

# COMMISSION DE REGULATION DE L'ENERGIE EN REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

## **AVIS (BRUGEL-AVIS-20220419-342)**

**relatif au régime de fourniture de substitution**

**Etabli sur base de l'article 30bis, de l'ordonnance électricité**

**19/04/2022**

# Table des matières

1	Base légale.....	3
2	Contexte.....	3
3	Analyse et développement.....	5
3.1	Analyse comparative des régimes de fourniture de substitution .....	5
3.1.1	Le régime actuel bruxellois.....	5
3.1.2	Le régime flamand.....	6
3.1.3	Le régime wallon .....	6
3.2	Propositions d'amélioration au régime actuel du fournisseur de substitution.....	8
3.2.1	Précision sur les situations permettant la mise en œuvre de la procédure de fourniture de substitution .....	8
3.2.2	Désignation de l'entité responsable de fourniture de substitution en tant que mission de service public.....	9
3.2.3	Durée de la période de fourniture de substitution.....	9
3.2.4	Modalités de mise en œuvre de fourniture de substitution.....	10
3.2.5	Règles de protection des clients en cas de défaillance d'un fournisseur .....	11
3.2.6	Transfert de données à caractère personnel .....	13
3.2.7	Entrée en vigueur différée.....	14
3.2.8	Réserve générale .....	14
4	Conclusions .....	15
5	Annexes.....	16
1.	Résumé des propositions d'articles.....	16
1°.	Proposition d'article 25 <sup>noviesdecies</sup> de l'ordonnance électricité et d'article 20 <sup>sexiesdecies</sup> de l'ordonnance :.....	16
2°.	Proposition de l'article 24bis de l'ordonnance électricité et de l'article 18bis de l'ordonnance gaz par un nouveau point rédigé comme suit :.....	17
3°.	Dispositions finales :.....	17
2.	Réactions accueillies dans le cadre de la consultation restreinte .....	18

## I Base légale

L'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale (ci-après « *ordonnance électricité* ») prévoit, en son article 30bis, §2, 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;*

*... »*

Le présent avis est réalisé à la demande du Ministre.

Par courriel reçu le 7 mars 2022, le Ministre en charge de la politique de l'eau et de l'énergie demande à BRUGEL d'actualiser sa vision sur la nécessité d'évolution du régime de fourniture de substitution en Région de Bruxelles-Capitale, en s'inspirant des évolutions législatives intervenues dans les deux autres Régions du Pays.

## 2 Contexte

Dans son avis 315 relatif à l'avant-projet d'ordonnance, BRUGEL soulignait la nécessité de revoir le cadre réglementant la fourniture de substitution en cas de défaillance d'un fournisseur.

BRUGEL soulignait notamment les éléments suivants :

*« Ainsi, l'article 25noviesdecies de l'ordonnance électricité et son équivalent pour le gaz, l'article 20sexiesdecies prévoient que :*

*« En cas de faillite ou de retrait de l'autorisation de fourniture d'un fournisseur, l'alimentation des clients finals sera assurée par le fournisseur par défaut aux conditions de la fourniture par défaut pour une durée maximale d'un an. »*

*Néanmoins, BRUGEL souhaite attirer l'attention du législateur et du gouvernement sur le fait que :*

*- d'une part, l'attribution de l'ensemble des clients à un seul fournisseur (le 1<sup>er</sup> fournisseur en Belgique) ne semble pas s'inscrire dans une logique de marché libéralisé,*

*- d'autre part, cette disposition s'avère insuffisante en cas de faillite des fournisseurs de taille moyenne. Dans son avis 258 du 8 mars 2018, BRUGEL, après concertation avec les acteurs, avait déjà souligné ce qui suit « BRUGEL souhaite attirer l'attention sur le fait que la présente proposition de la mise en œuvre opérationnelle du cadre légal bruxellois ne peut être appliquée que dans le cas de la défaillance d'un fournisseur disposant d'un petit portefeuille bruxellois de clients, ce nombre ne pouvant dépasser les 10.000 points de fourniture. Pour un portefeuille de moyenne ou de grande taille, cette proposition serait techniquement, économiquement et juridiquement hypothéquée ».*

Dès lors, BRUGEL se remettait au Gouvernement et au Parlement « *pour trouver une solution réglementaire à cette carence réglementaire* ».

Par ailleurs, BRUGEL a travaillé, depuis 2012, au sein de FORBEG, pour trouver des solutions concertées pour l'organisation de régime de substitution. Il est important de noter que les régulateurs se sont mis d'accord sur les principes de base qui devaient régir un tel régime. Ces principes sont résumés ci-après :

Règle générale	Gestionnaire du réseau de distribution (GRD) responsable de la fourniture de substitution
Choix pour le gestionnaire de réseau	<p>Le GRD peut assurer lui-même la fourniture de substitution</p> <p>Le GRD peut externaliser des tâches dans le cadre du régime de fourniture de substitution</p> <p>Le GRD peut externaliser la totalité de la fourniture de substitution (y compris la facturation)</p> <p>Les régulateurs contrôlent l'efficacité des choix effectués</p>
Exception	<p>Dans certains cas, le GRD peut <b>ne pas être en mesure de transférer</b> le portefeuille YMR.</p> <p>Les régulateurs régionaux peuvent décider si et quand cela pourrait être autorisé.</p>

Source : Document de consultation des régulateurs relatifs à la consultation du projet d'avis sur le régime de fourniture de substitution<sup>1</sup>

Néanmoins, dans ce même rapport, BRUGEL a conditionné l'adoption de ces principes à la réalisation d'une analyse coût-bénéfice.

Depuis lors, BRUGEL s'est essayé à réaliser cette analyse. Néanmoins, il en ressort que sa réalisation est complexe car :

- les scénarios de défaillance sont tellement divers et variés qu'il est très difficile de tirer des hypothèses fiables ;
- les données communiquées par les fournisseurs sont absentes ou lacunaires.

Par ailleurs, la Belgique, et d'une manière générale l'Union européenne, fait actuellement face à une crise énergétique sans précédent ayant mené à la défaillance de plusieurs fournisseurs. BRUGEL ne peut que constater l'urgence et la nécessité de légiférer sur la question de défaillance des fournisseurs et sur le sort de leurs clients.

---

<sup>1</sup> [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewiLs66N\\_t72AhVU7rsIHbXfCQIQFn\\_oECAoQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.brugel.brussels%2Fpublication%2Fdocument%2Frapports%2F2021%2Ffr%2FCONSULTATION-REGULATEURS-PROJET-AVIS-REGIME-FOURNITURE-SUBSTITUTION.pdf&usg=AOvVawIR0leqYM3wHjKAOF6VnMgM](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewiLs66N_t72AhVU7rsIHbXfCQIQFn_oECAoQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.brugel.brussels%2Fpublication%2Fdocument%2Frapports%2F2021%2Ffr%2FCONSULTATION-REGULATEURS-PROJET-AVIS-REGIME-FOURNITURE-SUBSTITUTION.pdf&usg=AOvVawIR0leqYM3wHjKAOF6VnMgM)

Dans cet avis, BRUGEL vise dès lors, sur la base d'une étude comparative et tenant compte de son expérience en matière de défaillance des fournisseurs, à proposer des améliorations législatives sur le régime actuel de fourniture de substitution.

Le projet d'avis a également été soumis, en urgence, à une consultation restreinte. Le gestionnaire du réseau de distribution, Sibelga, les fournisseurs Engie et TotalEnergies ainsi que l'organisme de défense des consommateurs Test-Achats y ont répondu (annexe 2). BRUGEL a essayé d'intégrer l'essentiel des observations dans l'avis.

## 3 Analyse et développement

### 3.1 Analyse comparative des régimes de fourniture de substitution

#### 3.1.1 Le régime actuel bruxellois

L'article 25<sup>noviesdecies</sup> de l'ordonnance électricité et son équivalent pour le gaz<sup>2</sup>, l'article 20<sup>sexiesdecies</sup> (ci-après « *ordonnance gaz* ») prévoient que :

*« En cas de faillite ou de retrait de l'autorisation de fourniture d'un fournisseur, l'alimentation des clients finals sera assurée par le fournisseur par défaut aux conditions de la fourniture par défaut pour une durée maximale d'un an. »*

Il ressort de ce qui précède que le législateur, en 2011, a prévu un cadre légal relatif à la fourniture de substitution lorsqu'il y a une faillite ou en cas de retrait de l'autorisation de fourniture d'un fournisseur. En effet, il a souhaité régler ce problème en appliquant aux clients du fournisseur défaillant les mêmes conditions que celles réservées à la fourniture par défaut, et ce, pour une période d'une année.

Ainsi, un arrêté a été adopté le 14 décembre 2006 par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant approbation de la décision de SIBELGA du 22 mars 2004 et de celle du 20 février 2006 désignant la société Electrabel Customer Solutions (ci-après « ECS ») comme fournisseur par défaut pour l'électricité et pour le gaz pour tous les clients devenus éligibles (ci-après « *arrêté du 14 décembre 2006* »). L'arrêté prévoit également les conditions de fourniture qui doivent être appliquées par le fournisseur par défaut. Il convient de préciser qu'actuellement ce rôle est endossé par Engie Electrabel, suite à la cession de licence de fourniture par ECS. Cette cession de la licence a impliqué le transfert de tous les droits et obligations à charge d'ECS vers Engie Electrabel.

BRUGEL tient à préciser que ces derniers mois, la procédure de substitution en vigueur a été activée dans le cadre de défaillance de quelques fournisseurs et elle s'est montrée certainement utile. En effet, la réglementation en vigueur a permis une alimentation continue des clients des fournisseurs défaillants. De plus, dans la pratique, elle n'a pas rencontré de grandes difficultés techniques.

---

<sup>2</sup> L'ordonnance du 1<sup>er</sup> 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, MB 26 avril 2004.

Néanmoins, BRUGEL, en coordination avec les autres régulateurs a souligné à plusieurs reprises les points faibles du régime actuel<sup>3</sup>. En effet, ces points concernent notamment :

- la compatibilité du droit national avec les normes européennes supérieures et le droit de la concurrence ;
- l'absence de réglementations spécifiques et appropriées en ce qui concerne les droits des clients en cas de défaillance de son fournisseur.

### 3.1.2 Le régime flamand

L'article 4.3.3 du décret énergie<sup>4</sup> prévoit que :

*« Dans le cas où le VREG abroge l'autorisation de fourniture d'un fournisseur, telle que visée à l'article 4.3.1 ou si un fournisseur se voit refuser l'accès au réseau, ou dans le cas de la faillite d'un fournisseur ou à partir de l'ouverture d'une procédure de réorganisation judiciaire telle que visée au livre XX, titre V, du Code de droit économique, à l'égard de ce fournisseur, le gestionnaire du réseau agit comme fournisseur de dernier ressort pour les clients de ce fournisseur qui sont raccordés à son réseau. La période de fourniture de dernier ressort ne dépasse pas soixante jours pour les clients non-résidentiels et douze mois pour les clients résidentiels. Le Gouvernement flamand peut limiter ces périodes maximales et peut également fixer les modalités sous lesquelles les gestionnaires du réseau effectueront la tâche de fournisseur de dernier ressort.». (Nous surlignons).*

Il ressort de cet article qu'en Région flamande :

- La fourniture de substitution est enclenchée en cas de retrait de licence, de rupture de contrat d'accès, de faillite et d'ouverture d'une procédure de réorganisation judiciaire ;
- Le GRD assure le rôle de fourniture de substitution ;
- La période de protection s'étale sur 60 jours pour les clients non-résidentiels et sur 12 mois pour les clients résidentiels ;
- Les modalités d'exécution de cette tâche peuvent être définies par un arrêté du Gouvernement.

### 3.1.3 Le régime wallon

Le projet de décret énergie en Wallonie<sup>5</sup> adopté en 3<sup>ème</sup> lecture par le Gouvernement définit la fourniture de substitution dans son article 2 comme suit :

---

<sup>3</sup> <https://www.brugel.brussels/publication/document/notype/2020/fr/REGIME-DE-FOURNITURE-DE-SUBSTITUTION.pdf>;  
<https://www.brugel.brussels/publication/document/rapports/2021/fr/CONSULTATION-REGULATEURS-PROJET-AVIS-REGIME-FOURNITURE-SUBSTITUTION.pdf>

<sup>4</sup> Décret du 8 mai 2009 portant les dispositions générales en matière de la politique de l'énergie.

<sup>5</sup> Projet de décret modifiant diverses dispositions en matière d'énergie dans le cadre de la transposition partielle des directives 2019/944/UE du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de

« 35° « fournisseur de substitution » : fonction assumée par le gestionnaire de réseau, qui consiste à reprendre, à titre transitoire et pour une durée déterminée, les droits et obligations d'un fournisseur défaillant afin d'assurer la continuité de fourniture aux clients finals sur son réseau ; » (Nous soulignons).

Le même projet de décret prévoit par ailleurs la possibilité et les conditions de délégation de cette tâche :

- « 18° en ce qui concerne le gestionnaire de réseau de distribution, assurer le rôle de fournisseur de substitution, en déléguant si besoin tout ou partie de cette fonction à un tiers par le biais d'une procédure transparente et non discriminatoire ; » ;
- « Concernant le 18°, le Gouvernement détermine, sur proposition de la CWaPE concertée avec les gestionnaires de réseaux de distribution et les fournisseurs, les modalités de mise en œuvre et, le cas échéant, de délégation, de ce rôle de fournisseur de substitution. Ces modalités peuvent être différenciées selon le type de clients finals concernés ainsi que selon la taille du fournisseur défaillant » ;

Par ailleurs, ce même texte décretal prévoit une entrée en vigueur différée des dispositions précitées et un régime transitoire :

- « L'article XXX du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité concernant le mécanisme du fournisseur de substitution entrent en vigueur à une date fixée par le Gouvernement. »
- « Le régime transitoire d'application jusqu'à la date d'entrée en vigueur visée à l'alinéa 1er est le suivant:

1° Le gestionnaire de réseau distribution désigne un fournisseur de substitution pour remplacer un fournisseur d'électricité défaillant afin de garantir la continuité de la fourniture aux utilisateurs de son réseau ;

2° Le fournisseur de substitution est le fournisseur d'électricité qui, lors de la libéralisation des clients concernés, était le fournisseur désigné. ».

Il ressort de ces articles qu'en Région wallonne :

- La fourniture de substitution est enclenchée en cas de défaillance de fournisseur ;
- Le GRD assure le rôle de fourniture de substitution. Néanmoins, il dispose de la possibilité de déléguer cette tâche via des procédures transparentes et non discriminatoires ;
- La période de protection est limitée mais pas précisée, cette précision pouvant être apportée par le Gouvernement sur avis de la CWaPE ;
- Les modalités de mise en œuvre peuvent être définies par un arrêté du Gouvernement sur un avis de la CWaPE concerté avec les GRDs et les fournisseurs.

---

l'électricité et 2018/2001/UE du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et en vue d'adapter les principes relatifs à la méthodologie tarifaire.

## 3.2 Propositions d'amélioration au régime actuel du fournisseur de substitution

Tenant compte de l'analyse comparative précitée et les leçons tirées des dernières défaillances des fournisseurs sur le marché belge, BRUGEL recommande d'apporter les modifications législatives suivantes :

### 3.2.1 Précision sur les situations permettant la mise en œuvre de la procédure de fourniture de substitution

À l'image du cadre légal flamand qui s'avère être complet et précis, il serait opportun de préciser les circonstances dans lesquelles la procédure de substitution pourrait être enclenchée. L'ordonnance électricité prévoit actuellement d'une manière explicite deux situations d'enclenchement de la procédure de substitution : la faillite et le retrait de licence par BRUGEL. Or, ce sont des procédures dont la mise en œuvre est réglementée, notamment en ce qui concerne les délais. Les risques de prolonger la période de fourniture pour un fournisseur défaillant sont les suivants :

- l'effet domino sur le responsable d'équilibre qui se source souvent pour plusieurs autres fournisseurs ;
- l'accroissement important de la dette auprès du GRD supporté par la collectivité ;
- la diminution de la protection du consommateur (absence de récupération du trop-perçu, transfert désordonné des clients vers le fournisseur de substitution à cause des défaillances techniques).

Par ailleurs, il est important de constater que les situations précitées conduisent toutes à un événement unique : la résiliation du contrat d'accès, et donc la rupture de l'accès au réseau de distribution.

Ainsi, BRUGEL recommande de modifier l'article 25<sup>noviesdecies</sup> de l'ordonnance électricité et son équivalent pour le gaz, l'article 20<sup>sexiesdecies</sup> comme suit :

« En cas de faillite, de dissolution ou de mise en liquidation de la société ou à partir de l'ouverture d'une procédure de réorganisation judiciaire telle que visée au livre XX, titre V, du Code de droit économique, en cas de rupture du contrat d'accès ou de retrait de l'autorisation de licence de fourniture d'un fournisseur, l'alimentation des clients finals sera assurée [...] ».

Par ailleurs, les travaux parlementaires pourraient préciser que les situations d'enclenchement de la procédure ne visent pas les situations où les droits et obligations du fournisseur sont repris par un autre.



### 3.2.2 Désignation de l'entité responsable de fourniture de substitution en tant que mission de service public

A l'image des deux autres Régions et pour des raisons invoquées dans le rapport des 3 régulateurs sur le régime de substitution<sup>6</sup>, BRUGEL pense que le gestionnaire du réseau de distribution doit avoir la responsabilité pour la fourniture de substitution. Néanmoins, tenant compte des complexités liées à l'approvisionnement ou à la facturation, cette tâche doit pouvoir être déléguée selon des procédures transparentes et non discriminatoires.

Il est évident que le GRD sera responsable de l'organisation de ces procédures et dès lors des conditions de la délégation. Ainsi s'il considère opportun, il pourra organiser l'appel à candidatures avant toute situation d'urgence liée à la défaillance d'un fournisseur. Le régulateur est également conscient que l'organisation de la procédure au préalable :

- **présente des risques** car les fournisseurs pourraient ne pas remettre une offre ;
- **engendre des coûts**, car les offres soumises pourraient comporter « une composante assurantielles », dès lors que le marché ne sera pas certain en terme de volume et du moment de survenance de la défaillance.

Néanmoins, dans le régime actuel, des coûts existent également et sont uniquement supportés par le fournisseur de substitution, et ce dans un cadre légal incertain.

Dès lors, BRUGEL propose de compléter l'article 25<sup>noviesdecies</sup> de l'ordonnance électricité et son équivalent pour le gaz, l'article 20<sup>sexiesdecies</sup> comme suit :

« [...], l'alimentation des clients finals sera assurée par le gestionnaire de réseau de distribution, en déléguant si besoin tout ou partie de cette fonction à un tiers par le biais d'une procédure transparente et non discriminatoire ; ».

Par ailleurs, il conviendrait de préciser dans l'ordonnance électricité, à l'article 24<sup>bis</sup> et dans l'article 18<sup>bis</sup> de l'ordonnance gaz, que le GRD assume cette tâche à titre de mission de service public. Ainsi, un nouveau point doit être ajouté, rédigé comme suit :

« la mise en œuvre de la fourniture de substitution telle que prévue à [l'article 25<sup>noviesdecies</sup> pour l'ordonnance électricité et [l'article 20<sup>sexiesdecies</sup> pour l'ordonnance gaz] ».

### 3.2.3 Durée de la période de fourniture de substitution

Actuellement, l'ordonnance électricité prévoit une durée maximale de fourniture d'un an. BRUGEL pense qu'il est opportun de préciser la durée de fourniture obligatoire dans l'ordonnance électricité. Néanmoins, à l'image du régime flamand, BRUGEL pense qu'il convient de distinguer la durée de fourniture en fonction du type de client (résidentiel/non résidentiel). Cette distinction s'impose car :

---

<sup>6</sup> <https://www.brugel.brussels/publication/document/rapports/2021/fr/CONSULTATION-REGULATEURS-PROJET-AVIS-REGIME-FOURNITURE-SUBSTITUTION.pdf>

- Il serait probablement dans l'avantage du client non-résidentiel de pouvoir négocier son contrat et de rechercher rapidement une meilleure offre ;
- L'impact de la fourniture réglementée aux clients professionnels sur le fournisseur de substitution, surtout avec une grosse consommation, pourrait être considérable en termes de volume et de conséquences financières pour le fournisseur de substitution ;
- La présence d'un nombre suffisant de fournisseurs actifs sur le segment professionnel permettra à un non-résidentiel de trouver une offre intéressante, contrairement aux clients résidents dont le choix est davantage limité.

Au regard de ce qui précède, BRUGEL propose de modifier l'article 25<sup>noviesdecies</sup> de l'ordonnance électricité et son équivalent pour le gaz, l'article 20<sup>sexiesdecies</sup> comme suit :

« [...] pour une durée maximale d'un an pour les clients résidentiels et de soixante jours pour les clients non-résidentiels ».

L'exposé des motifs pourrait, par ailleurs, préciser que la fin de la période de protection, les clients n'ayant pas choisi de fournisseur commercial seront coupés.

### 3.2.4 Modalités de mise en œuvre de fourniture de substitution

Les modalités de mise en œuvre de la fourniture de substitution s'articulent autour de plusieurs aspects liés aux processus de marché, et sont donc par nature complexes et techniques. Pour cette raison, BRUGEL considère qu'il est compliqué de les définir dans l'ordonnance ou dans un arrêté. Par ailleurs, il est possible que ces modalités doivent évoluer avec l'évolution du marché. BRUGEL privilégie dès lors une approche dynamique et flexible. Le régulateur propose qu'il détermine ces modalités en concertation avec le GRD et les fournisseurs. Une telle approche est de nature à soulager le Gouvernement dans les réflexions qui se veulent techniques. Néanmoins, ce dernier conserverait la faculté de définir des balises complémentaires en ce qui concerne les modalités.

Dès lors, BRUGEL propose de compléter l'article 25<sup>noviesdecies</sup> de l'ordonnance électricité et son équivalent pour le gaz, l'article 20<sup>sexiesdecies</sup> comme suit :

« [...] | BRUGEL détermine, en concertation avec le gestionnaire de réseaux de distribution et les fournisseurs, les modalités de mise en œuvre et, le cas échéant, de délégation, de ce rôle de fournisseur de substitution. Ces modalités :

- 1°. visent une protection optimale des clients, notamment en ce qui concerne les clients résidentiels,
- 2°. préservent l'équilibre des intérêts des différents acteurs impliqués dans la fourniture de substitution, et d'une manière générale dans le marché régional de fourniture d'énergie ;
- 3°. définissent d'une manière claire et transparente les tâches et les délais d'exécution des tâches des acteurs impliqués dans la fourniture de substitution,
- 4°. peuvent être différenciées selon le type de clients finals concernés ainsi que selon la taille du fournisseur défaillant,

5°. prévoient un délai préalable pour que les clients du fournisseur défaillant puissent exercer leur éligibilité avant le transfert réglementé vers le fournisseur de substitution, lorsque cela est techniquement possible

*Le Gouvernement peut proposer des balises complémentaires pour les modalités de mise en œuvre et de délégation de ce rôle de fournisseur de substitution. »*

### 3.2.5 Règles de protection des clients en cas de défaillance d'un fournisseur

BRUGEL pense qu'il est opportun que l'ordonnance électricité et son équivalent en gaz précisent quelques règles de base de protection du client. Les règles suivantes peuvent être citées :

- Le transfert réglementé des clients du fournisseur défaillant afin d'éviter la coupure d'alimentation d'électricité et de gaz de ces derniers

Dans le marché de l'énergie, toute fourniture sur un point d'alimentation doit être couverte par un contrat de fourniture ou dans certains cas s'effectuer dans un cadre réglementaire figé dans l'ordonnance (les clients hivernaux, les clients protégés). En cas de défaillance d'un fournisseur, les contrats conclus avec les clients deviennent caducs. Dès lors, afin d'éviter l'interruption de fourniture, le cadre légal ordonnanciel devrait préciser que le transfert de la clientèle est réglementé. Dans le cas contraire, le transfert pourrait rencontrer plusieurs obstacles administratifs, liés par exemple à l'absence de signature du contrat par le client.

Dès lors, BRUGEL propose que l'article 25<sup>noviesdecies</sup> de l'ordonnance électricité et son équivalent pour le gaz, l'article 20<sup>sexiesdecies</sup> précise que :

« [...], l'alimentation des clients finals sera [...] sur base réglementaire. »

BRUGEL pense qu'il serait également important de préciser dans les travaux parlementaires que les droits et les obligations d'un fournisseur continuent à s'appliquer, sauf pour les dispositions spécifiques touchant la procédure de fourniture de substitution. A titre d'exemple, le fournisseur reste tenu aux obligations découlant des lois en matière de facturation.

- Le droit de changement de fournisseur

S'agissant de fourniture d'alimentation réglementaire, BRUGEL est convaincue que le droit de changement de fournisseur pour l'ensemble des clients du fournisseur défaillant doit être préservé sans condition. En d'autres termes, ces derniers doivent pouvoir sortir à tout moment du régime de fourniture de substitution.

BRUGEL propose alors de compléter l'article 25<sup>noviesdecies</sup> de l'ordonnance électricité et l'article 20<sup>sexiesdecies</sup> de l'ordonnance gaz, comme suit :

« [...] En cas de mise en œuvre de la procédure de fourniture de substitution, les clients conservent leur droit de changement de fournisseur sans aucune indemnité, ni préavis supplémentaire. ».

- En ce qui concerne les acomptes

Il ressort de l'expérience des précédentes défaillances que dans certains cas un fournisseur dont le contrat d'accès est résilié continue à exister en tant qu'entreprise. BRUGEL pense que

dans ces cas-là, ces entreprises doivent être tenues à rembourser aux clients le trop-perçu des acomptes.

BRUGEL propose alors de compléter l'article 25<sup>noviesdecies</sup> de l'ordonnance électricité et l'article 20<sup>sexiesdecies</sup> de l'ordonnance gaz, comme suit :

« [...] Si la fourniture de substitution a été enclenchée suite à une rupture du contrat d'accès ou en cas de retrait de licence, et pour autant que l'entreprise continue à exister, cette dernière est tenue d'envoyer, dès réception des index validés, une facture de clôture et d'en rembourser les soldes éventuels dans un délai maximum de 15 jours ».

BRUGEL souhaite également attirer l'attention du gouvernement et du législateur sur le préjudice éventuel subi par les clients par la défaillance du fournisseur. Si le législateur le souhaite, un régime d'indemnité pourrait être prévu. Néanmoins, cette matière semble également relever de la compétence fédérale.

Par ailleurs, il serait opportun de souligner que les clients du fournisseur défaillant, outre de disposer des droits, ont également des obligations, notamment en ce qui concerne le paiement de leurs dettes échues auprès du fournisseur défaillant.

- Les conditions tarifaires de reprise des clients

Actuellement, le régime actuel bruxellois de fourniture de substitution prévoit que les conditions tarifaires de fourniture sont celles de la fourniture par défaut. Cette approche présente quelques points faibles :

- BRUGEL constate qu'en pratique, il n'existe pas de tarif par défaut pour les clients professionnels. Le fournisseur de substitution a dû se baser sur des pratiques approuvées par le régulateur pour proposer des conditions tarifaires aux clients professionnels ;
- Le tarif par défaut n'est pas d'office un produit avantageux pour le client résidentiel ;

Dès lors, l'application du tarif par défaut ne semble pas opportune.

Dans le régime nouveau proposé par BRUGEL, il conviendra de distinguer les conditions tarifaires lorsque le fournisseur de substitution est le GRD ou un fournisseur commercial :

- 1°. Lorsque les clients sont fournis par le GRD, BRUGEL pense que le tarif maximum doit être appliqué, car le tarif social ne semble pas être justifié pour les situations de défaillance. En effet, a priori, les tarifs de fourniture d'énergie par le GRD sont fixés par l'autorité fédérale et il en existe deux (tarif social/tarif maximum). Pour rappel, ce « *prix maximum* » est le tarif applicable à la clientèle résidentielle dont le contrat de fourniture a été résilié. Il est important de souligner que ce tarif ne représente pas l'offre la plus onéreuse du marché. Dans son calcul, le régulateur fédéral prend en considération, pour les fournisseurs ayant une part de marché supérieur à 3%, les produits (actifs ou inactifs) les plus représentés au niveau de la population bruxelloise. A titre d'exemple, au mois de mars 2022, le prix maximum est un peu près équivalent au prix moins cher proposé par les fournisseurs. Lorsque les clients sont fournis par un fournisseur commercial délégué par le GRD, les conditions tarifaires retenues dans le cadre d'appel d'offres seront d'application. Il est évident que BRUGEL devra

approuver ces conditions tarifaires afin de s'assurer de leur caractère raisonnable et non discriminatoire.

BRUGEL propose alors de supprimer la référence aux conditions de fourniture par défaut dans l'article 25<sup>noviesdecies</sup> de l'ordonnance électricité et l'article 20<sup>sexiesdecies</sup> de l'ordonnance gaz, et de les compléter comme suit :

*« [...] Si ce rôle est assuré par le gestionnaire du réseau de distribution, la fourniture est opérée sur base du tarif maximum [ tel que fixé par l'arrêté ministériel du 1<sup>er</sup> juin 2004 fixant les prix maximaux pour la fourniture d'électricité par les gestionnaires des réseaux de distribution aux clients finals dont le contrat de fourniture a été résilié par leur fournisseur et qui ne peuvent pas être considérés comme des clients protégés résidentiels ] et [ pour le gaz l'arrêté ministériel du 15 février 2005 fixant les prix maximaux pour la fourniture de gaz naturel par les entreprises de distribution aux clients finals dont le contrat de fourniture a été résilié par leur fournisseur et qui ne peuvent pas être considérés comme des clients protégés résidentiels à revenus modestes ou à situation précaire ]*

*Si ce rôle est délégué à un fournisseur commercial, , les conditions financières sont approuvées par BRUGEL dans le cadre de la procédure de délégation*

*Dans tous les cas, les clients bénéficiaires du tarif social conservent leur droit».*

- L'obligation d'information et de rapportage du fournisseur de substitution

Afin d'organiser la fourniture de substitution d'une manière optimale, il est nécessaire que tous les acteurs impliqués communiquent d'une manière claire, transparente et dans un délai court, avant tout vers les clients du fournisseur défaillant, mais également vers le régulateur. Un rapportage vers le régulateur doit par ailleurs s'opérer pour permettre le suivi du bon déroulement de la procédure de fourniture de substitution.

BRUGEL propose alors de compléter l'article 25<sup>noviesdecies</sup> de l'ordonnance électricité et l'article 20<sup>sexiesdecies</sup> de l'ordonnance gaz, comme suit :

*« Le fournisseur de substitution informe les clients le plus rapidement possible, de sa reprise temporaire, des conditions qui lui seront appliquées dans ce contexte ainsi que des possibilités dont dispose ce client en vue de choisir son fournisseur commercial. En cas de délégation de cette tâche par le gestionnaire du réseau de distribution, ce dernier reste également soumis à l'obligation d'information, dans un délai rapide et d'une manière claire et transparent, vers les clients et le fournisseur de substitution délégué. Le fournisseur de substitution a une obligation d'information et de rapportage vers BRUGEL. Ce dernier détermine le canevas de rapportage ».*

### 3.2.6 Transfert de données à caractère personnel

L'organisation optimale de la fourniture de substitution nécessite un échange des données à caractère personnel des clients (les noms des clients, les codes EAN, etc.) entre les acteurs. Dès lors, BRUGEL pense que l'échange de ces données doit être autorisée par une base légale ordonancière. Les finalités de la récolte des données sont :

- d'une part, la gestion des données des clients par le GRD pour organiser techniquement la fourniture de substitution ;
- d'autre part, la reprise automatique et sans charges administratives lourdes des bénéficiaires du tarif social par le fournisseur de substitution au tarif social.

BRUGEL propose alors de compléter l'article 25<sup>noviesdecies</sup> de l'ordonnance électricité et l'article 20<sup>sexiesdecies</sup> de l'ordonnance gaz, comme suit :

« [...] En cas de délégation de la tâche, le gestionnaire du réseau de distribution communique les données personnelles des clients bénéficiant de la fourniture de substitution d'une manière sécurisée, non discriminatoire et transparente au fournisseur chargée d'assurer la fourniture de substitution. Cette transmission des données personnelles doit avoir pour finalité l'organisation technique et opérationnelle de la fourniture de substitution ou la préservation pour les bénéficiaires du tarif social de leur droit. Le fournisseur défaillant, lorsque la situation le permet, doit communiquer au fournisseur de substitution ou à son ou ses délégués les données personnelles des bénéficiaires du tarif social afin que ces derniers puissent continuer en bénéficiant sans aucune charge administrative supplémentaire. Le fournisseur de substitution applique le tarif social immédiatement, s'il dispose suffisamment de preuve sur l'existence du droit au tarif social du client.

BRUGEL établit le canevas des données échangées dans le cadre de la procédure de substitution. »

### 3.2.7 Entrée en vigueur différée

BRUGEL est convaincue que la mise en œuvre des nouvelles propositions législatives prendra quelques mois. Dès lors, BRUGEL propose de différer l'entrée en vigueur de l'ordonnance. Le régime actuel continuera à s'appliquer jusqu'à la date fixée dans l'ordonnance.

Dès lors, BRUGEL propose d'introduire une disposition finale rédigée comme suit :

« L'article X entre en vigueur le premier jour du douzième mois qui suit la publication de la présente ordonnance. Avant la date d'entrée en vigueur visée à l'alinéa 1er, le gestionnaire du réseau de distribution doit entreprendre toutes les actions nécessaires à l'exécution de ses obligations pour cette date. » .

### 3.2.8 Réserve générale

BRUGEL souhaite souligner que la procédure ainsi que les règles qui en découlent proposées dans le présent avis ne peuvent être appliquées qu'en cas de défaillance de fournisseurs de petite ou de moyenne taille. En effet, la défaillance d'un grand fournisseur sera de nature à créer une situation de crise exceptionnelle pour la Région et des mesures d'exception ad hoc devront être prises par le Gouvernement.

## 4 Conclusions

Au regard de l'analyse comparative des différents régimes de fourniture de substitution et des leçons tirées des différentes défaillances des fournisseurs dans le cadre de la crise énergétique, BRUGEL propose les principes suivants comme améliorations législatives :

- désignation du GRD comme étant responsable de la fourniture de substitution avec une possibilité de délégation par une procédure d'appel d'offres ;
- qualification de cette tâche du GRD de mission de service public ;
- précision des situations pouvant donner lieu à l'activation de la fourniture de substitution ;
- fixation de la durée de fourniture pour les clients résidentiels à 1 an et pour les autres clients à 60 jours ;
- délégation à BRUGEL de la compétence de déterminer les modalités de mise en œuvre de la fourniture de substitution après concertation avec le GRD et les fournisseurs ;
- renforcement de la protection des clients : droit du changement du fournisseur, transfert réglementé, l'obligation d'envoi de facture de clôture, devoir d'information et de rapportage dans le chef des acteurs impliqués dans la procédure de substitution ;
- précision des conditions tarifaires de reprise : s'agissant de la fourniture par le GRD, le tarif maximum devrait s'appliquer, en cas de délégation, elles seront déterminées dans le cadre d'appel d'offres et soumises à l'approbation du régulateur ;
- entrée en vigueur différé à 1 an afin que le GRD puisse se préparer à cette nouvelle procédure.

BRUGEL souhaite souligner que la procédure ainsi que les règles qui en découlent proposées dans le présent avis ne peuvent être appliquées qu'en cas de défaillance de fournisseurs de petite ou de moyenne taille. En effet, la défaillance d'un fournisseur de grande taille provoquera une situation de crise exceptionnelle pour la Région et des mesures d'exception ad hoc devront être prises par le Gouvernement.

\* \*

\*

## 5 Annexes

### I. Résumé des propositions d'articles

#### I°. Proposition d'article 25noviesdecies de l'ordonnance électricité et d'article 20sexiesdecies de l'ordonnance :

« §1. *En cas de faillite, de dissolution ou de mise en liquidation de la société, ou à partir de l'ouverture d'une procédure de réorganisation judiciaire telle que visée au livre XX, titre V, du Code de droit économique, en cas de rupture du contrat d'accès ou de retrait de licence de fourniture d'un fournisseur, l'alimentation des clients finals sera assurée par le gestionnaire de réseau de distribution, et ce sur base réglementaire, en déléguant si besoin tout ou partie de cette fonction à un tiers par le biais d'une procédure transparente et non discriminatoire.*

§2. BRUGEL détermine, en concertation avec le gestionnaire de réseaux de distribution et les fournisseurs, les modalités de mise en œuvre et, le cas échéant, de délégation, de ce rôle de fournisseur de substitution. Ces modalités :

1°. visent une protection optimale aux clients, notamment en ce qui concerne les clients résidentiels

2°. préservent l'équilibre des intérêts des différents acteurs impliqués dans la fourniture de substitution, dans le marché régional de fourniture d'énergie

3°. définissent d'une manière claire et transparente les tâches et les délais d'exécution des tâches des acteurs impliqués dans la fourniture de substitution

4°. peuvent être différenciées selon le type de clients finals concernés ainsi que selon la taille du fournisseur défaillant

5°. prévoient un délai préalable pour que les clients du fournisseur défaillant puissent exercer leur éligibilité avant le transfert réglementé vers le fournisseur de substitution, lorsque cela est techniquement possible.

Le Gouvernement peut proposer des balises complémentaires pour les modalités de mise en œuvre et délégation de ce rôle de fournisseur de substitution.

§3. La durée maximale de fourniture est d'un an pour les clients résidentiels et de soixante jours pour les clients non-résidentiels.

§4. Si le rôle de fourniture de substitution est assuré par le gestionnaire du réseau de distribution, la fourniture est opérée sur base du tarif maximum [ tel que fixé par l'arrêté ministériel du 1er juin 2004 fixant les prix maximaux pour la fourniture d'électricité par les gestionnaires des réseaux de distribution aux clients finals dont le contrat de fourniture a été résilié par leur fournisseur et qui ne peuvent pas être considérés comme des clients protégés résidentiels] et [pour le gaz l'arrêté ministériel du 15 février 2005 fixant les prix maximaux pour la fourniture de gaz naturel par les entreprises de distribution aux clients finals dont le contrat de fourniture a été résilié par leur fournisseur et qui ne peuvent pas être considérés comme des clients protégés résidentiels à revenus modestes ou à situation précaire ]



*Si ce rôle est délégué à un fournisseur commercial, les conditions financières sont approuvées par BRUGEL dans le cadre de la procédure de délégation.*

*Dans tous les cas, les clients bénéficiaires du tarif social conservent leur droit*

*§5. Le fournisseur de substitution informe les clients le plus rapidement possible, de sa reprise temporaire, des conditions qui lui seront appliquées dans ce contexte ainsi que des possibilités dont dispose ce client en vue de choisir son fournisseur commercial. En cas de délégation de cette tâche par le gestionnaire du réseau de distribution, ce dernier reste également soumis à l'obligation d'information, dans un délai rapide et d'une manière claire et transparent, vers les clients et le fournisseur de substitution délégué. Le fournisseur de substitution a une obligation d'information et de rapportage vers BRUGEL. Ce dernier détermine le canevas de rapportage.*

*§6. En cas de mise en œuvre de procédure de fourniture de substitution, les clients conservent leur droit de changement de fournisseur sans aucune indemnité, ni préavis supplémentaire.*

*§7. Si la fourniture de substitution a été enclenchée suite à une rupture du contrat d'accès ou en cas de retrait de licence, et pour autant que l'entreprise continue à exister, cette dernière est tenue d'envoyer, dès réception des index validés, une facture de clôture et d'en rembourser les soldes éventuels dans un délai maximum de 15 jours.*

*§8. En cas de délégation de la tâche, le gestionnaire du réseau de distribution communique les données personnelles des clients bénéficiant de la fourniture de substitution d'une manière sécurisée, non discriminatoire et transparente au fournisseur chargé d'assurer la fourniture de substitution. Cette transmission des données personnelles doit avoir pour finalité l'organisation technique et opérationnelle de la fourniture de substitution ou la préservation pour les bénéficiaires du tarif social de leur droit. Le fournisseur défaillant, lorsque la situation le permet, doit communiquer au fournisseur de substitution ou à son ou ses délégués les données personnelles des bénéficiaires du tarif social afin que ces derniers puissent continuer en bénéficiaire sans aucune charge administrative supplémentaire. Le fournisseur de substitution applique le tarif social immédiatement, s'il dispose suffisamment de preuve sur l'existence du droit au tarif social du client.*

*BRUGEL établit le canevas des données échangées dans le cadre de la procédure de substitution.  
».*

## **2°. Proposition de l'article 24bis de l'ordonnance électricité et de l'article 18bis de l'ordonnance gaz par un nouveau point rédigé comme suit :**

*« la mise en œuvre de la fourniture de substitution telle que prévue à [l'article 25noviesdecies pour l'ordonnance électricité et [l'article 20sexiesdecies pour l'ordonnance gaz ».*

## **3°. Dispositions finales :**

*« L'article X entre en vigueur le premier jour du douzième mois qui suit la publication de la présente ordonnance. Avant la date d'entrée en vigueur visée à l'alinéa 1er, le gestionnaire du réseau de distribution doit prendre toutes les actions nécessaires à l'exécution de ses obligations pour cette date.».*

## 2. Réactions accueillies dans le cadre de la consultation restreinte

### Avis de Test-Achat

Nous approuvons globalement l'avis de BRUGEL sur le principe de fourniture de substitution, à savoir, la faculté du GRD à assurer ce rôle, avec possibilité de délégation en tout ou en partie.

Toutefois, nous insistons sur le fait que le consommateur, déjà pénalisé une première fois par son fournisseur défaillant, ne doit pas l'être une seconde fois par un tarif inapproprié, qui lui serait imposé par le GRD ou par délégation, par le fournisseur de substitution. BRUGEL semble prendre comme exemple la situation en Flandre, où Fluvius agit comme fournisseur de substitution, mais à un tarif inacceptable pour nous. A titre d'illustration, pour une consommation standard, le tarif Fluvius comme « noodleverancier » est, pour l'électricité, 27 % plus cher que le tarif libéralisé le moins cher. Pour le gaz, il est même 48 % plus cher, ce tarif étant alors le plus cher du marché. Le but de ces tarifs élevés est d'inviter les consommateurs à retourner le plus rapidement possible sur le marché libéralisé, mais nous estimons cette mesure injustement dommageable pour le consommateur, et donc inappropriée. Nous estimons que le tarif de substitution doit à tout le moins être conforme à la moyenne du marché et idéalement, le plus proche possible du tarif proposé au client par le fournisseur défaillant. Nous émettons donc des réserves sur la proposition « Si ce rôle est assuré par le gestionnaire du réseau de distribution, la fourniture est opérée sur base du tarif maximum ».

Il convient aussi de préciser la situation des prosumers, qui n'apparaissent pas dans la note de BRUGEL. Les modalités quant aux tarifs de rachat de l'énergie par le GRD ou le fournisseur de substitution doivent être précisées. Ici aussi, il y a lieu d'éviter toute forme de pénalité pour le consommateur.

## Avis d'Engie

« [...] pour une durée maximale d'un an pour les clients résidentiels et de soixante jours pour les clients non-résidentiels ».

Commentaire : Ne serait-il pas opportun de préciser ce qui se passe après ce délai ?

« [...] Si la fourniture de substitution a été enclenchée suite à une rupture du contrat d'accès ou en cas de retrait de licence, et pour autant que l'entreprise continue à exister, cette dernière est tenue de rembourser à ses anciens clients dans un court délai la totalité du trop perçu des acomptes payés ».

Commentaire : Ne serait-il pas préférable d'imposer au fournisseur défaillant d'envoyer les factures de clôture et d'en rembourser les soldes éventuels dans un court délai. En effet, rembourser des acomptes sans parler de la facture de clôture revient à omettre une étape.

« [...] Pour les clients résidentiels et les clients non résidentiel avec un relève annuel de compteur, les conditions financières correspondent à un produit offert activement aux autres clients du fournisseur de substitution si ce rôle est délégué à un fournisseur commercial. Si ce rôle est assuré par le gestionnaire du réseau de distribution, la fourniture est opérée sur base du tarif maximum. Pour les autres clients non-résidentiels, les conditions financières sont soumises par le fournisseur de substitution à l'approbation de BRUGEL ».

Commentaire : Plutôt que de faire la différence entre clients AMR et MMR, l'expérience nous conseille de distinguer les clients entre Rési et PME d'un côté et Business de l'autre.

La base réglementaire est-elle suffisante pour les clients de type autorités publiques pour lesquels la fourniture doit en principe passer par un appel d'offre officiel ?

D'autre part, n'est il pas bloquant de préciser que le tarif correspond à un des produit offert par le fournisseur de substitution désigné : cela limite les possibilités pour la suite (notamment de fixer un tarif standard ou de « jouer » sur le tarif offert lors d'un éventuel appel d'offre par le GRD pour désigner un fournisseur de substitution)

«Le fournisseur de substitution informe les clients le plus rapidement possible, et au plus tard endéans les cinq jours avant sa fourniture, de sa reprise temporaire, des conditions qui lui seront appliquées dans ce contexte ainsi que des possibilités dont dispose ce client en vue de choisir son fournisseur commercial. En cas de délégation de cette tâche par le gestionnaire du réseau de distribution, ce dernier reste également soumis à l'obligation d'information, dans un délai rapide et d'une manière claire et transparent, vers les clients et le fournisseur de substitution. Le fournisseur de substitution a une obligation d'information et de rapportage vers BRUGEL. Ce dernier détermine le canevas de rapportage ».

Commentaire : Me paraît trop précis pour l'ordonnance

Dépend des modalités pratiques qui seront à définir

En principe, le fournisseur de substitution ne dispose pas encore des données et envoyer des courriers dans un délai aussi court est actuellement impossible compte tenu du travail préparatoire à effectuer

« [...] En cas de délégation de la tâche, le gestionnaire du réseau de distribution communique les données personnelles des clients bénéficiant de la fourniture de substitution d'une manière sécurisée, non discriminatoire et transparente au fournisseur chargée d'assurer la fourniture de substitution. Cette transmission des données personnelles doit avoir pour finalité l'organisation technique et opérationnelle de la fourniture de substitution ou la préservation pour les bénéficiaires du tarif social de leur droit. Le fournisseur défaillant doit communiquer au fournisseur de substitution les données personnelles des bénéficiaires du tarif social afin que ces derniers puissent continuer en bénéficiant sans aucune charge administrative supplémentaire ».

*Commentaire : D'une façon générale, peut-être utile d'indiquer que le fournisseur de substitution est tenu à un devoir de confidentialité des données et information qu'il reçoit dans le cadre de sa fonction (y compris dans le traitement des données)*

*Attention, sans les preuves (extrait SOCTAR ou attestation papier), pas question pour un fournisseur d'appliquer le tarif social : le risque est trop important. De plus, cela représente une charge administrative importante et en marge des processus d'échange de données actuels)*

pour une durée maximale d'un an pour les clients résidentiels et de soixante jours pour les clients non-résidentiels

*Commentaire : Ne serait-il pas opportun de préciser ce qui se passe après ce délai ?*

- serait fort rigide et ne pourrait pas suivre les évolutions du marché « [...] | BRUGEL détermine, en concertation avec le gestionnaire de réseaux de distribution les fournisseurs, les modalités de mise en oeuvre et, le cas échéant, de délégation, de ce rôle de fournisseur de substitution. Ces modalités :

- 1°. visent une protection optimale des clients, notamment en ce qui concerne les clients résidentiels,
- 2°. préservent l'équilibre des intérêts des différents acteurs impliqués dans la fourniture de substitution,
- 3°. définissent d'une manière claire et transparente les tâches et les délais d'exécution des tâches des acteurs impliqués dans la fourniture de substitution,
- 4°. peuvent être différenciées selon le type de clients finals concernés ainsi que selon la taille du fournisseur défaillant.

Le Gouvernement peut proposer des balises complémentaires pour les modalités de mise en oeuvre et de délégation de ce rôle de fournisseur de substitution. »

*Commentaire: Une autre option serait que les modalités soient définies par le Gouvernement. Néanmoins, cette option aurait pour désavantages :*

-de charger le gouvernement par des tâches fort techniques;

- serait fort rigide et ne pourrait pas suivre les évolutions du marché.

« [...] Si la fourniture de substitution a été enclenchée suite à une rupture du contrat d'accès ou en cas de retrait de licence, et pour autant que l'entreprise continue à exister, cette dernière est tenue de rembourser à ses anciens clients dans un court délai la totalité du trop perçu des acomptes payés ».

*Commentaire: Ne serait-il pas préférable d'imposer au fournisseur défaillant d'envoyer les factures de clôture et d'en rembourser les soldes éventuels dans un court délai. En effet, rembourser des acomptes sans parler de la facture de clôture revient à omettre une étape.*

« [...]Pour les clients résidentiels et les clients non résidentiel avec un relève annuel de compteur, les conditions financières correspondent à un produit offert activement aux autres clients du fournisseur de substitution si ce rôle est délégué à un fournisseur commercial. Si ce rôle est assuré par le gestionnaire du réseau de distribution, la fourniture est opérée sur base du tarif maximum. Pour les autres clients non-résidentiels, les conditions financières sont soumises par le fournisseur de substitution à l'approbation de BRUGEL ».

*Commentaire : Plutôt que de faire la différence entre clients AMR et MMR, l'expérience nous conseille de distinguer les clients entre Rési et PME d'un côté et Business de l'autre.*

*La base réglementaire est-elle suffisante pour les clients de type autorités publiques pour lesquels la fourniture doit en principe passer par un appel d'offre officiel ?*

*D'autre part, n'est il pas bloquant de préciser que le tarif correspond à un des produit offert par le fournisseur de substitution désigné : cela limite les possibilités pour la suite (notamment de fixer un tarif standard ou de « jouer » sur le tarif offert lors d'un éventuel appel d'offre par le GRD pour désigner un fournisseur de substitution)*

«Le fournisseur de substitution informe les clients le plus rapidement possible, et au plus tard endéans les cinq jours avant sa fourniture, de sa reprise temporaire, des conditions qui lui seront appliquées dans ce contexte ainsi que des possibilités dont dispose ce client en vue de choisir son fournisseur commercial. En cas de délégation de cette tâche par le gestionnaire du réseau de distribution, ce dernier reste également soumis à l'obligation d'information, dans un délai rapide et d'une manière claire et transparent, vers les clients et le fournisseur de substitution. Le fournisseur de substitution a une obligation d'information et de rapportage vers BRUGEL. Ce dernier détermine le canevas de rapportage ».

*Commentaire : Me parait trop précis pour l'ordonnance*

*-Dépend des modalités pratiques qui seront à définir*

*-En principe, le fournisseur de substitution ne dispose pas encore des données et envoyer des courriers dans un délai aussi court est actuellement impossible compte tenu du travail préparatoire à effectuer*

« [...] En cas de délégation de la tâche, le gestionnaire du réseau de distribution communique les données personnelles des clients bénéficiant de la fourniture de substitution d'une manière sécurisée, non discriminatoire et transparente au fournisseur chargée d'assurer la fourniture de substitution. Cette transmission des données personnelles doit avoir pour finalité l'organisation technique et opérationnelle de la fourniture de substitution ou la préservation pour les bénéficiaires du tarif social de leur droit. Le fournisseur défaillant doit communiquer au fournisseur de substitution les données personnelles des bénéficiaires du tarif social afin que ces derniers puissent continuer en bénéficiant sans aucune charge administrative supplémentaire ».

*Commentaire 1: D'une façon générale, peut-être utile d'indiquer que le fournisseur de substitution est tenu à un devoir de confidentialité des données et information qu'il reçoit dans le cadre de sa fonction (y compris dans le traitement des données)*

*Commentaire 2: Attention, sans les preuves (extrait SOCTAR ou attestation papier), pas question pour un fournisseur d'appliquer le tarif social : le risque est trop important. De plus, cela représente une charge administrative importante et en marge des processus d'échange de donnée actuels)*

## Avis TotalEnergies

« [...] I BRUGEL détermine, en concertation avec le gestionnaire de réseaux de distribution et les fournisseurs, les modalités de mise en œuvre et, le cas échéant, de délégation, de ce rôle de fournisseur de substitution. Ces modalités :

- 1°. visent une protection optimale des clients, notamment en ce qui concerne les clients résidentiels,
- 2°. préservent l'équilibre des intérêts des différents acteurs impliqués dans le marché régional de la fourniture d'énergie,
- 3°. définissent d'une manière claire et transparente les tâches et les délais d'exécution des tâches des acteurs impliqués dans la fourniture de substitution,
- 4°. peuvent être différenciées selon le type de clients finals concernés ainsi que selon la taille du fournisseur défaillant.

Le Gouvernement peut proposer des balises complémentaires pour les modalités de mise en œuvre et de délégation de ce rôle de fournisseur de substitution. »

*Commentaires : Nous partageons le point de vue émis. Brugel nous semble plus à même de traiter de ces questions techniques et possède une connaissance plus fine du marché. De plus les procédures d'adoption plus rapides permettent une meilleure réactivité aux évolutions et réalités du marché.*

*L'équilibre des intérêts doit également être assuré envers les fournisseurs commerciaux qui ne participent pas à la fourniture de substitution.*

le cadre légal ordonnanciel devrait préciser que le transfert de la clientèle est réglementaire. Dans le cas contraire, le transfert pourrait rencontrer plusieurs obstacles administratifs, liés par exemple à l'absence de signature du contrat par le client.

*Commentaires : La proposition semble en effet opportune. Il importe néanmoins d'assurer qu'il n'y a pas d'effet connexe négatif. Par exemple, quel impact cette qualification a-t-elle sur les obligations légales du fournisseur de substitution (obligations découlant de la loi et des ordonnances en matière de facturation, OSP, etc.) ?*

« [...] En cas de mise en œuvre de procédure de fourniture de substitution, les clients conservent leur droit de changement de fournisseur sans aucune indemnité, ni préavis. ».

*Commentaires : Un préavis technique de 21 jours pour la réalisation des procédures de marché est actuellement indispensable.*

« [...] Si la fourniture de substitution a été enclenchée suite à une rupture du contrat d'accès ou en cas de retrait de licence, et pour autant que l'entreprise continue à exister, cette dernière est tenue de rembourser à ses anciens clients dans un délai maximum de xxxx la totalité du trop perçu des acomptes payés ».

Commentaires : La notion de « court délai » est très vague et devrait être précisée, d'autant que le risque existe que l'entreprise cesse ses activités avant d'avoir effectué ce remboursement. La détermination d'un délai maximal nous semble dès lors préférable.

BRUGEL souhaite également attirer l'attention du gouvernement et du législateur sur le préjudice éventuel subi par les clients par la défaillance du fournisseur. Si le législateur souhaite un régime d'indemnité pourrait être prévu. Néanmoins, cette matière semble également relever de la compétence fédérale.

Commentaires : La Région n'est-elle pas également compétente en la matière ?

« [...] Pour les clients résidentiels et les clients non résidentiel avec un relève annuel de compteur, les conditions financières correspondent au produit défini dans le cadre de la procédure de délégation si ce rôle est délégué à un ou plusieurs fournisseurs commerciaux. Si ce rôle est assuré par le gestionnaire du réseau de distribution, la fourniture est opérée sur base du tarif maximum. Pour les autres clients non-résidentiels, les conditions financières sont soumises par le fournisseur de substitution à l'approbation de BRUGEL ».

Commentaires : La fourniture de substitution est soumise à des exigences spécifiques. Il nous semble dès lors difficile de lui appliquer un des produits actifs, ceux-ci n'étant pas dimensionnés pour faire face aux spécificités de ce rôle. Ceci nous semble source de difficulté. Par ailleurs en cas de délégation à plusieurs acteurs (cf. commentaire supra), des conditions très différentes seraient susceptibles de s'appliquer d'un acteur à l'autre sans que celles-ci ne soient nécessairement justifiées ou opportunes. C'est pourquoi nous suggérons que les conditions tarifaires en cas de délégation soient plutôt déterminées et validées par Brugel dans le cadre de la procédure de délégation et qu'un produit spécifique à la fourniture de substitution soit dès lors appliqué.

« Le fournisseur de substitution informe les clients le plus rapidement possible, et au plus tard endéans les cinq jours avant sa fourniture, de sa reprise temporaire, des conditions qui lui seront appliquées dans ce contexte ainsi que des possibilités dont dispose ce client en vue de choisir son fournisseur commercial. En cas de délégation de cette tâche par le gestionnaire du réseau de distribution, ce dernier reste également soumis à l'obligation d'information, dans un délai rapide et d'une manière claire et transparent, vers les clients et le fournisseur de substitution. Le fournisseur de substitution a une obligation d'information et de rapportage vers BRUGEL. Ce dernier détermine le canevas de rapportage ».

Commentaires : Le délai de 5 jours avant la fourniture pourra-t-il toujours être respecté ? Si un fournisseur commercial dépose le bilan, le fournisseur de substitution ne doit-il pas intervenir du jour au lendemain, sans avertissement préalable ?

« [...] En cas de délégation de la tâche, le gestionnaire du réseau de distribution communique les données personnelles des clients bénéficiant de la fourniture de substitution d'une manière sécurisée, non discriminatoire et transparente au fournisseur chargée d'assurer la fourniture de substitution. Brugel établit les lignes directrices relatives aux modalités de cette transmission. Cette transmission des données personnelles doit avoir pour finalité l'organisation technique et opérationnelle de la fourniture de substitution ou la préservation pour les bénéficiaires du tarif social de leur droit. Le fournisseur défaillant doit communiquer au fournisseur de substitution ou à son ou ses délégués les données personnelles des bénéficiaires du tarif social afin que ces derniers puissent continuer en bénéficiant sans aucune charge administrative supplémentaire ».

*Commentaires : Une certaine clarté et une uniformité nous semble nécessaire concernant les modalités de transmission des données. Ceci devrait dès lors être cadré dans des lignes directrices établies par Brugel.*

*Commentaires : Il est important que celui-ci (ou ceux-ci) reçoive(nt) également directement l'information.*

BRUGEL est convaincue que la mise en œuvre des nouvelles propositions législatives prendra quelques mois. Dès lors, BRUGEL propose de différer l'entrée en vigueur de l'ordonnance. Le régime actuel continuera à s'appliquer jusqu'à la date fixée dans l'ordonnance.

*Commentaires : Pourquoi ne pas prévoir une entrée en vigueur plus rapide des recommandations demandant moins de délai de mise en œuvre (a priori les recommandations numéro 3.2.1, 3.2.3, 3.2.5 et 3.2.6.) ?*

§5. En cas de mise en œuvre de procédure de fourniture de substitution, les clients conservent leur droit de changement de fournisseur sans aucune indemnité, ni préavis.

*Commentaires : Sauf préavis technique de 21 jours*

## Avis Sibelga

Voir pages suivantes



---

**RÉPONSE AU PROJET D'AVIS DE BRUGEL RELATIF AU RÉGIME DE FOURNITURE DE SUBSTITUTION**

Date / Datum: 8 avril 2022

De / Van:

À / Aan: BRUGEL

---

**INTRODUCTION**

Le 1<sup>er</sup> avril 2022, BRUGEL a communiqué à Sibelga un projet d'avis relatif au régime de fourniture de substitution en vue d'une concertation officielle.

Nous ne pouvons que nous réjouir de cette concertation sur un sujet aussi essentiel que sensible, singulièrement en cette période difficile pour les acteurs du marché de l'énergie et les clients finals.

Compte tenu du délai laissé à Sibelga, la présente réponse est formulée sous le bénéfice de l'urgence.

Dans le cadre de la présente note, nous formulerons d'abord d'importantes réserves d'ordre général (I). Ensuite, nous formulerons des remarques générales (II) ainsi que des observations plus particulières (III). Notre approche se veut ainsi constructive : il s'agit d'apporter un éclairage le plus objectif possible, tiré de notre expérience et de notre expertise, tout en montrant notre disposition à assumer un nouveau rôle d'intérêt général, si le législateur en prenait la décision.

**I. RÉSERVES GÉNÉRALES**

La procédure actuellement mise en place par les ordonnances du 19 juillet 2001 relative au marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et du 1<sup>er</sup> avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale semble avoir fait la preuve de son efficacité.

Ces derniers mois, la procédure en vigueur a été mobilisée à plusieurs reprises sans que ne soient rencontrées des difficultés particulières.

Certes, certains aspects de la procédure méritent d'être corrigés, notamment quant au cadre permettant la résiliation du contrat d'accès. Le projet d'avis ainsi que la révision actuelle du règlement technique et du contrat d'accès y annexé devraient, à cet égard, résoudre cette difficulté.

L'efficacité du système actuellement en vigueur ne s'est évidemment démontrée que pour des fournisseurs ayant un portefeuille de clients relativement réduit.

Si un fournisseur ayant un portefeuille de clients sensiblement plus important venait à défaillir, il est raisonnable de considérer qu'a priori, le fournisseur ayant la plus grande part de marché serait le plus à même de reprendre le portefeuille du fournisseur défaillant.

Ceci nous amène à notre deuxième importante réserve.

Tous les scénarios dont il est question dans le projet d'avis ne pourraient se dérouler sans d'inimaginables difficultés si le fournisseur défaillant est l'un des trois (voire quatre) gros fournisseurs actifs à Bruxelles et en Belgique.

Tant d'un point de vue juridique, économique qu'opérationnel, la défaillance de l'un de ces fournisseurs entraînerait Sibelga – et le marché en général – dans une situation particulièrement délicate. Tous les commentaires qui suivent doivent donc être lus sous cette réserve.

## II. REMARQUES GÉNÉRALES

Sur le fond, nous sommes dubitatifs sur l'opportunité et l'objectif poursuivi. Au terme de la procédure actuelle, les Communes (moyennant approbation du Gouvernement) ont désigné un fournisseur par défaut pour répondre à une situation de fournisseur défaillant. Une telle désignation ne constitue-t-elle pas une réponse adéquate et justifiée, en particulier au regard des règles d'unbundling définies par les directives européennes, à une situation a priori exceptionnelle ?

Nous voulons aussi souligner le caractère essentiel de la faculté de subdéléguer la mission à un fournisseur actif sur le marché. Si, techniquement, Sibelga pourrait directement remplir la mission de fournisseur de substitution, il nous semble que sa priorité doit être, indépendamment de sa mission de gestionnaire du réseau et des données de comptage (essentielle aussi dans une telle situation), de gérer la clientèle protégée.

Quoi qu'il en soit, compte tenu de l'organisation du marché libéralisé, Sibelga, en sa qualité de gestionnaire du réseau de distribution, est tenue de faire appel au marché – via des marchés publics – pour faire appel à un fournisseur, et ce, que Sibelga soit elle-même fournisseur de substitution ou délègue cette mission à un fournisseur tiers. En dehors de ses besoins propres, il est en effet interdit au gestionnaire du réseau de distribution de produire de l'énergie.

Il importe alors qu'un tel appel au marché soit opéré avant que la situation d'urgence liée à la défaillance d'un fournisseur ne se présente. En effet, d'une part, les règles relatives aux marchés publics imposent le respect de délais permettant de faire jouer pleinement la transparence et la concurrence. D'autre part, toute procédure de mise en concurrence dans l'urgence implique nécessairement une tension au niveau des prix.

Cette désignation via une mise en concurrence préalable à l'activation effective de la procédure présente en outre deux risques. Premièrement, compte tenu de l'état du marché, le risque existe clairement qu'aucun fournisseur ne remette une offre. Deuxièmement, tout fournisseur qui entendrait malgré tout déposer une offre fera supporter le risque de type « assurantiel » - et par conséquent le coût – à Sibelga dès lors que le marché en question est indéterminé quant au moment et quant aux quantités. Concrètement, par rapport à la situation actuelle, ces deux risques ont pour conséquence que, soit, aucun fournisseur commercial ne serait plus désigné pour assurer la fourniture de substitution et que Sibelga devrait jouer un rôle qui ne devrait naturellement pas lui échoir, soit, le fournisseur désigné ferait payer un surcoût qui n'est actuellement pas appliqué par le fournisseur par défaut.

En tout état de cause, donc, une réforme du système engendrera un coût à charge de la collectivité, voire à charge des clients du fournisseur de substitution, alors que ce coût est actuellement inexistant.

Cette question du coût (mise en place du système, alimentation des clients etc.) n'est pas abordée dans l'avis. Pourtant, que Sibelga soit elle-même le fournisseur de substitution ou que Sibelga désigne un tiers à cet effet, la question de la prise en charge du coût est centrale et devrait être réglée.

Compte tenu de la nature de cette mission, il semblerait naturel que cette mission à charge de Sibelga soit qualifiée de mission de service public et, par conséquent, que l'article 24bis de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative au marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et l'article 18bis de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale soient modifiés en conséquence.

### III. OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

1. La procédure qui résulterait d'une mise en œuvre de l'avis de BRUGEL ne permettrait plus au client de pouvoir a priori, comme il le peut avec la procédure actuellement en vigueur, exercer son éligibilité dans un premier temps (avec rappel dans les deux à 3 semaines aux clients qui n'ont pas réagi). Ceci a une conséquence de marché et une conséquence opérationnelle. D'un point de vue du marché, le fait d'inviter a priori les clients à exercer leur éligibilité dans un délai de 21 jours semble le plus respectueux de la logique du marché libéralisé. Ce n'est, en effet, qu'à défaut de choix d'un fournisseur commercial que le client final serait fourni par un fournisseur de substitution. D'un point de vue opérationnel, ce choix dans un délai de 21 jours permet à Sibelga d'opérer un seul scénario de « SWITCH » (avec effet rétroactif), soit vers le fournisseur désigné par le client soit vers le fournisseur par défaut. Avec la procédure envisagée dans le projet d'avis, Sibelga devrait d'office « switcher » le client final vers le fournisseur de substitution même si, dans un bref délai, le client exerce son éligibilité et change de fournisseur (générant un second « SWITCH »). Il serait permis de réduire fortement ces opérations manuelles en laissant au client final le choix de son fournisseur dans un certain délai.
2. Il y aurait lieu de trouver, à côté des termes « faillites » et « procédure de réorganisation judiciaire », un terme plus générique comme « en cas de dissolution ou de mise en liquidation » (cf. Belpower était en liquidation, pas en faillite ou en PRJ). Et le cas échéant préciser (dans les travaux parlementaires ?) qu'au contraire, l'ordonnance ne viserait pas les cas où un fournisseur reprend l'ensemble des droits et obligations d'un autre (cession de branche d'activités, etc.).
3. Si, pour quelque raison que ce soit, un fournisseur de substitution n'était pas désigné par Sibelga et que Sibelga devait donc jouer directement ce rôle, l'ordonnance gagnerait à préciser que, compte tenu des contraintes en droit des marchés publics, Sibelga pourrait faire usage, compte tenu de l'urgence, d'un marché d'achat d'énergie existant et que les révisions de quantité en résultant ne peuvent pas générer une demande de révision des prix, une pénalité ou une indemnité à charge du gestionnaire du réseau de distribution.
4. Lorsqu'il est question de « *Si ce rôle est assuré par le gestionnaire du réseau de distribution, la fourniture est opérée sur base du tarif maximum* », il conviendrait de préciser ce qui est visé par « tarif maximum ». Sous réserve d'une confirmation dans votre avis, nous supposons qu'il s'agit du tarif défini sur la base de l'Arrêté ministériel du 1<sup>er</sup> juin 2004 fixant les prix maximaux pour la fourniture d'électricité par les gestionnaires des réseaux de distribution aux clients finals dont le contrat de fourniture a été résilié par leur fournisseur et qui ne peuvent pas être considérés comme des clients protégés résidentiels.
5. Nous comprenons qu'une distinction est faite entre les clients résidentiels et clients non professionnels YMR, d'une part, et les autres clients professionnels, d'autre part. Une conséquence en découle, au §4, pour les conditions financières. Pour éviter toute complexité supplémentaire et dès lors que l'objectif ne doit pas être que Sibelga assure plus longtemps que nécessaire le rôle de fournisseur de substitution, nous trouverions plus opportun, au §4, de prévoir que
  - Si Sibelga assure directement le rôle de fournisseur de substitution, la fourniture est opérée sur la base du prix maximum, quel que soit le type de client (AMR, YMR, professionnel, résidentiel) ;
  - Si Sibelga délègue le rôle de fournisseur de substitution à un fournisseur commercial, ce dernier fournit sur la base d'un prix qu'il offre sur le marché, selon le cas échéant, les distinctions à opérer entre clients professionnels et clients résidentiels.
6. La question se pose de savoir s'il ne serait pas utile de préciser que si le fournisseur est défaillant, les clients restent tenus de payer leurs factures à ce fournisseur (acomptes et factures de régularisation/clôture).
7. Quant à l'entrée en vigueur différée, Sibelga ne disposerait d'aucune base légale pour lancer un marché visant à désigner un fournisseur de substitution tant que l'ordonnance ne sera pas modifiée, publiée et entrée en vigueur. D'ailleurs, l'entrée en vigueur d'une telle ordonnance ne pourrait signifier que Sibelga

aura disposé du temps nécessaire pour se préparer à remplir cette mission, soit directement, soit via une délégation.

Pour lever toute difficulté, il serait plus adéquat de prévoir une entrée en vigueur partielle de l'ordonnance, permettant à Sibelga de se préparer (processus et systèmes) et de disposer d'une base légale pour lancer la procédure vis-à-vis des fournisseurs sans lui imposer immédiatement le rôle de fournisseur de substitution. Une formulation telle que « *L'article X entre en vigueur le premier jour du douzième mois qui suit la publication de la présente ordonnance. Avant la date d'entrée en vigueur visée à l'alinéa 1er, le gestionnaire du réseau de distribution peut prendre toutes les actions nécessaires à l'exécution de ses obligations pour cette date.* » pourrait ainsi être retenue.