

## **Exclusion des personnes en séjour illégal du statut de client protégé octroyé par BRUGEL**

**1.** Différents services sociaux observent que Brugel a changé depuis quelques mois sa pratique d'attribution du statut de client protégé aux personnes sans titre de séjour, ce qui porte gravement atteinte tant aux droits fondamentaux qu'aux droits des consommateurs de ces derniers. Pourtant, jusqu'il y a peu, BRUGEL délivrait sans réserve le statut de client protégé aux personnes en séjour illégal dès lors qu'elles satisfaisaient aux conditions d'octroi. Ce changement de pratique est jugé problématique.

En effet, *premièrement*, le statut de « client protégé » renforce le *droit fondamental à l'énergie des individus en difficulté de paiement* puisqu'il protège les ménages contre une coupure de gaz et/ou d'électricité, et qu'il permet de bénéficier d'un tarif de fourniture social <sup>1</sup>. A ce titre, l'exclusion de ce statut est éminemment contestable.

*Deuxièmement*, le statut de « client protégé » fait partie intégrante du marché de l'énergie et est financé par toute personne qui pénètre ce dernier, par le biais d'une « taxe » (OSP) comptabilisée dans les factures énergétiques. Cette « taxe » (OSP) est payée par tout consommateur contractant, qu'il soit ou non en séjour régulier. La contrepartie logique de cette contribution devrait incontestablement être de pouvoir bénéficier des mécanismes de protection des consommateurs vulnérables.

*Troisièmement*, le statut de « client protégé » permet de rembourser la dette du consommateur dans un cadre protégé. En d'autres termes, les fournisseurs seront perdants si les personnes en séjour illégal devaient dorénavant être exclues du statut de client protégé, dès lors qu'ils se verront privés d'une occasion de remboursement de la dette.

Rappelons que même si nous reprenons la notion d'attribution et d'obtention du statut de « client protégé » parce que ce sont ces termes qui sont inscrits dans les ordonnances, un statut, n'est pas octroyé mais

---

<sup>1</sup> La doctrine comme la jurisprudence ont largement établi, dans le contexte de suspension éventuelle des fournitures énergétiques, que toute personne doit être protégée dès lors que ses droits à mener une vie conforme à la dignité humaine seraient compromis. L'exclusion des personnes en séjour irrégulier n'est jamais stipulée. Voy. X., *Vers un droit fondamental à l'énergie?*, Ed. HUBEAU B., JADOUL P., Série 'Loi et Société', n° 6, La Charte, Bruxelles, 2005, 224 p. ; Civ. Marche- en-Famenne (Prés.) 16 mai 1984 et Civ. Charleroi (réf.) 30 janvier 1984, R. R. D. 1984, 331 ; Bruxelles 24 décembre 1992, *Iuris* 1994, p. 203, note P. Bouwens.

reconnu. Quand un ménage répond aux critères définis par la loi, l'instance administrative qu'est Brugel ne peut que lui reconnaître le statut de « client protégé ». Le statut défini comme l'ensemble de textes législatifs et réglementaires qui règlent la situation d'un groupe d'individus ainsi déterminés: les réfugiés font partie d'un statut, les clients protégés d'un autre. Ce statut de protection donne accès à certains droits, les principaux étant le bénéfice du tarif social et l'interdiction de la résolution du contrat avec le fournisseur commercial sans passer devant un juge de paix. Il ne donne pas accès aux droits sociaux en tant que tels car même si on utilise les termes « tarif social », il ne s'agit pas d'un droit social mais d'un avantage social non protégé par la Charte des assurés sociaux (art 2 de la Charte de l'assuré social du 11 avril 1995).

Précisons que l'aide sociale s'entend au sens large du terme ainsi qu'au sens strict. Au sens strict, on vise exclusivement l'aide sociale délivrée par le CPAS. Dans son sens large, l'aide sociale regroupe tous les mécanismes qui constituent l'ultime filet d'aide lorsque son bénéficiaire est privé du droit à toute autre prestation sociale. Autrement dit, au sens large, cela vise les aides dites "assistantielles" (RIS, aide sociale du CPAS, GRAPA et prestations familiales garanties), par oppositions aux "allocations assurantielles" (chômage, mutuelle, pension de retraite,...). Cela n'inclurait donc nullement le "statut de client protégé", qui peut être qualifié de protection du consommateur, mais non d'aide sociale.

En reconnaissant que certaines personnes en situation de séjour illégal, font partie du groupe des individus entrant dans le statut de « client protégé », Brugel ne leur attribue aucuns droits sociaux, car seule la loi peut définir les critères stricts qui permettent de bénéficier des droits sociaux.

**2.** Cette exclusion des personnes sans-papiers découle d'une nouvelle **pratique administrative** adoptée par BRUGEL, s'adossant sur les articles 7 à 9 de l'Arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 octobre 2007 portant précision des critères spécifiques et de la procédure relatifs à l'attribution du statut de client protégé par la Commission de régulation pour l'énergie en Région de Bruxelles-Capitale. L'article 7 prévoit ainsi que le ménage candidat joindra toujours au formulaire d'introduction de sa demande un certificat de composition du ménage délivré par l'Administration communale du lieu de domiciliation du client résidentiel au nom duquel est établi le formulaire. Quant à l'article 9 § 1<sup>er</sup>, il établit que, pour être déclarée recevable, la candidature d'un ménage devra, outre le formulaire de candidature dûment complété et signé, être accompagnée de l'ensemble des pièces exigibles.

Les personnes sans titre de séjour étant, de par leur absence d'inscription dans les registres de la population, registres des étrangers et registre d'attente, en incapacité de se voir délivrer une composition de ménage, BRUGEL déclarerait leur demande irrecevable. Il faut pourtant rappeler que l'article 9 de l'Arrêté précité dispose que « si le dossier est incomplet, BRUGEL peut consulter les services administratifs détenant les informations pertinentes requises ». Vu les conséquences gravement dommageables de l'exclusion des personnes sans-papiers du statut de client protégé, il importe notamment de vérifier dans quelle mesure BRUGEL fait usage de cette option et que BRUGEL admette qu'une simple déclaration sur l'honneur suffit, à défaut d'administration à même de fournir une information.

Cette nouvelle pratique administrative de BRUGEL n'est pas conforme au principe de légitime confiance, que toute administration, fédérale comme régionale, doit respecter. Dans un arrêt rendu le 24 septembre 2001, le Conseil d'Etat précise que « tout citoyen doit, par application du principe de légitime confiance, pouvoir se fier à une ligne de conduite constante de l'autorité ou à des concessions ou des promesses que les pouvoirs publics ont faites dans des cas concrets; que, s'agissant d'un droit individuel dans le cadre duquel, l'administration dispose d'un pouvoir d'appréciation, la possibilité de réclamer la protection de la confiance légitime suppose une situation dans laquelle l'autorité a fourni au préalable à l'intéressé des assurances précises susceptibles de faire naître dans son chef des espérances fondées ». En l'espèce, rien ne permettait aux personnes en séjour illégal de craindre d'être un jour privées d'un droit qui leur était consacré.

**3.** En effet, en tout état de cause, force est de constater que l'exclusion généralisée des personnes en séjour illégal de tout octroi du statut de client protégé est contraire tant à l'esprit qu'à la lettre des ordonnances électricité (2001)<sup>2</sup> et gaz (2004)<sup>3</sup>, desquelles découle le pouvoir de BRUGEL d'octroyer ce statut. La formulation de ces ordonnances ne laissent nullement entrevoir que l'accès au tarif social régional serait réservé aux personnes en séjour légal.

---

2 Ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'[organisation du marché de l'électricité](#) en Région de Bruxelles-Capitale.

3 Ordonnance du 1<sup>er</sup> avril 2004 relative à l'[organisation du marché du gaz](#) en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale.

Ainsi, l'article 25<sup>septies</sup> de l'ordonnance électricité, de même que l'article 20<sup>quinquies</sup> de l'ordonnance gaz, stipulent respectivement qu'une personne mise en demeure par son fournisseur, si elle ne bénéficie pas du statut de client protégé sur une des autres bases énumérées limitativement par les ordonnances respectives<sup>4</sup>, peut s'adresser à BRUGEL pour obtenir ce statut. Les ordonnances ajoutent que les critères d'attribution par BRUGEL tiennent compte des revenus et de la composition du ménage.

Toutefois, tant l'article 2, 30° de l'ordonnance 2001 que l'article 3, 27° de l'ordonnance 2004 précisent qu'il faut entendre par ménage « soit une personne physique isolée client final résidentiel, soit un ensemble de personnes physiques, unies ou non par des liens familiaux, qui vivent habituellement ensemble dans le même logement et dont un des membres est un client final résidentiel ».

Le ménage est donc défini dans chacune des deux ordonnances comme une notion factuelle, sans aucune référence à la délivrance expresse d'un certificat de composition de ménage délivré par l'administration communale<sup>5</sup>, et par conséquent sans écarter les personnes non répertoriées dans les registres telles les personnes sans-papiers.

Concrètement, connaître la composition du ménage importe uniquement pour calculer le seuil de revenus au-delà duquel BRUGEL refusera de délivrer le statut de client protégé, dès lors que les plafonds de revenu net imposable sont majorés en fonction du nombre de personnes à charge. Or, il faut bien admettre que vu l'extrême faiblesse des revenus des personnes en séjour irrégulier<sup>6</sup>, rares sont celles qui dépassent le plafond

---

4 En Région de Bruxelles-capitale, les ordonnances prévoient que le statut de client protégé est reconnu aux personnes dans les situations suivantes : être bénéficiaire du statut OMNIO ou du tarif social spécifique octroyé par l'Etat, être une personne en processus de médiation de dettes avec un centre de médiation agréé ou de règlement collectif de dettes, ou encore se le voir octroyé par le CPAS.

5 Le Parlement bruxellois aurait pu décider autrement, mais ne l'a pas fait. Par comparaison, on constate qu'*a contrario*, le législateur fédéral, dans sa loi programme du 27 avril 2007 dont le chapitre II concerne « l'application automatique de prix maximaux pour la fourniture d'électricité et de gaz naturel aux clients protégés résidentiels à revenus modestes ou à situation précaire » définit le ménage comme « la personne vivant habituellement seule ou les personnes occupant habituellement un même logement et y vivant en commun; *la composition du ménage est déterminée en fonction des données contenues au Registre national des personnes physiques* » (voy. Art. 3, 7° de la loi programme).

minimal ; rien ne justifierait dès lors que ces dernières gonflent leur composition de ménage pour bénéficier du plafond majoré.

En conclusion, en consacrant le statut de client protégé au bénéfice de personnes en séjour illégal, BRUGEL ne se met en défaut, ni vis-à-vis des ordonnances de 2001 et 2004, ni à l'égard de l'arrêté de 2007, car aucune disposition de ces textes respectifs ne prévoit l'exclusion des personnes en séjour illégal du statut de client protégé. Or, il faut incontestablement déduire une inclusion, et non une exclusion, d'un silence juridique.

**4.** L'intégration des personnes en séjour irrégulier, qui ont conclu un contrat de fourniture d'énergie, dans le statut de clients protégé est logique, tant du point de vue du respect des droits fondamentaux, que de celui de respect des droits découlant d'une relation contractuelle.

Autrement dit, la situation administrative d'une personne ne peut pas être un obstacle à l'octroi tant de certains droits fondamentaux liés à la dignité humaine, qu'à un droit lié à une relation contractuelle. Si la présence sur le territoire est interdite pour les personnes en séjour illégal qui se sont vues délivrer un ordre de quitter le territoire, elles n'en sont pas moins bénéficiaires de certains droits de l'homme tant qu'elles résident de fait dans le Royaume (a) ; de même, elles s'engagent inévitablement dans des relations contractuelles, commerciales ou autres, dont des droits découlent (b).

**(a)** Parmi les droits fondamentaux reconnus aux personnes en séjour illégal résidant en Belgique, peuvent être énumérés, de façon non limitative<sup>7</sup> :

- Le droit à l'aide médicale urgente, au nom du droit fondamental à l'intégrité physique et psychique ;
- Le droit à l'aide juridique gratuite, au nom du droit fondamental d'accès aux tribunaux ;
- Le droit à l'éducation (y compris la gratuité de l'enseignement primaire et secondaire) et au développement pour les enfants mineurs ;
- Le droit de s'unir civilement (mariage, cohabitation légale), au nom du droit fondamental à la vie privée et familiale ;

---

6 Voy. étude HIVA, 2012.

7 Pour autant que de besoin, nous tenons à votre disposition toutes les références légales utiles.

- Le droit de porter plainte ;
- Le droit au service bancaire minimum ;
- Pour les enfants qui résident illégalement en Belgique - et par extension, pour les parents de ceux-ci -, le droit à une aide sociale qui prend la forme de l'aide matérielle indispensable pour leur développement, de façon à leur permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Or, un droit fondamental à l'énergie est, parallèlement, progressivement consacré<sup>8</sup>. Ainsi, une « jurisprudence », dégagée par le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, en application de l'article 11.1 du Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels (en vigueur en Belgique depuis le 21 juillet 1983) emporte différentes considérations sur la nécessité de l'accessibilité<sup>9</sup> et du coût abordable<sup>10</sup> de l'électricité, et la qualification de cette dernière comme un service de base<sup>11</sup>, dont l'autorité doit assurer un maximum de moyens disponibles pour en garantir l'accès<sup>12</sup> ; une attention primordiale doit être accordée aux personnes vulnérables, et spécifiquement en matière de fourniture énergétique<sup>13</sup>. Le Comité insiste aussi sur une attention encore augmentée quant aux groupes vulnérables, en cas de libéralisation et de privatisation du marché<sup>14</sup>. Il ajoute qu'une attention doit être portée sur la façon dont l'Etat tente de mettre un terme aux conséquences négatives

<sup>8</sup> Voy. X., Vers un droit fondamental à l'énergie?, Actes de la journée d'études concernant le thème précité organisée le 15 septembre 2005 aux Facultés Universitaires Saint-Louis à Bruxelles à la suite de la journée d'études du 24 septembre 2004 organisée par le Parlement flamand.

<sup>9</sup> NU, Doc.E/C.12/1/Add. 108 §§ 30 et 57 (Serbie & Monténégro) ; NU, Doc.E/C.12/1/Add. 83 §§ 23 et 40 (Géorgie) ; NU, Doc.E/C.12/1/Add. 55 §§ 26 et 50 (Maroc) ; NU, Doc.E/C.12/1/Add. 36 §§ 16 (Tunisie) ; NU, Doc.E/C.12/1/Add. 27 § 10 (Israël).

<sup>10</sup> NU, Doc.E/C.12/1/Add. 78 §§ 22 et 41 (Bénin) ; NU, Doc.E/C.12/1995/15 §§ 11 (Ukraine).

<sup>11</sup> NU, Doc.E/C.12/1/Add. 108 §§ 30 et 57 (Serbie & Monténégro).

<sup>12</sup> NU, Doc.E/C.12/1994/15 §§ 11 et 24 (République dominicaine).

<sup>13</sup> NU, Doc.E/C.12/1/Add. 83 § 40 (Géorgie).

<sup>14</sup> NU, Doc.E/C.12/1/Add. 78 §§ 22 et 41 (Bénin) ; NU, Doc.E/C.12/1/Add. 66 §§ 60 (Népal).

des pratiques de marché<sup>15</sup>. Le tout sans jamais distinguer entre les personnes détentrices d'un titre de séjour et les autres.

Par ailleurs, les juridictions belges ont déjà pu juger que les justiciables se trouveraient dans une situation qui serait contraire à la dignité humaine voire même qui mettrait en danger leur sécurité, ou celle de tiers, par l'utilisation régulière de moyens d'éclairage ou de chauffage d'appoint, extrêmement précaires<sup>16</sup>, ou par une coupure énergétique durant les mois d'hiver.

En ce que le droit à l'énergie est progressivement consacré comme un droit fondamental parce qu'il touche à la dignité humaine, toute atteinte à ce droit au détriment d'une catégorie de personnes doit faire l'objet d'une justification extrêmement solide, à savoir que l'intérêt recherché par l'atteinte au droit fondamental doit être jugé plus important que le dommage lié à la restriction apportée à ce droit fondamental. Cette condition n'est pas satisfaite en l'espèce.

**(b)** Une personne en séjour illégal qui conclut un contrat de bail ou de travail se voit consacrer des droits liés à cette relation contractuelle. Il doit en être de même pour un contrat de fourniture énergétique.

Ainsi, par exemple, conformément à la législation sociale protectrice des droits des travailleurs, une personne en séjour illégal qui travaille au bénéfice d'un employeur a droit :

- à être indemnisée en cas d'accident du travail ;
- au salaire minimum (9 ,12 EUR/h ou 1501, 82 EUR brut/mois) ;
- aux congés payés ;
- au respect des règles sur les horaires de travail ;
- Etc.

---

15 NU, Doc.E/C.12/1/Add. 71 § 36 (Algérie) ; NU, Doc.E/C.12/1/Add. 59 § 26 (Corée) ; NU, Doc.E/C.12/1/Add. 78 §§ 22 et 41 (Bénin) ; NU, Doc.E/C.12/1995/15 §§ 11 (Ukraine).

16 Voy. notamment Réf. Tribunal de première instance de Charleroi, 19 janvier 2000.

Pour faire valoir ses droits, elle peut déposer une plainte au Contrôle des lois sociales, même anonymement, avec possibilité de déclenchement d'une inspection du travail.

c) Pourrait-on reprocher à Brugel de ne pas respecter l'article 143 de la Constitution relatif à la « loyauté fédérale » lorsque cette administration régionale prend des décisions individuelles concernant des personnes en séjour illégal ?

Tout d'abord, il faut bien cerner ce principe contenu dans l'article 143 de la Constitution notamment à travers ce qu'ont décidé la Cour d'Arbitrage et la Cour constitutionnelle chargées d'en vérifier l'application :

*« Le principe de la loyauté fédérale, lu en combinaison avec le principe du raisonnable et de la proportionnalité, signifie que chaque législateur est tenu, dans l'exercice de sa propre compétence, de veiller à ce que, par son intervention, l'exercice des compétences des autres législateurs ne soit pas rendu impossible ou exagérément difficile » (C.A. 39 juin 2004, 119/2004).*

Cette loyauté s'adresse donc avant tout aux législateurs.

Certes la politique fédérale est une politique extrêmement restrictive en matière d'accès et de séjour sur le territoire, il n'empêche qu'à aucun moment les lois fédérales ne restreignent les droits de la personne en séjour illégal en tant qu'elle est consommatrice de biens et de services. Le Code de droit économique ne prévoit pas de critères de nationalité qui conditionneraient la protection des consommateurs. Or, le client protégé est expressément considéré non seulement comme consommateur mais mieux encore comme un « consommateur vulnérable » au sens de la Directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 comme le fixe le §5 de l'article 25 septies de l'Ordonnance électricité.

Le client protégé n'est pas considéré comme un allocataire social par les lois européennes. L'esprit-même de la libéralisation des marchés voulue par les Etats européens est de rendre les individus clients et de les retirer

du système de protection sociale. Le lieu n'est pas ici de dire ce que nous en pensons mais de demander l'application des lois européennes, fédérales et régionales qui visent à créer des statuts de protections pour les consommateurs confrontés aux marchés libéralisés en créant notamment des Obligations de Service public pour les fournisseurs commerciaux de biens de première nécessité. L'une des obligations des fournisseurs d'énergie à Bruxelles est de suspendre les contrats commerciaux pour permettre à leurs clients en difficulté de paiement d'être alimentés à un prix maximum social par le GRD et de leur accorder des délais de paiement destinés à leur faire rembourser leur dette sans coupure mais avec placement d'un limiteur de puissance. Cela ne s'apparente pas à une aide sociale mais à une protection contre les coupures d'énergie pour le consommateur d'une part et à une garantie de remboursement pour le fournisseur commercial.

La loyauté fédérale de Brugel est de ne pas entrer en conflit d'intérêts avec le Code de droit économique ni plus généralement avec la politique européenne et fédérale de protection des « consommateurs vulnérables ». La reconnaissance du statut de client protégé aux personnes en situation illégale, mesure à chaque fois individuelle et non législative, est non seulement un acte loyal vis-à-vis de ce Code fédéral mais en outre ne pourrait mettre en péril « *l'exercice des compétences des autres législateurs* ». La reconnaissance individuelle d'un statut de client protégé n'entre pas en conflit avec les lois sur la sécurité sociales ou avec celles relatives à l'accès et au séjour sur le territoire car elle règle une autre relation non pas celle d'un individu vis-à-vis de l'Etat (droits politiques, sociaux) mais d'un individu face aux marchés (droits économiques).

Enfin, nous nous interrogeons sur le fait que votre conseil s'appuie sur la position de FEDASIL dans la mesure où cet organisme n'est chargé que de l'accueil des demandeurs d'asile et du retour volontaire.

**5.** Sur le plan légal, il faut constater que la pratique de BRUGEL, exigeant un certificat de composition de ménage, est non conforme en ce qu'elle repose sur un arrêté (celui du 4 octobre 2007) anti-constitutionnel.

En effet, un arrêté royal ne peut ajouter une condition à la loi, sous peine de violer l'article 108 de la Constitution qui dispose que « *le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution* ».

L'article 159 de la Constitution prévoit par ailleurs que « *les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois* ». Or, en l'espèce,

l'arrêté de 2007 n'est pas conforme aux ordonnances de 2001 et 2004. Concrètement, un juge de paix ou le Conseil d'Etat, saisis par une personne en séjour irrégulier qui se voit refuser le statut de client protégé, devrait refuser d'appliquer l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale dès lors qu'il est contraire aux conditions d'accès à un droit prévu dans les ordonnances 2001 et 2004, et contraindre BRUGEL à octroyer le statut.

**6.** Il faut encore ajouter que la pratique de BRUGEL pourra vraisemblablement être qualifiée de « discrimination nationale ou ethnique » par un juge saisi de cette question.

La Cour d'appel Buxelles a en effet déjà récemment procédé à l'assimilation de la discrimination sur la base de l'irrégularité du séjour à de la discrimination nationale, raciale ou ethnique au sens large, puisqu'il est fait référence, dans le dispositif de l'arrêt, à la violation de la loi du 10 mai 2007 « modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie ». Voy. Cour d'appel Buxelles (21<sup>ème</sup> Chambre), 26 mai 2011, 2008/AR/933, arrêt *O. SIMANOVIC et CECLR c./SA Fortis Belgium*).

Pour la Cour, le fait d'être titulaire de tel ou tel document de séjour ne peut par définition concerner que des personnes de nationalité étrangère. Un ressortissant belge possède toujours une carte d'identité belge et un séjour en découlant automatiquement. Par conséquent, procéder à une différence de traitement *directement* basée sur un titre de séjour revient à exécuter une différence de traitement *directement* sur la base de la nationalité étrangère. Si cette différence de traitement n'est pas justifiée par un objectif raisonnable et légitime, et que la pratique différentielle n'est pas proportionnée à ce dernier, la différence de traitement est qualifiée de discrimination.

En l'espèce, au vu des développements ci-dessus, la différence de traitement dont font l'objet les personnes en séjour irrégulier serait assurément une discrimination, vu l'absence d'objectif raisonnable et légitime poursuivi par leur exclusion.

Ce constat va à l'encontre du Projet d'accord de majorité 2014/2019, rendu public en juillet 2014, dans lequel la Région bruxelloise « aspire à une société dans laquelle tout le monde bénéficie des mêmes chances ». Il y est déclaré que « tous les citoyens doivent être traités de façon égale et sans discrimination, quels que soient leur sexe, leur origine, leur identité,

leur état de santé, leur croyance et conviction philosophique ou religieuse, leur orientation sexuelle » (p.72).