

Taux cohabitant : frein à la solidarité et entrave à la vie familiale

Analyse de l'arrêt de la Cour
de cassation du 9 octobre 2017



Une production du service Etudes
et Action politique de la Ligue des familles

Juillet 2018

la ligue
des familles
citoyenparent

Taux cohabitant : frein à la solidarité et entrave à la vie familiale

Résumé

En offrant une alternative pour réduire le coût du logement et de l'énergie, la colocation ouvre des perspectives de solidarité aux familles. Certaines familles monoparentales sont par exemple demandeuses d'un arrangement de ce type qui permet, en plus d'une réduction des coûts, de partager un projet de vie et de lutter contre l'isolement. Pour d'autres la colocation permet d'accéder à un meilleur logement ou tout simplement à un logement.

Ces projets de vie sont pourtant aujourd'hui inenvisageables pour les bénéficiaires de revenus de remplacement en raison du taux cohabitant.

Les familles devraient avoir le choix de leur forme d'habitat quels que soient leurs revenus. Le statut de cohabitant interfère avec cette liberté puisqu'opter pour une colocation peut conduire à une diminution importante des revenus de remplacement et parmi eux, des allocations de chômage.

En matière de droit au chômage, la notion de cohabitation est définie par l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 mais son interprétation fait toujours débat. Une foisonnante jurisprudence a notamment vu le jour au regard des pratiques de l'ONEm. L'Office national de l'emploi a en effet eu pour politique de considérer à priori les colocataires comme des cohabitant-e-s, sanctionnant pour fraude certain-e-s colocataires qui s'étaient déclaré-e-s isolé-e-s et les forçant à rembourser une partie des indemnités perçues.

En octobre dernier, la Cour de cassation a eu l'occasion de se prononcer sur la problématique. L'ONEm demandait à la Cour de casser un arrêt reconnaissant le statut d'isolé à des colocataires. La Cour a refusé de suivre l'argumentaire de l'ONEm et estimé qu'en l'espèce, il avait considéré les colocataires comme cohabitant-e-s à tort. Grâce à cette jurisprudence, l'ONEm semble reconsidérer sa position et publie en février 2018 une directive qui établit les critères et documents qu'il prendra en considération pour définir la catégorie familiale des colocataires.

Cependant, la charge de la preuve continue d'incomber à l'allocataire social-e. Il lui reviendra de prouver qu'il ou elle est bien dans les conditions de bénéficier du taux isolé ou de celui d'ayant charge de famille, avec le risque que seules les personnes les mieux informées puissent faire valoir leurs droits.

Le taux cohabitant tel qu'il existe est un frein à la solidarité mais il porte aussi atteinte au respect de la vie privée et familiale en entravant le choix des familles de mener le projet de vie qu'elles souhaitent.

Table des matières

Résumé	2
Introduction	4
Un frein à la solidarité	4
L'ONEm et le taux cohabitant.....	4
Colocataires : cohabitant-e-s ?	5
Légitimité du taux cohabitant	6
Jurisprudence dominante.....	6
Vivre ensemble sous le même toit	6
Régler principalement en commun les questions ménagères	6
Arrêt de la Cour de cassation d'octobre 2017	7
Limites de l'arrêt.....	7
Révision des directives de l'ONEm	8
Conclusion.....	9

Introduction

Introduite en 1981 dans l'assurance chômage pour des raisons budgétaires, la notion de cohabitant influence les rentrées financières de potentiellement toutes les personnes qui vivent sous un même toit, car tout le monde est susceptible d'avoir recours aux revenus de remplacement à un moment ou à un autre de sa vie¹.

Parce qu'il diminue le montant des revenus de remplacement de celles et ceux qui décident d'emménager ensemble, qu'ils forment ou non une famille, le statut de cohabitant est un frein à la solidarité. C'est pourquoi la Ligue des familles revendique depuis longtemps la suppression de ce statut.

En matière de droit au chômage, la notion de cohabitation est définie par l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 mais son interprétation fait toujours débat. Une foisonnante jurisprudence a notamment vu le jour au regard des pratiques de l'ONEm. L'Office national de l'emploi a en effet eu pour politique de considérer à priori les colocataires comme des cohabitant-e-s, sanctionnant pour fraude des colocataires qui s'étaient déclaré-e-s isolé-e-s et les forçant à rembourser une partie des indemnités perçues.

En octobre dernier, la Cour de cassation a eu l'occasion de se prononcer sur la problématique. L'ONEm demandait à la Cour de casser un arrêt reconnaissant le statut d'isolé à des colocataires. La Cour a refusé de suivre l'argumentaire de l'ONEm et estimé qu'en l'espèce, il avait considéré les colocataires comme cohabitant-e-s à tort. Grâce à cette jurisprudence, l'ONEm semble reconsidérer sa position et publie en février 2018 une directive qui établit les critères et documents qu'il prendra en considération pour définir la catégorie familiale des colocataires.

Un frein à la solidarité

Selon l'Observatoire des loyers, 6% des logements bruxellois sont loués en colocation : une proportion stable par rapport aux dernières années². 95% des colocataires sont des personnes seules ou en couple sans enfant. Leur profil : essentiellement des jeunes qui travaillent ou étudient. Seuls 1% sont des couples avec enfant(s) et 4% des familles monoparentales³.

Pourtant, en offrant une alternative pour réduire le coût du logement et de l'énergie, la colocation ouvre des perspectives de solidarité aux familles. Certaines familles monoparentales sont par exemple demandeuses d'un arrangement de ce type qui permet, en plus d'une réduction des coûts, de partager un projet de vie et de lutter contre l'isolement. Pour d'autres la colocation permet d'accéder à un meilleur logement ou tout simplement à un logement.

Ces projets de vie sont pourtant aujourd'hui inenvisageables pour les bénéficiaires de revenus de remplacement en raison du taux cohabitant.

Les familles devraient avoir le choix de leur forme d'habitat quels que soient leurs revenus. Or, le statut de cohabitant interfère avec cette liberté puisqu'opter pour une colocation peut conduire à une diminution importante des revenus de remplacement et parmi eux, des allocations de chômage.

L'ONEm et le taux cohabitant

Les textes distinguent 3 catégories familiales :

- L'ayant charge de famille,
- L'isolé,
- Le cohabitant.

La catégorie « ayant charge de famille » reprend un nombre important de situations où l'on estime que le ou la bénéficiaire de l'allocation de chômage doit subvenir seul-e aux besoins d'autres personnes. Au nombre de ces situations : vivre avec un-e conjoint-e sans revenus, vivre seul-e avec un ou plusieurs

¹ F. LEPOIVRE, *L'individualisation des droits sociaux. État de la question*, Bruxelles, Institut Emile Vandervelde, 2015, p.6.

² M.-L. DE KEERSMAECKER, *Observatoire des Loyers. Enquête 2016*, Bruxelles, Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2017, p.30.

³ Ibid., p.27.

enfants, vivre avec un membre de sa famille qui ne dispose pas de revenus, vivre seul-e mais verser une pension alimentaire, etc.

La catégorie « isolé » reprend les personnes qui a priori doivent subvenir seules à leurs besoins. Le texte de l'arrêté royal indique que « *par travailleur isolé, il faut entendre le travailleur qui habite seul* »⁴ à l'exception de celle ou celui qui vit seul-e mais verse une pension alimentaire.

La catégorie « cohabitant », qui nous occupe, écope d'une définition en creux : si vous ne pouvez prouver que vous entrez dans les conditions de l'une des deux catégories précédentes, vous bénéficierez du taux cohabitant. Ce qui peut amener à une caractérisation contre-intuitive. Deux adultes qui cohabitent (nous verrons plus loin ce que recouvre exactement cette notion) avec des enfants et qui bénéficient chacun-e d'un revenu de remplacement, se verront octroyer le taux cohabitant. En effet, au regard de l'arrêté, ces adultes ne sont pas isolé-e-s et n'ont pas non plus « charge de famille » (puisqu'au moins deux personnes du ménage génèrent des revenus). Ces allocataires relèvent donc de la troisième catégorie : celle de cohabitant. Cela vaut pour un couple avec enfants mais aussi, par exemple, pour deux familles monoparentales qui souhaiteraient cohabiter. Dans ces hypothèses, où les adultes bénéficient tou-te-s deux de revenus de remplacement, l'ONEm ne reconnaît donc à personne la charge de famille⁵.

Suivant cette définition, près de 50% des bénéficiaires de l'allocation de chômage tombent dans la catégorie familiale de cohabitant (ce qui représentait 225 000 personnes en mars 2018).

Or, le taux cohabitant est désavantageux. Son minimum est très inférieur à celui du taux isolé ou du taux d'ayant charge de famille. La diminution du montant de l'allocation est aussi plus importante au fil du temps⁶. La justification de ce taux spécifique est que, par la mise en commun, les personnes qui vivent sous le même toit pourront mutualiser leurs dépenses et les réduire, à l'inverse des personnes isolées.

Colocataires : cohabitant-e-s ?

Mais les colocataires, qui vivent séparément sous un même toit, sont-il-elle-s cohabitant-e-s ? Comme on l'a vu, l'enjeu est important. La cohabitation est définie par l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 : « *Par cohabitation, il y a lieu d'entendre le fait, pour deux ou plusieurs personnes, de vivre ensemble sous le même toit et de régler principalement en commun les questions ménagères* » art.59, al.1^{er}.

Les deux conditions « *vivre ensemble sous le même toit* » et « *régler principalement en commun les questions ménagères* » sont cumulatives, elles doivent toutes deux être réunies pour pouvoir conclure à une cohabitation. Ces conditions doivent également être vérifiées en faits, c'est-à-dire être conformes à la réalité de vie des individus, et non en droit (sur base, par exemple, du registre national).

La personne qui demande les allocations fait une déclaration sur sa situation familiale au moyen du formulaire C1 de l'ONEm. Dans l'éventualité d'une colocation, la direction de l'ONEm apprécie ensuite si le partage des frais permet de réaliser des économies et s'il y a donc avantage économique⁷. Un taux est attribué en conséquence.

Si l'ONEm estime que la personne qui s'est déclarée comme isolée ou travailleuse ayant charge de famille doit être considérée comme cohabitante et a, de ce fait, fait une fausse déclaration, il peut donner un avertissement, exclure la personne du droit aux allocations pour une certaine période, appliquer des sanctions pénales et/ou demander le remboursement du trop-perçu⁸.

La charge de la preuve repose sur la ou le bénéficiaire et il lui revient de déclarer tout changement de situation à son organisme de paiement qui transmettra l'information à l'ONEm⁹.

⁴ Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, art. 110 §3.

⁵ Il-elle-s pourront cependant demander un relèvement du minimum de ce taux cohabitant à 27,94€ sur base de la faiblesse des revenus de leur cohabitant-e (si le montant journalier de son indemnité de chômage n'est pas supérieur à 35,09€). Mais ce « privilège » (le taux ainsi adapté est dit « de cohabitant privilégié ») ne présente d'intérêt qu'à partir du 25^{ème} mois d'indemnisation, le minimum du taux journalier est de toute manière supérieur à 27,94€ pour la période qui précède. Les conditions sont donc extrêmement restrictives.

⁶ *Chômage complet*, ONEm, 2017, www.onem.be/fr/documentation/bar%C3%A8mes/chomage-complet.

⁷ *Feuille info T147 : quelle est votre situation familiale ?*, ONEm, 2017, onem.be/fr/documentation/feuille-info/t147.

⁸ *Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2017, p.50.

⁹ *Qu'est-ce que je risque si je ne déclare pas à l'ONEM que je vis en colocation ?*, Namur, Droits Quotidiens, 2018, www.droitsquotidiens.be/fr/question/quest-ce-que-je-risque-si-je-ne-declare-pas-lonem-que-je-vis-en-colocation?o=2686#.

Légitimité du taux cohabitant

Le taux cohabitant soulève de nombreuses questions parmi lesquelles celle de l'insécurité juridique. Pour Nicolas Bernard, l'insécurité juridique est double : la possibilité d'obtenir une « dérogation » - ici, de prouver que la colocation n'est pas une cohabitation au sens de l'article 59 de l'arrêté ministériel - dépend à la fois de la capacité de persuasion de la personne bénéficiaire et de la personnalité de celle qui la contrôle¹⁰. La législation laisse en d'autres termes une trop grande marge d'appréciation à l'ONEm tandis que le ou la bénéficiaire avec un meilleur capital culturel et social et/ou celle ou celui qui bénéficie de la meilleure information a plus de chance de se voir reconnaître le taux isolé ou celui d'ayant charge de famille.

Le taux cohabitant interroge par d'autres aspects et notamment celui de la situation des travailleur-euse-s dont les cotisations ONSS sont calculées en fonction de leur statut salarial et qui, une fois bénéficiaires d'une allocation de chômage, en voient le montant calculé en fonction de leur catégorie familiale. Un travers plus manifeste encore du mécanisme est sa dimension genrée : le taux cohabitant est le lot de 56% des femmes qui bénéficient du chômage complet et de seulement 45% des hommes de cette catégorie¹¹. Le taux cohabitant crée de facto une forme de dépendance économique au sein des couples¹².

Jurisprudence dominante

La justice a été de très nombreuses fois sollicitée pour interpréter la notion de cohabitation. La jurisprudence qui en découle est assez convergente ; elle repose sur l'analyse des deux pendants de la définition de la notion : « *vivre ensemble sous le même toit* » et « *régler principalement en commun les questions ménagères* ».

Vivre ensemble sous le même toit

Dans un arrêt de 2017, la Cour du travail de Bruxelles indique que « *la réglementation relative au chômage, qui mentionne deux critères (vie sous le même toit et critère économique), n'impose pas à l'ONEm, ni au juge en cas de litige, de considérer un travailleur comme cohabitant au seul motif qu'il partage des pièces de vie d'un logement* »¹³. Le partage d'une salle de bain, d'une cuisine, d'une salle à manger, d'un jardin ou d'un living n'est pas suffisant. La condition de vie sous le même toit n'est rencontrée que lorsque les habitant-e-s partagent des espaces signifiants par exemple une chambre commune ou l'accès libre de chacun-e à toutes les pièces du logement.

Mais la cohabitation au sens de la réglementation relative au chômage « *requiert davantage que coexister sous un même toit. Elle requiert également un critère économique.*¹⁴ ». Et la Cour d'ajouter que « *la colocation est une formule de location qui peut présenter un intérêt – voire être une contrainte – dans un contexte où les loyers sont élevés.* »¹⁵.

Régler principalement en commun les questions ménagères

C'est-à-dire avoir :

- Une mise en commun des ressources et des dépenses signifiantes (partage de frais comme la nourriture, l'habillement, les soins de santé, etc.)
- Des partages de tâches (préparation et prise des repas, lessives, courses, etc.)

Ces deux aspects ne doivent pas nécessairement être cumulés pour qu'il y ait cohabitation au sens de la réglementation sur le chômage.

Concernant la mise en commun des ressources, « *l'évolution des modes de vie, et en particulier l'essor de la colocation, que ce soit avec des proches ou des inconnus, pour accéder à budget égal à un marché locatif*

¹⁰ N. BERNARD, « L'habitat alternatif face au droit (normes de salubrité, domiciliation, taux cohabitant, prescriptions urbanistiques et règles anti-discrimination) », in N. BERNARD, dir., *La norme à l'épreuve de l'habitat alternatif*, Bruxelles, La Chartre, 2012, p.83.

¹¹ Statistiques de l'ONEm pour mars 2018 : <http://www.onem.be/fr/documentation/statistiques>

¹² Martens, Yves, « Cohabitation : sous le même toit mais pas ensemble », dans « *Ensemble* » n°95 décembre 2017, p.56.

¹³ Cour du travail de Bruxelles, Arrêt 2016/AB/40, du 5 janvier 2017

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

plus qualitatif, doit amener à une appréciation prudente »¹⁶, indique la Cour du travail de Liège. Peu importe la manière de verser le loyer ou le nombre de signatures sur le contrat de bail mais « *si les courses, le recours à une aide-ménagère, les loisirs, l'achat de meubles ou d'électroménagers sont financés en commun, ou si l'un prend en charge la part de loyer de l'autre, on peut parler de cohabitation* »¹⁷.

Concernant le partage des tâches, la jurisprudence estime généralement qu'il faut un projet commun : « *la simple répartition des heures d'occupation d'une salle de bains tout comme la préparation simultanée de repas dans une cuisine ne suffisant pas à démontrer le règlement en commun des questions ménagères* »¹⁸.

Arrêt de la Cour de cassation d'octobre 2017

En octobre 2017, la Cour de cassation a rendu un arrêt très commenté sur la problématique. L'ONEm s'était pourvu en cassation après que la juridiction d'appel avait donné gain de cause à des colocataires qui s'estimaient devoir bénéficier du taux isolé. La Cour a rejeté les arguments de l'ONEm et examiné le cas d'espèce. Pour la Cour, les colocataires ne règlent pas principalement en commun les questions ménagères bien que/qu' :

- Les colocataires partagent des espaces de vie (salon, cuisine, salle de bain et sanitaires)
- Il n'existe qu'une seule sonnette
- Le loyer est payé à plusieurs

La Cour justifie sa décision sur base d'un certain nombre d'éléments :

- Les occupant-e-s ne se connaissaient pas avant
- Les contrats de sous-location ont été signés à différents moments
- La sonnette comporte un code pour chaque occupant-e
- Les chambres ferment à clé
- Chaque chambre dispose de la possibilité de faire à manger
- Les locataires restent principalement dans leur chambre plutôt que dans les parties communes
- Chaque occupant-e dispose d'un rangement séparé dans la cuisine et d'un étage du réfrigérateur à son nom
- Ni l'alimentation, ni les produits d'entretien ne sont achetés en commun
- Il n'y a pas de véhicule commun

La Cour précise que l'avantage économique et financier du partage d'un logement est nécessaire mais non suffisant pour déterminer que deux ou plusieurs personnes qui vivent ensemble sous un même toit cohabitent ; « ***il faut que les personnes concernées effectuent ensemble les tâches, activités et autres tâches ménagères – comme l'entretien de l'habitation et éventuellement, son aménagement, les lessives, les courses, la préparation des repas – et qu'elles apportent éventuellement des moyens financiers pour ce faire*** »¹⁹.

Limites de l'arrêt

Même s'il rappelle le principe que partager un logement ne vaut pas en soi règlement en commun des questions ménagères et s'il liste une série de tâches qui peuvent indiquer un règlement commun, l'arrêt de la Cour de cassation n'a pas de portée générale. Il ne pourra donc être cité que par les personnes vivant une situation similaire à celle faisant l'objet de l'arrêt (étages du frigo étiquetés, chambres avec serrure...). Plus l'organisation de la colocation rassemblera de critères relevés par la Cour de cassation, plus les colocataires pourront espérer une interprétation favorable.

La portée de l'arrêt est donc limitée et s'il se penche sur la situation d'adultes vivant en colocation, on peut se demander s'il s'appliquerait de la même manière à des familles qui choisiraient de partager un habitat.

¹⁶ Cour du travail de Liège, Arrêt 2016/AL/272, du 13 février 2017

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Les isolés colocataires ne peuvent plus être considérés comme cohabitants par l'ONEM, FGFB, 21 novembre 2017, www.fgfb.be/-/les-isoles-colocataires-ne-peuvent-plus-etre-consideres-comme-cohabitants-par-l-onem.

Dans le cas de familles monoparentales, les adultes pourraient-il-elle-s bénéficier du taux d'ayant charge de famille ?

Une autre limite est que l'arrêt de la Cour de cassation ne concerne que le taux cohabitant en matière de chômage. Il n'est pas encore certain que l'arrêt puisse s'appliquer à d'autres situations où le taux cohabitant pose également problème à des colocataires : le revenu d'intégration sociale, les allocations de remplacement de revenu (en cas de handicap), la garantie de revenus aux personnes âgées...

On doit encore noter qu'alors qu'une certaine jurisprudence antérieure semble rejeter comme critères l'intention de vivre ensemble et la nature de la relation entre les occupant-e-s, la Cour considère que le fait que les occupant-e-s ne se connaissaient pas avant d'emménager est un indice qui doit être retenu contre la cohabitation.

Comme on le voit, l'arrêt se porte au secours des colocataires qui vivent à côté l'un-e de l'autre mais pas de celles et ceux qui vivent en commun. Le statut de cohabitant reste donc un frein à la solidarité et au développement des formes d'habitats solidaires, dont l'objet serait « *d'effectuer ensemble les tâches, activités et autres tâches ménagères* ».

De plus, comme le rappelle l'arrêt, la charge de la preuve repose toujours sur l'assuré-e social-e qui doit prouver sa bonne foi. Ce qui a, en pratique, d'importantes conséquences.

Révision des directives de l'ONEm

Suite à l'arrêt de la Cour de cassation, l'Office National de l'Emploi a adopté de nouvelles directives. La charge de la preuve de la catégorie familiale repose toujours sur la ou le bénéficiaire d'allocations de chômage. Mais la procédure qui permet de rapporter cette preuve est désormais encadrée par ces directives

La ou le bénéficiaire vivant en colocation qui se déclare isolé-e ou ayant charge de famille auprès de l'ONEm doit « *au minimum et de façon cumulative* » :

- Présenter le contrat de location,
- Attester qu'il ou elle dispose d'une chambre séparée,
- Apporter des explications circonstanciées quant au fait qu'il ou elle ne « *règle pas principalement en commun les questions ménagères* » avec les personnes domiciliées à la même adresse.

Si un contrat de location ne peut être produit ou s'il le juge utile pour une autre raison, l'ONEm procède à une audition de l'allocataire ou à une visite domiciliaire. Outre qu'il-elle-s devront s'expliquer sur les détails de leur mode de vie par le menu, les allocataires qui voudraient faire valoir leurs droits seront donc aussi soumis-es à ces formes de contrôle invasives.

On s'interroge également, suite à l'adoption de nouvelles règles en matière de bail habitation à Bruxelles (depuis le 1^{er} janvier 2018) et en Wallonie (à partir du 1^{er} septembre 2018), sur l'impact que le pacte de colocation pourrait avoir sur les décisions de l'ONEm. Le pacte de colocation peut être établi par des colocataires et règle leurs obligations respectives dans le cadre du contrat de location (clé de répartition du loyer et des charges, responsabilité en cas de dégâts...). L'existence d'un tel document sera-t-elle en faveur des colocataires ? Ces pactes, en prévoyant les devoirs des un-e-s et des autres, pourraient au contraire être considérés comme démontrant une organisation commune de la vie au sein du logement.

Le volet le plus contestable reste cette question de la charge de la preuve. L'allocataire-colocataire doit entreprendre les démarches pour espérer bénéficier du taux isolé ou du taux d'ayant charge de famille. Même si désormais une liste d'éléments de preuve est établie par l'ONEm, seules les personnes les mieux informées ou les mieux soutenues pourront faire valoir leurs droits.

Conclusion

L'arrêt de la Cour de cassation est un pas important même s'il se limite à un cas d'espèce. Il a poussé l'ONEm à revoir sa compréhension des textes qui instaurent la catégorie de cohabitant et à établir une feuille de route pour le contrôle de la déclaration du ou de la colocataire « isolé-e ». Mais l'insécurité juridique demeure : seules les personnes les mieux informées pourront faire valoir leurs droits.

Dans son arrêt, la Cour précise que l'avantage économique et financier seul ne suffit pas pour déterminer la cohabitation. Il faut également que « *les tâches, les activités et autres questions ménagères* » soient assumées en commun. Par cette restriction, la Cour démontre que la discrimination s'exerce principalement à l'égard des personnes vivant sous le même toit et qui désirent « faire famille » ou du moins avoir un projet de vie solidaire. En ce sens, la catégorie de cohabitant et le taux qui lui est associé sont des freins à la recomposition familiale et une entrave à l'exercice du droit fondamental à la vie privée et familiale. Des familles hésitent à emménager ensemble pour des raisons financières ce qui pour la Ligue des familles est inacceptable. C'est le sens de l'engagement de la Ligue des familles pour l'individualisation des droits et l'abandon de la notion de cohabitant pour la détermination des droits sociaux.

Juillet 2018

Fanny Saintes & Alexandra Woelfle

f.saintes@liguedesfamilles.be

a.woelfle@liguedesfamilles.be

sous la direction de Delphine Chabbert