

Colocation et assurance chômage :

vers plus de justice pour de nombreux demandeurs d'emploi ?



Valérie V.

Cette brochure a été rédigée par **Anne-Catherine LACROIX** – Référence C44

Permanence juridique : le mardi de 9h à 12h et de 13h à 16h - le mercredi de 9h à 12h

ASBL - 4 rue de la Porte Rouge - 1000 Bruxelles - www.atelierdroits sociaux.be

Table des matières

| | |
|---|------------------|
| Introduction | <u>3</u> |
| 1. Quelques chiffres sur l'assurance chômage... et le seuil de pauvreté | <u>5</u> |
| 2. La notion de cohabitant dans l'assurance chômage | <u>9</u> |
| 1. S'inscrire dans les registres de la population | <u>9</u> |
| 2. Vivre à plusieurs sous le même toit | <u>11</u> |
| 3. Régler principalement en commun les questions ménagères | <u>12</u> |
| 4. Avoir la charge de la preuve | <u>13</u> |
| 3. Le cas spécifique de la colocation | <u>14</u> |
| 1. De quoi parlons-nous ? | <u>14</u> |
| 2. Tour d'horizon de la jurisprudence | <u>15</u> |
| 3. Commentaires | <u>23</u> |
| - La question du ménage commun et de l'avantage économique-financier dans le contexte de la cherté des loyers | <u>23</u> |
| - La question du contrat de bail | <u>25</u> |
| - La question du partage d'espaces communs | <u>25</u> |
| - La question de la composition de ménage | <u>25</u> |
| 4. Droits et obligations du demandeur d'emploi et de l'ONEm | <u>28</u> |
| 1. Du côté du demandeur d'emploi | <u>28</u> |
| 2. Du côté de l'ONEm | <u>28</u> |
| - La convocation et l'audition à l'ONEm | <u>29</u> |
| - La visite domiciliaire | <u>30</u> |
| En guise de conclusion : au-delà de la colocation, la nécessité de questionner le statut de cohabitant | <u>32</u> |



à noter

L'actualité sociale connaissant très souvent des modifications importantes, nous mettons régulièrement à jour nos publications. Aussi, si vous n'êtes pas en possession de la dernière édition de cette brochure, nous vous conseillons vivement de vérifier auprès de nos services si l'information qu'elle contient est toujours d'actualité avant de l'utiliser.

Des mises à jour sont téléchargeables sur notre site : www.atelierdroits sociaux.be

Introduction

En assurance chômage, impossible de parler de colocation sans parler de cohabitation. Cette catégorie d'indemnisation de demandeurs d'emploi, inscrite dans l'assurance chômage depuis 1981, fait depuis couler beaucoup d'encre, revenant régulièrement au centre de nombreux débats sur l'individualisation des droits sociaux. Si ce débat est loin de pouvoir être résumé en quelques lignes, quelques mots suffisent par contre pour affirmer une évidence sur la situation du cohabitant dans l'assurance chômage : le montant de son allocation est indigne d'une société démocratique et d'une assurance qui se targue de protéger les citoyens en cas de perte d'emploi !

Difficile en effet d'imaginer, avec un montant de 539,76€... oui, 539,76€ par mois pour certains¹, de pouvoir vivre décemment et mettre sereinement son énergie dans la recherche d'un travail et l'acquisition de nouvelles compétences. Car quand on a aussi peu de revenus, une bonne part de votre énergie est dépensée dans les stratégies à mettre en place pour faire face à l'urgence, bref, au quotidien.

En Belgique, la sécurité sociale est financée principalement par les cotisations des employeurs et des travailleurs. En ce sens, pour le travailleur, le principe de cotisation est individuel, la cotisation étant un pourcentage du salaire brut. Les différentes cotisations servent à financer les différentes branches de la sécurité sociale, permettant aux citoyens de bénéficier d'une protection sociale en cas de risque : allocation de chômage en cas de perte d'emploi, pension de retraite en fin de carrière, pension de survie en cas de décès du conjoint, indemnités d'incapacité de travail, de maternité, allocations familiales, prime de naissance, etc. Bref, au cours de son existence, le citoyen bénéficie d'une protection sociale face à certains risques ou événements.

En assurance chômage, si la cotisation est perçue de manière individuelle, il n'en est pourtant pas de même lorsqu'il s'agit de percevoir une indemnité car dans cette situation, la notion de ménage intervient. Le citoyen cotise donc personnellement mais la protection dont il peut bénéficier en cas de risque (comme la perte d'un emploi) est liée à ses liens privés ou affectifs ou ses choix de vie (en couple, en communauté ou seul).

Tant qu'il travaille, personne ne porte de regard sur ce qu'un citoyen devrait ou non gagner en fonction de ses liens privés mais dès qu'il ne travaille plus, la sécurité sociale présuppose un partage du coût de la vie en cas de cohabitation et, par conséquent, des revenus de

1. Il s'agit du montant de l'allocation forfaitaire minimale versée au cohabitant dit « ordinaire » car cohabitant avec une personne bénéficiant de revenus professionnels ou de remplacement au-delà de certains montants (montant au 1^{er} septembre 2017). Ce montant peut être augmenté à 726,44€ par mois pour celui dont les revenus et ceux du conjoint ne sont constitués que d'allocations et dont le montant journalier de l'allocation du conjoint ne dépasse pas 35,09€ par jour. En mars 2018, ils étaient un peu plus de 35 000 à être indemnisés au forfait (sur une population d'environ 316 000 chômeurs complets indemnisés sur base d'un ancien travail salarié). Pour plus d'informations :

http://www.onem.be/fr/chomeurs-complets-indemnisés-demandeurs-demploi#h2_1

remplacement plus bas. Or, il est évident que des personnes cohabitent sans pour autant nécessairement partager leurs ressources...

Nul ne doit en effet être expert pour constater que ces dernières années, et de manière encore plus frappante dans les grandes villes, de nouvelles manières « d’habiter » ont émergé et se sont progressivement installées. Souvent dépeintes comme le résultat d’une volonté de vivre de manière plus solidaire et collective, il n’en reste pas moins que ces nouvelles colocations sont de manière importante liées à l’impossibilité, avec un salaire qui flirte parfois avec le revenu minimum mensuel moyen garanti² ou une allocation de remplacement insuffisante, de louer un logement privatif.

Dans le cadre de cette brochure, nous avons décidé de nous intéresser à la situation particulière de la colocation. Tout d’abord car nous sommes chaque jour confrontés à des demandeurs d’emploi qui sont contraints, vu la maigreur de leurs ressources et la cherté des loyers, d’opter pour la location d’une chambre dans un appartement ou une maison familiale partagée par plusieurs habitants. Ensuite, car depuis maintenant un peu plus de trois ans, une jurisprudence plus qu’intéressante ouvre peut-être la voie à des jours meilleurs pour les demandeurs d’emploi colocataires.

Aujourd’hui, la réalité est que des milliers de demandeurs d’emploi vivent des situations de grande précarité et de stress intense car ils sont condamnés à se débrouiller pour vivre et assumer leurs charges et loyer avec un revenu de remplacement. Et certains, en décidant d’opter pour une colocation afin de réduire les frais, sont sanctionnés par une allocation à peine plus élevée que le loyer de leur chambre ! Mais la jurisprudence récente nous laisse entrevoir la possibilité de jours meilleurs. Car aujourd’hui (et non pas comme hier), colocation en assurance chômage ne signifie plus nécessairement cohabitation.

Pour le comprendre, nous procéderons en trois temps.

Tout d’abord, nous détaillerons la définition de la cohabitation telle qu’elle est inscrite dans la réglementation du chômage.

Ensuite, après avoir brièvement tenté une définition de la colocation, nous résumerons de manière succincte les différents jugements récents rendus en matière de colocation dans le régime de l’assurance chômage.

Nous détaillerons ensuite les obligations auxquelles sont tenus les demandeurs d’emploi en matière de déclaration de situation personnelle et familiale ainsi que les démarches à suivre en cas de contestation du statut de cohabitant. Parallèlement aux obligations du demandeur d’emploi, nous résumerons aussi les pouvoirs de l’ONEm quand il s’agit de contrôler les situations familiales.

Enfin, nous concluons en interrogeant la situation discriminatoire et indigne que vivent à nos yeux de nombreux demandeurs d’emploi, qui plus est quand ils sont cohabitants.

2. Établi par le Conseil national du Travail, le revenu minimum mensuel moyen garanti est, depuis 2017, de 1562,59€ brut mensuel.

I. Quelques chiffres sur l'assurance chômage... et le seuil de pauvreté

En 2017, on comptait 373 701 chômeurs complets indemnisés inscrits comme demandeurs d'emploi inoccupés³ :

- soit admis au sein de l'assurance chômage sur base d'un travail salarié ;
- soit admis au sein de l'assurance chômage sur base de leurs études ;
- soit admis au sein de l'assurance chômage en tant que chômeurs bénéficiant d'un complément d'entreprise (ex-prépendés).

Sur ces 373 701 chômeurs complets indemnisés :

- 171 190 étaient indemnisés comme cohabitants (46% des chômeurs complets) ;
- 107 843 étaient indemnisés comme chefs de ménage (29% des chômeurs complets) ;
- 94 668 étaient indemnisés comme isolés (25% des chômeurs complets).

Les demandeurs d'emploi cohabitants bénéficient, pour une large part, d'une allocation très inférieure aux deux autres catégories de demandeurs d'emploi au nom du principe selon lequel le fait de vivre à plusieurs permettrait de réaliser des économies d'échelle...

En matière d'*allocations d'insertion* par exemple (allocations obtenues sur la base de l'accomplissement d'études secondaires), les montants sont les suivants (au 1^{er} septembre 2017)⁴ :

| | | Montant/jour | Montant/mois | |
|----------------|-----------------------|--------------|--------------|---------|
| Chef de ménage | | 46,70€ | 1214,20€ | |
| Isolé | Au moins 21 ans | 34,33€ | 892,58€ | |
| | De 18 à 20 ans inclus | 20,55€ | 534,30€ | |
| | Moins de 18 ans | 13,08€ | 340,08€ | |
| Cohabitant | Non privilégié | ≥ 18 ans | 17,54€ | 456,04€ |
| | | < 18 ans | 11,00€ | 286,00€ |
| | « Privilégié »* | ≥ 18 ans | 19,15€ | 497,90€ |
| | | < 18 ans | 11,92€ | 309,92€ |

* Le demandeur d'emploi a une allocation majorée si ses revenus et ceux de son conjoint ne sont constitués que de revenus de remplacement.

3. Les chiffres qui suivent proviennent des statistiques annuelles de l'ONem. <http://www.onem.be>

4. Sur les 373 701 chômeurs complets indemnisés, on comptait 42 803 bénéficiaires d'allocations d'insertion.

En matière d'allocations de chômage (allocations obtenues sur base de l'accomplissement de jours de travail salarié), le système est quelque peu différent puisqu'il intègre un mécanisme de dégressivité lors de différentes périodes d'indemnisation.

Durant la première période d'indemnisation (du 1^{er} au 12^{ème} mois de chômage), le montant de l'allocation diminue en raison de la dégressivité :

- des plafonds salariaux pris en compte pour le calcul de l'allocation ;
- et du pourcentage perçu sur ces plafonds.

| | Chef de ménage | Isolé | Cohabitant |
|-----------------------|-----------------------------|-------|------------|
| phase 1 : Mois 1 à 3 | 65% de max. 2619,09€ | | |
| phase 2 : Mois 4 à 6 | 60% de max. 2619,09€ | | |
| phase 3 : Mois 7 à 12 | 60% de max. 2441,04€ | | |

À ce stade donc, point de différence dans le montant de l'allocation entre les différentes situations familiales. On note toutefois une différence fiscale puisqu'un précompte professionnel de 10,09% est déduit de l'allocation du cohabitant durant ses 12 premiers mois de chômage.

Durant la deuxième période d'indemnisation (min. 4 mois et max. 36 mois), le montant de l'allocation diminue en raison :

- du plafond de salaire pris en compte pour le calcul de l'allocation et, selon le cas, du pourcentage octroyé selon la situation familiale (phases 2A- 2B) ;
- du mécanisme de dégressivité de l'allocation lié à l'ancienneté en tant que travailleur salarié (phases 2.1 à 2.4).

| | | Chef ménage | Isolé | Cohabitant |
|---------------------|---|---------------------------------------|------------------------|------------------------|
| Max. 12 mois | 2A : 2 mois | 60% de 2281,09€ | 55% de 2231,29€ | 40% de 2281,09€ |
| | 2B : 2 mois par année PP* (max. 10 mois) | | | |
| Max. 24 mois | 2.1 : 2 mois par année PP (max. 6 mois) | 2B – ((montant 2B – forfait**) ÷ 1/5) | | |
| | 2.2 : 2 mois par année PP (max. 6 mois) | 2B – ((montant 2B – forfait) ÷ 2/5) | | |
| | 2.3 : 2 mois par année PP (max. 6 mois) | 2B – ((montant 2B – forfait) ÷ 3/5) | | |
| | 2.4 : 2 mois par année PP (max. 6 mois) | 2B – ((montant 2B – forfait) ÷ 4/5) | | |

* passé professionnel comme travailleur salarié.

** le forfait est le montant perçu en 3^{ème} période d'indemnisation.

Ici, on le constate, la chute de l'allocation est particulièrement frappante.

Durant la troisième période d'indemnisation (illimitée), le montant de l'allocation est forfaitaire :

- Chef de ménage : 47,94€/jour (1246,44€/mois)
- Isolé : 39,69€/jour (1031,94€/mois)
- Cohabitant « ordinaire » : 20,76€/jour (539,76€/mois)
- Cohabitant « privilégié » : 27,94€/jour (726,44€/mois).⁵

Le tableau qui suit résume les montants mensuels minima et maxima de l'allocation de chômage selon la situation familiale du demandeur d'emploi (au 1^{er} septembre 2017).

| | Chef de ménage | | Isolé | | Cohabitant | |
|---------------------------------|----------------|----------|----------|----------|------------|-----------|
| Période 1 = 12 mois | Min. | Max. | Min. | Max. | Min. | Max. |
| 1.1 = Mois 1 à 3 | 1246,44€ | 1702,48€ | 1031,94€ | 1702,48€ | 765,96€ | 1702,48€ |
| 1.2 = Mois 4 à 6 | 1246,44€ | 1571,44€ | 1031,94€ | 1571,44€ | 765,96€ | 1571,44€ |
| 1.3 = Mois 7 à 12 | 1246,44€ | 1464,58€ | 1031,94€ | 1464,58€ | 765,96€ | 1464,58€ |
| Période 2 = 36 mois | Min. | Max. | Min. | Max. | Min. | Max. |
| 2A = Mois 13 à 14 | 1246,44€ | 1368,64€ | 1031,94€ | 1227,20€ | 765,96€ | 912,34€ |
| 2B = Mois 15 à 24 | 1246,44€ | 1368,64€ | 1031,94€ | 1227,20€ | 765,96€ | 912,34€ |
| 2.1 = Mois 25 à 30 | 1246,44€ | 1335,88€ | 1031,94€ | 1184,04€ | 720,72€ | 836,68€ |
| 2.2 = Mois 31 à 36 | 1246,44€ | 1302,86€ | 1031,94€ | 1140,88€ | 675,48€ * | 761,02€ |
| 2.3 = Mois 37 à 42 | 1246,44€ | 1270,10€ | 1031,94€ | 1097,98€ | 630,24€ * | 685,62€ * |
| 2.4 = Mois 43 à 48 | 1246,44€ | 1246,44€ | 1031,94€ | 1054,82€ | 585,00€ * | 609,96€ * |
| Période 3 = à partir du mois 49 | 1246,44€ | | 1031,94€ | | 539,76€ * | |

* 726,44€ pour le cohabitant « privilégié ».

Voici donc les montants des allocations d'insertion et de chômage. Mais qu'en est-il maintenant de ces chiffres en comparaison de ceux relatifs au **risque de pauvreté** ?

En Belgique, le seuil de pauvreté et donc le pourcentage de la population en risque de pauvreté est estimé à partir d'une enquête annuelle nommée SILC. Il s'agit d'une enquête à l'échelle européenne. D'après cette enquête, en Belgique, environ 20,7% de la population

5. Le cohabitant « privilégié » cohabite avec une autre personne n'ayant pas de revenus de travail mais percevant également une allocation de chômage (de maximum 35,09€/jour), ce qui lui permet de percevoir une allocation majorée (de 7,18€/jour). On peut tout de même légitimement s'interroger sur le « privilège » de bénéficier d'une augmentation d'allocation d'environ 186,68€/mois en compensation de l'absence de revenus du travail dans le ménage !

court un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (pour l'année 2016).⁶

Si nous analysons le risque de pauvreté sur base du revenu perçu uniquement (pauvreté dite monétaire), 15,5% de la population encourt un risque de pauvreté. On parle en effet de risque de pauvreté quand le revenu net total d'un ménage se situe en-dessous d'un certain seuil.⁷ Et ce seuil est établi à :

- 1 115€ net mensuel pour un isolé ;
- 1 672€ net mensuel pour deux adultes qui cohabitent ensemble ;
- 2 341€ net mensuel pour un ménage composé de deux adultes et deux enfants de moins de 14 ans.

Prenons maintenant quelques situations concrètes vécues par des personnes indemnisées comme cohabitantes en 3^{ème} période d'indemnisation (montant le plus bas) :

- un demandeur d'emploi qui vit seul percevra 1031,94€,
- un demandeur d'emploi qui vit avec une personne bénéficiant de revenus professionnels d'au moins 781,27€ par mois percevra 539,76€,
- un demandeur d'emploi isolé mais qui vit avec un enfant de moins de 6 ans percevra 1246,44€ (et 141,74€ brut d'allocations familiales) ;
- un couple de demandeurs d'emploi dont chacun est indemnisé au forfait, percevra 1452,88€ (soit 726,44€ x 2). S'ils ont deux enfants de moins de 6 ans, le montant des allocations de chômage sera le même mais on rajoutera 345,18€ brut d'allocations familiales. Si l'un des deux renonce à ses allocations, l'autre conjoint pourra, en tant que chef de ménage, bénéficier de 1246,44€ par mois pour la famille dans son ensemble (auquel on ajoute 345,18€ brut d'allocations familiales) et ce, tant que sa(son) compagne(on) ne gagne pas 781,27€ brut par mois s'il retrouve un travail ;
- un demandeur d'emploi qui cohabite avec un indépendant, percevra 539,76€ par mois, peu importe les revenus perçus par le conjoint indépendant,
- ...

Dans toutes ces situations, et elles sont plus fréquentes qu'on ne le croit, les propres montants de l'assurance chômage se situent donc généralement en-dessous de ces seuils. Le constat est flagrant : l'assurance chômage n'est pas un rempart au risque de pauvreté.

Ce constat est également largement illustré par d'autres chiffres pour le moins pessimistes : si le risque de pauvreté est analysé à la lumière du facteur « avoir un emploi », le constat est sans appel : 4,7% des travailleurs encourt un risque de pauvreté, contre 13,3% de pensionnés ou pré-pensionnés, 45,9% de chômeurs et 32% d'autres « inactifs » (personnes bénéficiant d'une indemnité de la mutuelle, en tant que personne handicapée, etc.) !

Nous ajoutons que ces pourcentages ne tiennent pas compte de ce que l'on nomme la pauvreté dite subjective (car le citoyen se sent, se déclare, s'estime en difficulté de payer son loyer en temps et en heure, de faire face à une dépense imprévue, etc.).

6. Les chiffres proviennent du rapport établi par le Service de Lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale sur base de l'enquête SILC-2016 :

http://www.luttepauvrete.be/chiffres_nombre_pauvres.htm

7. Il est à noter que pour certains économistes, ce seuil est sous-évalué. Pour plus d'informations sur ce débat, voir <http://www.iddweb.be/>(section Archives, août 2015).

II. La notion de cohabitation dans l'assurance chômage

Le demandeur d'emploi qui vit en colocation doit-il nécessairement être considéré et indemnisé comme cohabitant ? Pour le savoir, il faut avant tout décoder la manière dont la cohabitation est définie dans l'assurance chômage.

L'article 59 de l'arrêté ministériel définit la cohabitation de la manière suivante⁸ :

« le fait, pour deux ou plusieurs personnes, de vivre ensemble sous le même toit (2) ET de régler principalement en commun les questions ménagères (3). Une personne est jusqu'à preuve du contraire (4), réputée habiter à l'adresse de sa résidence principale (1) ».

Il est ensuite ajouté que *« sont également censés cohabiter les membres du ménage qui :*

1° accomplissent les obligations de milice

2° sont emprisonnés, internés ou placés dans un établissement pour malades mentaux, pendant les douze premiers mois ».

On peut aussi ajouter que sont censés cohabiter les membres du ménage temporairement absents pour raisons professionnelles (travail en tant que routier international, marin, personne temporairement détachée, employé d'ONG à l'étranger, etc.) ou pour études : on pense ici à l'étudiant qui vit en kot mais est toujours économiquement dépendant de sa famille et avec laquelle subsiste un lien. Bien entendu, si l'enfant décide de quitter sa famille pour faire sa vie de son côté, il s'agit de tout autre chose...

Quatre éléments sont mis en avant dans cette définition.

1. S'inscrire dans les registres de la population

Toute personne doit être inscrite dans les registres de la population de l'administration communale où elle souhaite fixer sa résidence principale.⁹ Celle-ci est définie comme : *« soit le lieu où vivent habituellement les membres d'un même ménage composé de plusieurs personnes, unies ou non par des liens de parenté, soit le lieu où vit habituellement une personne isolée ».*¹⁰

Pour déterminer la résidence principale, on se fonde sur une situation de fait, c'est-à-dire *« la constatation d'un 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*

8. Arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage, M.B 25 janvier 1992.

9. Arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, art. 7, §1, M.B 15 août. Cette obligation ne concerne pas les personnes dites « temporairement absentes » comme les étudiants qui séjournent en dehors de leur lieu de résidence afin de suivre des études.

10. Loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, art. 3, M.B 3 sept.

*des enfants, le lieu de travail, les consommations énergétiques et les frais de téléphone, le séjour habituel du conjoint ou des autres membres du ménage ».*¹¹

La **résidence** est donc l'adresse où une personne habite la plupart du temps (renvoyant à une situation de fait) et le **domicile** est l'adresse où la personne est inscrite dans les registres de la population.

A priori, la résidence et le domicile doivent correspondre, le citoyen étant dans l'obligation de s'inscrire dans les registres de la population de la commune où il vit habituellement. Il arrive cependant que l'adresse de vie ne soit pas celle indiquée dans les registres :

- ♦ soit car le citoyen a oublié de signaler un changement d'adresse. Rappelons à ce sujet que toute personne qui change de résidence principale doit en faire la déclaration dans les huit jours ouvrables de l'installation effective dans le nouveau logement. Quant à la vérification de la nouvelle résidence, elle est censée faire l'objet d'une enquête de l'autorité locale dans les huit jours de la déclaration ;
- ♦ soit car un propriétaire a mis la pression sur le locataire pour qu'il ne se domicilie pas. Si un propriétaire n'a pas le droit d'interdire à son locataire de se domicilier, on serait surpris de voir que dans la réalité des choses, le rapport de forces étant forcément inégal et le marché locatif plus qu'anxiogène pour les candidats locataires, de nombreux locataires ne sont pas domiciliés à l'adresse de leur vie réelle. Le propriétaire avance une peur irraisonnée d'une taxation des loyers (qui n'existe pas) ou des raisons d'urbanisme. Ou il interdit purement et simplement la domiciliation de son(ses) locataire(s) car lui-même est domicilié à cette adresse ;
- ♦ soit car la commune a refusé l'inscription. L'administration doit notifier un éventuel refus d'inscription dans les vingt jours qui suivent la déclaration de résidence. Ce refus ne peut découler, ni du refus par la personne d'accomplir les formalités nécessaires d'inscription, ni de l'intervention d'un tiers (ex. : un propriétaire qui refuserait l'inscription du locataire). Il ne peut non plus être opposé « *pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire* ». ¹² Dans ce cas de figure, l'administration communale doit recourir à l'inscription provisoire afin d'éviter au citoyen de se retrouver sans adresse en raison de l'insalubrité, la non-conformité, etc., de son logement.

Chaque administration communale est également obligée de tenir à jour ses registres : qui habite sur le territoire sans y être inscrit ? Qui n'y habite pas alors qu'il est pourtant inscrit ? Dans ce cadre, la procédure de **radiation** est une procédure ultime, l'administration communale étant tenue de faire tout ce qui est en son pouvoir pour déterminer la résidence d'une personne avant de procéder à une éventuelle radiation.¹³ De plus, cette procédure ne peut être entamée que moyennant la présentation, au Collège des bourgmestres et échevins, d'un rapport d'enquête de l'officier de l'état civil constatant l'impossibilité de déterminer la résidence principale.

11. Arrêté royal du 16 juillet 1992 précité, art. 16, §1.

12. Ibidem, art. 16, §2.

13. Circulaire du SPF Intérieur du 7 octobre 1992 relative à la tenue des registres de la population et des étrangers, art. 79 et 80, M.B 15 oct.

Pour terminer, ajoutons qu'en cas de radiation, le citoyen qui fait partie d'une des catégories ci-dessous, pourra bénéficier d'une adresse de référence afin de préserver ses droits sociaux. L'adresse de référence est « *l'adresse soit d'une personne physique inscrite aux registres de la population au lieu où elle a établi sa résidence principale, soit d'une personne morale, et où, avec l'accord de cette personne physique ou morale, une personne physique dépourvue de résidence fixe est inscrite* ». ¹⁴ Selon les situations, l'adresse de référence peut également être l'adresse d'un CPAS (comme pour les personnes sans-abri) ou une adresse décidée par le SPF Intérieur (comme pour les militaires).

Les personnes qui, sous conditions, peuvent bénéficier d'une adresse de référence, sont les suivantes :

- personnes qui séjournent dans une demeure mobile ;
- personnes qui, pour des raisons professionnelles, n'ont pas ou plus de résidence ;
- personnes qui, par suite de manque de ressources suffisantes, n'ont pas ou plus de résidence ;
- ressortissants belges attachés aux Forces armées et membres de leur famille qui les accompagnent, en garnison à l'étranger, et qui n'ont plus de résidence en Belgique ;
- détenus incarcérés dans un établissement pénitentiaire et qui n'ont pas ou n'ont plus de résidence.

2. Vivre à plusieurs sous le même toit

La cohabitation implique de « *vivre ensemble sous le même toit* », c'est-à-dire de partager un logement avec une ou plusieurs autres personnes, apparentées ou non, et peu importe le type de logement : maison, appartement, caravane, bureaux, etc. Ce partage du logement implique également un partage d'une ou plusieurs pièces de vie.

Cette vie commune n'implique pas nécessairement de former un ménage au sens traditionnel du terme, à savoir un couple ou une famille. Rien ne suppose en effet qu'il y ait de liens affectifs entre les personnes qui vivent ensemble. Cet état de fait est confirmé par l'ONEm dans son commentaire à l'article 59 de l'arrêté ministériel : « *Former un ménage de fait est compris comme étant synonyme de cohabitation. Un ménage de fait n'implique pas qu'il y ait des relations sexuelles* ». Ainsi, trois amis qui décident de vivre ensemble peuvent former ce que l'on appelle un « ménage de fait ».

Cette vie sous le même toit doit s'inscrire dans la durée sans pour autant être obligatoirement ininterrompue. En toute logique, s'il s'agit de vivre à un certain endroit, c'est qu'on a décidé d'y établir, à un moment donné au moins, le centre de sa vie. Mais cela ne signifie pas qu'il ne peut y avoir d'absence « temporaire ». De même, on ne peut dire de quelqu'un qu'il ne cohabite plus sous prétexte qu'il serait en vacances ou séjournerait à l'hôpital en raison d'un problème de santé. Tout est ici question de fait. De la même manière qu'une personne isolée qui invite son compagnon pour le week-end ne devient pas une personne cohabitante.

14. Loi du 19 juillet 1991 précitée, art.1^{er}, §2, al. 2.

Cette vie à plusieurs doit se dérouler sous un même toit, à savoir dans un logement qui ne contient pas d'unités d'habitation distinctement délimitées.¹⁵ Par cette remarque, l'ONEm traite de manière différente les personnes habitant dans un habitat dit supervisé ou accompagné. Dans ce type d'habitat, qui permet à des personnes d'être accompagnées en cas de besoin (en raison de leur âge, d'un handicap, d'une maladie, etc.), « l'ONEM suppose que le chômeur qui habite dans l' « unité principale » de l'habitation, n'est pas considéré comme cohabitant avec l' (les) habitant(s) de l' « unité d'habitation subordonnée » enregistrée dans le registre de la population. Chaque unité d'habitation est considérée comme une famille séparée, même si des personnes sont inscrites sous le même numéro de maison ».¹⁶

Notons également que concernant les logements d'urgence tels que les refuges, foyers pour femmes ou personnes sans-abri, la position de l'ONEm a toujours été la suivante : il ne peut être question d'une vie sous le même toit et le demandeur d'emploi doit être indemnisé selon sa situation familiale réelle.

3. Régler principalement en commun les questions ménagères

La cohabitation suppose deux éléments : la vie sous le même toit et la gestion commune du ménage sans pour autant exiger que toutes les ressources des membres du ménage soient mises en commun : on peut donc être considéré comme cohabitant sans pour autant mettre la totalité de ses revenus dans les frais et charges du « ménage ».

Cette condition suscite de nombreuses questions de la part des demandeurs d'emploi. Les loyers ont en effet poussé de nombreuses personnes à partager un logement afin de réduire les frais, sans pour autant que ces personnes aient le souhait ou l'envie de former un ménage commun. Dans ces conditions, elles nous posent régulièrement le type de questions suivantes : si la salle de bain est partagée, est-ce de la cohabitation ? Et si chacun a sa sonnette ? Son frigo ? Son bail ? Etc. Les rumeurs à ce sujet sont nombreuses : une sonnette par étage permettrait de ne pas être considéré comme cohabitant, tout comme une partie du frigo, etc.

Pour l'ONEm, il est toujours apparu très clair que dès lors que plusieurs personnes vivaient sous le même toit, elles tiraient d'office un avantage économique-financier lié au partage de l'habitation et de la répartition des frais que sont le loyer et les charges. Et cet avantage financier suffisait à démontrer la cohabitation. Mais comme nous le verrons plus loin, une jurisprudence récente conteste ce point de vue, estimant que l'avantage économique-financier qui est logiquement tiré d'une colocation ne suffit pas à prouver l'existence d'une gestion commune du ménage.

15. Instruction administrative de l'ONEm, *Co-housing – Articles 110 AR et 59 AM - conséquences de l'arrêt de la Cour de Cassation du 9 octobre 2017 - directives provisoires*, 16 février 2018, p. 1, Riodoc : 181041.

16. Ibidem, p. 2.

4. Avoir la charge de la preuve

Nous l'avons dit, un citoyen est, jusqu'à preuve du contraire, réputé habiter à l'adresse de sa résidence principale. Mais à l'égard de l'ONEm, il a également charge de la preuve de sa situation personnelle et familiale. Le demandeur d'emploi qui se déclare isolé ou chef de ménage doit donc pouvoir le prouver au moyen de preuves telles que : factures pour les courses, contrat de bail, paiement individuel des charges, configuration du lieu d'habitation, etc. En cas de contrôle, l'ONEm sera tout d'abord attentif à deux choses afin d'établir ou non la cohabitation :

- ♦ plusieurs personnes vivent-elles à la même adresse ?
- ♦ si oui, ces personnes ont-elles une gestion commune du ménage ?

La charge de la preuve repose sur les épaules du demandeur d'emploi¹⁷ en se fondant sur le paragraphe 4 de l'article 110 de l'arrêté royal qui stipule que « *Le travailleur ayant charge de famille et le travailleur isolé doivent apporter la preuve de la composition de leur ménage au moyen du document dont la teneur et le modèle sont déterminés par le comité de gestion* ». ¹⁸ Par le passé, l'étendue de cette charge de la preuve a donné lieu à de nombreuses discussions.

Aujourd'hui, la pratique est la suivante :

1. le demandeur d'emploi déclare sa situation familiale via le formulaire C1. Il appartient ensuite à l'ONEm d'établir s'il existe des raisons permettant de douter de la véracité des déclarations en s'appuyant sur des données officielles ;
2. si l'ONEm dispose d'indices sérieux concernant la non-conformité de la déclaration, il procède à une révision de sa décision. Il peut donc décider de retirer le taux isolé ou chef de ménage au bénéfice d'un taux cohabitant ;
3. si le demandeur d'emploi n'est pas d'accord avec cette décision, il lui appartiendra de démontrer l'absence de cohabitation et donc de prouver que, malgré les éléments en possession de l'ONEm, sa situation familiale est bien celle qu'il a déclarée sur le formulaire C1.

En matière de déclaration de situation familiale, le doute ne profite donc pas au demandeur d'emploi qui sera indemnisé comme cohabitant s'il n'est pas en mesure de prouver son statut de demandeur d'emploi isolé ou chef de ménage.

17. Notamment Cour de Cassation, 14 mars 2005, n° de rôle S040156F ; Cour de Cassation, 15 janvier 2007, n° de rôle S060062F.

18. Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, M.B 31 déc.

III. Le cas spécifique de la colocation

1. De quoi parlons-nous ?

Impossible de parler et commenter les décisions de justice relatives à la colocation si nous ne savons pas exactement de quoi nous parlons, raison pour laquelle nous prenons un peu de temps pour tenter une définition de la colocation au sens de l'assurance chômage. Nous précisons expressément « au sens de l'assurance chômage » car concernant la colocation, les définitions peuvent être différentes selon la matière juridique concernée.

Étymologiquement, le terme de « colocation » est composé de « co » et « location », signifiant par là qu'il s'agit d'une location à plusieurs.

Dans le code civil, aucune allusion à la colocation, amenant les juristes traitant du droit du bail à considérer la colocation de manière usuelle comme étant le fait de louer un logement à plusieurs.

Mais depuis 2017, suite à la régionalisation du bail, deux définitions ont vu le jour en région wallonne et en région bruxelloise.

En région wallonne, un décret¹⁹ définit la colocation comme suit :

« 2° bail de colocation : la location d'un même bien par plusieurs colocataires ayant signé un pacte de colocation au plus tard à la signature du contrat de bail et dont la date de signature est reprise dans le contrat de bail.

Il est formalisé par la conclusion d'un contrat unique entre les colocataires et le bailleur. L'habitation prise en location comprend au minimum une pièce d'habitation ou un local sanitaire commun à tous les colocataires ;

(...)

Deux personnes formant un couple marié ou de cohabitants légaux ne peuvent être colocataires entre eux. Le couple marié ou de cohabitants légaux peut néanmoins former un des preneurs dans un bail de colocation ;

4° le pacte de colocation : la convention conclue entre les colocataires qui fixe leurs droits et devoirs réciproques ».

Ce décret entre en vigueur au 1^{er} septembre 2018.

Si ce décret a le mérite de donner une définition de la colocation et donc, en quelque sorte, de se moderniser, s'adaptant quelque peu aux réalités de très nombreux locataires, il n'en reste pas moins qu'il lie notamment la colocation à la signature d'un pacte de colocation. Or, des milliers de locataires sont colocataires sans avoir signé un tel pacte.

19. Décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation, M.B 28 mars.

Même son de cloche du côté de la région bruxelloise qui, elle aussi, régionalisation du bail oblige, a défini la colocation dans son ordonnance relative au bail d'habitation.²⁰ La colocation s'y définit comme étant « *la location d'un même logement par plusieurs preneurs qui optent, avec l'accord exprès ou tacite du bailleur, pour l'application du régime propre à la colocation en signant un pacte de colocation tel que prévu par l'article 261, formalisée par la conclusion d'un seul contrat entre les preneurs et le bailleur* ». ²¹

En matière d'assurance chômage maintenant, la notion de colocation n'est pas définie dans les arrêtés royaux et ministériels réglant l'assurance chômage. Ceci étant dit, poussé par une jurisprudence de plus en plus favorable aux colocataires et donc, par la nécessité de publier une instruction administrative en la matière, l'ONEm a récemment tenté sa définition de la colocation via une instruction administrative concernant le « co-housing ». On peut y lire que la colocation s'applique à « *la situation de personnes qui cohabitent dans une maison unifamiliale ou un appartement normal qui ne contient pas d'unités d'habitation distinctement délimitées* ». ²²

Si nous reprenons les définitions ci-dessus et oublions la conclusion du pacte de colocation (ce pacte n'étant d'ailleurs pas, pour l'ONEm, une condition pour établir la colocation), nous retiendrons que dans les pages et exemples de ce texte, nous parlons de colocation quand les deux conditions suivantes sont remplies :

- ♦ au moins deux personnes ont décidé de louer ensemble un logement (sans être cohabitants légaux ou mariés) ;
- ♦ et le logement loué n'est pas constitué d'unités d'habitation distinctement délimitées. N'entrent donc pas nécessairement dans notre définition de la colocation les logements dits « alternatifs » ou « solidaires » que sont par exemple les habitats « kangourou » ou les habitats groupés qui prennent parfois, voire souvent, la forme de l'acquisition ou de la location de plusieurs unités de logement (immeubles, fermes, anciens sites industriels, etc.) au sein desquels les habitants ont leur logement privatif mais ont aménagé un ou plusieurs espaces de rencontres ou d'entraide (jardin, salle des fêtes, etc.).

2. Tour d'horizon de la jurisprudence

Comme nous le disions précédemment, s'agissant du partage d'une maison ou d'un appartement (une seule unité d'habitation), l'ONEm a, depuis toujours, estimé que l'avantage économique-financier lié au partage de l'habitation et de la répartition des frais que sont le loyer et les charges suffisait à prouver la gestion commune du ménage.

Selon cette lecture, les deux conditions qui permettaient de définir la cohabitation étaient donc rencontrées, à savoir la vie sous le même toit et la gestion commune du ménage. Et les demandeurs d'emploi qui partageaient une maison ou un appartement étaient d'office considérés comme cohabitants et indemnisés comme tels.

20. Ordonnance bruxelloise du 27 juillet 2017 visant la régionalisation du bail d'habitation, M.B 30 oct.

21. Ibidem, art. 3.

22. Instruction administrative de l'ONEm du 16 février 2018 précitée, p. 1.

D'autres données, à disposition de l'ONEm, étaient et sont d'ailleurs également toujours des outils qui permettaient à l'ONEm d'étayer son analyse :

- les données provenant des registres de la population et des registres de la Banque-Carrefour de la sécurité sociale. Ces données concernent l'adresse des demandeurs d'emploi, leur nationalité et leur composition de ménage²³ ;
- les données dites « déviantes » (en ce qu'elles s'écartent d'au moins 80% vers le haut ou vers le bas d'une consommation moyenne en fonction de la composition de ménage officiellement communiquée) de consommation énergétique (eau, gaz, électricité) transmises par les sociétés de distribution et les gestionnaires de réseaux de distribution à la Banque-Carrefour de la Sécurité Sociale²⁴ ;
- la possibilité de demander aux services de police locaux d'effectuer une enquête sur la résidence principale réelle d'un assuré social lorsque ce dernier est suspecté d'avoir fourni une information erronée.²⁵

Certes, le demandeur d'emploi pouvait (il le peut d'ailleurs encore - nous en reparlerons plus loin -) justifier, sur le formulaire C1-REGIS, une discordance entre sa situation réelle et celle inscrite dans les registres de la population. Ceci étant dit, la position de l'ONEm était toujours la même : le fait de partager un toit, un loyer et des charges suffisait à justifier le statut de cohabitant par l'économie financière qui découlait du partage de ce même loyer et de ces mêmes charges.

Aujourd'hui, et pour la troisième année consécutive, de nombreuses décisions de justice sont venues mettre à mal la position de l'ONEm. Cette jurisprudence conséquente estime en effet que l'avantage économique-financier logiquement tiré d'une colocation par le partage du loyer et des charges ne suffit pas à prouver l'existence d'une gestion commune du ménage. Au point, pour l'ONEm, de publier récemment une instruction administrative en la matière dont le contenu est détaillé plus loin. Nous nous proposons dès lors de passer ces décisions en revue avant de tenter d'en résumer les contours principaux.

Cour du Travail de Bruxelles – 2 avril 2015²⁶

S'agissant d'un demandeur d'emploi en colocation avec une dizaine d'autres personnes et pour lequel l'ONEm a octroyé le taux cohabitant, la Cour du Travail rappelle d'abord que la notion de gestion commune des questions ménagères est sujette à diverses interprétations. Et elle avance qu'en matière de chômage, le fait de régler principalement en commun les questions ménagères doit impliquer :

- un critère économique (des achats communs) ;
- un élément intentionnel : le colocataire doit décider et être d'accord de mettre en commun une partie de son patrimoine. C'est aussi l'idée d'une forme de solidarité qui est mise en avant ici ;

23. Articles 24 et 134^{ter} de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité.

24. Loi-Programme du 29 mars 2012 (I), articles 100 à 105, M.B 6 avril.

25. Sur la base de l'article 55 du Code pénal social du 6 juin 2010, M.B 1^{er} juil.

26. Cour du Travail de Bruxelles, 7^{ème} ch., 2 avril 2015, n° de rôle 2014/AB/784.

- une certaine permanence : on ne décide pas de mettre une partie de son patrimoine dans la gestion commune d'un ménage si on ne souhaite pas s'inscrire dans le logement « dans la durée » en quelque sorte.

Elle reprend ensuite les éléments suivants :

- existence d'un contrat de bail d'une année pour une chambre dont la location mensuelle englobe toutes les charges (énergie, internet, assurance incendie) et une partie du mobilier commun ;
- entretien de la chambre assuré personnellement par son occupant. L'entretien des parties communes fait quant à lui l'objet d'un roulement entre les habitants. Un roulement s'organise également sur base volontaire pour les repas (avec partage du coût en fonction du nombre de convives) ;
- le colocataire dispose de son compartiment dans le réfrigérateur. Certains ont leur propre réfrigérateur dans leur chambre ;
- des achats groupés limités sont effectués (épices, huile d'olive, papier toilette). Il n'y a pas d'achats en commun pour les boissons ou les activités de loisir ;
- il n'y a pas de budget commun, ni de projet de vie commun.

... et conclut à l'absence de cohabitation.

Tribunal du Travail de Nivelles – 24 avril 2015²⁷

S'agissant d'un demandeur d'emploi en colocation et pour lequel l'ONEm a octroyé un taux cohabitant pour les raisons suivantes :

- la seule pièce personnelle est la chambre, les autres pièces sont partagées ;
- un seul contrat de bail au nom de tous les occupants ;
- chaque colocataire verse sa part du loyer sur le compte du demandeur d'emploi. Cet argent est ensuite transféré à la propriétaire ;
- il n'y a qu'un seul compteur pour l'énergie. La facture est au nom du demandeur d'emploi même si chacun paie sa part. L'assurance incendie est aussi à son nom.

Le demandeur d'emploi avait contesté tirer un quelconque avantage économique-financier, cette location relevant « d'une pure nécessité sociale, vu l'impossibilité d'obtenir un logement social autant que de trouver un autre logement à un prix abordable (...). S'il n'avait pas été convaincu de pouvoir prétendre à des allocations au taux isolé, et conforté dans cette conviction par son organisme de paiement, il n'aurait pas loué ce logement dont le loyer et les charges sont quasiment équivalents au montant des allocations au taux cohabitant ».²⁸

Suite à la décision, le demandeur d'emploi a fait appel à l'aide du CPAS qui, sur base d'une enquête sociale sur place, a confirmé l'octroi d'un revenu d'intégration sociale au taux isolé.

27. Tribunal du Travail de Nivelles, division Wavre, 4^{ème} ch., 24 avril 2015, n° de rôle 13/2964/A.

28. La part du loyer s'élevait à 300€ par personne. L'allocation comme cohabitant devait, selon sa situation, s'élever à environ 400€.

Le Tribunal a d'abord rappelé que la cohabitation est une situation de fait qui doit notamment s'apprécier au regard des avantages matériels objectifs liés à une vie sous le même toit, sans pour autant impliquer nécessairement une confusion des ressources.

Le Tribunal pointe ensuite les deux éléments suivants :

- les modalités de paiement du loyer relèvent d'un arrangement pratique destiné à faciliter la gestion de la location par le propriétaire ;
- l'ONEm a pris notamment sa décision sur base des données du registre national et des déclarations du demandeur d'emploi sans prendre la peine d'effectuer une enquête sur place. Contrairement au CPAS qui a conclu son enquête sociale de la manière suivante : *« l'intéressé est une personne isolée (...). Chacun est responsable, à titre individuel, de son loyer personnel, de sa caution et de ses charges ainsi que du respect et de l'application de chaque clause du contrat de location. Il ressort de l'enquête sociale que l'intéressé vit sous le même toit que d'autres personnes mais elles ne règlent pas principalement en commun leurs questions ménagères »*. Le Tribunal ajoute : *« certes la décision du CPAS n'est pas opposable à l'ONEm. Néanmoins, dans la mesure où la notion de « cohabitation » est identique dans les deux régimes, et où l'appréciation du CPAS se fonde sur une enquête réalisée sur place par une assistante sociale, ses constatations objectives ne peuvent être ignorées et doivent l'emporter sur une appréciation théorique de la situation telle celle qui a débouché sur la décision de l'ONEm »*.

Pour ces motifs, le Tribunal estime que le demandeur d'emploi doit être considéré et indemnisé comme isolé.

Cour du Travail de Bruxelles – 15 juin 2016²⁹

S'agissant d'un demandeur d'emploi partageant une habitation avec deux autres colocataires, dans laquelle chacun dispose de sa chambre, sa salle de bains, sa boîte aux lettres mais partage la cuisine, l'ONEm a octroyé un taux cohabitant. Le Tribunal du Travail de Nivelles a donné raison au demandeur d'emploi mais l'ONEm a fait appel de la décision.

La Cour rappelle d'abord les conditions nécessaires à la cohabitation. Elle ajoute ensuite que le loyer versé par chacun (400€) pour l'espace privatif et commun, ne diffère pas de ce qui aurait été dû, par chacun, pour un logement individuel. Pour la Cour, l'absence d'un avantage économique-financier est démontré à suffisance. Le fait que la cuisine soit commune et que chaque habitant participe, de manière égale, aux charges de l'habitation, ne change pas cet état de fait. De même que la prise en commun de certains repas n'implique pas nécessairement un avantage économique-financier, *« les besoins alimentaires et le coût individuel du repas ne varient pas nécessairement en fonction du nombre de convives qui se trouvent autour de la table »*.

29. Cour du Travail de Bruxelles, 8^{ème} ch., 15 juin 2016, n° de rôle 2014/AB/766.

Cour du Travail de Bruxelles – 8 décembre 2016³⁰

S'agissant d'une maison composée de sept chambres, deux salles de bains, et des pièces communes, deux demandeurs d'emploi (en couple) ont été considérés comme cohabitants par l'ONEm. Chaque colocataire avait son propre espace privatif (avec des éléments de confort tels un frigo ou un accès à la télévision) et payait mensuellement 200€, charges comprises.

En appel, la Cour du Travail donne raison aux deux demandeurs d'emploi :

- ils règlent séparément leur loyer ;
- ils effectuent chacun les dépenses pour leur ménage (non contesté par l'ONEm).

Pour reprendre la Cour : *« c'est à tort que le premier juge s'est basé essentiellement sur le fait que Monsieur YYY et Madame XXX tiraient un avantage économique-financier de leur mode de logement. Un tel avantage n'est pas suffisant pour conclure à une cohabitation (...) Ce mode de logement (souvent de confort limité et générateur de contraintes par ailleurs) constitue d'abord une réponse aux difficultés de se loger pour les personnes à revenus modestes. L'avantage économique qu'elles en tirent est, à lui seul, insuffisant pour qualifier cette organisation de cohabitation. Si on devait suivre le raisonnement de l'ONEm, il faudrait considérer comme cohabitants, au sens de la réglementation, du chômage, tous les locataires chômeurs occupant des appartements situés dans un même immeuble social ».*

Cour du Travail de Bruxelles – 22 décembre 2016³¹

S'agissant d'une sous-location (six personnes inscrites à la même adresse), l'ONEm a octroyé un taux cohabitant à un demandeur d'emploi colocataire pour les raisons suivantes :

- occupation d'une chambre privée dans une maison familiale mais cuisine commune ;
- partage des questions ménagères. Pour l'ONEm, le fait que Mr s'occupe seul de ses courses et dispose d'une armoire et d'un étage dans le frigo ne démontre pas l'absence de règlement en commun des questions ménagères. Mr n'établit pas non plus que les charges fixes ou la question de l'entretien et du nettoyage des parties communes n'étaient pas en commun.

Par jugement du 29 avril 2015, le Tribunal du Travail avait partiellement annulé la décision d'exclusion prise par l'ONEm. Ce dernier avait interjeté appel. En appel, le demandeur d'emploi a demandé la confirmation du jugement, expliquant que le choix de sous-louer une chambre dans une maison unifamiliale s'est imposé face aux loyers des appartements ou studios individuels. Il explique qu'il paie un loyer individuel et une participation dans les frais généraux mais qu'il n'y a pas de vie commune. Il possède sa propre salle de bains et peut utiliser la cuisine.

La Cour rappelle alors que le fait de régler principalement en commun des questions ménagères signifie non seulement tirer un avantage financier du fait de vivre sous le même toit (par exemple par l'achat de produits ou d'équipements communs) mais aussi unir la

30. Cour du Travail de Bruxelles, 8^{ème} ch., 8 décembre 2016, n° de rôle 2015/AB/690.

31. Cour du Travail de Bruxelles, 8^{ème} ch., 22 décembre 2016, n° de rôle 2015/AB/537.

majeure partie de son revenu et décider conjointement de la manière dont celui-ci sera dépensé.

Elle conclut de la manière suivante : « *L'interprétation de l'ONEm, qui déduit en fait la cohabitation du seul fait que Monsieur B louait une chambre dans une même maison avec d'autres personnes et réalisait ainsi une « économie d'échelle » est contraire à la loi et ne peut d'ailleurs trouver une justification raisonnable. Il ne peut se comprendre pourquoi le législateur aurait voulu sanctionner, par une diminution des allocations de chômage, le choix du chômeur (dont la situation ne lui permet pas de louer un studio ou un appartement) de se limiter, pour son logement, à la location d'une chambre dans une maison, avec l'usage éventuel commun d'une cuisine ou de l'une ou l'autre pièce (...). Il n'y a jamais eu une « communauté » organisée, ou susceptible d'être organisée, pour gérer en commun et principalement les questions ménagères. Monsieur B., qui avait en plus une salle de bain individuelle, a toujours déclaré qu'il s'occupait seul de ses courses et de ses repas. L'affirmation de l'ONEm que la cuisine constitue une pièce centrale et essentielle d'un logement doit être relativisée. Ce n'est pas parce qu'il y a une cuisine commune, qu'on prépare et mange ensemble la nourriture. Beaucoup de jeunes et d'isolés se contentent de repas préparés ou ne mangent pas à leur domicile ».*

Un **pourvoi en cassation** a été introduit par l'ONEm mais a été rejeté par un **arrêt du 22 janvier 2018**.³² Dans cet arrêt, la Cour met en évidence qu'aucune organisation commune « *n'a jamais eu lieu ni été possible* » pour les raisons suivantes : loyer non adapté en fonction du nombre d'habitants ou de leurs revenus respectifs, risque de ne plus pouvoir payer son loyer uniquement supporté par le demandeur d'emploi, domiciliation des différents habitants à différents moments. L'absence de solidarité, de mise en commun des ressources et de projet commun sont donc ici pointées du doigt.

Cour du Travail de Bruxelles – 5 janvier 2017³³

S'agissant d'une colocation de deux personnes bénéficiant chacune d'une chambre et d'une salle de bain mais partageant la cuisine et le séjour, l'ONEm a conclu à la gestion commune du ménage, principalement car le demandeur d'emploi ne pouvait démontrer que les questions ménagères telles les charges fixes (eau, électricité, chauffage) ou la question de l'entretien et du nettoyage des parties communes, n'étaient pas réglées en commun. L'ONEm avait ajouté : « *Au contraire, il est clairement établi que l'intéressé et son colocataire ont réglé en commun les principales questions ménagères puisqu'ils ont chacun à leur charge une partie du loyer et des charges fixes* ».

La Cour a rappelé les éléments suivants :

- 1) le fait d'être inscrit à la même adresse qu'une autre personne n'est pas décisif pour prouver une cohabitation ;
- 2) la réglementation du chômage n'impose pas de considérer un travailleur comme cohabitant au seul motif qu'il partage des pièces de vie ;

32. Cour de Cassation, 22 janvier 2018, n° de rôle S.17.0024.F.

33. Cour du Travail de Bruxelles, 8^{ème} ch., 5 janvier 2017, n° de rôle 2016/AB/40.

3) la cohabitation requiert davantage que coexister sous un même toit puisqu'elle requiert également un critère économique.

Ces rappels faits, la Cour rend l'arrêt suivant : « *La colocation est une formule de location qui peut présenter un intérêt – voire être une contrainte – dans un contexte où les loyers sont élevés (...). Via une colocation, l'intimé bénéficie, pour le montant du loyer qu'il paie, d'un logement vraisemblablement plus avantageux/agréable que celui qu'il pourrait s'offrir s'il louait seul un appartement. Cet avantage a pour contrepartie l'obligation de partager certaines commodités communes, ce qui ne signifie pas d'emblée qu'il y a une mise en commun des charges ménagères de manière principale. Le loyer et les charges ne constituent qu'un des postes parmi d'autres relevant de ce que l'on peut considérer comme les charges (financières) ménagères. (...). Si l'intimé établit qu'il ne partage pas certains frais liés au ménage ni ne peut bénéficier d'un avantage matériel grâce à la personne avec laquelle il cohabite, sa situation ne répond pas à celle d'un cohabitant et il a par conséquent droit à l'allocation au taux isolé (...).*

Par les pièces qu'il produit, (...), l'intimé établit qu'il n'y avait ni unité de consommation entre lui et le colocataire, ni constitution d'un pouvoir d'achat unifié, ni réalisation en commun des diverses tâches ménagères, d'entretien des locaux, d'entretien du linge, préparation de la nourriture, etc. L'intimé ne bénéficie d'aucun avantage grâce à la personne avec laquelle il cohabite ».

Cour du Travail de Bruxelles – 5 avril 2017³⁴

Dans le cas d'une demandeuse d'emploi habitant un immeuble dans lequel huit autres personnes sont renseignées, l'ONEm octroie un taux cohabitant en raison du partage de certaines pièces et de la composition de ménage qui reprend tous les habitants de l'immeuble.

En appel, la Cour estime que « *L'approche de l'ONEm est trop restrictive ; elle passe sous silence le caractère cumulatif des conditions requises pour qu'il puisse être question de cohabitation.*

De même, sur le plan des finalités, il serait peu raisonnable de considérer que l'objectif de la réglementation n'est pas de « coller à la réalité » mais de sanctionner, par une diminution des allocations de chômage, le chômeur dont la situation ne lui permet pas de louer un studio ou un appartement entièrement privés et qui, de ce fait, occupe une chambre dans un immeuble avec usage d'une cuisine et de sanitaires communs (...)

Surabondamment, il ne paraît pas inutile de relever, comme l'a fait le premier juge, qu'en l'espèce, la formule de logement ne résulte pas d'un choix mais d'une contrainte économique.

Si le fait de partager la cuisine et les sanitaires permet de réduire légèrement le loyer (qui reste tout de même de 410€ par mois !), cette formule de logement paraît une nécessité lorsque, comme en l'espèce, les allocations de chômage (comme isolé) sont de l'ordre de 950€ par mois (soit un montant inférieur au seuil de pauvreté). Avec de telles allocations, il est devenu très difficile, voire impossible, de prendre en location à Bruxelles un logement décent, entièrement privé.

34. Cour du Travail de Bruxelles, 8^{ème} ch., 5 avril 2017, n° de rôle 2015/AB/1143.

Il n'est pas réaliste de soutenir que du fait qu'elle partage la cuisine et les sanitaires, Madame U. qui pour le reste, ne bénéficie d'aucun transfert monétaire de la part des autres occupants de l'immeuble (cfr ci-dessus), devrait pouvoir faire face à une solution de logement qui lui coûte 410€ par mois avec des allocations de cohabitante qui seraient de l'ordre de 520€ par mois (...).

C'est d'ailleurs parce qu'il privilégie une approche réaliste (et non dogmatique) que l'arrêté ministériel entend déduire la cohabitation, non pas du partage de toute question quotidienne généralement quelconque, mais du règlement principalement en commun des questions ménagères.

C'est à juste titre que le Ministère public a dans son avis écrit insisté sur l'importance de l'adverbe principalement : le partage à la marge de questions accessoires n'exclut pas la vie de manière isolée. Ainsi, les quelques dizaines d'euros de loyer potentiellement économisés du fait du partage de la cuisine et des sanitaires, ne permettent pas de conclure à l'existence d'un règlement principalement en commun des questions ménagères lorsque, comme en l'espèce, il n'y a pas de transfert monétaire et/ou de solidarité entre les occupants ».

Cour du Travail de Bruxelles – 5 avril 2017³⁵

Dans le cadre d'une sous-location, l'ONEm a estimé que le demandeur d'emploi devait être indemnisé comme cohabitant : disposant de deux pièces privatives dans l'appartement d'une pensionnée, Mr partage une salle de bain et une cuisine. Il paie lui-même son loyer, dispose d'un bail et paie ses frais ménagers.

La Cour rappelle d'abord qu'une visite sur les lieux aurait pu s'avérer utile, ce que l'ONEm n'a pas proposé, avant de conclure à l'absence de cohabitation : « *la cohabitation ne se déduit pas du partage de toute question généralement quelconque mais seulement du règlement principalement en commun des questions ménagères. L'adverbe principalement a toute son importance : le partage à la marge de questions accessoires n'exclut pas la vie de manière isolée. Ainsi, même s'il fallait admettre que le partage de la cuisine et des sanitaires était de nature à générer une petite réduction de loyer, ce dont la Cour n'est pas convaincue en l'espèce (...), il n'en résulterait pas un règlement principalement en commun des questions ménagères puisqu'en l'espèce, on ne relève aucune mise en commun des ressources et aucun partage des frais. Il ne peut y avoir cohabitation lorsque l'absence de transfert monétaire et de solidarité est démontrée à suffisance* ».

Cour de Cassation – 9 octobre 2017³⁶

Par un arrêt du 9 octobre 2017, la Cour de cassation rejette un pourvoi introduit par l'ONEm contre un arrêt de la Cour du travail de Gand du 5 septembre 2016. L'avocat général rappelle d'abord que le CPAS, sur base d'une visite domiciliaire, a conclu à l'absence de cohabitation. Il continue ensuite en rappelant les points importants suivants :

- s'il n'est pas nécessaire que tous les avoirs des habitants soient mis en communs, la cohabitation suppose quand même plus que la simple utilisation de pièces communes ;

35. Cour du Travail de Bruxelles, 8^{ème} ch., 5 avril 2017, n° de rôle 2015/AB/913.

36. Cour de Cassation, 9 octobre 2017, n° de rôle S.16.0084.N/1.

- la cohabitation suppose une forme d'interaction, de communication entre les habitants ;
- l'aspect « gestion commune du ménage » est plus large que l'avantage économique-financier tiré du partage d'un loyer : accomplissement en commun de tâches et/ou activités comme l'entretien, aménagement du logement, lessive, courses, préparation et partage de repas. Les habitants peuvent y engager éventuellement des moyens financiers.

S'agissant de la situation suivante :

- maison partagée par 4 personnes. Les habitants ne se connaissent pas avant d'emménager ;
- la maison possède une sonnette et une boîte aux lettres. Un « code » de sonnerie est prévu pour chaque habitant ;
- contrat de bail au nom d'un des 4 habitants. Loyer divisé en quatre (215€/personne, charges comprises). Chacun remet sa part du loyer au signataire du contrat de bail ;
- chaque habitant a sa propre chambre mais le salon, la cuisine, la salle de bain et les sanitaires sont communs. Il est également possible de cuisiner dans sa chambre (four micro-ondes et petite taque de cuisson). Chacun dispose d'un rangement dans la cuisine et le frigo. Chacun est responsable de ses repas et de ses achats de nourriture ;
- les habitants restent principalement dans leur chambre et le salon est rarement utilisé. Chaque chambre peut être fermée ;
- il n'y a pas de budget commun pour l'équipement de la maison, les achats de nourriture, le ménage. Il n'y a pas non plus de moyen de transport communautaire prévu ;

la Cour de Cassation conclut à l'absence de cohabitation.

3. Commentaires

Pendant des années, l'ONEm a assimilé de nombreuses situations de colocation à de la cohabitation dès lors que les charges et le loyer étaient partagés, y voyant la preuve de l'avantage économique-financier retiré par la location à plusieurs. Depuis maintenant trois ans, plusieurs décisions de justice pointent de nombreux éléments intéressants qui peuvent redonner espoir aux colocataires. Les voici :

La question du ménage commun et de l'avantage économique-financier dans le contexte de la cherté des loyers

Nous l'avons dit, la cohabitation implique deux éléments : une vie sous le même toit et la formation d'un ménage commun.

Ce ménage n'est pas nécessairement à comprendre comme étant un ménage familial ou amoureux. Des personnes, sans liens apparentés mais vivant sous le même toit, peuvent être considérées comme étant cohabitantes dès lors qu'elles forment un ménage commun.

Mais à partir de quand peut-on parler de ménage commun ? Quelles sont les conditions de son existence et de sa reconnaissance par l'assurance chômage ? Pour le savoir, il nous faut nous pencher sur une notion centrale, celle de l'avantage économique-financier. En effet, au sens de l'assurance chômage, le ménage commun est entendu comme le fait de gérer de

manière commune un ménage. Et par cette gestion commune, les membres du ménage en retirent un avantage économique-financier.

Quant à la récente jurisprudence, elle l'a rappelé à plusieurs reprises : l'avantage retiré du partage du loyer et des charges ne suffit pas à constater l'existence d'un ménage commun puisqu'il est inhérent à ce type d'habitat. Il faut donc voir plus loin : partage de tâches, de loisirs, achats communs de produits de ménage, de mobilier, entretien commun d'un jardin, pourquoi pas le partage d'un moyen de transport, etc. Autrement dit, l'avantage économique-financier tient également au fait qu'il y a, entre les membres du ménage, une forme de mise en commun des ressources et donc, une forme de solidarité ainsi qu'une certaine permanence. Difficile en effet d'imaginer vouloir amener et partager une partie de ses ressources, de son temps, de ses compétences, avec des personnes avec lesquelles il n'y pas d'intention de vivre dans la durée.

À l'heure actuelle, beaucoup de personnes vivent dans des logements partagés. Cela signifie-t-il pour autant qu'il y a volonté de mettre en commun ses ressources et de « construire » une certaine forme de vivre-ensemble ? Pas nécessairement. Nous le savons, de nombreuses personnes font le choix de ce type de logement, contraints par des loyers qui sont incompatibles avec la perception d'une allocation de chômage.

Un petit tour sur le site de *loyers brussels*³⁷ permet, sans aucune exactitude statistique, de se faire une idée du niveau des loyers à Bruxelles. Et sans surprise, il est plus intéressant, financièrement parlant, de partager un appartement à plusieurs que de louer un studio ou un appartement une chambre puisqu'un studio s'y loue aux environs de 500 euros (hors charges) et un appartement 3 chambres se loue autour de 1000 euros en moyenne (hors charges). Quand on connaît le montant minimal de l'allocation d'un cohabitant, il faut se rendre à l'évidence : le partage d'un logement peut devenir l'unique solution pour ne pas devoir consacrer toute son allocation au loyer et aux charges. Une solution qui reste toutefois toujours extrêmement précaire puisqu'elle nécessite d'y consacrer souvent une très grande partie de son allocation.

La Cour de cassation l'a également pointé du doigt : la législation n'a pas vocation à sanctionner celui ou celle qui ne peut louer un espace privatif par une allocation inférieure. Autrement dit, si une personne isolée qui bénéficie de l'allocation minimale vit en colocation pour une raison financière, comment imaginer qu'elle puisse être sanctionnée par la perte de près de la moitié de son allocation ? Comment dès lors paiera-t-elle un loyer déjà difficile à honorer ? Doit-on, en plus de la perte d'un emploi, subir la perte d'une partie de son allocation alors que le partage du logement devient une contrainte inévitable pour certains ? Dans ce contexte, l'instruction administrative de l'ONEm est claire : « *le chômeur doit être considéré comme un travailleur isolé s'il fournit la preuve, en particulier, qu'il dispose d'une chambre séparée et qu'il n'effectue aucune tâche, activité ou autres questions ménagères avec ses colocataires et qu'il n'apporte pas de moyens financiers éventuels pour le faire* ». ³⁸

37. <https://loyers.brussels/>. Ce site internet, mis en place par la région bruxelloise, propose une grille indicative des loyers de Bruxelles, en fonction de la nature du bien loué et de sa situation géographique. Les valeurs renseignées s'appuient sur 8 400 enquêtes auprès de locataires issues des Observatoires des Loyers 2012, 2013 et 2015.

38. Instruction administrative de l'ONEm du 16 février 2018 précitée, p. 3.

Pour ce faire, il doit « *apporter des explications circonstanciées, non-standardisées, concernant le fait qu'il ne règle pas principalement en commun les questions ménagères avec un ou plusieurs cohabitants et qu'il mène une vie indépendante* ». ³⁹

Le tout est donc de pouvoir apporter les preuves nécessaires. Lesquelles ? L'ONEm ne les mentionne pas. Mais nous pouvons nommer : factures et extraits de compte prouvant le paiement individuel d'achats alimentaires, ménagers, de loisirs, de vacances, etc., explications concernant le fait de préparer et prendre ses repas de manière autonome, de s'occuper de sa lessive et son ménage, de ne pas avoir de projets communs avec les autres habitants du logement, d'avoir des petits espaces privatifs dans les pièces partagées (une étagère privative, un rangement individuel dans la cuisine, une partie dans le frigo, etc.).

La question du contrat de bail

Au cours de nos permanences et ce, depuis plusieurs années, bon nombre de demandeurs d'emploi nous font part de leur crainte d'être considérés comme cohabitants ou de ne pas arriver à prouver le contraire car ils partagent un logement pour lequel il n'y a qu'un seul contrat de bail. Or, la colocation n'implique qu'un seul contrat de bail. Ce n'est dès lors pas un problème en soi. Par contre, comme le préconise l'instruction administrative de l'ONEm, présenter le contrat de location ou de sous-location est une des conditions sine qua non pour celui ou celle qui veut apporter la preuve de sa qualité d'isolé dans un logement partagé. ⁴⁰

La question du partage d'espaces communs

Il est évident que le partage d'un logement implique le partage de certaines pièces. Généralement, il s'agira de la cuisine, du salon et des toilettes, voire dans certains cas d'une salle de bain et d'un espace extérieur. Ce partage de certaines pièces est inhérent à ce type d'habitat et ne peut suffire à prouver l'existence d'une cohabitation. La situation serait peut-être plus simple si le SPF Intérieur n'avait pas une autre politique en la matière (voir ci-dessous).

À l'heure actuelle, pour le bénéficiaire qui veut prouver sa qualité d'isolé, l'ONEm demande qu'il atteste qu'il dispose d'une chambre séparée. Des photos des différents espaces de vie communs et privatifs seront un atout précieux. ⁴¹

La question de la composition de ménage

Bien souvent, lorsqu'un demandeur d'emploi emménage dans un logement partagé et se déclare isolé à l'ONEm car il estime qu'il s'agit de sa situation réelle, son dossier bloque une fois que l'organisme de paiement a vérifié ses données dans le registre national car on y découvre qu'il est inscrit, avec plusieurs autres personnes, sur une même composition de ménage. Nombreux sont les témoignages de demandeurs d'emploi étonnés d'être sur la

39. Ibidem, p.4.

40. Ibidem, p. 3.

41. Ibidem, p.4.

même composition de ménage que d'autres personnes qu'ils ne connaissent parfois pas, pour le simple fait de partager certaines pièces d'un logement. Leur situation administrative ne reflète pas leur situation réelle.

Le problème est récurrent. Et pour cause : il suffit de jeter un coup d'œil à l'instruction administrative du SPF Intérieur en la matière. On peut tout d'abord y lire qu'un ménage « est constitué, soit par une personne vivant habituellement seule, soit par deux ou plusieurs personnes, qui unies ou non par des liens de parenté, occupent habituellement un même logement et y vivent en commun ». ⁴²

On y lit ensuite les informations suivantes: « Le fait d'avoir une vie commune doit être considéré comme le critère décisif (...). Ce critère peut être cerné grâce à des éléments de fait tels que par exemple : la disposition des lieux (utilisation commune de la cuisine, de la salle de bain...) et les factures de téléphone et d'Internet, relevés de consommation énergétiques (une facture pour la même maison) (...). L'absence de vie commune se traduit par la constatation qu'une personne constitue un ménage isolé. L'intéressé constitue un ménage isolé si plusieurs éléments de fait le démontrent (exemple : l'intéressé dispose d'une cuisine et d'une salle de bain séparée, l'intéressé peut présenter des factures séparées pour les dépenses de téléphone, d'Internet et/ou les consommations énergétiques, l'intéressé peut démontrer par le biais d'un bail enregistré qu'il loue une partie de l'habitation des autres occupants, il y a des entrées séparées, des sonnettes et des boîtes aux lettres séparées...). C'est **surtout la présence d'une cuisine et d'une salle de bain séparées qui est prépondérante**. Si seul un des éléments de fait susmentionnés est constaté, cela ne suffit pas pour considérer l'intéressé comme un ménage isolé ; il appartient à la commune de s'assurer que les éléments de fait susmentionnés sont effectivement présents ou non et s'ils sont effectivement utilisés. Raison pour laquelle il est également indiqué de mentionner dans le procès-verbal de l'enquête visant à déterminer la résidence réelle **sur la base de quels éléments parmi ceux précités, on a estimé que les habitants concernés constituent un ménage distinct (...)** ». ⁴³

Nous nous trouvons donc devant une sorte de nœud car si la Cour de Cassation nous enseigne qu'en matière d'assurance chômage, le partage de pièces de vie n'est pas un élément, en soi, prouvant la cohabitation, le SPF Intérieur, en même temps qu'il stipule que les conditions prouvant un ménage commun sont multifactorielles, nous rappelle que le partage d'une cuisine et d'une salle de bain sont des éléments prépondérants !

Face à ce nœud, une solution peut être trouvée grâce à l'existence du formulaire C1-Annexe REGIS. Ce formulaire permet en effet au demandeur d'emploi, en cas de distorsion entre sa déclaration personnelle et familiale sur le formulaire C1 et les informations contenues au registre national, de confirmer ses déclarations et d'expliquer en quoi sa situation réelle diffère de sa situation administrative. Si seulement ce formulaire n'était pas à ce point source de contraintes et de stress pour les demandeurs d'emploi !

42. Service Public Fédéral Intérieur, *Instructions générales concernant la tenue des registres de la population*, 2 mai 2017, p.17. <http://www.ibz.rn.fgov.be/fr/population/reglementation/instructions/>

43. Ibidem, pp. 17-18.

La mention de ce formulaire nous permet de faire le pas pour aborder le point suivant. Car finalement, maintenant que la réglementation et la jurisprudence ont été examinées, que doit faire le demandeur d'emploi s'il veut prouver son statut d'isolé en tant que colocataire ? Et quelles sont les marges de manœuvre de l'ONEm pour contrôler les situations familiales et, partant, les situations de colocation ?

IV. Droits et obligations du demandeur d'emploi et de l'ONEm

Que doit faire le demandeur d'emploi qui, en tant que colocataire, estime que sa situation est celle d'un(e) isolé(e) ? Et que peut faire l'ONEm afin de contrôler les déclarations du demandeur d'emploi ?

1. Du côté du demandeur d'emploi

Tout demandeur d'emploi est tenu de déclarer sa situation personnelle familiale, lors de la demande d'allocations de chômage et en cours de chômage, à chaque modification de sa situation personnelle et familiale. Pour ce faire, il complète et introduit le formulaire C1 à l'ONEm, via son organisme de paiement (CAPAC ou organisation syndicale).

1. S'il vit en colocation et qu'il s'estime isolé, il doit également annexer à ce formulaire le formulaire C1-Annexe REGIS qui lui permet de confirmer les données introduites sur le formulaire C1 et de donner les raisons pour lesquelles ces données sont différentes de celles enregistrées dans le Registre national ou les registres de la Banque-carrefour.
2. Il doit ensuite pouvoir prouver son statut d'isolé. Comme le mentionne l'ONEm dans son instruction, il doit pouvoir remplir les conditions suivantes⁴⁴ :
 - présenter le contrat de location (contrat de location signé par tous les locataires, contrat de sous-location),
 - attester qu'il dispose d'une chambre séparée,
 - apporter des explications circonstanciées, non standardisées, concernant le fait qu'il ne règle pas principalement en commun les questions ménagères avec un ou plusieurs cohabitants et qu'il mène une vie indépendante. Les preuves matérielles et les écrits seront sans nul doute les plus attendus.

En l'absence de contrat de location, une audition ou une visite domiciliaire peuvent être organisées par l'ONEm.

En cas d'absence d'attestation relative à une chambre séparée ou d'explications relatives à la non-existence d'un ménage commun, le dossier est renvoyé à l'organisme de paiement. Si ces pièces sont toujours manquantes après la réintroduction du dossier, l'ONEm octroie le statut de cohabitant.

Indépendamment de ce qui est mis ci-dessus, l'ONEm peut toujours procéder à une audition et/ou une visite domiciliaire moyennant le respect de la réglementation.

2. Du côté de l'ONEm

L'ONEm a le pouvoir de vérifier toutes les déclarations et documents introduits par le demandeur d'emploi et procéder à toutes les enquêtes et investigations nécessaires.⁴⁵ Cette mission de surveillance s'inscrit dans la politique générale de lutte contre le travail illégal et

44. Instruction administrative de l'ONEm du 16 février 2018 précitée, p. 5.

45. Arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, art. 139.

la fraude sociale organisée par le Code pénal social du 6 juin 2010.⁴⁶ Elle est exercée par des contrôleurs sociaux dont les pouvoirs sont notamment les suivants⁴⁷ :

- ♦ le droit de pénétrer dans les espaces habités dans certaines situations, comme :
 - suite à la demande ou à l'accord écrit et préalable de la personne qui a la jouissance réelle de l'espace habité ;
 - suite à la délivrance d'une autorisation de visite domiciliaire par le juge d'instruction ;
- ♦ le droit de procéder à tout examen, contrôle et audition ;
- ♦ le droit d'interroger toute personne dont ils estiment l'audition nécessaire ;
- ♦ etc.

Dans le cadre du contrôle des situations familiales, l'ONEm dispose de plusieurs outils. Nous l'avons vu, le premier outil par excellence sont les déclarations du demandeur d'emploi. Suivent le croisement de données avec d'autres bases de données de la sécurité sociale, de même que la transmission d'informations suite à des accords conclus avec des partenaires, comme les fournisseurs de gaz et électricité par exemple.

Mais deux autres formes de contrôle sont encore possibles :

La convocation et l'audition à l'ONEm⁴⁸

Préalablement à toute décision de refus, d'exclusion ou de suspension du droit aux allocations, l'ONEm convoque le demandeur d'emploi. Ce dernier peut, s'il le désire, renoncer à se présenter mais communiquer ses moyens de défense par écrit. Il peut également décider de se faire représenter ou assister par un avocat ou un délégué d'une organisation syndicale.

En cas d'empêchement, il peut demander la remise de l'audition à une date ultérieure (maximum quinze jours plus tard). Ce report n'est accordé qu'une seule fois, sauf force majeure. La demande de remise doit parvenir au plus tard la veille du jour précédant celui de la convocation, sauf situation de force majeure.

Si le demandeur d'emploi ne donne pas suite à la convocation ou si l'ONEm n'accepte pas le motif de report, il est considéré comme absent, ce qui entraîne une nouvelle convocation par lettre recommandée. S'il ne donne pas suite à cette deuxième convocation et ne justifie pas son absence par un motif admis, il est exclu des allocations. Dans l'attente de la notification d'exclusion (via un formulaire C29), les allocations sont suspendues.⁴⁹

Lors de l'**audition**, le contrôleur informera le demandeur d'emploi de ses droits, comme⁵⁰ :

- le fait qu'il peut demander que toutes les questions qui lui sont posées et les réponses qu'il donne soient actées dans les termes utilisés ;

46. Code pénal social du 6 juin 2010, M.B 1^{er} juillet.

47. Code pénal social précité, art. 23 à 39.

48. Arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, art. 144.

49. Arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, art. 70. La suspension pourra prendre fin si le demandeur d'emploi rentre un motif d'absence et que ce motif est accepté par le bureau de chômage.

50. Code d'instruction criminelle du 17 novembre 1808, art. 47bis.

- que ses déclarations peuvent être utilisées comme preuve en justice ;
- qu'il ne peut être contraint de s'accuser lui-même ;
- etc.

À la fin de l'audition, un procès-verbal est donné en lecture au demandeur d'emploi, à moins que ce dernier ne demande qu'on lui en fasse la lecture. Il lui est demandé si ses déclarations ne doivent pas être corrigées ou complétées. Une copie du texte de l'audition lui est également délivrée gratuitement à sa demande, immédiatement ou dans le mois.⁵¹

La visite domiciliaire

L'article 24 du Code pénal social autorise les contrôleurs sociaux à accéder aux espaces habités dans certaines situations, notamment suite à la délivrance d'une autorisation de visite domiciliaire par le juge d'instruction. Une audition n'est donc plus requise afin de pouvoir procéder à une visite domiciliaire.

En cas de détection d'anomalies, l'ONEm peut décider de procéder à une telle visite ou d'opter pour une rencontre au domicile :

- car la situation en termes de logement sort de l'ordinaire : habitat groupé, appartement supervisé, mise à disposition d'un bien pour une occupation précaire, etc. ;
- car le demandeur d'emploi a déclaré un changement de situation familiale mais cette modification n'a pas encore été actée par l'administration communale, etc. ;
- car le demandeur d'emploi a été exclu des allocations en tant que chef de ménage ou isolé mais, directement après l'exclusion, réintroduit une nouvelle demande d'allocations de chômage en tant que chef de ménage ou isolé ;
- etc.

La visite domiciliaire est autorisée entre 5 heures et 21 heures et se définit comme suit : « *la visite, l'exploration de l'habitation de quelqu'un* ». ⁵²

Elle ne doit pas être confondue avec la visite ou rencontre au domicile : « *Si un inspecteur social sonne à la porte de l'habitation d'une personne et que celle-ci l'invite à entrer soit dans le hall d'entrée, soit même dans le salon, la cuisine ou une autre pièce, il ne s'agit pas d'une visite domiciliaire mais d'une visite au domicile (...). La visite domiciliaire commence quand le contrôleur va au-delà de l'endroit initialement assigné par l'occupant à la simple rencontre, pour explorer les lieux qui ne sont pas destinés à recevoir les étrangers* ». ⁵³

Si le contrôleur se présente au domicile sans mandat, il ne pourra pénétrer dans l'habitation que si l'occupant donne, par écrit, son consentement.⁵⁴ En l'absence de consentement, il pourra toujours recueillir des renseignements ou faire des constatations depuis le seuil de la porte. Ces données seront régulières étant donné que le contrôleur n'a pas pénétré dans le

51. Code pénal social précité, art. 63.

52. Souverijns, J.-M., Heirman, J.-C. et Schreiber, G., "L'inspection des lois sociales – Ses compétences et ses relations avec le pouvoir judiciaire", Le droit pénal social et les contrats de travail spéciaux, Larcier, 1997, p.45.

53. Idem.

54. Formulaire C25.7.

lieu. Une interdiction d'entrer dans le domicile n'entraînera donc pas, de facto, une demande d'autorisation de visite domiciliaire par le juge d'instruction si le contrôleur estime que la visite domiciliaire n'est pas nécessaire.

Il est à noter que si le contrôleur outrepassé ses droits en pénétrant dans l'habitation sans l'autorisation de l'habitant et sans mandat, il se rendra coupable de violation de domicile.⁵⁵ Quant aux constatations faites pendant la visite domiciliaire illégale, elles seront nulles.

Enfin, un procès-verbal sera dressé après la visite et signé par les contrôleurs sociaux avant d'être soumis à la signature de l'assuré, après relecture.⁵⁶

Des sanctions ?

Tout demandeur d'emploi qui fait une fausse déclaration ou utilise de mauvaise foi des documents inexacts risque une sanction administrative de l'ONEm qui prend la forme d'un avertissement ou d'une exclusion temporaire des allocations⁵⁷ et, le cas échéant, d'une récupération des allocations perçues indûment. L'exclusion est de :

- 4 à 13 semaines en cas d'absence de déclaration ou si la déclaration est incomplète, tardive ou inexacte. En cas de récidive, la durée de l'exclusion est doublée, sans toutefois dépasser 26 semaines ;
- 27 à 52 semaines en cas d'usage de documents inexacts. En cas de récidive, le demandeur d'emploi perd le droit aux allocations.

55. Code pénal social précité, art. 148.

56. Code pénal social précité, art. 64.

57. Arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, art. 153 à 155.

En guise de conclusion : au-delà de la colocation, la nécessité de questionner le statut de cohabitant

Nous l'avons vu, qui dit colocation ne dit pas nécessairement cohabitation. Mais quand le demandeur d'emploi colocataire ne peut prouver son indépendance par rapport aux autres habitants du logement, il doit se contenter d'une allocation comme cohabitant, une allocation qui peut, en cas d'allocation minimale, s'élever à 539,76€ par mois. Il est donc plus qu'urgent, selon nous, de questionner une réglementation qui réserve un droit aussi minime à certains de ses bénéficiaires. Pourquoi ? Question de dignité et de non-discrimination. Il est impossible ici de lister tous les arguments qui valideraient notre propos mais en voici quelques uns.

Tout d'abord, la Constitution est censée garantir le droit à chaque citoyen de vivre décemment. Or, le système de l'assurance chômage octroie, en guise de protection sociale, des allocations parfois inférieures au seuil de pauvreté. Donc, des allocations qui ne permettent nullement de vivre décemment. Doit-on accepter que parce qu'un travailleur a perdu son travail ou peine à en trouver, il soit sanctionné par le fait de ne plus pouvoir participer pleinement à la société ? S'il a cotisé de manière personnelle sur son propre salaire, doit-on accepter qu'il ne soit pas couvert de manière personnelle également, indépendamment de ses liens familiaux ou amoureux ? Dans un État de droit, le gouvernement doit protéger ses citoyens par des revenus professionnels et de remplacement décents. Ce n'est pourtant pas le cas. Ils sont trop nombreux à vivre avec des revenus professionnels ou de remplacement qui ne sont pas suffisants pour faire face aux éventuelles difficultés de la vie, parfois même juste au quotidien.

Nous le répétons, et la jurisprudence récente l'a d'ailleurs rappelé à plusieurs reprises, il n'est pas pensable qu'une législation pénalise les plus faibles par une diminution de leurs allocations. Alors que la colocation s'impose de plus en plus dans les villes en raison de la cherté des loyers, permettons aux demandeurs d'emploi de ne pas être pénalisés pour des loyers parfois démesurés sur lesquels ils n'ont aucune prise.

Ensuite, et nous le constatons chaque jour, les chômeurs complets indemnisés cohabitants sont cantonnés à une situation de grande précarité dans laquelle le choix du mode de vie peut avoir des conséquences humaines très difficiles. Comment en effet envisager une mise en ménage quand cette décision peut conduire à la diminution d'une allocation parfois déjà bien maigre ?

Chez les bénéficiaires d'allocations d'insertion, la situation s'avère encore plus scandaleuse puisque le bénéfice des allocations est limité à une période calendrier de 36 mois qui commence au jour de la demande de l'allocation pour le demandeur d'emploi cohabitant et au jour de ses 30 ans pour le demandeur d'emploi isolé ou chef de ménage. Donc, si Simon, âgé de 26 ans, bénéficie d'allocations d'insertion depuis 4 ans en tant qu'isolé, il perdra entièrement le bénéfice de l'allocation s'il s'installe avec son amie. Car devenu cohabitant, la durée de son droit au bénéfice des allocations sera rétroactivement calculée à la date de la demande d'allocations. Cette demande datant de plus 36 mois, le droit sera éteint ! Cette

situation, nous la rencontrons régulièrement, lorsque des demandeurs d'emploi stupéfaits pensent à une erreur administrative de l'ONEm alors que la perte de leur droit n'est pas une erreur mais bien la conséquence de la décision de vivre avec la personne de leur choix. Au point, pour certains, de remettre en cause leur fraîche décision.

On nous dira que dans ces situations, le statut de chef de ménage peut être une solution. Bien sûr, faire de l'un des deux conjoints le chef de ménage est une solution financière. Il n'empêche qu'il n'est pas facile d'être celui ou celle qui ne perçoit plus rien...

Comment également aider un ami dans le besoin quand on risque de perdre toute son allocation ? Ces dernières années, un certain nombre de demandeurs d'emploi nous ont fait part de leur souhait d'aider un ami dans le besoin en l'invitant à vivre chez lui. Si la solidarité existe donc bel et bien, comment faire quand le fait d'aider peut vous mener à la perte de votre allocation en devenant cohabitant ?

Nos politiques se rendent-ils compte que le statut de cohabitant est non seulement une entrave à l'épanouissement mais également à la solidarité ? Il est bien beau de valoriser les habitats dits solidaires pour aider à l'autonomie des personnes âgées ou nécessitant des soins quand il devient impossible de rendre service à un ami sans y perdre ses revenus. La solidarité ne doit-elle pas être accessible à tous ?

Et puis, au-delà de la question de la dignité, comment justifier un statut qui révèle à ce point une discrimination entre travailleurs et non-travailleurs ? Comme si, finalement, ceux et celles qui avaient la chance de travailler pouvaient faire ce qu'ils voulaient en termes de choix concernant leur mode de vie et partant, leur logement. Par contre, pour ceux et celles qui ne travaillent pas, la réglementation les place dans des situations précaires où les choix de vie sont réduits. En effet, combien de travailleurs ne connaissons-nous pas qui décident de vivre en colocation (au moins pendant leurs premières années professionnelles) afin de faire des économies au niveau du loyer ? Comment justifier que ce droit ne soit finalement pas possible pour un citoyen en situation de précarité ? Un travailleur pourrait profiter d'une vie financièrement plus sereine en économisant sur le loyer sans aucun impact sur son salaire mais un demandeur d'emploi qui ferait le même choix de logement pourrait être pénalisé par la perte d'une partie de son allocation ? Quel sens cela a-t-il ?

Aujourd'hui, nous le constatons, la question de la cohabitation peut amener à une remise en cause des choix de vie et à une discrimination entre les citoyens. Et une chose est pour nous certaine : si le débat autour de l'individualisation des droits sociaux qui a cours depuis de nombreuses années ne peut être cerné en quelques mots, il est en tout cas inenvisageable que notre société dite démocratique, aujourd'hui, ne remette pas en cause un statut qui entraîne les citoyens vers plus de précarité. Et il est tout aussi urgent que ce débat n'occulte pas une autre urgence, celle de relever le montant du salaire minimum et des revenus de remplacement octroyés par la sécurité sociale et l'aide sociale afin que chacun puisse pleinement et sereinement participer à la vie économique, sociale, politique et culturelle. Bref, être un citoyen à part entière, digne et respecté.

L'objet social de l'Atelier des Droits sociaux

L'association a pour but la promotion de la citoyenneté active pour tous. Elle vise à la suppression des exclusions en matière économique, juridique et politique, notamment sur le plan du travail, de l'habitat, de la santé, de la sécurité sociale, de l'aide sociale et de l'aide juridique. Elle accorde une attention particulière aux personnes qui rencontrent des difficultés à exercer la plénitude des droits nécessaires pour participer pleinement à la vie sociale, ainsi qu'à la sauvegarde et au développement des mécanismes de solidarité sociale.

Dans cette perspective, elle a pour objectifs l'élaboration et la mise en œuvre des moyens permettant à tous les citoyens de connaître leurs droits, de les faire valoir et de s'organiser collectivement pour les défendre ou les promouvoir, notamment par l'information la plus large, l'aide juridique, des formations adaptées et l'appui aux initiatives d'organisation collective. Dans la même perspective, l'association a également pour objectif l'information et la sensibilisation des instances politiques, économiques et sociales sur les situations d'exclusion des droits sociaux.

L'Atelier des Droits Sociaux met à disposition des associations, et du public, des outils pédagogiques et une documentation générale sur les droits sociaux dans une optique de :

- ♦ Promotion des droits sociaux
- ♦ Lutte contre les mécanismes d'exclusion sociale
- ♦ Démocratisation de la culture juridique

L'asbl est reconnue comme organisation générale d'éducation permanente par la Fédération Wallonie-Bruxelles et comme association œuvrant à l'insertion par le logement par la Région de Bruxelles-Capitale.

Elle est soutenue comme initiative Santé par la Commission communautaire française.

Elle est agréée comme service juridique de 1^{ère} ligne par la FWB.

