



Service de lutte contre la pauvreté,  
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,  
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären  
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

Compte rendu de la matinée de réflexion

# Au-delà du statut cohabitant



19 avril 2018

Sénat

**SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ,  
LA PRÉCARITÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE**



## Table des matières

<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<b>1. Contributions</b>	<b>2</b>
1.1. Mot d'accueil <i>Christine Defraigne</i>	2
1.2. Introduction <i>Veerle Stroobants</i>	5
1.3. Renouveler son approche du taux cohabitant <i>Nicolas Bernard</i>	8
1.4. Le statut de cohabitant dans la réglementation relative à l'assurance indemnités <i>Clara Arbesu</i>	31
1.5. Le statut de cohabitant dans la réglementation du chômage <i>Claire De Haan</i>	37
1.6. Le statut de cohabitant dans la réglementation relative au revenu d'intégration <i>Sandrine Dierickx</i>	42
1.7. Le statut cohabitant, une vision panoramique <i>Johan Vandenbussche</i>	44
<b>2. Compte rendu des groupes de travail</b>	<b>49</b>
<b>Perspectives</b>	<b>58</b>



## Introduction

---

Le 'statut cohabitant' exerce un grand impact sur la vie des personnes en situation de pauvreté. En plus des conséquences financières, il crée des obstacles pour la vie de famille, entrave la liberté de vivre avec les personnes de son choix, sanctionne des formes de solidarité, compromet le respect de la vie privée, et ainsi de suite. Afin d'inscrire à nouveau cette question à l'agenda politique et d'alimenter la réflexion sur des pistes de solution, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a organisé une matinée de réflexion 'Au-delà du statut cohabitant'. Celle-ci a eu lieu le 19 avril 2018 au Sénat, lieu par excellence pour aborder cette problématique, qui touche à différents niveaux de pouvoir et domaines politiques.

Le statut cohabitant recouvre des réalités multiples<sup>1</sup>. Il se réfère tout d'abord à la catégorie 'cohabitants' dans différentes branches de la sécurité sociale et de l'assistance sociale, c'est-à-dire aux allocataires qui perçoivent une allocation à un taux plus bas que les personnes isolées ou que celles qui ont une famille à charge. Tant pour les allocations de chômage que pour les allocations d'incapacité de travail et d'invalidité et pour le revenu d'intégration, une distinction est faite entre ces trois catégories de ménages. Mais une modulation des montants des allocations en fonction de la situation familiale du bénéficiaire est également appliquée à la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) et aux allocations pour personnes handicapées, par exemple.

La situation familiale d'une personne désigne le fait que celle-ci cohabite ou non, qu'elle ait ou non des personnes à charge ou que la personne avec qui elle cohabite perçoive ou non un revenu. Cette situation familiale peut aussi jouer un rôle dans l'octroi d'avantages ou de correctifs sociaux et/ou dans la détermination du montant de ceux-ci. Songeons entre autres aux suppléments sociaux aux allocations familiales, à l'intervention majorée, au maximum à facturer dans le cadre de l'assurance maladie et au tarif téléphonique social pour les seniors. On tient également compte de la situation familiale du demandeur pour décider si celui-ci peut prétendre à un logement social et pour calculer le loyer de ce logement.

Chaque réglementation dans laquelle intervient la situation familiale possède ses propres définitions, interprétations et applications, y compris ses exceptions à la règle générale. Ainsi, il y a des différences quant à la personne avec qui on cohabite (on fait par exemple une distinction entre les enfants, les parents à un certain degré et d'autres personnes), tous les revenus de la personne avec qui on cohabite ne sont pas pris en compte et, dans certains cas spécifiques, un plafond s'applique au revenu qui doit être comptabilisé.

Ce compte rendu commence par le mot de bienvenue de la Présidente du Sénat (1.1) et par l'introduction à la thématique par le Service, sur la base des travaux qu'il mène (1.2). Au cours de la séance plénière de la matinée de réflexion, plusieurs orateurs ont expliqué la réglementation diverse et complexe relative au statut cohabitant et son impact sur la vie des gens. Leurs contributions sont intégralement reprises dans ce compte rendu : un regard juridique académique sur le statut de cohabitant (1.3); une explication de la réglementation dans l'assurance maladie-invalidité (1.4), dans la législation sur le chômage (1.5) et pour le revenu d'intégration sociale (1.6); une 'vision panoramique' académique (1.7).

La deuxième partie présente un compte rendu des échanges dans les quatre groupes de travail.

En guise de conclusion et dans l'optique de tracer des perspectives d'avenir, nous indiquons quelques points d'attention qui, selon le Service de lutte contre la pauvreté, méritent d'être intégrés dans la réflexion ultérieure.

---

<sup>1</sup> Sur le site du Service de lutte contre la pauvreté nous groupons [des fiches d'information sur l'impact de la cohabitation dans les différentes réglementations, rédigées par les institutions et administrations concernées.](#)

## 1. Contributions

### 1.1. Mot d'accueil par la Présidente du Sénat, *Christine Defraigne*

---

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, Chers invités,

C'est avec grand plaisir que je vous souhaite la bienvenue au Sénat, plateforme idéale pour une réflexion de qualité sur la problématique générée par le statut juridique de cohabitant dans une perspective de lutte contre la pauvreté. En tant que lieu de rencontre de tous les pouvoirs, notre assemblée a en effet un rôle crucial à jouer dans ce type de thématique à caractère transversal. Le Sénat offre la possibilité de formuler des propositions concrètes et de les communiquer aux différentes autorités.

Nous ne pouvons que constater que la vie en colocation ou en cohabitation est extrêmement difficile pour les personnes qui dépendent des prestations sociales. En effet, les allocations de chômage, les revenus d'intégration, mais également les loyers de logements sociaux diffèrent selon le statut du bénéficiaire. Pour les personnes qui reçoivent des allocations de chômage ou une aide sociale, le statut de cohabitant est synonyme immédiat de perte drastique de revenu. Il représente de facto un frein de taille dans la vie de couple, la formation d'un nouveau foyer ou le regroupement familial.

Malheureusement, le système implique que les personnes concernées prennent des risques : elles cachent leur cohabitation, déclarent vivre seules et louent au besoin une chambre meublée qu'elles prétendent habiter. Ce faisant, elles s'exposent à des sanctions, voire à une exclusion définitive des allocations de chômage ou de l'aide du CPAS, ce qui entraîne des conséquences sociales dramatiques telles que, par exemple, une déchéance brutale pouvant mener, dans des cas extrêmes, à la rue.

Un autre aspect est mis en exergue par le 9<sup>ème</sup> rapport bisannuel « Citoyenneté et pauvreté », du service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, celui du thème du respect de la vie privée des citoyens au regard de la pauvreté. Ce rapport sert de base à notre matinée de réflexion et entend démontrer que les personnes en situation de pauvreté subissent une pression importante sur la vie privée des lors qu'elles doivent faire preuve d'une transparence totale dans les informations qu'elles sont amenées à dévoiler sans avoir suffisamment accès aux données qui les concernent. La recherche de fraudes à la cohabitation peut ainsi être vécue très douloureusement par les familles.

Une des questions posées par le rapport est celle de savoir s'il n'existe pas trop souvent une vie privée à deux vitesses et s'il n'y a pas lieu de s'interroger sur la proportionnalité des mesures de contrôle par rapport aux objectifs visés ? La mise sous pression de droits constitutionnels tels que le droit au respect de la vie privée et familiale et le droit à la protection sociale par les conséquences attachées au statut de cohabitant ne peuvent qu'inciter à relancer le débat sur la question complexe de l'individualisation des droits sociaux qui mobilise depuis des années.

Quelle société voulons-nous ? Le statut de cohabitant octroie-t-il des droits ? Doit-il être traité de la même manière, en assurance-chômage, que le revenu d'intégration du CPAS ? Dans quelle mesure les droits à la sécurité sociale doivent-ils être individualisés et comment cette individualisation doit-elle être financée ?

Ces interrogations, ainsi que d'autres questions, devraient être abordées dans le courant de la matinée et s'inscrire, à mon sens, dans la continuité des audiences, débats et recommandations de nos rapports d'information adoptés ici-même, au sein de notre assemblée.

Mentionnons, tout d'abord que la relation entre la pauvreté et le genre à déjà, fait l'objet, il y trois ans, d'un premier rapport d'information concernant le suivi de la mise en oeuvre de la Plateforme d'action de la quatrième Conférence mondiale des Nations unies sur les femmes (Pékin). Le statut de cohabitant dans notre protection sociale peut être une cause de précarité vu le montant moins important des allocations sociales octroyé à cette catégorie de personnes. Force est de constater que les femmes sont majoritairement concernées. On peut donc y voir un aspect discriminatoire de nature à maintenir celles-ci dans une situation de dépendance. Le rapport d'information recommande de mettre en oeuvre le « Gender mainstreaming » dans le cadre de l'analyse d'impact de la réglementation et d'examiner l'incidence des mesures d'économies à tous les niveaux sur les personnes les plus vulnérables.

Un second rapport d'information concerne le développement d'une approche commune dans la lutte contre la pauvreté infantile dans notre pays. Il insiste sur la réalisation d'une analyse ex post des modifications des réglementations en matière de protection sociale qui ont un impact négatif sur les ménages ou personnes les plus vulnérables ainsi que des allocations sur la base des droits dérivés, ce qui permettrait d'éliminer les éventuelles injustices qui se sont glissées dans le système existant. Le rapport souligne qu'une sécurité sociale centrée exclusivement sur les plus pauvres risque de générer des inégalités entre groupes vulnérables de la population confrontés parfois aux mêmes difficultés sans pour autant bénéficier des mêmes statuts et droits et d'augmenter les risques de perte de droits lors des changements de statut.

Afin que les foyers et les personnes seules disposent de suffisamment de moyens, un ensemble de facteurs est requis, dont l'accès à des prestations sociales décentes. Les recommandations du Sénat insistent également sur une description précise des droits sociaux ainsi que sur l'importance de notions uniformes et de catégories, notamment concernant la définition de « ménage ».

Le problème autour la définition de la notion de « cohabitant » est d'autant plus aigu, étant donné que le statut en question vise également un panel de situations qui ne relèvent pas du couple. Ainsi, la notion de cohabitation englobe aussi des parents qui occupent un étage de l'habitation d'un de leurs enfants, des jeunes ayant terminé leurs études qui vivent encore chez leurs parents, des frères, des cousins, mais aussi des sous-locataires ou des colocataires qui n'ont bien souvent aucun lien de parenté ou d'affection entre eux.

On peut néanmoins se réjouir que dans un arrêt du 9 octobre 2017, la Cour de cassation ait mis un peu d'ordre dans cette insécurité juridique en estimant que les personnes qui partagent un logement ne sont pas nécessairement des cohabitants.

Pour être considéré comme tel par l'ONEM, il faut que les personnes concernées effectuent ensemble les activités et 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 le faire. Des lors que chaque habitant assure sa subsistance, il sera considéré comme isolé et aura droit à des allocations correspondantes à ce statut, étant entendu que la charge de la preuve incombe à l'assuré social qui cohabite avec d'autres personnes sous le même toit.

S'il s'agit là incontestablement d'un pas dans la bonne direction, il convient de ne pas perdre de vue que le fait de cohabiter ou pas, joue également un rôle dans l'octroi d'autres allocations sociales ou dans le calcul de leur

montant. Citons parmi d'autres exemples, la garantie de revenus pour les personnes âgées, les allocations d'incapacité de travail ou d'invalidité ou encore les interventions au bénéfice de personnes handicapées.

Afin de mettre terme aux incohérences et aux interprétations divergentes d'innombrables règlements et définitions en la matière, l'harmonisation indispensable se doit d'intégrer une politique de lutte contre la pauvreté coordonnée et transversale dans tous les domaines de compétences.

Tant le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale que le Sénat en sont parfaitement conscients et partagent cette approche commune. Je ne doute pas que cette matinée consacrée à un thème qui nous tient donc tous à coeur, apportera cette fois encore, par des travaux et débats de très grande qualité, une contribution importante aux réflexions initiées par notre assemblée.

Je vous remercie.

Christine Defraigne

## 1.2. Introduction,

### *Veerle Stroobants, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale*

---

Il y a quatre ans, pratiquement jour pour jour, le Service a organisé une journée d'étude sur le thème 'Protection sociale et Pauvreté'. A cette occasion, j'ai dirigé un panel intitulé 'Définitions, limites et défis du statut de cohabitant'. Le sujet de cette matinée de réflexion était déjà à l'ordre du jour à cette époque, mais il n'a rien perdu aujourd'hui de son importance ou de son actualité, bien au contraire. Votre présence si nombreuse n'est qu'une preuve parmi d'autres.

Depuis le Rapport général sur la Pauvreté, les personnes en situation de pauvreté dénoncent les conséquences négatives du statut de cohabitant sur leur vie quotidienne. Comme vous le savez, les cohabitants perçoivent des allocations de remplacement ou d'assistance plus faibles que les isolés. Mais dans d'autres réglementations aussi, on tient compte de diverses manières du revenu de la personne avec qui on vit, par exemple pour déterminer si on a droit à un logement social, pour calculer le loyer social, pour octroyer un supplément social - comme l'intervention majorée dans l'assurance soins de santé ou le supplément social aux allocations familiales - ou une allocation comme le *huursubsidie*\*.

La réglementation relative à la cohabitation a pour conséquence première que les allocataires sociaux qui vivent ensemble ne sont pas dans les conditions pour mener une vie conforme à la dignité humaine. Durant la concertation préparatoire au dernier Rapport bisannuel du Service sur la citoyenneté et la pauvreté, les associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent – qui sont aussi présentes en nombre aujourd'hui pour partager leur analyse – ont souligné par ailleurs que cette réglementation constituait une violation grave du droit et de la liberté, comme citoyen, de vivre avec qui on veut.

Les plus pauvres ont tout d'abord indiqué que les relations et les liens familiaux qu'ils créent sont constamment mis sous pression. Les personnes pauvres ne peuvent pas cohabiter avec qui elles veulent sans subir une perte de revenu, même pas comme couple ou comme famille.

Prenons le cas d'une mère isolée et d'un père isolé qui touchent tous deux un revenu d'intégration comme personne avec charge de famille. S'ils veulent former une famille recomposée, leur situation financière va en pâtir fortement. Selon la loi, ils devront se contenter d'un seul revenu d'intégration pour un chef de famille. En pratique, on voit que – dans le cadre de leur engagement pour lutter contre la pauvreté des enfants – certains CPAS accordent tout de même parfois au partenaire un revenu d'intégration au taux cohabitant ou interviennent financièrement pour la famille grâce à des moyens provenant de l'aide sociale complémentaire. Les jeunes couples qui vivent d'une allocation ne peuvent pas non plus tester s'ils sont faits pour vivre ensemble sans subir des conséquences financières qui risquent d'hypothéquer d'emblée leur relation naissante.

\* *Huursubsidie* : intervention dans le loyer ou subvention à la location, si le locataire ne dispose que de revenus modestes et quitte un logement inadapté en mauvais état pour un logement adapté en bon état, mis en location sur le marché privé ou via une agence immobilière sociale.

Lorsque leur enfant le plus jeune devient majeur, les parents allocataires sociaux sont non seulement confrontés à des problèmes financiers parce qu'ils voient leur revenu de chef de ménage être réduit à celui de cohabitant : ils se retrouvent aussi dans une position de dépendance vis-à-vis de leur enfant pour supporter les frais quotidiens de logement et de ménage. Ces situations peuvent conduire à ce que des parents mettent leur enfant à la porte pour ne pas tout à fait sombrer financièrement. Nous avons aussi perçu des signaux indiquant que des pères quittent 'fictivement' leur famille pour que celle-ci vive moins mal sous le statut de parent isolé. Inutile de dire que de tels 'comportements stratégiques' font rarement le bonheur des gens.

D'autre part, les personnes en situation de pauvreté soulignent les inégalités que crée la réglementation relative à la cohabitation, entre cohabitants et isolés, entre hommes et femmes, entre allocataires sociaux et personnes qui perçoivent un revenu du travail. Les évolutions démographiques et la hausse du coût du logement donnent lieu aujourd'hui à de nouvelles formes d'habitat et de cohabitation. Les gens recherchent des moyens de vivre ensemble afin de réduire les frais de logement, mais aussi de vivre, dans une plus ou moins grande mesure, en communauté. Songeons par exemple aux jeunes qui font de la colocation. Mais pour ceux qui vivent d'une allocation, et qui connaissent donc des difficultés financières, ce n'est pas possible sans perte de revenu. La réalité de ceux qui quittent une institution de l'aide à la jeunesse est particulièrement poignante. Non seulement les enfants en situation de pauvreté risquent davantage d'être placés, ce qui provoque plusieurs ruptures dans leur existence ; mais en plus, lorsqu'ils deviennent majeurs, ces jeunes adultes ne peuvent pas revenir chez eux sans appauvrir leur famille et ne peuvent pas cohabiter avec d'autres jeunes dans la même situation qu'eux. Les participants à la concertation au sein du Service se sont demandé pourquoi ils ne peuvent pas choisir d'améliorer leur condition financière et sociale en cohabitant, ce que peuvent faire ceux qui vivent d'un revenu du travail.

La réglementation relative à la cohabitation empêche donc aussi les personnes en situation de pauvreté d'être solidaires avec des membres de leur famille, des amis et des connaissances et de se construire ainsi la moindre perspective d'avenir. Cette solidarité informelle 'chaude' n'est pas seulement importante pour les gens et pour leurs réseaux, mais est aussi indispensable pour survivre quand il y a des trous dans le filet de la solidarité institutionnelle. C'est justement pour ceux qui en ont le plus besoin que cette solidarité est sanctionnée.

Tant la réglementation sur la cohabitation que la réalité des personnes pauvres qui en supportent chaque jour les conséquences démontrent qu'il s'agit d'une problématique très complexe. Avec des personnes en situation de pauvreté et divers autres acteurs, le Service a déjà travaillé plusieurs fois sur cette thématique. J'ai mentionné [le Rapport bisannuel sur la protection sociale](#) ainsi que celui sur [la citoyenneté et la pauvreté](#). Vous trouverez dans le dossier de documentation des passages sur la cohabitation provenant de ces deux Rapports. Cette complexité a pour effet qu'il n'est pas facile de trouver des solutions au statut de cohabitant. En effet, ces solutions doivent à la fois dépasser la complexité des réglementations actuelles et relever le défi de garantir une existence digne à chacun. Nous devons donc prendre le temps de la réflexion.

C'est pourquoi cette matinée de réflexion est un moment dans un processus de longue haleine : un moment durant lequel nous voulons compléter les expériences, les constats et les analyses des personnes en situation de pauvreté avec des informations sur des pistes possibles pour aborder le statut de cohabitant, auquel travaillent diverses administrations et institutions. Au travers des activités du Service, il s'avère en effet que l'on constate de nombreux problèmes concernant ce statut, mais qu'il y a peu d'éléments pour aller de l'avant. Ce qui est aussi frappant, c'est que la plupart des acteurs concernés sont d'accord sur les constats, mais qu'il y a beaucoup plus de discussions sur les démarches qui doivent être entreprises. L'objectif de cette matinée de réflexion est donc de remettre la problématique à l'ordre du jour pour essayer d'aller un pas plus loin dans la réflexion, au-delà du statut de cohabitant.

Afin de stimuler le débat, nous tenons tout d'abord à rappeler brièvement les recommandations du dernier Rapport bisannuel du Service. Pour les personnes en situation de pauvreté, il est essentiel que tout le monde – isolés, cohabitants, avec ou sans enfants – perçoive un revenu décent. De plus, si la réglementation est modifiée, cela ne peut se faire au détriment de personne : le but ne peut pas être qu'une catégorie voie son risque de pauvreté augmenter parce qu'il diminue pour une autre. Durant la concertation, différents participants ont suggéré les pistes suivantes :

- Tant que le statut de cohabitant existe, il est important pour beaucoup d'entre eux d'harmoniser les différentes définitions, interprétations et applications qui en sont faites dans les différentes réglementations.
- D'autres ont fait remarquer que, bien que l'impact du statut de cohabitant soit le même dans la vie des personnes pauvres, qu'elles perçoivent une allocation de remplacement ou d'assistance, il est important de faire une distinction entre la sécurité sociale et l'assistance sociale. Alors que la sécurité sociale suit une certaine logique d'assurance, l'assistance sociale est basée sur la notion de besoin. Comme le statut de cohabitant introduit la notion de besoin dans une logique d'assurance, il est logique pour beaucoup de participants de supprimer ce statut de la sécurité sociale. Dans l'assistance sociale, en revanche, il convient de revoir les montants des allocations pour les cohabitants, en tenant compte des avantages d'échelle réels.
- Une autre piste consiste à calculer concrètement les avantages et les inconvénients réels d'une suppression du statut de cohabitant, tant pour les citoyens individuels que pour la société. En effet, ce statut génère aussi des coûts, comme les contrôles qui sont effectués ou les logements supplémentaires qui sont occupés pour éviter le statut de cohabitant.

Ce ne sont là que quelques idées. Elles seront complétées ce matin par les autres intervenants et débattues dans les groupes de travail. Nous sommes nombreux aujourd'hui et nous avons des expériences personnelles et professionnelles différentes. Nous espérons que cette matinée sera une occasion pour apprendre les uns des autres, tirer des enseignements de ces échanges et faire des pas en avant.

### 1.3. Renouveler son approche du taux cohabitant, *Nicolas Bernard, professeur à l'Université Saint-Louis Bruxelles*<sup>2</sup>

---

*La thématique du taux cohabitant n'est pas neuve. Pour autant, certains éléments n'interviennent que trop rarement dans le débat à notre estime, alors qu'ils semblent essentiels. Aussi, la présente contribution se propose de braquer le projecteur sur certains de ces « impensés », en abordant successivement la jurisprudence qui a balisé étroitement le concept de cohabitation (I), le lien — souvent indu — tracé entre domiciliation et cohabitation (II) et, enfin, l'influence que différentes législations régionales (en matière de colocation et d'habitat solidaire par exemple) exercent sur cette même notion de cohabitation (III).*

#### I. LES CONDITIONS (LÉGALES ET JURISPRUDENTIELLES) DU TAUX COHABITANT

##### 1. Position de la question

On le sait, un mouvement de fond (puissant) milite en faveur d'une individualisation des droits sociaux. Indépendamment de toute appréciation en opportunité d'une mesure de ce type, il importe, en droit, de signaler que le taux cohabitant (contre lequel se construit ce mouvement) répond, dès maintenant, à des conditions légales et jurisprudentielles relativement strictes, qui sont de nature à en freiner l'attribution (théoriquement). Et si dès lors, avant de creuser une piste alternative, on opérerait ce « retour au droit » ? Les mésapplications sont à ce point légion en effet (dans le sens d'une collation trop hâtive par les organismes sociaux — CPAS et ONEm par exemple — d'un statut de cohabitant<sup>3</sup>) qu'il a semblé judicieux de commencer par rappeler ce que dit la loi elle-même. La démarche s'indique d'autant plus à notre estime que la matière des allocations sociales véhicule un grand nombre d'idées reçues, voire de fantasmes.

Pas d'angélisme pour autant : on n'ignore pas que certains organismes sociaux négligent sciemment ces prescriptions (pour des motifs pécuniaires entre autres) et imposent le taux cohabitant de manière trop mécanique. Précisément, c'est en connaissant ses droits (et obligations) en la matière qu'il sera possible de faire pièce à des comportements illégaux.

Que recouvre dès lors, au vu des textes de loi, cette fameuse « cohabitation » ? Il y a lieu tout d'abord de faire remarquer que cette notion n'est pas d'utilisation universelle dans le champ des allocations sociales, apparaissant comme telle dans certaines législations (revenu d'intégration, chômage, mutuelle) mais pas dans d'autres (handicapés, seniors). Vu la prégnance de ces deux types (majoritaires) de revenus de substitution que sont le R.I. et le chômage, on se permettra de leur réserver un traitement particulier. Cette focale<sup>4</sup> fait d'autant plus sens que la définition de la cohabitation est identique dans ces deux réglementations.

---

<sup>2</sup> L'auteur remercie Veerle Stroobants pour ses commentaires avisés.

<sup>3</sup> Avec effet rétroactif, ce qui contraint les intéressés à *rembourser* une partie de l'aide perçue.

<sup>4</sup> Qui ne fera pas l'impasse pour autant sur les trois autres régimes.

## 2. La loi

### A. Revenu d'intégration sociale et chômage

Alors, à quoi correspond la cohabitation au sens des législations sur le revenu d'intégration sociale ou le chômage ? Il faut en substance que les intéressés « vivent sous le même toit » et « règlent principalement en commun leurs questions ménagères »<sup>5</sup>.

Trois premiers enseignements peuvent être tirés.

- D'abord, la cohabitation répond à des critères précis et chaque situation doit s'apprécier au cas par cas, loin de toute application automatique. Les règles légales requièrent donc des organismes sociaux qu'ils procèdent à un contrôle individuel, aux fins de vérifier la présence (ou non) de chacun ces divers éléments<sup>6</sup>. A contrario, se baser sur la seule constatation d'une adresse commune par exemple ne saurait en aucun cas suffire (pour décider d'une cohabitation).
- On a affaire, ensuite, à une double condition, cumulative. Il suffit dès lors que l'un des deux éléments de la définition manque pour qu'un taux isolé<sup>7</sup> soit reconnu au demandeur d'aide.
- Enfin, ces exigences relèvent d'un registre purement factuel. Partant, elles appellent une appréciation fine des conditions concrètes de vie des intéressés (ce qui rejoint notre première observation).

Le simple fait pour un allocataire social d'habiter avec un ou plusieurs autre(s) individu(s) n'emporte donc pas, en soi, l'application du taux cohabitant. Pas machinalement en tous cas. Cette seule circonstance ne saurait amener les organismes chargés de la délivrance des allocations sociales (C.P.A.S.<sup>8</sup>, ONEm<sup>9</sup>, ...) à la conclusion (trop) rapide que les intéressés vivent en cohabitation<sup>10</sup>. Des conditions légales sont à respecter.

### B. Autres régimes

#### a) garantie de revenus aux personnes âgées

On vient de le voir, le fait d'avoir une même adresse domiciliaire n'est pas un critère pertinent pour décider du taux du revenu d'intégration sociale ou de l'allocation de chômage. En va-t-il de même avec la garantie de revenus aux personnes âgées ? Non malheureusement. C'est que, par exception, la « cohabitation »<sup>11</sup> ne s'analyse plus ici comme un partage de questions ménagères mais comme un partage d'une même résidence

---

<sup>5</sup> Art. 14, §1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 31 juillet 2002 et art. 59, al. 1<sup>er</sup>, de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *M.B.*, 31 décembre 1991.

<sup>6</sup> Il appartient cependant au demandeur d'aide d'établir qu'il émerge bien à la catégorie d'isolé ; or, on le sait, rapporter une preuve négative (qu'on ne partage pas frais et ressources avec les colocataires) est souvent chose malaisée...

<sup>7</sup> Ou un taux supérieur si l'on a une « famille à charge ».

<sup>8</sup> Pour le revenu d'intégration sociale.

<sup>9</sup> Pour les allocations de chômage.

<sup>10</sup> Cette décision, par surcroît, a effet rétroactif, on l'a vu.

<sup>11</sup> Le mot est mis entre guillemets car la loi n'évoque pas une « cohabitation » en tant que telle mais accorde un taux « de base » à ceux qui partagent une même résidence principale (plutôt qu'un taux « majoré » — accordé notamment à la personne qui vit seule).

principale (« sont censés partager la même résidence principale, le demandeur et toute autre personne qui réside habituellement avec lui au même endroit »<sup>12</sup>).

Cette preuve de la résidence habituelle est apportée notamment (mais pas exclusivement) par l'inscription dans les registres de la population de la commune du lieu de résidence ou par tout document officiel ou administratif attestant de la réalité d'une résidence commune. Jugé même que l'inscription à la même adresse prime sur la situation de fait (deux sonnettes, étages différents, ménages menés séparément, ...) <sup>13</sup>.

### ***b) allocation pour la personne handicapée***

Il n'y a pas non plus de cohabitation au sens strict dans les allocations pour les personnes handicapées<sup>14</sup>.

- Celles qui vivent « seules » ont droit au taux intermédiaire (« catégorie B »), de même que celles qui « séjournent nuit et jour dans une institution de soins depuis trois mois au moins ».
- Émergent au taux supérieur (« catégorie C ») celles qui « sont établies en ménage » (ledit ménage s'entendant de « toute cohabitation de deux personnes qui ne sont pas parentes ou alliées au premier, deuxième ou troisième degré »<sup>15</sup> — le couple, en substance), attendu que « l'existence d'un ménage est présumée lorsque [les intéressés] ont leur résidence principale à la même adresse »<sup>16</sup> ; il en va de même avec les handicapés qui ont un ou plusieurs enfants à charge.
- Attention toutefois : « il ne peut y avoir, par ménage, qu'une seule personne qui perçoit » ce taux supérieur. Par ailleurs, si les deux personnes ressortissent à la catégorie C, chacune d'elles percevra le taux intermédiaire.
- Enfin, ceux qui ne relèvent d'aucune de ces catégories (« catégorie A »). Est notamment visé par là l'individu qui habite avec son enfant majeur (non à charge), son frère ou son oncle<sup>17</sup>, par exemple.

Les personnes en situation de handicap qui vivent longtemps en institution ou en ménage ne sont pas automatiquement pénalisées financièrement du fait de leur qualité de cohabitant. Ainsi, les personnes qui vivent avec un partenaire relèvent de la catégorie C avec le taux supérieur. Ce régime reflète le parti pris du législateur en faveur de la solidarité au sein du ménage de la personne en situation de handicap (s'entendant de « toute cohabitation de deux personnes qui ne sont pas parentes ou alliées au premier, deuxième ou troisième degré » ou de l'accueil de la personne en situation de handicap par une structure professionnelle).

Dans le calcul de l'allocation que percevra effectivement la personne handicapée, il est toutefois tenu compte des revenus du ménage, et donc du revenu du partenaire avec le/laquelle la personne cohabite. Le montant final peut donc différer largement de personne en personne et il est de ce fait difficile d'identifier à l'avance la catégorie qui sera financièrement la plus avantageuse.

---

<sup>12</sup> Art. 6, §1<sup>er</sup>, al. 3, de la loi du 22 mars 2001.

<sup>13</sup> Cour trav. Gand, 16 février 2012, *Echo ABVV*, juin 2012, p. 4.

<sup>14</sup> Art. 4 de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration, *M.B.*, 8 juillet 1997.

<sup>15</sup> Art. 7, §3, al. 1<sup>er</sup>, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, *M.B.*, 1<sup>er</sup> avril 1987.

<sup>16</sup> Art. 7, §3, al. 2, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées

<sup>17</sup> Respectivement parents du premier, deuxième et troisième degrés.

### c) mutuelle

En matière, enfin, de mutuelle (assurance obligatoire soins de santé et indemnités), le montant de l'indemnité varie aussi en fonction de la situation familiale du bénéficiaire. Ainsi, après un an d'incapacité, la personne isolée reçoit 55 % de son dernier salaire brut (plafonné), mais le cohabitant 40 % seulement<sup>18</sup>.

Ceci étant, plutôt que de concevoir une définition propre de la cohabitation, la réglementation concernée renvoie directement aux données du registre national des personnes physiques<sup>19</sup> (c'est-à-dire à la domiciliation administrative à la commune).

## 3. La jurisprudence

### A. Principes directeurs

Si le législateur a pris soin de définir la cohabitation (dans le cadre du R.I.S. et du chômage), il s'est montré passablement laconique pour le coup, s'abstenant de « dévoiler » le contenu de ces deux critères pourtant essentiels — quoique fort génériques — que sont la vie sous le même toit et le règlement principalement en commun des questions ménagères. Heureusement, les cours et tribunaux ont comblé ce vide, apportant des précisions aussi précieuses que nombreuses sur chacun de ces pôles de la définition. Examinons les enseignements de cette jurisprudence (majoritaire)<sup>20</sup>.

En premier lieu, que signifie exactement « vivre sous le même toit » ? Est-ce que partager des locaux purement fonctionnels par exemple (comme les sanitaires, la cuisine ou le séjour) satisfait à cette condition légale de vie sous le même toit ? Non, répond la jurisprudence. Cet espace dévolu à la communauté doit être porteur de sens. Ainsi, « l'utilisation [...] de certains locaux, telles la cuisine ou la salle de bains, [par une tierce personne] qui n'est présente dans l'appartement que de façon sporadique, ne suffit pas à établir l'existence d'une cohabitation dont il faille tenir compte pour l'octroi de l'aide sociale », a décidé la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, qui précise : « La charge de la preuve d'une cohabitation contestée par le demandeur [d'aide] incombe au C.P.A.S. »<sup>21</sup>. Les cohabitants « organisent en commun leurs affaires ménagères », explique la Cour de cassation, pour qui « la tenue d'un ménage commun exige plus que le seul usage commun d'une salle de bain,

---

<sup>18</sup> Art. 213, al. 2, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, *M.B.*, 31 juillet 1996.

<sup>19</sup> « Cette preuve résulte, en ce qui concerne la condition de cohabitation, de l'information visée à l'article 3, alinéa 1er, 5° de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques [à savoir la « résidence principale »], obtenue auprès du Registre national, exception faite des cas dans lesquels il ressort d'autres documents probants produits à cet effet que la situation à prendre en considération ne correspond pas ou plus avec l'information susvisée du Registre national » (art. 225, §4, al. 2, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996).

<sup>20</sup> Jurisprudence qu'on trouvera résumée dans N. BERNARD, « De l'influence du mode de logement (la cohabitation) sur le taux des allocations sociales (et donc leur montant) », *J.T.*, 2011, p. 487 et s., Ph. VERSAILLES, « Les ressources des cohabitants dans le calcul du revenu d'intégration », *Droit communal*, 2013/1, p. 2 et s., N. BERNARD, « La vie en commun — obligée — de réfugiés ne doit pas nécessairement être vue comme cohabitation (au sens de l'aide sociale) », obs. sous Trib. trav. Bruxelles, 21 janvier 2014, *Chr. D.S.*, 2015/3, p. 104 et s., N. STERCKX, « Notion de cohabitation pour les CPAS : (im)possible détermination ? », *CPAS+*, 2011, n°5, p. 73 et s., N. BERNARD et V. LEMAIRE, *L'habitat solidaire sous l'angle juridique. Allocations sociales, logement et labellisation*, Bruxelles, Larcier, Jurimpratique, numéro spécial 2013/3, p. 23 et s., Ph. VERSAILLES, « Les catégories du revenu d'intégration », *Droit communal*, 2010, p. 38 et s., ...

<sup>21</sup> C.E., 14 novembre 1995, *Dr. Q.M.*, 1996, n°12, p. 35, note N. Bernard. Voy. également Trib. trav. Mons, 6 septembre 2000, R.G. n°798/00/M.

d'une cuisine, etc. »<sup>22</sup>. Ce partage de locaux tenus pour non « essentiels » peut d'autant moins entraîner cohabitation lorsqu'« il est imposé par la disposition des lieux et la précarité des ressources des occupants »<sup>23</sup>.

Que peut bien vouloir dire alors « vivre sous le même toit » ? On peut raisonnablement déduire de cette jurisprudence que la cohabitation suppose le partage d'une pièce signifiante telle que la chambre par exemple, ainsi que, de manière générale, « l'accès libre à toutes les pièces de la communauté »<sup>24</sup>.

Ensuite, que signifie exactement « régler principalement en commun les questions ménagères » ? La philosophie générale qui justifie l'octroi aux cohabitants d'un montant moindre (par rapport aux isolés) tient impérativement dans la réalisation d'une « économie d'échelle » par le biais de la vie commune<sup>25</sup>, dont le demandeur d'aide tire « ressources » et « avantages »<sup>26</sup> pécuniaires. Cette finalité doit être rappelée à tout instant car elle est censée guider étroitement l'appréciation de chaque situation individuelle.

Concrètement, cela suppose (de manière combinée) :

- *le paiement à plusieurs de certains frais*. Comme pour la vie sous le même toit, ces dépenses doivent être significatives (pas uniquement le loyer ou les charges par exemple). Ont ainsi été considérés comme isolés ceux qui acquittaient, individuellement, des coûts — jugés révélateurs — tels que la nourriture, les frais d'habillement ou encore les soins de santé<sup>27</sup>. Jugé également que le raccordement individuel au gaz et à l'électricité (couplé à un règlement personnel des factures) emportait bien taux isolé<sup>28</sup>. Et la présence du terme « principalement » (les cohabitants « règlent principalement en commun leurs questions ménagères ») atteste à suffisance de ce que le partage des dépenses doit atteindre un certain seuil quantitatif.
- *la mise en commun des ressources* (dans une sorte de cagnotte ou pot commun). C'est le partage effectif des revenus qui constitue le critère décisif, et non la simple mise à disposition théorique du groupe des éventuels revenus d'une personne. Par conséquent, vivre avec une personne dépourvue de revenus (demandeur d'asile par exemple) n'entraîne normalement pas cohabitation<sup>29</sup> ; et que l'individu hébergé séjourne de manière irrégulière chez nous n'y change rien, observe la jurisprudence<sup>30</sup>.

---

<sup>22</sup> Cass., 8 octobre 1984, *Chr. D.S.*, 1985, p. 110, obs. H. FUNCK. Voy. également Cass. 24 janvier 1983, *Pas.*, 1983, I, p. 603.

<sup>23</sup> Voy. entre autres Cour trav. Liège, 27 mai 1994, *Droit communal*, 1995, p. 197.

<sup>24</sup> Cf. Cour trav. Gand, 17 janvier 1997, R.G. n°660/95.

<sup>25</sup> Trib. trav. Bruxelles (ch. vac.), 30 août 2004, *Chr. D.S.*, 2005, p. 270, note. Voy. également Trib. trav. Liège, 2 avril 2003, R.G. n°327.517.

<sup>26</sup> C.E., 14 novembre 1995, *Dr. Q.M.*, 1996, n°12, p. 35, note N. Bernard.

<sup>27</sup> Trib. trav. Bruxelles, 23 mai 2002, R.G. n°23011/01, ainsi que Trib. trav. Bruxelles (ch. vac.), 26 juillet 2002, R.G. n°30491/02.

<sup>28</sup> Trib. trav. Bruxelles (15<sup>e</sup> ch.), 19 avril 2006, R.G. n°21.

<sup>29</sup> Cour trav. Gand, 7 mai 2010, *Chron. D.S.*, 2011, p. 123, note. Cf. aussi Trib. trav. Bruxelles (ch. vac.), 30 août 2004, *Chr. D.S.*, 2005, p. 272, note.

<sup>30</sup> C.C., 26 septembre 2013, n°125/2013. Voy. également Trib. trav. Bruxelles, 13 octobre 2005, *T. Vreemd.*, 2006, p. 191, note S. Bouckaert : « Si ces constats (vie habituelle sous le même toit et mise en commun de ressources) peuvent a priori amener à conclure à l'existence d'une cohabitation telle que définie ci-dessus, force est cependant de constater que la situation de l'espèce ne correspond nullement à celle pour laquelle a été instaurée la catégorie de cohabitant, à savoir celle du partage de deux revenus et de la réalisation d'économies par la vie commune. Madame YYY [en séjour illégal] n'ayant pas de revenus, ni la possibilité d'en avoir, sa présence auprès de monsieur XXX ne permet nullement à ce dernier de bénéficier des avantages liés à la situation de cohabitant et justifiant l'instauration de cette catégorie de bénéficiaires. Aucune économie, ni économie d'échelle n'est en effet obtenue par cette vie commune. Les besoins et les charges de

- *l'accomplissement, ensemble, de certaines tâches domestiques*. Ces questions financières ne sont pas les seules à prendre considération, car une cohabitation authentique suppose aussi « la réalisation en commun de diverses tâches ménagères, d'entretien des locaux, du linge, de la préparation de la nourriture, etc. »<sup>31</sup>.

Est-ce que, le cas échéant, le caractère temporaire du séjour peut empêcher l'application du taux cohabitant ? L'interrogation est judicieuse dans la mesure où, aujourd'hui, le phénomène des occupations précaires (encadrées par des conventions du même nom) prend un essor sans précédent<sup>32</sup>.

À cette question, une réponse (globalement) positive doit être donnée. Pour pouvoir être qualifiée de cohabitation, la vie en commun doit revêtir en effet un degré suffisant de pérennité. Ainsi, « la notion de 'cohabitation' [...] et donc aussi la notion 'former un ménage' impliquent en soi une certaine durée », observe la Cour de cassation<sup>33</sup> qui, dans une autre espèce, mobilise l'expression approchante de « continuité »<sup>34</sup>. « La signification du terme cohabiter est claire », martèle la Cour du travail de Gand : « il ne s'agit pas de vivre aux côtés d'autres personnes [...] mais d'habiter réellement ensemble »<sup>35</sup>.

Pour autant, la cohabitation ne doit pas nécessairement être permanente, mais durable<sup>36</sup>. Et, même, la notion n'exclut pas des « interruptions temporaires », admet la Cour de Cassation<sup>37</sup>.

## **B. Les arrêts récents de la Cour de cassation**

Récemment, la Cour de cassation a prononcé deux très importants arrêts en matière de chômage. Cruciales, ces décisions ne le sont pas parce qu'elles marqueraient un tournant dans l'appréciation de la cohabitation ; non, elles le sont, au contraire, parce qu'elles entérinent la jurisprudence précitée. Certes majoritaire, cette dernière était toujours susceptible de connaître des revirements ; maintenant toutefois qu'elle est endossée par la plus haute juridiction judiciaire du pays, une certaine stabilité conceptuelle est à attendre. Détaillons ces deux arrêts.

### **a) l'arrêt du 9 octobre 2017**

Ce 9 octobre 2017, la Cour de cassation a donc rendu (en néerlandais<sup>38</sup>) un arrêt relatif à une allocation de chômage<sup>39</sup>, sur avis conforme de l'avocat général. Faisant échec au recours du *Rijksdienst voor arbeidsvoorziening* (l'ONEm), la juridiction a dit pour droit qu'un chômeur devait recevoir son allocation de chômage au taux

---

monsieur XXX sont restés en tous points identiques, indépendamment même du fait qu'il est amené à assumer, dans une mesure qui n'est en réalité pas totalement précisée, ceux de madame YYY » (traduction libre).

<sup>31</sup> Cour trav. Liège, 27 mai 1994, *Droit communal*, 1995, p. 197. Voy. également Trib. trav. Bruxelles (15<sup>e</sup> ch.), 12 mai 2006, R.G. n°21.948/05. Cette dernière décision est citée par N. STERCKX, *op. cit.*, p. 20.

<sup>32</sup> Cf. sur le thème N. BERNARD, *Les occupations précaires : guide pratique et juridique*, Bruxelles, Larcier, Jurimpratique, 2/2017.

<sup>33</sup> Cass., 18 mars 2002, *J.T.T.*, 2002, p. 409.

<sup>34</sup> Cass., 7 mai 1996, *Pas.*, 1996, I, p. 434.

<sup>35</sup> Cf. Cour trav. Gand, 17 janvier 1997, R.G. n°660/95. Voy. également Cour trav. Mons (6<sup>e</sup> ch.), 25 janvier 2000, *J. dr. jeun.*, 2000, n°197, p. 55.

<sup>36</sup> Trib. trav. Bruxelles, 26 février 2003, R.G. n°44.531/2002.

<sup>37</sup> Cass., 19 novembre 2001, *J.T.*, 2002, p. 306. Voy. également Cass., 25 juin 1990, *Pas.*, 1990, I, p. 1222.

<sup>38</sup> Les versions françaises de l'arrêt (comme celle qui a été publiée par le *Journal des tribunaux* — voy. note infrapaginale suivante) sont donc des traductions dites libres.

<sup>39</sup> Cass., 9 octobre 2017, *J.T.*, 2018, p. 140, note N. Bernard.

isolé (plutôt que cohabitant) et ce, en dépit du fait que l'intéressé loge avec d'autres individus<sup>40</sup>. Indubitablement, cette décision requiert une mise en perspective.

Certes, dans l'affaire soumise à la Cour de cassation, le chômeur vivait avec trois comparses, partageant de ce fait certains espaces de vie (salon, cuisine, salle de bain et sanitaires) de même qu'une seule sonnette, tout en divisant le loyer entre eux. Pour autant, admet la Cour de cassation, il n'y a pas cohabitation. Pourquoi ? Pour la raison simple (déjà déclinée à l'envi par les juridictions de fond<sup>41</sup> mais reprise officiellement par la haute cour) qu'un avantage socio-financier n'est pas suffisant pour emporter cohabitation. Sont aussi exigés la constitution d'une sorte de cagnotte regroupant les ressources financières de chacun ainsi que, plus fondamentalement encore, l'accomplissement de certaines tâches en commun, comme les courses, l'entretien du logement, les lessives ou encore la préparation des repas<sup>42</sup>.

Pour motiver sa décision, la Cour de cassation a passé au crible les éléments de fait brassés par la cour d'appel (qui avait elle aussi donné raison à l'allocataire social). Ainsi, les différents occupants ne se connaissaient pas, ils ont signé leur contrat de sous-location (avec le locataire principal) à des moments différents, la sonnette comportait des codes différenciés pour chaque occupant, les chambres étaient toutes munies d'un système de fermeture à clef, il était possible de faire à manger de manière individuelle dans chacune des chambres (grâce à une petite cuisinière et un four à micro-ondes), les occupants ne vivaient que rarement dans le salon, chacun d'entre eux disposait de sa propre étagère dans la cuisine et de son propre étage dans le frigo, aucune mise en commun des revenus n'était organisée, nul budget commun n'était prévu pour l'achat articles ménagers et, surabondamment, « il n'y a pas de moyen de transport utilisé en commun »<sup>43</sup>. Forte de ces constats empiriques, la Cour de cassation n'a pu que rejeter le pourvoi introduit par l'ONEm. La décision (attaquée) prononcée par la Cour d'appel de Gand en faveur des allocataires sociaux acquiert donc un caractère irrévocable.

On ajoutera que, en règle, l'entrée en colocation est moins dictée aujourd'hui (à l'heure de la crise du logement) par un désir assumé de former une véritable entité de vie soudée que par la préoccupation pressante de trouver un toit à un tarif abordable<sup>44</sup>.

Cardinal, cet arrêt l'est aussi parce que sa portée dépasse la sphère des allocations de chômage ; il concerne la notion même de cohabitation. Pour cette raison, le raisonnement de la Cour de cassation est susceptible de prospérer dans les autres branches de la sécurité sociale. A minima, l'argumentaire peut (et doit) être transposé tel quel dans la matière de l'aide sociale où, on l'a vu<sup>45</sup>, la définition légale de la cohabitation est strictement identique à celle qui a cours dans le domaine du chômage.

Rappelons, en guise de conclusion sur ce point, que l'arrêt de la Cour de cassation — aussi intéressant soit-il — ne révolutionne pas la matière, puisqu'il reprend en substance la jurisprudence préexistante des juridictions de

---

<sup>40</sup> La maison est occupée par quatre personnes au total (un locataire principal et trois sous-locataires).

<sup>41</sup> Encore récemment par C. trav. Bruxelles, 5 avril 2017, R.G. 2015/AB/913 et C. trav. Bruxelles, 5 janvier 2017, R.G. 2016/AB/40. Cette juridiction a conclu dans les deux cas au taux isolé malgré le partage d'une cuisine et d'une salle de bain dans la première espèce et, dans le seconde, en dépit à la fois d'une inscription domiciliaire à la même adresse et de la mise en commun du séjour ainsi que de la cuisine.

<sup>42</sup> « [...] taken, activiteiten en andere huishoudelijke aangelegenheden, zoals het onderhoud van de woonst en eventueel het inrichten ervan, de was, de boodschappen, het bereiden en nuttigen van de maaltijden » (les « tâches, activités et autres questions ménagères, comme l'entretien du logement et, éventuellement, son aménagement, les lessives, les courses, la préparation et la prise des repas »).

<sup>43</sup> « Er geen transportmiddelen zijn die gemeenschappelijk gebruikt worden ».

<sup>44</sup> Voy. C. trav. Bruxelles, 5 janvier 2017, R.G. 2016/AB/40.

<sup>45</sup> Voir point I.1.

fond<sup>46</sup>. Ceux qui y voient le début d'une nouvelle ère connaissent peut-être imparfaitement cette jurisprudence.

Il n'empêche, cet arrêt revêt une importance certaine en ce sens que l'enseignement provient cette fois de la plus haute juridiction du pays. Il sera difficile dorénavant, dans le chef des organismes sociaux désireux (pour des raisons budgétaires parfois) d'accoler trop rapidement le taux cohabitant, de jouer encore sur les nuances d'une jurisprudence par essence fluctuante ou sur les oppositions entre magistrats. Un étalon officiel, aujourd'hui, nous est donné<sup>47</sup>.

### ***b) l'arrêt du 22 janvier 2018***

On aurait pu croire à une décision isolée de la Cour de cassation si celle-ci n'avait pas, dans les mois qui ont suivi (le 22 janvier 2018), prononcé un arrêt<sup>48</sup> (en matière de chômage toujours) s'inscrivant le sillage de celui du 9 octobre 2017. Du coup, c'est ce dernier qu'elle a décidé de consolider.

Dans le cas d'espèce, deux sœurs chômeuses ont reçu le taux isolé, malgré à la fois le partage d'un même immeuble unifamilial, le paiement en commun des factures d'électricité, de mazout et d'eau, et l'existence d'une seule salle de bain et d'une seule toilette (!) Pourquoi ? Divers éléments sont épinglés par la Cour : le paiement séparé de la taxe communale et de la redevance radio-télévision, le fait que les sœurs occupaient chacune un étage, la mésentente « profonde » entre elles, la circonstance que la sœur occupant le rez (dépourvu tant de salle de bain que de toilette) se débrouillait pour ne pas avoir à utiliser celles de sa sœur, les courses séparées et, enfin, lessives séparées.

## **II. DÉFAIRE LE LIEN ENTRE DOMICILIATION ET COHABITATION**

### **1. Position du problème**

On l'a expliqué à l'envi, le fait d'avoir une même adresse (domiciliation) n'emporte théoriquement pas cohabitation et perte subséquente d'une partie de l'allocation. Des nuances doivent être apportées néanmoins.

En matière de chômage et de revenu d'intégration sociale, ce lien est exclu a priori. D'abord, parce que la cohabitation requiert davantage qu'une vie sous le même toit (cf. le règlement principalement en commun des questions ménagères<sup>49</sup>). Ensuite, parce que ce critère administratif qu'est l'adresse n'est nulle part repris dans la définition de la cohabitation, laquelle ne convoque que des éléments purement factuels (qui peuvent attester d'une réelle économie d'échelle).

En pratique, cependant, il arrive que l'ONEm ou le CPAS, pour déterminer si le demandeur promérite un taux isolé ou cohabitant, se basent par facilité sur la domiciliation et la composition de ménage telles que renseignées par la commune ; on verra plus loin comment combattre cette pratique à la légalité douteuse<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> Voir point I.3.A.

<sup>47</sup> Ce, même si aucune décision de justice n'est à l'abri d'un revirement de jurisprudence ou d'une correction législative.

<sup>48</sup> Cass., 22 janvier 2018, *J.T.T.*, 2018, p. 171, note.

<sup>49</sup> Voir point I.3.A.

<sup>50</sup> Voir point III.2.A.

Pour ce qui est maintenant des allocations aux personnes handicapées, un lien existe (entre domiciliation et taux). Une même adresse avec une personne autre qu'un parent ou allié au premier, deuxième ou troisième degré entraîne bien l'application d'un taux différent... mais un taux dont le montant maximal est plus avantageux ! En fait, la philosophie est différente ici car la loi entend favoriser la solidarité au sein du ménage de la personne handicapée. Partant, le taux supérieur « catégorie C » est octroyé à la personne handicapée qui est établie « en ménage »<sup>51</sup> (ledit ménage s'entendant de « toute cohabitation de deux personnes qui ne sont pas parentes ou alliées au premier, deuxième ou troisième degré »<sup>52</sup>). Or, « l'existence d'un ménage est présumée lorsque [les intéressés] ont leur résidence principale à la même adresse »<sup>53</sup>. Pour rappel cependant, dans le calcul de l'allocation que percevra effectivement la personne, il n'est pas seulement tenu compte de la situation familiale, mais aussi des revenus du ménage.

Concernant cette fois la garantie de revenus aux personnes âgées, une telle corrélation est établie... mais elle se révèle défavorable ici à l'occupant. Pour rappel<sup>54</sup>, la cohabitation<sup>55</sup> ne consiste plus en un partage de questions ménagères mais de résidence principale<sup>56</sup>, attendu que la preuve de cette résidence s'incarne souvent dans l'inscription dans les registres de la population.

Il en va de même, mutatis mutandis, de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités (mutuelle). C'est que la réglementation a préféré s'adosser sur les données du registre national des personnes physiques<sup>57</sup> (c'est-à-dire sur la domiciliation administrative à la commune) plutôt que d'élaborer une définition propre de la cohabitation<sup>58</sup>.

Comment tend à réagir la commune à la demande de domiciliation émanant d'une personne vivant à la même adresse que d'autres (cas de l'habitat groupé) ? On vient de le voir, plusieurs réglementations sociales renvoient, pour déterminer l'existence d'une cohabitation, aux données tirées de la domiciliation ; et, par facilité, certains organismes agissent de la même manière (malgré que leur définition de la cohabitation n'évoque nullement le registre national). Précisément, à l'occasion de l'inscription d'un individu à son domicile, la commune en profite pour enregistrer la « composition de ménage » de celui-ci<sup>59</sup>. Une circulaire du 30 août 2013<sup>60</sup> énonce à ce propos que « l'enquête de résidence ne comprend pas uniquement un contrôle de la réalité de la résidence [...] Il y a également lieu de vérifier la composition de ménage, ce qui permet de vérifier si d'autres personnes résident

---

<sup>51</sup> Art. 4, al. 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration, *M.B.*, 8 juillet 1997.

<sup>52</sup> Art. 7, §3, al. 1<sup>er</sup>, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, *M.B.*, 1<sup>er</sup> avril 1987.

<sup>53</sup> Art. 7, §3, al. 2, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées

<sup>54</sup> Voir point I.2.B.a.

<sup>55</sup> Entendez : le taux « de base » (plutôt que « majoré »).

<sup>56</sup> Art. 6, §1<sup>er</sup>, al. 3, de la loi du 22 mars 2001.

<sup>57</sup> « Cette preuve résulte, en ce qui concerne la condition de cohabitation, de l'information visée à l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup> de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques [à savoir la « résidence principale »], obtenue auprès du Registre national, exception faite des cas dans lesquels il ressort d'autres documents probants produits à cet effet que la situation à prendre en considération ne correspond pas ou plus avec l'information susvisée du Registre national » (art. 225, §4, al. 2, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996).

<sup>58</sup> Voir point I.2.B.c.

<sup>59</sup> Art. 3, al. 1<sup>er</sup>, 9<sup>o</sup>, de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, *M.B.*, 21 avril 1984.

<sup>60</sup> Émanant du Service public fédéral Intérieur, Direction générale Institutions et Population, Service Population et Cartes d'identité, et signée par la ministre de l'Intérieur de l'époque.

également à l'adresse en question et si ces personnes constituent ou non un ménage avec les personnes concernées par la déclaration de changement d'adresse », le tout dans l'optique d'« éviter certains abus »<sup>61</sup>.

Or, trop souvent, l'administration communale range sous la même composition de ménage les occupants d'un habitat groupé, au simple motif qu'ils habitent tous la même adresse (quand bien même, de facto, ils ne font que partager certains espaces, sans former une « cohabitation » au sens plein du terme) ; concrètement, elle note un TI (pour « type d'information ») 141 (correspondant à « membre du ménage »). Conséquence : cette sorte de « péché originel » qu'est l'habitat à plusieurs risque de poursuivre les occupants longtemps et d'entraîner l'application du taux cohabitant.

Ce lien, toutefois, est souvent indu. Sauf dans les cas naturellement où la loi renvoie elle-même aux données du registre, on ne saurait trop répéter que la cohabitation répond à des critères strictement factuels, à vérifier sur le terrain même, au cas par cas. Les propres directives de l'administration en conviennent : « La notion de ménage au sens des présentes instructions ne peut être ni déduite, ni influencée par l'obtention ou non de certains avantages sociaux »<sup>62</sup>.

## 2. Parades

Comment dès lors (tenter d') empêcher que, à l'occasion de la domiciliation, la commune glisse tous les habitants d'un habitat groupé dans la même composition de ménage ? Deux types de parade sont possibles.

### **A. Revendiquer le T.I. (« type d'information ») 140 plutôt que 141**

On peut commencer par revendiquer un T.I. 140 (« personne de référence du ménage »<sup>63</sup>) plutôt que 141 (« membre du ménage »)<sup>64</sup>. Comment ? En expliquant que, en dépit d'une adresse commune, on ne fait pas partie du même ménage que les autres occupants. Pour la loi concernée, la notion de ménage désigne ceux qui « vivent habituellement » ensemble<sup>65</sup>... ce qui est passablement vague, on en conviendra.

À cet égard, les directives rédigées par l'administration (les très officielles<sup>66</sup> Instructions générales concernant la tenue des registres de la population, coordonnées encore le 1<sup>er</sup> juin 2018) livrent de précieux éléments d'appréciation. D'abord, le ménage y est vu notamment comme « deux ou plusieurs personnes, qui unies ou non par des liens de parenté, occupent habituellement un même logement et y vivent en commun »<sup>67</sup>. Plus précisément, « le fait d'avoir une vie commune doit être considéré comme le critère décisif pour déterminer si des personnes constituent ou non un ménage. 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

---

<sup>61</sup> *Points importants en vue d'un enregistrement correct dans les registres de la population, de l'application judicieuse de la radiation d'office et de la lutte contre la fraude au domicile*, p. 4.

<sup>62</sup> Service public fédéral Intérieur, Direction générale Institutions et Population, Service Population et Cartes d'identité, *Instructions générales concernant la tenue des registres de la population*, version coordonnée du 1<sup>er</sup> juin 2018, p. 16.

<sup>63</sup> Dite aussi, usuellement, « chef de ménage ».

<sup>64</sup> On trouvera la liste de ces T.I. dans le document *Description des données du Registre National et du Registre BCSS* émanant de la Banque carrefour de la Sécurité sociale, spéc. p. 9 et s.

<sup>65</sup> Art. 3, al. 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 19 juillet 1991.

<sup>66</sup> Parce qu'issues directement du Service public fédéral Intérieur, Direction générale Institutions et Population, Service Population et Cartes d'identité.

<sup>67</sup> *Instructions générales* du 1<sup>er</sup> juin 2018 précitées, p. 16.

téléphone et d'Internet, relevés de consommation énergétiques (une facture pour la même maison) »<sup>68</sup>. Enfin, « 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...) »<sup>69</sup>.

Il est possible dès lors d'argumenter, éléments de fait à l'appui, qu'il n'y pas de vraie « vie commune » dans l'habitat groupé, que chacun mène une existence plus ou moins autonome malgré le partage de certains espaces, etc. Justement, ces directives administratives donnent, comme exemples d'un ménage unique, ces cas particuliers que sont la communauté religieuse, la caserne militaire, la maison de repos ou encore les salariés qui résident habituellement au domicile de leur employeur<sup>70</sup>; force est de constater qu'un habitat groupé présente souvent une intégration (de ses habitants) nettement moindre que les illustrations précitées.

La tâche ne s'apparentera toutefois pas à une sinécure, si l'on en croit l'administration. « C'est surtout la présence d'une cuisine et d'une salle de bain séparées qui est prépondérante », expliquent les Instructions générales. « Si seul un des éléments de fait susmentionnés est constaté, cela ne suffit pas pour considérer l'intéressé comme un ménage isolé »<sup>71</sup>. Dit autrement, il ne sera guère aisé au vu de cette dernière phrase d'obtenir le statut d'isolé (ou plutôt, de personne de référence du ménage) auprès du service population d'une commune. À titre de comparaison, ce même statut d'isolé est significativement moins ardu à décrocher dans le cadre des législations afférentes au chômage ou au revenu d'intégration sociale, eu égard à la définition passablement restrictive que celles-ci donnent de la cohabitation. Au minimum, la question de la transversalité entre ces différentes politiques (émanant d'un même niveau de pouvoir pourtant) peut être posée.

### **B. Sous-numérotation**

Il est possible également aux intéressés (qui ne sont manifestement pas en situation de cohabitation) de solliciter, et c'est la seconde parade, le bénéfice d'une sous-numérotation (8a, 8b, 8c... par exemple), qui sauvegarderait leur taux isolé. Du reste, l'administration fédérale elle-même y enjoint, ne laissant que peu de marge de manœuvre dès lors à la commune : « Si sur la base des éléments de fait susmentionnés, il est constaté que l'habitation se compose de plusieurs unités d'habitation séparées, la commune prévoit un (des) numéro(s) d'habitation supplémentaire(s) »<sup>72</sup>. Il ne s'agit donc pas d'une faveur, semble-t-il, mais d'un droit (pour autant naturellement que les pièces d'habitation soient suffisamment séparées).

Plusieurs communes ont déjà recours à ce procédé, lequel est même coulé dans certains règlements. Ainsi, « Les ménages jouissant, dans un logement collectif, d'une ou plusieurs pièces d'habitation à usage individuel, peuvent recevoir un numéro d'identification dans le cas où le bâtiment [...] est lui-même reconnu comme un logement collectif », trouve-t-on à Charleroi<sup>73</sup>. Et à Koekelberg : « Considérant que la seule numérotation de

---

<sup>68</sup> *Instructions générales* du 1<sup>er</sup> juin 2018 précitées, p. 16.

<sup>69</sup> *Instructions générales* du 1<sup>er</sup> juin 2018 précitées, p. 16 et 17.

<sup>70</sup> *Instructions générales* du 1<sup>er</sup> juin 2018 précitées, p. 16.

<sup>71</sup> *Instructions générales* du 1<sup>er</sup> juin 2018 précitées, p. 17.

<sup>72</sup> *Instructions générales* du 1<sup>er</sup> juin 2018 précitées, p. 17.

<sup>73</sup> Art. 19 du Règlement pris par le Conseil communal de Charleroi le 20 novembre 2017 et relatif à la numérotation et à la sous-numérotation des immeubles, des terrains non bâtis et des boîtes aux lettres situés sur le territoire communal.

l'immeuble est insuffisante lorsqu'il s'agit d'un immeuble abritant de nombreuses entités et qu'il conviendrait de procéder au sous-numérotage officiel de celles-ci »<sup>74</sup>.

### 3. La question particulière du type de logement occupé

On vient d'instruire le problème de la corrélation parfois tracée entre l'inscription à la commune et la cohabitation. Celui-ci n'épuise cependant pas la thématique générale de la domiciliation, car le type même de logement occupé doit entrer en ligne de compte pour la détermination de la composition de ménage. Ainsi, deux catégories de biens notamment sont visées par les Instructions générales concernant la tenue des registres de la population du 1er juin 2018 : les « nouvelles formes d'habitat » et le « logement collectif »<sup>75</sup>. Passons-les en revue.

#### A. S'il s'agit de « nouvelles formes d'habitat »

On le sait, parmi les modes d'habiter innovants en vogue aujourd'hui, beaucoup sont de nature groupée, réunissant plusieurs occupants aux fins de retisser du lien social ; on songe ainsi à l'habitat solidaire<sup>76</sup> (qui rassemble des ménages en état de précarité sociale et d'autres qui ne le sont pas) et à l'habitat intergénérationnel (qui voit un étudiant intégrer la maison d'un senior), entre autres<sup>77</sup>.

Comment se positionne l'administration face à ces situations qui chamboulent les codes et les pratiques ? De manière souple et ouverte, visiblement, puisqu'on peut lire dans ces Instructions (à propos du protocole à suivre pour la détermination d'un éventuel ménage commun) : « appliqué à certaines nouvelles formes d'habitat, telles que notamment "l'habitat kangourou", cela signifie que chaque situation de résidence doit être examinée séparément par la commune », attendu que « les éléments de fait susmentionnés doivent clairement montrer si l'habitation concernée se compose oui ou non de blocs d'habitation séparés et constitue bien un ensemble »<sup>78</sup>.

---

<sup>74</sup> Préambule du Règlement général de police adopté par le Conseil communal de Koekelberg en date du 17 octobre 2016.

<sup>75</sup> On se focalise ici sur la Région bruxelloise et la Région wallonne, mais le spectre des habitations groupées valant nonobstant à leurs occupants l'inscription dans un ménage distinct est plus large, visant par exemple en Flandre la figure de « l'appartement supervisé », dit plus usuellement « zorgwonen » (*Instructions générales* du 1er juin 2018 précitées, p. 19). Cette formule novatrice d'habitat doit répondre à l'ensemble des conditions suivantes : une unité d'habitation subordonnée est créée dans une habitation existante ; l'unité d'habitation subordonnée constitue un ensemble physique avec l'unité d'habitation principale ; compte non tenu des espaces partagés avec l'unité d'habitation principale, l'unité d'habitation subordonnée représente au maximum un tiers du volume de construction de la totalité de l'habitation ; la création de l'unité d'habitation subordonnée s'est faite expressément en vue de la domiciliation soit de (maximum) deux individus de 65 ans ou plus, soit de (maximum) deux personnes nécessitant des soins (celles-ci pouvant être des personnes handicapées, des personnes entrant en ligne de compte pour une intervention de « l'assurance soins » ou une allocation pour l'aide aux personnes âgées ou encore un budget d'assistance de base, ainsi que des personnes ayant besoin d'aide pour pouvoir continuer à habiter dans leur environnement habituel), soit encore du dispensateur de soins (dans l'hypothèse où la personne âgée ou requérant des soins reste hébergée dans l'unité d'habitation principale ; la (nue-)propriété des unités d'habitation principale et subordonnée repose dans les mains du(des) même(s) titulaire(s). Voy. l'art. 4.1.1, 18°, du Code flamand de l'aménagement du territoire.

<sup>76</sup> Cf. entre autres N. BERNARD et V. LEMAIRE, *L'habitat solidaire sous l'angle juridique. Allocations sociales, logement et labellisation*, Bruxelles, Larcier, Jurimpratique, numéro spécial 2013/3.

<sup>77</sup> Voy. entre autres P.-P. RENSON, « L'habitat kangourou : un nouveau terrain de jeu pour les propriétés des volumes », *Opening doors. Notarieel Congrès des notaires*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 321 et s., ainsi que N. BERNARD, « Le logement intergénérationnel : quand l'habitat (re)crée du lien social », *La Revue nouvelle*, 2008, n°2, p. 67 et s.

<sup>78</sup> *Instructions générales* du 1er juin 2018 précitées, p. 17 (c'est l'administration qui souligne).

Au minimum, cette directive somme la commune d'opérer un contrôle de résidence individuel, au cas par cas, plutôt que de considérer de manière lapidaire ou mécanique que le binôme concerné (personne âgée et étudiant) est nécessairement à glisser dans le même ménage puisqu'il forme une seule unité d'habitat intergénérationnel.

En tout état de cause, le cas de figure de l'habitat kangourou, au départ duquel s'élabore le raisonnement de l'administration, n'est livré ici qu'à titre d'exemple (« certaines nouvelles formes d'habitat, telles que notamment "l'habitat kangourou" »<sup>79</sup>). Partant, cet argumentaire est susceptible de prospérer dans d'autres champs de l'habitat groupé, comme l'habitat solidaire.

### *S'il s'agit d'un « logement collectif »*

#### *a) règle générale*

Si le bien habité par plusieurs allocataires sociaux entre par ailleurs dans une des catégories de logement définies officiellement par un texte régional, l'administration fédérale consent alors à ne pas voir les intéressés comme des ménages distincts<sup>80</sup>.

Précisément, on a veillé au sein des Régions à donner une existence juridique à la notion de « logement collectif »<sup>81</sup>, pour y attacher un régime ad hoc en matière de qualité des biens. Ainsi, à Bruxelles, pareil logement doit répondre à des normes de salubrité et d'équipement spécifiques<sup>82</sup>, tandis qu'en Wallonie, il est prohibé d'introduire un tel bien sur le marché locatif sans disposer au préalable d'un « permis de location » (attestant de la conformité de l'habitation à une batterie de normes — de salubrité, urbanistiques, relatives à l'inviolabilité du domicile...)<sup>83</sup>.

Par voie de conséquence, les biens concernés ne se verront pas attribuer le traditionnel « code logement » 01 (pour « l'unité d'habitation principale »), mais un code 02 (pour le « logement collectif » wallon) ou 03 (pour son équivalent bruxellois).

---

<sup>79</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>80</sup> *Instructions générales* du 1er juin 2018 précitées, p. 17 et 18.

<sup>81</sup> En Région bruxelloise, le logement collectif est « le logement situé dans un immeuble ou une partie d'immeuble destiné à l'habitation conjointe de plusieurs ménages qui y disposent chacun d'un ou de plusieurs espaces privatifs de jouissance exclusive, comportant au minimum une pièce destinée au sommeil, et d'un ou plusieurs espaces communs collectifs destinés à la préparation des repas, au séjour ou à la toilette, à l'exclusion des logements de ce type dont les normes relatives aux bâtiments sont réglées par une autre législation particulière » (art. 1<sup>er</sup>, 5°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, *M.B.*, 19 septembre 2003). Et, en Wallonie, le logement collectif est « le logement dont au moins une pièce d'habitation ou un local sanitaire est utilisé par plusieurs personnes majeures ne constituant pas un seul et même ménage » (art. 1<sup>er</sup>, 6°, du Code wallon du logement et de l'habitat durable).

<sup>82</sup> Notamment art. 4, §2, al. 5, art. 4, §4, al. 2, 2° et art. 5, §2, al. 2, de l'arrêté précité du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003.

<sup>83</sup> Art. 9 et s. du Code wallon du logement et de l'habitat durable. Cf. aussi l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2004 relatif à la procédure en matière de respect des critères de salubrité des logements et de la présence de détecteurs d'incendie, *M.B.*, 19 août 2004.

En pareil cas, surtout, « les principes susmentionnés au §1<sup>er</sup> ne s'appliquent pas », explique l'administration<sup>84</sup> (qui vise par là les « principes généraux » régissant la composition du ménage). Il est permis d'en inférer que les occupants d'un logement estampillé « collectif » seront vus chacun comme des ménages isolés.

### ***b) questions particulières***

Dans l'hypothèse d'un « logement collectif » (et d'inscription corrélatrice des intéressés dans des ménages distincts), appartient-il aux agents communaux d'établir eux-mêmes le caractère collectif du logement ? Non. « La détermination du caractère collectif d'un logement est une compétence exclusivement régionale. Il ne revient donc ni aux inspecteurs de quartier, ni aux inspecteurs de population de statuer sur cette question »<sup>85</sup>.

Avec quel mode de preuve ? « Afin d'éviter toute utilisation abusive de cette exception, un logement collectif ne sera reconnu comme tel que sur base d'un document officiel établissant expressément que l'immeuble répond aux conditions urbanistiques régionales pour être accepté comme logement collectif »<sup>86</sup>. L'exigence d'un mode de preuve de ce type exacerbe encore l'importance d'avoir un « label » régional pour certaines catégories de logement collectif ; on y reviendra<sup>87</sup>.

Dans l'hypothèse d'un « logement collectif » (et d'inscription corrélatrice des intéressés dans des ménages distincts), la commune est-elle tenue pour autant de créer systématiquement une sous-numérotation (ce qui pourrait s'avérer lourd sur le plan administratif et fastidieux) ? Non. « Le cas échéant, les occupants des différentes unités de logement sont considérés comme des ménages distincts mais ils sont tous inscrits au même numéro d'habitation (code logement (LOG.) 02 dans le T.I. 140) »<sup>88</sup>. Ménage distinct et logement collectif ne riment donc pas obligatoirement avec nouveau numéro d'habitation.

Le régime favorable accordé aux occupants d'un logement collectif signifie-t-il que, en dehors de ce cadre, c'est l'inscription dans un même ménage qui s'impose alors automatiquement aux différents habitants ? Aucunement. Si les conditions du régime particulier relatif au logement collectif ne sont pas réunies (pour une raison ou une autre), on retombe alors dans le régime ordinaire. Pour rappel, celui-ci requiert des autorités communales qu'elles se livrent à un examen circonstancié, factuel et individuel de la situation de résidence de chacun des occupants. Pour ce motif, on ne saurait en rien souscrire à cette invite des Instructions du 1<sup>er</sup> juin 2018 : « Si les conditions requises pour pouvoir parler d'un 'logement collectif' [...] ne sont pas strictement remplies, les personnes concernées doivent d'office être inscrites comme faisant partie d'un même ménage »<sup>89</sup>. La sévérité est d'autant plus de mise que l'administration circonscrit sensiblement le périmètre de ce régime dérogatoire : « ces conditions [pour l'application du régime propre aux logements collectifs] sont d'interprétation restrictive puisqu'il s'agit d'une exception aux principes généraux »<sup>90</sup>.

---

<sup>84</sup> *Instructions générales* du 1<sup>er</sup> juin 2018 précitées, p. 17 (Wallonie). Pour la Région bruxelloise, cf. la p. 18 (« Les principes précités ne s'appliquent pas non plus en cas d'occupation d'un "logement collectif" [...] » — c'est l'administration qui souligne).

<sup>85</sup> *Instructions générales* du 1<sup>er</sup> juin 2018 précitées, p. 18.

<sup>86</sup> *Instructions générales* du 1<sup>er</sup> juin 2018 précitées, p. 18. L'administration évoque ici la situation wallonne en particulier, mais l'argument vaut aussi pour les autres Régions.

<sup>87</sup> Voir point III.2.B.

<sup>88</sup> *Instructions générales* du 1<sup>er</sup> juin 2018 précitées, p. 17 (Wallonie). Pour la Région bruxelloise, cf. la p. 18 (« Dans ce cas, les occupants des différentes unités de logement sont également considérés comme des ménages distincts mais ils sont tous inscrits au même numéro d'habitation (code logement (LOG.) 03 dans le TI 140) »).

<sup>89</sup> *Instructions générales* du 1<sup>er</sup> juin 2018 précitées, p. 17.

<sup>90</sup> *Instructions générales* du 1<sup>er</sup> juin 2018 précitées, p. 17.

Au minimum, l'exhorte administrative s'avère proprement irréaliste (et doit pour cette raison encore plus être négligée) en ce qu'elle dispose : « Il appartient à la commune (notamment au Service urbanisme) de vérifier la conformité des conditions requises prévues dans la réglementation régionale pour ces types de logements »<sup>91</sup>. À l'adresse des autorités fédérales, Il serait bon de préciser que la notion de logement collectif qu'elles mettent elles-mêmes en exergue ressortit à la matière de la salubrité et que, à Bruxelles à tout le moins, le contrôle des biens mené sous cet angle relève du pouvoir des instances régionales (et nullement locales)<sup>92</sup> ?

### III. LES INTERACTIONS AVEC LES LÉGISLATIONS RÉGIONALES

#### 1. La colocation

##### A. Les règles civiles (bail)

On l'a vu, une cohabitation suppose un minimum d'organisation et de vivre ensemble ; partant, le caractère volontaire et pleinement assumé d'une entrée en colocation peut incontestablement peser dans la détermination du taux des allocations sociales (en défaveur des assurés sociaux). Peut-être à cet égard les règles civiles relatives à la colocation sont-elles susceptibles de fournir quelque indication sur l'intentionnalité des cocontractants. Jusqu'il y a peu, toutefois, il n'existait aucune législation spécifique sur le sujet<sup>93</sup>. Mais, il y a quelques années, la compétence du bail d'habitation a été transférée aux Régions<sup>94</sup> et, depuis, Régions bruxelloise<sup>95</sup> et wallonne<sup>96</sup> ont adopté un texte de nature législative consacrant expressis verbis la colocation.

Les textes régionaux nouveaux pourraient-ils exercer une influence sur la détermination de ce taux ? Assurément... et dans un sens inquiétant. En Région bruxelloise, par exemple, l'assujettissement du contrat de bail aux nouvelles dispositions sur la colocation relève entièrement du choix des parties ; ces dernières en effet « optent [...] pour l'application du régime propre à la colocation », autorise le législateur<sup>97</sup>. Par ailleurs, le nouveau chapitre du Code bruxellois du logement sur la colocation<sup>98</sup> ne prendra effet que « pour autant que les parties consentent à l'application du régime juridique qu'il institue »<sup>99</sup>. En creux, il faut comprendre que les

---

<sup>91</sup> *Instructions générales* du 1<sup>er</sup> juin 2018 précitées, p. 17.

<sup>92</sup> Art. 6 du Code bruxellois du logement.

<sup>93</sup> Jamais, en effet, le législateur fédéral ne s'est préoccupé de donner un régime juridique *ad hoc* à ce mode d'habitat. Les seules dispositions légales applicables en la matière étaient à trouver dans le corps général de règles du droit des obligations, en particulier celles qui arrêtent le sort des obligations souscrites à plusieurs et qui, concrètement, traitent du problème du partage de la dette et du statut corrélatif de l'obligation (divisible, indivisible, solidaire ?). Voy. les sections IV et V du chapitre IV du titre III du livre III du Code civil (art. 1197 à 1225).

<sup>94</sup> Art. 6, §1<sup>er</sup>, IV, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, du 8 août 1980, inséré par l'art. 15 de loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième réforme de l'État, *M.B.*, 31 janvier 2014.

<sup>95</sup> Ordonnance du 27 juillet 2017 visant la régionalisation du bail d'habitation, *M.B.*, 30 octobre 2017. Sur ce texte, voy. B. LOUVEAUX, *Bail d'habitation en Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Larcier, 2018.

<sup>96</sup> Décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation, *M.B.*, 28 mars 2018.

<sup>97</sup> Art. 2, §1<sup>er</sup>, 34°, du Code bruxellois du logement (souligné par nous). Voy. aussi l'art. 2, §1<sup>er</sup>, 35°, du Code bruxellois du logement, qui définit le pacte de colocation comme un « pacte signé par l'ensemble des colocataires d'un bail par lequel ceux-ci optent pour le régime de la colocation... » (souligné par nous).

<sup>98</sup> Chapitre V du titre XI du Code bruxellois du logement.

<sup>99</sup> Art. 257 du Code bruxellois du logement (c'est nous qui soulignons).

cocontractants restent entièrement libres de privilégier (à la place de la colocation) le régime du bail de droit commun<sup>100</sup> ou de résidence principale<sup>101</sup>.

À cette aune, et pour revenir au sujet qui nous occupe, il sera plus difficile à l'avenir de convaincre l'organisme social ou le juge de la nature non intentionnelle d'une cohabitation puisque c'est délibérément que les parties ont décidé de placer leur convention sous l'égide du bail de colocation.

Une autre disposition issue de l'ordonnance bruxelloise exacerbe encore le danger : le pacte de colocation. À signer obligatoirement par les colocataires<sup>102</sup>, cet instrument juridique organise les modalités de la vie en commun entre eux<sup>103</sup> : qui paie le loyer<sup>104</sup> ? comment se fait-il rembourser par les consorts ? comment régler l'arrivée d'un nouveau colocataire ? Etc.

Surtout, pour ce qui est du taux des allocations sociales, le pacte peut constituer un indice de cohabitation. C'est que son contenu est décrit avec un luxe de détails par le législateur ; il « contient au minimum » des questions relatives au loyer, aux dégâts locatifs, aux réparations, aux charges, à la garantie locative, à l'assurance incendie, entre autres éléments<sup>105</sup>. Par surcroît, au-delà de ces questions, le pacte est voué à régler les « modalités pratiques de ce mode d'habitat »<sup>106</sup>, c'est-à-dire les aspects logistiques ou organisationnels de la communauté locative. Or, imposer ainsi l'établissement d'une sorte de règlement d'ordre intérieur dans chaque colocation risque d'éveiller l'attention des services sociaux concernés quant à une éventuelle « cohabitation ». Une organisation de vie fort commune ou intégrée pourrait laisser accroire en effet que les intéressés ne vivent pas comme des isolés... même si tel est bien le cas (au regard de la loi ou de la jurisprudence de la Cour de cassation). La vigilance s'indique dès lors.

## **B. Les règles urbanistiques**

Il n'y a pas que sur le plan civil que l'appréhension régionale de la colocation est susceptible d'avoir un impact sur les allocations sociales ; la matière de l'urbanisme (du ressort des Régions également) exerce elle aussi une influence, comme le démontre l'arrêt du Conseil d'État du 20 avril 2017<sup>107</sup>.

Sur le plan du droit, l'entité formée par les colocataires soulève une interrogation en effet : a-t-on affaire, là, à une « famille » ? L'enjeu est d'ordre urbanistique notamment, en ce que toutes les habitations reçoivent, au moment de l'octroi du permis d'urbanisme, une « destination » à respecter : unifamiliale par exemple. En clair, une telle unifamiliale peut-elle accueillir une colocation sans bafouer le prescrit urbanistique ? Telle était en substance la question posée au Conseil d'État. L'exposé (succinct) des faits de la cause s'indique au préalable.

Alertée par les voisins probablement, la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve réalise qu'une maison affectée initialement à un usage unifamilial<sup>108</sup> est habitée en réalité par des colocataires (des jeunes travailleurs). Les

---

<sup>100</sup> Chapitre II du titre XI du Code bruxellois du logement.

<sup>101</sup> Chapitre III du titre XI du Code bruxellois du logement.

<sup>102</sup> Art. 261, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>103</sup> Ce qui explique que le bailleur n'est nullement partie au pacte, lequel lui est inopposable d'ailleurs.

<sup>104</sup> La solidarité étant de droit (art. 259 du Code bruxellois du logement), le bailleur est fondé à exiger l'intégralité du loyer à n'importe lequel des colocataires, à charge pour ce dernier de réclamer à ses consorts leur part de loyer.

<sup>105</sup> Art. 2, §1<sup>er</sup>, 35°, du Code bruxellois du logement.

<sup>106</sup> Art. 261, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>107</sup> C.E., 20 avril 2017, n°237.973, Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, *Revue de droit communal*, 2017/4, p. 20, note N. Bernard.

<sup>108</sup> Le bien est sis dans le quartier plutôt résidentiel de l'Hocaille de Louvain-la-Neuve.

autorités communales réclament dès lors le retour à la destination initiale. Tout à l'inverse, les propriétaires du logement déposent une demande de permis d'urbanisme tendant à autoriser le changement d'affectation des lieux. Face au refus de la commune, ils introduisent un recours au Gouvernement wallon. Lequel déclare la demande de permis d'urbanisme « sans objet » ; dit autrement, les intéressés n'avaient pas besoin de solliciter une telle autorisation. Pourquoi ? Tout à la fois parce que la colocation « résult[e] du choix des résidents de vivre ensemble (motivé par des relations personnelles circonstanciées) », qu'elle « trouve par nature sa place dans une habitation [...] unifamiliale », qu'elle « génère par nature une vie communautaire évidente, choisie par les occupants et qui est proche d'une vie en famille », qu'elle « se caractérise également par sa réversibilité » (et donc « n'annihile pas le retour à la vocation première d'habitation unifamiliale traditionnelle ») et, enfin, qu'elle « ne génère pas un nombre d'habitants plus élevé que si l'habitation était occupée par une famille telle un couple avec leurs enfants étudiants »<sup>109</sup>. Traduction : une demande de changement d'affectation n'était pas nécessaire puisque, assimilée à une vie de famille, la colocation ne modifie en rien l'affectation (unifamiliale) de départ. C'est cette décision qui a été entreprise par la ville devant le Conseil d'État.

C'est peu dire qu'on attendait avec impatience la position officielle de notre haute juridiction administrative. Celle-ci, en un mot, valide le raisonnement (audacieux) de la Région. « Une maison unifamiliale n'est pas réservée à des personnes apparentées. Les modes de vie contemporains créent des familles constituées de personnes non apparentées. La maison unifamiliale est donc destinée à accueillir des personnes qui vivent ensemble, comme en famille apparentée, dans le même logement », estime le Conseil d'État. « Partant, l'ouverture de l'habitation unifamiliale à la colocation, c'est-à-dire à des personnes qui vont vivre ensemble dans l'immeuble en se partageant le loyer, en l'utilisant comme le font les membres d'une famille et qui sont peut-être les membres d'une famille, ne constitue pas un changement de destination contraire au permis délivré pour l'habitation unifamiliale ».

On l'aura compris, l'évolution des modes de vie milite incontestablement (à nos yeux en tous cas) en faveur d'une certaine souplesse dans l'interprétation à donner aux thématiques traditionnelles de famille, de ménage et de logement. Si une telle pente devait être suivie, tout ne serait pas réglé pour autant, loin de là. C'est que ce concept de famille présente une interrelation étroite avec d'autres politiques, développées à d'autres niveaux de pouvoir ; au minimum, il convient d'éviter que la situation des colocataires en pâtisse.

En premier lieu, on songe au taux des allocations sociales. De fait, l'indication d'une éventuelle « famille » unique risque de s'avérer piégeuse en ce qu'elle peut amener les organismes chargés de la délivrance des allocations sociales (CPAS, ONEm, ...) à la conclusion (trop) rapide que les colocataires vivent en cohabitation, les privant par là du bénéfice du taux isolé. Il est cependant possible de faire pièce à cet argument, comme on l'a vu<sup>110</sup>.

Des parlementaires wallons ont déposé il y a deux ans une proposition de résolution « appelant à fournir un cadre juridique sûr à la colocation », qui invitait plus spécifiquement, le Gouvernement à garantir que la participation d'un individu à un habitat groupé « n'influence pas le taux appliqué lors du calcul du revenu de remplacement »<sup>111</sup>. L'invite conserve toute sa pertinence. Peut-être d'ailleurs est-ce pour prévenir ce danger que la définition wallonne du logement collectif précise que celui-ci est nécessairement utilisé par « plusieurs

---

<sup>109</sup> Ce qui devrait maintenir au même niveau le charroi automobile (et, subséquemment, le besoin en places de stationnement).

<sup>110</sup> Voir Point I.2.A.

<sup>111</sup> Proposition de résolution appelant à fournir un cadre juridique sûr à la colocation, déposée le 15 juillet 2015 par MM. Hasée et Henry, *Doc., Parl. w., session 2014-2015, n°264/1, p. 9.*

personnes majeures ne constituant pas un seul et même ménage »<sup>112</sup>; il reste que cette définition, encore consolidée récemment<sup>113</sup>, va incontestablement à rebours de l'évolution sociologique susdécrite<sup>114</sup>.

## 2. L'habitat solidaire et l'habitat intergénérationnel

### A. Consécration

Le législateur bruxellois a décidé de consacrer (dans son Code du logement) l'habitat solidaire, décrit comme suit : « logement sous-tendu par un projet de vie solidaire, initié ou non par une institution mais organisé dans un engagement écrit, une convention, un règlement d'ordre intérieur ou un autre instrument de ce type, dans lequel résident plusieurs ménages (dont au moins un satisfait aux conditions de revenus telles que fixées en vertu du § 2, 1°, du présent article) qui y disposent chacun d'un ou de plusieurs espaces privatifs de jouissance exclusive et d'au moins un espace de vie commun. Sont exclus les maisons d'accueil, les maisons de vie communautaire, les abris de nuit, les maisons d'hébergement de type familial et tout autre logement collectif réglé par une législation particulière »<sup>115</sup>. Les revenus en question sont ceux qui s'appliquent aux candidats à un logement social.

Le législateur wallon n'est pas en reste, qui inséré pareillement dans son Code le concept d'habitat solidaire, assorti de la définition suivante : « logement disposant d'au minimum un espace collectif et occupé par plusieurs ménages dont au moins un en situation de précarité sociale, disposant chacun d'au minimum un espace privatif, qui sont engagés entre eux, par écrit, dans un projet de vie solidaire à l'exclusion de tout autre logement collectif réglé par une législation particulière »<sup>116</sup>.

On le voit directement, l'habitat solidaire vise à faire cohabiter, dans un but assumé de mixité sociale, des personnes défavorisés avec des individus plus aisés (mais pas nécessairement<sup>117</sup>). Il est statistiquement probable que cette ou ces personnes précaires soient par ailleurs titulaires d'une allocation sociale fédérale (revenu d'intégration sociale, chômage, garantie de revenu aux personnes âgées, etc.). Il s'en infère une conséquence immédiate : le partage d'un même toit risque de faire perdre à ces personnes leur taux isolé (pour leur allocation sociale). Or, considérées comme « cohabitantes », elles subiraient une perte sèche de plusieurs centaines d'euros par mois ; ce, alors même que la Région bruxelloise promeut résolument ce genre d'habitat ! Il y a là comme une injonction contradictoire à résoudre ; plus positivement, il faut éviter de condamner la solidarité chaude entre citoyens et le développement de solutions innovantes qui contribuent à lutter contre la crise du logement.

Il n'en va pas différemment avec l'habitat intergénérationnel. Celui-ci est décrit par le Code bruxellois du logement comme un « immeuble comprenant au moins deux logements dont l'un est occupé par une personne

---

<sup>112</sup> Art. 1<sup>er</sup>, 6°, du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

<sup>113</sup> Art. 1<sup>er</sup>, a), du décret du 1<sup>er</sup> juin 2017 modifiant le Code wallon du logement et de l'habitat durable, *M.B.*, 18 juillet 2017.

<sup>114</sup> Voy. aussi l'art. 9, al. 2, 2°, du Code wallon du logement et de l'habitat durable (pour la dispense de permis de location au bénéfice des logements de type unifamilial occupés par moins de cinq colocataires majeurs « ne constituant pas un seul et même ménage »), remplacé par l'art. 5 du décret du 1<sup>er</sup> juin 2017 modifiant le Code wallon du logement et de l'habitat durable, *M.B.*, 18 juillet 2017.

<sup>115</sup> Art. 2, §1<sup>er</sup>, 25°.

<sup>116</sup> Art. 1<sup>er</sup>, 39°, du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

<sup>117</sup> La définition se contente d'exiger en effet la présence au moins d'une personne à revenus modestes, n'interdisant donc nullement que *tous les habitants* répondent à ce profil.

âgée de plus de soixante-cinq ans et dont les ménages se procurent des services mutuels, organisés dans un engagement écrit, une convention, un règlement d'ordre intérieur ou un autre instrument de ce type »<sup>118</sup>. Ici aussi, une communauté de vie se déploie nécessairement, regroupant un senior et une personne plus jeune (un étudiant généralement). Il en découle automatiquement un risque de cohabitation au sens des allocations sociales, avec la particularité (dans le chef du senior) qu'est ici en jeu, non pas l'allocation de chômage ou le revenu d'intégration sociale, mais la « garantie de revenu aux personnes âgées » ; le montant cette dernière est lui aussi réduit si le bénéficiaire vit avec d'autres personnes.

C'est ici qu'intervient l'idée d'un label, développée ci-après. Attribué par les autorités régionales, un tel document officiel indiquerait à l'attention des organismes sociaux (CPAS, ONEm) que ce type de logement est ardemment soutenu par elles et que, surtout, les intéressés sont effectivement dans les conditions du taux isolé, malgré le partage d'un même toit.

## **B. La question du label**

### **a) vertu(s) d'un label**

Après avoir introduit la notion d'« habitat solidaire » (qui, schématiquement, comprend au moins une personne en situation de précarité sociale)<sup>119</sup>, les Codes bruxellois et wallon du logement ont tous deux confié au gouvernement la tâche d'élaborer un « label » associé à cette forme particulière de logement<sup>120</sup>. Et le principe d'un tel label est également acquis à Bruxelles pour l'habitat intergénérationnel<sup>121</sup> comme pour le logement étudiant<sup>122</sup>, et en Wallonie pour le logement étudiant<sup>123</sup>. Le chantier a déjà abouti pour ce qui est du logement étudiant à Bruxelles<sup>124</sup> ; il reste à finaliser la démarche pour les autres types de logements collectifs<sup>125</sup>.

L'appariement entre l'habitat solidaire et le label n'a rien de fortuit. Certes, la valeur ajoutée d'une certification de ce type n'apparaît pas toujours clairement (renforcement des droits du preneur ? brevet de qualité supplémentaire ? etc.), pas plus du reste que les critères de sa délivrance. On se prend toutefois à espérer que cette labellisation régionale, qui sera offerte à des cohabitations qu'on imagine sous-tendues par un authentique projet de vie par exemple, confèrera une caution officielle à ces habitats collectifs et, partant, pavera la voie à l'octroi par le pouvoir fédéral (qui n'est compétent pour la matière du logement) d'un taux isolé à chacun des résidents.

Il faut donc pousser à notre estime cette idée d'un label, que la Région attacherait à certains logements qu'elle estime dignes d'intérêt (et de faveurs fédérales surtout). En matière d'allocations sociales, par exemple, l'utilité de pareil label saute aux yeux. Dans la vaste nébuleuse des habitats groupés, cette sorte de brevet délivré par les autorités publiques servirait à identifier les logements collectifs animés par un véritable projet de cohésion

---

<sup>118</sup> Art. 2, §1<sup>er</sup>, 26°.

<sup>119</sup> Art. 2, §1<sup>er</sup>, 25°, du Code bruxellois du logement et art. 1<sup>er</sup>, 39°, du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

<sup>120</sup> Art. 262 du Code bruxellois du logement et art. 85octies du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

<sup>121</sup> Art. 262 du Code bruxellois du logement.

<sup>122</sup> Art. 254 du Code bruxellois du logement.

<sup>123</sup> Il s'agit toutefois là d'un label « logement étudiant de qualité » (art. 76 du projet de décret wallon relatif au bail d'habitation, adopté en troisième lecture au Gouvernement wallon en date du 14 septembre 2017).

<sup>124</sup> Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 novembre 2017 fixant les conditions que doivent remplir les logements d'étudiants en vue d'obtenir le label « logement étudiant de qualité », *M.B.*, 6 décembre 2017.

<sup>125</sup> Voy., pour de plus amples développements, N. BERNARD, « La colocation et le bail étudiant dans les textes wallon et bruxellois portant régionalisation du bail », *Opening doors*, actes du colloque organisé à Gand le 21 septembre 2017 par le Congrès des notaires, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 487 et s.

sociale et qui, pour cette raison, devraient encore plus valoir à leurs occupants la collation d'un taux isolé<sup>126</sup>. Soucieux d'éviter ce qu'il appelle des « abus » mais dénué d'attributions dans le domaine du logement, le pouvoir fédéral doit impérativement s'appuyer sur une attestation officielle émanant d'une instance régionale pour associer à certaines habitations données des conséquences favorables sur le plan des allocations sociales.

### ***b) comment labelliser un projet de vie ?***

Un problème se pose cependant d'emblée : nulle part les lois fédérales sur les allocations sociales n'évoquent cette question du projet de vie ! Dit autrement, octroyer un label aux habitats authentiquement solidaires, qui s'attachent à retisser du lien social entre les résidents, pourrait bien être de nul effet dans la perspective de l'octroi d'un taux isolé pour les allocations sociales. Il n'est pas sûr, du reste, que cet exercice d'identification des critères du « bon » habitat solidaire soit scientifiquement possible.

Surtout, on entrerait à ce train-là dans des considérations d'ordre subjectif, touchant entre autres à la « sincérité » du projet (ou non) ; or, vouloir percer l'intentionnalité des individus est vain et, sur un plan strictement juridique, paraît bien inutile. En tous cas, toute décision prise sur une base aussi incertaine risquerait d'être vue comme arbitraire. Aussi stimulants soient les habitats de ce type pour un législateur régional, qui les promeut résolument (aux fins de diversifier et étoffer l'offre), autant ils laissent indifférent un législateur fédéral qui s'attache, lui, à asseoir la notion de cohabitation sur des critères aussi objectifs que possible.

Last but not least, une démarche un peu moralisatrice de cette nature aboutirait à jeter sur le discrédit sur les habitats solidaires plus circonstanciels (dits opportunistes), dictés avant tout par des considérations d'ordre pécuniaire. À l'heure de la crise du logement, ce motif de regroupement n'est pas moins valable. On ne voit pas pourquoi ils mériteraient moins que d'autres un coup de pouce. Voire, ils correspondent davantage à la définition légale du taux isolé que les habitats solidaires plus intégrés, dans la mesure où ces derniers se caractérisent souvent par une mise en commun plus poussée des ressources et des frais (ce qui inévitablement évoque la cohabitation).

### ***c) au plus près de la définition du taux isolé***

Si l'on entend dès lors favoriser l'octroi d'un taux isolé aux habitants solidaires, il convient de rester au plus près des définitions légale et jurisprudentielle en la matière (à supposer, naturellement, que ce cadre juridique n'évolue pas à brève échéance). Et, dans cet exercice, la fine casuistique développée par la Cour de cassation dans son arrêt du 9 octobre 2017 notamment<sup>127</sup> servira de (précieuse) balise.

- ***le retour du refoulé (le subjectif)***

Une nouvelle (et double) difficulté se pose cependant. D'abord, certaines de ces conditions n'ont nullement trait au bâti (comme la mise en commun des ressources et des dépenses), voire touchent à l'intimité des personnes (comme la réalisation en commun de la lessive !) ; comment, dès lors, couler ces éléments dans un label ? Ensuite, même s'agissant des critères propres au logement, il n'est pas toujours aisé d'arrêter des paramètres objectifs puisque c'est l'utilisation même des pièces qui peut parfois poser problème davantage que leur matérialité (exemple de la chambre susceptible d'être utilisée aussi bien par un couple que par une personne

---

<sup>126</sup> Cf. sur ce label N. BERNARD et V. LEMAIRE, *L'habitat solidaire sous l'angle juridique. Allocations sociales, logement et labellisation*, Bruxelles, Larcier, Jurimpratique, numéro spécial, 2013/3, p. 79 et s.

<sup>127</sup> Voir point I.3.B.a.

seule). C'est qu'on ne construit pas un label sur des critères d'octroi qui seraient impossibles à vérifier en pratique. Détaillons.

Pour rappel, il « suffit » de démontrer l'une des deux réalités suivantes pour obtenir un taux isolé : les pièces partagées ne sont pas suffisamment signifiantes ou les individus ne règlent pas principalement en commun leurs questions ménagères. Concernant la première exigence, la Cour de cassation a elle-même considéré comme non signifiantes des pièces comme le salon, la cuisine, la salle de bain ou encore les sanitaires ; en tous cas, les résidents se sont vu attribuer le taux isolé malgré qu'ils partageaient ces pièces-là. Le label n'a donc pas besoin de s'arrêter à ces aspects. Maintenant, il est sûr que si les occupants disposent chacun de leur salle de bain, de leur toilette, de leur cuisine... cela facilite incontestablement les choses. Mais ce n'est pas nécessaire.

Reste la chambre à coucher (la seule pièce potentiellement signifiante). Comment savoir si elle est occupée par un individu seul ou si elle accueille parfois une tierce personne ? Impossible à dire. Et il serait contraire aux principes élémentaires de respect de la vie privée d'obliger l'occupant à s'engager (dans le cadre de l'obtention d'un label) à ne pas se mettre en couple durant son séjour dans les lieux. Par surcroît, il faut rappeler que, pour la jurisprudence, le simple fait d'entretenir une relation amoureuse, affective ou sexuelle n'entraîne pas, par soi, cohabitation<sup>128</sup> ; on aurait affaire alors, pour un auteur réputé, à un « critère subjectif », qu'il faut écarter si l'on veut éviter des « recherches et contestations sordides »<sup>129</sup>.

- **des éléments objectifs**

N'y a-t-il aucun élément matériel dès lors, dans une habitation partagée, à mettre en exergue dans un éventuel label ? Si. La jurisprudence a épinglé ainsi « l'accès libre à toutes les pièces de la communauté » comme un indicateur de cohabitation<sup>130</sup> ; si, dit autrement, les résidents permettent à leurs conjoints d'aller et de venir où ils veulent dans le logement, y compris dans leur chambre par exemple, c'est qu'ils doivent former une entité de vie intégrée (qu'il n'est pas illogique dès lors de voir comme une cohabitation). Partant, l'existence de dispositifs de fermeture (clef, cadenas, code, ...) sur les locaux privés, voire sur les armoires, atteste d'un mode de vie plus individuel, requérant octroi d'un taux isolé. Voilà un élément aisément objectivable susceptible d'être certifié par un label.

Quant à l'exigence d'un règlement principalement en commun des questions ménagères, elle se décompose en plusieurs sous-critères.

- On a d'abord la collectivisation des ressources ou, à tout le moins, d'une fraction de celles-ci. Ici aussi, un mode de preuve peut s'envisager ; il « suffit » de montrer un compte commun bloqué (à l'instar du compte de garantie locative), une carte bancaire ouverte au nom des différents occupants, des versements réguliers d'argent, etc.
- Qu'en est-il maintenant du paiement à plusieurs de certaines dépenses (autre composante du règlement principalement en commun des questions ménagères) ? Comme pour les pièces, ces frais doivent être jugés signifiants. Ce n'est pas le cas du loyer par exemple, a estimé la Cour de cassation (puisque les intéressés ont reçu le taux isolé en dépit du fait qu'ils divisaient effectivement le loyer).

---

<sup>128</sup> Cour trav. Liège, 27 avril 1994, R.G. n°31.699/03.

<sup>129</sup> H. FUNCK, « La cohabitation, partage de charges ou d'avantages communs », obs. sous Cass., 8 octobre 1984, *Chr. D.S.*, 1985, p. 111.

<sup>130</sup> Cf. Cour trav. Gand, 17 janvier 1997, R.G. n°660/95.

- Pour le gaz et l'électricité, il semble difficile d'exiger de la part des résidents un paiement individuel dans la mesure où nombre d'habitats groupés, en amont, ne disposent que d'un seul compteur (collectif). Au demeurant, la jurisprudence est plus divisée sur la question. À nouveau, il est certain que la présence de compteurs individuels constitue un argument de choix dans la négociation pour un taux isolé<sup>131</sup>, mais leur absence ne saurait pénaliser les résidents (qui, du reste, n'ont que peu de prise sur cette question). Il semble difficile dès lors d'en faire une condition d'octroi du label. Telle est, du reste, la condition fondatrice d'un quelconque label : ne pas introduire des conditions supplémentaires pour l'obtention du taux isolé, car celles-ci pourraient avoir pour effet d'exclure des habitats n'ayant pas réussi à décrocher le label alors que, au vu de la loi, ils ont pleinement droit à ce taux.
- Concernant, enfin, des frais tels que la nourriture, l'habillement ou encore les soins de santé, il doit être possible de prouver leur paiement individuel (ce qui, alors, emporte bien application du taux isolé<sup>132</sup>).

#### ***d) les dangers du label***

Si l'idée du label séduit incontestablement et recèle divers avantages, elle charrie aussi certains dangers. Attention d'abord à ne pas basculer — par l'effet du label — du registre du droit dans celui du mérite. Aux conditions ci-avant énoncées, les allocataires sociaux ont bien un droit à un taux isolé, que le logement collectif soit pourvu d'un label ou non ; ce dernier sert juste à objectiver la situation et à faciliter le contrôle opéré par l'ONEm et le CPAS par exemple. Pas davantage. Il ne faut donc pas priver de l'avantage escompté des habitats qui n'auraient certes pas satisfait aux exigences (supplémentaires) d'un label mais qui répondent bien aux conditions de la loi.

Un autre danger est à circonvier : le label ne doit pas devenir un facteur d'exclusion pour les projets qui ne parviendraient pas à « entrer » dans les conditions d'attribution. Ce n'est pas parce qu'une occupation échoue à satisfaire à l'ensemble des exigences liées à la labellisation qu'elle doit devenir de facto inéligible à une série d'aides. Le danger existe en effet que les pouvoirs publics en viennent à réserver le bénéfice de leurs largesses aux seuls projets répondant parfaitement aux canons du label ; ou que les propriétaires privés refusent de passer contrat avec un acteur non labellisé. Or, le plus souvent, une occupation précaire est le fruit d'une action informelle, spontanée, citoyenne et alternative... qu'il est difficile d'enfermer dans une case juridique préécrite. Bridier ou même canaliser cette énergie créatrice de la société civile serait à la fois vain et contre-productif.

Par exemple, les pouvoirs publics doivent impérativement repousser la tentation commode, à l'avenir, de lier l'octroi des subsides associatifs à l'obtention préalable du label. Définitivement, le label doit constituer une aide pour les associations, et non être un facteur d'exclusion ; l'association qui ne désire pas solliciter un label ne doit pas être pénalisée pour autant, ni par le fédéral (application automatique du taux cohabitant), ni par la Région (suppression du subside).

#### ***e) les autres usages d'un label***

Ceci étant, si la question des allocations sociales est au cœur de la thématique des habitats solidaires et intergénérationnels, il serait faux de croire qu'elle épuise l'intérêt qu'on peut prêter à un label. Ce dernier peut également servir à d'autres usages : dispenser de permis d'urbanisme, attester de la qualité du bien et de sa

---

<sup>131</sup> Cf. Trib. trav. Bruxelles (15<sup>e</sup> ch.), 19 avril 2006, R.G. n°21.

<sup>132</sup> Trib. trav. Bruxelles, 23 mai 2002, R.G. n°23011/01, ainsi que Trib. trav. Bruxelles (ch. vac.), 26 juillet 2002, R.G. n°30491/02.

conformité aux normes de salubrité, favoriser la domiciliation, garantir l'emploi du contrat-type de bail, encourager la médiation, exempter de charges d'urbanisme (au nom des bénéficiaires sociétaux qu'ils engendrent) les projets de construction d'habitat solidaire<sup>133</sup>, augmenter les chances d'obtenir un taux réduit de TVA<sup>134</sup> ou encore certifier le caractère éthique du financement. Affaire à suivre dès lors !

---

<sup>133</sup> Art. 5, §1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013 relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme, *M.B.*, 2 décembre 2013.

<sup>134</sup> Point XI du tableau B de l'arrêté royal n°20 du 20 juillet 1970 fixant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et des services selon ces taux, *M.B.*, 31 juillet 1970.

## 1.4. Le statut de cohabitant dans la réglementation relative à l'assurance indemnités, *Clara Arbesu, INAMI, Service des indemnités, Direction Réglementation et Contentieux*

---

C'est un beau défi à relever que de pouvoir présenter en quinze minutes les rouages de l'assurance indemnités, sous l'angle du « statut cohabitant ». Je vais m'atteler à présenter les éléments clés afin que vous puissiez en disposer dans le cadre des échanges qui suivront avec les différents groupes de travail.

### 1. Quelles sont les principales missions de l'assurance indemnités ?

Une des principales missions de l'assurance indemnités est d'assurer un revenu de remplacement en faveur des personnes qui sont reconnues en incapacité de travail, c'est-à-dire une incapacité qui résulte d'une maladie à caractère non professionnel ou d'un accident de vie privée.

Favoriser l'accompagnement et le soutien dans le cadre de trajets volontaires de réinsertion socioprofessionnelle est une autre mission importante. Cette mission s'est encore renforcée ces dernières années, en vue d'accompagner les assurés sociaux vers une reprise progressive d'une activité adaptée à leur état de santé ou vers un suivi d'un programme de réadaptation professionnelle.

### 2. L'assurance indemnités comporte deux régimes distincts

Selon que l'assuré ait la qualité de travailleur salarié ou de travailleur indépendant, il relèvera du régime de l'assurance indemnités des travailleurs salariés ou de celui des travailleurs indépendants.

Si les conditions administratives (conditions de stage, de cotisations) diffèrent suivant le régime auquel relève le travailleur, c'est une seule et même notion de 'cohabitation' qui est fort heureusement d'application dans les deux régimes ; il s'agit donc de règles communes applicables de la même manière tant au régime des travailleurs salariés qu'à celui des travailleurs indépendants.

A titre informatif, les règles et principes qui seront exposés dans le cadre de cette présentation sont repris aux articles 225, 226 et 226bis de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

### 3. Le statut « cohabitant » renvoie à la question plus globale relative à la fixation du montant des indemnités d'incapacité de travail

Le montant des indemnités d'incapacité de travail est fonction de la situation familiale de l'assuré social (et de la rémunération journalière moyenne perçue pour le travailleur salarié) mais nous verrons que ce principe doit être nuancé.

### 3.1. Régime des travailleurs salariés

Durant la première année, la situation familiale n'a en principe pas d'impact sur la fixation du taux d'indemnisation. Concrètement, cela signifie que l'assuré social, reconnu en incapacité de travail, percevra 60% du salaire brut plafonné, quelle que soit sa situation familiale.

Durant la 1<sup>ère</sup> année d'incapacité de travail, la notion de cohabitation n'intervient donc pas pour la fixation du montant de l'indemnité d'incapacité de travail. Il faut toutefois nuancer ce principe : à partir du 1<sup>er</sup> jour du 7<sup>ème</sup> mois d'incapacité de travail, la situation familiale pourra être prise en considération si l'assuré social perçoit des montants minima. A partir de cette période, des montants minima forfaitaires sont en effet garantis et ceux-ci varient notamment en fonction de la situation familiale. Ceci dit, à l'exception des montants minima garantis, la notion de cohabitation n'est donc pas prise en considération pour la fixation du montant des indemnités durant la 1<sup>ère</sup> année d'incapacité.

Qualité et situation familiale du titulaire	Minima à partir du 01.01.18
<b>Travailleur régulier</b>	
<b>avec charge de famille</b>	58,68
<b>isolés</b>	46,96
<b>cohabitants</b>	39,98
<b>Travailleur non régulier</b>	
<b>avec charge de famille</b>	45,78
<b>sans charge de famille</b>	34,33

A partir de la deuxième année, c'est-à-dire à partir du statut d'invalidité, la situation familiale (et donc, la notion de « cohabitation ») a clairement un impact sur la fixation du taux d'indemnisation : interviennent alors les notions de 'titulaire ayant personne à charge, isolé ou cohabitant' qui sont déterminantes pour la fixation du pourcentage du salaire brut plafonné applicable. Ce pourcentage sera d'autant plus élevé si l'assuré se voit attribuer la qualité de travailleur ayant personne à charge puisque dans ce cas, l'assuré percevra 65% de son salaire brut plafonné. Si le travailleur est considéré comme isolé ou assimilé – nous reviendrons sur cette notion plus tard – le pourcentage sera de 55%. Par contre, si le travailleur est considéré comme cohabitant, il ne percevra plus que 40% de son salaire brut plafonné.

Si considéré comme travailleur ayant personne à charge	Si considéré comme travailleur isolé (ou assimilé)	Si considéré comme travailleur cohabitant
L'assuré social perçoit <b>65%</b> du salaire brut plafonné (du dernier jour du 2 <sup>e</sup> trimestre civil précédant celui du risque ou le dernier salaire brut).	L'assuré social perçoit <b>55%</b> du salaire brut plafonné (du dernier jour du 2 <sup>e</sup> trimestre civil précédant celui du risque ou le dernier salaire brut).	L'assuré social perçoit <b>40%</b> du salaire brut plafonné (du dernier jour du 2 <sup>e</sup> trimestre civil précédant celui du risque ou le dernier salaire brut).

Ces notions sont définies aux articles 225 à 226bis de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 précité.

### 3.2. Régime des travailleurs indépendants

Alors que dans le régime des travailleurs salariés, la situation familiale n'intervient en principe qu'à partir de la 2<sup>ème</sup> année, dans le régime des travailleurs indépendants, la situation familiale de l'assuré social est prise en considération dès la 1<sup>ère</sup> année d'incapacité de travail pour déterminer le montant de l'indemnité applicable.

Les indemnités d'incapacité de travail octroyées en faveur des travailleurs indépendants sont en effet des montants forfaitaires qui varient selon que l'assuré social ait la qualité de titulaire ayant personne à charge, isolé ou cohabitant.

Ici, on ne parle plus de 'taux d'indemnisation', comme pour le régime des travailleurs salariés, mais bien de montants forfaitaires alloués en fonction de la situation familiale (les indemnités ne sont donc pas calculées sur la base d'un salaire perdu).

Le tableau ci-dessous indique les montants forfaitaires octroyés durant la 1<sup>ère</sup> année d'incapacité de travail, en fonction de la situation familiale du travailleur indépendant.

Situation familiale du titulaire	Forfaits à partir du 01.01.2018
<b>Travailleur régulier</b>	
<b>avec charge de famille</b>	58,68
<b>isolés</b>	46,96
<b>cohabitants</b>	35,76

A partir de la deuxième année d'incapacité (invalidité), le montant des indemnités diffère selon la situation familiale du travailleur indépendant mais également, selon qu'il ait mis fin ou non à son entreprise (assimilation pensions).

## 4. La notion de 'cohabitation' dans l'assurance indemnités

Nous arrivons maintenant à ce qui constitue la question centrale de la réflexion de cette matinée : la notion de 'cohabitation' dans l'assurance indemnités, lorsque la 'cohabitation' constitue un des éléments déterminant pour la fixation du montant de l'indemnité d'incapacité de travail.

### 4.1. Moment de la prise en considération de la situation familiale

Dans la ligne du temps, nous avons pu identifier que la situation familiale intervient à des moments distincts selon que l'assuré social relève du régime des travailleurs salariés ou de celui des travailleurs indépendants.

Pour le régime des travailleurs salariés, nous avons vu que la situation familiale n'est pas prise en considération durant la première année d'incapacité de travail sauf si l'assuré perçoit des montants minima garantis à partir du 7<sup>ème</sup> mois d'incapacité de travail. Mais cela n'a pas toujours été ainsi. En effet, avant 2009, le montant des indemnités alloué durant la 1<sup>ère</sup> année d'incapacité de travail était fixé en fonction de la situation familiale de l'assuré social. Ce n'est que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, que le taux d'indemnisation est dorénavant identique (60%)

durant la 1<sup>ère</sup> année, quelle que soit la situation familiale de l'assuré social (sauf si ce dernier bénéficie de montants minima garantis). Il s'agit donc d'une évolution dans le régime des travailleurs salariés.

Le régime des travailleurs indépendants prend en considération la situation familiale dès la première année d'incapacité de travail. La notion de 'cohabitation' va dès lors constituer un élément déterminant à prendre en considération pour la fixation du montant de l'indemnisation forfaitaire alloué (ce montant variant selon que l'assuré ait la qualité de titulaire ayant charge de famille, isolé ou cohabitant).

#### ***4.2. Définition de la notion de 'cohabitation'***

Il reste maintenant à identifier comment la notion de 'cohabitation' est définie dans l'assurance indemnités. Il doit s'agir de personnes cohabitant effectivement sous 'le même toit' (condition 1) et ces personnes doivent constituer un ménage commun sous forme de cohabitation 'permanente' et régler ensemble leurs 'questions ménagères' (condition 2). Ces deux conditions sont cumulatives.

Plus concrètement, en ce qui concerne la 1<sup>ère</sup> condition - personnes cohabitant sous 'le même toit', la preuve résulte de l'information obtenue auprès du Registre national. Le lien avec la composition du ménage est en effet le premier élément pris en considération pour la fixation de la situation familiale, exception faite des cas dans lesquels il ressort de documents probants produits à cet effet que la situation à prendre en considération ne correspond pas ou plus avec l'information reprise au Registre national (article 225, §4 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996). Cet arrêté royal prévoit explicitement la possibilité pour l'assuré social d'en apporter la preuve contraire. Les informations provenant du Registre national ont donc valeur probante jusqu'à preuve du contraire. S'il ressort des documents probants produits à cet effet que la situation effective à prendre en considération ne correspond pas ou plus avec les données du Registre national, la mutualité pourra tenir compte de cette nouvelle situation.

La 2<sup>ème</sup> condition - constituer un ménage commun sous forme de cohabitation 'permanente' et régler ensemble les 'questions ménagères' - renvoie à une évaluation factuelle de critères de (in)dépendance économique et financière. La preuve qu'il ne constitue effectivement pas un ménage commun avec ses cohabitants, doit être fournie par l'assuré social. Autrement dit, si selon les données du Registre national (ou dans les faits), il résulte que l'assuré social cohabite avec d'autres personnes et qu'il peut prouver qu'il ou elle ne constitue effectivement pas un ménage commun avec ses cohabitants, il pourra alors être considéré comme isolé (et non comme cohabitant) et percevoir ainsi des indemnités d'incapacité de travail au taux isolé (55% du salaire brut plafonné au lieu de 40% pour le travailleur salarié).

#### ***4.3. Autres éléments à prendre en considération pour la détermination de la situation familiale.***

Pour certaines situations, définies explicitement dans la réglementation relative à l'assurance indemnités, la 'cohabitation' ne constitue pas le seul critère entrant en considération pour la détermination de la situation familiale. Concrètement, cela signifie que pour ces situations, d'autres éléments vont devoir être pris en considération pour la détermination du taux de l'indemnisation applicable (ou du montant forfaitaire alloué).

Les situations visées concernent : la cohabitation avec un conjoint ou la personne avec laquelle l'assuré social forme un ménage de fait ; la cohabitation avec un ou plusieurs enfants ou encore, la cohabitation avec un ou plusieurs parents ou alliés jusqu'au 3<sup>ème</sup> degré inclus.

C'est ainsi que par exemple en cas de cohabitation avec le conjoint ou la personne avec laquelle l'assuré social forme un ménage de fait, la présence d'autres personnes n'est pas prise en considération : la relation entre les

deux conjoints ou les partenaires de fait étant considérée comme 'exclusive', seule la situation du conjoint ou du partenaire de fait est prise en considération. Si 5 personnes par exemple vivent sous le même toit et ont un revenu professionnel ou de remplacement mais que le conjoint de l'assuré social n'a pas de revenu, ce dernier percevra l'indemnité d'incapacité de travail au taux 'personne à charge' (les revenus perçus par les autres personnes qui cohabitent avec l'assuré social ne sont pas pris en considération).

Un autre exemple, est celui de la cohabitation avec un ou des enfants (pas de conjoint, ni de partenaire de fait) : dans les ménages monoparentaux, la cohabitation avec l'enfant ouvre le droit à la charge de famille dans les conditions visées à l'article 225, §1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> de l'arrêté royal du 3 juillet 1996<sup>135</sup>. Le fait que d'autres parents ou alliés jusqu'au 3<sup>ème</sup> degré habitent avec l'assuré social n'a pas d'incidence. Autrement dit, cette cohabitation simultanée ne fait pas perdre la qualité de titulaire ayant charge de famille, même si ces derniers perçoivent des revenus.

De telles cohabitations permettent l'octroi de la qualité de personne à charge pour autant toutefois que ces personnes soient financièrement à charge de l'assuré lui-même (et non d'une autre personne qui appartient au même ménage) et que le revenu professionnel ou de remplacement éventuellement perçu par le conjoint ou partenaire de fait (ou par l'enfant, ou encore par l'allié jusqu'au 3<sup>ème</sup> degré, selon la situation visée) soit inférieur à 970,67 EUR brut par mois (montant au 1<sup>er</sup> janvier 2018). Un revenu professionnel ou de remplacement supérieur à ce plafond fait dès lors perdre la qualité de 'personne à charge' mais ceci ne signifie toutefois pas que l'assuré social soit automatiquement indemnisé au taux 'cohabitant'. En effet, la réglementation relative à l'assurance indemnités prévoit explicitement l'octroi de la qualité 'd'isolé assimilé' lorsque le revenu professionnel est supérieur à 970,67 EUR brut par mois mais inférieur à 1.562,59 brut par mois ou que le revenu de remplacement est supérieur à 970,67 EUR brut par mois mais égal ou inférieur à 1.068,28 EUR brut par mois (montants au 1<sup>er</sup> janvier 2018). Dans cette situation, lorsqu'un assuré social (reconnu en incapacité de travail) cohabite avec une personne qui peut en principe créer la charge de famille mais dont les revenus se situent dans la tranche susvisée en fonction de la nature du revenu, celui-ci pourra prétendre à des indemnités au taux 'isolé' et non au taux 'cohabitant'.

#### ***4.4. Absence de cohabitation et maintien de la qualité de titulaire avec personne à charge***

Dans certains cas, l'absence de cohabitation effective ne fait pas perdre la qualité de 'titulaire avec personne à charge'. Ces situations particulières sont prévues dans l'arrêté royal du 3 juillet 1996. C'est ainsi que par exemple, lorsque l'assuré social paie une pension alimentaire sur la base d'une décision judiciaire ou d'un acte notarié, ou sur la base d'un acte sous seing privé déposé au greffe du tribunal en cas de procédure de divorce ou de séparation de corps et de biens par consentement mutuel, et pour autant qu'il vit seul (ou se trouve dans la situation visée à l'article 226 AR 3/07/1996) et que le montant de la pension alimentaire soit au moins égal à 111,55 EUR par mois, il bénéficie de la qualité de titulaire avec personne à charge. Dans cette situation, l'assuré social pourra donc être indemnisé au taux « personne à charge » malgré le fait que l'enfant ne cohabite pas avec lui.

Un deuxième exemple est celui où la condition de cohabitation n'est pas requise pendant la période au cours de laquelle l'assuré (reconnu en incapacité de travail) est hospitalisé, pour autant que les autres conditions liées à

---

<sup>135</sup> Extrait de l'article 225, §1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> « Sont considérés comme travailleur ayant personne à charge...le titulaire qui cohabite avec un ou des enfants visé à l' **article 123, 3**, [enfants auxquels est attribuée la qualité de personne à charge dans le secteur des soins de santé] exception faite de la condition d'âge prévue par cette dernière disposition ».

la reconnaissance de la qualité de travailleur ayant personne à charge soient remplies. L'indemnisation au taux « personne à charge » est alors maintenue.

Enfin, dans le cadre de la jurisprudence de la Cour de Cassation, l'octroi de la qualité de « personne à charge » est également attribué par le secteur de l'assurance indemnités dans l'hypothèse d'une garde alternée décidée par le juge ou par acte notarié, pour autant que cette cohabitation porte sur au moins 2 jours par semaine en moyenne. Dans ce cas, l'assuré pourra prétendre à la qualité de « personne à charge »

### Conclusion

L'assurance indemnités prévoit des règles communes applicables tant au régime des travailleurs salariés qu'à celui des travailleurs indépendants pour ce qui concerne la notion de cohabitation et les critères pris en considération pour la détermination de la qualité de personne à charge, isolé ou cohabitant.

L'Arrêté royal du 3 juillet 1996 définit explicitement ce que l'on entend par titulaire avec personne à charge en énumérant les conditions d'octroi pour l'obtention de cette qualité (dans certains cas, même en l'absence d'une cohabitation effective).

Cet arrêté royal prévoit également l'octroi d'un statut particulier, celui d'« isolé assimilé » et qui permet à l'assuré social reconnu en incapacité de travail, de pouvoir prétendre à une indemnité majorée comme isolé lorsqu'il cohabite avec une personne qui peut en principe créer la charge de famille mais dont les revenus se situent dans une tranche déterminée en fonction de la nature du revenu.

Enfin, l'assurance indemnités prévoit également la possibilité pour un assuré social qui cohabite avec d'autres personnes, d'apporter la preuve qu'il ne constitue effectivement pas un ménage commun avec ses cohabitants. Il s'agit alors d'une évaluation factuelle dont les indicateurs à prendre en considération (par exemple, le fait de disposer de son propre contrat de location sur la base duquel un montant de loyer fixe est payé) doivent être mis en perspective avec les évolutions sociétales. C'est notamment le cas avec les nouveaux modes de cohabitation – colocation – et les deux arrêts rendus par la Cour de Cassation (arrêts du 9.10.2017 et du 22/01/2018).

## 1.5. Le statut de cohabitant dans la réglementation du chômage.

*Claire De Haan, ONEM - Direction Réglementation Chômage et Contentieux*

---

Je vais dresser avec vous le paysage de la situation familiale dans la réglementation du chômage. La réglementation du chômage est relativement complexe et je vais tâcher de la synthétiser au maximum pour que cela soit compréhensible pour chacun.

La réglementation du chômage prévoit 3 catégories familiales : les travailleurs ayant charge de famille, les travailleurs isolés et les travailleurs cohabitants.

Qu'est-ce qu'un travailleur ayant charge de famille ? Cette catégorie reprend plusieurs situations distinctes :

- Première hypothèse : le chômeur qui cohabite avec un conjoint ou un partenaire sans revenu professionnel ou de remplacement.

La réglementation définit un « partenaire » comme étant la personne avec laquelle le chômeur forme un ménage de fait et qui est à sa charge financièrement pour autant qu'il ne s'agisse pas d'un parent ou allié jusqu'au 3ème degré inclus ou d'un enfant pour lequel le chômeur ou un autre membre de la famille peut prétendre aux allocations familiales.

Dans cette hypothèse, il n'est pas tenu compte de l'existence de rémunération perçue par d'autres personnes avec lesquelles le chômeur cohabite, et nous pouvons ici faire un parallèle avec la notion de catégorie familiale pour l'INAMI.

- Deuxième hypothèse : le chômeur qui cohabite exclusivement avec un/des enfants à condition :
  - Soit qu'il puisse prétendre aux allocations familiales pour au moins un des enfants,
  - Soit qu'aucun des enfants ne dispose de revenus professionnels ou de remplacement.

Le chômeur doit pouvoir *prétendre* au droit aux allocations familiales. Cela ne signifie pas qu'il doit les percevoir effectivement mais qu'il doit y avoir droit : le fait que, pour des raisons administratives, les allocations familiales ne soient pas effectivement perçues au moment voulu n'empêche pas l'octroi du taux de chargé de famille.

- Troisième hypothèse : le chômeur qui cohabite exclusivement avec un/des enfants et des parents ou alliés jusqu'au 3ème degré inclus à condition :
  - Qu'il puisse prétendre aux allocations familiales pour au moins un des enfants,
  - Et qu'aucun des parents ou alliés ne dispose de revenus professionnels ou de remplacement.
- Quatrième hypothèse : le chômeur qui cohabite exclusivement avec un ou des parents ou alliés jusqu'au 3ème degré inclus à condition qu'aucun des parents ou alliés ne dispose de revenus professionnels ou de remplacement.

- Cinquième hypothèse : le chômeur qui vit seul et qui paie effectivement une pension alimentaire, dont le droit est constaté soit par une décision judiciaire soit un par un acte notarié. Aucun montant minimum de pension n'est prévu mais elle doit être payée de manière effective et intégrale.
- Sixième hypothèse : certaines catégories particulières de chômeurs, tels que les travailleurs des ports par exemple, sont considérées comme étant chargées de famille.

La catégorie des travailleurs « isolés » vise le chômeur qui vit seul et qui n'est pas un travailleur ayant charge de famille en raison, par exemple, du paiement d'une pension alimentaire.

La catégorie des travailleurs « cohabitants » vise le chômeur qui n'est visé ni par la catégorie « travailleur ayant charge de famille » ni par la catégorie « isolé ».

Les notions de « revenus professionnels » et de « revenus de remplacement » reviennent à plusieurs reprises dans la définition du travailleur ayant charge de famille.

Un « revenu professionnel » est un revenu, par exemple salarié, qui découle d'une activité professionnelle.

Mais que faut-il entendre par « revenu de remplacement » ?

Il s'agit par exemple:

- des allocations de chômage avec une exception pour les allocations perçues par l'enfant du chômeur,
- des indemnités de maladie-invalidité, également avec une exception pour les allocations perçues par l'enfant du chômeur,
- des allocations perçues à la suite d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle excédant 630,23-€,
- des pensions excédant 630,23-€,
- des allocations d'interruption de carrière – crédit-temps.

Ne sont par exemple pas considérés comme des revenus du remplacement :

- les allocations versées par le CPAS,
- les allocations familiales,
- les allocations pour handicapés,
- les pensions alimentaires,
- les bourses d'études.

J'attire toutefois votre attention sur le fait que, pour être considéré comme partenaire à charge, il convient de ne disposer d'aucun revenu, en ce compris des allocations versées par le CPAS.

Ce tableau illustre ce que l'on appelle la dégressivité des allocations de chômage.

Periode	= welke maand?		Cat. A	Cat. N	Cat. B
1ste periode – fase 1	1 tot 3	MIN	47,94	39,69	29,46
1ste periode – fase 1	1 tot 3	MAX	65,48	65,48	65,48
1ste periode – fase 2	4 tot 6	MIN	47,94	39,69	29,46
1ste periode – fase 2	4 tot 6	MAX	60,44	60,44	60,44
1ste periode – fase 3	7 tot 12	MIN	47,94	39,69	29,46
1ste periode – fase 3	7 tot 12	MAX	56,33	56,33	56,33
2de periode – fase 2A en 2B	13 tot max. 24	MIN	47,94	39,69	29,46
2de periode – fase 2A en 2B	13 tot max. 24	MAX	52,64	47,20	35,09
2de periode – fase 21	25 tot 30 (eventueel)	MIN	47,94	39,69	27,72
2de periode – fase 21	25 tot 30 (eventueel)	MAX	51,38	45,54	32,18
2de periode – fase 22	31 tot 36 (eventueel)	MIN	47,94	39,69	25,98
2de periode – fase 22	31 tot 36 (eventueel)	MAX	50,11	43,88	29,27
2de periode – fase 23	37 tot 42 (eventueel)	MIN	47,94	39,69	24,24
2de periode – fase 23	37 tot 42 (eventueel)	MAX	48,85	42,23	26,37
2de periode – fase 24	43 tot 48 (eventueel)	MIN	47,94	39,69	22,50
2de periode – fase 24	43 tot 48 (eventueel)	MAX	47,94	40,57	23,46
3de periode	49 tot ...		47,94	39,69	20,76

Les allocations de chômage, qui sont donc payées sur la base d'un travail salarié suffisant, sont dégressives, ce qui signifie que leur montant diminue dans le temps jusqu'à arriver à un montant forfaitaire qui est la troisième période.

Le montant de l'allocation est calculé sur la base d'un pourcentage du dernier salaire plafonné. Ce pourcentage et ce plafond diminuent au fil des mois et toutes les catégories familiales sont concernées par la dégressivité.

Depuis 2012, toutes les catégories familiales sont touchées par la dégressivité.

La première année, le pourcentage et le plafond sont les mêmes, quelle que soit la catégorie familiale. Cela signifie que le montant de l'allocation sera le même quelle que soit la situation familiale du chômeur.

Le tableau fait référence aux catégories A, B et N. A correspond à chargé de famille ; B à cohabitant et N à isolé.

Ce tableau-ci reprend, à titre d'information, la diminution, année par année, du nombre de chômeurs complets indemnisés en fonction de la situation familiale. Il n'y a pas de différence significative selon la catégorie familiale.

Année	Chefs de famille	Isolés	Cohabitants	Total
2013	135 141	111 709	210 720	457 785
2014	131 696	111 286	215 657	458 642
2015	118 658	102 553	196 212	417 432
2016	113 643	98 079	183 464	395 213
2017	107 843	94 668	171 190	373 701

On entend souvent que les cohabitants sont préjudiciés dans la réglementation du chômage. Il y a des nuances à apporter à cette idée.

Il convient tout d'abord de souligner que les allocations de chômage sont, en Belgique, octroyées sans limitation dans le temps, contrairement à la situation des autres pays dans lesquels les chômeurs basculent, au mieux après 24 mois, dans un régime d'assistance dans lequel il est tenu compte des revenus des membres du ménage, ce qui a évidemment un impact important sur les revenus des chômeurs qui sont cohabitants.

Les allocations d'insertion (octroyées aux jeunes sortis de l'école et qui ont accompli notamment un stage d'insertion professionnelle) sont quant à elle limitées dans le temps. Il s'agit d'un droit de base minimum de 3 ans. Cette période de 3 ans reste supérieure à la période maximale de 24 mois prévue par les autres pays. En outre, le régime des allocations d'insertion est pratiquement unique au monde.

Ensuite, la procédure de contrôle du comportement de recherche d'emploi, qui est maintenant transférée aux Régions, est applicable à tous les chômeurs, quelle que soit leur situation familiale, alors que les mesures relatives au chômage de longue durée (article 80) ne concernaient que les cohabitants. Il y a donc ici une uniformisation de la réglementation, quelle que soit la catégorie familiale.

Il est également à noter que le montant des allocations des cohabitants a augmenté de 33,4% en 10 ans, ce qui représente une augmentation plus importante que pour les travailleurs ayant charge de famille ou les isolés.

Enfin, l'ONEM applique la jurisprudence tirée de l'arrêt de la Cour de cassation du 9 octobre 2017 qui considère qu'il peut uniquement être question de cohabitation lorsque les intéressés non seulement retirent un avantage économique et financier du partage de leur logement mais effectuent également ensemble des tâches, activités et autres questions ménagères et apportent éventuellement des moyens financiers pour ce faire.

La réglementation du chômage prévoit en outre certaines transitions.

Il existe un statut de cohabitant privilégié. Pour les bénéficiaires d'allocations de chômage, il s'agit de la situation de 2 cohabitants qui bénéficient chacun d'allocations de chômage dont le montant journalier ne dépasse pas 35,09-€. Cela correspond au montant d'une phase particulière dans la dégressivité. Dans cette hypothèse, le montant journalier des allocations est relevé à 27,94-€. Pour rappel, le montant du forfait pour un cohabitant « ordinaire » s'élève à 20,76-€.

Nous avons vu que l'une des hypothèses pour être considéré comme étant chargé de famille est de cohabiter avec un conjoint ou un partenaire qui ne dispose pas de revenus professionnels ou de remplacement. Il faut toutefois savoir qu'il n'est pas tenu compte des revenus salariés qui ne dépassent pas 781,27-€/mois.

Nous avons également vu que le chômeur qui cohabite exclusivement avec un ou des enfants est considéré comme étant chargé de famille notamment si aucun des enfants ne dispose de revenus.

Lorsque l'enfant commence à travailler après la fin de ses études, il ne sera pas tenu compte du revenu qu'il perçoit pendant une période de 12 mois, et ce quel que soit le montant du revenu en question. Durant ces 12 mois, le parent va continuer à bénéficier du taux chargé de famille, ce qui permet de faire une transition et qui permet aussi à l'enfant de se lancer dans la vie active en ayant bénéficié de ce laps de temps de 12 mois.

En outre, il n'est pas tenu compte des revenus d'un enfant s'ils ne dépassent pas 418,39-€. Cette exception n'est pas limitée dans le temps. Aussi longtemps que l'enfant percevra un revenu inférieur à ce montant, il n'en sera pas tenu compte.

Il en va de même pour l'allocation de chômage ou de l'allocation de maladie-invalidité perçue par un enfant si celles-ci ne dépassent pas 456,04-€/mois. Cette exception n'est pas non plus limitée dans le temps.

Enfin, les personnes emprisonnées ou internées continuent à être considérées comme faisant partie du ménage durant les 12 premiers mois. Cela signifie que si deux personnes sont cohabitantes, que l'une d'elle est incarcérée et ne bénéficie pas de revenus durant sa période d'incarcération, la personne qui reste seule pourra bénéficier d'un taux de chargé de famille.

## 1.6. Le statut de cohabitant dans la réglementation relative au revenu d'intégration, *Sandrine Diericx, SPP Intégration Sociale – Service Juridique*

---

Je commencerai par vous rappeler les catégories des bénéficiaires du RIS. L'article 14 de la loi 26 mai 2002 (voir farde de documentation) prévoit 3 catégories de bénéficiaires en matière de droit à l'intégration sociale :

1. les personnes isolées, la catégorie la plus simple reprenant les personnes qui vivent seules ;
2. les personnes cohabitantes, c'est-à-dire les personnes qui vivent ensemble sous le même toit et règlent principalement en commun les questions ménagères ;
3. la catégorie de famille à charge lorsqu'il y a présence d'au moins un enfant mineur dans le ménage.

Ces catégories sont déterminées sur la base de situation de fait qui va être constatée par le CPAS, via son enquête son enquête sociale. On vous a expliqué plusieurs fois ce matin qu'on tenait compte de la situation administrative, l'inscription aux registres de la population. Notre régime a cette particularité qu'il tient compte de la situation de fait même si elle est différente de la situation administrative.

C'est donc une loi qui date de 2002 et nous avons décidé, conscients des évolutions sociétales, d'effectuer une étude sur les adaptations des catégories des bénéficiaires du RIS, à la suite des nouvelles formes de logement, logements « kangourous », habitats solidaires et aussi en tenant compte des nouvelles formes de vie, compositions familiales qui n'existaient pas en 2002.

Cette étude était un des points d'action du plan de lutte contre la pauvreté de 2016-2019, pour voir comment réagir face aux nouvelles formes de logement et de vie. Cette étude a été menée par la KU Leuven et l'ULB. Elle comportait deux volets :

1. une cartographie des nouvelles problématiques que l'on voit apparaître ;
2. l'élaboration de pistes d'amélioration.

C'est une méthode mixte qui a été utilisée pour cette étude, qualitative d'une part, avec des groupes de discussion incluant 40 CPAS (des 3 Régions, grands, petits, moyens, urbains, ruraux). Quantitative d'autre part, avec une web-enquête auprès de tous les CPAS (réponses de 199 CPAS sur 289).

Au niveau des problématiques qui ont été listées, la première concerne la détermination de la catégorie lorsque vous avez un hébergement en garde alternée ou moins de la moitié du temps. En RIS, nous considérons toujours que le CPAS doit vérifier si on l'enfant plus de la moitié du temps (dans ce cas c'est un taux de famille à charge qui est octroyé). Si c'est moins de 50% du temps, on va vérifier et ce sera au prorata du nombre de jours où l'enfant est présent dans le ménage. Cela soulève plusieurs problèmes. Pour les CPAS, ce qu'il en est ressorti, c'est une incompréhension par rapport à la disparition d'une catégorie qui existait avant (la coparentalité). Un sentiment d'injustice, à juste titre, puisque finalement, avoir l'enfant 3 jours sur le mois ou l'avoir plus de 50% du temps, on aura de toute façon besoin d'un logement qui comprend une chambre pour l'enfant, on aura des factures d'énergie plus élevées. Pour le CPAS, une charge administrative plus importante puisqu'il est obligé d'aller vérifier combien de temps l'enfant est présent. Enfin, on a constaté que certains CPAS décident d'investir

davantage dans les familles où il y a charge d'enfants et donc, un certain nombre de CPAS octroient, en plus du RIS, une aide sociale complémentaire.

L'autre problème soulevé et qui est l'objet de notre matinée de réflexion, concerne le statut de cohabitant. Je vous ai rappelé la définition « régler principalement en commun les questions ménagères et vivre sous le même toit ». C'est un critère légal vague et extensible, difficile à mettre en œuvre pour les CPAS. Au niveau des difficultés rencontrées, il y a les nouvelles formes de logement qui sont apparues. Que faire en cas de logement « kangourou », co-logement, cohabitat, logement communautaire ?

Deux situations ont été particulièrement épinglées dans l'étude. D'abord, le désir de vivre ensemble. Soudainement, on peut avoir des personnes qui désirent vivre ensemble et vont se retrouver dans une grande dépendance financière, avec un taux cohabitant. Ce qui exerce une pression telle sur la relation que finalement on en arrive à avoir des situations de domiciliations clandestines ou finalement on va soit décider de prendre une petite chambre pour y vivre et garder le statut d'isolé, soit vraiment faire ça dans la clandestinité. Ensuite, la situation où l'enfant mineur atteint la majorité. Il change alors de catégorie. Il est majeur, donc il peut prétendre à un taux cohabitant et la maman, les parents, vont se retrouver avec un taux cohabitant. On va se retrouver avec un enfant qui va contribuer un peu ou pas aux dépenses du ménage alors que le parent va devoir faire face aux charges qui restent les mêmes. Ou alors, l'enfant va contribuer aux charges du ménage mais quand il voudra prendre son autonomie, il n'aura rien pu mettre de côté pour voler de ses propres ailes.

Autre problématique soulevée, l'hébergement temporaire de sans-abris chez des tiers ou l'hébergement de sans-abris dans plusieurs endroits. On a constaté que certains CPAS tiennent compte de ce caractère temporaire, d'autres pas, avec un changement de catégorie.

Le dernier point concernait la détention temporaire du partenaire ou d'un enfant majeur cohabitant. Avec de nouveau cet impact sur le changement de catégorie. En cas de placement en maison psychiatrique, en maison de repos, en prison, les personnes subissent un changement important quand elles changent de statut et doivent faire face à des dépenses supplémentaires pour rendre visite ou pour l'argent de poche pour la prison.

Voilà pour la cartographie des problèmes qui constituait le premier volet de l'étude. Le second volet concernait des pistes d'amélioration. Là, malheureusement, on a tous été très déçus, parce qu'ils se sont un peu perdus (les auteurs de l'étude). Nous sommes donc retrouvés avec des pistes très larges comme par exemple une réforme de la sécurité sociale. Pourquoi pas ? Mais un peu difficile à mettre en œuvre par le seul ministre de l'Intégration sociale. Des initiatives ont malgré tout été prises après cette étude. En début d'année, une *task force* a été mise sur pied, donc un groupe de réflexion au sein du cabinet, avec l'administration. L'idée est de comparer les différents systèmes d'allocations sociales, aux niveaux belge et européen. Le groupe en est à ses débuts et je ne peux pas donner beaucoup plus d'informations. L'idée est d'avoir dans un premier temps une note reprenant les pistes de réflexion et éventuellement de recourir à des experts externes pour pouvoir nous alimenter dans l'optique de préparer le prochain accord de gouvernement.

## 1.7. Le statut de cohabitant, une vision panoramique, *Johan Vandebussche, Vakgroep Sociaal Werk en Sociale Pedagogiek, Universiteit Gent*

---

### Rappel du contexte

Le statut de cohabitant est depuis longtemps déjà un sujet de discussion. La réglementation actuelle soulève de nombreuses questions sous l'angle de la lutte contre la pauvreté. Ces questions se situent à différents niveaux. On peut d'abord s'interroger sur les principes qui font que la personne qui cohabite ne perçoive pas d'allocation ou une allocation inférieure à la personne isolée. Ceci est indissociable du montant de l'intervention financière et du degré auquel celle-ci permet de mener une vie conforme à la dignité humaine. En deuxième lieu, il y a aussi des questions qui portent sur la technicité de la réglementation. Celle-ci est perçue comme étant complexe, d'autant plus que les définitions des personnes considérées comme des cohabitants ne sont pas, ou pas suffisamment, harmonisées. Un dernier groupe de remarques a trait aux conséquences de la réglementation : dans quelle mesure les personnes sont-elles contraintes dans leur choix de cohabiter ou non ? Qu'il s'agisse de cohabiter avec un partenaire (allocataire social ou non), avec des enfants majeurs ou dans un habitat solidaire pour des raisons sociales et/ou financières, il y a chaque fois des conséquences financières. Le Rapport bisannuel 2016-2017 du Service de Lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale esquisse une image très diversifiée de la problématique. Ce qui est clair, c'est que la discussion va au-delà de la technicité de la réglementation.

### Cadre

La discussion sur la réglementation relative à la cohabitation est indissociable de l'un des aspects clés de notre État-providence : la manière dont est constituée la sécurité sociale et le lien avec l'assistance sociale. Le système de sécurité sociale repose sur deux principes : l'assurance et la solidarité. Le premier implique que celui qui cotise a droit à une intervention. Seulement, le montant de la prime n'est pas directement proportionnel au risque, pas plus que l'intervention. En effet, le principe de solidarité intervient également : en vertu de celui-ci, tout le monde paie une prime correspondant à un même pourcentage (solidarité horizontale), la population active cotise pour la population non active (solidarité intergénérationnelle) et la cotisation ne détermine pas de manière proportionnelle le montant de l'intervention (solidarité verticale). L'objectif est en effet de garantir un revenu minimal et de maintenir le niveau de vie. C'est pourquoi une modulation est par exemple appliquée selon la situation familiale (cf. Cantillon e.a., 2009<sup>136</sup>). En tant que clé de voûte de la sécurité sociale, l'assistance sociale repose entièrement sur la solidarité, mais il y a là aussi une modulation qui intervient (cf. la distinction entre isolés et cohabitants).

La discussion sur le statut de cohabitant ne peut dès lors pas se réduire à une harmonisation administrative et technique de montants et de définitions. Il y a beaucoup plus de choses qui sont en jeu. Il s'agit de la manière

---

136

[http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/sites/default/files/de%20individualisering%20van%20de%20sociale%20zekerheid\\_0.pdf](http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/sites/default/files/de%20individualisering%20van%20de%20sociale%20zekerheid_0.pdf)

dont nous définissons la solidarité, de la forme que nous lui donnons et du sens que nous donnons à la notion d'existence conforme à la dignité humaine. Le regard doit rester ouvert, si nous voulons réaliser une correction structurelle et durable.

### Analyse du problème

Il y a des tensions à différents niveaux concernant la problématique de la cohabitation et la réglementation actuelle à ce sujet. Nous allons expliciter cinq d'entre elles.

**Juridiquement**, la réglementation est un écheveau inextricable. La définition de ceux qui sont considérés comme cohabitants diffère selon la branche de la sécurité sociale (p.ex. chômage, invalidité, ...) et de l'assistance sociale (p. ex. revenu d'intégration sociale). Il en résulte un manque de clarté et de transparence, mais aussi des conséquences financières directes en cas de cohabitation entre des personnes ayant des statuts différents, par exemple avec un revenu de travail et/ou une allocation. Cela provoque une tension interne au sein de la construction de la sécurité et de l'assurance sociales.

Cette complexité engendre également des tensions au niveau de **l'application administrative**. Plus le système est compliqué, plus le coût du contrôle de la légitimité de l'intervention est élevé et plus est fine la limite entre une fraude délibérée et des erreurs d'interprétation non voulues, dues à l'ignorance. La preuve à fournir pour démontrer que l'on est isolé ou cohabitant diffère aussi selon la réglementation. Il n'est pas toujours facile de la fournir. C'est pourquoi les contrôles sont ressentis comme très intrusifs par les personnes concernées parce qu'ils s'immiscent fortement dans leur vie privée. En outre, il s'agit parfois de personnes qui vivent dans des situations financièrement précaires et qui ont besoin de l'allocation pour survivre. Il arrive dès lors que le choix de cohabiter ou non se fasse en fonction de cet argument financier, ce qui accroît leur vulnérabilité sur le marché du logement quand il faut rechercher deux habitations à faible loyer.

D'un autre côté, le manque de clarté concernant l'application de la réglementation laisse aussi la place à des interprétations 'sur mesure' quand il s'agit de juger la situation d'un bénéficiaire. Les CPAS disposent notamment de ce pouvoir discrétionnaire dans l'application du revenu d'intégration sociale. Cela entraîne des différences d'un CPAS à l'autre concernant la reconnaissance du statut de cohabitant ou d'isolé et donc, en fin de compte, une judiciarisation du problème, l'interprétation de la réglementation étant tranchée par le tribunal.

Une troisième tension est fondamentale et porte sur la conception **financière** qu'une société veut donner à la solidarité. Notre régime de sécurité sociale vise à assurer un revenu minimal pour mener une existence décente. C'est pourquoi nous devons nous demander si le montant des allocations prévues pour des isolés ou des cohabitants permet cela. Autrement dit, il ne s'agit pas seulement de la tension entre les allocations pour isolés et pour cohabitants, mais de la question de savoir ce qui est financièrement nécessaire pour vivre décemment. Des études ont déjà amplement démontré que les montants actuels sont insuffisants pour réaliser cet objectif (cf. seuil européen de risque de pauvreté). Le coût du logement en soi absorbe depuis quelques années une partie de plus en plus grande du revenu (prix de l'immobilier, prix des loyers, facture d'énergie, ...). La discussion sur le statut de cohabitant ne peut donc pas devenir une course vers le bas, mais doit s'inscrire dans un débat plus large sur un revenu décent et sur la solidarité dont une société veut faire preuve pour cela.

Cette discussion sur la cohabitation révèle aussi une tension **sociologique**. Beaucoup de choses évoluent sur le plan démographique. La proportion de personnes isolées dans la société ne cesse de croître. Ceci est dû entre autres au fait que les gens vivent plus longtemps (et se retrouvent donc seuls), mais aussi à des évolutions

sociales, comme le nombre de divorces ou les changements sur le marché de l'emploi. Un autre phénomène nouveau est l'augmentation du nombre de familles recomposées, par exemple après un divorce, ou de familles qui éduquent des enfants en co-parentalité.

A cela s'ajoute aussi une évolution qui voit des personnes en rechercher d'autres pour cohabiter, pour des raisons qui peuvent être aussi bien d'ordre financier que social, émotionnel ou même pratique. Les logements unifamiliaux abordables sont rares et certains choisissent donc l'habitat groupé pour des raisons financières et/ou sociales; la prise en charge des personnes âgées coûte également cher, ce qui fait que des personnes recherchent une alternative par exemple sous la forme de 'l'habitat kangourou' ou de familles trigénérationnelles; l'habitat solidaire groupé peut être une alternative pour des personnes qui ont moins de possibilités financières; d'autre part, la désinstitutionnalisation dans les soins de santé mentale et la prise en charge des personnes handicapées augmente aussi la demande de logements communs adaptés pour ces catégories de personnes. Ce ne sont là que quelques exemples qui montrent que la diversité des formes de cohabitation s'est fortement accrue. Malheureusement, la réglementation ne s'y est pas encore adaptée dans la plupart des cas.

Cela nous amène à une dernière tension, qui est de nature **éthique**. Non seulement la réglementation relative à la cohabitation n'est pas adaptée aux évolutions et aux besoins actuels, mais dans la plupart des cas elle constitue aussi un frein à la solidarité. Des gens cherchent à vivre ensemble pour être plus forts dans l'existence. Mais les choix qu'ils font de partager un ménage sont généralement sanctionnés aujourd'hui; l'allocation pour cohabitants est inférieure à celle pour personnes isolées, principalement dans l'idée que le partage des coûts diminue ceux-ci. Mais on fait ainsi l'impasse sur des motivations plus sociales et éthiques qui poussent à opter pour la cohabitation. Comme l'indique aussi le Rapport bisannuel, la conséquence en est que les personnes, avant tout celles qui dépendent d'une allocation, se sentent limitées dans leurs choix. Une éventuelle cohabitation avec un partenaire, des enfants majeurs, des membres de la famille et/ou des pairs est hypothéquée par l'état actuel de la réglementation. Ces personnes se trouvent ainsi confrontées à de plus grands obstacles que celles qui vivent d'un revenu du travail. Ce déséquilibre crée une pression interne sur le principe de solidarité qui est au cœur de notre régime de sécurité sociale.

### Pistes de réflexion

La question est de savoir quels correctifs sont possibles à court et à long terme pour apporter une réponse à la problématique que nous avons esquissée. En gros, trois pistes se dessinent.

Une première consiste à optimiser les différentes réglementations : cela peut consister à supprimer des anomalies, à harmoniser des définitions et à mettre en concordance différents régimes. La distinction entre cohabitant et isolé subsiste fondamentalement, mais on arrondit les angles les plus tranchants et on accroît la compatibilité. La jurisprudence a un rôle à jouer à ce niveau. Une deuxième piste est de créer des "niches" qui reconnaissent de (nouvelles) formes de cohabitation et d'élaborer pour elles une réglementation spécifique. Ici aussi, rien ne change dans les principes, mais on recherche des réponses spécifiques à des situations spécifiques, par exemple lorsque plusieurs personnes percevant un revenu de remplacement comme le revenu d'intégration sociale louent ensemble un logement ou lorsque des personnes ayant un parcours psychiatrique partagent une habitation. Et enfin, il y a aussi une réorientation plus fondamentale qui peut consister à adapter le système de l'aide sociale et de l'assistance sociale de manière à instaurer une individualisation complète des allocations.

Ces pistes ne sont pas neuves. Dès 2005, la Conférence interministérielle Intégration sociale a confié la mission de réaliser une “Étude sur les possibilités de reconnaissance de l’habitat solidaire”. Cette étude a été actualisée en 2012<sup>137</sup>. La proposition consistait à délimiter un groupe cible (par exemple des personnes vivant sous le seuil de risque de pauvreté) et à créer un label pour des initiatives “d’habitat solidaire”. Celui qui fait partie du groupe cible et qui vit dans une initiative reconnue pourrait alors bénéficier d’une allocation d’isolé. Une telle proposition se situe donc dans la ligne de la deuxième piste évoquée ci-dessus, à savoir créer des “niches” bien précises auxquelles s’applique une réglementation spécifique.

Une autre voie, qui vise à amender la réglementation existante, est décrite dans l’étude “Adaptation des catégories de revenu d’intégration aux formes actuelles de vie et de logement” (2015), également commanditée par le SPP Intégration sociale<sup>138</sup>. Cette étude formule une proposition très nuancée qui, pour l’essentiel, apporte un remède dans le cadre de la réglementation existante (sur le revenu d’intégration). La proposition comporte quatre parties : une interprétation souple de la notion de charge de famille, capable de mieux répondre à certaines situations (pension alimentaire, garde alternée), avec à plus long terme une modification légale de la catégorie “personnes avec famille à charge”. En deuxième lieu, une définition plus précise du critère de ‘règlement principalement en commun des questions ménagères’ pour pouvoir mieux définir la cohabitation. Prévoir par ailleurs des régimes garantis dans deux situations transitoires problématiques : le passage à la majorité du plus jeune enfant mineur et la cohabitation récente. En enfin, prévoir des régimes spécifiques pour deux situations temporaires problématiques : l’hébergement temporaire d’un sans-abri par des tiers et la détention temporaire du partenaire ou d’un enfant majeur cohabitant. Cet aménagement d’une allocation dans le cadre de l’assistance sociale (en l’occurrence le revenu d’intégration) est important pour l’uniformisation entre les CPAS, base d’une égalité de traitement, mais doit aussi être liée aux autres allocations afin de ne pas créer de nouvelles complications.

L’individualisation des droits sociaux est, nous l’avons dit, une piste plus fondamentale. Elle s’inscrit dans un cadre qui veut accorder une place plus centrale au pouvoir de décision autonome de chaque personne. Cette option ne doit cependant pas prendre une valeur absolue et, surtout, ne pas être dissociée du cadre plus large dans lequel la solidarité prend forme. Ainsi, l’étude de Cantillon e.a. (2009)<sup>139</sup> déjà citée souligne le fait que les gens n’organisent pas leur vie de manière individuelle, mais relationnelle : ils tiennent compte du partenaire et de ses choix concernant les études, le lieu de travail, ... De plus, dans l’hypothèse d’une individualisation, il faut tenir compte de la dimension de genre : les femmes sont encore confrontées à une rémunération plus faible et assurent une part importante du ménage et de l’éducation des enfants. On ne peut donc pas procéder à une individualisation sans tenir compte de cette fracture entre les sexes. D’autre part, la tension entre sécurité sociale et assistance sociale subsiste. Dans la mesure où l’assistance sociale est soumise à de plus en plus de conditions, la solidarité qui est inhérente à elle est mise sous pression. Des voix s’élèvent en outre pour isoler l’assistance sociale du cadre plus large du droit aux services sociaux et pour la limiter à une intervention juridico-technique. Dans ce cadre non pré-structuré, il y a pourtant des opportunités d’actions sur mesure.

---

<sup>137</sup> [https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/habitat\\_solidaire.pdf](https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/habitat_solidaire.pdf)

<sup>138</sup> [https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/categories\\_de\\_ris\\_fr.pdf](https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/categories_de_ris_fr.pdf)

<sup>139</sup> Cf. supra

## Au travail

Nous pouvons partir du principe, compte tenu de la description de la problématique que nous venons de faire, que la question de la cohabitation et de la réglementation à ce sujet continueront à dominer l'ordre du jour. Cela ne pourra être que renforcé par de récents choix politiques. Ainsi, on a déjà évoqué la tendance à la désinstitutionnalisation des soins, qui a pour effet qu'on peut de moins en moins faire appel à des possibilités d'accueil résidentiel et pour des périodes de plus en plus courtes. Mais l'intégration dans la société ne va pas de soi, et encore moins si la réglementation limite ou bloque certaines pistes, par exemple pour cohabiter. En Flandre, cette désinstitutionnalisation est à l'ordre du jour et implique un repli sur son propre réseau, sur sa famille ou sur des pairs. Ce n'est pas non plus évident pour tout le monde. De nouvelles pistes sont explorées, comme l'habitat solidaire, et méritent qu'on leur donne toutes leurs chances de développement. Et donc une réglementation qui les soutient au lieu de les sanctionner.

On a déjà plaidé à plusieurs reprises pour ne pas réduire le débat sur la cohabitation à la seule question du ou des statut(s), mais pour prendre en compte le cadre plus large. Cela nécessite une approche multidimensionnelle dans laquelle le revenu est aussi mis en relation avec le logement, où les soins sont liés à la solidarité, où l'accompagnement va plus loin que le paiement d'une allocation. Dans notre modèle belge d'État-providence, cela implique aussi une collaboration entre les différents niveaux de pouvoir. La sécurité sociale et le logement, par exemple, relèvent de niveaux de pouvoir différents, mais exercent tous deux un impact. Il y a des tables de concertation, comme la Conférence interministérielle Intégration sociale. Elles peuvent être l'endroit parfait pour réaliser des études préparatoires et élaborer des solutions largement partagées.

La tâche est vaste et il est clair qu'il ne suffira pas de prendre une seule mesure à un seul moment. Une approche en plusieurs phases s'impose. Affiner et harmoniser la réglementation peut déjà éviter que certaines personnes passent à travers les mailles du filet. Cela peut se faire à relativement court terme. La jurisprudence est une référence importante à cet égard. Il faut garder en vue un objectif clair à plus long terme : l'enjeu est une vie conforme à la dignité humaine et les moyens (y compris financiers) permettant cela. La discussion sur la cohabitation ne peut dès lors pas être confinée dans un débat technico-financier : la question reste de savoir comment garantir un revenu minimal suffisamment élevé pour tous, aussi et surtout pour ceux qui dépendent d'une allocation.

La sécurité sociale doit pouvoir apporter (littéralement) cette sécurité en transformant la solidarité de la collectivité en un cadre institutionnel, en un droit pour tous. Cette solidarité "froide" doit cependant être suffisamment souple pour pouvoir capter des évolutions qui sont à l'œuvre au sein de la société et y réagir de manière adéquate. Le terme "froid" n'a d'ailleurs pas de connotation péjorative : c'est une garantie pour tout le monde. Mais il faut trouver un équilibre avec une solidarité "chaude", les relations humaines qui font que l'on se soucie l'un de l'autre. Des relations qui sont souvent flexibles, qui sont en prise sur l'actualité, qui sont parfois temporaires ou qui changent de forme. Cette souplesse pour répondre, ne fût-ce qu'à titre expérimental, à ce qui vit dans la société, aux manières par lesquelles s'exerce la solidarité humaine, est une composante essentielle du développement de notre État-providence.

Donner à chacun des chances de mener une vie conforme à la dignité humaine est inscrit dans notre Constitution et est donc le repère ultime pour toute discussion sur le statut de cohabitant. L'aspect que doit revêtir cette dignité humaine est le sujet d'un dialogue permanent entre l'individu et la société.

## 2. Compte rendu des groupes de travail

### *Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale*

---

Ce texte contient le compte rendu des échanges dans les quatre groupes de travail de la matinée de réflexion, qui ont été animés par Marie Bourgeois (Cellule autonome d'avis en développement durable du Service Public de Wallonie), Naima Charkaoui (*Kinderrechtencommissariaat*), Olivier Gillis (Observatoire de la Santé et du Bien-être de Bruxelles-Capitale) et Bart Vandamme (médiateur fédéral). Ces groupes de travail ont donné l'occasion aux participants de réagir aux présentations des intervenants. L'objectif premier était de réfléchir à des pistes de solution aux problèmes qu'entraîne le statut cohabitant, sans prétendre à l'exhaustivité.

Afin que ce compte rendu soit davantage qu'une simple transcription, nous avons choisi de regrouper le contenu des quatre groupes de travail. Nous relatons avant tout ce que nous avons noté lors de ces groupes. Les pistes formulées sont de nature très diverse et sont tantôt complémentaires, tantôt contradictoires. Le Service de lutte contre la pauvreté ne prend pas position à ce sujet. Par ailleurs, nous nous efforçons de rendre le compte rendu plus compréhensible et plus lisible en structurant les questions évoquées, en les situant et - lorsque c'est nécessaire pour une bonne compréhension - en établissant des liens avec les informations fournies par les orateurs.

Nous nous concentrons d'abord sur quelques considérations fondamentales relatives au statut cohabitant, que nous relierons à des recommandations d'ordre plus général issues des groupes de travail (2.1). Nous nous interrogeons ensuite sur la réglementation concernant la cohabitation, aussi bien sur sa définition dans différentes législations que sur son interprétation et son application (2.2). Nous examinons l'impact du statut cohabitant dans différents domaines de l'existence : le revenu (2.3), la vie familiale (2.4) et les possibilités de partager un logement (2.5). Enfin, nous abordons le statut cohabitant en lien avec la solidarité (2.6). Ces différents points sont introduits par des constats faits dans les groupes de travail. Mais l'accent est toujours mis sur les pistes qui ont été suggérées pour s'attaquer aux problèmes qui se posent. Deux sénateurs ont assisté à toute la matinée de réflexion. Le compte rendu des groupes de travail se termine par les recommandations ou les revendications qui ont particulièrement retenu l'attention des sénateurs Steven Vanackere et François Desquesnes durant les groupes de travail auxquels ils ont participé (2.7).

#### 1. Considérations fondamentales

Les participants aux groupes de travail confirment que l'introduction de la catégorie cohabitant dans l'assurance chômage témoigne d'un raisonnement qui contredit la logique d'assurance solidaire de la sécurité sociale. Toute personne qui paie des cotisations sociales devrait avoir droit à la même allocation, indépendamment de sa situation familiale. Mais ce statut crée aussi une inégalité ou une injustice dans d'autres branches de la protection sociale et dans d'autres domaines de compétence : tant entre travailleurs actifs et allocataires sociaux qu'entre bénéficiaires d'allocations en fonction de leur situation familiale, les personnes situation de pauvreté et les femmes étant souvent les premières victimes de ces inégalités. On fait aussi remarquer que tenir compte de la situation familiale d'une personne – et contrôler celle-ci – contrevient au principe de la liberté individuelle et du droit au respect de la vie privée. Le statut cohabitant sape de cette façon le système de

protection sociale. Cette impression est encore renforcée par la perception ainsi créée selon laquelle tous les allocataires se rendent coupables de fraude sociale, affirment les participants.

Les recommandations générales ou les points d'attention suivants ont été formulés durant les groupes de travail.

- Les adaptations à la réglementation concernant le statut cohabitant doivent se placer sous le signe d'une amélioration de la situation des personnes : 'il ne peut pas y avoir de recul'. Cette recommandation rejoint le point de vue de Johan Vandebussche, à savoir que le droit à une existence conforme à la dignité humaine constitue le repère ultime pour une réflexion sérieuse sur le statut cohabitant.
- Seules des dispositions légales peuvent contrer l'arbitraire. Elles doivent être communiquées clairement à tous les intéressés afin qu'elles puissent être correctement appliquées.
- Au lieu de rechercher des solutions pour une catégorie spécifique de personnes, il est souhaitable de travailler à des solutions générales aux problèmes engendrés par le statut cohabitant. Sinon, cela rendra le système – et le contrôle des exceptions que l'on aura instaurées – encore plus complexe. Il faut renoncer à une politique qui ne prévoit que des solutions ponctuelles aux problèmes ou qui se contente de s'attaquer aux symptômes.
- Une réforme légale du statut cohabitant doit aller de pair avec une revalorisation de la protection sociale, instrument par excellence pour garantir les droits et notamment le droit à une existence conforme à la dignité humaine. Cela suppose aussi un changement de mentalité. La crainte des pièges à l'emploi doit céder la place à la conviction selon laquelle, lorsque les personnes perçoivent une allocation suffisamment élevée, elles participeront à la vie sociale comme citoyens. Par ailleurs, la solidarité doit être encouragée au lieu d'être sanctionnée. C'est le seul moyen d'organiser l'aide aux personnes, de générer du bien-être et de réduire les coûts.
- En élaborant des solutions, il est important de faire une distinction entre les recommandations à court et à long terme.
- Il faut éviter les effets pervers non voulus d'adaptations à la réglementation sur le statut cohabitant.

Plusieurs participants plaident pour la suppression du statut cohabitant. Comme cette notion recouvre des réalités diverses, cette recommandation se décline de différentes manières.

- Il n'existe plus de catégorie cohabitant, ni dans la sécurité sociale, ni dans l'assistance sociale. Seules les catégories 'personne avec charge de famille' et 'personne isolée' subsistent.
- Les isolés et les cohabitants perçoivent le même montant de revenu d'intégration. Un calcul effectué au sein du CPAS de Malines montre que le coût supplémentaire de cette mesure est limité (pour +/- 1000 bénéficiaires à Malines, cela représenterait un supplément d'environ 150.000€/mois).
- En préambule à la suppression du statut cohabitant, il convient de réaliser une évaluation budgétaire complète des coûts et bénéfices d'une telle mesure dans tous les systèmes. Les participants veulent savoir quel bénéfice les pouvoirs publics retireraient de la suppression des coûts du contrôle de la fraude sociale, de l'élévation du pouvoir d'achat des bénéficiaires qui percevraient un revenu supérieur, des logements qui se libéreraient, d'une plus grande solidarité informelle entre les gens, de l'augmentation du bien-être etc.

- Ces recommandations sont assorties d'une condition importante, à savoir que leur l'objectif final doit être de permettre un progrès. Cela signifie que la suppression du statut cohabitant ne peut pas entraîner une perte de revenus pour certains bénéficiaires : il ne peut donc pas y avoir de nivellement des montants par le bas, par exemple.

Il y a aussi des participants qui sont favorables à une individualisation des droits. Cela veut dire que les catégories existantes de situations familiales et de droits dérivés (les droits dont jouit une personne par ses liens de parenté avec un ayant droit) seraient remplacées par des droits individuels. Cela signifie aussi des économies, dues à la suppression des contrôles de la situation familiale.

Cette piste suscite également des interrogations.

- Qu'advient-il des personnes qui ne peuvent pas faire valoir de droits individuels, par exemple des jeunes sans emploi ou des femmes à charge de leur conjoint ?
- Si tout le monde a droit au même taux, comment tenir compte de la situation individuelle et des besoins individuels de chaque personne, par exemple de personnes qui sont seules dans la vie ou qui souffrent d'une maladie ou d'un handicap grave ?

## 2. Réglementation

Durant les groupes de travail, on a une nouvelle fois constaté à quel point la manière dont les situations familiales sont définies et dont ces définitions sont interprétées et appliquées concrètement pouvaient varier. Les participants signalent par exemple qu'il y a une différence selon la personne avec qui on cohabite : on fait parfois une distinction entre les enfants et les parents, les membres de la famille à un certain degré de parenté et d'autres personnes. Parfois on tient compte de la nature affective de la relation entre les cohabitants et parfois pas.

La vérification ou le contrôle de la situation familiale se fait aussi selon des modalités très différentes. Tantôt on se base sur la composition officielle de famille telle qu'elle est notée aux registres de la population (= situation administrative), avec parfois une possibilité de rectification sur la base des faits. Dans le cadre de l'assurance maladie-invalidité, par exemple, l'assuré peut démontrer au moyen de pièces justificatives que la situation de fait diffère des données des registres de la population. Cela signifie concrètement qu'un assuré qui cohabite du point de vue administratif peut malgré tout être considéré comme isolé s'il peut démontrer qu'il ne constitue pas un ménage commun avec ses cohabitants, mais qu'il assure lui-même sa propre subsistance (et est donc économiquement et financièrement indépendant) (voir la présentation de Clara Arbesu). Tantôt, c'est la seule situation de fait du ménage qui est directement prise en compte, soit sur la base d'une déclaration sur l'honneur qui peut ensuite être contrôlée, comme dans la réglementation sur le chômage, soit sur la base d'une enquête sociale, comme par exemple lorsque l'allocation relève de la compétence du CPAS.

Les participants répètent qu'il existe de grandes différences entre CPAS et entre travailleurs sociaux au sein d'un même CPAS. Mais ils soulignent aussi les grandes différences entre les interventions des agents de quartier, qui n'enregistrent pas tous la même chose lorsqu'ils contrôlent une composition familiale en vue d'une inscription aux registres de la population. Dans les deux cas, la loi n'est pas appliquée de manière uniforme. Cette grande diversité, tant dans les définitions que dans leur application, est une source d'inégalités entre bénéficiaires, d'incertitude juridique et de précarité.

De nombreux participants aux groupes de travail préconisent une application correcte et uniforme de la réglementation existante dans les différents domaines afin que les bénéficiaires puissent obtenir et conserver le taux auquel ils ont droit comme isolés. Ceci suppose :

- Des lignes directrices et des critères clairs et applicables permettant aux agents de quartier, aux travailleurs sociaux des CPAS... de déterminer s'il s'agit ou non d'un ménage de fait. Comme l'ont dit Johan Vandebussche et Nicolas Bernard, la jurisprudence peut servir de référence et fournir des repères pour conforter ou modifier des pratiques existantes ;
- Davantage de contrôle des pratiques et des décisions des CPAS et des pouvoirs locaux plutôt que de la situation familiale des bénéficiaires.

D'autres soulignent qu'il est important d'aller un pas plus loin et de s'atteler à affiner et harmoniser les réglementations afin de donner davantage de sécurité juridique aux bénéficiaires. Cette recommandation s'inscrit dans la volonté de simplification administrative et dans la lutte contre le non-recours aux droits. On souligne en même temps qu'il ne peut pas y avoir de perte de droits et de recul. On a donc besoin :

- de définitions plus strictes et applicables des différentes catégories de ménages;
- d'une uniformité entre les différentes réglementations;
- de coordination et de cohérence entre les différents niveaux et domaines de compétence;
- de veiller à utiliser un langage compréhensible.

Tant qu'aucune harmonisation n'intervient, fait-on remarquer, il convient de tenir compte du passage de bénéficiaires d'une catégorie à l'autre à la suite d'une transition entre différentes réglementations. Dans ce cas, il faut prévoir des mesures transitoires.

A la suite de la présentation de Nicolas Bernard, quelques participants proposent également d'adapter la notion de situation familiale aux nouvelles formes de vie en commun. Pistes possibles :

- Garantir que la composition officielle de la famille reflète la situation de fait ;
- Dissocier l'inscription au registre de la population de la définition de la composition familiale en permettant une sous-numérotation en cas d'habitat collectif ou d'autres nouvelles formes d'habitat. Une autre possibilité consiste à désigner une personne de référence par adresse au lieu d'un chef de famille.

### 3. Revenu

Le plus grand problème du statut cohabitant est que les allocataires sociaux qui cohabitent sont financièrement défavorisés par rapport aux isolés. Durant les groupes de travail, on a fait remarquer que les allocataires sociaux (y compris les isolés) se trouvent de toute façon déjà dans une situation vulnérable parce que la plupart des allocations se situent sous le seuil de pauvreté (60 % du revenu médian disponible au niveau individuel). Pour les participants, la problématique de la cohabitation met clairement à nu la question d'un revenu décent. Ils demandent que l'on soit aussi attentif aux personnes qui travaillent et qui ne disposent que d'un faible revenu ou qui combinent une allocation avec un salaire (les travailleurs pauvres).

Comme les allocations au taux cohabitant sont très faibles, certains CPAS appliquent diverses stratégies pour procurer malgré tout un revenu décent. Ils mobilisent par exemple des moyens propres pour octroyer à des cohabitants une aide sociale complémentaire en plus du revenu d'intégration. Certains CPAS se basent pour cela sur les budgets de référence, un outil du '*Centrum voor budgetadvies en -onderzoek*' (CEBUD).

Dans les groupes de travail, le raisonnement qui sous-tend l'impact financier de la cohabitation a suscité de nombreuses questions. On suppose en effet que la cohabitation procure des économies d'échelle qui justifient une allocation plus basse. Selon les participants aux groupes de travail, ces économies d'échelle sont exagérées. Ils soulignent entre autres les coûts qui restent personnels (santé, hygiène ...). Certaines mesures ont déjà été prises pour réduire la différence entre le taux des allocations pour isolés et pour cohabitants. Clara Arbesu a signalé que, pendant la période d'incapacité de travail primaire (c'est-à-dire pendant les 12 premiers mois de l'incapacité de travail), un nivellement par le haut est intervenu pour les cohabitants, avec pour résultat que toutes les catégories perçoivent 60% de leur salaire brut journalier perdu (avec application d'un plafond) pendant la première année. Claire De Haan a indiqué que, dans le cadre de l'assurance chômage, les montants pour les cohabitants ont davantage augmenté que pour les autres catégories de ménage.

On a également fait un lien avec la fiscalité, où un décumul complet des revenus est en vigueur pour les personnes mariées et les cohabitants légaux. Cela signifie que les revenus imposables de chaque conjoint/cohabitant légal sont calculés séparément. Les participants se demandent pourquoi ce raisonnement ne peut pas être suivi pour le statut cohabitant. D'autres font remarquer que la fiscalité n'est pas toujours un bon exemple. L'avantage fiscal du quotient conjugal, par exemple, ne s'applique pas aux cohabitants de fait.

Pour les participants aux groupes de travail, il est prioritaire que toute personne, quelle que soit sa situation familiale, ait un revenu décent. Différentes pistes sont suggérées pour atteindre cet objectif à court et à long terme.

- Soutenir financièrement, avec des moyens fédéraux, les CPAS qui procurent un revenu décent aux usagers cohabitants au moyen de l'aide sociale complémentaire.
- Tant que les différentes catégories de ménages subsistent, tenir compte du passage de bénéficiaires d'une catégorie à l'autre et des transitions entre différentes réglementations, de manière à limiter l'impact financier du changement de catégorie. Ceci peut se faire en instaurant des mesures transitoires. On peut ainsi prévoir des exceptions, comme la catégorie 'cohabitant privilégié' dans l'assurance chômage et la catégorie 'isolé assimilé' dans le cadre de l'assurance maladie-invalidité. L'étude sur les modifications des catégories de revenu d'intégration, réalisée à la demande du SPP Intégration sociale, contient également des propositions de mesures de transition (voir la présentation de Sandrine Diericx).
- Baser le calcul du revenu du ménage sur une moyenne annuelle et pas sur un moment précis afin de lisser l'impact financier de l'appartenance à une catégorie donnée.
- Calculer les économies d'échelle réelles de la cohabitation et adapter le montant de l'allocation en fonction de cela.
- Rechercher ce dont quelqu'un a besoin – dans différentes situations familiales – pour mener une existence conforme à la dignité humaine et adapter en fonction de cela les montants des allocations pour les différentes catégories de ménage.
- Relever le montant des allocations pour les cohabitants afin de réduire l'écart avec les isolés.

- Renforcer/réformer le système de sécurité sociale et d'assistance sociale pour permettre à chacun de mener une existence conforme à la dignité humaine. Cela signifie investir des moyens supplémentaires dans la protection sociale.
- Relever les allocations au-dessus du seuil de pauvreté, en tenant compte de la nature de l'allocation (remplacer un revenu ou couvrir des coûts).
- Instaurer un revenu de base universel. Ceux qui soutiennent cette idée argumentent qu'un tel revenu permettrait aux personnes de savoir où elles en sont financièrement et sur quelle base elles peuvent construire leur vie. En même temps, les travailleurs sociaux peuvent ainsi se concentrer sur leur véritable action d'intégration sociale visant à renforcer l'autonomie au lieu de devoir contrôler les usagers.

#### 4. Famille

Pour les participants aux groupes de travail, il est révoltant que le statut de cohabitant crée des problèmes pour des personnes qui veulent vivre en famille. Ils confirment que cela compromet la vie relationnelle et familiale, depuis les tout débuts de la vie en commun jusqu'à la création de familles recomposées, en passant par l'accueil chez soi d'un parent dépendant. D'autre part, la réglementation peut aussi entraîner des ruptures dans la famille, comme des couples qui se séparent pour avoir une situation financière moins précaire, ou des relations perturbées entre des parents et leurs enfants devenus majeurs. Les parents risquent en effet de devenir financièrement dépendants de leurs enfants à partir du moment où ceux-ci perçoivent leurs propres revenus (de remplacement) tandis que les jeunes n'ont pas l'occasion de construire un projet d'avenir. On mentionne également l'impact de la sortie d'une institution, comme la prison, sur la vie familiale, et donc aussi sur le montant des allocations des membres de la famille.

En même temps, les interventions des orateurs ont montré qu'il y avait des possibilités d'adapter la réglementation à certains changements ou évolutions dans les familles. Ainsi, l'étude sur l'adaptation des catégories de revenu d'intégration dont a parlé Sandrine Dierix contient des propositions d'amélioration pour des périodes de transition et des situations temporaires. La présentation de Claire De Haan nous apprend que, dans la réglementation sur le chômage, un parent continue à appartenir à la catégorie de personne avec charge de famille pendant les 12 premiers mois après que son enfant a trouvé du travail, indépendamment du revenu de celui-ci. Cette situation est illimitée dans le temps pour les revenus (de remplacement) qui se situent sous un certain seuil. En outre, lorsqu'une personne qui cohabite est incarcérée et ne perçoit plus de revenus, elle peut encore être considérée comme membre de la famille pendant les 12 premiers mois de la détention, de façon à ce que la personne qui se retrouve seule puisse être considérée comme 'ayant charge de famille', ce qui limite l'impact financier du changement de situation.

Les participants aux groupes de travail jugent important que les familles soient soutenues en tant que telles et puissent bénéficier d'un revenu décent. Cela exige une attention spécifique, car toutes les mesures proposées pendant la matinée de réflexion ne constituent pas automatiquement une solution pour les familles. Certains demandent en outre des allocations individuelles tenant compte du nombre d'enfants (modulées selon la famille). La catégorie de personne avec charge de famille ne le fait pas pour l'instant, ce que ces participants trouvent problématique vu que les enfants entraînent des coûts qui ne sont pas couverts par les allocations familiales.

## 5. Logement

La problématique du statut cohabitant prend des contours encore plus marqués dans le contexte de la crise du logement. Ce constat a été partagé dans les groupes de travail. La difficulté d'accéder à un logement correct et financièrement abordable incite entre autres des personnes à cohabiter pour réduire les frais. Comme ce choix est financièrement sanctionné, cela peut entraîner des effets pervers : des logements sont occupés de manière fictive, ce qui réduit encore l'offre disponible, il y a des risques d'abus de la part de 'marchands de sommeil'... D'autre part, les participants signalent des formes existantes d'habitat collectif et l'émergence de nouvelles tendances et formes de vie en commun, comme le cohousing, 'l'habitat kangourou' et la colocation. Dans ces cas-là aussi, le statut cohabitant peut avoir de grandes répercussions sur le revenu des allocataires sociaux.

On a affirmé dans les groupes de travail que la législation relative à l'aménagement du territoire n'est plus adaptée à ces nouvelles formes d'habitat. La subdivision d'un logement en unités d'habitation distinctes doit ainsi faire l'objet d'un permis (sauf pour 'l'habitat kangourou'). Mais toutes les communes n'accordent pas de numéros de maisons séparés à des unités distinctes. Selon les participants, il y a des pouvoirs locaux qui font ainsi obstacle à des formes de cohabitation afin de chasser des pauvres de leur territoire. On signale par ailleurs que les personnes qui perçoivent un loyer pour la location d'une chambre subissent une majoration d'impôt. Pourtant, la location de chambres inoccupées peut contribuer à résoudre la crise du logement.

De nombreux participants aux groupes de travail plaident pour une application uniforme de la législation relative à l'aménagement du territoire. Ils soulignent la nécessité que toutes les communes autorisent de la même manière la subdivision de logements en unités distinctes, auxquelles sont attribués des numéros de maisons séparés. Cela permettra d'éviter des pratiques arbitraires et différentes.

D'autres demandent une adaptation de la législation actuelle :

- pour de nouvelles formes de logement alternatives et collectives. En les faisant par exemple enregistrer officiellement, en prévoyant une sous-numérotation, en informant les agents de quartier que les occupants doivent être inscrits comme personnes isolées, en étendant la réglementation relative aux maisons de repos à d'autres formes d'habitat collectif<sup>140</sup> ;
- en cas d'accueil temporaire. Voir par exemple l'étude sur l'adaptation des catégories de revenu d'intégration, qui développe plusieurs mesures de transition pour les personnes qui séjournent temporairement chez des tiers.

Une autre proposition issue des groupes de travail consiste à étendre l'octroi de la catégorie isolé à un groupe plus large de personnes, parmi lesquelles :

- les locataires de logements sociaux;
- les occupants de logements loués par des AIS et par l'intermédiaire d'autres organisations sociales (par exemple les 'capteurs de logement'...);
- les occupants de projets ayant un label d'habitat solidaire;

---

<sup>140</sup> **Pour info** : le montant de base majoré de la GRAPA est octroyé lorsque le demandeur est isolé, c'est-à-dire qu'il ne partage pas sa résidence principale avec d'autres personnes. Mais il est aussi accordé à des personnes enregistrées dans la même maison de repos et de soins ou le même hôpital psychiatrique.

- les occupants de projets pour lesquels des associations se portent garantes qu'il s'agit de personnes isolées. Ceci rejoint la recommandation de Nicolas Bernard de renforcer les possibilités légales des associations de confirmer le statut d'isolé. On fait remarquer à cet égard qu'une fondation privée constitue sans doute la forme juridique optimale pour gérer un bien immobilier utilisé pour un projet durable de cohabitation ;
- les colocataires. Si un contrat de colocation est prévu par décret, il est logique qu'il garantisse l'octroi du statut d'isolé.

## 6. Solidarité

Une critique importante à l'encontre du statut de cohabitant est que les personnes qui veulent se montrer solidaires avec des membres de leur famille, des amis ou des pairs en les hébergeant (temporairement) sont financièrement sanctionnées. Les participants aux groupes de travail estiment que ce n'est pas logique : la solidarité devrait au contraire être encouragée. Certains dénoncent aussi le fait que, d'une part, on stimule des formes de prise en charge (comme les aidants proches) dans le cadre de la désinstitutionnalisation des soins, alors que d'autre part on les dissuade financièrement. Ils soulignent qu'il est important de créer ensemble du bien-être, d'autant plus que cela peut engendrer des économies.

Par ailleurs, on rappelle aussi que le système de protection sociale repose sur la solidarité. La notion de 'personnes à charge' est inhérente au système. Cela signifie entre autres que les partenaires sans revenus et les enfants à charge doivent pouvoir bénéficier, par des droits dérivés (qui ne leur sont pas propres), de la même protection que l'ayant-droit/le titulaire. La distinction entre différentes catégories de situations familiales a donc aussi des avantages.

Dans sa présentation, Johan Vandebussche a lui aussi fait référence à différentes formes de solidarité. Il y a la solidarité 'chaude', les relations interpersonnelles et l'entraide entre les gens, et la solidarité 'froide' de la protection sociale, en tant que cadre institutionnel garantissant à tous une existence conforme à la dignité humaine. Il est important de garantir cette solidarité 'froide', qui octroie des droits via la sécurité sociale, tout en tenant compte de la solidarité 'chaude' qui est en perpétuel mouvement.

Dans les groupes de travail, on plaide pour promouvoir aussi bien la solidarité froide que la solidarité chaude, non seulement en théorie mais aussi en les rendant possibles et en les soutenant (financièrement) dans la vie quotidienne des gens.

## 7. Propositions d'amélioration des sénateurs présents

Le sénateur Steven Vanackere se sent interpellé par la schizophrénie de la réglementation. Tout le monde est pour la solidarité chaude, les liens humains et la désinstitutionnalisation des soins. Mais quand des personnes mettent cela en pratique, elles voient leur allocation être réduite. En même temps, il fait remarquer qu'il ne faut pas perdre de vue une certaine idée de justice. Ceux qui se retrouvent tout seuls doivent pouvoir compter sur une plus grande solidarité de la société. Ce qu'on fait en plus pour l'un peut bien sûr être vu comme trop peu pour d'autres, mais il n'est pas anormal de donner la priorité à ceux qui sont non seulement vulnérables mais aussi isolés. Les bonnes solutions pour la réglementation sur la cohabitation se situeront dans la zone de tension

entre le besoin de justice, d'une part, et l'importance de la solidarité, de l'autre. Le Sénat est tout à fait habilité pour examiner comment ce dilemme est résolu dans d'autres réglementations européennes.

Le sénateur présume que des solutions juridiques sont possibles pour démontrer que des personnes ne cohabitent pas vraiment. Cela peut ouvrir des perspectives pour ceux qui habitent à la même adresse, mais mènent tout de même une vie autonome. En même temps, il constate que ces réponses ignorent ceux qui ne veulent pas démontrer qu'ils ne cohabitent pas, mais veulent au contraire avoir une relation. Il conclut qu'il ne faut pas seulement rechercher des moyens pour étendre les possibilités de 'ne pas vraiment vivre ensemble'. Il convient de se poser cette question préalable : pourquoi est-ce un problème si des gens cohabitent ? Il propose avant tout de rendre le problème moins aigu en réduisant l'écart financier entre isolés et cohabitants.

Par ailleurs, il lui paraît important de tendre vers une cohérence entre les différentes définitions appliquées par les différentes autorités publiques afin d'éviter de trop grandes divergences ou même des contradictions entre elles. Il souligne que les solutions doivent rendre le système plus compréhensible, aussi bien pour les personnes elles-mêmes que pour les services sociaux et l'opinion publique.

Le sénateur François Desquesnes est touché par l'impact néfaste, dans différents domaines, de l'actuelle réglementation sur la cohabitation : celle-ci est contre-productive pour de nouvelles formes d'habitat et de vie en commun, elle accroît la précarité, elle entraîne un usage inapproprié de logements disponibles, elle perd en efficacité en raison de sa complexité croissante, elle a des effets pervers sur les relations personnelles et familiales. Selon lui, tous ces éléments nécessitent de relever le montant des allocations pour les cohabitants de manière à réduire le fossé entre avec les montants pour personnes isolées. Il demande que l'on soit attentif au coût financier et au risque de pièges à l'emploi, dont on a moins parlé dans les groupes de travail. Peut-être faut-il même déconstruire la logique sur laquelle repose la réglementation sur la cohabitation et supprimer le statut de cohabitant.

À court terme, le sénateur propose de centrer l'attention sur la notion de 'composition de famille'. La matinée a en effet montré que la détermination de la composition de famille était une question fondamentale qui concernait tout le monde. Elle a en outre des répercussions sur l'ensemble des droits des personnes qui font appel à une allocation de chômage, à une aide sociale ou à un soutien en raison de leur santé, de leur logement, etc. Pour le sénateur, il est essentiel de clarifier la notion de composition de famille, d'en montrer les conséquences potentielles et d'informer des possibilités de contester la détermination de la composition de famille, tant pour les citoyens concernés que pour les professionnels confrontés à cette question (agents de quartier, acteurs dans le secteur du logement et de l'aménagement du territoire, CPAS ...) et les différents niveaux de pouvoir. En tant qu'institution interfédérale, le Sénat est bien placé pour travailler sur la question de la cohabitation.

## Perspectives

---

La réglementation sur la cohabitation est très complexe, tout comme son impact sur différents aspects de la vie des bénéficiaires d'une allocation, d'une aide sociale ou d'un correctif social. La matinée de réflexion 'Au-delà du statut cohabitant' a confirmé cette complexité et l'a remise au centre de l'attention. Tant les orateurs que les groupes de travail ont clairement mis en évidence qu'il n'existait pas de solution simple eu égard à la complexité de la réglementation et de sa mise en oeuvre.

Plusieurs objectifs, étroitement liés entre eux, sont en effet en jeu : la garantie d'une existence conforme à la dignité humaine pour tous, le droit à un logement correct et financièrement abordable, la reconnaissance de nouvelles formes d'habitat et de vie en commun, la possibilité de vivre en famille, la protection des personnes en situation précaire, le besoin de solidarité... Toutes les propositions d'amélioration ne constituent pas une solution pour tous ces aspects de la problématique. Ainsi, une extension du statut d'isolé à des projets d'habitat solidaire ne change rien pour un couple ou une famille qui vit dans un logement unifamilial; une réglementation plus claire à propos de la composition de famille peut être une solution pour des personnes qui veulent faire une colocation, mais ne change rien pour une famille; une augmentation des allocations au taux cohabitant ne fera pas passer les allocations au-dessus du seuil de pauvreté; des mesures de transition (comme pour les jeunes majeurs qui vivent chez leurs parents allocataires sociaux) ont leur utilité pendant une certaine période, mais n'enlèvent rien à l'inégalités par rapport aux jeunes qui peuvent vivre au domicile familial pendant des années.

Des pistes de réflexion de différente nature, tant à court qu'à plus long terme, ont été formulées durant la matinée de réflexion. Ainsi, une application correcte de la réglementation existante peut être un pas en avant pour ceux qui font légitimement partie de la catégorie isolé. Il est aussi apparu clairement que différentes réglementations peuvent tirer des enseignements les unes des autres en recherchant une équivalence entre le 'meilleur' de chacune d'entre elles : on peut songer à un nivellement des montants par le haut, à certaines catégories intermédiaires, à des mesures de transition ou à la définition du revenu de quelle personne est pris en compte pour quelle partie. En même temps, on a aussi souligné l'importance d'une réforme plus globale du statut cohabitant, comme une actualisation de la détermination de la composition de famille ou une suppression du statut cohabitant. Les repères pour guider la poursuite de la réflexion sont la dignité humaine, la solidarité et la justice.

Deux perspectives intéressantes se dessinent d'ores et déjà. Suite à l'étude menée par le HIVA, le Cabinet du Ministre de l'Intégration sociale et le SPP Intégration continuent la réflexion, notamment en analysant les systèmes de protection sociale d'autres pays membres de l'Union européenne. Le travail de réflexion sur le statut cohabitant se poursuit également au sein du SPF Sécurité sociale, avec différents experts par branche de la sécurité sociale et sous différents angles (juridique, sociologique, économique ...) afin d'avoir une vision globale de la problématique.





Service de lutte contre la pauvreté,  
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,  
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären  
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

## SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, LA PRÉCARITÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE

Rue Royale 138, 1000 Bruxelles



**WWW.LUTTEPAUVRETE.BE**



@Luttepauvrete