

Quels leviers juridiques (car il y en a !) pour lutter contre le statut cohabitant ?

Nicolas Bernard, professeur ordinaire à l'UCLouvain Saint-Louis — Bruxelles

On ne le sait que trop bien, le statut cohabitant pénalise lourdement la solidarité par le logement et représente dès lors un coût substantiel, pour les intéressés au premier chef évidemment mais aussi pour les autorités administratives (astreintes à un travail de contrôle et de vérification) et pour la société dans son ensemble (privée des solutions d'habitat partagé qui autrement se seraient développées). Point de fatalisme ici toutefois : il existe des leviers juridiques pour lutter contre le taux cohabitant et augmenter d'autant ses chances d'obtenir un taux isolé, dans l'attente d'une révision de fond du système. Passons-les ici en revue, dans une démarche qui se veut tout à la fois offensive, prospective et critique.

1. Invoquer la loi et la jurisprudence, tout simplement

La première chose à faire, c'est de connaître ses droits, ce qui permettra contester les décisions *abusives* d'octroi du taux cohabitant. C'est que nombre d'organismes sociaux déduisent trop souvent la cohabitation du simple constat que les intéressés partagent un logement ou règlent ensemble un loyer. Or, cela ne suffit (évidemment) pas ! Les mésapplications sont à ce point légion, dans le sens d'une collation trop hâtive par les CPAS et l'ONEm d'un statut de cohabitant — et avec effet rétroactif parfois (ce qui contraint les allocataires à *rembourser* une partie de l'aide perçue), qu'il semble important ici de rappeler ce que dit la loi elle-même, conjuguée à la jurisprudence dominante.

Il n'y a cohabitation à cet égard (qu'il s'agisse de l'allocation de chômage ou du revenu d'intégration sociale) que lorsque les personnes « vivent sous le même toit » et « règlent principalement en commun leurs questions ménagères »¹. Cumulative et purement factuelle, cette double condition se montre passablement laconique, convenons-en ; heureusement, elle a bénéficié des précieuses précisions des cours et tribunaux, y compris de cette instance judiciaire

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

suprême en Belgique qu'est la Cour de cassation², laquelle a confirmé la jurisprudence des juridictions de fond. De manière majoritaire, les magistrats estiment ainsi que l'exigence de vie sous le même toit n'est rencontrée que lorsque les intéressés partagent des espaces *signifiants* (la chambre par exemple, et non pas simplement la cuisine, le séjour ou encore les sanitaires) ; et, à propos du règlement en commun des questions ménagères, sont réclamées non seulement la mutualisation des dépenses mais aussi la mise en commun des ressources (dans une espèce de cagnotte centralisée) et la nécessaire réalisation à plusieurs de tâches domestiques (courses, préparation des repas, entretien du bien, ...) ; et, ici aussi, ces dépenses doivent être significatives et porter par exemple sur l'habillement, les soins de santé ou encore les frais de nourriture — pas simplement donc sur le loyer ou les charges³. Sans ces différents éléments, *cumulés*, il ne saurait y avoir cohabitation en droit, c'est aussi simple que cela.

2. Refuser le lien entre logement à la même adresse et cohabitation

Purement factuels, les critères de la cohabitation requièrent des organismes sociaux qu'ils procèdent à un examen *au cas par cas* de la situation de chaque demandeur d'aide, aux fins de vérifier la présence (ou non) de chacun ces divers éléments. *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).

Las, un triple tempérament doit être introduit ici. D'abord, on sait que, par facilité, ONEm et CPAS se permettent parfois de puiser dans les données tirées de la domiciliation pour déterminer l'existence d'une cohabitation ; or, cet expédient est illégal, car la définition de la cohabitation (pour l'allocation de chômage ou le revenu d'intégration sociale) n'évoque *nulle part* le registre national ni le critère administratif de l'adresse — et la démarche est d'autant

² Cass., 9 octobre 2017, R.G. n°S.16.0084.N et Cass., 22 janvier 2018, R.G. n° S.17.0039.F. Sur ces arrêts, voy. N. BERNARD, « La cohabitation (au sens de l'allocation de chômage) requiert davantage qu'un simple partage de toit. L'heureuse confirmation de la Cour de cassation », obs. Cass., 9 octobre 2017, *J.T.*, 2018, p. 140 et s.

³ Sur cette jurisprudence, voy. 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., ...

plus irrégulière que le CPAS est *contraint* d'effectuer une enquête sociale (*in situ* notamment) avant d'accorder l'aide⁴. Ensuite, et par exception malheureusement, les réglementations sur la garantie de revenus aux personnes âgées⁵ et la mutuelle⁶ infèrent bien d'une même adresse, elles, la cohabitation. Enfin, il appartient au demandeur d'aide d'établir qu'il émarge 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 par exemple) est souvent chose malaisée...

3. Invoker le caractère collectif du logement

La persistance de ces pratiques nous oblige malheureusement, de manière réaliste, à formuler des recommandations en lien maintenant avec la domiciliation à la commune, pour éviter que celle-ci débouche sur une inscription des différents habitants dans le même ménage. Il faut savoir à cet égard que l'administration fédérale de l'Intérieur elle-même⁷ a, au sein des règles relatives à l'inscription des individus au registre communal de la population, aménagé un régime particulier au bénéfice de ceux qui habitent dans des logements dits « collectifs » (au sens des Régions⁸). Elle entend par là répondre à la question de savoir si ces derniers doivent, du point de vue de la composition de ménage, être versés dans un ménage unique ou dans des ménages distincts ; à l'occasion de l'inscription d'un individu à son domicile, la commune enregistre en effet la « composition de ménage » de celui-ci⁹.

⁴ Art. 19 de la loi du 26 mai 2002.

⁵ Art. 6, §1^{er}, al. 3, de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, *M.B.*, 29 mars 2001

⁶ Effectivement, le texte de loi relatif à la mutuelle renvoie directement aux données du registre national des personnes physiques plutôt que de concevoir une définition propre de la cohabitation (art. 124, §3, et 225, §4, 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).

⁷ Service public fédéral Intérieur, Direction générale Institutions et Population, Service Population et Cartes d'identité

⁸ Pour une définition du logement collectif à Bruxelles, voy. l'art. 1^{er}, 5^o, 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, pour la Wallonie, on consultera l'art. 1^{er}, 6^o, du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

⁹ Art. 3, al. 1^{er}, 9^o, de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, *M.B.*, 21 avril 1984. Une circulaire 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 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 » (circulaire du 30 août 2013 du Service public fédéral Intérieur, Direction générale Institutions et Population, Service Population et Cartes d'identité, *Points importants en vue d'un enregistrement correct dans les registres de la population, de l'application judiciaire de la radiation d'office et de la lutte contre la fraude au domicile*, p. 4).

Dès lors, s'il s'avère que le logement à l'intérieur duquel l'intéressé postule sa domiciliation est de nature collective, les principes généraux sur l'inscription domiciliaire « ne s'appliquent pas »¹⁰, ce qui ne peut qu'être interprété comme autorisant une certaine souplesse : les occupants d'un logement estampillé « collectif » seront vus alors chacun comme des ménages *isolés*, ce qui devrait incontestablement faciliter l'octroi d'un taux pareillement isolé. Une largesse analogue a été prévue au profit des « nouvelles formes d'habitat » telles que le logement intergénérationnel (qui voit un étudiant intégrer la maison d'un senior)¹¹. À propos ainsi de « l'habitat kangourou », comme l'administration le qualifie elle-même, « chaque situation de résidence doit être examinée séparément par la commune », et « 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 »¹². Dit autrement, l'État somme la commune d'opérer un contrôle de résidence *individuel* et casuistique, plutôt que de considérer de manière lapidaire que le binôme concerné (personne âgée et étudiant) est nécessairement à glisser dans le même ménage au motif qu'il forme une seule unité d'habitat intergénérationnel.

4. Demander une sous-numérotation

Autre parade : demander à la commune de procéder à une sous-numérotation (8a, 8b, 8c... par exemple). Plusieurs communes ont recours à ce procédé, aux fins de sauvegarder le taux isolé des intéressés (qui ne sont manifestement pas en situation de cohabitation). 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) »¹³. Il ne s'agit donc pas d'une faveur, semble-t-il, mais d'un droit. Il sera difficile alors, pour les organismes sociaux, d'encore prétendre que les occupants sont en cohabitation. Notons que cette possibilité est expressément envisagée pour

¹⁰ SPF Intérieur, *Instructions générales concernant la tenue des registres de la population* du 31 mars 2019, p. 19.

¹¹ Cf. notamment P.-P. RENSON, « L'habitat kangourou : un nouveau terrain de jeu pour les propriétés des volumes », *Opening doors. Notarieel Congrés 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.

¹² *Instructions générales* du 31 mars 2019 précitées, p. 18.

¹³ *Instructions générales* du 31 mars 2019 précitées, p. 18.

l'habitat intergénérationnel (« l'habitat kangourou ») et, plus largement, pour toutes les « nouvelles formes d'habitat »¹⁴.

Loin d'être marginale, cette pratique est coulée par exemple dans le Règlement communal de la Ville de Soignies (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) : « 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 qui la/les contient est lui-même reconnu comme un logement collectif par le service Logement de la Ville de Soignies »¹⁵.

5. Demander, à défaut, un TI 141 « non apparenté »

Si la demande de sous-numérotation devait échouer, on peut malgré tout réclamer à la commune un « TI 140 », code donné à la personne dite de référence du ménage (anciennement, le chef de ménage). Problème : ce code ne peut être donné qu'à *une seule personne* par adresse, les autres individus étant considérés alors comme membres du ménage (« TI 141 »). Qu'à cela ne tienne, il faut demander alors un « TI 141 non apparenté », statut également prévu par la réglementation fédérale¹⁶. Le but ? Montrer ainsi aux organismes sociaux qu'il n'existe aucun lien d'alliance ou de parenté entre les intéressés et, par là, accréditer l'idée que les différents résidents ne vivent *pas* en cohabitation.

6. En appeler au label « habitat solidaire »

Non compétentes pour la matière des allocations sociales, les Régions bruxelloise et wallonne n'en ont pas moins consacré juridiquement la notion d'« habitat solidaire » (qui, schématiquement, comprend au moins une personne en situation de précarité sociale)¹⁷, non sans confier toutes deux à leurs gouvernements respectifs la tâche d'élaborer un « label »

¹⁴ *Instructions générales* du 31 mars 2019 précitées, p. 18.

¹⁵ Art. 18, al. 1^{er}. Voy. aussi l'art. 62*bis*, §2, du Règlement général de police de Koekelberg.

¹⁶ *Instructions générales* du 31 mars 2019 précitées, p. 43.

¹⁷ Art. 2, §1^{er}, 25^o, du Code bruxellois du logement et art. 1^{er}, 39^o, du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

associé à cette forme particulière de logement¹⁸. La valeur ajoutée d'une certification de ce type n'apparaît pas clairement (renforcement des droits du preneur ? brevet de qualité supplémentaire ? etc.), pas plus du reste que les critères de sa délivrance. Chacun s'accorde toutefois sur le fait que cette labellisation régionale, qui sera offerte à des cohabitations qu'on imagine sous-tendues par un authentique projet de vie par exemple, doit servir à conférer une caution officielle à ces habitats collectifs, ce qui pavera la voie à l'octroi d'un taux isolé à chacun des résidents par le pouvoir fédéral (non habilité à régir le domaine du logement).

Il se fait cependant que, plusieurs (longues) années après sa consécration légale au sud comme au centre du pays, l'habitat solidaire n'a toujours pas fait l'objet des arrêtés de l'exécutif annoncés, malgré la remise d'un rapport de recherche balisant cette démarche de transposition¹⁹. Mais, dans l'attente, il n'est pas interdit aux allocataires d'en appeler à ce label, comme signe incontestable d'une volonté de souplesse de la part des législateurs (régionaux à tout le moins). Affaire à suivre donc !

7. Invoquer les exceptions récentes

Contrairement à une idée reçue, l'idée même du statut cohabitant n'est pas intangible, ni — encore moins — coulée dans le bronze réglementaire de toute éternité ou inscrite dans les astres. Diverses modifications législatives plus ou moins récentes en ont écorné le principe et ce, pour les diverses allocations sociales. *Primo*, la catégorie cohabitant a disparu en 2022 pour l'allocation de chômage des travailleurs des arts²⁰. *Secundo*, alors que la hauteur de cette allocation dépend du niveau des ressources pécuniaires du ménage, on a « immunisé » en 2021 le revenu de l'individu avec lequel la personne handicapée forme un ménage pour le calcul de son allocation d'intégration²¹, ce qui a opportunément conduit à abolir le « prix de l'amour ». *Tertio*, il a pareillement été décidé en 2013 de ne pas tenir compte, pour le calcul de la garantie

¹⁸ Art. 262 du Code bruxellois du logement et art. 85*octies* du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

¹⁹ Cf. N. BERNARD, « Quel label pour l'habitat solidaire ? », *J.T.*, 2019, p. 537 et s.

²⁰ Arrêté royal du 30 juillet 2022 modifiant diverses dispositions de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et insérant un chapitre XII portant des dispositions particulières applicables aux travailleurs des arts dans le Titre II du même arrêté royal du 25 novembre 1991 et modifiant diverses dispositions de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage, *M.B.*, 23 août 2022, modifiant les art. 114*bis* et 191 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *M.B.*, 31 décembre 1991.

²¹ Arrêté royal du 2 mars 2021, modifiant l'art. 9*ter*, §2, de l'arrêté royal du 6 juillet 1987.

de revenus aux personnes âgées, des ressources et pensions de la personne (autre que le conjoint) avec laquelle le ou la bénéficiaire partage sa résidence principale²². *Quarto*, la souplesse a été de mise lors des récentes crises successives (accueil des réfugiés ukrainiens, relogement des sinistrés des inondations de l'été 2021, coronavirus), aux fins de maintenir le taux isolé des hébergeurs comme des hébergés. Et si (en guise de conclusion), plutôt que de continuer à multiplier les exceptions, on s'attelait à changer la philosophie du système, en éradiquant le statut cohabitant pour tous ?

De manière générale déjà, s'agissant des allocations aux handicapés, il est singulier de constater que le taux supérieur « catégorie C » est octroyé à la personne handicapée qui est établie « en ménage »²³ (!), ledit ménage s'entendant de « toute cohabitation de deux personnes qui ne sont pas parentes ou alliées au premier, deuxième ou troisième degré »²⁴ — et attendu que « l'existence d'un ménage est présumée lorsque [les intéressés] ont leur résidence principale à la même adresse »²⁵. Dès lors, une même adresse entraîne bien l'application d'un régime différent... mais celui-ci est plus avantageux ! En fait, la philosophie est différente ici car la loi entend encourager la prise en charge *intrafamiliale* du handicapé, vu ses bienfaits multiples (à la fois pour la sécurité sociale et la qualité de vie collective de l'intéressé). On le voit, tout est question de choix de société, et la législation s'adapte en quelque sorte. Ne pourrait-on pas pareillement considérer dès lors que l'habitat solidaire ou assimilé remplit une mission au moins aussi essentielle (en termes de mixité et de cohésion sociales) et, partant, devrait bénéficier lui aussi de la faveur du législateur ? Poser la question, c'est déjà y répondre.

²² Loi du 8 décembre 2013, modifiant l'art. 7, §1^{er}, al. 2, de la loi du 22 mars 2001.

²³ Art. 4, al. 1^{er}, 3^o, 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 1987.

²⁴ Art. 7, §3, al. 1^{er}, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, *M.B.*, 1^{er} avril 1987, *err.*, 6 août 1987.

²⁵ Art. 7, §3, al. 2, de la loi du 27 février 1987.