



Numéro du répertoire

**2017 /**

Date du prononcé

**05 avril 2017**

Numéro du rôle

**2015/AB/1143**

### Expédition

Délivrée à

le  
€  
JGR

# Cour du travail de Bruxelles

huitième chambre

## Arrêt

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage

Arrêt contradictoire

Définitif

Notification par pli judiciaire (art. 580, 2° C.J.)

**OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (ONEm)**, dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES,  
Boulevard de l'Empereur, 7,  
partie appelante,  
représentée par Maître WILLEMET Michèle, avocat à 1180 BRUXELLES,

contre

**U. Rebecca**, domiciliée à .....,  
partie intimée,  
représentée par Maître MOSSELMANS Peter, avocat à 1050 BRUXELLES,

★

★ ★

Vu la loi du 10 octobre 1967 contenant le Code judiciaire,

Vu la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire,

Vu le jugement du 10 novembre 2015 et sa notification du 19 novembre 2015,

Vu la requête d'appel du 15 décembre 2015,

Vu l'ordonnance du 7 janvier 2016 actant les délais de conclusions et fixant la date de l'audience,

Vu les conclusions déposées pour Madame U. , le 7 mars 2016 et pour l'ONEm, le 9 mai 2016,

Vu les conclusions de synthèse déposées pour Madame U. , le 13 juin 2016,

Entendu les conseils des parties à l'audience du 8 février 2017,

Vu l'avis écrit conforme de Monsieur H. FUNCK, substitut général, avis auquel il a été répliqué pour l'ONEm,

Attendu que l'affaire a été prise en délibéré, le 3 mars 2017.

\*\*\*

## **I. FAITS ET ANTECEDENTS**

1. Madame U. a bénéficié des allocations de chômage, au taux isolé, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2011.

Dans le formulaire de déclaration personnelle et familiale (C.1) du 5 juin 2014, elle a indiqué qu'elle vivait de manière isolée, rue P. , 43 à 1030 Schaerbeek.

Elle a confirmé cette déclaration dans un C.1. du 3 décembre 2014.

La FGTB a relevé une discordance entre le formulaire C.1. et le document de composition de ménage, qui reprend l'ensemble des personnes domiciliées rue P. , 43 comme faisant partie d'un même ménage.

L'ONEm a modifié le taux des allocations à compter du 19 décembre 2014 (sans audition et décision préalables !).

2. Le 30 janvier 2015, le médiateur fédéral a écrit à l'ONEm pour en savoir plus sur la modification du taux des allocations.

L'ONEm a répondu le 12 février 2015 :

*« (...) Les données fournies par le registre communal confirment qu'à l'adresse susmentionnée résident de nombreuses personnes. Cependant, n'ayant pas de preuves formelles que les charges du ménage soient partagées de façon commune avec les autres individus, nous lui avons accordé le statut de cohabitant. Ce dernier lui a été accordé, à partir du 19.12.2014, soit le jour de la date de réception par le Bureau de Chômage car le dossier a été introduit hors du délai réglementaire. La décision est envoyée, le 29.12.2014, à son organisme de paiement.*

*En effet, sur base de l'instruction interne 140921 introduisant la procédure « Régis OP » (...), les bureaux de chômage doivent statuer en tenant compte des informations délivrées par le registre communal. En cas de contradiction entre celles-ci et la C.1, et à condition que ce changement a un impact sur le droit aux allocations de chômage, le Bureau de Chômage statue en tenant compte du flux électronique délivré par la commune.*

*Afin d'obtenir le statut d'isolé, j'invite Madame U. à introduire, via son organisme de paiement, des documents (factures, quittance de loyer, etc) mentionnant qu'elle ne partage pas les charges du ménage de façon commune avec les autres habitants. »*

Le 13 février 2015, Madame U. a complété un nouveau C.1 confirmant qu'elle habitait seule.

Le taux isolé lui a alors été ré-octroyé à partir du 3 février 2015.

**3.** Un recours a été introduit devant le tribunal du travail par requête du 5 mars 2015.

Ce recours était apparemment dirigé contre la réduction des allocations de chômage, intervenue d'office.

**4.** Le 10 avril 2015, l'ONEm a convoqué Madame U. pour l'entendre au sujet de sa situation par rapport aux données figurant dans le registre national.

Lors de de son audition du 20 avril 2015, elle a indiqué :

*« Je déclare habiter rue P. 43, 1030 Schaerbeek. J'ai été à la commune pour demander la composition de ménage .... La commune m'a dit que je cohabitais mais j'ai mon contrat de bail. La cuisine, la salle de bain et la toilette sont communes à chaque étage mais j'ai ma propre armoire (pour mettre le savon, mes produits). Les charges sont comprises dans le loyer. Toutes mes autres factures sont à part, elles me sont propres. La maison est renseignée comme style communautaire. A aucun moment, je ne mets mes ressources en commun pour gérer mon ménage. Vous me dites que je suis cohabitante. J'autorise un contrôleur social à venir constater si je suis cohabitante ou isolée. »*

Aucun contrôleur social ne s'est présenté au domicile de Madame U. .

**5.** Le 7 mai 2015, l'ONEm a décidé :

- d'exclure Madame U. pour les périodes du 22 avril 2014 au 18 décembre 2014 et à partir du 3 février 2015 du droit aux allocations de chômage comme travailleur isolé et de lui octroyer des allocations de chômage comme travailleur cohabitant (articles

- 110 et 114 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage);
- de récupérer les allocations qu'elle a perçues indûment pour les périodes du 22 avril 2014 au 18 décembre 2014 et à partir du 3 février 2015 en ce qui concerne la différence de montant entre l'allocation pour travailleur isolé et travailleur cohabitant (article 169 de l'arrêté royal précité);
  - de l'exclure du droit aux allocations à partir du 11 mai 2015 pendant une période de 3 semaines (article 153 de l'arrêté royal précité).

En ce qui concerne la cohabitation, cette décision était motivée comme suit :

*« Le montant journalier de votre allocation est calculé en fonction de votre catégorie familiale (articles 110 à 119),  
Sur le formulaire de déclaration C.1 du 03.12.2014, vous avez déclaré habiter seule à l'adresse suivante : rue P. 41/1 ETCR à partir du 23.10.2014.  
Sur la base de cette déclaration, vous avez perçu, à partir du 23.10.2014, des allocations comme travailleur isolé.  
Cette déclaration est inexacte. Elle ne correspond pas à votre situation familiale réelle. Il ressort en effet de la base de données du registre communal qu'à partir du 22.04.2014 vous résidez à l'adresse susmentionnée avec ANSS Mohamed, FERNANDES DA COSTA Almeida, CZARNECKI Stanislas, WAUTERS Michel, TIBOU Pascal, NGOTO Goti, YAHYAOUI Jamal et SAFI Asmaa qui ne sont pas à votre charge.  
Lors de votre audition du 20.04.2015, vous avez confirmé la cohabitation au sens de la réglementation chômage. En effet, vous avez déclaré vivre dans une maison communautaire et avez déclaré partager la salle de bain, la toilette et la cuisine avec d'autres locataires.  
Vous avez également spécifié que les charges étaient comprises dans le loyer. Le bail que vous avez introduit via votre organisme de paiement le 29.01.2015 confirme vos déclarations.  
Malgré le fait qu'il soit à votre propre nom, il confirme que certaines pièces sont en commun et que donc, il y a bien lieu de vous considérer comme cohabitant au sens de la réglementation chômage. En effet, la réglementation en vigueur spécifie que par «cohabitation» il est entendu : « toute personne vivant sous le même toit et partageant les charges inhérentes à la résidence. » Les occupants de maisons dites «communautaires» sont considérés comme cohabitants. Enfin, l'administration communale vous considère également comme telle étant donné que tous les habitants de la résidence sont inscrits sur la même composition du ménage. Aucun doute ne subsiste donc quant au statut qui doit vous être attribué.  
Pour la période du 19.12.2014 au 02.02.2015, vous avez bénéficié du statut du cohabitant, votre situation est donc conforme.*

*Par conséquent, pour les périodes du 22 avril 2014 au 18 décembre 2014 et à partir du 3 février 2015, vous aviez uniquement droit aux allocations comme travailleur cohabitant (article 110 §3)..».*

Le C.31 du 7 mai 2015 fixe la récupération à la somme de 3.319,68 Euros.

6. Madame U. a introduit un recours contre cette décision par requête du 24 juin 2015.

Elle demandait au tribunal d'annuler les décisions de l'ONEm et de dire qu'elle a droit aux allocations de chômage au taux isolé sans discontinuer depuis le 22 avril 2014.

7. Par jugement du 10 novembre 2015, le tribunal du travail a joint les recours et a :

- annulé la décision de l'ONEm prise à une date indéterminée et octroyant les allocations de chômage au taux cohabitant à partir du 19 décembre 2014 et la décision de l'ONEm du 7 mai 2015;
- dit pour droit que Madame U. avait droit aux allocations de chômage au taux isolé sans discontinuer depuis le 19 décembre 2014.

Le tribunal a notamment eu égard aux éléments suivants :

*« (La) notion de «cohabitation» implique une certaine durée. Elle tient compte de la situation de fait d'un ensemble de personnes résidant habituellement sous le même toit (critère géographique) et partageant les dépenses de la vie courante (critère économique). Il n'y a pas lieu de s'attacher à l'existence ou non de liens affectifs.*

*Le simple fait de réaliser des économies d'échelle en vivant sous le même toit ne peut suffire pour juger que le chômeur doit être considéré comme cohabitant au sens de l'article 59 AM. Les intéressés doivent également régler en commun les questions ménagères, ce qui suppose que des moyens financiers sont mis en commun pour le ménage et qu'il y a une intention de régler en commun les questions ménagères. (...)*

*Le Tribunal constate que Madame U. est domiciliée à la même adresse que 8 autres personnes (...)*

*Toutefois, toutes ces personnes ont été domiciliées à cette adresse à des périodes diverses entre le 25 juin 2013 et le 14 avril 2014, ce qui démontre qu'il n'existe aucun lien (affectif ou familial) entre eux.*

*Par ailleurs, Madame U. a signé seule le bail pour une « pièce privative au 1er étage avant - Commun: cuisine, SDD et wc». Le loyer s'élève à 410 Euros. Les charges (gaz électricité-eau) sont communes.*

*Elle paie seule son abonnement internet et télévision (Scarlet).*

*Les photos déposées montrent qu'elle a son nom sur une sonnette à la porte d'entrée, qu'elle dispose d'une chambre avec salon dans laquelle se trouve également un frigo*

*dans lequel est entreposé sa nourriture et ses boissons. Il y a une toilette et une salle de douche communes à son étage (et non à toute la maison). Dans la cuisine commune, elle dispose d'une petite armoire pour ranger sa vaisselle.*

*Le Tribunal estime que ces éléments prouvent suffisamment l'absence de cohabitation. Il n'y a manifestement pas d'intention de régler en commun les questions ménagères avec les autres habitants de la maison.*

*Le chômeur qui cherche à se loger à moindre coût à Bruxelles, dans des conditions décentes, alors qu'il ne bénéficie pas d'un logement social, en partageant certaines pièces avec d'autres personnes, tout en conservant un mode de vie autonome, ne peut se voir sanctionner par une réduction du montant de ses allocations de chômage au taux cohabitant.*

*Madame U. devait donc être considérée comme isolée pour toute la période litigieuse ».*

**8.** L'ONEm a fait appel du jugement par une requête déposée, le 15 décembre 2015.

En pratique, il semble que nonobstant sa décision du 7 mai 2015, l'ONEm ait versé les allocations au taux isolé entre le 3 février 2015 et le 1<sup>er</sup> avril 2016 (voir en ce sens, la décision sans effet rétroactif du 30 mars 2016).

## **II. OBJET DE L'APPEL**

**9.** L'ONEm demande à la cour du travail de mettre à néant le jugement et de rétablir les décisions administratives

## **III. DISCUSSION**

**10.** Le montant des allocations de chômage dépend de la situation familiale du chômeur.

L'article 110 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage définit les 3 catégories de travailleurs qui déterminent le taux des allocations de chômage :

- le travailleur ayant charge de famille (art. 110, § 1<sup>er</sup>);
- le travailleur isolé;
- le travailleur cohabitant.

L'article 110, §2, définit le travailleur isolé comme étant celui qui habite seul tandis que l'article 110, §3, indique que le travailleur qui n'est ni travailleur ayant charge de famille ni travailleur isolé entre dans la catégorie du travailleur cohabitant.

**11.** En vertu de l'article 110 § 4, le travailleur ayant charge de famille et le travailleur isolé doivent rapporter la preuve de la composition de leur ménage au moyen d'un document dont la teneur et le modèle sont déterminés par le comité de gestion.

La Cour de cassation déduit de cette dernière disposition, et de l'économie de l'article 110 en sa totalité, que c'est au travailleur isolé (ou le travailleur ayant charge de famille) qu'il revient d'établir la qualité qu'il réclame (Cass. 14.09.1998, *J.T.T.*, 1998, 441; Cass. 14.09.1988, *J.T.T.* 1998, 443; Cass. 14.03.2005, *J.T.T.* 2005,221).

La cour se rallie à cette interprétation sous la seule réserve que, s'agissant pour le chômeur cohabitant de la preuve d'un fait négatif, cette preuve ne doit pas être apportée avec la même rigueur que celle d'un fait positif (Cour trav. Brux. 28.01.2010, inédit. R.G. 2008/AB/50.598; voir dans le même sens, avec des références complémentaires, J.F. Funck «La situation familiale du chômeur : ses effets sur le droit aux allocations et sur leur montant», in *La réglementation du chômage : 20 ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991*, p.223).

La charge de la preuve ne fait pas non plus obstacle à ce que l'autre partie y collabore. En l'espèce, il est évidemment regrettable que l'ONEm n'ait pas donné suite à l'invitation de Madame U. de visiter les lieux.

**12.** L'article 59 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage, définit la cohabitation comme « le fait, pour deux ou plusieurs personnes, de vivre ensemble sous le même toit, et de régler principalement en commun les questions ménagères ».

Cet article fait une distinction entre la condition de vivre sous le même toit et la condition de régler les questions ménagères principalement en commun.

Les deux conditions doivent être réalisées cumulativement pour qu'il soit question de cohabitation (M. BONHEURE, « Réflexions sur la notion de cohabitation », *J.T.T.* 2000, p. 490-492).

Ainsi, du seul fait que deux ou plusieurs personnes habitent sous le même toit, il ne peut être déduit qu'elles règlent également les questions ménagères principalement en commun.

En réponse à une question parlementaire (Sénat, Commission des affaires sociales 31 mai 2011 S-75 COM), le Ministre de l'Emploi a précisé :

*« Dans la réglementation de chômage, la cohabitation constitue le fait pour deux ou plusieurs personnes de vivre ensemble sous le même toit et de régler principalement en commun les questions ménagères. Ces deux éléments doivent être présents.*

*Le fait de vivre « sous le même toit » dépend d'un constat de fait. (...)*

*Le deuxième élément, « le règlement principalement en commun des questions ménagères » signifie non seulement qu'elles peuvent tirer un avantage financier du fait de vivre sous le même toit par exemple en utilisant certains équipements communs, mais aussi qu'elles unissent la majeure partie de leurs revenus et décident conjointement de la manière dont elles les dépensent. Tirer un avantage financier d'une cohabitation est donc en soi insuffisant pour influencer le montant des allocations de chômage. Le fait d'habiter ensemble dans le même logement n'influence le montant des allocations de chômage que si le ménage ou le budget est principalement commun » (souligné par la cour).*

**13.** L'interprétation de l'ONEm, qui déduit la cohabitation du seul fait que Madame U. louait une chambre dans une maison où résident d'autres personnes de sorte qu'elle réalisait une « économie d'échelle », n'est pas conforme au texte légal et ne peut d'ailleurs trouver aucune justification raisonnable.

L'approche de l'ONEm est trop restrictive; elle passe sous silence le caractère cumulatif des conditions requises pour qu'il puisse être question de cohabitation.

De même, sur le plan des finalités, il serait peu raisonnable de considérer que l'objectif de la réglementation n'est pas de « coller à la réalité » mais de sanctionner, par une diminution des allocations de chômage, le chômeur dont la situation ne lui permet pas de louer un studio ou un appartement entièrement privés et qui de ce fait, occupe une chambre dans un immeuble avec usage d'une cuisine et de sanitaires communs (voy. dans le même sens, Cour trav. Bruxelles, 22 décembre 2016, 2015/AB/537).

**14.** En l'espèce, il résulte des pièces déposées que Madame U. a pris en location, un logement comportant un espace privé (composé d'une chambre et d'un salon), ainsi que l'accès à une cuisine et à des sanitaires communs (cette cuisine et ces sanitaires étant communs non pas à la maison dans son ensemble mais à l'étage où vit Madame U. ).

Le bail de Madame U. est entièrement distinct de celui ayant pu être signé, à des dates différentes, par les autres occupants de l'immeuble.

Le loyer de 410 Euros n'est pas « solidarisé » entre les locataires : ce loyer ne dépend pas du nombre d'occupants et n'est pas fonction des revenus des autres habitants.

En ce qui concerne le loyer et les charges, il n'y a aucun transfert monétaire entre les locataires.

Il est, de même, établi que Madame U. paie seule son abonnement internet et télévision (Scarlet).

Les photos qu'elle dépose montrent qu'elle a son nom sur une sonnette à la porte d'entrée et qu'elle dispose dans son espace privatif d'un frigo dans lequel elle entrepose sa nourriture et ses boissons. Il apparaît de même qu'elle dispose, dans la cuisine commune, d'un espace de rangement privatif (où elle entrepose sa vaisselle).

Il apparaît ainsi que Madame U. fait ses repas et ses courses de manière autonome et qu'il n'y a pas non plus de solidarité entre les occupants en ce qui concerne les dépenses alimentaires.

Dans ces conditions, il est établi à suffisance que les questions ménagères ne sont pas principalement réglées en commun : les ressources ne sont pas globalisées et les frais ne sont pas partagés.

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

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

Il n'est pas réaliste de soutenir que du fait qu'elle partage la cuisine et les sanitaires, Madame U. qui pour le reste, ne bénéficie d'aucun transfert monétaire de la part des autres occupants de l'immeuble (cfr ci-dessus), devrait pouvoir faire face à une solution de logement qui lui coûte 410 Euros par mois avec des allocations de cohabitante qui seraient de l'ordre de 520 Euros par mois (voir pièce 63 du dossier administratif).

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

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

**16.** L'appel de l'ONEm n'est pas fondé. Le jugement doit être confirmé.

**POUR CES MOTIFS,**

**LA COUR,**

Statuant contradictoirement,

Après avoir pris connaissance de l'avis écrit conforme du Ministère public,

Dit l'appel recevable mais non fondé,

Confirme le jugement en toutes ses dispositions,

Condamne l'ONEm aux dépens d'appel, liquidés par Madame U. à la somme de 174,94 Euros à titre d'indemnité de procédure.

Ainsi arrêté par :

J.-F. NEVEN, président,

L. MILLET, conseiller social au titre d'employeur,

A. GERILS, conseiller social au titre d'employé,

Assistés de :

A. DE CLERCK, greffier

L. MILLET,

A. GERILS,

A. DE CLERCK,

J.-F. NEVEN,

et prononcé, en langue française à l'audience publique de la 8ème Chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le 05 avril 2017, où étaient présents :

J.-F. NEVEN, président,

A. DE CLERCK, greffier

A. DE CLERCK,

J.-F. NEVEN,