des installations de chauffage peu efficaces.

1.3 Information sur les consommations et sur les offres de contrat de fourniture

Brupartners souligne le rôle essentiel des dispositifs d'information des consommateurs, singulièrement dans un contexte de marché libéralisé induisant la coexistence de nombreuses offres. Le rôle des mesures d'information sera d'autant plus capital que certains aspects de cet avant-projet d'ordonnance (concepts de communautés d'énergie ou de client actif), s'ils répondent à de réels enjeux, vont néanmoins complexifier davantage le marché de l'énergie.

À cet égard, **Brupartners** estime que les dispositifs d'information des consommateurs doivent être considérés comme nécessaires à un bon fonctionnement du marché de l'énergie et comme un des moyens de réduire les risques de précarisation de certains publics.

1.4 Déploiement des compteurs intelligents

Concernant le déploiement des compteurs intelligents, **Brupartners** rappelle les considérations suivantes émises dans son avis du 15 juin 2017 :

[Brupartners] constate qu'un cadre juridique permettant l'installation progressive de compteurs d'électricité et de gaz intelligents est défini. La volonté est d'éviter un développement anarchique de ce type de compteurs et de garantir la conformité de ces compteurs avec les dispositions devant assurer le respect de la vie privée.

[Brupartners] estime que la transition vers un marché composé de clients équipés de compteurs intelligents et donc vers un réseau plus flexible induira des coûts importants. En effet, outre l'installation des compteurs intelligents, des adaptations du réseau seront aussi à prévoir. Il estime dès lors que le dispositif d'aides afin de soutenir l'installation de compteurs intelligents sera insuffisant pour accompagner cette transition. Par ailleurs, le Conseil constate que les coûts d'investissement nécessaires à la mise en place d'un réseau plus flexible et intelligent seront supportés par l'ensemble des consommateurs. À côté des soutiens publics visant à inciter à l'installation de compteurs intelligents, il estime nécessaire prévoir des mécanismes garantissant que les bénéfices et les avantages, notamment financiers, générés par la mise en œuvre d'un tel réseau profitent à l'ensemble des consommateurs.

Enfin, **[Brupartners]** souligne que l'attractivité des compteurs intelligents peut aussi être renforcée par une bonne communication à propos des possibilités offertes par ces compteurs et des gains qu'ils peuvent générer.

Eu égard à ces considérations, **Brupartners** soutient la disposition prévoyant un rapportage annuel relatif au déploiement des compteurs intelligents et de l'évolution des services associés.

Par ailleurs, **Brupartners** demande que les tarifs (ou des critères précis de tarification) applicables à l'installation d'un compteur intelligent soient fixés dans l'ordonnance.

Enfin, **Brupartners** prend acte qu'il est prévu de paramétrer ces compteurs afin qu'ils communiquent « par défaut ». Cela étant justifié par le fait qu'ils seront placés prioritairement chez les consommateurs en ayant exprimé le souhait ou pour lesquels ce type de compteur revêt un intérêt. **Brupartners** estime que l'option de communication ne devrait être activée qu'à la suite du consentement explicite de l'utilisateur d'un tel compteur. Ceci, notamment eu égard aux actes intrusifs que permet cette fonction (par exemple la fermeture à distance d'un compteur). À ce titre, il exprime son opposition à l'utilisation des compteurs communicants pour des fermetures de compteurs à distance. À tout le moins, **Brupartners** estime indispensable d'informer efficacement les consommateurs quant à la possibilité et au moyen d'éteindre la communication de leurs compteurs intelligents.

1.5 Points de recharge de véhicules électriques ouverts au public en voirie

Brupartners rappelle avoir exprimé de nombreuses considérations concernant la volonté d'électrifier le parc de véhicules bruxellois dans son avis d'initiative du 21 février 2019 relatif à la note de principe concernant la sortie du diesel et de l'essence ([A-2019-011-CES](#)).

Dans cet avis, **Brupartners** exprimait notamment de réels doutes quant à la possibilité de répondre à l'augmentation de la consommation d'électricité qui résulterait logiquement de cette ambition. Il y soulignait également qu'une électrification significative du parc automobile impliquerait une adaptation du réseau (ce qui représenterait un défi et pourrait prendre du temps).

1.6 Implication budgétaire et sur l'Emploi

Brupartners s'interroge quant au fait que la note au Gouvernement relative à deux avant-projets d'ordonnances réorganisant les marchés du gaz et de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale mentionne seulement la mention « néant » sous le titre « implication sur l'emploi ».

Par ailleurs, **Brupartners** constate que les seules implications budgétaires envisagées dans la note au Gouvernement concernent l'accompagnement pour la rénovation d'une part et pour certains points de recharge pour les véhicules électriques d'autre part. En outre, ces possibles implications budgétaires sont simplement évoquées et devront être déterminées dans le futur. Par ailleurs, il est considéré que les « autres dispositions de l'avant-projet d'ordonnance n'[auront] pas d'implication pour le budget régional ».

S'interrogeant à ce propos, **Brupartners** insiste pour que les impacts budgétaires et sur l'emploi des modifications des marchés du gaz et de l'électricité envisagées soient davantage étudiés.

2. Considérations particulières

2.1 Fraude au compteur

Brupartners demande de veiller à éviter d'appliquer un tarif sanction à des consommateurs de bonne foi pour lesquels il serait constaté une fraude sur leur compteur préalable à leur emménagement. Ceux-ci, s'ils doivent évidemment s'acquitter des montants dus pour leur consommation réelle, ne devraient pas se voir appliquer des sanctions financières.

2.2 Procédure MOZA

Brupartners regrette que cet avant-projet d'ordonnance ne traite pas de la procédure MOZA (Move Out Zonder Afspraak). **Brupartners** rappelle que cette procédure est régie par l'article 25 sexies, § 4, alinéa 4 de l'ordonnance 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale qui stipule que :

« lorsque le gestionnaire du réseau de distribution est chargé par un fournisseur de couper un point de prélèvement non attribué, non couvert par un contrat ou non fourni par défaut, ou a constaté un bris de scellés, il effectue une courte enquête sur place pour vérifier la présence éventuelle d'un consommateur. S'il détecte une telle présence, il invite le consommateur à régulariser sa situation contractuelle dans les quarante jours, période pendant laquelle le gestionnaire du réseau lui rend au moins une visite et laisse un avis de passage. À défaut de régularisation de la part du consommateur dans ce délai, l'autorisation du juge de paix pour la coupure n'est plus requise. Les modalités de l'enquête sur place sont fixées par Brugel et le gestionnaire du réseau de distribution, en concertation ».

Brupartners rappelle que la procédure MOZA est censée ne pouvoir être appliquée que pour les points de fourniture non utilisés. Il appelle dès lors avec vigueur au respect scrupuleux du prescrit de cet article.

Singulièrement, **Brupartners** insiste sur le fait que cet article n'autorise aucunement le gestionnaire du réseau à couper la fourniture d'électricité sur la seule base d'une constatation de l'absence de domiciliation et donc sans avoir mené « *une courte enquête sur place pour vérifier la présence éventuelle d'un consommateur* ».

Considérant que la procédure MOZA ne peut en aucun cas être utilisée lorsqu'une consommation d'énergie est constatée, **Brupartners** formule en outre les propositions de modifications à apporter à la procédure MOZA suivantes. Celles-ci étant de nature à mieux encadrer et limiter les risques de détournement de ce dispositif :

- Imposer au gestionnaire du réseau plusieurs relevés d'index (au moins deux) à intervalles suffisamment longs afin de vérifier s'il y a une consommation effective d'électricité sur un compteur et n'autoriser la coupure d'un point de fourniture uniquement si ces index n'ont pas évolué ;
- Imposer au moins deux visites sur place ;
- Interdire toute coupure durant la trêve hivernale ;
- Prévoir le contrôle des appréciations faites par le gestionnaire du réseau (par exemple via le régulateur) ;
- Éviter que le tarif appliqué à la consommation faite sans fournisseur (actuellement facturée *a posteriori* directement par gestionnaire du réseau) soit prohibitif.

Brupartners estime que ces propositions permettraient de contribuer au droit à l'énergie de personnes n'étant pas domiciliées là où elles résident et qui sont souvent des ménages particulièrement vulnérables (les travailleurs détachés ou les sans-papiers par exemple).

2.3 Négociation de plans de paiement

Brupartners demande que la procédure de négociation de plans de paiement raisonnables soit davantage encadrée. En outre, il insiste pour que la définition de ces plans de paiement ne porte pas atteinte à la dignité de l'utilisateur ou de sa famille.

Enfin, **Brupartners** estime que les critères pouvant conduire à considérer un plan de paiement comme « non respecté » doivent être explicitement précisés.

*
* *
*