

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

ETUDE JURIDIQUE

(BRUGEL-ETUDE-20170210-17)

Relative aux rôles et responsabilités des acteurs intervenant dans la conversion du gaz L vers le gaz H établie en application de l'article 30bis de l'ordonnance électricité.

10 février 2017

Table des matières

1	Base légale.....	3
2	Contexte.....	3
3	Résumé exécutif de l'étude.....	3
4	Position de BRUGEL	4
5	Annexe.....	5
5.1	Etude de Janson Bagniet « Etude juridique relative aux rôles et responsabilités des acteurs intervenant dans la conversion du gaz L vers le gaz H».....	5

1 Base légale

En vertu de l'article 30bis §2 2°, de l'ordonnance de 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale BRUGEL doit :

« 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 document répond à une initiative de BRUGEL.

2 Contexte

Les Pays-Bas ont décidé au cours des dernières années de réduire l'extraction du gaz naturel à bas pouvoir calorifique des champs gaziers de Groningen. Cette décision a pour conséquence d'impacter l'approvisionnement des réseaux et des consommateurs dépendant de ce gaz, dont les belges, jusqu'à l'arrêt total de cet approvisionnement à l'horizon de 2030. La Région de Bruxelles-Capitale est particulièrement impactée par ces changements puisqu'elle est uniquement approvisionnée en gaz naturel à faible pouvoir calorifique.

BRUGEL, le régulateur bruxellois, désirant avoir une vision claire sur la responsabilité juridique des différents acteurs concernés par la conversion des gaz a fait appel au cabinet d'avocats Janson et Baugniet. Le présent document présente un résumé de cette analyse. Le rapport de l'étude compétente est annexé à ce document.

3 Résumé exécutif de l'étude

Les autorités néerlandaises ont informé leurs homologues de leur intention de mettre graduellement fin aux exportations de gaz pauvre à partir de 2020. Les exportations vers la Belgique et la France seront diminuées à raison de 15 % par an à partir de 2024 et se termineront en 2030.

Toutefois, il convient de souligner qu'au vu de la fréquence des tremblements de terre enregistrés dans la zone où se trouvent les gisements, la production de ce gaz naturel pourrait être réduite, ce qui pourrait impliquer une diminution prématurée des exportations de gaz par rapport à ce scénario initial communiqué par les autorités néerlandaises.

Contrairement au scénario prévu initialement, le début de la conversion du réseau du gestionnaire de réseau de distribution (ci-après, aussi « GRD ») bruxellois, SIBELGA, débutera en 2020.

Les installations intérieures des utilisateurs du réseau devront également être contrôlées et, le cas échéant, remplacées afin que celles-ci soient compatibles avec le gaz H. A cette fin, une campagne de sensibilisation et d'information des consommateurs devra être réalisée par l'ensemble des acteurs concernés en concertation avec les autorités publiques.

Les autorités fédérale, régionales et locales devront, chacune en ce qui les concerne, mettre en œuvre leurs compétences aux fins de la réalisation du plan de conversion en Région de Bruxelles-Capitale. Les compétences respectives de chacune sont examinées dans le cadre de de l'étude juridique en annexe.

Au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale, à la lecture des dispositions légales en vigueur, il peut être constaté chaque acteur a un rôle distinct, direct et indirect, dans la conversion :

- **Les autorités publiques et le régulateur** ont l'obligation de **communiquer** ; il en est de même des fournisseurs ;
- **Brugel** a en outre l'obligation de **rédiger des avis pour éclairer le gouvernement** dans cette matière ;
- **l'URD** a l'obligation de **disposer d'appareils à gaz conformes**, dans un endroit approprié, au sein d'un logement salubre, entretenu et contrôlé conformément aux exigences légales, notamment, en matière de salubrité et de PEB ;
- **le Gouvernement** (à travers des organes appropriés) a l'obligation de **contrôler la sécurité et la salubrité des installations de gaz** de l'URD et faire le suivi de contrôles périodiques ; et,
- les prérogatives du **GRD** se limitent principalement à des actions préventives, qui ne sont mises en œuvre que pour **sauvegarder la sécurité, la fiabilité ou l'efficacité du réseau**.

Compte tenu de la multiplicité des responsabilités et des rôles et du cadre légal peu précis, il y a dès lors urgence pour clarifier les rôles et désigner un coordinateur de projet. Le cadre légal devrait être adapté afin de renforcer la sécurité juridique de l'opération de conversion. L'étude propose ainsi de modifier, notamment, l'ordonnance gaz, le Règlement technique pour la distribution de gaz en Région de Bruxelles-Capitale, le code du logement et les dispositions relatives à la performance des bâtiments.

Indépendamment des dispositions légales et réglementaires applicables, les autorités publiques et l'ensemble des acteurs du marché du gaz, devront faire preuve de prudence afin d'éviter de voir leur responsabilité engagée pour négligence fautive (défaut de précaution).

4 Position de BRUGEL

De cette étude, il ressort quelques constats non négligeables:

- la conversion des réseaux ainsi que toutes les actions à entreprendre sur la partie privative (en aval du compteur) nécessitent la révision et le complément des cadres légaux et réglementaires existants. En effet, le cadre légal actuel assigne déjà des tâches aux différents acteurs– notamment en ce qui concerne la communication, la sécurité du réseau et des personnes, la salubrité des logements, la performance énergétique des

bâtiments- mais il reste encore imprécis sur les limites ou la juxtaposition des responsabilités dans le cadre de la conversion des gaz.

- L'examen de responsabilités des différents acteurs et la multiplication de ces responsabilités met en évidence la nécessité de confier la responsabilité de la coordination de la conversion à un seul acteur, qui 'à nos yeux ne peut être que le gestionnaire des réseaux.

En conclusion, Brugel invite tous les acteurs concernés à prendre connaissance de cette étude. Brugel appelle surtout les autorités compétentes à mettre en place les conditions favorisant une conversion réussie et maîtrisée en tenant compte des constats susmentionnés.

* *

*

5 Annexe

5.1 Etude de Janson Baugniet « Etude juridique relative aux rôles et responsabilités des acteurs intervenant dans la conversion du gaz L vers le gaz H»

**Brugel – Etude juridique relative aux rôles et responsabilités des acteurs
intervenant dans la conversion du gaz L vers le gaz H**

Table des matières

Executive summary	3
Introduction	4
I. Information et communication	8
1. Qui possède une obligation d'information et de communication?.....	9
A. Les autorités publiques	9
B. Les gestionnaires de réseau.....	10
C. Les fournisseurs de gaz	12
2. Benchmark : l'information et la communication dans nos pays voisins	13
A. Allemagne	13
B. France.....	15
C. Pays-Bas	15
3. Recommandations	16
II. Répartition des compétences entre les autorités fédérales, régionales et locales	17
1. Compétences de l'État fédéral.....	17
A. Transport de gaz.....	18
B. Sécurité de l'approvisionnement	18
C. Protection des consommateurs	19
D. Sécurité des produits et des services	20
E. Protection du travail.....	22
F. Les pouvoirs de police du Ministre de l'Intérieur	23
G. Pouvoir général de police du Roi	25
H. Conclusion intermédiaire.....	26
2. Compétences des Régions	26
A. Distribution de gaz	26
B. Tarifs des réseaux de distribution.....	27
C. Protection de l'environnement	27
3. Compétences des autorités locales (communes, bourgmestre, gouverneur provincial).....	28

III. Analyse du rôle et des responsabilités des intervenants dans la conversion gaz L-H au niveau régional..... 29

1. Analyse des rôles et responsabilités des intervenants au regard de l'ordonnance gaz et du règlement technique.....	29
A. Rôle et responsabilités du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale	30
B. Rôle et responsabilités du gestionnaire de réseau	32
C. Rôles et responsabilités de Brugel	37
D. Rôles et responsabilités des fournisseurs	38
E. Rôles et responsabilités des utilisateurs de réseau de distribution	38
F. Conclusion intermédiaire.....	39
2. Propriété des installations de l'URD et du raccordement.....	40
3. Prescriptions techniques applicables à tout raccordement et aux installations de l'URD	41
4. La notion de « conformité » des installations de l'URD.....	45
5. Le contrôle de conformité des installations de l'URD.....	48
6. Le principe de précaution	51
A. Le principe de précaution en droit administratif.....	51
B. Le principe de précaution en droit civil.....	52
C. Le principe de précaution en droit pénal	53
D. Conclusion intermédiaire	53

IV. Propositions de modification du cadre législatif et réglementaire bruxellois afin de renforcer la sécurité juridique de l'opération de conversion vers le gaz H 53

1. L'ordonnance gaz.....	54
2. Le Règlement technique.....	55

V. Analyse du plan d'investissement de SIBELGA 2017-2021 57

VI. Conclusion 57

VII. Recommandations pour Brugel..... 59

Executive summary

Les autorités néerlandaises ont informé leurs homologues de leur intention de mettre graduellement fin aux exportations de gaz pauvre à partir de 2020. Les exportations vers la Belgique et la France seront diminuées à raison de 15 % par an à partir de 2024 et se termineront en 2030.

Toutefois, il convient de souligner qu'au vu de la fréquence des tremblements de terre enregistrés dans la zone où se trouvent les gisements, la production de ce gaz naturel pourrait être réduite, ce qui pourrait impliquer une diminution prématurée des exportations de gaz par rapport à ce scénario initial communiqué par les autorités néerlandaises.

Contrairement au scénario prévu initialement, le début de la conversion du réseau du gestionnaire de réseau de distribution (ci-après, aussi « GRD ») bruxellois, SIBELGA, débutera en 2020.

Les installations intérieures des utilisateurs du réseau devront également être contrôlées et, le cas échéant, remplacées afin que celles-ci soient compatibles avec le gaz H. A cette fin, une campagne de sensibilisation et d'information des consommateurs devra être réalisée par l'ensemble des acteurs concernés en concertation avec les autorités publiques.

Les autorités fédérale, régionales et locales devront, chacune en ce qui les concerne, mettre en œuvre leurs compétences aux fins de la réalisation du plan de conversion en Région de Bruxelles-Capitale. Les compétences respectives de chacune seront examinées dans le cadre de la présente étude.

Au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale, il semblerait que le GRD soit l'acteur le plus approprié, au regard de ses compétences techniques, à vérifier la mise en conformité des installations intérieures des utilisateurs du réseau au gaz H avant la conversion. A cette fin, il sera tenu de récolter des attestations de conformité.

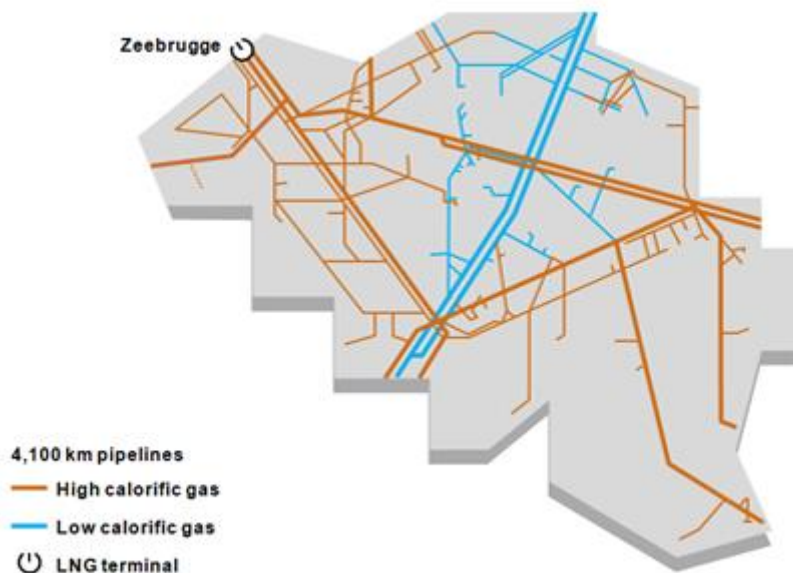
Le cadre législatif et réglementaire actuel ne constitue pas une base solide pour la mise en œuvre du plan de conversion. Il devra être adapté afin de renforcer la sécurité juridique de l'opération de conversion. Il est ainsi proposé de modifier, notamment, l'ordonnance gaz et le Règlement technique pour la distribution de gaz en Région de Bruxelles-Capitale.

Indépendamment des dispositions légales et réglementaires applicables, les autorités publiques et l'ensemble des acteurs du marché du gaz, devront faire preuve de prudence afin d'éviter de voir leur responsabilité engagée pour négligence fautive (défaut de précaution).

Introduction

CONTEXTE DE LA CONVERSION

Le gaz naturel a été introduit en Belgique à partir des années 60. La principale source d'approvisionnement en gaz L se situait à Slochteren (Groningen, Pays-Bas) où, en 1959, un gisement de gaz assez considérable a été découvert. Ce gaz a été qualifié de gaz L pour « Low » en raison de son bas pouvoir calorifique (valeur combustible relativement basse de 9,769kWh/Nm³ et son contenu assez élevé en gaz inertes, surtout d'azote (N₂)), par comparaison avec le gaz H ou « High », à plus haut pouvoir calorifique (pouvoir calorifique de 11,630kWh/Nm³). Celui-ci est importé, entre autres, de Norvège, du Qatar et de la Russie. Depuis lors, la Belgique compte deux zones de gaz, une pour le gaz L (30% du marché), et une pour le gaz H, ces deux gaz n'étant pas interchangeables (sauf conversion du gaz H en gaz L par apport d'azote). La zone de gaz L s'étend sur le Limbourg, la Campine, au sud sur le Brabant flamand et au nord de la province du Brabant wallon et des parties de Liège vers le Hainaut. Elle englobe les villes d'Anvers et de Bruxelles. En dehors de notre pays, du gaz L est également consommé aux Pays-Bas, dans le nord de la France et à l'ouest de l'Allemagne.



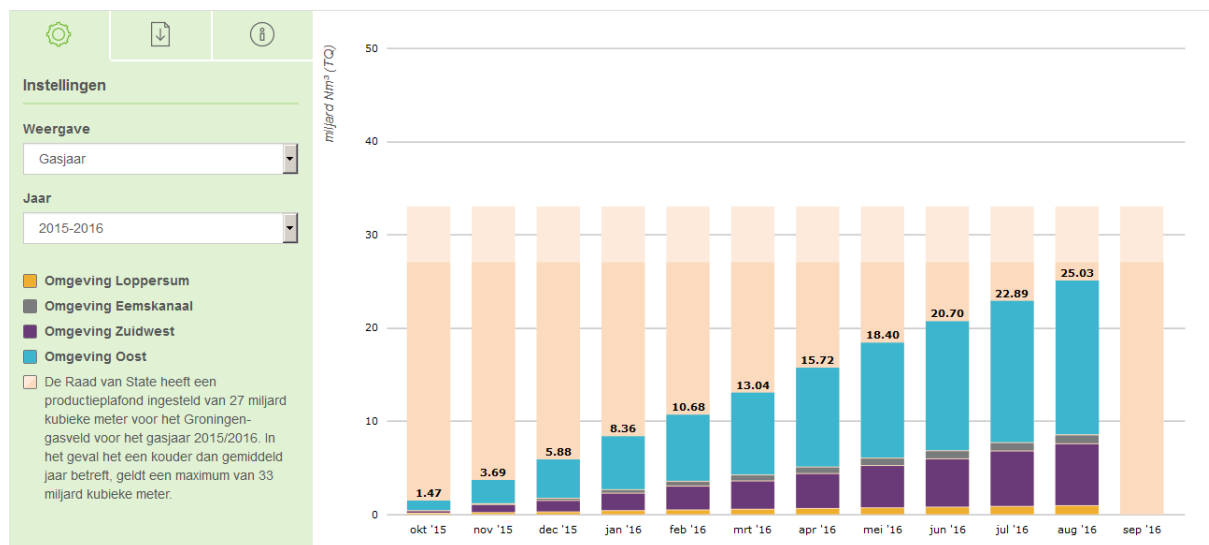
Source : <http://www.fluxys.com/belgium/nl-BE/About%20natural%20gas/TypesOfNaturalGas/GasLorH>

En décembre 2012, suite à la déplétion du champ de Slochteren, les autorités néerlandaises, Gazunie et Gasterra, ont annoncé officiellement leur intention de diminuer les exportations de gaz L à partir de 2020 en ne prolongeant pas les contrats à long terme. En conséquence, à partir de 2020, l'exportation vers la Belgique sera graduellement réduite à partir de 2024. Ce sera également le cas pour

l'Allemagne et la France¹. La conversion du marché est la solution retenue pour la diminution de l'extraction à Slochteren (Groningen) et les Pays-Bas n'envisagent pas de continuer à investir dans le stockage du gaz L et la conversion de qualité (gaz L « synthétique » par l'ajout de l'azote au gaz H). L'exportation du gaz L diminuera progressivement et sera arrêté en 2030.²

Depuis 2014, suite aux tremblements de terre plus fréquents et d'ampleur croissante, l'extraction de gaz provenant du champ de gaz à Slochteren a encore été limitée. D'abord, la production a été limitée à 42,5 milliards m³ en 2014 et 2015, suivi par 40 milliard m³ en 2016. Début 2015, le gouvernement néerlandais a néanmoins décidé que, pendant l'année 2015, un maximum de 39,4 milliards m³ pouvait être extrait du champ de gaz et ce volume fut encore réduit en juin à 30 milliards m³.³

Le 18 novembre 2015, le Conseil d'État a rendu un arrêt suivant lequel l'exploitant 'Nederlandse Aardolie Maatschappij' (NAM) ne pouvait pas produire plus que 27 milliards m³ de gaz pendant la période 1^{er} octobre 2015 jusqu'à 1^{er} octobre 2016. Cette limite peut être dépassée de 6 milliards m³ en cas d'hiver rude.⁴ Le 18 décembre 2015, le gouvernement néerlandais a suivi l'arrêt du Conseil d'État.⁵



Source : <http://www.namplatform.nl/feiten-en-cijfers/feiten-en-cijfers-gaswinning.html#iframe-L2VtYmVkL2NvbXBvbmVudC8/aWO9Z2Fzd2lubmluZw==>

¹ Febeliec, Position Paper « Gaz naturel à faible pouvoir calorifique en Belgique », 22/09/2015, www.febeliec.be ; Questions et réponses écrites, Chambre, session ord. 2014-2015, QRVA 54-027 ; 2 juin 2015 ; Note de politique générale, Doc. parl., Chambre, session ord. 2014-2015, Doc. 54-1428/012, 6 novembre 2015.

² Plate-forme gaz du 12/12/2012.

³ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/06/23/gaswinning-groningen-in-2015-verder-verminderd-tot-30-miljard-kubieke-meter>.

⁴ Raad van State, 18 novembre 2015, 201501544/1/A4, https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=85814&summary_only=&q=gas

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/02/18/reactie-minister-kamp-van-economische-zaken-ez-op-het-ovv-rapport-aardbevingsrisico-s-in-groningen>

Le 23 septembre 2016, le gouvernement néerlandais a pris la décision de réduire l'extraction de gaz à 24 milliards m³ et ceci à partir du 1er octobre 2016 jusqu'en 2020. L'extraction de 24 milliards m³ constitue une réduction de 50 % par rapport aux volumes de 2012. Il est possible de s'écarter de ce maximum, même en cas d'hiver particulièrement rude. Chaque année, une évaluation doit être faite quant à la possibilité de réduire l'extraction encore plus. En 2021, un nouvel arrêté d'extraction sera pris. Ceci signifie que l'exploitant NAM doit proposer un nouveau plan d'extraction pour le 1^{er} octobre 2020⁶.



Source : <http://www.nam.nl/nl/about-nam/facts-and-figures.html>

Dans une lettre à l'attention de la Chambre néerlandaise, le Ministre des Affaires économiques Henk Kamp a déclaré qu'à partir de l'année 2029, l'extraction de gaz sera réduite à un volume de seulement 7 milliards m³. Selon lui, la demande en gaz L diminuera notamment en raison d'une dépendance moins importante des pays avoisinants au gaz L, notamment suite à la conversion de leurs réseaux approvisionnés en gaz L.⁷

Face à cette décision des Pays-Bas, la Belgique est amenée à convertir son réseau approvisionné en gaz L dans les plus courts délais. La nécessité de convertir les réseaux approvisionnés en gaz L est d'autant plus justifiée par les constats que (1) la conversion de qualité (fabrication de gaz L « synthétique » en ajoutant de l'azote au gaz H) n'est économiquement pas durable en raison du prix élevé de l'azote, du coût de l'infrastructure à construire et des problèmes liés aux niveaux de redondance et de back-up⁸ et (2) la disponibilité et la diversification des sources d'approvisionnement en gaz H (LNG, Norvège, Afrique, Russie, Moyen-Orient, etc.).

⁶<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/09/23/instemmingsbesluit-groningen-vergroten-veiligheid-en-verminderen-schade>.

⁷ Lettre du Ministre des affaires économiques à la Chambre su 12 septembre 2016 ; <https://1848.nl/static/pdf/c2/68/c268b7e12438d950d769a6e03c8982ff0fb7b0e7.pdf>

⁸ Selon les première estimations de Fluxys présenté à CONCERE le 30 juin 2015, les coûts associés à la conversion de qualité représentent un investissement minimal de 400 M€ et un coût Opex annuel minimal de 30 M€ (Azote : 25 M€ & autre Opex : 5 M€), à part de certaines paramètres non chiffrés.

Selon les estimations de Synergrid, environ 1,6 millions de raccordements dans les trois régions du Pays devront être convertis pour leur permettre de brûler du gaz H :

EANDIS	SIBELGA	INFRAx	ORES	RESA
860.000	500.000	135.000	120.000	2.000

Source : Présentation Synergrid « L/H conversion - Context & Indicative planning » du 1^{er} juillet 2016.

La Région de Bruxelles-Capitale est divisée en 4 zones (Nord, Sud, Est, Ouest). La conversion des installations des URD doit y permettre l'utilisation du gaz riche dans des conditions de sécurité optimales aux échéances suivantes, au plus tôt :

- Au 1^{er} janvier 2020 pour la zone Bruxelles-Ouest (51.058 clients)
- Au 1^{er} janvier 2021 pour la zone Bruxelles-Nord (148.053 clients)
- Au 1^{er} janvier 2022 pour la zone Bruxelles-Sud (197.249 clients)
- Au 1^{er} janvier 2023 pour la zone Bruxelles-Est (103.756 clients)

Il s'agit de veiller à ce que les appareils à gaz des clients finals actuellement alimentés en gaz L et qui seront alimentés en gaz H suite à la conversion, soient vérifiés et, le cas échéant, adaptés avant que la conversion au gaz H n'ait lieu dans le réseau de distribution auquel ils sont raccordés, et ce pour:

- éviter l'altération de la performance énergétique, en optimisant le rendement de l'appareil à gaz ;
- éviter que l'appareil à gaz n'augmente les émissions de gaz carbonique, nocives à l'environnement ; et

éviter que l'appareil à gaz ne provoque des intoxications au monoxyde de carbone..

Au niveau national, un groupe de travail (CONCERE) coordonne la conversion. Ce groupe se compose des administrations régionales et fédérale de l'énergie. Les différents régulateurs sont également invités aux réunions de ce groupe de travail.

Au niveau régional bruxellois, une task force se réunit à l'initiative du Cabinet de la Ministre de l'Energie afin de faciliter l'échange et la réflexion sur la problématique de la conversion en Région de Bruxelles-Capitale. Outre la Ministre de l'Energie, cette task force est composée de Sibelga, de Brugel et de Bruxelles Environnement. Au cours de ces deux dernières années, la task force ne s'est réunie qu'une seule fois.

La présente étude juridique vise à déterminer, sur la base de la législation fédérale et régionale, de la jurisprudence et de la doctrine, les compétences, en Région de Bruxelles-Capitale, des autorités publiques, de l'autorité de régulation, du

gestionnaire de réseau, des fournisseurs et des utilisateurs du réseau, notamment dans le cadre de la procédure de vérification, de réglage et le cas échéant de remplacement des installations intérieures des clients finals approvisionnés en gaz. La situation dans les pays avoisinants (France, Allemagne et Pays-Bas) sera également examinée et comparée.

I. Information et communication

Avant d'entamer toute intervention physique en vue de procéder à la conversion des réseaux de distribution, il convient d'informer les acteurs concernés et les utilisateurs du réseau de la façon la plus large possible.

1. Qui possède une obligation d'information et de communication?

Plusieurs niveaux d'acteurs publics et privés sont potentiellement concernés par cette obligation d'information ou de communication.

A. Les autorités publiques

Indépendamment de la répartition des compétences, les autorités publiques sont de manière générale soumises au principe de précaution. Celui-ci peut être défini comme :

« l'expression d'une philosophie de l'action anticipée qui permet à l'autorité publique d'adopter une mesure de nature préventive sans que l'ensemble des preuves scientifiques justifiant cette mesure ne soit réuni »⁹.

Le principe de précaution implique qu'une autorité ne peut, lorsqu'elle est confrontée à une incertitude scientifique pouvant potentiellement créer un risque, se retrancher derrière ce risque pour justifier son inaction¹⁰.

L'État fédéral, notamment au regard de ses compétences en matière de sécurité d'approvisionnement et de protection des consommateurs, et les Régions, notamment au regard de leurs compétences en matière de distribution de gaz et de protection de l'environnement, pourraient mettre en place une campagne de sensibilisation pour informer les clients finals des potentiels risques de la conversion du réseau de distribution afin que celui-ci soit conforme aux propriétés du gaz à haut pouvoir calorifique (gaz H).

Il va de soi que, au vu de leurs compétences en matière de police administrative générale, les autorités locales pourraient également être amenées à procéder de la sorte au niveau local.

En ce qui concerne Brugel, certaines obligations d'information lui ont été attribuées.

L'article 30*bis* de l'ordonnance de 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale (ci-après, l'« *ordonnance électricité* ») liste les missions qui lui sont confiées.

⁹ N. DE SADELEER, « Le principe de précaution, un nouveau principe général de droit » in *J.T.*, mai 2003, p. 129.

¹⁰ E. DELAUNOY, « Het voorzorgsbeginsel in het milieurecht », *Cah. Jur.* 2011, p. 47; B. DUBUISSON, « Regards croisés sur le principe de précaution », *Amén.* 2000, n° spécial, p. 17 ; E. LARMUSEAU, « Het voorzorgsbeginsel geïntroduceerd in de Belgische rechtspraak : zoveel hoofden, zoveel zinnen », *TMR* 2000, p. 26; M. HARITZ, « Liability wit hand libaility from the precautionary principle in climate change cases' in M. FAURE et M. PEETERS, (eds.), *Climate Change Liability*, Cheltenham, Edward Elgar, 2011, p. 20.

Cette article confie à Brugel 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 part¹¹.

A cet égard, Brugel est notamment chargée de donner des avis et de réaliser des études relatives aux marchés du gaz et de l'électricité, qui doivent être rendus accessibles au public¹².

En outre, l'article 30bis, § 2, °13, de l'ordonnance électricité, prévoit une obligation explicite d'information des clients finals:

« 13° mettre à disposition des clients des outils d'information sur la situation du marché de l'électricité ainsi que sur les dispositions de la présente ordonnance, notamment sur la base des informations demandées périodiquement aux fournisseurs et gestionnaires de réseau »¹³ (Nous soulignons).

Il ressort de ce qui précède que Brugel a donc une mission globale d'information vis-à-vis des utilisateurs du réseau et des autorités publiques.

B. Les gestionnaires de réseau

1) Sur base de la législation relative à l'organisation du marché de gaz

En vertu de l'article 5, §1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 1^{er} avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale (ci-après, « l'ordonnance gaz »), le gestionnaire du réseau a une responsabilité générale d'assurer la sécurité de l'approvisionnement :

« Le gestionnaire du réseau est responsable de l'exploitation, de l'entretien et du développement du réseau de distribution, y compris ses interconnexions avec d'autres réseaux, en vue d'assurer, dans des conditions économiques acceptables, la régularité, la fiabilité et la sécurité de l'approvisionnement, dans le respect de l'environnement, de l'efficacité énergétique, et d'une gestion rationnelle de la voirie publique. » (Nous soulignons).

¹¹ Art. 30bis, § 2, de l'ordonnance électricité, M.B., 19 juillet 2001, p.39135.

¹² Sauf en ce qui concerne les éléments pour lesquels la confidentialité est requise, voy. art. 30bis, § 2, ° 1 et °12 de l'ordonnance Électricité.

¹³ Dans les travaux parlementaires, l'on observe qu'aucune distinction entre le marché du gaz et le marché de l'électricité n'est faite : « [...] la Commission est chargée d'une mission d'information aux consommateurs sur le fonctionnement du marché et ses conditions de fonctionnement. Ainsi, la Commission mettra à disposition des consommateurs des outils d'information adaptés aux différentes catégories de consommateurs bruxellois et sur des supports adaptés à ces différentes catégories. Cela leur permettra de comparer les tarifs et conditions de fournitures et sur les dispositions des textes légaux en vigueur en Région de Bruxelles-Capitale. Cette fonction d'information ne se substitue pas aux obligations des fournisseurs, gestionnaires de réseau de transport régional et de distribution en matière d'information. ».

À cette fin, l'article 5, §1^{er}, alinéa 2, 10°, de l'ordonnance gaz dispose que le gestionnaire du réseau de distribution est responsable pour :

« 10° la communication aux utilisateurs du réseau des informations dont ils ont besoin pour un accès efficace audit réseau, y compris pour l'utilisation de celui-ci. » (Nous soulignons).

L'article 18 de l'ordonnance gaz confie également au gestionnaire du réseau et aux fournisseurs, chacun pour ce qui les concerne, la mission d'offrir aux ménages qui en font la demande un service gratuit de prévention des risques en matière d'utilisation du gaz naturel. En l'absence d'arrêté du Gouvernement précisant le contenu et les conditions d'exercice de cette mission, celle-ci est actuellement exécutée par le gestionnaire du réseau¹⁴.

2) Sur base de la législation relative à la sécurité des produits

La législation relative à la sécurité des produits figurant dans le Livre IX du CDE s'appliquent aux risques qui ne sont pas réglementés par une réglementation spécifique¹⁵. Puisque le transport et la distribution du gaz et de l'électricité sont régis par des législations spécifiques, il convient d'examiner dans un premier temps ces normes. Néanmoins, les gestionnaires de réseau restent soumis à l'obligation générale d'information consacrée par le Code de droit économique.

Compte tenu de la définition large de la notion de « *produit* », et par analogie avec la loi du 25 février 1991 relative à la responsabilité du fait des produits défectueux, on peut considérer que l'électricité et le gaz sont également visés par cette définition.

Les gestionnaires de réseau peuvent être considérés comme des « *producteurs* » au sens du Code de droit économique¹⁶, dont la définition est identique à celle de la loi du 25 février 1991 précitée.

¹⁴ Brugel, Avis 20120608-141 sur le rapport du gestionnaire de réseau sur l'exécution des missions de service public en matière d'électricité et de gaz pour l'année 2011, 8 juin 2012, <http://www.brugel.be/Files/media/SIGI/528f1ad884b91.pdf>, p. 22.

¹⁵ Art. IX.1, al.2, CDE.

¹⁶ Art. I.10, 8°, CDE : « *producteur* » :

« a) le fabricant du produit ou le prestataire du service lorsqu'il est établi dans un Etat membre, et toute autre personne qui se présente comme fabricant en apposant sur le produit son nom, sa marque ou un autre signe distinctif, ou celui qui procède au reconditionnement du produit, et toute autre personne qui se présente comme prestataire du service;

b) le représentant du fabricant ou du prestataire de service, lorsque ceux-ci ne sont pas établis dans un Etat membre, ou, en l'absence de représentant établi dans un Etat membre, l'importateur du produit ou le distributeur du service;

c) les autres professionnels de la chaîne de commercialisation ou de la prestation de services, dans la mesure où leurs activités peuvent affecter les caractéristiques de sécurité d'un produit mis sur le marché.

d) l'employeur qui fabrique des produits en vue d'une utilisation sur le lieu de travail de sa propre entreprise » (Nous soulignons).

La jurisprudence considère que les gestionnaires de réseau d'électricité doivent être considérés comme des « *producteurs* » dans la mesure où ils peuvent influencer les caractéristiques propres à l'électricité en vue de son usage (par exemple : modifier la fréquence de celui-ci)¹⁷. Par analogie, les gestionnaires de réseau de gaz peuvent, pour les mêmes motifs, être considérés comme des « *producteurs* » au sens de l'article I.10, 8°, du Code de droit économique.

A côté des obligations en matière de sécurité des produits, le CDE leur impose certaines obligations en matière d'information :

« Art. IX.8. § 1er. Dans les limites de leurs activités respectives, les producteurs fournissent à l'utilisateur les informations lui permettant d'évaluer les risques inhérents à un produit pendant sa durée d'utilisation normale ou raisonnablement prévisible, lorsque ceux-ci ne sont pas immédiatement perceptibles sans un avertissement adéquat, et de s'en prémunir. La présence d'un tel avertissement ne dispense toutefois pas du respect des autres obligations prévues par le présent livre. » (Nous soulignons).

C. Les fournisseurs de gaz

1) Sur base de la législation relative à l'organisation du marché de gaz

L'article 20*undecies* de l'ordonnance gaz énonce les modalités relatives à l'information des clients finals par les fournisseurs, sous réserve d'une norme fédérale plus favorable (Code de droit économique et accord cadre du 16 septembre 2004 notamment).

Les fournisseurs doivent en particulier communiquer, d'initiative ou à la demande de leurs clients :

*« des informations transparentes relatives aux prix et aux tarifs pratiqués, dont les tarifs sociaux, ainsi qu'aux conditions générales applicables, en ce qui concerne l'accès aux services de gaz et à l'utilisation de ces services. »*¹⁸.

L'article 18 de l'ordonnance gaz confie également au gestionnaire du réseau et aux fournisseurs, chacun pour ce qui les concerne, la mission d'offrir aux ménages qui en font la demande un service gratuit de prévention des risques en matière d'utilisation du gaz naturel. En l'absence d'arrêté du Gouvernement précisant le contenu et les conditions d'exercice de cette mission, celle-ci est actuellement exécutée par le gestionnaire du réseau¹⁹.

2) Sur base de la législation relative à la sécurité des produits

¹⁷ Cass., 6 avril 2006, *NjW*, 2007, p. 460.

¹⁸ Art. 20*undecies*, § 1^{er}, 3°, de l'ordonnance gaz, *M.B.*, 1 avril 2004, p. 34281.

¹⁹ Brugel, Avis 20120608-141 sur le rapport du gestionnaire de réseau sur l'exécution des missions de service public en matière d'électricité et de gaz pour l'année 2011, 8 juin 2012, <http://www.brugel.be/Files/media/SIGI/528f1ad884b91.pdf>, p. 22.

Les fournisseurs de gaz sont également visés par la législation sur la sécurité des produits. Ils pourraient être considérés comme des « distributeurs » au sens du livre IX du CDE²⁰. Les fournisseurs sont ainsi également chargés d'une obligation d'information :

*« § 3. Les distributeurs sont tenus de contribuer au respect des obligations de sécurité applicables, en particulier en ne fournissant pas de produits dont ils savent ou auraient dû estimer, sur la base des informations en leur possession et en tant que professionnels, qu'ils ne satisfont pas à ces obligations. En outre, dans les limites de leurs activités respectives, ils participent au suivi de la sécurité des produits mis sur le marché, en particulier par la transmission des informations sur les risques des produits, par la tenue et la fourniture des documents nécessaires pour en retracer l'origine, ainsi que par la collaboration aux actions engagées par les producteurs et les autorités compétentes pour éviter les risques. »*²¹(Nous soulignons).

Il ressort de cette disposition que les fournisseurs devront également informer leurs clients sur la conversion ainsi que sur les risques inhérents à celle-ci.

Les fournisseurs de gaz ne peuvent toutefois pas être considérés comme des « producteurs » de gaz H au sens de la législation relative à la sécurité des produits dans la mesure où ils n'ont pas de maîtrise sur les caractéristiques du gaz.

3) Sur base du contrat énergétique

Le fournisseur est contractuellement lié avec le client final, ce qui entraîne aussi des responsabilités déduites des principes du droit privé, comme le principe de l'exécution de bonne foi du contrat. Ce principe peut, en l'espèce, contenir une obligation d'information.

2. Benchmark : l'information et la communication dans nos pays voisins

Dans les pays limitrophes de la Belgique, plusieurs décisions ont déjà été prises en vue de l'information et la communication du public et des acteurs concernés par la conversion du gaz L vers le gaz H. L'Allemagne se trouve dans le stade le plus avancé, suivi par la France. Vu que les Pays-Bas, selon des études ordonnées par le ministère de l'économie, disposeront encore de réserves suffisantes en gaz L au moins jusqu'en 2030, les mesures prises sont à ce stade plus limitées.

A. Allemagne

En 2005, le Gouvernement fédéral allemand a adopté une Loi sur l'Industrie Énergétique (*Energiewirtschaftsgesetz*)²². En vertu de l'article 15a de cette loi, les

²⁰ Art. 1.10, 9° CDE: « distributeur » : « tout professionnel de la chaîne de commercialisation ou de la prestation de services dont l'activité n'a pas d'incidence sur les caractéristiques de sécurité du produit. »

²¹ Art. IX.8, § 3, CDE.

²² Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung, (BGBl. I S. 1970, ber. S. 3621), 7 juillet 2005.

GRT publie annuellement depuis 2012, un Plan de Développement du Réseau de Gaz (*Netzentwicklungsplan*), en coopération avec l'administration de l'énergie (*Bundesnetzagentur*)²³.

Ce plan, qui sera mis à jour tous les deux ans à partir de 2016, incorpore toutes les mesures en cours prises en vue d'optimiser, renforcer et développer le réseau. Il reprend également les mesures pour les dix prochaines années, considérées techniquement nécessaires à une gestion de réseau plus sûre et visant à garantir la sécurité d'approvisionnement²⁴. Le Plan de Développement comprend également le timing des mesures de développement du réseau qui seront prises au cours des trois prochaines années.

À l'heure actuelle, ce Plan de Développement comprend donc les modalités de la conversion du gaz L - gaz H et décrit dans quelles régions et dans quelles communes de l'Allemagne du nord-ouest les appareils à gaz seront adaptés au gaz H et à quel moment, et ce, jusqu'en 2030.

Un « *Guide de la Conversion du Marché* » a aussi été élaboré par les gestionnaires de réseaux en complément de leur « *Accord de coopération* ». Ce Guide précise les compétences et les responsabilités des différents gestionnaires de réseaux et identifie lequel d'entre eux est responsable pour chaque partie du processus de conversion²⁵.

Il résulte de ce Guide que la notification de la conversion et la divulgation d'information auprès des clients finals sont les responsabilités des **gestionnaires de réseaux**. Les clients finals et les fournisseurs sont informés par leur gestionnaire de réseaux concerné²⁶.

C'est dans le cadre de ces responsabilités que les gestionnaires de réseaux ont créé les **Bureaux de Gaz Naturel** (De. Erdgasbüro) qui sont les points de contact locaux avec les clients finals. Ils s'occupent également de la coordination de la conversion. En particulier, les Bureaux analysent les données spécifiques des appareils et examinent, en tenant compte des spécificités du réseau de gaz en question, la meilleure approche.

Toutefois, dans un nouveau projet de loi, le Gouvernement fédéral vise à inclure quelques obligations d'information spécifiques dans le chef des gestionnaires de réseaux²⁷. Ils devront par exemple publier le délai technique de la conversion deux ans avant le début des travaux sur leur site web et ils devront en informer le client

²³ <http://www.grtgaz-deutschland.de/de/netztransparenz/netzentwicklungsplan>.

²⁴ Voy. Netzentwicklungsplan 2016.

²⁵ Leitfaden Marktraumumstellung, 30 juin 2016, p. 11-14, disponible sur : http://www.fnb-gas.de/files/15-06-30_leitfaden_marktraumumstellung.pdf.

²⁶ *Ibid.*, p. 11

²⁷ Gesetzentwurf zur Bevorratung von Erdöl, zur Erhebung von Mineralölödaten und zur Umstellung auf hochkalorisches Erdgas, 3 août 2016, Art. 3, 2. B, Cc),

demandeur du raccordement (de. *Anschlussnehmer*) par écrit²⁸. En ce qui concerne le réglage physique auprès des clients, les GRDs (ou les techniciens agréés) devront les informer au moins trois semaines à l'avance et leur proposer au moins une date alternative.

Les autorités fédérales ont aussi prévu un FAQ accessible en ligne, sur le site web du ministère de l'économie et de l'énergie²⁹.

B. France

Le décret du 23 mars 2016 prévoit que, dans la zone géographique concernée par la conversion, **les gestionnaires de réseau** de gaz concernés sont tenus de fournir toutes les informations utiles aux autorités compétentes, aux exploitants des installations injectant du gaz dans le réseau, à l'exploitant de stockage souterrain de gaz naturel, aux fournisseurs et aux clients concernés sur la nature du gaz et le calendrier détaillé de conversion³⁰.

Les gestionnaires de réseau ont déjà engagé de multiples actions d'information : en préparation de la proposition du plan de conversion, des présentations ont été organisées avec les acteurs concernés (les syndicats, la Concertation Gaz), des rencontres avec les fabricants de chaudières/brûleurs et chauffage grands volumes, des réunions avec les autorités locales concernées par la phase pilote, *etc.*³¹.

Les clients raccordés au réseau de transport L concernés par la phase pilote ont été informés par courrier de GRT gaz en juin 2016. Les autres clients raccordés au réseau de transport de gaz L recevront un courrier au plus tard deux ans, puis un an, puis soixante jours avant la période de conversion prévue. Les gestionnaires de réseau ont également prévu 3 sessions de communication groupée auprès de clients concernés et il y aura aussi un avenant au contrat de raccordement³².

Les clients raccordés au réseau de distribution L recevront également un courrier avant la période de conversion (le préavis est à définir en fonction du type de client), éventuellement il y aura un avenant au contrat et, en complément, les GRD organiseront encore des campagnes d'information, en lien avec les autorités locales, les élus locaux, les associations de consommateurs et les fournisseurs³³.

C. Pays-Bas

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Voy. <http://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Verbraucher/NetzanschlussUndMessung/UmstellungGasbeschaffenheit/UmstellungGasqualitaet-node.html>.

³⁰ Décret n° 2016-348 du 23 mars 2016 relatif au projet de conversion du réseau de gaz naturel à bas pouvoir calorifique dans les départements du Nord, du Pas-de-Calais, de la Somme, de l'Oise et de l'Aisne, *JORF* n°0072 du 25 mars 2016, texte n°1, Art. 4, III

³¹ Projet TULIPE, présentation projet conversion du 2 juin 2016.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

Aucune campagne ou plan de sensibilisation n'existe actuellement mais le Gouvernement a publié ses intentions et les grandes lignes de sa politique à long terme.

Un FAQ assez limité dans les questions qu'il aborde a également été publié. Dans celui-ci, le client se voit assuré que, pour le moment, il ne doit encore rien faire sauf s'il achète un nouvel appareil à gaz.

3. Recommandations

Dans le processus de la conversion du gaz L vers le gaz H, l'information et la communication adéquate des acteurs concernés, et notamment des utilisateurs de réseau, est un élément essentiel.

Vu qu'une multitude d'acteurs ont une obligation d'informer et de communiquer, il est important de remplir ces obligations d'une façon organisée et coordonnée. Dans le contexte belge, les responsabilités de chacun devront être bien délimitées, non seulement entre le public et le privé, mais aussi entre chaque niveau de pouvoir (fédéral et régional).

L'expérience des pays limitrophes de la Belgique nous apprend qu'une vraie campagne de sensibilisation s'impose. L'Allemagne et la France, par application du principe de précaution, ont déjà lancé une telle campagne, qui s'appuie sur l'information individuelle et directe du client final dans un délai raisonnable et la participation active des gestionnaires de réseau. La Région de Bruxelles-Capitale pourrait certainement suivre leur exemple en ce qui concerne les modalités d'une telle campagne de sensibilisation.

Tout d'abord, elle devrait avoir pour but d'informer l'utilisateur du réseau de la nécessité de faire vérifier son installation suite à la conversion vers le gaz H ainsi que des risques qu'une telle opération comporte. La communication devrait insister sur le fait que la conversion n'est pas une opération anodine, et provoquer une prise de conscience de l'utilisateur, en lui faisant comprendre que rester inactif comporte des risques. Enfin, elle redirigerait le consommateur vers les autorités et acteurs concernés pour la conversion.

La communication devrait être formulée dans des termes simples et compréhensibles. Elle devra également être mise en œuvre dans un délai adéquat (comme par exemple la campagne de sensibilisation réalisée en France : deux ans, un an, six mois et soixante jours avant la conversion).

Comme observé dans les situations en France et en Allemagne, cette campagne de sensibilisation pourrait prendre différentes formes, tels qu'une page dédiée sur un site internet, une FAQ avec un renvoi vers un numéro vert bilingue, un e-mail dédié, un fascicule, *etc.*

En suivant ces exemples, la Région de Bruxelles-Capitale agira avec précaution et évitera de voir sa responsabilité engagée en cas d'incident. Brugel, en tant que régulateur du marché, devrait également participer – **dans les limites de ses compétences** et des pouvoirs qui lui sont conférés par l'ordonnance gaz – à cette communication et surveiller que la communication faite par les acteurs qu'elle régule est adéquate et effective.

II. Répartition des compétences entre les autorités fédérales, régionales et locales

1. Compétences de l'État fédéral³⁴

L'Etat fédéral s'inscrit dans une démarche de participation au processus de conversion des réseaux de gaz H né de la politique décidée aux Pays-Bas, pour lequel Synergrid a pris de nombreuses initiatives, et dont l'essentiel des répercussions a trait à la gestion des réseaux de distribution (qui relèvent des

³⁴ G. Block et L. Hage, RPDB, Complément X, verbo électricité et gaz, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 223-226.

compétences des autorités régionales). L'Etat fédéral possède certaines compétences relatives à la conversion du gaz L vers le gaz H. La présente section décrit ces compétences.

A. Transport de gaz

1) Principe

L'autorité fédérale est compétente pour les grandes infrastructures de stockage, le transport et la production de l'énergie, qui sont des matières dont l'indivisibilité technique et économique requiert une mise en œuvre homogène sur le plan national (article 6, §1^{er}, 2^{ème} alinéa, c) de la loi spéciale de réformes institutionnelles³⁵). Les travaux préparatoires relatifs à cette disposition font apparaître que le législateur spécial a conçu cette réserve de compétence pour permettre à l'Etat fédéral de continuer, soit à prendre part à la gestion des entreprises et organismes actifs dans les secteurs concernés, soit à exercer un contrôle dans la production, le stockage et le transport d'énergie et à y intervenir dans l'intérêt de l'approvisionnement du pays en énergie. Ces infrastructures sont, entre autres, le terminal pour le gaz naturel liquéfié (GNL), les grandes infrastructures de stockage souterrain (Loenhout, Anderlues, ...) ainsi que l'infrastructure pour le stockage du pétrole³⁶.

Par le terme « *transport d'énergie* » visé à l'article 6, §1^{er}, 2^o alinéa, c) de la loi spéciale de réformes institutionnelles, il faut entendre, par exemple, les lignes à haute tension de 150, 220 et 380 KV, l'oléoduc et le réseau de transport de Fluxys. Le transport visé par cette disposition ne comprend pas la distribution et le transport local d'électricité qui relèvent de la compétence des Régions³⁷.

2) Application du principe

En vertu de sa compétence pour le transport de gaz, l'État fédéral est responsable pour la conversion du réseau de transport de gaz. Ainsi, le Ministre approuve, après avis de la CREG, le plan de développement de Fluxys, qui contient, entre autres, les développements nécessaires de son réseau de transport dans le cadre de la conversion gaz L-H.

B. Sécurité de l'approvisionnement

1) Principe

La sécurité de l'approvisionnement est une compétence fédérale, à défaut d'avoir été expressément attribuée aux régions. Elle pourrait même être considérée comme une

³⁵ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, M.B. 18 août 1980.

³⁶ Doc., Chambre, n° 516/6, S.E. 1988, p. 143 à 145.

³⁷ Doc. Parl., Chambre, n° 516/6, S.E. 1988, p. 145.

compétence réservée à l'Etat fédéral dans le cadre de l'exception explicite à la compétence régionale faite au titre des « *matières dont l'indivisibilité technique et économique requiert une mise en œuvre homogène sur le plan national* »³⁸.

En effet, en ce qui concerne la politique de l'énergie, l'autorité fédérale est compétente pour les matières dont l'indivisibilité technique et économique requiert une mise en œuvre homogène sur le plan national. Le « *transport et la production de l'énergie* » en font partie (article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, c), de la loi spéciale du 8 août 1980).

2) Application du principe

En vertu de sa compétence en matière de sécurité d'approvisionnement du pays en gaz, l'État fédéral a l'obligation de veiller au maintien de l'infrastructure pour faciliter la conversion gaz L-H. Ainsi, Fluxys dispose de deux installations de conversion du gaz H en gaz L. Les installations de conversion à Lillo et Loenhout permettent de convertir le gaz H en gaz L grâce à l'injection d'azote. D'un point de vue quantitatif, l'unité de Lillo permet de produire 300.000 m³/heure de gaz L et celle de Loenhout, 100.000 m³/heure, soit au total 400.000 m³/heure de gaz L.

C. Protection des consommateurs

1) Principe

Comme stipulé dans la Constitution et dans l'article 8, § 1^{er}, VI, al. 4, 2^o de la loi spéciale de réformes institutionnelles, les autorités fédérales sont compétentes en matière de protection des consommateurs.

Ainsi, le législateur fédéral a inséré³⁹ le Livre VI « *Pratiques du marché et protection du consommateur* » dans le Code de droit économique⁴⁰. Ce livre règle de manière générale les relations entre les entreprises et les consommateurs.

Ce livre a une double finalité :

- d'une part, garantir la loyauté de la concurrence dans les relations commerciales et professionnelles ; et,
- d'autre part, assurer la protection du consommateur et veiller à lui procurer une information suffisante et adéquate.

³⁸ Art. 6, § 1^{er}, VII, al. de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

³⁹ Loi du 13 décembre 2013 portant insertion du titre VI " Pratiques du marché et protection du consommateur " dans le Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au livre VI, et des dispositions d'application de la loi propres au livre VI, dans les Livres Ier et XV du Code de droit économique, *M.B.* 30 décembre 2013.

⁴⁰ Code de droit économique du 28 février 2013, *M.B.* 29 mars 2013.

Le livre VI réglemente des matières aussi variées que l'indication du prix et de la quantité, les contrats à distance, les contrats conclus hors établissement, les ventes en soldes, les ventes en liquidation, la vente à perte, la publicité et les pratiques commerciales déloyales tant à l'égard des consommateurs qu'entre entreprises, les achats forcés, les clauses abusives, *etc.*

Le livre IX du Code de droit économique prévoit également la possibilité pour le Roi, notamment, d'interdire ou réglementer l'utilisation d'un produit « *en vue d'assurer la protection de la sécurité et la santé de l'utilisateur* »⁴¹.

La loi du 21 décembre 1998 « *relative aux normes de produit ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé* », confère au Roi le pouvoir de réglementer ou interdire l'utilisation de produits « *en vue de protéger la santé publique* » (et non « *en vue de protéger l'environnement ou la santé publique* » : dans cette hypothèse, seules des normes portant sur la mise sur le marché du produit peuvent être adoptées)⁴².

Cependant, les interventions sur les appareils à gaz semblent devoir être incluses globalement dans la compétence de protection de l'environnement, dès lors qu'elles visent à éviter des nuisances qui certes portent atteinte à la santé publique, mais qui se propagent dans l'environnement. Surtout, les appareils répondent aux normes nationales d'installation, le danger ne venant que d'un problème de réglage ayant lieu ultérieurement à l'installation de l'appareil. Les problèmes pouvant être rencontrés tombent donc hors du champ d'application des compétences de l'État fédéral, et seront examinées ci-après lors de l'analyse des compétences régionales.

2) Application du principe

Il résulte de la nature même des matières réglementées par le livre VI Code de droit économique (contrats à distance, contrats hors établissement, ventes publiques, offres conjointes, clauses abusives, bons de commande, documents justificatifs, reconduction du contrat, *etc.*), que les dispositions de ce Livre ont une finalité de protection « *économique* » du consommateur. La conversion du gaz L vers le gaz H n'entraînera vraisemblablement aucune nouvelle obligation pour l'État fédéral en matière de protection « *économique* » du consommateur.

D. Sécurité des produits et des services

⁴¹ Code de droit économique, *M.B.*, 29 mars 2013, liv. IX, ch. 1er, art. IX.4.

⁴² Article 5, §2, de la loi du 21 décembre 2008 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé ; comparer avec le §1^{er} de l'article 5.

1) Principe

L'autorité fédérale est également compétente pour la sécurité des produits et des services. Ainsi, elle est notamment compétente pour l'établissement des normes de produits.⁴³

Dans le cadre de cette compétence, l'autorité fédérale a inséré le Livre IX « *Sécurité des produits et des services* » dans le Code de droit économique⁴⁴. La réglementation prévoit des obligations pour les producteurs (par exemple, ne commercialiser que des produits ou des services sûrs, informer le consommateur des risques qu'un produit ou service comporte en apposant les prescriptions d'emploi et les avertissements nécessaires, *etc.*) ainsi que des obligations pour les distributeurs (par exemple, livrer ou offrir à la vente uniquement des produits et des services sûrs, informer le consommateur des risques qu'un produit ou un service comporte en apposant les prescriptions d'emploi et les avertissements nécessaires et en conservant la documentation, *etc.*).

Le SPF Economie assure la surveillance permanente du marché belge et veille à ce que les produits et les services mis sur le marché répondent aux exigences de sécurité. Des campagnes de contrôle ciblées sont organisées régulièrement.

Outre le Code de droit économique, il existe des réglementations plus spécifiques pour certains groupes de produits, comme notamment les appareils à gaz⁴⁵.

Les produits peuvent être également soumis à des normes, déterminées sous l'égide d'un organisme reconnu. Ces normes constituent un ensemble de spécifications techniques formalisées en vue d'un usage commun et répété d'un produit. Le Bureau de normalisation est l'organe de normalisation belge.

2) Application du principe

Les normes de produit ne constituent que les conditions contraignantes à la mise sur le marché des produits⁴⁶ : elles ne visent pas le sort ou l'usage réservé aux produits ultérieurement à leur mise sur le marché en vue de la protection de l'environnement. Il en est de même pour la vérification, l'adaptation et le remplacement de l'appareil à gaz par un technicien ; dans la mesure où il est agréé et que son service est conforme.

Il convient toutefois de souligner également l'existence d'un Guichet central pour les produits au sein du SPF Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie, créé dans

⁴³ Art. 6, § 1^{er}, II, al. 2, 1^o de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

⁴⁴ Loi du 25 avril 2013 portant insertion du livre IX " Sécurité des produits et des services " dans le Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au livre IX dans le livre Ier du Code de droit économique, *M.B.* 27 mai 2013.

⁴⁵ Arrêté royal du 3 juillet 1992 concernant la mise sur le marché des appareils à gaz, *M.B.* 8 août 1992.

⁴⁶ Voir la définition de la Cour constitutionnelle : CA, 2 février 1995, n^o7/95, S.A. Solvay e.a., B.2.3.

Livre IX du Code de droit économique. L'une des tâches de ce guichet consiste à « *coordonner des campagnes d'information fédérales sur la sécurité et la salubrité des produits et des services* ». ⁴⁷ Dans le cadre de la campagne d'information des utilisateurs de réseau notamment, ce guichet pourrait jouer un rôle central en coordonnant les différentes campagnes d'information des acteurs concernés (gestionnaires du réseau de distribution (ci-après les « GRD »), fournisseurs, etc.).

E. Protection du travail

1) Principe

Enfin, l'État fédéral est également compétent pour la protection du travail. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, 3^o de la loi spéciale de réformes institutionnelles, les Régions sont compétentes pour « *la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes sous réserve des mesures de police interne qui concernent la protection du travail* » (Nous soulignons). La protection du travail est organisée par le Règlement général pour la protection du travail (en abrogé, le « RGPT ») ⁴⁸.

Certaines obligations concernant la sécurité des installations à gaz peuvent être déduites de la législation en matière de sécurité sur les lieux de travail.

En vertu du RGPT, les appareils de chauffage doivent en premier lieu être « *conçus et établis de façon à offrir des garanties de sécurité suffisantes eu égard aux circonstances locales* » ⁴⁹. Des installations produisant ou dégageant de la chaleur autrement que par l'intermédiaire d'eau chaude ou de vapeur doivent en outre être construits en « *matériaux incombustibles et être convenablement entretenus* » ⁵⁰. Ils doivent être installés à une distance suffisante des matières et matériaux combustibles ou être isolés de manière à prévenir le risque d'incendie.

Les installations de gaz, les installations de chauffage et de conditionnement d'air ainsi que les installations électriques doivent d'ailleurs être « *maintenus en bon état d'usage* » et « *contrôlés périodiquement* ». ⁵¹

« *Ces contrôles et entretiens sont effectués conformément à la législation qui leur est applicable ou, à défaut, conformément aux prescriptions du fabricant ou de l'installateur ou, à défaut, conformément aux règles de l'art en vigueur les plus strictes et les plus adaptées* » ⁵².

⁴⁷ Art. IX.12, 5^o du Code de droit économique.

⁴⁸ Règlement général du 11 février 1946 pour la protection du travail, M.B. 3 avril 1946.

⁴⁹ Art. 3M52, 52.7.2, titre II du Règlement général du 11 février 1946 pour la protection du travail, M.B. 3 avril 1946.

⁵⁰ *Ibid.*, Art. 3M52, 52.8.9.

⁵¹ Art. 23, § 2, de l'arrêté royal du 28 mars 2014 relatif à la prévention de l'incendie sur les lieux de travail, M.B. 23 avril 2014.

⁵² *Ibid.*

Il serait possible de déduire, sur la base de ces dispositions, une obligation pour les employeurs d'effectuer un contrôle supplémentaire des installations à gaz à l'occasion de la conversion du gaz L vers le gaz H. Une interprétation stricte de ces dispositions se justifie en raison du fait que les employés n'ont aucune influence sur la sécurité des installations à gaz de l'employeur (contrairement à la maison de l'employé qui tombe sous sa propre responsabilité). En outre, ce contrôle supplémentaire à l'occasion de la conversion du gaz L vers le gaz H sera d'autant plus pertinent dans les secteurs tertiaire et industriel, où les installations à gaz peuvent être d'une plus grande capacité et donc présenter des risques plus importants.

2) Application du principe

Étant donné que la protection du travail est une compétence fédérale, il semble que l'État fédéral doive veiller à ce que les employeurs soient informés de leur devoir de faire exécuter un contrôle supplémentaire des installations à gaz à l'occasion de la conversion et contrôler si l'employeur a bien exécuté son obligation.

F. Les pouvoirs de police du Ministre de l'Intérieur

Le Ministre de l'Intérieur joue un rôle important sur le plan de la police administrative. Ce rôle n'a cessé de gagner en importance en raison, notamment, des menaces terroristes présentes sur le territoire belge.

Comme expliqué ci-après, le maintien de l'ordre public dans toutes ses composantes ressort en premier lieu de la commune, en particulier du bourgmestre. Par ailleurs, le gouverneur dispose également de la compétence des règlements de police. Il s'agit pour les deux autorités d'une compétence réglementaire directe, c'est-à-dire qu'elle leur a été directement dévolue par la loi.

Toutefois, la sécurité publique et la bonne gestion des situations d'urgence sont des objectifs également définis au niveau fédéral. Ainsi, l'ordre public constitue une mission quotidienne non seulement pour les autorités locales, mais aussi pour le Ministre de l'Intérieur. Le maintien et le rétablissement de l'ordre public comprend traditionnellement les trois composantes de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité. La tranquillité publique est comprise comme l'absence de désordres et émeutes dans les lieux publics ; la salubrité publique vise l'absence de maladies par le maintien de l'hygiène et par la préservation d'un milieu de vie de qualité ; la notion de sécurité publique vise l'absence de situations dangereuses pour les

personnes et les biens et comprend notamment la prévention de la criminalité et l'assistance aux personnes en danger⁵³.

Le bourgmestre, le gouverneur et le Ministre (fédéral) de l'Intérieur sont des autorités de police administrative générale, de même que le Conseil communal, le Conseil provincial, le Commissaire d'arrondissement et le Roi. Dans des domaines spécifiques comme la sécurité privée, les élections et les étrangers, le Ministre de l'Intérieur agit comme autorité de police administrative spéciale. Ce qui le distingue de tous les autres ministres tant régionaux que fédéraux, c'est qu'il est la seule autorité ministérielle qui possède la qualité d'autorité de police administrative générale.

Conformément à l'article 11, alinéa 1^{er} de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police :

« Sans préjudice des compétences qui leur sont attribuées par ou en vertu de la loi, le ministre de l'Intérieur et le gouverneur exercent à titre subsidiaire les attributions du bourgmestre ou des institutions communales lorsqu'ils manquent, volontairement ou non, à leurs responsabilités, lorsque les troubles à l'ordre public s'étendent au territoire de plusieurs communes, ou lorsque, bien que l'événement ou la situation soit localisée dans une seule commune, l'intérêt général exige leur intervention » (Nous soulignons).

Dans les situations visées par l'article 11, l'ampleur de l'événement, sa nature ou encore l'inaction des autorités locales commandent que l'autorité centrale se substitue à ces autorités locales dépassées ou inactives. Cette substitution permet de prendre des mesures de police administrative au sens de l'article 3, 1^o de la loi sur la fonction de police, c'est-à-dire des décisions exécutoires (interdire une manifestation par exemple). En revanche elle ne concerne pas l'autorité sur la police locale chargée d'exécuter ces décisions. A cet égard, l'autorité fonctionnelle du bourgmestre sur la police locale reste intacte. L'intervention du Ministre ou du gouverneur de province n'est que subsidiaire ou supplétive. En effet, le respect de l'autonomie communale et les règles de bonne administration postulent que l'exercice de la responsabilité des autorités communales soit respecté⁵⁴.

Même si la situation ne se produit que dans une seule commune, le critère le plus important afin de justifier l'intervention du Ministre est « *l'intérêt général* », par opposition à l'intérêt communal ou provincial. La notion d'intérêt général peut désigner au sens strict tout besoin de la collectivité jugé suffisamment digne d'intérêt par l'autorité constitutionnellement compétente pour ce faire, avec cette conséquence qu'elle estime qu'il convient de tenter de le rencontrer de manière régulière et continue. L'administration compétente l'applique au cas par cas et détermine dans chaque cas d'espèce ce qui répond à l'intérêt général, sous réserve

⁵³ Exposé des motifs du projet de loi sur la fonction de police, *Doc. Parl.* Chambre 1990-91, n°1637/1,5.

⁵⁴ *Doc. Parl.* Chambre, 1997-1998, n° 1676/1, p.

d'un contrôle d'autorité administrative supérieure et d'un contrôle juridictionnel⁵⁵. Selon la section de législation du Conseil d'Etat, l'intérêt général, au sens de l'article 162 de la Constitution « *inclut l'intérêt de l'Etat ou de la Région ainsi que tout intérêt auquel l'autorité de tutelle accorde une plus grande valeur qu'à celui poursuivi par la décision contrôlée* »⁵⁶. Ainsi, l'intérêt général, au nom duquel le Ministre intervient, ne se confond pas avec les notions d'intérêt provincial et communal dont les autorités décentralisées ont la charge⁵⁷.

Comme cela est précisé ci-après, la responsabilité d'une commune ou de son bourgmestre ne pourra être engagée que dans des hypothèses extrêmement rares. A fortiori, il apparaît que la responsabilité du Ministre de l'Intérieur ne pourra être qu'encore plus difficilement engagée dans les cas qui nous occupent en l'espèce.

G. Pouvoir général de police du Roi

L'autorité fédérale peut exceptionnellement prendre elle-même des mesures de police administrative générale, par le biais de la compétence réglementaire indépendante du Roi en matière de police ou autrement dit du pouvoir général de police du Roi⁵⁸.

Malgré l'absence de jurisprudence explicite en la matière, une majorité de la doctrine accepte cette possibilité, à condition toutefois que l'on soit en présence de menaces graves contre l'ordre public matériel⁵⁹. Il ne s'agit pas, de n'apprécier que la menace à l'ordre public ; encore faut-il que celle-ci soit grave et tout dépend alors

⁵⁵ P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 309-352.

⁵⁶ Voy. l'avis 27.546/4 de la section de législation du Conseil d'Etat, donné le 4 mai 1998, sur un avant-projet devenu le décret du 1er avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne (Doc. parl. wal., 1997-1998, n° 401/1), l'avis 43.488/2/V de la section de législation du Conseil d'Etat, donné le 24 août 2007, sur un avant-projet de décret, devenu le décret du 22 novembre 2007 modifiant certaines dispositions du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation (Doc. parl. wal., 2007-2008, n° 648, p. 12) ainsi que l'avis 44.147/4 de la section de législation du Conseil d'Etat, donné le 17 mars 2008, sur un avant-projet de décret devenu le décret du 3 juillet 2008 modifiant certaines dispositions du décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes et du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (Doc. parl. wal., 2007-2008, n° 785, p. 9).

⁵⁷ P. BOUVIER et al., « Chapitre 3. - Le contrôle administratif » in *Éléments de droit administratif*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2013, p. 335.

⁵⁸ Voy. M. FAVRESSE, *op.cit.*

⁵⁹ A. ALEN, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Anvers, Kluwer, 1995, n°91 et n°247-249 ; W. DERIDDER et F. DE MOT, *L.c.*, col. 985; F. REYNTJENS, "Een oude koe uit de gracht: de zelfstandige verordenende bevoegdheid van de Koning inzake politie", *R.W.* 1985, col. 1265-1282.

de ce qu'il faut entendre par « menace grave ». Il ressort de la jurisprudence, que la notion de gravité de la menace s'attache en réalité à la gravité du trouble qui risque de se produire si la menace n'est pas éradiquée. Or, force est de constater que l'appréciation de cette gravité est subjective et éminemment liée au climat social dans lequel s'inscrit la menace⁶⁰. Il peut par exemple s'agir de l'interdiction de certains rassemblements troublant l'ordre public, ou de l'imposition de mesures de sécurité spécifiques dans une période à risque déterminée.

H. Conclusion intermédiaire

Il suit de cette analyse que les compétences dont l'Etat fédéral dispose dans le cadre de la conversion du gaz L vers le gaz H sont assez précises. Il n'existe en effet que peu de dispositions légales ou réglementaires qui obligeraient l'État fédéral à prendre des mesures spécifiques dans le cadre de la conversion du gaz L vers le gaz H à l'égard des utilisateurs des réseaux, mesures qui différeraient des mesures et missions qu'il réalise déjà actuellement.

Toutefois, au vu de sa compétence en matière de sécurité des produits, l'Etat fédéral pourra organiser une campagne de sensibilisation à destination des utilisateurs de réseau. A cet égard, le Guichet central pour les produits au sein du SPF Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie, créé dans Livre IX du Code de droit économique, dont l'une des tâches consiste à « *coordonner des campagnes d'information fédérales sur la sécurité et la salubrité des produits et des services* »⁶¹, pourrait être un canal privilégié afin de coordonner les différentes campagnes d'information organisées par les acteurs concernés.

En outre, en vertu de sa compétence en matière de protection du travail, il semble que l'État fédéral doive veiller à ce que les employeurs soient informés de leur devoir de faire exécuter un contrôle supplémentaire des installations à gaz à l'occasion de la conversion et contrôler si l'employeur a bien exécuté son obligation.

Enfin, les enseignements de la jurisprudence⁶² démontrent que l'État fédéral doit agir en vertu du principe de précaution et prendre les mesures adéquates pour informer la population de la conversion du gaz L vers le gaz H et les risques y associés afin de limiter autant que possible sa responsabilité en cas d'incident.

2. Compétences des Régions

A. Distribution de gaz

⁶⁰ M. VIGROUX-ECHEGUT, « *Le contrôle de la qualification juridique des faits dans le contentieux de l'expulsion des étrangers* », *Rev. Trim. D.H.*, 2000/43 p. 481.

⁶¹ Art. IX.12, 5° du Code de droit économique.

⁶² Mons, 28 juin 2011.

La distribution publique de gaz⁶³ était déjà une compétence régionale en 1980, sous réserve des matières où il existerait une indivisibilité technique et économique ne permettant pas une mise en œuvre homogène sur le plan national. La distribution publique de gaz englobe les réglementations prévoyant la fourniture minimale de gaz pour la consommation domestique⁶⁴.

L'obligation des GRD de développer leur réseau est prévue à l'article 5, §1^{er}, de l'ordonnance gaz.

B. Tarifs des réseaux de distribution

Depuis la sixième réforme de l'État⁶⁵, les Régions sont également compétentes pour les tarifs des réseaux de distribution publique du gaz. Ainsi, en vertu de l'article 6, VII, § 1^{er},b), de la loi spéciale de réformes institutionnelles, les Régions sont compétentes pour « *la distribution publique du gaz, y compris les tarifs des réseaux de distribution publique du gaz, à l'exception des tarifs des réseaux qui remplissent aussi une fonction de transport du gaz naturel et qui sont opérés par le même gestionnaire que le réseau de transport du gaz naturel* » (Nous soulignons).

Le financement des travaux et interventions nécessaires pour convertir les réseaux de distribution sont à charge des Régions en vertu de leur compétence en matière de tarifs de distribution. En effet, ces opérations sont financées par les tarifs ou par des obligations de service public (sociales). Il convient de rappeler que l'État fédéral et les entités fédérées ne peuvent financer des opérations que pour autant que celles-ci fassent partie de leur sphère de compétence. Il n'est dès lors pas possible de financer des interventions au niveau régional par un fonds national⁶⁶.

C. Protection de l'environnement

Les Régions sont compétentes pour la protection de l'environnement. L'environnement est entendu très largement par la Cour constitutionnelle⁶⁷ : il recouvre dans une grande mesure la santé publique. L'intervention a en outre

⁶³ Article 6, §1^{er}, VI, 1^{er} alinéa, b) de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

⁶⁴ C.E., avis du 18 septembre 1996, n° 25.535/8 sur un avant-projet de décret de la Région flamande « tot regeling van het recht op minimum levering van elektriciteit, gas water », Parl., 1996-1997, doc. 442/1 ; C.E., avis du 30 octobre 1997 sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale « portant sur la création de commissions communales en matière de coupures de la fourniture de gaz », Doc. Cons. Rég. Brux.-Cap., A-273/1- 97-98, p. 8.

⁶⁵ Loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'Etat, M.B. 31 janvier 2014.

⁶⁶ Voy. Exposé d'orientation politique énergie du 13 novembre 2014, Doc. Parl., Chambre 2014-15, Doc 54, 0020/011 ; Déclaration du Gouvernement fédérale du 14 octobre 2014, , Doc. Parl., Chambre 2014-15, Doc 54, 0020/001.

⁶⁷ C.C., 15 janvier 2009, n°2/2009, sa Belgacom Mobile e.a. et Conseil des Ministres, B.4.2 (protection contre les ondes électromagnétiques).

également pour but l'utilisation rationnelle de l'énergie (URE), qui relève également de la compétence des Régions.

En l'espèce, il s'agit de vérifier le réglage d'appareils à gaz déjà mis sur le marché et installés chez le client final, dont l'installation est en principe conforme aux normes nationales d'installation. Cette intervention se situe donc en-dehors de la compétence environnementale du fédéral.

En effet, comme nous l'avons expliqué ci-avant, les interventions sur les appareils à gaz semblent devoir être incluses globalement dans la compétence de protection de l'environnement et de performance énergétique des bâtiments. Surtout, les appareils répondent aux normes nationales d'installation, le danger ne venant que d'un problème de réglage ayant lieu ultérieurement à l'installation de l'appareil. Les problèmes pouvant être rencontrés tombent donc hors du champ d'application des compétences de l'Etat fédéral. Le sort réservé aux produits ultérieurement à leur mise sur le marché en vue de la protection de l'environnement relève bien par contre de la compétence des Régions⁶⁸.

3. Compétences des autorités locales (communes, bourgmestre, gouverneur provincial)

Le réglage et l'éventuel remplacement d'installations à gaz chez le client final tombent en dehors des compétences des autorités locales. Toutefois, celles-ci, pourraient, en cas d'incident, voir leur responsabilité engagée sur la base de leur compétence en matière de police administrative.

La police administrative est essentiellement préventive et peut être définie comme « *l'ensemble des pouvoirs accordés par ou en vertu de la loi aux autorités administratives et qui permettent à celles-ci d'imposer, en vue d'assurer l'ordre public, des limites aux droits et libertés des individus* »⁶⁹.

A titre d'exemple, dans le cadre de la conversion du gaz L-H, les communes pourraient potentiellement voir leur responsabilité mise en cause dans le cas où, lorsqu'il y aurait un risque réel d'une calamité, elles négligeraient d'en prévenir les riverains⁷⁰.

En ce qui concerne la responsabilité des bourgmestres, leurs condamnations pénales concernent le plus souvent, en pratique, les infractions d'imprudence, dont la meilleure expression se trouve aux articles 418 à 420 du Code pénal, lesquels répriment les coups et blessures involontaires et l'homicide involontaire. Notons également que c'est sur la base des mêmes dispositions que le bourgmestre d'Ath, à

⁶⁸ Avis du Conseil d'Etat du 17 mars 1998 sur le projet de loi relatif aux normes de produit ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables, Doc. Parl., Ch., 1997-1998, n°1673/1, p.55.

⁶⁹ M-A. FLAMME, *Droit administratif*, t. II, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 1103.

⁷⁰ Cass. (1^{er} ch.), *Pas.*, 2008, liv. 6-7-8, p. 1576.

la suite de la catastrophe de Ghislenghien, a été inculpé du chef d'homicide involontaire par défaut de prévoyance ou de précaution. Dans le jugement du 22 février 2010, le Tribunal correctionnel de Tournai a acquitté le bourgmestre de la ville d'Ath pour les préventions liées au défaut de constitution de plans d'urgence et d'intervention, au défaut d'information des pompiers ainsi que de Fluxys et à la mauvaise organisation du rôle de garde en cas d'absence du bourgmestre. Le tribunal a également acquitté le secrétaire communal. Leur acquittement a été confirmé en appel. Ainsi, la responsabilité du bourgmestre et du secrétaire communal n'a pas été engagée et cela malgré les circonstances extrêmes de l'affaire.

Le gouverneur provincial est quant à lui le représentant du gouvernement pour la gestion des intérêts de l'Etat fédéral, de la région et de la communauté dans la province⁷¹. A ce titre, il est chargé de l'exécution des lois, des décrets et des arrêtés d'exécution de l'autorité fédérale, de la région et de la communauté.

Le gouverneur veille au maintien de la tranquillité et de l'ordre public dans la province, à la sécurité des personnes et des biens. Il peut également intervenir dans le traitement des dossiers relatifs aux calamités naturelles⁷².

III. Analyse du rôle et des responsabilités des intervenants dans la conversion gaz L-H au niveau régional

1. Analyse des rôles et responsabilités des intervenants au regard de l'ordonnance gaz et du règlement technique

Le rôle et les compétences du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, de Brugel, du gestionnaire de réseau, des fournisseurs et des utilisateurs du réseau (ci-après : « URD ») en matière de conversion du gaz L vers le gaz H sont examinés au regard des règles qui leur sont applicables, notamment l'ordonnance du 1^{er} avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale⁷³ et

⁷¹ Voy. l'article 46 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

⁷² Articles 17 et s. de la loi du 12 juillet 1976 relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles.

⁷³ Ordonnance du 1^{er} avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 26 avril 2004, p. 34281 (ci-après : « Ordonnance gaz »).

le règlement technique pour la gestion du réseau de distribution de gaz en Région de Bruxelles-Capitale daté du 23 mai 2014⁷⁴, le Code bruxellois du logement et les différentes dispositions légales relatives à la performance énergétique des bâtiments.

A. Rôle et responsabilités du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

Le Gouvernement a une responsabilité dans le cadre du contrôle de salubrités des logements de la performance énergétique des bâtiments

Le Gouvernement dispose ainsi de compétences relatives aux exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, inscrites dans le Code bruxellois du logement :

« TITRE III. - DES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

CHAPITRE Ier. - Des exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements

Art. 4. § 1er. Sans préjudice de l'article 2 de la section 2 du chapitre 2 du Titre VIII du Livre III du Code civil et de ses arrêtés d'exécution, les logements doivent respecter les exigences suivantes :

1° l'exigence de sécurité élémentaire, qui comprend des normes minimales relatives à la stabilité du bâtiment, l'électricité, le gaz et le chauffage;

2° l'exigence de salubrité élémentaire, qui comprend des normes minimales relatives à l'humidité, à la toxicité des matériaux, aux parasites, à l'éclairage, à la ventilation, aux égouts, ainsi qu'à la configuration du logement, quant à sa surface minimale, la hauteur de ses pièces et l'accès du logement;

3° l'exigence d'équipement élémentaire, qui comprend des normes minimales relatives à l'eau froide, l'eau chaude, les installations sanitaires, l'installation électrique, le chauffage, ainsi que le pré-équipement requis permettant l'installation d'équipements de cuisson des aliments.

Sans préjudice de l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale, le Gouvernement fixe le contenu de ces différentes exigences.

§ 2. Le Gouvernement peut arrêter des exigences complémentaires ou spécifiques pour certaines catégories de logements, sans que toutefois ces dispositions ne portent préjudice aux prescrits de la section 2 du Chapitre II du Titre VIII du Livre III du Code civil et de ses arrêtés d'exécution.

Art. 6. Le service d'inspection régionale du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale a pour mission de contrôler le respect des critères de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements visés à l'article 4 et de délivrer les attestations de contrôle de conformité visées à l'article 9. (Nous soulignons).

⁷⁴ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 mai 2014 arrêtant le règlement technique pour la gestion du réseau de distribution de gaz en Région de Bruxelles-Capitale et l'accès à celui-ci, M.B., 4 novembre 2014, p. 83914 (ci-après : « Règlement technique »).

Il ressort de ce qui précède que le service d'inspection régionale du Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale a pour mission de contrôler le respect :

- de l'exigence de sécurité élémentaire qui comprend des normes minimales relatives au gaz et au chauffage ;
- de l'exigence de sécurité élémentaire qui comprend des normes minimales relatives à la ventilation ;
- de l'exigence d'équipement élémentaire, qui comprend des normes minimales relatives à l'installation électrique, le chauffage, ainsi que le pré-équipement requis permettant l'installation d'équipements de cuisson des aliments.

Lors d'une conversion, il est également important que l'ensemble des installations précitées mais aussi la ventilation répondent aux normes de sécurité élémentaires. Dans ce cadre, le Gouvernement a également un rôle important à jouer.

Le Gouvernement a également des compétences dans la performance énergétique des bâtiments. Il existe différentes exigences PEB auxquelles doivent répondre certaines installations techniques (chauffage et climatisation)⁷⁵. Ces exigences dépendent de la catégorie de l'installation (qui dépend de sa puissance nominale⁷⁶), de l'âge, de la taille de l'équipement⁷⁷ ainsi que des caractéristiques techniques de ces installations (par exemple le type de brûleur ou de chaudière). Pour les systèmes de chauffage et de climatisation, la puissance nominale thermique utile est également prise en compte⁷⁸.

Une dérogation totale ou partielle aux exigences PEB peut toutefois être accordée lorsque le respect partiel ou total de ces exigences est techniquement, fonctionnellement ou économiquement irréalisable⁷⁹.

En outre, le responsable des installations techniques de chauffage et de climatisation est tenu de faire réaliser sur ces installations :

1. l'entretien, dont une évaluation du rendement de l'installation⁸⁰ ; et
2. le contrôle périodique évaluant à nouveau le rendement de l'installation ainsi que, lors du premier contrôle puis en cas de modification du système de climatisation ou de chauffage ou des exigences applicables à celui-ci, son dimensionnement par rapport aux besoins de l'unité PEB⁸¹. A cet égard, le contrôleur donne aux utilisateurs des conseils appropriés sur l'éventuelle

⁷⁵ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juin 2010 relatif aux exigences PEB applicables aux systèmes de chauffage pour le bâtiment lors de leur installation et pendant leur exploitation et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 décembre 2011 relatif à l'entretien et au contrôle des systèmes de climatisation et aux exigences PEB qui leur sont applicables lors de l'installation et pendant leur exploitation.

⁷⁶ Article 1^{er}, 13^o et 14^o, de l'arrêté du 3 juin 2010 ; voir aussi l'article 2§1^{er}, de l'arrêté du 15 décembre 2011.

⁷⁷ Article 2.2.15, alinéa 2, du COBRACE.

⁷⁸ Article 2.2.17 du COBRACE.

⁷⁹ Article 2.2.16 du COBRACE.

⁸⁰ Article 2.2.17, §1^{er}, alinéa 2, du COBRACE.

⁸¹ Article 2.2.17, §3, alinéa 1^{er}, du COBRACE.

amélioration ou le remplacement du système de chauffage ou de climatisation et sur les autres solutions envisageables, en particulier concernant les énergies renouvelables⁸².

En ce qui concerne les systèmes de chauffage :

- une vérification de leur conformité aux exigences qui leur sont applicables doit être réalisée lors de la réception de ces installations, pour les installations neuves ou, sous certaines conditions, pour les installations rénovées⁸³ ; et
- un diagnostic est en outre prévu au plus tôt un an avant et au plus tard un an après que la chaudière la plus âgée a atteint l'âge de quinze ans. Ce diagnostic comprend une partie des éléments du contrôle périodique mais aussi des éléments spécifiques aux systèmes de chauffage⁸⁴.

Dans ce cadre, le Gouvernement a également un rôle à jouer. Le suivi des contrôles périodiques devrait être assidu et régulier et l'absence de contrôle devrait être sanctionnée.

Enfin, les compétences en matière de gestion du réseau de gaz ayant été largement dévolues au gestionnaire de réseau par l'ordonnance gaz, le Gouvernement ne dispose plus que de compétences restreintes en la matière.

Il a la possibilité, en cas de manquement grave par le GRD à ses obligations, et après avis de Brugel, de mettre en demeure le GRD, afin qu'il se conforme à ses obligations⁸⁵. Il peut également désigner, pour une durée déterminée, un commissaire spécial chargé de veiller au respect des obligations du GRD, qui fera rapport au Gouvernement⁸⁶.

En raison de ses responsabilités, le Gouvernement a un rôle important à jouer dans la conversion du gaz L vers le gaz H.

B. Rôle et responsabilités du gestionnaire de réseau

1) Compétences accordées par l'ordonnance gaz

L'article 5, §1^{er}, de l'ordonnance gaz indique que le gestionnaire du réseau est responsable de l'exploitation, de l'entretien et du développement du réseau de distribution, y compris son interconnexion avec d'autres réseaux en vue d'assurer, dans des conditions économiques acceptables, la régularité, la fiabilité et la sécurité

⁸² Article 2.2.17, §3, alinéa 3, du COBRACE.

⁸³ Articles 20 à 23 de l'arrêté du 3 juin 2010.

⁸⁴ Articles 28 à 31 de l'arrêté du 3 juin 2010.

⁸⁵ Ordonnance gaz, art. 4, § 3, 1^o.

⁸⁶ *Ibid.*, 2^o.

de l'approvisionnement, dans le respect de l'environnement l'efficacité énergétique et d'une gestion rationnelle de la voirie publique.

Au paragraphe 1^{er} alinéa 2, 1^o, l'ordonnance gaz indique que le gestionnaire du réseau est chargé notamment de :

- 1) *l'amélioration du renouvellement et de l'extension du réseau dans le cadre du plan d'investissement en vue d'assurer la continuité de l'alimentation de tous les clients et la sécurité ;*
- 2) *l'installation et la mise à disposition des branchements ;*
- 3) *l'entretien du réseau ;*
- 4) *la conduite du réseau et la gestion des flux de gaz, y compris l'utilisation à cette fin des interconnexions. Cette utilisation se fait en coopération avec le gestionnaire du réseau de transport fédéral ;*
- [...]*
- 8) *le cas échéant, la conversion du gaz riche en gaz pauvre et les interconnexions y afférentes ;*
- [...]*
- 10) *la communication aux utilisateurs du réseau des informations dont ils ont besoin pour un accès efficace audit réseau, y compris pour l'utilisation de celui-ci.*

Il en résulte de ce qui précède que le gestionnaire du réseau a donc la tâche d'assurer la régularité, la fiabilité et la sécurité de l'approvisionnement en gaz des clients.

Le GRD est également compétent pour gérer l'accès à son réseau. Dans ce cadre, il doit également fournir aux utilisateurs l'ensemble des informations dont ils ont besoin pour un accès efficace à celui-ci et son utilisation.

Il convient également de souligner que la conversion du gaz riche en gaz pauvre, est une mission déjà confiée au GRD⁸⁷. Toutefois, l'article parle de conversion du gaz riche vers le gaz pauvre mais pas de la situation inverse, celle qui fait l'objet de la présente analyse.

En outre, toutes les interventions relatives à l'accès au réseau et donc à cette conversion devront être communiqués par le GRD aux utilisateurs s'agissant d'une question d'accès et d'utilisation adéquate au réseau de distribution.

⁸⁷ Ordonnance gaz, art. 5, §1^{er}, al. 2, 8^o.

En exécution de l'article 18**bis** de l'ordonnance gaz, le GRD est en outre chargé des missions de service public suivantes :

- l'organisation d'un service de suivi de leur relation avec le consommateur et la délivrance d'informations de prix, de raccordement au bénéfice des clients résidentiels ; et,
- la diffusion sur un serveur accessible via internet des informations relatives aux différentes mesures d'accueil des clients résidentiels prises par le gestionnaire du réseau. Il doit, à cet égard, transmettre à Brugel un rapport sur la qualité de l'accueil offert aux ménages "clients résidentiels".

Pour exercer ces missions, le GRD a un droit d'accès à toutes les installations sur lesquelles il possède un droit de propriété ou d'usage et qui se trouvent sur le site d'un tiers. Toutefois, l'accord de l'occupant ou du propriétaire du site concerné est requis lorsque l'accès concerne un domicile⁸⁸.

L'ordonnance accorde également au GRD la possibilité, en cas de menace grave pesant sur la sécurité des biens ou des personnes, **de recourir à l'assistance de la force publique** pour accéder aux installations et y entreprendre toute action nécessaire, en ce compris, s'il y a lieu, l'interruption de l'alimentation en gaz⁸⁹. Le GRD, lorsqu'il a recours à cette mesure, doit en informer Brugel, laquelle transmet un rapport annuel détaillé au Gouvernement⁹⁰.

2) Compétences accordées par le règlement technique

Le règlement technique comporte des dispositions plus détaillées quant aux compétences du GRD. Le GRD est compétent pour l'entretien, la qualité et la sécurité de fonctionnement des équipements dont il est propriétaire⁹¹.

L'article 19 du règlement technique accorde au GRD un droit d'accès et d'intervention lorsque la sécurité des personnes ou des biens est gravement menacée :

« §1er. Lorsque la sécurité des personnes ou des biens est gravement menacée, le gestionnaire du réseau de distribution peut sans devoir disposer d'une autorisation préalable :

1° soit, accéder aux installations sur lesquelles il possède un droit de propriété ou de jouissance mais qui se trouvent sur le site d'un tiers ;

⁸⁸ Ordonnance gaz, art. 5 § 6, al. 1^{er}.

⁸⁹ *Ibid.*, art. 5 § 6, al. 2.

⁹⁰ *Ibid.*, art. 5 § 6, al. 4.

⁹¹ Règlement technique, art. 117.

2° soit, entreprendre toutes les actions nécessaires, en ce compris, s'il y a lieu, l'interruption de l'alimentation en gaz.

§2. Pour les cas visés au paragraphe 1er, le gestionnaire du réseau de distribution peut recourir à l'assistance de la force publique.

Le recours à cette mesure d'exception fait l'objet d'une information régulière auprès de Brugel. »

Le GRD possède également un droit d'intervention dans les situations d'urgence :

« Art. 26. Lorsqu'une situation d'urgence est invoquée, le gestionnaire du réseau de distribution peut entreprendre toutes les actions qu'il juge nécessaires pour la continuité de l'approvisionnement, la sécurité et la fiabilité du réseau de distribution. Le gestionnaire du réseau de distribution prend toutes les mesures préventives nécessaires pour limiter les conséquences dommageables d'événements exceptionnels annoncés ou raisonnablement prévisibles.

Lorsque, dans les situations d'urgence, l'utilisateur du réseau de distribution ou le propriétaire concerné refuse d'intervenir, le gestionnaire du réseau de distribution peut, après mise en demeure préalable restée sans effet, suspendre temporairement l'alimentation ou se substituer à l'URD ou au propriétaire défaillant et mettre les frais de son intervention à leur charge.

Dans le cas où une situation d'urgence porte simultanément sur le réseau de transport et le réseau de distribution, les mesures doivent être coordonnées entre les gestionnaires de réseaux.

Les mesures que le gestionnaire du réseau de distribution prend ou impose dans le cadre du présent article lient toutes les personnes concernées. »

Le GRD peut également, si la sécurité ou la fiabilité du réseau nécessite une adaptation des installations de l'URD, mettre en demeure ce dernier de procéder aux adaptations nécessaires⁹². Si l'URD ne s'exécute pas dans le délai prévu par la mise en demeure, le GRD peut suspendre l'alimentation au gaz au terme d'un second délai. En cas d'absolue nécessité, le GRD peut suspendre immédiatement l'alimentation en gaz, sans devoir mettre en demeure l'utilisateur. Le GRD peut également procéder de la sorte s'il remarque qu'une installation risque d'influencer défavorablement d'autres utilisateurs du réseau ou le fonctionnement du réseau⁹³.

Le GRD peut enfin examiner et évaluer la conformité du raccordement et des installations de l'URD avec les prescriptions légales, réglementaires et contractuelles applicables :

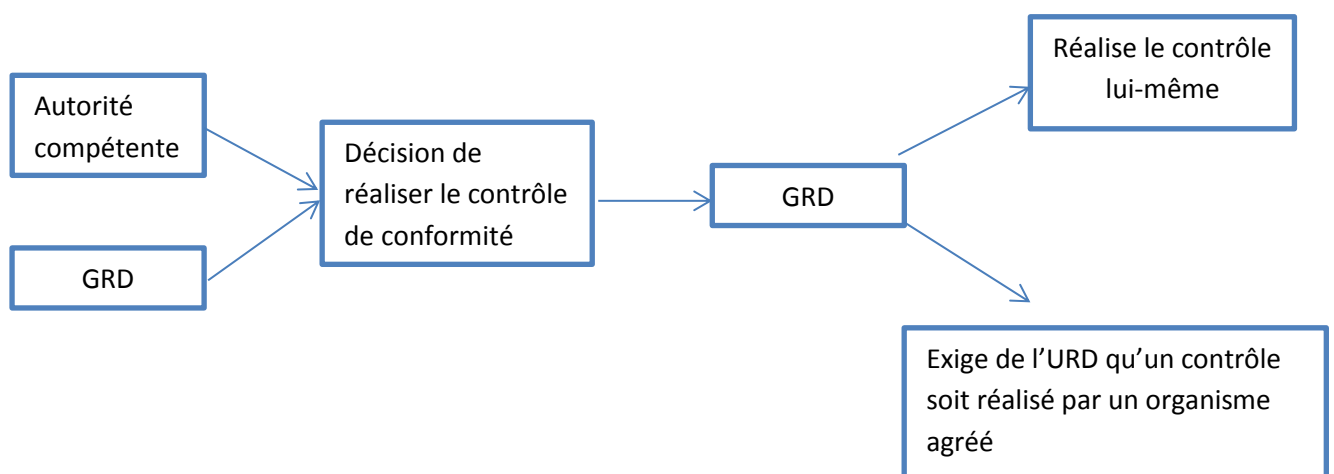
⁹² *Ibid.*, art. 20 et 125.

⁹³ *Ibid.*, art. 68.

« Art. 120. § 1er. Le gestionnaire du réseau de distribution peut examiner et évaluer la conformité du raccordement et des installations de l'utilisateur du réseau de distribution avec les prescriptions légales, réglementaires et contractuelles applicables. Le gestionnaire du réseau de distribution peut exiger que l'utilisateur du réseau lui apporte la preuve de la conformité de son installation, entre autres par la communication d'un rapport d'un organisme agréé.

§2. Le gestionnaire du réseau de distribution procède à cet examen, d'initiative ou à la demande des autorités compétentes, en effectuant des tests sur les installations de l'utilisateur du réseau de distribution. Le cas échéant, l'article 23 est applicable. »

Cette situation peut être schématisée comme suit :



Si le GRD remarque que l'installation de l'URD n'est pas conforme, il lui demande de procéder aux modifications requises, dans un délai raisonnable, et à ses frais :

« Art. 121. Si, à la suite des tests visés à l'article 120, §2, il apparaît qu'une installation de l'utilisateur du réseau de distribution n'est pas conforme, le gestionnaire du réseau de distribution demande à l'utilisateur du réseau de distribution de procéder, dans un délai raisonnable, aux modifications requises. Les frais de modifications sont à la charge de l'utilisateur du réseau de distribution. »

Si l'URD ne respecte pas ce délai, le règlement technique accorde au GRD certaines prérogatives :

« Art. 123. § 2. Si l'utilisateur du réseau de distribution ou le propriétaire de l'immeuble concerné n'a pas effectué les adaptations visées au paragraphe 1er ou à l'article 122 dans le délai fixé, le gestionnaire du réseau de distribution le met en demeure par courrier recommandé. Sauf convention contraire entre les parties, le gestionnaire du réseau de distribution peut mettre le raccordement hors service si les adaptations n'ont pas été exécutées dans les dix jours de la mise en demeure. »

Si le GRD dispose donc de pouvoirs larges (droit d'accès, droit d'intervention) lorsque la sécurité, la fiabilité ou l'efficacité de son réseau sont menacés, le règlement technique est plus flou en ce qui concerne les prérogatives dont dispose le GRD, en cas de menace portant directement sur la sécurité du client final, du fait de la non-conformité de son installation au gaz H.

Bien que le GRD dispose de certains pouvoirs de contrôle des installations de l'URD, le règlement technique comporte toutefois des incertitudes sur la mise en œuvre des contrôles à réaliser à la suite du plan de conversion du gaz L vers le gaz H. Il conviendrait donc, selon nous, de clarifier le cadre juridique. Des propositions de modification sont dès lors suggérées ci-après dans la présente étude.

C. Rôles et responsabilités de Brugel

A l'article 30*bis* de l'ordonnance électricité⁹⁴, les missions confiées à Brugel sont listées.

Brugel est chargée de donner des avis sur les études ou les décisions motivées. Elle doit soumettre des propositions dans les cas prévus par les ordonnances portant sur l'électricité, le gaz ou leurs arrêtés d'exécution.

Deuxièmement, d'initiative ou à la demande du Ministre ou du Gouvernement, Brugel peut effectuer des recherches et des études ou donner des avis relatifs aux marchés de l'électricité et du gaz. Elle peut faire des propositions d'adaptation des règlements techniques au Gouvernement, mettre à disposition des clients des outils d'information sur la situation du marché du gaz.

Elle doit aussi veiller, dans la limite des compétences qui lui sont dévolues par l'ordonnance, à ce que les mesures de protection des clients finaux soient mises en œuvre. Elle peut également prendre des décisions contraignantes à l'égard des entreprises actives dans le domaine du gaz en cas de non respect des dispositions des ordonnances portant sur l'électricité, le gaz ou leurs arrêtés d'exécution

Il résulte de ce qui précède que Brugel a la compétence générale consistant à donner des avis, réaliser des études, prendre des décisions relatives aux marchés du gaz, des missions de contrôle également vis-à-vis des acteurs et en particulier du gestionnaire de réseau, de la bonne exécution de ses missions et du respect des ordonnances de gaz et des règlements techniques. A cet égard, elle peut prendre des décisions contraignantes en cas de non-respect constaté.

Brugel a une mission globale de surveillance du marché du gaz et d'information vis-à-vis des utilisateurs sur réseau et des autorités publiques.

⁹⁴ Ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 17 novembre 2001, p. 39135.

Brugel a également pour tâche d'effectuer un rapport sur l'exécution des obligations de services publics confiés au gestionnaire du réseau de distribution et aux fournisseurs. Ce faisant, elle doit avoir égard tout particulièrement à la protection des droits des consommateurs. A cet égard, Brugel pourra solliciter des précisions aux intervenants qui font partis de son champs de régulation, pour s'assurer du bon déroulement des procédures de conversion du gaz L vers le gaz H. Brugel pourra également, en concertation avec les autres régulateurs, prendre en considération la réalisation ou non du nouveau point de fourniture Fluxys – Sibelga à Overijse, ainsi que l'éventualité d'une diminution ou d'une fin anticipée des exportations de gaz L depuis les Pays-Bas vers la Belgique.

D. Rôles et responsabilités des fournisseurs

Les fournisseurs ont comme obligation première de garantir aux ménages une alimentation ininterrompue de gaz pour la consommation du ménage (à des conditions non discriminatoires)⁹⁵.

Les fournisseurs ont également une obligation d'information vis-à-vis des clients finals, dont les modalités sont prévues par l'ordonnance gaz⁹⁶, sous réserve d'une norme fédérale plus favorable (Code de droit économique et accord-cadre du 16 septembre 2004 visant le consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz, notamment). Les fournisseurs doivent en particulier communiquer, d'initiative ou à la demande de leurs clients, toutes les informations relatives aux conditions générales applicables en ce qui concerne l'accès aux services de gaz et à l'utilisation de ces services.

Enfin, les plaintes des utilisateurs relatives à la composition et à la valeur calorifique du gaz peuvent être adressées au fournisseur⁹⁷. Cela n'exonère toutefois pas le GRD de sa responsabilité d'informer l'utilisateur que son installation doit être compatible avec le gaz H, afin de ne pas mettre en danger le réseau ou les installations d'autres utilisateurs.

Il apparaît donc, au vu des réglementations applicables, et sous réserve de dispositions contraires dans les contrats de fourniture, que rien n'impose aux fournisseurs de vérifier/adapter/remplacer l'installation d'un URD à la suite de la conversion du gaz L vers le gaz H.

E. Rôles et responsabilités des utilisateurs de réseau de distribution

⁹⁵ Ordonnance gaz, art. 20ter.

⁹⁶ *Ibid.*, art. 20undecies.

⁹⁷ Règlement technique, art. 5, §3.

Aux termes du Règlement technique, l'utilisateur de réseau doit fournir un accès permanent et sûr à ses installations au GRD⁹⁸. Il doit gérer et entretenir les installations dont il est propriétaire ou dont il a la jouissance⁹⁹.

Il doit également veiller à ce que ses installations n'occasionnent pas de risque, de dommage ou de nuisance aux installations du gestionnaire du réseau de distribution ou de tiers, au-delà des seuils prévus par les normes communément admises¹⁰⁰. Dans la même optique, il doit prendre les précautions nécessaires pour prévenir tout dommage au raccordement et, de manière générale, au réseau de distribution et aux installations des autres URD¹⁰¹. S'il constate un dommage, une anomalie ou une non-conformité aux prescriptions légales ou réglementaires, il doit agir en bon père de famille et le notifier immédiatement au GRD¹⁰².

Lorsque le GRD, pour une des raisons prévues par le règlement technique et évoquées ci-avant, met en demeure l'URD de procéder à la mise en conformité de son installation, celui-ci doit s'exécuter dans le délai prévu par le GRD, sous peine de voir son alimentation en gaz coupée par le GRD. Ces opérations de mise en conformité sont à la charge de l'URD ou du propriétaire de l'installation s'il s'agit d'une personne distincte. Il est tenu de la conformité générale de ses installations, et doit donc opérer les réglages et adaptations sur ses installations, lorsque ces réglages ou adaptations sont nécessaires afin de rendre son installation compatible au gaz H.

Enfin, l'URD a l'obligation de disposer d'appareils à gaz conformes, dans un endroit approprié, au sein d'un logement salubre, entretenu et contrôlé, conformément aux exigences légales, notamment, en matière de salubrité et de PEB¹⁰³.

F. Conclusion intermédiaire

A la lecture des dispositions légales, il peut être constaté qu'en l'état actuel des textes légaux, chaque acteur a un rôle distinct, direct et indirect, dans la conversion :

- Les autorités publiques et le régulateur ont l'obligation de communiquer ; il en est de même des fournisseurs ;

⁹⁸ *Ibid.*, art. 23, §2, al. 2.

⁹⁹ *Ibid.*, art. 53, §2.

¹⁰⁰ *Ibid.*, art. 68.

¹⁰¹ *Ibid.*, art. 113.

¹⁰² *Ibid.*, art. 114.

¹⁰³ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2007 déterminant des exigences en matière de performance énergétique et de climat intérieur des bâtiments, M.B., le 5 février 2008 ; Ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie, M.B., 21 mai 2013 ; Ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, M.B., 18 juillet 2013.

- Brugel a en outre l'obligation de rédiger des avis pour éclairer le gouvernement dans cette matière ;
- l'URD a l'obligation de disposer d'appareils à gaz conformes, dans un endroit approprié, au sein d'un logement salubre, entretenu et contrôlé conformément aux exigences légales, notamment, en matière de salubrité et de PEB ;
- le Gouvernement (à travers des organes appropriés) a l'obligation de contrôler la sécurité et la salubrité des installations de gaz de l'URD et faire le suivi de contrôles périodiques ; et,
- les prérogatives du GRD se limitent principalement à des actions préventives, qui ne sont mises en œuvre que pour sauvegarder la sécurité, la fiabilité ou l'efficacité du réseau.

Compte tenu de la multiplicité des responsabilités et des rôles et du cadre légal peu précis, il y a dès lors urgence pour clarifier les rôles et désigner un coordinateur de projet.

Il ressort de l'analyse comparative des systèmes mis en place dans les autres pays concernés par la conversion, que - pour qu'une telle opération réussisse- il est nécessaire de désigner un coordinateur de projet. Le GRD, de par son rôle et ses responsabilités habituelles, jouit d'une position privilégiée pour jouer ce rôle, y compris dans le cadre de la mise en conformité des installations de l'URD. En effet, confier cette mission au GRD permet d'assurer une uniformisation du procédé au niveau régional, dans le respect du timing proposé par Synergrid, tout en assurant une concertation entre les différents gestionnaires de réseau. De plus, certaines missions du GRD peuvent être établies sous formes d'obligations de service public, ce qui permet de collectiviser une partie des coûts de la conversion du gaz L vers le gaz H.

Il convient dès lors d'examiner, dans la suite de la présente étude, la propriété des équipements et installations présentes en amont et en aval du raccordement de l'installation de l'URD sur le réseau. Seront ensuite examinées en détail les prescriptions techniques applicables à tout raccordement et aux installations de l'URD. Enfin, la mise en œuvre concrète du contrôle de conformité des installations de l'URD sera analysée.

2. Propriété des installations de l'URD et du raccordement

Les équipements de comptage et le raccordement en amont sont la propriété du GRD et seul celui-ci peut poser, adapter, déplacer, remplacer, enlever, entretenir et exploiter ces mêmes équipements et installations de raccordement¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Règlement technique, art. 50, 52 et 53, §1^{er}.

Les installations en aval du point de prélèvement sont quant à elles la propriété de l'URD (il s'agit de toute canalisation, de tout accessoire et tout appareil pour les applications du gaz naturel raccordés en aval du point de prélèvement¹⁰⁵). C'est à l'URD qu'il incombe de les entretenir et de les gérer¹⁰⁶.

Si l'URD n'est que locataire des lieux où l'installation se trouve, il faut suivre les règles de droit commun du bail. Ces règles prescrivent que le propriétaire est chargé d'assurer la conformité des installations qu'il met en location¹⁰⁷. Toutefois, pour les installations à gaz qui sont de la propriété du locataire, ce dernier est chargé de leur mise en conformité.

3. Prescriptions techniques applicables à tout raccordement et aux installations de l'URD

L'article 65 dispose que tout raccordement et toute installation de l'URD doit « répondre aux dispositions légales et réglementaires ». Elles doivent donc être réalisées d'une manière qui n'est pas contraire aux normes suivantes (liste non-exhaustive) :

- ordonnance gaz ;
- règlement technique ;
- règlement Général pour la Protection du Travail (RGPT) ;
- codex pour le bien-être au travail ;
- normes NBN, et en particulier des normes suivantes :
 - o NBN D 51-003 « installations alimentées en gaz combustible plus léger que l'air distribué par canalisation » ;
 - o NBN D 51-004 « installations alimentées en gaz combustible plus léger que l'air distribué par canalisation – Installation particulière » ;
 - o ces deux normes reprennent les exigences contenues dans les normes NBN D 51-001, NBN B 61-001 et NBN B 61-002.

La norme NBN D 51-003 (4^èd. Juillet 2004) précise notamment les catégories d'appareils autorisées en Belgique et conçus pour l'utilisation du gaz naturel (2^{ème} famille) et du gaz de pétrole liquéfié (3^{ème} famille). Les appareils de catégorie I sont

¹⁰⁵ *Ibid.*, art. 2, §2, 34°.

¹⁰⁶ *Ibid.*, art. 53, §2.

¹⁰⁷ Ordonnance du 17 juillet 2013 portant le Code bruxellois du Logement, *M.B.*, 18 juillet 2013, p. 45239, art. 5.

conçus pour l'utilisation de gaz d'une seule famille ou d'un seul groupe. Les appareils de catégorie II sont quant à eux conçus pour l'utilisation de gaz de deux familles.

Les appareils de catégorie I_{2E+}, I_{2N} sont conçus pour être utilisés avec le gaz L et le gaz H, sans qu'un réglage préalable ne soit requis (adaptation automatique). Les appareils de catégorie I_{2E(R)B} sont réglés par défaut pour l'emploi du gaz G₂₀ à 20 mbar (gaz H) et doit être réglé manuellement pour être employé avec du gaz G₂₅ à 25 mbr (gaz L).

Les appareils de catégorie I_{2E(S)B} sont quant à eux spécifiquement réglés et scellés par le fabricant pour utiliser du gaz G₂₀ à 20 mbar (soit du gaz H). Ceci est expliqué comme suit dans la norme :

3.3.1.1 Appareils conçus pour l'utilisation de gaz de la deuxième famille (gaz naturel)

3.3.1.1.1

appareil de catégorie I_{2E+}

appareil utilisant uniquement les gaz du groupe E de la deuxième famille et fonctionnant sans intervention sur l'appareil avec un couple de pressions; le dispositif de régulation de pression de gaz de l'appareil, s'il existe, n'est pas opérationnel entre les deux pressions normales du couple de pressions

3.3.1.1.2

appareil de catégorie I_{2E(S)B}

appareil susceptible d'utiliser uniquement les gaz du groupe E de la deuxième famille dans les mêmes conditions qu'un appareil de la catégorie I_{2E+} tout en étant muni d'un dispositif de régulation de pression de gaz, qui est réglé et scellé par le fabricant dans la position correspondant à l'utilisation de gaz G₂₀ à 20 mbar

3.3.1.1.3

appareil de catégorie I_{2E(R)B}

appareil susceptible d'utiliser uniquement les gaz du groupe E de la deuxième famille dans les mêmes conditions qu'un appareil de la catégorie I_{2E+} tout en étant muni d'un dispositif de régulation de pression gaz, qui est réglé par le fabricant dans la position correspondant à l'utilisation du gaz G₂₀ à 20 mbar; un réglage spécifique pour le gaz G₂₅ à 25 mbar peut être effectué in situ si l'appareil est installé à demeure sur un réseau alimenté en permanence en gaz de la plage E₁ (gaz L)

3.3.1.1.4

appareil de catégorie I_{2N}

appareil utilisant uniquement les gaz de la deuxième famille, aux pressions d'alimentation fixées et s'adaptant automatiquement à tous les gaz de la deuxième famille

Les appareils de catégorie II peuvent être utilisés avec du gaz L et du gaz H, dans les mêmes conditions que les appareils de catégorie I_{2E+}. Aucun réglage préalable n'est donc requis.

3.3.2.1

appareil de catégorie II_{2E+3+}

appareil susceptible d'utiliser les gaz du groupe E de la deuxième famille et les gaz de la troisième famille; l'utilisation des gaz de la deuxième famille se fait dans les mêmes conditions que pour la catégorie I_{2E+}; l'utilisation des gaz de la troisième famille se fait dans les mêmes conditions que pour la catégorie I₃₊

3.3.2.2

appareil de catégorie II_{2E+3B}

appareil susceptible d'utiliser les gaz du groupe E de la deuxième famille et les gaz du groupe B de la troisième famille (butane); l'utilisation des gaz de la deuxième famille se fait dans les mêmes conditions que pour la catégorie I_{2E+}; l'utilisation des gaz du groupe B de la troisième famille se fait dans les mêmes conditions que pour la catégorie I_{3B}

3.3.2.3

appareil de catégorie II_{2E+3P}

appareil susceptible d'utiliser les gaz du groupe E de la deuxième famille et les gaz du groupe P de la troisième famille (propane); l'utilisation des gaz de la deuxième famille se fait dans les mêmes conditions que pour la catégorie I_{2E+}; l'utilisation des gaz du groupe P de la troisième famille se fait dans les mêmes conditions que pour la catégorie I_{3P}

Cette norme NBN D 51-003 a également trait :

- aux matériaux à utiliser pour les installations intérieures (tubes, raccords et accessoires de tuyauterie, robinetterie – article 4.1.) ;
- aux conditions de sécurité (article 4.2.) ;
- aux parcours et accessibilité des tuyauteries (en ce compris les endroits où il est interdit de mettre les tuyauteries - article 4.3.) ;
- à la mise en œuvre des installations (colonnes montantes, compteur de passage, mise en œuvre du flexible métallique, etc... - article 4.4.) ;
- au montage des tuyauteries (article 4.5.) ;
- au nettoyage des installations (article 4.6.) ;
- aux essais d'étanchéité (article 4.7.) ;
- aux purges (article 4.8.) ;
- à l'étanchéité des jonctions (article 4.9.) ;
- à l'identification des tuyauteries et à leur protection extérieure (articles 4.10. et 4.11.) ;
- à l'évacuation des produits de combustion, amenée d'air comburant et ventilation des espaces d'installation pourvus d'appareils à gaz (article 5) ;
- aux conditions d'utilisation, placement et raccordement des appareils (article 6).

L'article 6.3. de cette norme dispose en particulier que tout appareil nouvellement installé doit porter l'indication « Pays de destination : BE » et être approprié pour l'utilisation du gaz de la deuxième famille, soit le gaz naturel.

Cette norme n'a pas égard au réglage de l'appareil, si ce n'est avant la « *première mise en service* » de l'appareil qui implique une vérification du fonctionnement de l'appareil et de l'installation. L'article 6.7. de la norme précise en effet ce qui suit :

6.7 Mise en service

La première mise en service de chaque appareil comporte:

- la vérification de l'étanchéité du raccordement de l'appareil par badigeonnage, à la pression de fonctionnement;
- la vérification de l'exécution correcte de l'installation, notamment l'amenée d'air et l'évacuation des produits de combustion;
- la vérification du fonctionnement de l'appareil;
- l'explication du fonctionnement et la remise de la notice d'emploi et d'entretien à l'utilisateur.

La norme NBN D 53-003 ne contient aucune disposition quant à la vérification du bon fonctionnement des appareils et installations lorsqu'ils sont déjà en service. En effet, cette norme, de même que la norme NBN D 53-004, est d'application à l'égard d'installations ou parties d'installations neuves et au placement et à la mise en service d'appareils (article 1 de la norme NBN D 53-003).

Par ailleurs, l'article 66 du règlement technique dispose que :

« Les installations de l'utilisateur du réseau de distribution, les appareils d'utilisation au gaz naturel, ainsi que le placement et le raccordement de ces appareils, sont soumis aux normes nationales et internationales, légales et réglementaires en vigueur au moment du placement ou du raccordement [...] » (Nous soulignons).

Il en résulte qu'une installation intérieure au gaz naturel existante doit satisfaire à la norme qui était en vigueur lorsque l'installation a été réalisée. Les anciennes installations ne doivent donc pas satisfaire aux normes actuelles (sauf dérogation expresse comme, par exemple, dans l'Arrêté du Gouvernement de la RBC relatif aux exigences PEB applicables aux systèmes de chauffage pour le bâtiment lors de leur installation et prenant leur exploitation, *M.B.*, 9 juillet 2010).

Cette notion de « *mise en service* » est également traitée dans le règlement technique sous l'angle du point d'accès.

La notion de « mise en service » d'un point d'accès est définie à l'article 2, §2, 4°, du règlement technique comme étant « *la mise sous pression, par le gestionnaire du réseau de distribution, des installations de l'utilisateur du réseau de distribution* ».

L'article 66, § 2, du règlement technique dispose que, avant cette « mise en service » ou « mise sous pression » d'un point d'accès, l'URD doit fournir au GRD la preuve que ses installations répondent aux « *obligations légales ou réglementaires applicables* ». Cette preuve doit être apportée par un rapport d'un installateur agréé ou d'un organisme de contrôle agréé.

De plus, un fournisseur doit avoir été enregistré pour le raccordement considéré dans le registre d'accès du GRD. Le point d'accès est alors considéré comme « *actif* » - articles 2, § 2, 49°, et 58 du règlement technique).

La mise en service d'un point d'accès ne peut donc avoir lieu que s'il s'agit d'une première mise sous pression des installations de l'URD (nouveau raccordement), ou si l'alimentation en gaz a été coupée par le GRD (mise hors service). Autrement dit, c'est donc lorsque l'accès n'a jamais encore été « *actif* », ou lorsqu'il a perdu ce statut et est donc devenu « *inactif* ». Cette situation doit être distinguée d'une suspension d'accès qui se traduit par la mise hors service temporaire du point d'accès, suivie de son rétablissement. Le point d'accès reste indiqué comme « *actif* » dans le registre d'accès du GRD.

En conséquence, l'article 66, § 2 du règlement technique semble difficilement pouvoir être invoqué pour exiger de l'URD qu'il apporte la preuve que ses installations répondent aux obligations légales ou réglementaires applicables lorsque cette installation est déjà « sous pression ».

Toutefois, la problématique du contrôle de la conformité des installations de l'URD est traitée spécifiquement au chapitre 5, section 5.3. du règlement technique (articles 120 à 125).

4. La notion de « conformité » des installations de l'URD

La « *conformité* » des installations de l'URD doit s'apprécier par rapport aux « *prescriptions légales, réglementaires et contractuelles applicables* ». Il est examiné si l'installation de l'URD est réalisée d'une manière qui n'est pas contraire au prescrit de ces normes, ou encore, si les installations « *répondent* » aux normes. En ce sens, l'examen réalisé dans le cadre de la procédure visée à l'article 120 du règlement technique est identique à celui réalisé lors de la « *mise en service* » de l'installation de l'URD.

Les normes auxquelles les installations de l'URD ne peuvent être contraires sont celles identifiées aux articles 65 et 66 du règlement technique et énumérées ci-avant.

Ainsi qu'il a été expliqué ci-avant, une installation intérieure au gaz naturel existante doit satisfaire à la norme qui était en vigueur lors de sa réalisation. Les normes NBN D 53-003 et NBN D 53-004 ne contiennent par ailleurs aucune disposition quant à la vérification du bon fonctionnement des appareils et installations, et donc du réglage, lorsqu'ils sont déjà en service.

Ceci a amené CERGA (label de qualité pour installateurs de gaz) à expliquer, dans son avis technique 2011/01 « *relatif aux exigences essentielles de sécurité pour les installations domestiques existantes au gaz naturel* », qu'une installation peut satisfaire à une ancienne version d'une norme alors même qu'elle devrait être considérée comme peu sûre au regard des normes actuelles. CERGA s'exprime comme suit :

Dans ce contexte, les problèmes suivants se posent :

- Il n'est souvent pas possible de déterminer l'âge exact d'une partie ou de l'ensemble de l'installation en vue de déterminer à quelle version de la norme ladite installation doit satisfaire.
- Il est très difficile de faire la distinction entre les différentes versions des normes et de leurs addendas. Il faut souvent appliquer une version de la norme conjointement avec différents addendas.
- Nous ne retrouvons pas les concepts actuels relatifs à la sécurité dans les anciennes versions des normes. En d'autres termes, nous pouvons avoir une installation qui satisfait à une ancienne version de la norme et qui devrait quand même être considérée comme peu sûr à l'heure actuelle.

Dans ce cadre, CERGA a établi une check-list des éléments qu'il « recommande » de vérifier lors du contrôle de la sécurité d'installations existantes. Parmi ces éléments figure l'utilisation d'appareils adaptés « au bon type de gaz et à la pression fournie par le GRD » :

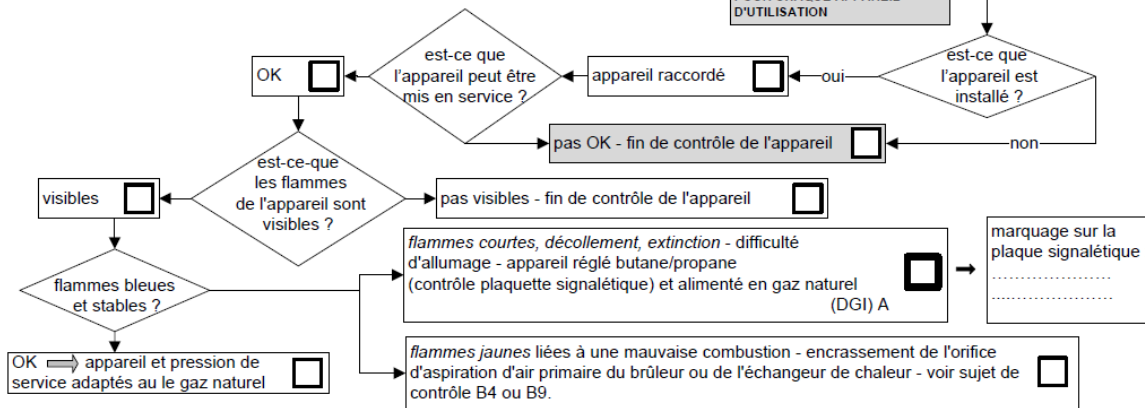
B2: SUJET DE CONTRÔLE B2 : APPAREILS D'UTILISATION ADAPTÉS AU BON TYPE DE GAZ ET À LA PRESSION FOURNIE PAR LE GRD

EXIGENCE ESSENTIELLE B2

Pour garantir une bonne combustion, les appareils d'utilisation doivent être adaptés au type de gaz et à la pression fournie par le GRD.

Appareil (genre + type):.....
à remplir SÉPARÉMENT pour CHAQUE appareil.

CE SUJET DOIT ÊTRE CONTRÔLÉ CONJOINTEMENT AVEC LES SUJETS SPÉCIFIQUES POUR CHAQUE APPAREIL D'UTILISATION



Ce contrôle englobe tous les appareils d'utilisation raccordés.

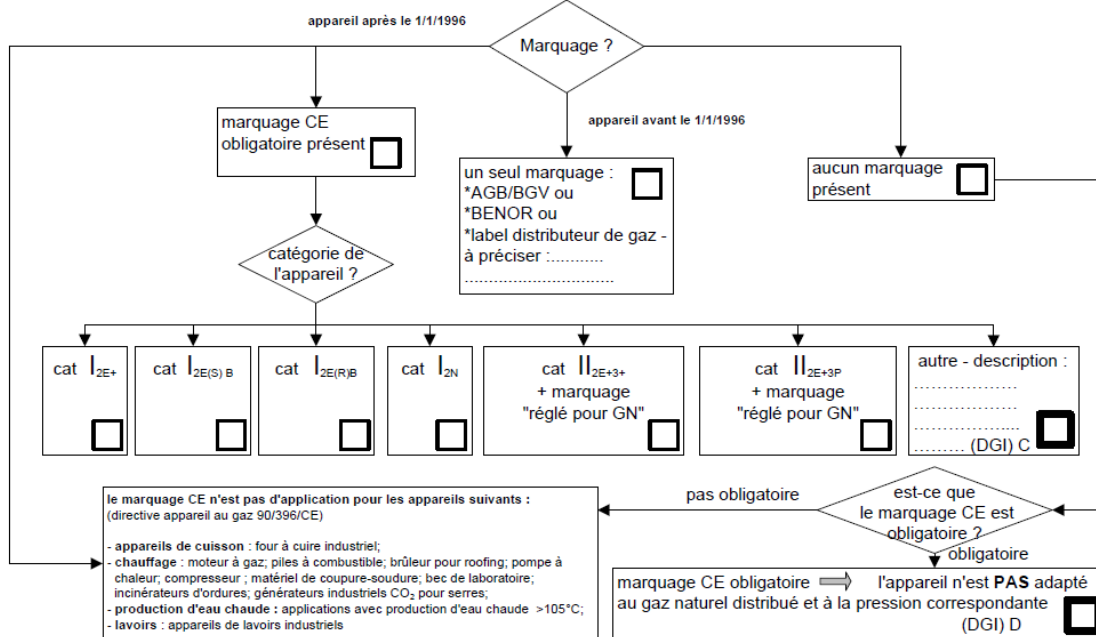
Attention : appareil avec des flammes jaunes liées à une mauvaise combustion - encrassement de l'orifice d'aspiration d'air primaire du brûleur ou de l'échangeur de chaleur - voir sujet de contrôle B4 ou B9.

Ce contrôle n'est pas réalisé si :

- l'appareil n'est pas raccordé ;
- l'appareil n'est pas en service ;
- la flamme de l'appareil n'est pas visible .

Le fait que le contrôle n'a pas été effectué doit être mentionné sur le rapport, mais ne donne pas lieu à une non-conformité .

MARQUAGE - CATÉGORIE DE L'APPAREIL D'UTILISATION



Il s'agit toutefois d'une pratique recommandée aux organismes agréés qui ont adhéré à CERGA. On peut donc s'interroger sur la légalité de toute interruption de

l'alimentation en gaz des appareils ou fermeture des robinets de gaz décidée par l'organisme agréé en application de cette recommandation, alors même que l'appareil est conforme aux normes en vigueur au moment de sa mise en service.

Il pourrait en conséquence être considéré que le contrôle de conformité de l'installation ne comprend pas le contrôle du réglage des appareils.

Les dispositions actuelles du règlement technique ne sont donc pas suffisantes pour déterminer les rôles et responsabilités des acteurs dans la mise en conformité des installations de l'URD suite à la conversion du gaz L vers le gaz H. En effet, en l'état actuel des textes, les actions dont dispose le GRD ne peuvent être effectuées qu'*a posteriori* et ne sont mises en œuvre que pour sauvegarder la sécurité, la fiabilité ou l'efficacité du réseau. Il y a dès lors, comme expliqué ci-avant dans la présente note, un vide dans la législation concernant la sécurité de l'utilisateur, plus particulièrement lors des opérations visant à mettre en conformité les installations de ce dernier en raison de la conversion du gaz L vers le gaz H.

Pour cette raison, des propositions de modification du règlement technique sont proposées ci-après. Ce régime, qui prend en considération la position privilégiée dont dispose le GRD pour effectuer une mission de surveillance de la mise en conformité, est expliqué dans la section suivante.

5. Le contrôle de conformité des installations de l'URD

Cette section décrit la procédure de vérification/réglage/remplacement des installations de l'URD suite à la conversion du gaz L vers le gaz H, qui pourrait être insérée dans le Règlement technique¹⁰⁸. Cette proposition de procédure s'inspire de l'état des lieux réalisés par Sia Partners en octobre 2016, et notamment de la procédure prévue en Allemagne¹⁰⁹.

1) L'information à destination de l'utilisateur du réseau

Bien que la mise en conformité de l'installation de l'URD relève de sa propre responsabilité, il doit recevoir une information claire, objective et en temps utile, de manière à l'amener à procéder à la mise en conformité de son installation. Il pourrait recevoir, en premier lieu, une information au niveau national, si une campagne de sensibilisation est organisée par l'Etat fédéral. Au niveau régional, les autorités publiques, le GRD, et les fournisseurs – qui bénéficient d'un contact

¹⁰⁸ Voy. *infra*, III. Propositions de modification du cadre législatif et réglementaire bruxellois afin de renforcer la sécurité juridique de l'opération de conversion vers le gaz H.

¹⁰⁹ Sia Partners, « *Etat des lieux des différentes initiatives prises dans les pays limitrophes de la Belgique pour passer du gaz pauvre au gaz riche* », Octobre 2016, Version 1. Voy. aussi annexe à la présente note « Benchmarking ».

privilegié avec le client du fait des contrats de fourniture – devront nécessairement se coordonner afin de faire parvenir une information claire et précise sur ce que l'utilisateur devra entreprendre.

Cette information portera sur les points suivants :

- le contexte et les raisons de la conversion du gaz L ;
- les conséquences sur les installations existantes ;
- les types de vérifications à effectuer ;
- la liste des techniciens et entrepreneurs agréés ;
- le délai de mise en conformité des installations ;
- un rappel que la responsabilité de cette mise en conformité pèse sur l'URD ;
- et,
- les risques et sanctions en cas de non-conformité des installations à l'expiration du délai.

2) La première vérification de l'installation par un technicien agréé

L'URD fait appel à un technicien agréé afin de vérifier la conformité de son installation avec le gaz H. Il conviendra de veiller à ce qu'une réserve de main d'œuvre soit disponible en suffisance pour effectuer les opérations de contrôle et de remplacement¹¹⁰.

Le technicien agréé examine concrètement la compatibilité de l'installation de l'URD avec le gaz H. Dans ce cadre un système d'étiquetage de couleur pourrait être envisagé, à l'image de ce qui est prévu en Allemagne.¹¹¹ Si l'installation est compatible, un certificat de conformité doit être livré au GRD. Dans le cas contraire, l'appareil devra faire l'objet de réglage ou d'un remplacement.

3) L'éventuelle deuxième vérification suite au remplacement de l'installation

Si des travaux d'adaptation sont nécessaires, un nouveau contrôle de conformité est réalisé par le technicien agréé, immédiatement après la fin des travaux. Le technicien agréé, lors de cette deuxième vérification, procède de façon identique à la première vérification.

¹¹⁰ Sia Partners, « Etat des lieux des différentes initiatives prises dans les pays limitrophes de la Belgique pour passer du gaz pauvre au gaz riche », Octobre 2016, Version 1, p. 35.

¹¹¹ Siapartners, « Etat des lieux des différentes initiatives prises dans les pays limitrophes de la Belgique pour passer du gaz pauvre au gaz riche », Octobre 2016, Version 1, p. 23.

4) La mission du technicien agréé

La responsabilité du technicien agréé qui effectuera les vérifications et/ou les adaptations sera limitée à sa mission de vérification et/ou d'adaptation. Lorsqu'un technicien agréé découvre une défaillance à l'occasion de son intervention, il doit agir avec prudence et diligence en fonction de l'urgence et de la gravité du problème.

Le technicien agréé en informe le GRD, qui prendra les mesures appropriées. Selon Synergrid, si la défaillance est de nature à causer un préjudice imminent, le technicien agréé pourra prendre toute mesure nécessaire en vue de prévenir ce préjudice, et pourra même couper l'alimentation en gaz du client final¹¹².

5) L'attestation de conformité

Lorsque le technicien agréé, à la suite de la première ou de la deuxième vérification, estime que l'installation de l'URD est compatible avec le gaz H, il remet à celui-ci une attestation de conformité. Le technicien agréé communique également cette attestation au GRD, qui tient un fichier centralisé reprenant les attestations de conformité, classées par zones de conversion. Ce fichier devra être protégé pour des raisons de confidentialité.

6) La décision du GRD d'injecter du gaz H

A l'expiration du délai communiqué à l'utilisateur du réseau, le GRD prend la décision de convertir une zone au gaz H, et communique cette décision aux fournisseurs. Si, au sein de cette zone, le GRD constate qu'il ne dispose pas de l'attestation de conformité d'un utilisateur du réseau, il déconnecte celui-ci du réseau, pour des raisons de sécurité.

7) La prise en charge financière des opérations de mise en conformité

Les frais de modifications sont à charge de l'URD (article 121, alinéa 2, du règlement technique). Ceci découlerait de ce que ces installations sont la propriété de l'URD et qu'il lui appartient de les entretenir et de les gérer.

Si l'URD n'est que locataire des lieux où l'installation se trouve, il faut suivre les règles de droit commun du bail. Ces règles prescrivent que le propriétaire est chargé d'assurer la conformité des installations qu'il met en location¹¹³. Toutefois, pour les

¹¹² Synergrid, Consultation relative à l'adaptation au gaz H (ref : 9939/07/MU), 28 novembre 2007, pp. 27 et 28.

¹¹³ Ordonnance du 17 juillet 2013 portant le Code bruxellois du Logement, *M.B.*, 18 juillet 2013, p. 45239, art. 5.

installations à gaz qui sont de la propriété du locataire, ce dernier est chargé de leur mise en conformité.

Le principe est donc de mettre à charge du propriétaire des installations les frais de contrôle de conformité. En revanche, pour une certaine catégorie des personnes se trouvant dans une situation précaire, une intervention financière sous forme d'aide devrait être envisagée¹¹⁴.

6. Le principe de précaution

Bien que, dans le système proposé, la responsabilité de la conformité au gaz H des installations repose essentiellement sur l'utilisateur du réseau, et que la décision d'agir en cas de non-conformité repose sur le gestionnaire du réseau, cela ne signifie pas que les autorités publiques, et l'autorité de régulation, puissent rester inactives. En effet, le principe de précaution pourrait trouver à s'appliquer aux autorités publiques et au régulateur, en cas d'inaction.

Le principe de précaution trouve son origine en droit international¹¹⁵ et en droit européen. Il est notamment mentionné à l'article 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il vise à garantir un niveau élevé de protection de l'environnement, et s'étend également à la politique des consommateurs, à la législation européenne concernant les aliments, à la santé humaine, animale et végétale. Ce principe implique que les autorités peuvent dans certains cas avoir la responsabilité de réagir rapidement face à un potentiel danger pour la santé humaine ou pour la protection de l'environnement¹¹⁶.

A. Le principe de précaution en droit administratif

Le Conseil d'Etat considère que l'existence de ce principe en droit belge dérive de l'article 23 de la Constitution, qui garantit le droit à la protection de la santé, le droit à un logement décent et le droit à la protection d'un environnement sain¹¹⁷.

Le principe de précaution peut être défini comme « *l'expression d'une philosophie de l'action anticipée qui permet à l'autorité publique d'adopter une mesure de nature préventive sans que l'ensemble des preuves scientifiques justifiant cette mesure ne soit réuni* »¹¹⁸. En tout état de cause, le principe de précaution implique qu'une

¹¹⁴ Voy. *infra*, III. Propositions de modification du cadre législatif et réglementaire bruxellois afin de renforcer la sécurité juridique de l'opération de conversion vers le gaz H.

¹¹⁵ Voy. notamment Déclaration de Rio de Janeiro du 13 juin 1992 sur l'environnement et le développement et Convention OSPAR de Paris du 22 septembre 1992 pour la protection du milieu marin de l'Atlantique.

¹¹⁶ Communication de la Commission européenne sur le recours au principe de précaution (COM(2000) 1 final du 2 février 2000).

¹¹⁷ C.E., n° 120753 du 19 juin 2003, SA MOBISTAR.

¹¹⁸ N. DE SADELEER, « Le principe de précaution, un nouveau principe général de droit » in *J.T.*, mai 2003, p. 129.

autorité ne peut, lorsqu'elle est confrontée à une incertitude scientifique pouvant potentiellement créer un risque, se retrancher derrière ce risque pour justifier son inaction¹¹⁹.

Le principe de précaution joue un rôle dans le domaine du risque incertain. Ce dernier est celui dont on n'établit pas à coup sûr et immédiatement la réalité. Faire preuve de précaution face au risque incertain, c'est avant tout prendre en considération l'aléa et le dommage potentiel, établir un seuil de tolérance et se prononcer sur l'acceptabilité de remèdes au regard des connaissances scientifiques.

L'autorité doit faire preuve de proportionnalité¹²⁰ et donc déterminer si le risque incertain posé par la conversion du gaz L vers le gaz H justifie la prise de mesures telles que la coupure de gaz chez l'URD ou l'usage de la force publique pour accéder aux installations à gaz de celui-ci.

Ce principe n'a pas pour conséquence d'obliger l'administration à adopter une mesure déterminée. Celle-ci doit seulement exercer son pouvoir de décision en ayant le principe à l'esprit¹²¹. Le Conseil d'Etat ne procède en réalité qu'à un contrôle restreint, vérifiant qu'il n'y ait pas d'erreur manifeste dans le chef de l'administration¹²². En effet, l'application du principe de précaution par l'administration relève de son pouvoir discrétionnaire¹²³.

Le respect du principe de précaution par Brugel sera apprécié au regard de sa compétence en matière de surveillance des acteurs régulés et de sa mission générale de conseil au Gouvernement.

B. Le principe de précaution en droit civil

En droit de la responsabilité civile, le principe de précaution existe au travers des articles 1382 et 1383 du Code Civil qui obligent toute personne à réparer le dommage causé par sa négligence ou son imprudence.

A cet égard, toute autorité normalement prudente et diligente peut être amenée à devoir informer la population lorsqu'il existe une menace potentielle pour la sécurité ou une incertitude scientifique sur l'existence d'un tel risque, sur base des articles

¹¹⁹ E. DELAUNOY, « Het voorzorgsbeginsel in het milieurecht », *Cah. Jur.* 2011, p. 47; B. DUBUISSON, « Regards croisés sur le principe de précaution », *Amén.* 2000, n° spécial, p. 17 ; E. LARMUSEAU, « Het voorzorgsbeginsel geïntroduceerd in de Belgische rechtspraak : zoveel hoofden, zoveel zinnen », *TMR* 2000, p. 26; M. HARITZ, « Liability wit hand libaility from the precautionary principle in climate change cases' in M. FAURE et M. PEETERS, (eds.), *Climate Change Liability*, Cheltenham, Edward Elgar, 2011, p. 20.

¹²⁰ M. PÂQUES, « Le Conseil d'Etat et le principe de précaution : Chronique d'une naissance annoncée » in *J.T.*, 2004, p. 177 ; C. COELMONT, « le principe de précaution : un concept trop souvent galvaudé », *J.L.M.B.*, 2013, n°1, p. 78.

¹²¹ M. PÂQUES, « Le Conseil d'Etat et le principe de précaution : Chronique d'une naissance annoncée » in *J.T.*, 2004, p. 176.

¹²² *Ibid.*, p. 175.

¹²³ D. LAGASSE, Le contrôle du pouvoir « discrétionnaire » de l'administration par le juge, in *L'administration face à ses juges*, Liège, Editions du Jeune Barreau, 1987, pp. 109 et s.

1382 et 1383 du Code civil. Dans son arrêt du 28 juin 2011 (Ghislenghien), la Cour d'appel de Mons a ainsi estimé que « *celui qui se livre à une activité dangereuse ne peut se contenter de prendre des précautions ordinaires ; au contraire, l'homme normalement prudent et avisé placé dans ces circonstances prendra des mesures de prudence exceptionnelles, et la faute consistera, dès lors, à ne pas avoir pris des précautions spéciales exigées quand on s'adonne à des activités dangereuses.* »¹²⁴.

La faute dommageable commise par l'un de ses organes engage donc la responsabilité directe de l'Etat sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil¹²⁵.

C. Le principe de précaution en droit pénal

Le défaut de prévoyance ou de précaution est sanctionné pénalement conformément aux articles 418 à 420 du Code pénal. Il ressort en effet des travaux préparatoires du Code pénal et de la jurisprudence de la Cour de Cassation que tout défaut de prévoyance ou de précaution qui a eu pour résultat involontaire une lésion corporelle est constitutif de faute et, partant, de l'un des délits visés par les articles 418 à 420 du Code pénal. Ce défaut de prévoyance ou de précaution équivaut/correspond aux notions de négligence et d'imprudence visées aux articles 1382 et 1383 du Code civil¹²⁶.

D. Conclusion intermédiaire

Dans l'hypothèse d'un incident survenu à la suite de la conversion du gaz L vers le gaz H, les responsabilités pénale et civile des autorités publiques régionales, du régulateur, du gestionnaire de réseau et des fournisseurs pourraient être recherchées pour négligence fautive (défaut de précaution), à considérer que le principe de précaution s'applique à la présente situation. La faute qui pourrait être recherchée dans leur chef serait de ne pas avoir agi de façon normalement prudente et diligente en n'ayant pas transmis en temps utile des informations adéquates aux utilisateurs des réseaux ou en ayant manqué à leur devoir de surveillance dans la limite de leurs compétences et des pouvoirs accordés par les textes légaux.

IV. Propositions de modification du cadre législatif et réglementaire bruxellois afin de renforcer la sécurité juridique de l'opération de conversion vers le gaz H

¹²⁴ Mons, 28 juin 2011, p. 352.

¹²⁵ Cass., 28 septembre 2006, *J.T.*, 2006, p.606.

¹²⁶ Cass., 26 octobre 1990, *Pas.*, 1991, I, page 216.

La législation actuellement en vigueur en matière de transport et de distribution de gaz en Région de Bruxelles-Capitale est muette sur la conversion des réseaux de distribution du gaz L en gaz H, envisagée au niveau politique. Il est suggéré d'apporter des modifications à la législation existante et créer, le cas échéant, de nouvelles obligations de service public (ci-après, « OSP »). A cette fin, les textes légaux et réglementaires suivants devraient être modifiés :

- l'ordonnance du 1^{er} avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale (ci-après, « l'ordonnance gaz »)(1) ; et,
- le Règlement technique du 23 mai 2014 pour la gestion du réseau de distribution de gaz en Région de Bruxelles-Capitale et l'accès à celui-ci (ci-après, « le Règlement technique »)(2).

Néanmoins, les autres législations précitées, notamment en ce qui concerne le Code de logement et les dispositions relatives à la performance énergétique des bâtiments, devraient également être adaptées pour permettre le bon déroulement de la conversion gaz L.

1. L'ordonnance gaz

L'article 5, § 1^{er}, de l'ordonnance gaz relatif aux missions du GRD dans le cadre de la gestion du réseau de distribution contient déjà une référence à la conversion du gaz qu'il conviendrait de conserver mais de modifier afin de la faire correspondre au projet de conversion tel qu'il est envisagé par les pouvoirs politiques, à savoir une conversion du gaz naturel à bas pouvoir calorifique (gaz L) vers du gaz à haut pouvoir calorifique (gaz H).

L'article 5, § 1^{er}, pourrait dès lors être modifié de la manière suivante :

« Art. 5. § 1^{er}. Le gestionnaire du réseau est responsable de l'exploitation, de l'entretien et du développement du réseau de distribution, y compris ses interconnexions avec d'autres réseaux, en vue d'assurer, dans des conditions économiques acceptables, la régularité, la fiabilité et la sécurité de l'approvisionnement, dans le respect de l'environnement, de la sécurité des biens et des personnes, de l'efficacité énergétique, et d'une gestion rationnelle de la voirie publique.

A cette fin, le gestionnaire du réseau est notamment chargé des tâches suivantes :

[...]

8° la réalisation du plan de conversion du réseau pour passer du gaz pauvre au gaz riche ; »

Une OSP générale de contrôle de la méthodologie et du planning pour la conversion pourrait être créée dans le chef du GRD. Il conviendrait également de prévoir une OSP « sociale » à charge des consommateurs précaires, notions que le

Gouvernement précisera. A cet égard, l'**article 18bis, § 1^{er}, de l'ordonnance gaz** pourrait être modifié de la manière suivante :

« Art. 18bis. § 1^{er}. Le gestionnaire du réseau [...] est en outre chargé des missions de service public suivantes :

[...]

5° l'élaboration et la bonne exécution du plan de conversion du réseau de gaz, cette mission comprend notamment les procédures et le planning ;

6° dans le cadre de la conversion visée au 5°, le financement des contrôles de conformité et, le cas échéant, des travaux à réaliser sur les installations des utilisateurs de réseau se trouvant dans une situation précaire ou fragilisée telle que définie par le Gouvernement ».

Une OSP relative à la communication du projet de conversion devrait également être ajoutée à l'**article 18 de l'ordonnance gaz**. En effet, tant le gestionnaire du réseau de distribution que les fournisseurs ont un rôle à jouer dans la communication de ce projet. L'article 18 devrait dès lors être rédigé de la manière suivante :

« Art. 18. Le gestionnaire du réseau [...] et les fournisseurs sont, chacun pour ce qui les concerne, chargés des missions et obligations de service public définies aux points 1° à 4° ci-dessous :

[...]

4° la diffusion d'une information claire et objective, dans un délai approprié, sur les objectifs poursuivis par le plan de conversion des gaz, ses modalités de mise en œuvre et ses conséquences. ».

2. Le Règlement technique

Dans le **titre II « Code de planification »** du Règlement technique un nouveau chapitre, inspiré de celui relatif à la suppression des colonnes montantes, pourrait être introduit et s'intituler : *« conversion des réseaux de distribution du gaz naturel à bas pouvoir calorifique (gaz L) vers le gaz à haut pouvoir calorifique (gaz H) »*. Celui-ci pourrait être rédigé de la manière suivante :

« Chapitre 4. Conversion des réseaux de distribution du gaz naturel à bas pouvoir calorifique (gaz L) vers du gaz à haut pouvoir calorifique (gaz H)

Section 4.1. Généralités

Art. 51. § 1^{er}. Le gestionnaire du réseau de distribution intègre dans le plan d'investissement visé au Chapitre I le plan de conversion tel qu'établi par Synergrid et l'adapte, le cas échéant.

§ 2. La conversion, au sens du présent Règlement technique, consiste à procéder à la conversion d'une part, des installations du gestionnaire de réseau de distribution qui font partie de son réseau et d'autre part, des installations intérieures des utilisateurs du réseau, de sorte que ceux-ci puissent être compatibles avec la distribution de gaz à haut pouvoir calorifique (gaz H).

§ 3. La suspension de l'alimentation en gaz a lieu, soit, avec l'accord de l'utilisateur du réseau de distribution dans les cas visés dans le présent chapitre, soit, en cas de risque pour la sécurité des biens et des personnes.

Section 4.2. Procédure

Art. 52. Le gestionnaire du réseau de distribution élabore les procédures de conversion de gaz.

Dans ce cadre, il veille à adresser, à temps, aux utilisateurs du réseau, une information claire et objective sur les objectifs poursuivis par la conversion, ses modalités de mises en œuvre et ses conséquences. Cette information doit aussi contenir la liste des contrôleurs agréés.

Art.53. Pour pouvoir réaliser la conversion, le gestionnaire du réseau de distribution doit disposer d'une attestation de conformité des installations de l'utilisateur du réseau délivrée par un contrôleur agréé suite à un contrôle effectif. Cette attestation est établie conformément au modèle établi par le gestionnaire du réseau de distribution.

Le contrôle de conformité des installations de l'utilisateur du réseau inclut l'examen de leur réglage.

Art. 54 En cas d'absence d'attestation de conformité, et en présence d'un risque pour la sécurité des biens et des personnes, le gestionnaire du réseau de distribution peut suspendre l'alimentation en gaz.

Art. 55. § 1^{er}. Le gestionnaire du réseau de distribution est habilité à coordonner le phasage des opérations, les contrôles de conformité et les travaux de conversion. Dans ce cadre, il se concerte avec les contrôleurs et/ou les entrepreneurs agréés désignés par les propriétaires conformément à l'article 56.

».

Il ressort de notre analyse que d'autres dispositions légales et réglementaires pourraient également être modifiées afin de renfoncer le cadre de la conversion, notamment :

- le livre 2, titres 1, 2, 4 à 6 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie du 2 mai 2013¹²⁷ ;
- le Code bruxellois du Logement¹²⁸ ; et,
- l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2007 déterminant des exigences en matière de performance énergétique et de climat intérieur des bâtiments¹²⁹.

¹²⁷ Ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie, *M.B.*, 21 mai 2013.

¹²⁸ Ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, *M.B.*, 18 juillet 2013.

V. Analyse du plan d'investissement de SIBELGA 2017-2021

Le chantier important de la conversion des zones alimentées en gaz L débutera dans les prochaines années. Le planning actuellement pressenti au sein de Synergrid impactera certaines zones de la Région de Bruxelles-Capitale dès 2020. Il n'est cependant pas encore possible de déterminer avec précision les investissements à consentir dans ce cadre¹³⁰. Le plan d'investissements 2016-2020 de Sibelga prévoit toutefois quelques investissements visant à préparer la conversion.

Il conviendrait toutefois que Brugel demande à Sibelga d'examiner comment anticiper au mieux ce changement, notamment lors de la conversion de la pression de poches de réseaux.

A titre indicatif, le tableau ci-dessous donne une estimation du nombre de raccordements impactés par GRD, à Bruxelles et en Wallonie, et par année sur base du dernier planning pressenti. A Bruxelles, ce sont près de 500.116 raccordements qui seront impactés de 2020 à 2023.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
EANDIS	790,712	-	16	40,258	56,607	42,924	43,308	46,858	39,955	64,541	99,717	111,616	122,457	122,455
Infrac ⁽¹⁾	134,671	4,886	60,655	-	6,090	-	-	-	3,103	16,124	32,930	3,830	7,053	-
Ores	109,396	-	-	10,555	5,867	9,223	2,162	38,828	42,761	-	-	-	-	-
Sibelga ⁽¹⁾	500,116	-	-	-	51,058	148,053	197,249	103,756	-	-	-	-	-	-
Resa ⁽²⁾	2,127	-	2,127	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	1,537,022	4,886	62,798	50,813	119,622	200,200	242,719	189,442	85,819	80,665	132,647	115,446	129,510	122,455

(1) Inactive connections included

Source : Synergrid

VI. Conclusion

¹²⁹ M. B., le 5 février 2008.

¹³⁰ Voy. en ce sens : Avis de la CWaPE CD-16i08-CWaPE-1605 du 8 septembre 2016 concernant les plans d'investissement 2017-2021 des gestionnaires de réseaux de distribution de gaz naturel, pp. 16 et 17.

La décision des Pays-Bas de diminuer graduellement l'exportation de gaz L a pour conséquence que la Belgique doit procéder à la conversion de son réseau approvisionné en gaz L dans les plus courts délais. Selon les estimations de Synergrid, environ 1,6 millions de raccordements dans les trois régions du Pays devront être convertis pour leur permettre de brûler du gaz H.

Au niveau régional, une task force, composée du Cabinet de la Ministre de l'Énergie, de Sibelga (le GRD), Brugel et de Bruxelles Environnement, assure la coordination de la conversion sur le sol bruxellois.

Dans le cadre de cette conversion, il conviendra de veiller à ce que les appareils à gaz des clients finals actuellement alimentés en gaz L soient vérifiés dans leur intégralité (aération et ventilation comprises) et, le cas échéant, adaptés avant que la conversion au gaz H n'ait lieu au niveau du réseau de distribution auquel ils sont raccordés.

En premier lieu, les clients finals devront être dûment informés, dans des termes simples et compréhensibles. À cet égard, plusieurs intervenants disposent d'une obligation d'information, qu'elle soit dérivée d'une disposition légale ou plus généralement du principe de précaution. Dès lors, les responsabilités de chacun devront être bien délimitées, non seulement entre le public et le privé, mais aussi entre chaque niveau de pouvoir.

La présente note a analysé les rôles et responsabilités des différents acteurs intervenants dans le processus de conversion du gaz L vers le gaz H. En ce qui concerne les travaux à effectuer sur les réseaux de distribution, il ne fait nul doute que la législation confie cette tâche au gestionnaire du réseau. Toutefois, il apparaît que la législation actuelle régionale comporte des lacunes concernant la vérification et/ou le remplacement d'installations de l'utilisateur du réseau lors de la mise en conformité avec le gaz H. Le GRD semble toutefois être, par nature, l'intervenant le plus apte à superviser les opérations de compatibilité, de réglage et/ou de remplacements, préalables et postérieures, à la conversion au niveau des installations intérieures des utilisateurs. Pour l'accomplissement de cette tâche, le GRD pourrait avantageusement être appuyé par le service de l'inspection du logement, également partie prenante, et par celui du suivi de la PEB chauffage de Bruxelles-Environnement.

Ces opérations de compatibilité, de réglage et, le cas échéant, de remplacement des appareils intérieurs des utilisateurs pourraient être faites par des techniciens agréés, choisis par l'utilisateur du réseau. Ainsi, lorsque le technicien agréé estime, après vérification/réglage/remplacement, que l'ensemble de l'installation est compatible avec le gaz H, il délivre une attestation à l'utilisateur ainsi qu'au gestionnaire de réseau. Ce dernier peut ensuite communiquer aux fournisseurs sa décision d'injecter du gaz H dans une zone pour laquelle les attestations nécessaires ont été obtenues. Dans le cas où une attestation est manquante, le GRD peut alors procéder à la coupure du gaz chez l'utilisateur du réseau.

En ce qui concerne les coûts des opérations de vérification/réglage/remplacement, ils sont à charge des propriétaires des installations concernées, à l'exception d'une certaine catégorie de personnes se trouvant dans une situation précaire ou fragilisée pour lesquels un système de soutien devrait être prévu.

La présente note contient des recommandations quant aux éventuelles modifications de l'ordonnance gaz et du règlement technique, en vue de l'insertion du processus de vérification/réglage/remplacement des installations de l'utilisateur du réseau de distribution. Ces propositions créent, à charge du gestionnaire de réseau de distribution, de nouvelles obligations de service public. Enfin, la présente note contient des recommandations quant à la réponse à apporter par Brugel au plan d'investissement de Sibelga pour la période 2017-2021.

VII. Recommandations pour Brugel

Il résulte de ce qui précède que les recommandations suivantes peuvent être faites :

Première recommandation :

En vertu de ses missions légales et du principe de précaution, Brugel doit prendre part à la communication, vis-à-vis des utilisateurs du réseau, du projet de conversion vers le gaz H.

Deuxième recommandation :

Brugel doit, dans les limites de ses compétences légales, faire le suivi des acteurs régulés du respect de leurs obligations légales relatives à la conversion du gaz L.

Troisième recommandation :

Brugel devrait veiller à ce que le plan d'investissement du gestionnaire du réseau soit cohérent avec le bon déroulement des opérations de conversion du réseau vers le gaz H.

Quatrième recommandation :

Brugel devrait conseiller les autorités publiques sur les modifications du cadre législatif permettant d'assurer la sécurité juridique, déterminant les rôles et responsabilités de l'ensemble des intervenants. Ce cadre législatif pourrait s'inspirer du régime juridique relatif aux colonnes montantes, ainsi que des plans de conversion réalisés à l'étranger, avec une attention particulière de la situation spécifique bruxelloise.