



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 79.559/17
du 8 juillet 2026

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘modifiant
[...] l’article 35*sexies* du décret du 12 avril 2001 relatif à
l’organisation du marché régional de l’électricité’

Le 10 juin 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Énergie, du Plan Air-Climat, du Logement et des Aéroports de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un avant-projet de décret 'modifiant de l'article 35^{sexies} du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité'.

L'avant-projet a été examiné par la dix-septième chambre le 8 juillet 2026. La chambre était composée de Luc DONNAY, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Laurence VANCRAVEBECK, conseillères d'État, Philippe DE BRUYCKER, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 juillet 2026.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'article 35^{sexies}, § 1^{er}, du décret du 12 avril 2001 'relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité' énonce ce qui suit :

« Dans le respect de la protection de la vie privée, les gestionnaires de réseaux sont chargés, pour ce qui concerne la valorisation de la flexibilité entraînant un transfert d'énergie ou dans le cadre d'un produit régulé d'un gestionnaire de réseau ou du gestionnaire du réseau de transport le nécessitant de collecter, vérifier, traiter et transmettre les informations nécessaires au calcul du volume de flexibilité en s'accordant avec le gestionnaire du réseau de transport ».

L'article unique de l'avant-projet prévoit, au 1^o, d'abroger les mots « en s'accordant avec le gestionnaire du réseau de transport » dans la disposition en vigueur.

Le 2^o vise à compléter cette disposition par les alinéas 2 à 4 en projet, rédigés comme suit :

« Par dérogation à l'alinéa 1^{er} et dans le respect de la protection de la vie privée, lorsque les données de comptage nécessaires au calcul du volume de flexibilité à des fins d'équilibrage présentent une granularité inférieure à la période de règlement des déséquilibres et que leur traitement n'a pas d'impact sur les données de comptage du marché de fourniture, les gestionnaires de réseaux et le gestionnaire du réseau de transport s'accordent entre eux au travers d'une convention spécifique.

Cette convention reprend *a minima* les rôles, les modalités et responsabilités en termes de collecte, de vérification, de traitement et de transmission des données nécessaires au calcul du volume de flexibilité.

Le projet de convention est soumis à la CWaPE au moins trente jours avant sa conclusion pour observations préalables à son adoption. Si le projet porte atteinte au bon fonctionnement du marché ou à la protection des utilisateurs du réseau, la CWaPE enjoint les gestionnaires de réseaux et le gestionnaire du réseau de transport à y remédier ».

2. L'exposé des motifs énonce :

« L'avant-projet de décret vise à modifier l'article 35^{sexies} du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité.

Comme relevé par la CWaPE dans son avis CD-25i10-CWaPE-0963 du 10 septembre 2025 et dans l'évaluation CD-25i30-CWaPE-0120 du 30 septembre 2025 relative aux dispositions des décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité et décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz, une modification s'avère nécessaire pour faciliter le développement de produits de la flexibilité infra ¼ horaire. Cette adaptation vise à répondre aux exigences du marché de l'équilibrage, tout en préservant l'intégrité du marché de la fourniture et la gestion de la congestion au niveau de la distribution.

Les gestionnaires de réseau de distribution ont interpellé le régulateur – la CWaPE – sur la question de la responsabilité du traitement des données infra ¼ horaires dans le cadre du développement à venir du produit (< 15 minutes) aFRR (*Automatic Frequency Restoration Reserve*, également dénommé réserve secondaire) d'Elia au sein des réseaux de distribution, lequel – en application de l'article 35sexies, § 1^{er}, du décret électricité – nécessiterait le recours aux données collectées, vérifiées, traitées par les gestionnaires de réseaux de distribution et transmises au gestionnaire du réseau de transport, Elia. Plus globalement, ceci intervient dans le cadre d'échanges entre les gestionnaires de réseaux de distribution et le gestionnaire du réseau de transport relatifs aux produits de flexibilité et au modèle à mettre en place pour encadrer le transfert d'énergie entre les fournisseurs et les fournisseurs de services de flexibilité.

En l'occurrence, en matière de flexibilité, l'article 35sexies, § 1^{er}, du décret électricité précise actuellement le rôle et l'étendue de la responsabilité des gestionnaires de réseaux.

Il en découle qu'à ce jour, cette responsabilité vis-à-vis des données appartient pleinement aux gestionnaires de réseaux de distribution.

Si cette gestion n'est pas remise en cause par les gestionnaires de réseau de distribution en matière de traitement de données ¼ horaires (et au-delà), ils ne souhaitent cependant pas assumer une telle responsabilité en ce qui concerne les données infra ¼ horaires qui se rapportent à un produit régulé du gestionnaire du réseau de transport, lié au marché de l'équilibrage et ce pour autant que, notamment au travers du modèle de transfert d'énergie appliqué, leur traitement n'a pas d'impact sur les données de comptage du marché de fourniture. En revanche, les gestionnaires de réseaux de distribution ne souhaitent pas fermer la porte à de possibles développements futurs en matière de gestion de la congestion infra ¼ horaire, raison pour laquelle la portée de la modification proposée est strictement encadrée.

Par ailleurs, à ce jour, les gestionnaires de réseau de distribution ne sont pas en mesure techniquement de collecter les données inférieures au quart-horaires, raison pour laquelle dans le cadre du développement de produits infra-quart horaire, une modification du cadre décréteil est nécessaire pour décharger, dans les limites prévues par le présent avant-projet de décret, les GRD de cette obligation de collecte, vérification, traitement et transmission des données.

Plus globalement, cette adaptation vise à répondre aux exigences du marché de l'équilibrage, tout en préservant l'intégrité du marché de la fourniture et la gestion de la congestion au niveau de la distribution ».

Le commentaire de l'article unique énonce :

« Le présent article est complété pour permettre au gestionnaire de réseau de transport (GRT) de développer des produits infra-quart horaires à des fins de gestion de l'équilibre de son réseau pour autant que cela n'impacte pas le marché de la fourniture.

Dans ce cadre, les gestionnaires de réseaux de distribution (GRD) peuvent s'accorder avec le GRT sur la manière d'encadrer la responsabilité et les modalités en matière de collecte, vérification, traitement et transmission des données nécessaires aux calculs des volumes dans le cadre des produits de flexibilité. Ces modalités sont alors entérinées à travers une convention GRT-GRD, selon un format similaire à la convention de collaboration GRT-GRD laquelle est portée à la connaissance du régulateur wallon pour observations préalables à son entrée en vigueur. Cette convention ne peut en aucun cas s'analyser comme une convention de sous-traitance au sens de l'art. 28.3 du RGPD.

En cas de problème identifié pour le bon fonctionnement du marché ou encore la protection des utilisateurs du réseau, la CWaPE est doté du pouvoir d'enjoindre au GRT et aux GRD d'y remédier ».

3. Interrogé sur la portée de l'avant-projet, le délégué a expliqué :

« [L]e droit européen impose également aux gestionnaires de réseaux de distribution de d'abord favoriser, en vue de résoudre des problèmes de congestion sur leurs réseaux, ce qui relève de la flexibilité commerciale (c'est-à-dire la flexibilité sur base volontaire et contre rémunération), avant d'activer des mécanismes de flexibilité technique (à savoir la flexibilité réglementaire qui peut imposer une limitation de l'injection – *curtailment*) qui peuvent être imposés aux utilisateurs de réseau conformément aux dispositions légales ou contractuelles liées à sa demande de raccordement et en fonction de la capacité disponible. Ces obligations qui s'imposent aux gestionnaires de réseaux de distribution sont reprises à l'article 32 de la directive (UE) 2019/944 et ont été traduites à l'article 11, § 2, 10°, et § 4 du décret électricité.

Les gestionnaires de réseaux de distribution peuvent dès lors également développer des produits de flexibilité commerciale dans le cadre de l'exploitation de leurs réseaux, notamment afin de lever des congestions. Il existe donc bien également une compétence régionale pour la flexibilité commerciale liée à l'exploitation des réseaux de distribution.

Il est toutefois ici question de flexibilité commerciale relevant de produits régulés du gestionnaire du réseau de transport, qui relèvent bien d'une compétence fédérale.

Toutefois, cette compétence fédérale doit s'entendre en ce qu'elle s'articule avec les compétences régionales, conformément à l'article 6, § 1^{er}, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui attribue aux Régions la distribution d'électricité. Or, la gestion d'un réseau de distribution comprend : le comptage, le relevé, la validation des mesures, la gestion des données de mesure et la communication de ces données aux acteurs habilités.

Dès lors, les données de comptage d'un utilisateur raccordé au réseau de distribution relèvent de la compétence régionale. À l'inverse, les données de comptage d'un utilisateur raccordé au réseau de transport relèvent des compétences fédérales.

Lorsque les données concernent des points de prélèvement ou d'injection raccordés à un réseau de distribution, la collecte, la validation et la mise à disposition de ces données demeurent des missions attachées à l'exploitation du réseau de distribution et relèvent donc des compétences régionales, indépendamment de l'usage qui sera ultérieurement fait de ces données. La circonstance que les données de comptage soient utilisées dans le cadre de produits de flexibilité participant à l'équilibrage du système électrique ne modifie pas leur rattachement matériel à l'exploitation du réseau de distribution auquel les utilisateurs concernés sont raccordés.

La compétence fédérale relative à l'équilibrage porte sur l'utilisation de ces données par Elia pour l'exercice de ses missions de gestion du réseau de transport. Elle ne s'étend pas à la collecte primaire, à la validation ni à la mise à disposition des données de comptage des utilisateurs raccordés au réseau de distribution, missions qui demeurent confiées aux gestionnaires de réseau de distribution en vertu des compétences régionales relatives à la distribution d'électricité. L'obligation de coopération instaurée par l'article 19 de la loi du 29 avril 1999 confirme d'ailleurs que le législateur a entendu distinguer la compétence relative à la gestion des données de comptage de la compétence relative à leur utilisation à des fins d'équilibrage.

[L'article] 19^{ter} de la loi électricité (loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité) [prévoit ce qui suit :]

‘§ 1^{er}. Le gestionnaire du réseau est chargé de la gestion des données de flexibilité pour ce qui concerne la valorisation de la flexibilité entraînant un transfert d'énergie, visé à l'article 19^{bis}.

À cet effet, il est notamment chargé des tâches suivantes, dans le respect des dispositions du règlement technique :

1° collecter, vérifier, traiter et transmettre les informations nécessaires au calcul du volume de flexibilité impliquant un transfert d'énergie, tout en assurant leur confidentialité ;

2° assurer un suivi et un monitoring régulier du marché, ainsi qu'informer la commission de tout indice éventuel de manipulation influençant la détermination des volumes activés de flexibilité impliquant un transfert d'énergie ;

3° veiller à une gestion sûre des données tout en y garantissant un accès non discriminatoire au propriétaire des données.

§ 2. Pour ce qui concerne le traitement des données de flexibilité relatives aux clients finals raccordés aux réseaux de distribution, le gestionnaire du réseau, s'accorde, avec les personnes qui sont chargées par les autorités régionales compétentes de la gestion des données de flexibilité et des données de comptage et de sous-comptage de ces clients finals.

§ 3. Les coûts additionnels liés à l'exercice, par le gestionnaire du réseau, des missions visées aux paragraphes précédents, y compris les coûts d'un éventuel contrôle externe qui serait établi en application de l'article 23, § 2, alinéa 2, 13°, sont couverts par des mécanismes réglementaires appropriés prévus dans la méthodologie tarifaire visée à l'article 12'.

Cette obligation de collaboration découle par ailleurs directement de l'article 31, § 9, de la directive (UE) 2019/944.

Il n'y a dès lors pas d'empiètement sur les compétences fédérales.

La convention de collaboration visée existe déjà et fixe les modalités selon lesquelles les données de comptage sont transmises entre les gestionnaires de réseau de distribution et les autres acteurs du marché. Le projet de texte soumis à l'examen du Conseil d'État ne porte pas sur cette convention existante, laquelle est d'ailleurs en vigueur dans l'ensemble des Régions. Il a pour objet distinct de permettre, dans certaines circonstances, une délégation au gestionnaire du réseau de transport de la mission de collecte et de traitement des données infra-quart-horaire (données 4 secondes alors que la granularité des compteurs placés par les gestionnaires de réseaux de distribution est quart horaire avec un rapatriement des données vers les systèmes du gestionnaire de réseau ponctuel en cours de journée).

Il convient dès lors de distinguer clairement cette nouvelle mécanique de la convention de collaboration déjà existante, qui organise uniquement les modalités de transmission des données, sans remettre en cause la répartition structurelle des missions entre gestionnaires de réseau de distribution et gestionnaire du réseau de transport ».

4.1. Tel que le dispositif en projet est formulé, il organise un mécanisme dérogatoire (« Par dérogation à l'alinéa 1^{er} ») prévoyant que, dans l'hypothèse spécifique visée pour le calcul du volume de flexibilité à des fins d'équilibrages, les gestionnaires de réseaux et le gestionnaire du réseau de transport « s'accordent entre eux au travers d'une convention spécifique » (article 35^{sexies}, alinéa 2, en projet), qui reprend *a minima* « les rôles, les modalités et responsabilités » pour la collecte, la vérification, le traitement et la transmission des données nécessaires au calcul du volume de flexibilité (article 35^{sexies}, alinéa 3, en projet). Le projet de convention est en outre soumis à la CWaPE qui se voit reconnaître, « si le projet porte atteinte au bon fonctionnement du marché ou à la protection des utilisateurs du réseau », le pouvoir d'« enjoindre » aux gestionnaires de réseaux et au gestionnaire du réseau de transport d'y remédier (article 35^{sexies}, alinéa 4, en projet).

4.2. Il ressort tant de l'exposé des motifs et du commentaire de l'article unique que des réponses du délégué que l'objet de la convention spécifique qui doit être conclue dans le cas visé par les alinéas 2 à 4 en projet entre, d'une part, les gestionnaires de réseaux de distribution, relevant de la Région wallonne et, d'autre part, le gestionnaire du réseau de transport, relevant de l'autorité fédérale¹, porte sur la collecte, la vérification, le traitement et la transmission de données de comptage infra ¼ horaires des points raccordés à un réseau de distribution. La réponse du délégué indique qu'il s'agit là d'opérations qui sont considérées comme relevant des compétences de la Région wallonne, à l'exclusion d'opérations relevant de la compétence de l'autorité fédérale.

L'intention de l'auteur de l'avant-projet, telle qu'elle résulte de ce qui précède, est en effet de « décharger » les gestionnaires de réseaux qui, à ce jour, « ne sont pas en mesure techniquement » de collecter ces données, en organisant « une délégation au gestionnaire du réseau de transport de la mission de collecte et de traitement des données infra-quart-horaire », et en encadrant cette possible délégation de « responsabilités » par un contrôle de la CWaPE, dotée d'un pouvoir d'injonction tant à l'égard des gestionnaires de réseaux que du gestionnaire du réseau de transport.

4.3. Tel que ce mécanisme est conçu, il permettrait par conséquent de déléguer, de manière non pas facultative mais obligatoire, l'exercice de la compétence de collecte, de vérification, de traitement et de transmission des données de comptage au gestionnaire de réseau de transport, et de soumettre celui-ci à une possible « injonction » de la CWaPE.

¹ Pour un rappel de la répartition des compétences en matière d'énergie, voir C.C., 21 novembre 2024, n° 140/2024, B.6.1 à B.6.5.

Interrogé sur la compatibilité d'un tel mécanisme avec le principe d'autonomie réciproque des différentes entités du Royaume qui « implique qu'une entité, qu'elle soit fédérale ou fédérée, ne peut contraindre une autre entité à s'associer à l'application ou à l'exécution d'une réglementation que la première citée a édictée unilatéralement »², le délégué a expliqué :

« Le 2° n'impose pas directement des obligations aux gestionnaires de réseau de transport mais prévoit l'obligation, pour les gestionnaires de réseau de distribution, de conclure une convention avec le gestionnaire de réseau de transport s'ils entendent lui confier la responsabilité de la collecte et du traitement de certaines données de mesure.

[...]

L'atteinte portée à la compétence régionale est accessoire, strictement limitée et encadrée, justifiée par les exigences de continuité et d'efficacité du réseau de transport.

Cette atteinte est en outre proportionnée, dès lors qu'elle est limitée aux seules données infra-quart-horaire nécessaires au calcul de la flexibilité à des fins d'équilibrage, sans incidence sur le traitement des données de comptage utilisées pour le marché de fourniture, lesquelles demeurent intégralement dans la sphère de compétence régionale.

Il s'ensuit que le mécanisme envisagé ne procède pas d'un transfert général de compétence, mais d'une dérogation ciblée, justifiée par un impératif de fonctionnalité du réseau de transport et strictement circonscrite à la participation des utilisateurs du réseau de distribution aux produits d'équilibrage infra-quart horaire. Dans cette mesure, il respecte le principe de proportionnalité et ne méconnaît pas le principe d'exclusivité des compétences tel qu'interprété par la Cour constitutionnelle.

[...]

Compte tenu de l'articulation actuelle des dispositions fédérales et régionales, qui assurent la praticabilité du mécanisme de flexibilité commerciale à des fins d'équilibrage dans le respect des normes répartitrices de compétence, un accord de collaboration n'est pas nécessaire ».

² Voir sur ce principe notamment C.C., 28 février 2019, n° 36/2019, B.8.2 à B.8.3 : « B.8.2. L'autonomie dont disposent l'autorité fédérale et les communautés ou les régions dans le cadre de leurs propres sphères de compétences fait en principe obstacle à ce qu'une autorité contraigne un service relevant d'une autre autorité publique, sans l'accord de cette dernière, à prêter son concours à l'exécution de la politique de la première autorité publique. B.8.3. Il en découle qu'il n'appartient en principe pas au législateur fédéral de confier des missions à des organes qui relèvent des compétences communautaires ou de mettre des obligations à leur charge ». Voir aussi l'avis 70.026/1-2-3 donné le 28 septembre 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 18 mai 2022 'portant des dispositions diverses urgentes en matière de santé', *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2320/001, pp. 558-632, ainsi que l'avis 75.099/4 donné le 15 janvier 2024 sur un avant-projet devenu la loi du 18 mai 2024 'portant assentiment à l'accord de coopération du 21 mars 2024 entre l'État fédéral et la Communauté française relatif à la reconnaissance de la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité et de la Caisse des soins de santé de HR Rail en qualité d'organismes assureurs de la Communauté française, et au contrôle des organismes assureurs de la Communauté française par l'Office de contrôle des mutualités et des unions nationales de mutualités', *Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, n° 55-3929/001, pp. 7-22.

4.4. Cette réponse ne peut être suivie. Il ressort en effet de ce qui précède que, bien qu'il se présente comme une « dérogation ciblée », le mécanisme envisagé aboutit à confier de manière unilatérale au gestionnaire du réseau de transport relevant de la compétence de l'autorité fédérale³, une mission relevant de la compétence régionale en matière de collecte, vérification, traitement et transmission des données de comptage des points raccordés à un réseau de distribution. Un accord de coopération au sens de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' pourrait constituer l'instrument adéquat en vue d'organiser l'exercice conjoint de compétences propres à l'autorité fédérale et à la Région wallonne⁴.

5. S'agissant du 1^o, interrogé sur la raison qui justifie l'abrogation des mots « en s'accordant avec le gestionnaire du réseau de transport », le délégué a répondu ce qui suit :

« La suppression des mots 'en s'accordant avec le gestionnaire du réseau de transport' relève d'une erreur.

Cette précision devrait en effet être maintenue compte tenu des autres normes wallonnes, fédérales et européennes ».

Compte tenu de ces explications, le 1^o sera omis.

6. L'avant-projet sera revu à la lumière des observations qui précèdent.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Luc DONNAY

³ À cet égard, l'article 19*ter* de la loi du 29 avril 1999 'relative à l'organisation du marché de l'électricité', qui détaille les compétences du gestionnaire du réseau de transport en ce qui concerne la gestion des données de flexibilité, ne semble pas constituer une base légale suffisante pour l'exercice des missions visées par la convention envisagée par le projet.

⁴ Il est rappelé que la conclusion d'un accord de coopération ne peut avoir pour effet qu'une autorité renonce à sa compétence propre, voir en ce sens l'avis 52.324/AG/4-52.325/AG/4 donné les 8 janvier 2013 (assemblée générale) et 14 janvier 2013 (4^e chambre) sur des avant-projets devenus le décret du 11 avril 2014 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 21 novembre 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française relatif aux articles 42 et 44 de la Convention internationale des droits de l'enfant', *Doc. parl.*, Parl. w., 2013-2014, n° 1024/1, pp. 4-9, et le décret du 27 février 2014 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 21 novembre 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française relatif aux articles 42 et 44 de la Convention internationale des droits de l'enfant', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2013-2014, n° 607/1, pp. 8-20.