

Colocation et assurance chômage : vers plus de justice pour de nombreux demandeurs d'emploi ?



Cette brochure a été rédigée par **Anne-Catherine Lacroix** – Référence C44
Mai 2021 (1ère édition juin 2018)

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.atelierdroitssociaux.be

La reproduction de cette brochure n'est autorisée qu'avec l'accord de l'association et moyennant la citation de la source.

Table des matières

Introduction	<u>3</u>
1. La notion de cohabitation dans l'assurance chômage	<u>3</u>
1. Vivre à plusieurs sous le même toit	<u>4</u>
2. Régler principalement en commun les questions ménagères	<u>5</u>
3. Avoir la charge de la preuve	<u>6</u>
2. Le cas spécifique de la colocation	<u>6</u>
1. De quoi parlons-nous ?	<u>6</u>
2. Tour d'horizon de la jurisprudence	<u>8</u>
3. Commentaires	<u>17</u>
- La question du ménage commun et de l'avantage économique-financier dans le contexte de la cherté des loyers	<u>17</u>
- La question du contrat de bail	<u>18</u>
- La question du partage d'espaces communs	<u>18</u>
- La question de la composition de ménage	<u>19</u>
3. Droits et obligations du demandeur d'emploi et de l'ONEm	<u>20</u>
1. Du côté du demandeur d'emploi	<u>20</u>
2. Du côté de l'ONEm	<u>21</u>
- La convocation et l'audition à l'ONEm	<u>21</u>
- La visite domiciliaire	<u>22</u>
En guise de conclusion : au-delà de la colocation, la nécessité de questionner le statut de cohabitant	<u>24</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.ladds.be

Introduction

En assurance chômage et jusqu'à une jurisprudence favorable qui a commencé à naître en 2015, le point de vue de l'ONEm concernant la colocation était le suivant : dès lors que plusieurs personnes vivent sous le même toit, elles tirent 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 suffit à démontrer une gestion commune du ménage et donc, la cohabitation. Pourquoi? Tout simplement car la cohabitation, au sens de l'assurance chômage, implique de vivre sous le même toit et d'avoir une gestion commune du ménage.

Ce raisonnement fait pourtant fi de l'évidence même que des personnes cohabitent sans pour autant nécessairement partager leurs ressources. En témoignent notamment les nombreuses et croissantes colocations qui ne sont pas toujours ou uniquement guidées par une volonté de vivre de manière plus solidaire et collective mais aussi par l'impossibilité financière de louer un logement privatif vu les prix locatifs prohibitifs.

A partir de 2015, un vent favorable a commencé à souffler grâce à une jurisprudence qui a remis en cause l'interprétation même que l'ONEm faisait de la notion de cohabitation. En résumé, cette jurisprudence pose le principe 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. Et doit donc permettre de percevoir une allocation au taux isolé.

Prenons donc le temps de faire le tour de la jurisprudence en la matière depuis 2015 afin de montrer qu'aujourd'hui, et non plus comme hier, colocation ne signifie pas nécessairement et heureusement, cohabitation.

I. 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 comprendre la manière dont la cohabitation est définie dans l'assurance chômage.

L'article 59 de l'arrêté ministériel définit la cohabitation de la manière suivante¹ :

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

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...

1. 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.

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.² 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*

². 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.

*comme une famille séparée, même si des personnes sont inscrites sous le même numéro de maison ».*³

Notons également que concernant les logements d'urgence tels que les refuges, foyers pour femmes ou personnes sans-abri, il n'est pas question d'une vie sous le même toit et le demandeur d'emploi doit être indemnisé selon sa situation familiale réelle.

2. 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.

3. Avoir la charge de la preuve

A l'égard de l'ONEm, tout demandeur d'emploi a la charge de la preuve de sa situation personnelle et familiale. Cette charge de la preuve⁴ se fonde 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* ».⁵ Par le passé, l'étendue de cette charge de la preuve a donné lieu à de nombreuses discussions.

³. Ibidem, p. 2.

⁴. Notamment Cour de Cassation, 14 mars 2005, n° de rôle S040156F ; Cour de Cassation, 15 janvier 2007, n° de rôle S060062F.

⁵. Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, M.B 31 déc.

Dans la pratique, en cas de contrôle, l'ONEm est 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 ?

Quant au demandeur d'emploi, il doit procéder comme suit :

1. il 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 appartient 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. Il sera indemnisé comme cohabitant s'il n'est pas en mesure de prouver son statut de demandeur d'emploi isolé ou chef de ménage.

II. 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.

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 décret⁶ 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 ».

Si ce décret, entré en vigueur au 1er septembre 2018, 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.

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: *« 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 ».*⁷

En matière d'assurance chômage, la notion de colocation n'est pas définie dans les arrêtés royaux et ministériels. 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. On peut y lire que la colocation ou co-housing 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 ».*⁸

De ces définitions, 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 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

⁶. Décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation, art. 2, M.B 28 mars.

⁷. Ordonnance bruxelloise du 27 juillet 2017 visant la régionalisation du bail d'habitation, art. 3, M.B 30 oct.

⁸. Instruction administrative de l'ONEm du 16 février 2018 précitée, p. 1.

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.

D'autres données, à disposition de l'ONEm, étaient et sont d'ailleurs également toujours des outils qui permettent 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 ménage⁹ ;
- ◇ 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 Sociale¹⁰ ;
- ◇ 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.¹¹

Depuis plus de cinq ans maintenant, 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.

⁹. Articles 24 et 134^{ter} de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité.

¹⁰. Loi-Programme du 29 mars 2012 (I), articles 100 à 105, M.B 6 avril.

¹¹. Sur la base de l'article 55 du Code pénal social du 6 juin 2010, M.B 1^{er} juil.

Cour du Travail de Bruxelles – 2 avril 2015¹²

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 rappelle 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 être d'accord de mettre en commun une partie de son patrimoine. Est mise ici en avant l'idée d'une forme de solidarité ;
- 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.

La Cour 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 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 2015¹³

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.

¹². Cour du Travail de Bruxelles, 7^{ème} ch., 2 avril 2015, n° de rôle 2014/AB/784.

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

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 ».¹⁴

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.

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 2016¹⁵

Un demandeur d'emploi partage une habitation avec deux autres colocataires. Chacun dispose de sa chambre, sa salle de bains, sa boîte aux lettres mais la cuisine est partagée. 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.

¹⁴. La part du loyer s'élevait à 300€ par personne. L'allocation comme cohabitant devait, selon sa situation, s'élever à environ 400€.

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

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* ».

Cour du Travail de Bruxelles – 8 décembre 2016¹⁶

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 retireraient 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 2016¹⁷

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.

¹⁶. Cour du Travail de Bruxelles, 8^{ème} ch., 8 décembre 2016, n° de rôle 2015/AB/690.

¹⁷. Cour du Travail de Bruxelles, 8^{ème} ch., 22 décembre 2016, n° de rôle 2015/AB/537.

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 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**.¹⁸ 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.

¹⁸. Cour de Cassation, 22 janvier 2018, n° de rôle S.17.0024.F.

Cour du Travail de Bruxelles – 5 janvier 2017¹⁹

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 conclut à la cohabitation car le demandeur ne peut démontrer que 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 quant à elle rendu l'avis 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 2017²⁰

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 privatifs et qui, de ce fait, occupe une chambre dans un immeuble avec usage d'une cuisine et de sanitaires communs (...)*

¹⁹. Cour du Travail de Bruxelles, 8^{ème} ch., 5 janvier 2017, n° de rôle 2016/AB/40.

²⁰. Cour du Travail de Bruxelles, 8^{ème} ch., 5 avril 2017, n° de rôle 2015/AB/1143.

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 privatif.

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 2017²¹

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* ».

²¹. Cour du Travail de Bruxelles, 8^{ème} ch., 5 avril 2017, n° de rôle 2015/AB/913.

Cour de Cassation – 9 octobre 2017²²

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 ;
- 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 connaissaient 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.

Cour de Cassation – 22 janvier 2018²³

Par arrêt du 22 janvier 2018, la Cour de cassation rejette un pourvoi contre un arrêt rendu par la Cour du travail de Liège le 13 février 2017. S'agissant de la situation suivante : une maison unifamiliale partagée entre membres d'une même famille. La grand-mère et sa petite fille à un niveau de la maison ; son autre petite fille ainsi que son arrière petite-fille à un autre niveau de la maison.

²². Cour de Cassation, 9 octobre 2017, n° de rôle S.16.0084.N/1.

²³. Cour de Cassation, 22 janvier 2018, n° de rôle S.17.0039.F.

Une des petites filles de Mme demande le statut de chef de ménage au titre qu'elle vit avec sa grand-mère aux faibles revenus ; l'autre petite fille demande le statut de chef de ménage au titre qu'elle vit avec sa fille dont elle a la garde alternée et pour laquelle elle paie une contribution alimentaire.

Il s'agit par ailleurs d'un contexte d'extrême pauvreté et de tensions familiales intenses, où la communication est quasi inexistante d'un niveau à l'autre de la maison. En raison de ces tensions extrêmes, les pièces qui pourraient être partagées (cuisine, salle de bain, toilette) ne le sont d'ailleurs pas ou exceptionnellement.

La Cour de cassation conclut à l'absence de cohabitation, rétablissant chacune des sœurs dans le statut de chef de ménage en suivant le même raisonnement que la Cour de Cassation du 9 octobre 2017. Dans cette situation, nul doute également que l'absence de toute communication et donc, de toute mise en commun des ressources (à l'exception d'un produit de toilette) a pesé dans la balance, tendant à démontrer de manière évidente l'indépendance des deux sœurs.

Cour du Travail de Bruxelles – 20 décembre 2018²⁴

Cet arrêt rappelle l'importance de pouvoir **prouver son statut de demandeur d'emploi isolé ou chef de ménage**.

Le contexte est celui d'une maison unifamiliale partagée par divers membres de la même famille mais subdivisée en différents logements indépendants (à l'exception d'un des logements). L'ONem avait conclu à la cohabitation alors que madame estimait devoir être indemnisée comme isolée.

Sans entrer dans les détails d'une cohabitation ou non, l'arrêt est important dans le sens où il rappelle que la charge de la preuve incombe au demandeur d'emploi même si, s'agissant d'un fait négatif (« je ne cohabite pas »), on ne peut exiger la même rigueur qu'en cas de fait positif. Ceci étant dit, il appartient toutefois à madame d'établir qu'elle avait le statut d'isolée.

Pour la Cour, les éléments amenés par madame ne suffisent pas. En effet :

- la description des pièces de la maison et des photos ne suffisent pas à démontrer que l'étage où a habité madame permettait un logement « indépendant » ou « isolé » ;
- aucune preuve n'est amenée quant à l'existence d'un bail ;
- un loyer modique a été payé mais ne correspondant pas à un loyer normal (environ 200€ mensuel) ;
- les factures d'énergie sont très faibles, démontrant qu'il n'y a pas eu d'occupation réelle et entière de l'appartement ;
- madame n'apporte en outre aucune preuve d'une indépendance (notamment via des extraits bancaires qu'elle aurait pu apporter, extraits relatifs à ses dépenses pour la nourriture, l'entretien du logement, etc.).

²⁴ Cour du Travail de Bruxelles, 20 décembre 2018, n° de rôle 2017/AB/519

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 plus de cinq, 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 les ressources financières dont ils disposent quand ils bénéficient d'une allocation de chômage.

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* ». ²⁵ 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* ». ²⁶

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. ²⁷

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'agit 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. ²⁸

²⁵. Instruction administrative de l'ONEm du 16 février 2018 précitée, p. 3.

²⁶. Ibidem, p.4.

²⁷. Ibidem, p. 3.

²⁸. Ibidem, p.4.

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 même composition de ménage que d'autres personnes qu'ils ne connaissent parfois pas, pour le simple fait de partager certains 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* ». ²⁹

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 (...)** ». ³⁰

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 !

²⁹. Service Public Fédéral Intérieur, *Instructions générales concernant le tenue des registres de la population*, 31 mars 2019, p.17. <http://www.ibz.rrn.fgov.be/fr/population/reglementation/instructions/>

³⁰. Ibidem, pp. 17-18.

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 !

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 ?

III. 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 et à chaque modification de sa situation personnelle et familiale en cours de chômage. 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 annexe 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. Pour cela, il doit pouvoir remplir les conditions suivantes³¹ :
 - 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.

³¹. Instruction administrative de l'ONEm du 16 février 2018 précitée, p. 5.

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.³² Cette mission s'inscrit dans la politique générale de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale organisée par le Code pénal social du 6 juin 2010.³³ Elle est exercée par des contrôleurs sociaux dont les pouvoirs sont notamment les suivants³⁴ :

- le droit de pénétrer dans les espaces habités dans certaines situations, dont : 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'ONEm³⁵

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

³². Arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, art. 139.

³³. Code pénal social du 6 juin 2010, M.B 1^{er} juillet.

³⁴. Code pénal social précité, art. 23 à 41 notamment.

³⁵. Arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, art. 144.

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.³⁶

Lors de l'**audition**, le contrôleur informera le demandeur d'emploi de ses droits, comme ³⁷ :

- 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 ;
- 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.³⁸

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.

³⁶. 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.

³⁷. Code d'instruction criminelle du 17 novembre 1808, art. 47bis.

³⁸. Code pénal social précité, art. 63.

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* ». ³⁹

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* ». ⁴⁰

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. ⁴¹ 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 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 rend coupable de violation de domicile. ⁴² 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. ⁴³

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 allocations ⁴⁴ et, le cas échéant, d'une récupération des allocations perçues indûment. L'exclusion est de :

- 8 à 13 semaines en cas d'absence de déclaration familiale ou si celle-ci 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.

³⁹. 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, Larquier, 1997, p.45.

⁴⁰. Idem.

⁴¹. Formulaire C25.7.

⁴². Code pénal, art. 148.

⁴³. Code pénal social précité, art. 64.

⁴⁴. Arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, art. 153 à 155.

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 572,52€ par mois (montant au 1er janvier 2021). La Constitution est pourtant censée garantir le droit à chaque citoyen de vivre décemment. Comment justifier dès lors de mettre autant de personnes sous le seuil de pauvreté?

La jurisprudence l'a 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.

Cela fait quarante ans que le statut de cohabitant existe dans l'assurance chômage. Et quarante ans qu'il est remis en question par de nombreuses structures associatives et organisations syndicales. Car il bride la solidarité familiale et sociale, place des citoyens sous le seuil de pauvreté, car il pénalise surtout les femmes et les plus pauvres, car il mène à une potentielle intrusion dans la vie privée, ... Les arguments sont connus, nombreux, et tous légitimes. Mais le politique ne suit pas.

Le 30 septembre 2020, on pouvait lire dans le rapport des formateurs Paul Magnette et Alexander De Croo, *"Il sera examiné si la réglementation sociale et fiscale est encore adaptée aux formes actuelles de vie commune (dont les nouvelles formes de cohabitation et solidarité comme l'habitat intergénérationnel), et/ou de soins et aux choix de chacun"*⁴⁵. Nous prenons acte de cet intérêt néanmoins tardif pour les situations de cohabitation mais nous ne nous réjouissons pas pour autant. Cette déclaration est en effet bien timide, en prenant comme seul exemple l'habitat intergénérationnel, une forme d'habitat qui représente une goutte d'eau dans les colocations de plus en plus nombreuses et non choisies et qui est par ailleurs déjà réglée par une instruction administrative qui reconnaît au demandeur d'emploi son statut d'isolé.

Face à ce petit pas bien frileux du gouvernement, de notre côté, nous demandons simplement et justement, au nom de la lutte contre la pauvreté et par respect pour l'article 23 de notre Constitution, que l'abolition du statut de cohabitant au sein de l'assurance chômage fasse partie de l'engagement du gouvernement. Il ne s'agit ni pas d'audace ou de courage politique, juste la nécessité de réparer une erreur, non sans un certain retard d'ailleurs. Quarante ans, ce n'est tout de même pas rien ...

⁴⁵ https://www.belgium.be/sites/default/files/accord_de_gouvernement_2020.pdf, p. 21.

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.

