

Avis n°324 du 10 mars 2023

Avis relatif au tarif social

1 OBJET DE L'AVIS

L'énergie est un bien vital. Les risques de pénurie d'énergie et de plans d'interruption suscitent toujours l'inquiétude et une certaine agitation auprès des citoyens. Ceci illustre combien l'énergie est une question importante pour ceux-ci. Pour certains ménages, le manque d'énergie n'est pas un scénario catastrophe, mais une amère réalité. Il existe en effet des situations dans lesquelles les personnes ou les familles ont un accès limité à l'énergie, en raison de difficultés de paiement¹.

Dans ses Rapports bisannuels, le Service de lutte contre la pauvreté a travaillé à maintes reprises sur le droit à l'énergie et sur la façon dont ce droit est fréquemment mis à l'épreuve dans les situations de précarité. Avec la crise énergétique actuelle et les fortes hausses de prix, ce constat est encore plus marqué.

Unia a reçu ces derniers mois un certain nombre de signalements en lien avec la crise énergétique. Ces signalements touchent plusieurs problématiques et la compétence de différentes autorités publiques, raison pour laquelle cet avis est adressé à plusieurs ministres.

Unia, le Service de lutte contre la pauvreté et Myria plaident pour que cette problématique du coût de l'énergie soit traitée conjointement par tous les acteurs publics concernés et en concertation avec les différents acteurs de terrain. En raison de l'étendue de la matière, l'objet de cet avis est limité à la problématique du tarif social.

2 TABLES DES MATIERES

1	OBJET DE L'AVIS.....	0
2	TABLES DES MATIERES	0
3	CONTEXTE ACTUEL : LA VULNERABILITE FACE A LA CRISE ENERGETIQUE	2
4	COMPÉTENCES MATÉRIELLES.....	3
5	LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE	4
6	LE TARIF SOCIAL ÉNERGIE	6

¹ [Durabilite-et-Pauvrete-Rapport-bisannuel.pdf \(luttepauvrete.be\)](#) p.28

6.1	<i>Le tarif social « classique », dit « statut »</i>	6
6.2	<i>Le tarif social « élargi » lié au «BIM sur base des revenus »</i>	7
7	ANALYSE DU TARIF SOCIAL ÉNERGIE AU REGARD DE LA LÉGISLATION ANTIDISCRIMINATION ...	8
7.1	<i>Compétence et législation antidiscrimination</i>	9
7.1.1	Législation et définition de la discrimination	9
7.1.2	Comportements interdits	9
7.1.3	Critères protégés	9
7.1.4	justification	10
	La clause de sauvegarde	10
7.2	<i>Problématiques rencontrées par Unia</i>	11
7.2.1	Nature des revenus versus hauteur des revenus	11
7.2.1.1	Retour au système classique et ses conséquences	11
7.2.1.2	Analyse de cette mesure au regard de la législation antidiscrimination et des droits fondamentaux : principes	11
7.2.1.3	Application à la situation du tarif social	12
7.2.1.4	Recommandation	15
7.2.2	La question du seuil de revenus	16
7.2.3	La domiciliation	16
7.2.3.1	La situation des étudiants	16
7.2.3.2	La situation des Gens du voyage	17
7.2.3.3	La situation des étrangers en séjour irrégulier	18
7.2.3.4	Recommandation	18
7.2.4	Accès par les collectivités au tarif social	19
7.2.4.1	Situation générale	19
7.2.4.2	Les locataires n'ayant pas de compteurs individuels	19
7.2.4.3	Les structures d'hébergement de publics vulnérables	20
7.2.4.3.1	Principe	20
7.2.4.3.2	La situation spécifique du sans-abrisme	20
7.2.4.3.3	Analyse au niveau des droits fondamentaux	21
7.2.4.3.4	Chaudières collectives	22
7.2.4.3.5	Recommandation	22
8	RISQUES LIÉS À LA DIGITALISATION	22
9	LA TRANSITION ECOLOGIQUE EQUITABLE	23
10	RECOMMANDATIONS	25
11	CONTACTS UNIA - SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE - MYRIA	26

3 CONTEXTE ACTUEL : LA VULNERABILITE FACE A LA CRISE ENERGETIQUE

Selon la Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (ci-dessous CREG), le prix du contrat d'énergie moyen a augmenté de 95,3 % entre octobre 2021 et octobre 2022².

Désormais, une part substantielle du revenu des ménages est consacrée aux factures d'énergie. Près d'un tiers du budget (31,8 %) a été consacré au logement (loyer, eau, énergie, entretien et autres frais)³. Mais le poids de ces dépenses n'est pas le même selon que l'on est une famille à faibles revenus ou une famille plus riche. Les ménages à faibles revenus consacrent proportionnellement une part plus importante de leur budget aux produits énergétiques. Par exemple, la part des dépenses énergétiques (gaz, électricité, combustibles liquides) est 60 % plus élevée pour les 25 % de ménages les plus pauvres que pour les 25 % de ménages les plus riches. Les fortes hausses des prix des produits énergétiques pèsent donc plus lourdement sur le budget des ménages les plus pauvres, qui subissent une perte de pouvoir d'achat plus importante alors que leur situation budgétaire était déjà très difficile.

Le coût de la vie, et donc l'impact des hausses de prix des biens et services essentiels, varie fortement en fonction des ressources dont un ménage peut bénéficier. Ceux qui peuvent investir ou ont investi dans des panneaux solaires, une pompe à chaleur et de l'isolation sont beaucoup moins affectés par la hausse des prix de l'énergie que ceux qui ne le peuvent pas. Selon la dernière enquête EU-SILC sur les revenus et les conditions de vie en 2022, publiée par l'office belge de statistique Statbel, 22,7 % de la population belge n'était pas en mesure de faire face à une dépense imprévue de 1 300 euros en 2022 (ça peut arriver avec le décompte annuel facture d'énergie). Pour les groupes de population les plus vulnérables tels que les chômeurs, les locataires et les familles monoparentales, ce pourcentage dépasse même 50 %⁴.

En Belgique, la CREG constate que les prix du gaz et de l'électricité, tant pour les résidentiels que les professionnels, sont directement liés à l'évolution des prix sur les marchés de gros alors que dans les pays voisins, des formes de régulation limitent la répercussion des prix de gros sur les consommateurs⁵.

Les pics records des prix observés en 2022⁶ en Belgique ont non seulement plongé bon nombre de personnes dans la précarité, mais ont également eu pour effet de renforcer encore la pauvreté des groupes parmi les plus vulnérables de notre société.

² [Le prix des contrats d'énergie a augmenté de 95% en un an | L'Echo \(lecho.be\)](#)

³ [Statbel \(2021\). Les ménages belges dépensent plus pour la nourriture, les boissons et le tabac.](#)

⁴ [Statbel \(2023\). Plus d'un million de Belges sont en situation de privation matérielle et sociale, avec principalement des difficultés pour les vacances et les dépenses imprévues.](#)

⁵ [PR220913FR.pdf \(creg.be\)](#)

⁶ [Hausse des prix de l'énergie depuis 2021 - Consilium \(europa.eu\)](#) Cette hausse, liée à la hausse globale des prix de gros de l'énergie, a commencé en 2021 au lendemain de la pandémie de COVID-19 et de l'augmentation de la demande internationale. L'invasion de l'Ukraine par la Russie et les conditions climatiques ont eu un effet aggravant. Comme l'UE importe une grande partie de son énergie, la hausse des prix à l'importation depuis le deuxième trimestre de 2021 a eu une incidence aussi bien sur les prix à la production que sur les prix à la consommation. Entre décembre 2020 et décembre 2021, le prix à l'importation de l'énergie dans la zone euro a plus que doublé. Cette hausse était tout à fait sans précédent dans la mesure où, bien qu'assez volatils, les prix à l'importation de l'énergie n'évoluent en général pas de plus de 30 % environ sur une année. En 2022, la guerre menée contre l'Ukraine par la Russie et la décision unilatérale de cette dernière de suspendre les livraisons de gaz à

Comme la récente crise sanitaire nous l'a enseigné, les situations de crise ou de changement créent, ou en tout cas cristallisent et renforcent, l'état de vulnérabilité préexistant chez certaines personnes. Une vulnérabilité supplémentaire, directement liée à la crise ou au changement survenu, vient se superposer à la situation de fragilité préexistante⁷. Or, ces dernières années, on ne peut que constater l'enchaînement des crises qui tendent à toucher les mêmes vulnérabilités ou en tout cas des personnes qui ont déjà été ébranlées par d'autres crises : crise environnementale⁸, crise du logement⁹, crise sanitaire¹⁰, crise de l'accueil et aujourd'hui, crise énergétique.

4 COMPÉTENCES MATÉRIELLES

Etant donné la complexité et le partage des compétences liées à l'énergie¹¹, le présent avis est adressé à plusieurs ministres tant au sein de l'Autorité fédérale que des entités fédérées. L'objectif étant que ces

certaines États membres de l'UE ont fait grimper le prix du gaz, ce qui a également entraîné un niveau record des prix de l'électricité dans l'UE. Les canicules de l'été 2022 ont exercé une pression supplémentaire sur les marchés de l'énergie, causant d'une part une hausse de la demande d'énergie pour le refroidissement et d'autre part une réduction de l'approvisionnement énergétique en raison de la sécheresse et de la baisse de l'approvisionnement en hydroélectricité qu'elle a entraînée.

⁷ Sur ce point et pour plus d'informations sur l'approche dynamique de la vulnérabilité, voir I. Hachez, M. Hardt, L. Losseau, O. Nederlandt, S. Sarolea, L. Traille « Des personnes vulnérables aux situations de vulnérabilité : à quoi sert le droit en temps de Covid ? », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2021, no.128, p. 929-990.

⁸ Voir : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). Durabilité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politique. Rapport bisannuel 2018-2019, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

⁹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politique. Rapport bisannuel 2016-2017, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

¹⁰ Voir : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). Solidarité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politique. Rapport bisannuel 2020-2021, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

¹¹ En principe, l'Etat fédéral est compétent pour l'attribution du tarif social et les régions sont compétentes pour la distribution et le transport local d'électricité, la distribution locale de gaz, la production à partir de sources d'énergies renouvelables, l'utilisation rationnelle de l'énergie (URE) et une série d'obligations de service public (OSP), dont notamment celles liées à la protection de l'environnement et aux mesures sociales, tandis que l'État fédéral est compétent pour l'approvisionnement de la Belgique en électricité et en gaz naturel, le transport de l'électricité par le réseau haute tension, le stockage et le transport du gaz naturel, l'énergie nucléaire et les tarifs (y compris le calcul du tarif social). Pourtant, sur la problématique relative à l'accès au tarif social des structures d'hébergement des sans-abris, la Ministre de l'énergie, Madame à Tinne Van de Straeten, répond, le 11 janvier 2023, que : « *les catégories de ménages qui ont droit au tarif social sont définies dans les lois sur le gaz et l'électricité. Ces clients qui ont droit au tarif social sont définis comme des "clients résidentiels protégés". Ce sont donc des clients qui achètent du gaz naturel ou de l'électricité pour leur propre usage domestique, à l'exclusion des activités commerciales ou professionnelles. Par ailleurs, le tarif social intervient directement dans le prix facturé par un fournisseur à son client. Dans votre question, vous faites référence aux résidents de logements sociaux qui utilisent un chauffage collectif, et aussi à des associations qui hébergent des personnes sans-abri. En fait, ceux-ci ne sont pas, aujourd'hui, compris dans la loi. C'est le même problème que nous avons avec les maisons de repos et les institutions qui aident des personnes, de manière générale. Il s'agit, en réalité, d'une compétence régionale. Cela nous empêche d'intervenir, aujourd'hui. Les associations que vous mentionnez sont en effet confrontées à des prix élevés. Mais concernant le tarif social, comme ces résidents, dans ce cas-ci les sans-abri, ne sont pas directement clients, ils ne peuvent pas entrer dans le cadre de la loi gaz-*

différents niveaux de pouvoir puissent se concerter sur cet enjeu crucial nécessitant des réponses urgentes.

5 LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

Le droit à l'énergie consiste en :

- le droit de bénéficier d'une fourniture d'énergie suffisante et continue;
- le droit de ne pas être coupé du réseau d'approvisionnement ;
- le fait de garantir une protection adéquate aux clients vulnérables (directives européennes).

Mais ce droit ne peut être réduit à une simple question d'accès physique à l'énergie.

Parmi les principales causes de la problématique de la précarité énergétique, sont à pointer l'augmentation du prix de l'énergie ces quinze dernières années, le fait que les ménages les plus modestes sur le plan économique vivent souvent dans des logements de mauvaise qualité et présentant une faible performance énergétique, mais aussi que ces mêmes catégories de la population rencontrent de plus grandes difficultés à bénéficier des mesures publiques (par exemple, le non-recours aux primes pour les mesures d'économie d'énergie) et de certaines offres avantageuses émanant des fournisseurs privés d'énergie qui pourraient précisément alléger leur facture énergétique¹².

Les termes « **précarité énergétique** font référence à une situation dans laquelle une personne ou un ménage rencontre des difficultés particulières dans son logement à satisfaire ses besoins élémentaires en énergie »¹³.

Selon le Baromètre de la précarité énergétique et hydrique 2022 : « Plus d'un ménage sur cinq (21,5 %) est en précarité énergétique en 2020 (situation antérieure à la crise énergétique actuelle) :

- 15,3 % des ménages ont une facture énergétique trop lourde par rapport à leurs revenus disponibles, déduction faite du coût du logement (**précarité énergétique mesurée**), et ce malgré la forte chute des prix des énergies. Ils consacraient en moyenne 58€ de plus par mois à leurs factures énergétiques que l'ensemble des ménages en Belgique ;
- 4,4 % des ménages ont une facture énergétique anormalement basse par rapport aux ménages semblables (**précarité énergétique cachée**). En moyenne, ils consacraient 75,7€ par mois de moins à leurs factures énergétiques que l'ensemble des ménages en Belgique ;

électricité. La répartition des compétences dans ce pays empêche de les y inclure comme une catégorie à part entière », <https://www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/55/ic951.pdf>

¹² Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). Durabilité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2018-2019, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, pp. 27-33 ; Nouveaux Baromètres de la précarité énergétique et hydrique ! | Social Energie

¹³ F.HUYBRECHTS, S.MEYER, J.VRANKEN, *La précarité énergétique en Belgique, rapport final*, Editions de l'Université de Bruxelles et Universiteit Antwerpen (OASes & CESE), 2011, p.8.

- *Enfin, 3,8 % des ménages craignent de ne pas être capable de chauffer correctement leur logement pour raison financière (**précarité énergétique ressentie**) »¹⁴.*

Ces ménages craignent donc de ne pas être capables de chauffer correctement leur logement pour des raisons financières¹⁵.

Cette crise vient s'ajouter à celle du mal-logement et aux publics précarisés vivant dans des logements peu ou pas isolés alors qu'ils n'ont pas eu la possibilité, en tant que locataires, ou les moyens, en raison de leur situation financière, d'habiter dans un lieu correctement isolé. Comme le souligne le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale dans son Rapport bisannuel 2018-2019 'Durabilité et pauvreté' : « *Le SERV estime qu'environ 50 % des familles flamandes (1.400.000 familles) n'ont pas la capacité financière de payer une rénovation complète de leur logement. La situation est encore plus difficile pour les locataires. En effet, le propriétaire n'a souvent pas d'intérêt à réaliser les travaux, à cause d'un problème de split incentive : « l'investissement doit être fait par le propriétaire mais tout le bénéfice revient au locataire, via une facture énergétique réduite »*¹⁶.

Les autorités publiques ont tenté de remédier à ces situations par diverses mesures telles l'élargissement temporaire du tarif social, la réduction de la TVA, des chèques d'aide, des primes,...¹⁷.

¹⁴ Baromètre de la précarité énergétique et hydrique, 2022, chiffres 2020, PUB2022_3860_BarometrePrecariteEnergetique_FR (kbs-frb.be)

¹⁵ Les locataires sociaux sont particulièrement vulnérables à la précarité énergétique :

- 46,2 % des ménages locataires du parc social sont en précarité énergétique, contre 32,3 % pour les locataires du parc privé.
Cette vulnérabilité s'explique par des revenus disponibles plus faibles, et par une facture énergétique qui pèse nettement plus sur le budget, malgré un coût du logement réduit et une application du tarif social pour les compteurs gaz et électricité communs.
- Les personnes isolées, les familles monoparentales, et les femmes, sont sur-représentées dans le parc de logement social. Ce sont les profils les plus à risque de pauvreté.
- Les seniors âgés, en particulier des femmes, sont particulièrement vulnérables à la précarité énergétique
- 27,5 % des 65 ans et plus sont en précarité énergétique, et les femmes sont surreprésentées dans cette catégorie d'âge. PUB2022_3860_BarometrePrecariteEnergetique_FR (kbs-frb.be)

Par ailleurs, le baromètre 2020 confirme le lien très clair qui existe entre le mauvais état de santé et la précarité énergétique

¹⁶ [Durabilite-et-Pauvrete-Rapport-bisannuel.pdf \(luttepauvrete.be\)](#) : SERV. De hete patat in het klimaatdebat. Aanbevelingennota Stroomgroep Financiering, SERV, 16 oktober 2019, p. 33.

¹⁷ Ainsi, à titre d'exemple, les **autorités fédérales** ont prévu l'élargissement temporaire du tarif social aux personnes bénéficiant du statut BIM, la TVA réduite à 6 %, différents chèques mensuels (électricité de 61, gaz de 135 €, mazout de 300 €, pellet de 250 €). Des primes ont été également octroyées. Parallèlement, les CPAS ont reçu, du Fédéral et des Régions, des moyens renforcés pour, au cas par cas, soulager la facture des ménages à faibles ressources. Les **autorités bruxelloises** ont quant à elles modifié le statut de « client protégé », notamment « *afin d'augmenter l'attractivité pour les ménages vulnérables et de lutter contre le non-recours aux droits* »¹⁷ et créé un service universel sous le nom de « fourniture garantie ».

Au **niveau wallon**, un statut de client protégé a également été aménagé. Pour pouvoir l'obtenir, le consommateur doit soit se faire délivrer une attestation du CPAS de sa résidence, soit être en retard de paiement et au chômage. Il ressort de certains témoignages que ce système ne parvient pas à suffisance à toucher le public concerné en raison de la disparité de traitement des CPAS, de la difficulté administrative des démarches, du non-recours au droit et de la limitation aux seules personnes émergeant au chômage. Le statut de client protégé conjoncturel wallon peut aussi être octroyé par les mutuelles (services sociaux agréés). Par contre, l'expérience de terrain montre qu'elles ne le font toujours pas car elles considèrent que cela ne fait pas partie de leurs missions de base

6 LE TARIF SOCIAL ÉNERGIE

Le tarif social est une mesure destinée à aider les personnes ou les ménages qui appartiennent à certaines catégories, à payer leur facture d'énergie¹⁸, afin de garantir qu'elles/ils puissent vivre dans la dignité humaine, principe consacré par l'article 23 de la Constitution¹⁹.

6.1 Le tarif social « classique », dit « statut »

Le tarif social est une mesure destinée à aider les personnes ou les ménages qui appartiennent à certaines catégories, à payer leur facture d'énergie²⁰, afin de garantir qu'elles/ils puissent vivre dans la dignité humaine, principe consacré par l'article 23 de la Constitution²¹.

Les personnes ayant droit au tarif social sont²², principalement, les personnes bénéficiant du revenu d'intégration ou d'une aide sociale équivalente au revenu d'intégration, de la GRAPA, d'une allocation d'intégration et d'une allocation de remplacement de revenus.

Au niveau flamand, ont notamment été prises les mesures suivantes: kregen gezinnen met een sociale toeslag twee keer een bijkomende premie van 100 euro per kind uitbetaald en was er een eenmalige verhoging van de jobbonus met 100 euro. Het renovatiepremiestelsel werd uitgebreid en de voorwaarden voor een renovatielening werden versoepeld, [Maatregelen van de overheid naar aanleiding van de hoge energieprijzen | Vlaanderen.be](#)

¹⁸ Ce tarif correspond à un tarif avantageux pour l'électricité, le gaz naturel ou la chaleur. Il est identique dans toute la Belgique, quel que soit le fournisseur d'énergie ou le gestionnaire de réseau. Il est établi tous les 3 mois par la CREG et correspond au tarif commercial le plus bas, plafonné. [Tarif social pour l'énergie | SPF Economie \(fgov.be\)](#)

¹⁹ Des tarifs sociaux spécifiques pouvaient déjà être appliqués, à la demande de certains allocataires sociaux, depuis le 1er janvier 1987 en électricité et le 1er juillet 1987 en gaz. Les catégories de bénéficiaires étaient à l'époque substantiellement les mêmes que celles reprises actuellement dans la législation

²⁰ Ce tarif correspond à un tarif avantageux pour l'électricité, le gaz naturel ou la chaleur. Il est identique dans toute la Belgique, quel que soit le fournisseur d'énergie ou le gestionnaire de réseau. Il est établi tous les 3 mois par la CREG et correspond au tarif commercial le plus bas, plafonné. [Tarif social pour l'énergie | SPF Economie \(fgov.be\)](#)

²¹ Des tarifs sociaux spécifiques pouvaient déjà être appliqués, à la demande de certains allocataires sociaux, depuis le 1er janvier 1987 en électricité et le 1er juillet 1987 en gaz. Les catégories de bénéficiaires étaient à l'époque substantiellement les mêmes que celles reprises actuellement dans la législation

²² Selon l'article 4 de la loi-programme du 27 avril 2007 complétée par l'article 2 de l'Arrêté ministériel du 30 mars 2007 portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture d'électricité aux clients résidentiels protégés²², le tarif social est accordé aux « **clients protégés résidentiels à revenus modestes ou à situation précaire** », au sens de l'article 20, § 2 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, modifié par la loi du 1 juin 2005, à savoir : « Tout client final qui peut prouver que lui-même ou que toute personne vivant sous le même toit bénéficie d'une décision d'octroi :

- du revenu d'intégration accordé par le CPAS de sa commune en vertu de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale;
- du revenu garanti aux personnes âgées, en vertu de la loi du 1er avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées et de la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) en vertu de la loi du 22 mars 2001;
- d'une allocation aux handicapés suite à une incapacité permanente de travail ou une invalidité d'au moins 65 %, en vertu de la loi du 27 juin 1969 relative à l'octroi d'allocations aux handicapés;
- d'une allocation de remplacement de revenus aux handicapés, en vertu de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés;

En règle générale, donc, l'accès au tarif social « classique » se fait non pas en raison de la hauteur des revenus, mais bien en raison de la seule nature des revenus²³.

Par ailleurs, sont exclus du tarif social :

- « les résidences secondaires ;
- les communs des immeubles résidentiels ;
- les clients professionnels ;
- les clients occasionnels et les raccordements provisoires ».

6.2 Le tarif social « élargi » lié au «BIM sur base des revenus »

C'est durant la crise du COVID-19 que le gouvernement fédéral a pris l'initiative d'étendre le tarif social pour l'électricité et/ou le gaz naturel aux bénéficiaires de l'intervention majorée (BIM) – sur la base des revenus - pendant un an, afin de soutenir ce groupe²⁴. Cette initiative rejoignait l'avis du Service de la lutte contre la pauvreté dans le contexte de la crise du COVID-19²⁵, dans lequel il réitérait sa proposition d'élargir le groupe cible, sur la base de plusieurs de ses Rapports bisannuels. Cette mesure a été prolongée à plusieurs reprises par le gouvernement fédéral²⁶, y compris dans le contexte de la crise énergétique actuelle. Par l'intermédiaire du droit à l'intervention majorée, le droit au tarif social pour l'énergie est actuellement attribué à des groupes de population sur la base, soit d'un statut précis (ou d'une allocation), soit d'un revenu similaire.

Nous ne saurions donc trop insister sur l'importance de cette mesure. Avec le groupe élargi, deux fois plus de ménages à faibles revenus ont pu être soutenus concrètement jusqu'à présent pour faire face à leurs dépenses énergétiques. Ces ménages vivent avec un budget très serré dans lequel doivent rentrer, non seulement les factures d'énergie, mais aussi le loyer, les dépenses alimentaires, les dépenses de santé, les

-
- d'une allocation d'intégration aux handicapés appartenant aux catégories II, III ou IV, en vertu de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés;
 - d'une allocation d'aide aux personnes âgées, en vertu des articles 127 et suivants de la loi du 22 décembre 1989;
 - d'une allocation pour l'aide d'une tierce personne en fonction de la loi du 27 juin 1969;
 - d'une aide sociale financière dispensée par un CPAS à une personne inscrite au registre des étrangers avec une autorisation de séjour illimitée et qui en raison de sa nationalité ne peut être considérée comme ayant droit à l'intégration sociale.

- B. Par assimilation aux catégories 2, 3, 4, 5, 6 et 7 mentionnés au point A., le bénéficiaire d'une allocation d'attente, soit du revenu garanti aux personnes âgées, soit d'une allocation aux handicapés, soit d'une allocation d'aide aux personnes âgées, qui lui est accordée par le CPAS ».

²³ Par analogie, le Code bruxellois du logement estime qu'il est discriminatoire pour un propriétaire de tenir compte de la nature des revenus dans la sélection du candidat-locataire.

²⁴ Cet élargissement est entré en vigueur le 1er février 2021. L'Arrêté royal du 28 janvier 2021 prévoyait que cet élargissement soit limité dans le temps. La prolongation a été reportée par plusieurs lois et arrêts royaux jusqu'en mars 2023.

²⁵ Avis du Service de la lutte contre la pauvreté dans le contexte de la crise du COVID- 19

²⁶ Voir aussi l'avis du Service concernant mesure fédérale publié en juin 2021, avec la question du prolongement et d'un ancrage structurel de cette mesure : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). Avis relatif à la mesure fédérale d'élargissement de l'accès au tarif social pour l'électricité et/ou le gaz naturel, juin 2021.

frais de transport... La CREG constate que les bénéficiaires du tarif social sont « moins impactés par la hausse des prix car ils paient actuellement environ 20 % du prix commercial du gaz et 50 % du prix commercial de l'électricité »²⁷.

La taille de ce groupe – qui représente 18,4 % du nombre de ménages privés belges pour l'électricité et 19,0 % pour le gaz – peut être mis en perspective avec le pourcentage de ménages belges menacés de pauvreté et d'exclusion sociale (18,7 % selon les chiffres de l'enquête EU-SILC 2022). En ce qui concerne les situations de pauvreté énergétique, nous retrouvons des chiffres similaires (1 sur 5) dans les derniers Baromètres des précarités énergétique et hydrique - chiffres 2020 de la Fondation Roi Baudouin²⁸.

Cependant, le gouvernement fédéral a pris la décision, ce 17 février 2023, que cet élargissement ne serait pas prolongé et qu'il y serait mis fin le 1^{er} juillet 2023²⁹, et ce trois mois avant ce qui avait été prévu initialement³⁰.

Le deuxième groupe – sur la base des revenus - verra donc son droit au tarif social pour l'énergie supprimé. Pourtant, il est important de continuer à soutenir ces groupes de population à faibles revenus.

La suppression du tarif social élargi crée également une grande inégalité entre les bénéficiaires et les non-bénéficiaires, qui ont pourtant les mêmes - faibles - revenus^{31 32}.

7 ANALYSE DU TARIF SOCIAL ÉNERGIE AU REGARD DE LA LÉGISLATION ANTIDISCRIMINATION

Ces derniers mois, Unia a reçu de nombreux signalements en lien avec la crise énergétique, ayant traités à l'accès au tarif social et à l'octroi des primes par le SPF économie³³ :

- Condition d'octroi du tarif social liée à la nature des revenus ;
- Condition d'octroi du tarif social liée à la domiciliation ;

²⁷ [PR220913FR.pdf \(creg.be\)](#)

²⁸ [Baromètres des précarités énergétique et hydrique - chiffres 2020](#)

²⁹ [Projet de loi du 10 février 2023 portant des dispositions diverses relatives au tarif social, DOC 55 3125/001, voir également La réforme des accises sur l'énergie bloque sur le tarif social | L'Echo \(lecho.be\)](#) « L'idée est de revenir progressivement à la situation antérieure. Le 1er avril, les bénéficiaires du tarif social élargi verront leur avantage réduit à 75%. Le 1er juillet, à 25% Au quatrième trimestre, ils n'y auront plus droit: on reviendra au système antérieur, qui sera toutefois réformé pour éviter les pièges à l'emploi. Une réforme sur laquelle la Vivaldi doit s'accorder ce printemps, lors du conclave budgétaire (...) Dans les deux cas, une "clause de rendez-vous" est prévue avant l'entrée en vigueur des nouvelles mesures, au 1er avril: si les prix sur les marchés dépassent 250 euros par MWh pour l'électricité et 100 euros par MWh pour le gaz, cette entrée en vigueur sera réévaluée » ;

³⁰ [Le tarif social élargi sera finalement supprimé dès le mois de juillet, soit trois mois plus tôt que prévu - rtbf.be ; https://www.lalibre.be/economie/conjoncture/2023/02/17/nouveau-changement-pour-le-tarif-social-le-gouvernement-adapte-les-modalites-dextinction-LGTZNLVHGVHPRG4I2ZTSBPZHTA/](#)

³¹ [230216-CP-SILC-2022-Tarif-social-FR.pdf \(luttepauvrete.be\)](#)

³² [PUB2022 3818 RenforcerTarifSocialEnergie \(kbs-frb.be\)](#)

³³ [Un forfait de base énergie pour tous ? | Unia](#)

- Non accès au tarif social pour les compteurs collectifs et les collectivités hébergeant des sans-abris, des personnes âgées, en situation de handicap, des femmes victimes de violence ou encore des étrangers sans droit de séjour.
- Non prise en compte de certains types d'énergies dans le cadre de l'octroi de primes exceptionnelles. Cet avis se limite cependant à la matière du tarif social.

7.1 Compétence et législation antidiscrimination

7.1.1 Législation et définition de la discrimination

La législation antidiscrimination est déclinée dans différents textes nationaux et internationaux, notamment en fonction des compétences concernées. En matière d'énergie, il s'agira principalement des législations régionales et de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, en ce qui concerne le tarif social.

Toutes ces législations définissent la discrimination d'une manière similaire, en énonçant des comportements interdits (6.1.2), en énumérant des critères protégés, qui, eux, varient en fonction des législations (6.1.3) et en intégrant un système de justification, qui varie également en fonction des critères (6.1.4).

7.1.2 Comportements interdits

On parle de **discrimination directe** lorsqu'une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre dans une situation comparable en raison d'une caractéristique qui est protégée par la loi. En d'autres termes, il y a discrimination directe lorsqu'une personne ou un groupe de personnes est traité différemment en raison d'un critère protégé, traitement qui n'est pas justifié.

On parle de **discrimination indirecte** lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner, par rapport à d'autres personnes, un désavantage particulier pour des personnes caractérisées par l'un des critères protégés et lorsque cette distinction ne peut pas être justifiée.

Enfin, la loi stipule que le **refus d'aménagements raisonnables** pour les personnes en situation de handicap constitue une discrimination. Les aménagements raisonnables sont des mesures appropriées, prises en fonction des besoins dans une situation concrète, pour permettre à une personne présentant un handicap d'accéder et de participer à la vie en société.

7.1.3 Critères protégés

Les critères de discrimination sont entre 19 et 22, en fonction des législations applicables. Toutes les législations reprennent les 19 critères « de base » : les 5 critères dits « raciaux » (prétendue race, couleur de peau, nationalité, ascendance (juive) et origine nationale ou ethnique), le handicap, les convictions philosophiques ou religieuses, l'orientation sexuelle, l'âge, la fortune (autrement dit les ressources financières), l'état civil, les convictions politiques, les convictions syndicales, l'état de santé, les caractéristiques physiques ou génétiques, la naissance et l'origine sociale. Certaines législations régionales rajoutent notamment les critères du statut de séjour, de la composition de ménage ou des responsabilités familiales et de la condition sociale.

Dans les cas relevés par Unia, les personnes placées en situation de vulnérabilité du fait de la crise énergétique sont principalement protégées par les critères de la fortune (hauteur/nature des revenus), de la condition et l'origine sociales (situation socio-économique, (ex-)détenus, gens du voyage, étudiants, personnes sans abri ...), de l'âge, de l'état de santé, du genre, de la composition de ménage, des responsabilités familiales (familles monoparentales, familles nombreuses, ...) et de l'origine nationale (étrangers sans droit de séjour)³⁴.

Par ailleurs, la fracture énergétique touche fortement les personnes placées dans des **situations dites multidimensionnelles**, dans lesquelles les critères tantôt s'additionnent, tantôt se croisent (la dimension intersectionnelle : une personne en situation de handicap et dont les revenus ne sont pas élevés qui aurait besoin d'une application particulière qui est coûteuse pour elle). Cette approche permet d'élargir le focus : on analyse la situation individuelle d'une personne au regard de l'environnement plus général dont elle est issue et dans lequel elle évolue (historique, social et politique) ou d'une pratique systémique, ce qui permet de mettre en lumière la vulnérabilité particulière de certains groupes. Cette vulnérabilité propre doit être prise en compte dans la prise en charge d'une personne appartenant à ces groupes, voire entraîner l'adoption de mesures d'actions positives.

7.1.4 justification

En matière de biens et services (qui comprend le secteur de l'énergie), les distinctions directes, indirectes ou les refus d'aménagements raisonnables doivent pouvoir être justifiés de façon objective et raisonnable – c'est-à-dire être proportionnés, soit appropriés et nécessaires, au but légitime poursuivi – pour ne pas être considérés comme des discriminations.

La clause de sauvegarde

L'ensemble des législations anti-discrimination (adoptées aux différents niveaux de pouvoir) précise qu'une distinction directe ou indirecte fondée sur l'un des critères protégés ne s'analyse pas en une forme de discrimination prohibée lorsque cette distinction directe ou indirecte est imposée par ou en vertu d'une norme législative. En d'autres mots, une distinction opérée sur la base d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance n'est pas considérée comme une discrimination au sens de la loi antidiscrimination et Unia ne peut donc pas intervenir au niveau individuel. Cet article, appelé « clause de sauvegarde », empêche ainsi d'incriminer directement les législations qui entraîneraient une distinction de traitement dans le cadre d'une situation individuelle, puisqu'elles ne peuvent être considérées comme créatrices de discriminations.

Au niveau individuel, Unia est dès lors confronté à cet article qui l'empêchera d'interpeller directement les autorités dans des dossiers relatifs à l'énergie sur base de la législation antidiscrimination. Cependant, les textes légaux doivent être conformes à la Constitution (par exemple les articles 10 et 11 qui interdisent la discrimination de manière générale) et aux traités internationaux (par exemple la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées) que la Belgique a ratifiés, aux directives européennes et à la Charte des droits fondamentaux.

³⁴ Le critère du genre relève de la compétence de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes mais ne peut pas être ignoré dans un tel avis. Pour plus d'informations, voir [Crise énergétique sous l'angle du genre | CESE Wallonie - Conseil économique, social et environnemental de Wallonie](#)

7.2 Problématiques rencontrées par Unia

Les signalements reçus par Unia sont de plusieurs ordres :

- L'accès au tarif social
 - o en raison de la nature des revenus
 - o en lien avec la domiciliation
 - o l'absence d'automatisation
 - o les dangers de la digitalisation
 - o pour certaines structures collectives
- Les différentes sources d'énergie.

Cet avis se limite cependant à la matière du tarif social.

7.2.1 Nature des revenus versus hauteur des revenus

7.2.1.1 Retour au système classique et ses conséquences

Le gouvernement a pris la décision, début février 2023, de revenir progressivement au tarif social classique dit « revenus », en mettant fin au tarif social octroyé exceptionnellement au statut BIM – sur la base d'un critère de hauteur des revenus - durant la crise sanitaire, puis la crise énergétique.

L'impact de cette décision va toucher un public se trouvant en situation de – parfois grande – vulnérabilité.

Notons que les personnes qui n'ont pas accès au tarif social dans le cadre du système classique, soit élargissement au statut BIM, sont notamment les personnes au chômage, les personnes dont le salaire est très bas, les détenus placés sous surveillance électronique³⁵, les étrangers sans droit de séjour,....

7.2.1.2 Analyse de cette mesure au regard de la législation antidiscrimination et des droits fondamentaux : principes

Le fait d'octroyer le tarif social exclusivement en raison de la nature des revenus et non en raison de la hauteur des revenus, constitue une distinction directe de traitement sur la fortune, puisque deux personnes se trouvant dans des situations similaires (similarité au niveau de la hauteur des revenus) se voient traitées différemment en raison de la nature de ceux-ci. Il se pourrait donc qu'une personne ayant des revenus supérieurs à une autre ait accès au tarif social, contrairement à l'autre personne et ce, en raison de la nature différente de leurs revenus.

Cette distinction est établie par une législation, ce qui exclut l'application de la législation antidiscrimination.

Cependant, cette distinction doit répondre aux exigences des normes supérieures, telle la Constitution : le principe d'égalité et de non-discrimination, garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution, interdit que

³⁵ Par exemple, les détenus en surveillance électronique à domicile qui perçoivent l'allocation de la Fédération Wallonie Bruxelles ne sont pas non plus repris dans la liste des personnes pouvant bénéficier du tarif social en raison de la nature des revenus alors que le montant de leur allocation s'élève à 640 euros [ABC Démarches - Portail de la Fédération Wallonie-Bruxelles \(federation-wallonie-bruxelles.be\)](https://www.federation-wallonie-bruxelles.be/). Pour plus d'information sur la différence de revenus entre les détenus sous surveillance électronique et le revenu d'intégration, voyez V. Van der Plancke, « Les détenus et l'aide sociale », in *Les contours de l'aide sociale*, Anthemis, 2019, pp. 11 et suiv.

soient traitées de manière différente, sans justification raisonnable, des catégories de personnes qui se trouvent dans des situations semblables.

Dans une jurisprudence constante, la Cour constitutionnelle considère que : « *Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé* »³⁶.

Précisément, le contrôle du respect des article 10 et 11 de la Constitution implique ³⁷:

- de déterminer s'il existe une différence de traitement, et le cas échéant entre quelles catégories de personnes elle est établie et si elle fondée objectivement sur un critère objectif (1) ;
- de déterminer si cette différence de traitement est fondée sur un motif raisonnable (2) ;
- de déterminer si cette différence de traitement est proportionnée (3).

7.2.1.3 Application à la situation du tarif social

(1) La question qui se pose est de savoir si la distinction de traitement créée par le tarif social est un cas de différence légitime appliquée à des catégories distinctes ou au contraire dans un cas de discrimination, c'est-à-dire une différence de traitement illégitime appliquée à des catégories comparables qui, somme toute, devraient être soumises aux mêmes dispositions.

La réflexion complexe, en amont, est dès lors de savoir ce que signifie, au regard du principe de non-discrimination, la comparabilité de deux personnes. Les situations occupées par deux individus s'avèreront toujours comparables/similaires au regard de tel critère élu, et différentes à bien d'autres égards. La (dis)similarité des personnes et des situations n'existe pas en soi, mais bien uniquement en fonction de l'objet ou du but de la règle qui doit leur être appliquée également.

La différence de traitement est établie ici entre des personnes qui ont des revenus dont la nature est différente, mais dont la hauteur est identique ou similaire.

La comparabilité ne peut être établie qu'à la suite d'une opération de catégorisation, créant des « classes d'équivalence »³⁸ ; elle suppose l'articulation de « standards de traitement » – une règle précisant le traitement à accorder aux personnes dans telle situation – en référence à laquelle deux individus sont similaires. En d'autres termes, l'égalité requiert la comparabilité préalable de deux personnes en référence à un critère externe (un « standard de traitement ») qui spécifie le point relevant suivant lequel ils sont similaires ou différents³⁹.

K. Rimanque exprime très bien le fondement de ces différences de comparabilité lorsqu'il déclare que le juge qui tranche la question de l'analogie, effectue un choix qui dans bien des cas ne s'impose ni

³⁶ C.C., arrêt n°98/2001 du 13 juillet 2001, cons. B. 4

³⁷ P. MARCHAL, « Section 6. - Le principe d'égalité et de non-discrimination » in *Principes généraux du droit*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 109.

³⁸ R. Hernu, *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes*, LGDJ, 2003, p.315.

³⁹ P. Westen, « The empty idea of equality », (1982), *Harvard Law Review*, 1998, p.552.

logiquement, ni illogiquement et que ce choix peut être raisonnablement justifié mais n'en est pas pour autant convaincant, ni le seul choix acceptable⁴⁰.

A la lecture des arrêts la Cour constitutionnelle, les observations suivantes peuvent être formulées en ce qui concerne la méthodologie de la comparabilité des situations.

La situation ou groupe de personnes auquel un autre groupe compare sa situation ne doit pas être identique, mais une analogie suffisante, pertinente doit exister⁴¹.

En réalité, la comparaison et, par voie de conséquence, la comparabilité sont des notions hautement contextuelles⁴² :

- Parfois, la Cour constitutionnelle prend en considération l'objectif du législateur pour conclure à la comparabilité de catégories qu'elle estime traditionnellement non comparables⁴³.
- A travers certains arrêts, la Cour constitutionnelle tient compte non seulement de l'objectif du législateur concernant les mesures querellées mais également du cadre de référence, à savoir le point de droit évoqué afin de déterminer si oui ou non les situations pouvaient être comparées⁴⁴. Ainsi, la comparabilité des situations tient d'une appréciation de la « similarité », au regard de la nature de la revendication de celui qui se dit victime d'une différence de traitement. Les auteurs s'accordent d'ailleurs pour saluer la démarche de la Cour constitutionnelle lorsqu'elle tient compte, dans son examen, d'un ensemble d'éléments non juridiques, tels les conséquences sociétales d'une décision, les choix politiques, les objectifs prioritaires, etc.⁴⁵.

Ainsi, dans un arrêt relatif à la différence de régimes de pension des fonctionnaires et des salariés au bénéficiaire des ex-conjoints, la Cour constitutionnelle conclut comme suit : « *Ces personnes se retrouvent dans une situation identique, quel que soit le régime de pension de leur ex-conjoint, puisqu'elles risquent de connaître les mêmes difficultés matérielles à la suite de la rupture du lien matrimonial. Les différences des régimes de pension ne permettent pas de conclure qu'elles ne sont pas comparables* »⁴⁶.

En l'occurrence, comme l'explique l'économiste, Philippe Defeyt dans un contact avec Unia en date du 22 février dernier, « *toute personne salariée, indépendante ou chômeuse isolée dont les revenus nets se situent entre le RIS isolé (1.214,13 €) - si son revenu était inférieur à ce montant elle recevrait un complément RIS - et le montant de la GRAPA isolé (1.460,03 €) est par définition discriminée ; elle n'a elle*

⁴⁰ K. Rimanque, «De paradoxale werking van het gelijkheidsbeginsel», R.W., 1992-1993, p. 9, n° 10

⁴¹ K. Rimanque, «De paradoxale werking van het gelijkheidsbeginsel», R.W., 1992-1993, p. 8

⁴² V. Flohimont, « Comparaison et comparabilité dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle : rigueur ou jeu de hasard ? », RBDC 2009, vol. 3, p. 229.

⁴³ C.cont., 15 juin 1995, n° 48/95, B.1.4.

⁴⁴ C.const., 15 septembre 1999, n° 100/99 ; C.A., 16 novembre 2000, n° 116/2000; C.A., 28 novembre 2001, n° 152/2001.

⁴⁵ Alen considère qu'une Cour constitutionnelle ne vit pas en dehors de la réalité et que, vu la nature de sa fonction, elle doit tenir compte des éventuelles conséquences sociétales de ces décisions : « *Een grondwettelijk hof (...) niet buiten de werkelijkheid leeft, en dient, uit de aard zijner functie, in zekere mate rekening te houden met de eventuele maatschappelijke gevolgen van zijn uitspraken* ». (« Het Arbitragehof, meer dan 'een grondwettelijk hof met beperkte bevoegdheid' », Note sous Cour const. n° 18/90 du 23 mai 1990, Rechtskundig Weekblad, 1990-1991, p. 86). J. Vande Lanotte est même plus explicite puisqu'il déclare que le jugement de la Cour pour évaluer si le principe d'égalité est violé est en grande partie lié à un certain nombre de choix et de priorités politiques et de société. « *De beoordeling of een wettelijke norm het gelijkheidsbeginsel schendt, is dus in grote mate verbonden met een aantal politieke en maatschappelijke keuzes en prioriteiten* », op. cit., nr. 616, p. 404.

⁴⁶ C.const., 11 janvier 2006, n° 4/2006, B.3.3.

pas droit au tarif social alors même que son revenu est inférieur à celui d'une personne qui elle bénéficie du tarif social parce qu'elle a le "bon" statut (ici la GRAPA).

Les statuts qui ouvrent le droit au tarif social n'impliquent pas per se une consommation d'énergie accrue ni une vulnérabilité spécifique par rapport à l'accès à l'énergie.

Sur ce point, il a lieu d'attirer l'attention de la particularité des personnes en situation de handicap qui, en raison de leur handicap, peuvent avoir des besoins en énergie supplémentaires mais qui pourraient, en raison de la hauteur de leurs revenus, être exclues de l'octroi du tarif social si celui-ci était limité à la hauteur des revenus dans une réforme éventuelle. C'est une des raisons pour lesquelles la prise en compte de la hauteur des revenus doit venir se rejouter aux critères actuels d'octroi du tarif social.

Sinon, les autres catégories de bénéficiaires du tarif social sont dans une situation comparable avec ceux qui ont les mêmes revenus, vu que le mécanisme du tarif social n'est pas modulé en fonction d'autres paramètres (performance énergétique du logement, composition du ménage, etc.). A défaut d'indicateurs plus précis démontrant le lien entre ces statuts et une consommation accrue d'énergie, il ne peut être que constaté qu'une personne qui reçoit le revenu d'intégration ou la GRAPA est placée dans la même situation quant à son besoin d'un tarif social pour l'énergie qu'un chômeur à revenu équivalent.

Seule la proximité au niveau de la hauteur des revenus peut être prise en considération pour analyser l'éventuelle différence de traitement, puisqu'elle seule rend possible l'effectivité du droit fondamental à l'énergie. En effet, face à la situation de vulnérabilité et de précarité, c'est bien la hauteur des revenus qui entre en jeu pour les différents ménages, et non l'origine de ceux-ci⁴⁷.

Cette différence de traitement a pour conséquence l'exclusion de certaines catégories de consommateurs - en raison de la nature de leurs revenus - d'une mesure de soutien dont le but est de permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine⁴⁸.

⁴⁷ Tenir compte de la différence de nature de revenus pour considérer qu'il n'y a pas discrimination ne peut être suivi : en effet, cela revient à nier la réalité financière des ménages et les vulnérabilités existantes

⁴⁸ Dans l'exposé de motifs du projet de loi du 21 février 2003, qui parle pour la première fois explicitement de « clients protégés résidentiels à revenus modestes ou à situation précaire » et non plus de « clients finals », il est fait référence à l'objectif poursuivi par l'instauration d'un tarif social :

- « *il convient également de souligner le renforcement des principes et mesures tarifaires visant à éviter l'exclusion des consommateurs à revenus limités ou situation précaire* »
- « *l'objectif est de garantir l'unicité de ces tarifs sur l'ensemble du territoire belge et la continuité des avantages tarifaires pratiqués dans le système régulé pour ces catégories de consommateurs faibles, reconnaissant ainsi le droit à l'accès à l'énergie comme bien de première nécessité. De cette manière, le bénéfice de l'octroi des tarifs sociaux en gaz est garanti pour l'avenir* »
- « *l'énergie est un droit de première nécessité (...)* ».

L'objectif de cette mesure est donc d'« éviter l'exclusion des consommateurs à revenus limités ou en situation précaire ».

Au-delà même de cet aspect, certaines personnes bénéficiant du même statut BIM⁴⁹ n'auront plus accès au tarif social d'ici juillet. Parmi tous les bénéficiaires du statut BIM, certains conserveront le tarif social (à savoir les BIM « statuts »), tandis que les BIM « revenus » le perdront. Rien ne justifie une telle inégalité de traitement parmi les bénéficiaires du statut BIM.

(2) (3) La justification et la proportionnalité de la conformité de cette distinction aux articles 10 et 11 de la Constitution peuvent poser question. Il nous semble en effet que cette distinction ne peut être ni pertinemment ni raisonnablement justifiée et, en outre, qu'elle ne respecte pas le principe constitutionnel de proportionnalité. En effet, la facture énergétique a un impact majeur sur le budget des ménages à faibles revenus et provoque « *un risque accru de pauvreté énergétique chez les plus faibles (...)* »⁵⁰ et de précarisation globale. Peu importe la nature des revenus pris en compte, les personnes dont les revenus sont faibles sont confrontées à la même réalité financière et à la même précarité énergétique.

Il ne faut en effet pas confondre nature des revenus et niveau de vie.

7.2.1.4 Recommandation

Plusieurs acteurs se sont déjà exprimés sur l'importance de maintenir le groupe cible élargi pour le tarif social de l'énergie.

La Plateforme de lutte contre la précarité énergétique gérée par la Fondation Roi Baudoin plaide pour une pérennisation de l'élargissement du tarif social aux personnes bénéficiant du statut BIM et une ouverture du droit au tarif social sur la base d'un critère de revenus en plus des statuts existants : « *Le Groupe de travail recommande dès lors d'ouvrir le droit au tarif social sur la base d'un critère de revenus en complément de l'octroi actuel sur la base de statuts sociaux. Il propose de fixer le seuil de revenus à celui utilisé pour les BIM revenus* ». ⁵¹

C'est également en ce sens que plaident le Service de lutte contre la pauvreté⁵², Myria et Unia qui recommandent que l'élargissement du tarif social à la hauteur des revenus soit instauré et intégré **de façon permanente** dans la législation, tout en maintenant le tarif social « revenus », actuellement en vigueur pour les bénéficiaires du statut BIM, afin de contribuer à la diminution de la précarité énergétique, et de mettre un terme à une pratique qui pourrait être considérée comme discriminatoire. Dans son avis de juin 2021, le Service de lutte contre la pauvreté demande que l'on prenne également en compte les groupes en situation d'endettement⁵³.

⁴⁹ Le principal avantage du statut BIM (Bénéficiaire de l'Intervention Majorée) est d'obtenir de meilleurs remboursements des soins de santé et des médicaments. Un patient verra sa facture de soins de santé (consultations chez le médecin, médicaments, etc.) parfois diminuer de moitié, en fonction de ses revenus. Il offre d'autres avantages, par exemple, un tarif réduit pour les transports en commun ou l'énergie, [Statut BIM | Portail de l'Action sociale \(wallonie.be\)](#)

⁵⁰ [Durabilite-et-Pauvrete-Rapport-bisannuel.pdf \(luttepauvrete.be\)](#) p.28

⁵¹ [PUB2022_3818_RenforcerTarifSocialEnergie \(kbs-frb.be\)](#)

⁵² [230216-CP-SILC-2022-Tarif-social-FR.pdf \(luttepauvrete.be\)](#)

⁵³ [Avis du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale relatif à la mesure fédérale d'élargissement de l'accès au tarif social pour l'électricité et/ou le gaz naturel](#)

7.2.2 La question du seuil de revenus

Les dispositifs sociaux activés sur la base de la hauteur des revenus induisent les effets de seuil. Si le tarif social est accordé en raison également de la hauteur des revenus, il faudra être vigilant à cet effet.

Il est donc recommandé de mieux protéger les ménages qui se situent, de par leurs revenus, juste à la limite de l'octroi du tarif social, notamment par une nouvelle extension dégressive ou par échelonnement du tarif social.

7.2.3 La domiciliation

Le bénéficiaire du tarif social est le client qui « *achète de l'électricité pour son propre usage domestique* » et qui rentre donc dans la définition de « client résidentiel »⁵⁴. Cet article induit donc le critère de la résidence principale⁵⁵. L'article 4 de la loi programme du 27 avril 2007, qui fixe les conditions d'octroi du tarif social, n'impose pas comme condition supplémentaire la domiciliation à l'endroit où l'énergie est consommée. Sur le plan légal donc, l'absence de domiciliation à l'adresse de fourniture ne devrait pas être une raison conduisant à l'exclusion.

Cependant, dans la pratique et sans doute par facilité administrative, on constate que les personnes consommant de l'énergie dans un foyer dans lequel elles ne sont pas domiciliées sont exclues du bénéfice du tarif social⁵⁶.

À l'évidence, la volonté du législateur de ne pas octroyer le tarif social à la consommation énergétique des personnes en résidence secondaire est légitime⁵⁷. Cependant le fait de vivre dans un lieu sans y être domicilié ne signifie pas nécessairement qu'il s'agisse d'une résidence secondaire.

En effet, pour des raisons administratives qui dépassent la question énergétique, il existe une série de personnes dont la résidence principale ne correspond pas au lieu de domiciliation. C'est notamment le cas de nombreux étudiants, de Gens du voyage et d'étrangers en situation précaire.

7.2.3.1 La situation des étudiants

Cette condition de domiciliation peut avoir un impact sur les étudiants domiciliés chez leurs parents, mais dont certains, en raison de leur précarité, sont contraints de travailler ou de demander l'aide du CPAS. En

⁵⁴ loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et loi du 12 avril 1965

⁵⁵ Selon les législations utiles, la « résidence principale » désigne: soit le lieu où vivent habituellement les membres d'un ménage composé de plusieurs personnes, unies ou non par des liens de parenté, soit le lieu où vit habituellement une personne isolée (Art. 3, L. du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques).

La détermination de la « résidence principale » se fonde sur une situation de fait, c'est-à-dire la constatation du séjour effectif dans une commune durant la plus grande partie de l'année. Cette constatation s'effectue sur la base de différents éléments, notamment le lieu que rejoint l'intéressé après ses occupations professionnelles, le lieu de fréquentation scolaire des enfants, le lieu de travail, les consommations en électricité, eau, gaz et les frais de téléphone, le séjour habituel du conjoint ou des autres membres de la famille (Art. 16, § 1^{er}, A.R. du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers).

⁵⁶ Tarif social pour l'énergie | SPF Economie (fgov.be) « *Le tarif social n'est pas d'application pour les résidences secondaires (adresse autre que celle de votre domicile officiel) Nous soulignons* »

⁵⁷ Art. 3 de l'Arrêté ministériel du 30 mars 2007 portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture d'électricité aux clients résidentiels protégés

effet, à défaut de remplir la condition de domiciliation, ceux-ci ne peuvent pas bénéficier du tarif social. Or, selon la Fédération des Etudiants Francophones (FEF) et la Vlaamse Vereniging Van Studenten (VVS), la crise énergétique est en train d'impacter sévèrement les étudiants. *"Alors que les étudiants sortent de deux années éprouvantes, qui ont mis en lumière les impacts désastreux de la précarité, la crise actuelle va les plonger dans une situation qui deviendra vite insurmontable, dénoncent les deux organisations. Les files des épiceries sociales, déjà débordées, s'allongent encore. Les étudiants sautent des repas et s'alimentent mal et le coût de l'énergie les oblige à se priver des premières nécessités »*⁵⁸.

7.2.3.2 La situation des Gens du voyage

Unia a reçu plusieurs signalements de Gens du voyage confrontés à des refus de domiciliation dans les lieux où ils vivent et donc, où ils consomment de l'énergie. Cette situation leur ôte toute possibilité de bénéficier du tarif social ou de recours aux droits, en raison de l'interprétation faite par l'administration quant au domicile comme condition d'octroi du tarif social.

Par ailleurs, dans l'un de ces signalements, une mère de famille de 4 enfants vit depuis plusieurs années de façon mixte (chalet + caravanes) sur un terrain qu'elle loue. La commune s'oppose à la domiciliation de cette famille à cet endroit, invoquant des arguments urbanistiques. Cette famille n'a donc pas accès au tarif social alors qu'elle remplit toutes les autres conditions pour l'obtenir. Une demande a été faite auprès du CPAS de la commune pour qu'il vienne en aide de la famille pour le paiement de sa facture d'énergie, ce qui lui a été refusé. Cette situation est loin d'être isolée.

Pourtant, la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour prévoit la domiciliation au lieu de la résidence principale et souligne que *« les personnes qui s'établissent dans un logement dont l'occupation permanente n'est pas autorisée pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire tel que constaté par l'instance judiciaire ou administrative habilitée à cet effet, ne peuvent être inscrites qu'à titre provisoire par la commune aux registres de la population »* (art. 1^{er}, §1^{er}, 1^o, al. 2, de la loi du 19 juillet 1991).

La loi ne réserve donc pas de pouvoir d'appréciation aux communes pour ce qui concerne la domiciliation de personnes. Elles ont en effet l'obligation légale de domicilier les personnes à l'endroit où elles vivent. Si certains motifs empêchent, selon l'administration communale, une domiciliation, les communes doivent domicilier les citoyens de façon « provisoire ». Le refus – illégal - de domicilier, même provisoirement, des familles entraîne un nonaccès aux droits sociaux, dont au tarif social, ce qui vient renforcer encore leur vulnérabilité⁵⁹.

⁵⁸ ["Les étudiants plongés dans une situation insurmontable": les jeunes frappés de plein fouet par la crise énergétique - La Libre](#); Sue la précarité étudiante, voir également <https://cbcs.be/lautre-crise-80-000-etudiants-precaires/> ; <https://streetlawclinic.ulb.be/publications/>

⁵⁹ Pourtant, Les gens du voyage ont une identité culturelle propre qui mérite d'être protégée. Plusieurs conventions européennes contiennent des dispositions qui établissent leur droit au logement. En vertu de ces textes, les pouvoirs publics ont l'obligation de prévoir un nombre suffisant d'emplacements pour l'accueil des gens du voyage. Le Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), le Comité économique et social européen (CESE) et la Commission européenne contre le Racisme et l'Intolérance (ECRI) ont adressé à plusieurs reprises des remarques critiques à la Belgique à ce sujet. Ainsi, par exemple, L'arrêt Winterstein et al. c. France (2013) précise encore qu'une autorité n'a pas le droit de faire évacuer un site où la présence de Gens du voyage était tolérée depuis de nombreuses

7.2.3.3 La situation des étrangers en séjour irrégulier

Les étrangers en séjour irrégulier, en raison de l'absence de droit ce séjour, ne peuvent pas être inscrits dans les registres de la population ou domiciliés. Parmi la population des étrangers en séjour irrégulier, certains sont particulièrement vulnérables et ne bénéficient que de faibles revenus du fait de leur non accès au marché du travail légal.

L'exigence d'une domiciliation pour cette population est impossible à remplir et constitue donc un obstacle insurmontable pour les personnes en séjour irrégulier qui, par ailleurs, ont des faibles revenus.

Une telle exigence pourrait constituer une différence de traitement indirecte sur la base du statut de séjour ou de la nationalité qui ne semble pas être justifiée, puisque des solutions moins dommageables pour ces personnes vulnérables pourraient être trouvées⁶⁰. Leur lieu de résidence effective pourrait en effet être prouvé par des documents alternatifs. Par exemple, dans le cadre de la procédure d'aide médicale urgente octroyée par le CPAS, la résidence effective est sous le contrôle d'un collaborateur du CPAS. Ce document d'aide médicale urgente mentionne l'adresse effective de la personne en séjour irrégulier sous contrôle du CPAS. Ceci vaut également pour les demandes relatives à l'art 9 bis « régularisation de séjour », pour lesquelles l'annexe 3 (Accusé de réception) ne se délivre qu'après contrôle effectif par un agent de quartier.

Cette analyse rejoint celle effectuée par Myria et Unia le 8 octobre 2015 relative au statut de client protégé qui était systématiquement refusé aux personnes en séjour irrégulier par BRUGEL⁶¹. Il avait été estimé que la politique de BRUGEL portait une atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux des personnes en séjour irrégulier, et donc à leur dignité humaine, dès lors qu'en refusant systématiquement de leur délivrer le statut de client protégé, BRUGEL ne prenait pas en considération la vulnérabilité particulière de l'un ou l'autre membre du ménage de la personne sans droit de séjour (enfants mineurs, personnes en situation de handicap, la trêve hivernale...).

7.2.3.4 Recommandation

Unia, Myria et le Service du lutte contre la pauvreté recommandent de tenir compte de la résidence principale pour l'octroi du tarif social conformément à l'esprit de la loi qui parle de l'usage domestique.

Par ailleurs, il est demandé qu'un rappel soit fait à l'ensemble des communes de leur obligation de domicilier les personnes sur leur lieu de résidence principal y compris de manière « provisoire » quand cela s'impose. Nos institutions recommandent par ailleurs qu'un service en charge des questions relatives au tarif social soit mis en place et facilement accessible pour les personnes n'y ayant pas accès en raison

années sans proposer de solution alternative à ses résidents. C'est pourquoi la Cour a condamné la France pour violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme (droit au respect de la vie privée et familiale et au logement) - CERDH, arrêt Winterstein et al. c. France (17/10/2013). Arrêts semblables: CEDH, Connors c. Royaume-Uni (27/05/2004); CEDH, Yordanova et al. c. Bulgarie (24/04/20012).

⁶⁰ Il est à noter que les personnes sans droit de séjour contribuent pleinement au financement du tarif social via l'accise spéciale fédérale (anciennement la cotisation fédérale) à payer dans leurs factures en fonction du volume d'énergie prélevé, comme tout autre consommateur.

⁶¹ A savoir le régulateur régional bruxellois du marché de l'électricité et du gaz

d'un refus de domiciliation par les communes. Par ailleurs, lorsque l'adresse de consommation et l'adresse figurant au Registre national ne coïncident pas, il faudrait vérifier la possibilité d'obtenir le tarif social pour ces personnes moyennant des éléments objectifs permettant de prouver qu'elles résident effectivement à cette adresse de consommation principale.

7.2.4 Accès par les collectivités au tarif social

7.2.4.1 Situation générale

Comme expliqué plus haut, une des conditions d'octroi du tarif social est le raccordement à un compteur individuel.

Font exception à cette condition, depuis le 1^{er} janvier 2020, certaines collectivités, notamment les CPAS et les sociétés de logements sociaux⁶².

7.2.4.2 Les locataires n'ayant pas de compteurs individuels

Dans son avis n°356, Brugel indiquait que : « *le cadre actuel du Tarif Social Spécifique ne permet pas aux ménages alimentés par une chaudière collective gaz de bénéficier de cette mesure et ce même s'ils sont dans les conditions d'éligibilité. Concrètement, ces ménages bénéficiaires de revenus d'insertion, d'allocation de chômage, d'indemnités mutuelles voient leurs consommations gaz facturées, par le syndic d'immeuble ou la copropriété au tarif commercial. Cette situation confronte ces ménages à de grosses difficultés financières et au non paiement /difficultés de paiement de leurs charges gaz. La Fondation Roi Baudouin en 2021 dans ses recommandations « renforcer le tarif social »⁶³ avait mis en priorité celle relative à l'extension des conditions d'octroi pour les chaudières communes indépendamment du type de logement. Les travaux préconisaient la piste de la compensation financière pour permettre à ces ménages de bénéficier de la mesure sociale. A ce stade, aucune avancée n'a été réalisée. Dès lors, dans le contexte de crise actuelle et vu la situation spécifique bruxelloise, nombre d'immeubles avec chaudière collective, l'importance de ménages bénéficiaires du BIM ; il pourrait être opportun de permettre à ces ménages de bénéficier de la protection régionale et du tarif social »⁶⁴.*

⁶² Sont également considérés comme bénéficiaires du tarif social, tout locataire qui habite dans un immeuble à appartements dont le chauffage au gaz naturel est assuré par une installation collective ou dont le raccordement au réseau de distribution de chaleur est collectif, lorsque les logements sont gérés ou donnés en location, dans le cadre d'une politique sociale, par des organismes de logement tels que : les sociétés régionales de logement, les sociétés de logement social agréées par celles-ci, les agences immobilières sociales agréées par les gouvernements régionaux, le « Vlaams Woningfonds », le Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie, le Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, et les Centres publics d'action sociale. Loi du 2 mai 2019 modifiant la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et la loi-programme du 27 avril 2007 , M.B., 23 mai 2019, avec entrée en vigueur le 1er janvier 2020)

⁶³ [PUB2021_3818_RenforcerTarifSocialEnergie \(kbs-frb.be\)](https://www.fondationroi baudouin.be/fr/actualites/2021/03/24/renforcer-le-tarif-social)

⁶⁴ Avis 356 de Brugel relatif au projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déterminant des mesures temporaires de réduction de la demande en gaz et en électricité et d'accès au statut de client protégé pour les ménages dans le cadre de la crise de l'énergie, <https://www.brugel.brussels/documents/recommandations/rechercher> p.8

La CREG, dans son avis du 12 mai 2022⁶⁵, préconisait aussi la solution d'une compensation financière forfaitaire pour les bénéficiaires du tarif social qui se chauffent via des installations collectives, et avait chiffré cette éventuelle compensation de manière assez détaillée.

Il est en effet primordial de permettre à des publics se trouvant dans la précarité, placés dans des situations identiques en termes de vulnérabilité que des personnes ayant des compteurs individuels, de prévoir la possibilité pour ce public de bénéficier du tarif social et ce, malgré la présence de compteurs collectifs dans leur logement, compteurs qui sont le plus souvent présents indépendamment du choix du consommateur (locataire, moyens faibles, etc.).

7.2.4.3 Les structures d'hébergement de publics vulnérables

7.2.4.3.1 Principe

Certains signalements reçus par Unia ont trait aux collectivités luttant contre le sans-abrisme ou la pauvreté. Ces associations ont vu leurs charges énergétiques augmenter considérablement ces derniers mois, en raison de la nature des services qu'elles proposent (logement, repas, douches,...), mais également du fait de la vétusté de leurs bâtiments et infrastructures, pour lesquels un manque structurel de moyens financiers empêche la rénovation ou l'isolation.

A côté de ces structures, d'autres institutions sont concernées par cette même problématique, notamment celles qui hébergent des étrangers sans droit de séjour, des victimes de violences conjugales, des personnes en situation de handicap, des personnes âgées,...

Certaines associations ont d'ailleurs interpellé les pouvoirs politiques sur leurs difficultés : « *à défaut de trouver une solution rapidement, certaines de leurs activités vont devoir être abandonnées, ce qui pourrait notamment entraîner la fermeture de centres d'hébergement* ».

Or, le public vulnérable accueilli par ces collectivités pourrait, s'il était hébergé de façon isolée, bénéficier du tarif social. Etant donné que la législation prévoit que les locataires de services sociaux ou d'agences immobilières sociales peuvent bénéficier du tarif social⁶⁶, il serait tout à fait possible de permettre aux collectivités hébergeant ou aidant des publics vulnérables de bénéficier elles aussi d'un tel tarif qui les aiderait à poursuivre leurs activités de façon optimale.

7.2.4.3.2 La situation spécifique du sans-abrisme

Il y a de plus en plus de personnes à la rue. Toutes les associations de terrain parlent en effet d'une augmentation importante et continue du sans-abrisme⁶⁷ : « *un cumul de crises qui fait que de nouveaux publics arrivent constamment, crise énergétique maintenant, mais avant ça, la crise du logement, la crise économique, la crise migratoire, cette succession de crises fait que effectivement les rangs n'ont jamais été aussi nombreux en matière de sans-abrisme* » et fait également état d'une évolution des publics, d'un

⁶⁵ [A2394FR.pdf \(creg.be\)](#)

⁶⁶ [Tarif social pour l'énergie | SPF Economie \(fgov.be\)](#)

⁶⁷ [Le tarif social ou la fermeture: le secteur du sans-abrisme sonne l'alarme - Le Soir ; Si les centres d'hébergement n'ont pas accès au tarif social pour le gaz, des centaines de personnes seront renvoyées à la rue - La Libre; Le cri d'alarme du secteur du sans-abrisme: "Les demandes faites au fédéral ont été à chaque fois bottées en touche" - La Libre](#)

passage d'il y a 50 ans d'hommes seuls à, à l'heure actuelle, « des familles entières, parfois avec enfants, de plus en plus de femmes, de plus en plus de jeunes, en errance, en rupture familiale, (...) des publics de plus en plus diversifiés et c'est inquiétant parce qu'ils demandent aussi des accompagnements spécifiques »⁶⁸. L'absence de solutions durables pour sortir du sans-abrisme, en raison de la crise immobilière, est également pointée du doigt.

La vétusté des institutions, problème structurel dans le secteur du sans-abrisme, se fait ressentir avec une acuité renouvelée à l'occasion de cette crise énergétique : « nos bâtiments sont mal isolés, nos chaudières parfois anciennes et notre parc électrique souvent inefficace. Les prix élevés du gaz et de l'électricité auraient de toute façon été une épreuve difficile à traverser pour nous, mais cette vétusté accentue l'effet catastrophique de la crise énergétique sur nos finances. Il y a quelque chose de paradoxal : les différentes institutions politiques de notre pays affirment vouloir protéger les plus fragiles dans cette crise, mais les personnes sans chez-soi seraient quelque part oubliées de ces aides. Pourtant le législateur avait déjà pensé à proposer le « tarif social gaz » à des collectivités qui assureraient le logement et le chauffage de personnes qui, selon toute vraisemblance, bénéficient du droit au tarif social. Ainsi les CPAS ou les fonds du logement peuvent bénéficier du tarif social pour les chaudières collectives de logements à caractère social. Sur le plan des principes, vu la nature des organismes de logement cités, il est clair que la volonté du législateur est de faire bénéficier du « tarif social gaz » les occupants/locataires socialement précaires reliés à une chaudière collective. En ce sens, il serait totalement logique de faire jouir du tarif social les personnes vivant dans des centres d'hébergement comme les nôtres. Ou, pour le dire autrement, de faire jouir du tarif social les centres qui, comme les nôtres, hébergent des personnes qui bénéficieraient du tarif social si elles avaient leur propre logement. Pourtant, nous ne sommes pas inclus dans ce système »⁶⁹.

7.2.4.3.3 Analyse au niveau des droits fondamentaux

L'exclusion de ces collectivités du tarif social est une règle d'apparence neutre (seuls les compteurs individuels peuvent y avoir accès) mais qui a pour effet de porter atteinte à un public particulièrement précarisé, qui, directement (augmentation des factures) ou indirectement (fermeture de centres) sera victime de cette réglementation, distinction qui pourrait être discriminatoire.

Cette analyse rejoint celle faite par la Cour constitutionnelle dans une situation similaire. Dans un arrêt de 2009, la Cour constitutionnelle⁷⁰ a répondu à une question préjudicielle posée dans le cadre d'une procédure opposant une institution de soins psychiatriques et l'Etat belge en matière de taux TVA. L'Etat belge avait en effet décidé de réduire le taux de TVA pour certaines institutions⁷¹, sans inclure expressément dans sa liste les institutions de soins psychiatriques⁷². L'institution de soins psychiatriques estimait avoir droit à ce taux réduit en affirmant loger le même type de public. La Cour a estimé qu' : « en prévoyant un taux réduit de TVA, le législateur n'avait pas uniquement pour but de stimuler le secteur de la construction, mais poursuivait également un objectif social, à savoir favoriser les logements sociaux.

⁶⁸ 'C'est intenable, on envisage de fermer certains services', l'aide aux sans-abri est en difficulté - rtbf.be

⁶⁹ Carte blanche : Notre travail est d'être aux côtés des plus précarisés - nous ne sommes pas sûrs de pouvoir continuer à l'être cet hiver - AMA

⁷⁰ <https://www.const-court.be/public/f/2009/2009-169f.pdf>; Rapport-DULBEA.pdf (syndicatdesimmenses.be)

⁷¹ Les logements sociaux, mais également les complexes d'habitation qui sont destinés à être utilisés pour l'hébergement des personnes âgées, des personnes handicapées, des élèves et étudiants, des mineurs d'âge, des sans-abri et des personnes en difficulté » étaient également visés.

⁷² Il s'agissait de l'annexe à l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 fixant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et des services selon ces taux

Tant les établissements d'hébergement pour personnes âgées que les maisons de soins psychiatriques appartiennent au secteur du logement social, puisque les uns et les autres se chargent de l'hébergement et de l'accueil, en général de manière durable, de personnes nécessitant une aide. La circonstance que ce n'est que dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées que le séjour et l'accueil sont liés à l'âge n'y change rien ».

Une analogie peut être faite entre la situation évoquée dans cet arrêt et l'accès au tarif social : le fait que les logements sociaux aient accès au tarif social alors que d'autres structures, hébergeant des publics vulnérables analogues, n'y aient pas droit, pourrait être problématique au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

7.2.4.3.4 Chaudières collectives

L'Arrêté royal du 29 mars 2012 précité vise l'élargissement du tarif social aux chaudières collectives. Il nous revient du terrain que les sociétés de logements de service public doivent recourir au mécanisme du marché public pour trouver un fournisseur d'énergie et qu'aucun fournisseur ne se porte candidat pour ces marchés publics. Il semblerait que certains fournisseurs refusent de proposer un contrat de fourniture d'énergie aux sociétés de logements sociaux (ou liées à une politique sociale) disposant d'une chaudière collective au gaz, car ils estiment que ce n'est pas avantageux de fournir ces logements en gaz au tarif social.

Il semble dès lors primordial de prévoir dans la législation une obligation pour les fournisseurs de répondre positivement aux demandes de collectivités répondant aux conditions réglementaires.

7.2.4.3.5 Recommandation

La question de l'individualisation du compteur comme condition d'obtention du tarif social est problématique puisqu'elle bloque l'accès à ce tarif à des personnes en situation de précarité ou de vulnérabilité aigue. Le traitement différencié, en raison de l'individualisation des compteurs, de personnes placées dans les mêmes conditions de vulnérabilité ne semble pas pouvoir passer l'examen du test de proportionnalité quant à la justification.

Il est dès lors recommandé que la législation soit modifiée en vue de permettre à ces structures ou ces habitations dans lesquelles les compteurs ne sont pas individualisés d'avoir accès au tarif social. Nous voulons également référer vers la piste de mise en place une compensation forfaitaire pour les ménages à qui n'est pas possible d'octroyer le tarif social individuellement.

8 RISQUES LIÉS À LA DIGITALISATION

A côté du risque de non-recours aux droits se pose aussi la question de la digitalisation des services d'intérêt général et de leur complexité administrative.

La digitalisation de notre société, des services publics comme du secteur privé, progresse rapidement en Belgique comme ailleurs. Cette révolution numérique bouleverse profondément l'organisation et le fonctionnement de notre société, à tous les niveaux : économique, social, politique, individuel... Elle est à la fois porteuse d'opportunités et de menaces et a connu une nette accélération ces deux dernières années dans le contexte de la pandémie de Covid-19. Au cœur de cette révolution, la transformation digitale n'est

pas sans conséquences sur l'accès aux services essentiels et aux droits des personnes incapables de suivre le rythme imposé.

Si le développement des technologies numériques est devenu essentiel dans la vie sociale, économique, culturelle et politique de nos sociétés et peut s'avérer un vrai progrès pour les personnes présentant une situation administrative simple ou disposant des compétences et des outils numériques adéquats, il n'en va pas de même pour quantité de citoyens déjà précarisés et qui risquent de l'être encore davantage.

Ces dernières années, le Service de lutte contre la pauvreté a régulièrement pointé dans ses travaux - des processus de concertation d'un an et demi réunissant des associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent avec d'autres acteurs de la lutte contre la pauvreté - des situations dans lesquelles la digitalisation pouvait compliquer l'accès à certains services pour les personnes en situation de pauvreté. Déjà en 2015, son Rapport bisannuel 'Services publics et pauvreté' mentionnait certains écueils de la fracture numérique en matière d'égalité et d'accès aux droits⁷³. Dans son Rapport bisannuel 'Durabilité et pauvreté' (2019), la fracture numérique apparaît en filigrane de sujets concernant la mobilité et l'accès à une consommation et à une alimentation durables⁷⁴. Dans le dernier Rapport bisannuel 'Solidarité et pauvreté', publié en décembre 2021, des participants ont souligné combien la crise du COVID-19 avait amplifié et accéléré la digitalisation de la société⁷⁵.

On voit par exemple, dans le secteur de l'énergie, que la perte de contact humain pour la transmission des données des compteurs constitue une difficulté supplémentaire pour les personnes les plus vulnérables

Il semble en effet essentiel, dans un domaine aussi fondamental que celui de l'énergie, que les personnes vulnérables aient accès à un service non uniquement numérisé.

Unia, Myria et le Service de lutte contre la pauvreté insistent donc sur l'importance de garantir légalement, sans surcoût, les différentes modalités d'accès aux services publics et privés et, de manière plus large, à l'ensemble des services d'intérêts généraux pour qu'aucune démarche ne soit exclusivement numérique.

9 LA TRANSITION ECOLOGIQUE EQUITABLE

La crise énergétique, au-delà de ses impacts directs, a pu être vue comme une opportunité de changement à moyen terme. Par exemple, derrière cette crise, le professeur de l'UCLouvain, Francesco Contino, voit aussi une opportunité à saisir. La crise serait en effet un accélérateur vers une nécessaire et urgente transition énergétique. *"Je vais dire quelque chose qui va peut-être choquer, mais heureusement que le prix augmente, afin qu'on se rende compte qu'il faut changer quelque chose. C'est une opportunité pour*

⁷³ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). Services publics et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politique. Rapport bisannuel 2014-2015, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

⁷⁴ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). Durabilité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politique. Rapport bisannuel 2018-2019, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

⁷⁵ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). Solidarité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politique. Rapport bisannuel 2020-2021, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

l'humanité", estime-t-il. "La crise ukrainienne nous donne à revoir le mur dont on sait qu'on s'approche déjà depuis 50 ans"⁷⁶.

Mais si la transition écologique, dont l'urgence et la nécessité ne sont désormais plus à démontrer, va entraîner des changements fondamentaux dans le quotidien de chaque citoyen, il est impératif que ces bouleversements soient accompagnés de mesures sociales et que les chocs soient amortis afin de ne pas pénaliser encore davantage les publics les plus vulnérables de nos sociétés.

Cette transition écologique se doit donc d'être équitable. Par transition juste ou équitable, on entend la prise en compte prioritaire des situations de vulnérabilité⁷⁷ de certaines personnes, de certains groupes de personnes dans les stratégies d'adaptation mises en place face aux crises environnementale et économique. Les autorités publiques doivent intégrer cet impératif dans toutes les mesures qui seront déployées dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique.

Le Service de Lutte contre la pauvreté définit la transition équitable comme : *« une transition qui, d'une part, atteint les objectifs fixés pour vivre dans les limites planétaires et qui, d'autre part, atteint ces objectifs d'une manière juste, c'est-à-dire en ne laissant personne de côté. Pour ce faire, l'accent devrait être mis selon nous sur le respect des droits de l'homme, la bonne gouvernance et la participation de tous les groupes de population, y compris les plus vulnérables, en particulier les personnes en situation de pauvreté et de précarité. C'est d'ailleurs le leitmotiv de l'agenda 2030 pour le développement durable des Nations Unies : 'to leave no one behind' ».*

Les pouvoirs publics devraient systématiquement utiliser les situations de vulnérabilité comme point de départ et pierre angulaire de la réalisation des droits fondamentaux de chacun. Cela peut se faire, par exemple, en évaluant, dès son élaboration (évaluation ex ante), l'impact possible d'une politique ou d'une mesure sur les personnes en situation de vulnérabilité (le handicap⁷⁸, la condition sociale, l'origine sociale et la fortune,...), afin de les ajuster au mieux. Il est bien entendu essentiel d'impliquer les personnes et les différentes parties prenantes à ce processus. Enfin, il est urgent de poser les bases *d'une production et d'une fourniture publiques et citoyennes d'énergie, mais aussi de mener une réflexion plus globale sur la planification d'une transition énergétique juste tant sur le plan environnemental que social.*⁷⁹

⁷⁶ [La facture annuelle de certains ménages pourrait atteindre 8000€ en 2023 : 'Une estimation correcte mais à nuancer' - rtbf.be](#)

⁷⁷ « *La vulnérabilité se caractérise comme l'état d'une personne qui, en raison de certaines circonstances, ne peut, en droit ou en fait, jouir de l'autonomie suffisante pour exercer ses droits fondamentaux, ce qui justifie en retour une protection accrue des pouvoirs publics par différents procédés* », D. Roman, « Vulnérabilité et droits fondamentaux – rapport de synthèse », *R.D.L.F.*, 2019, chron. no 19, p. 2, [www.revuedlf.com](#)

⁷⁸ Au niveau du handicap, l'article art.4.1. c) de la Convention ONU relative aux droits des personnes handicapées prévoit la prise en compte, la protection et la promotion des droits de l'homme des personnes handicapées dans toutes les politiques et dans tous les programmes.

⁷⁹ Ligue des droits humains, *Mettre de l'énergie dans nos droits*, rapport 2022, [EDH2022-Precariteenergetique.pdf \(liguedh.be\)](#)

10 RECOMMANDATIONS

Il est dès lors recommandé dès lors au Gouvernement fédéral et aux différents Gouvernements des entités fédérées :

- De tenir compte de la réalité des groupes vulnérables en :
 - o partant de leurs réalités et de leurs difficultés dans la mise en œuvre de nouvelles politiques énergétiques. Cela peut se faire, par exemple, en évaluant, dès son élaboration (évaluation *ex ante*), l'impact possible d'une politique ou d'une mesure sur les personnes en situation de vulnérabilité afin de les concevoir au mieux.
 - o impliquant les personnes vulnérables et les différentes parties prenantes aux réflexions relatives au droit à l'énergie.
- De préserver l'octroi du tarif social à la clientèle bénéficiant du statut BIM – sur la base d'un critère de revenus - en complément de l'octroi du tarif social statut sur la base de statuts sociaux;
- De prévoir une nouvelle extension, dégressive ou par paliers, du tarif social afin de mieux protéger les ménages qui se situent, de par leurs revenus, juste à la limite de l'octroi du tarif social ;
- De tenir compte de la résidence effective des personnes pour l'octroi du tarif social lorsqu'elle diffère de leur domicile et d'instituer une procédure alternative d'obtention du tarif social pour les personnes dont l'adresse de consommation et l'adresse figurant au Registre national ne coïncident pas.
- De rappeler à l'ensemble des communes du pays leur obligation de domicilier les personnes sur leur lieu de résidence principale, y compris de manière « provisoire » quand cela s'impose.
- De mettre en place un service spécifique d'information et d'accompagnement sur le tarif social énergie, aisément accessible tant physiquement que numériquement pour aider les personnes les plus vulnérables qui en sont exclues.
- de prévoir dans la législation une obligation pour les fournisseurs de répondre positivement aux demandes des collectivités répondant aux conditions réglementaires.
- De modifier la législation en vue de permettre aux structures d'aides et d'hébergement de pouvoir bénéficier du tarif social
- De modifier la législation en vue de permettre aux personnes n'ayant pas de compteurs individuels d'avoir accès au tarif social
- De garantir légalement, sans surcoût, les différentes modalités d'accès aux services publics et privés et, de manière plus large, à l'ensemble des services d'intérêts généraux pour qu'aucune démarche ne soit exclusivement numérique.

11 CONTACTS UNIA - SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE - MYRIA

SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Henk.Vanhootegem@cntr.be

UNIA

Anaïs.Lefrère@unia.be

Sebastien.Francois@unia.be

MYRIA

Gwenda.Decooman@myria.be

Mathieu.Beys@myria.be