

Cour de cassation : ciel nua

La plus haute juridiction du pays a récemment pris plusieurs décisions donnant raison à des chômeurs contre l'ONEm. Des éclaircies dans un ciel voilé. Ce qui ne veut pas dire soleil pour tout le monde ni automatiquement.

Yves Martens (CSCE)

Dans le dernier *Ensemble !* (n°95), nous analysons l'arrêt de la Cour de cassation en matière de cohabitation. Nous y rappelions que la décision de la plus haute juridiction du pays, si elle était porteuse de promesses d'amélioration, était loin de tout régler. Or, comme nous le craignons, l'écume de la nouvelle a suscité des espoirs démesurés. Beaucoup d'assurés sociaux ont cru que « c'était réglé ». Or, il faut rappeler deux éléments essentiels.

Pas de projet commun

L'élément premier est bien de rappeler que la cohabitation est déterminée par le fait de vivre ensemble sous le même toit mais surtout que les personnes règlent ou non « *principalement en commun leurs questions ménagères* ». Et donc que les personnes qui vivent ensemble, en couple ou pas, ou qui ont en commun un projet de vie, fût-il communautaire et donc même sans lien familial, conjugal, amical, règlent *a priori* en commun les questions du quotidien. Ces personnes seront donc bel et bien considérées comme cohabitantes par la réglementation sociale. La clarification apportée par la Cour de cassation

est très bienvenue mais, outre qu'en réalité elle n'apporte rien de neuf, elle ne sera utile qu'à une minorité de ceux (en majorité celles) qui sont considéré-e-s aujourd'hui comme des cohabitants-e-s.

tion. Rien d'automatique donc. Au contraire même, les organismes de Sécurité sociale concernés (principalement l'ONEm et l'INAMI) vont continuer à vérifier la situation familiale de leurs administrés. D'abord de façon électronique en consultant leur composition de ménage. Dès lors qu'une personne figure avec quelqu'un d'autre sur ce document, l'institution va d'office conclure que l'assuré est cohabitant. A celui-ci non seulement de prouver le contraire mais même d'entamer lui-même les démarches pour inverser la présomption. Autant dire que seules les personnes les mieux informées sont susceptibles de faire valoir leurs droits. Nous avons nombre d'exemples de personnes qui ne réagissent pas, faute d'être informées. Avec même parfois la situation paradoxale de quelqu'un qui fait la démarche pour lui-même alors que son supposé cohabitant ne se manifeste pas...

Les éléments concrets

L'arrêt de la Cour de cassation a pour effet de confirmer comme éléments solides de preuve ceux de la situation jugée. Autrement dit, plus votre situation « colle » à celle de cette affaire, plus vous avez de chances de bénéficier d'une interprétation identique. Concrètement, lors d'une demande d'allocation de chômage ou de changement de la situation familiale, cette dernière doit être déclarée dans un formulaire C1. Il faut accompagner cette demande d'un formulaire annexe qui motive les différences entre la situation de fait qu'on revendique et les données administratives officielles. Il importe de ne pas se reposer sur sa seule bonne foi. Car il y a des pièges. Fidèle à sa logique de haine de ses administrés, l'ONEm étend sa présomption de culpabilité aux chômeurs dont la

situation correspond aux conditions. Les directives dont nous reproduisons ci-contre des extraits indiquent en effet que le bureau de chômage peut « *s'assurer que la situation personnelle et familiale du chômeur n'a pas été organisée fictivement de manière à correspondre aux critères retenus par la Cour de cassation* ». Voilà qui est vraiment très fort ! En somme on reprocherait au chômeur de respecter les règles ! Un tel acharnement d'une administration qui va presque systématiquement au bout des procédures judiciaires et qui peine tant à reconnaître la défaite qu'elle a subie ici ne tient pas juste de l'attitude d'un mauvais perdant. C'est carrément une honte d'une violence nouée, d'autant que cela est, pour rappel, perpétré avec l'argent des contribuables et des salariés. Ceci face à des personnes démunies qui n'ont aucune chance de se défendre jusque là si elles ne sont pas soutenues par leur organisation syndicale. A l'opposé, il faut signaler que l'Inami a lui aussi sorti une circulaire visant à tenir compte de l'arrêt de cassation. Le ton y est très différent : « *L'impact de cet arrêté (...) sur le secteur de l'assurance indemnités est restreint, en ce sens que nous partageons l'interprétation que donne la Cour à la notion de cohabitation et que nous l'avons toujours appliquée en ce sens.* » Et le texte, loin de se contenter de la liste restrictive de preuves validées par le cas jugé, développe d'autres exemples permettant d'établir qu'il n'y a pas cohabitation. A noter que, depuis cet arrêt, plusieurs personnes (principalement par rapport à l'ONEm, une envers l'Inami) que nous conseillons ont obtenu une reconnaissance de leur statut d'isolé alors qu'elles avaient été considérées jusque là comme cohabitantes. Il n'en demeure pas moins, nous ne pouvons que le répéter, qu'il ne sera pas mis fin à l'injustice que constitue le statut cohabitant en Sécurité sociale

Seules les personnes les mieux informées sont susceptibles de faire valoir leurs droits.

La charge de la preuve

En outre, la Cour de cassation le rappelle explicitement, c'est à l'assuré social de faire la preuve de sa situa-

jeux à serein

tant qu'il n'aura pas été purement et simplement supprimé pour toutes et tous, et pas simplement non appliqué dans certains cas particuliers !

Allocations d'insertion aussi

C'est un cas très spécifique aussi qui a fait l'objet d'un autre arrêt récent : la situation de celle que nous avons appelé la pionnière car elle avait contesté sa (future) fin de droit aux allocations d'insertion dès fin 2013. (Lire *Ensemble !* n°92, p. 10 à 13.) Après ses victoires devant le tribunal puis la Cour du travail, l'ONEm, malgré des jugements très étayés, était allé en cassation. La Cour a donné raison à la chômeuse sur toute la ligne. Mais il lui a donc fallu quatre ans et demi pour obtenir ce jugement définitif, deux ans après le jugement en appel. Près de cinq ans d'angoisses, de découragement, d'épuisement.

Cette victoire-ci est encore moins généralisable que celle sur la cohabitation. En gros, la plaignante a obtenu gain de cause parce que la mesure de limitation à trois ans des allocations d'insertion (article 63 § 2 de l'arrêté royal chômage) avait été présentée comme visant des « jeunes qui n'ont jamais travaillé ». Or notre pionnière avait à l'époque 48 ans et prestait près d'un mi-temps, en ALE, depuis plus de quinze ans. La mesure de fin de droit, loin de l'aider à trouver de l'emploi, lui a au contraire fait perdre celui qu'elle avait !

Standstill

L'article 23 de la Constitution implique, en matière de droit au travail et à la Sécurité sociale, une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que le législateur et l'autorité réglementaire compétents réduisent sensiblement le niveau de protection offert par la norme sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général. Les tribunaux ont donc mesuré « l'écart existant, quant à la protection des droits de la défenderesse au travail et à la Sécurité sociale que consacre l'article 23 de la Constitution, entre d'une part l'article 63 §2 et d'autre part le dispositif régissant l'octroi des allocations d'attente tel qu'il était antérieurement conçu par les articles 36 et 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 et vérifié ensuite si le recul prétendu dans cette protection est

Cela implique également que des attestations standardisées de colocation ne doivent pas être acceptées sans que les éléments supplémentaires précités y soient joints⁶.

Si le dossier ne contient pas d'attestation relative à une chambre séparée ou des explications relatives à la non-existence d'un ménage commun, il est renvoyé à l'organisme de paiement. Si ces pièces sont toujours manquantes après la réintroduction, l'on octroie la qualité de cohabitant. Le chômeur est alors informé que la qualité d'isolé demandée ne peut pas être octroyée parce que la preuve de celle-ci n'est pas apportée.

Le bureau du chômage peut également remonter dans l'historique des différents formulaires C1 introduits par l'intéressé et/ou ses colocataires afin de s'assurer que la situation personnelle et familiale du chômeur n'a pas été organisée fictivement de manière à correspondre aux critères retenus par la Cour de Cassation.

La qualité d'isolé ne sera pas retenue, et le taux cohabitant sera octroyé, lorsqu'il ressort du dossier du chômeur qu'il cohabite avec des membres de sa famille. Le directeur peut juger qu'un lien de parenté au-delà du quatrième degré ne doit plus être considéré comme un lien familial.

Dans des cas où ces éléments ne permettent pas de statuer sur la situation du chômeur, p. ex. parce que le dossier ne contient pas de contrat de location ou parce que les attestations et déclarations introduites ne sont pas suffisamment spécifiques, le bureau du chômage procède à une audition voire à un contrôle au domicile du chômeur (articles 139 et suivants AR).

« sensible » ou « significatif » et se trouve ou non justifié par un motif d'intérêt général invoqué et démontré proportionnel à l'objectif poursuivi par ledit article 63 §2 ». Il y a trois éléments cumulatifs qui doivent donc être reconnus : y a-t-il un recul, si oui est-il significatif et si oui est-il justifié ? Dans la plupart des dossiers, le recul a été reconnu. L'estimation du caractère significatif a en revanche donné lieu à des décisions contrastées. Mais, dans le cas de notre pionnière, les deux éléments n'ont évidemment pas fait l'objet de la moindre hésitation des juges des deux premiers degrés. Là où le bât a souvent blessé, c'est sur la question de savoir si la mesure était justifiée et proportionnelle. En général les tribunaux ont considéré que oui dès lors qu'il s'agissait de jeunes n'ayant jamais travaillé ou très peu. En revanche, dans les cas de personnes plus âgées ET qui travaillaient, les décisions ont été en général en faveur des sans-emploi. Dans le cas présent, l'ONEm contestait en particulier la validité de l'activité professionnelle, le travail en ALE n'étant pas un « véritable » emploi salarié donnant lieu

à paiement de cotisations sociales et ne figurant d'ailleurs pas dans les prestations de travail comptant pour une prolongation de la période de trois ans de droit aux allocations d'insertion. L'arrêt de cassation balaie l'argument en constatant que la perte de l'emploi, fût-il ALE, est en contradiction frontale avec l'objectif affiché de mise à l'emploi.

Au cas par cas

On l'aura compris. Les décisions favorables aux sans-emploi s'appliquent à des cas très spécifiques. Il suffit d'une petite différence pour que l'ONEm considère que la jurisprudence n'est pas applicable en l'espèce. Pire encore, on l'a vu, quand la situation est parfaitement identique, l'ONEm soupçonne que cela pourrait résulter d'une organisation « fictive ». La voie judiciaire est donc bien aléatoire. En 2017, 2,4 % des décisions de l'ONEm ont été contestées devant les tribunaux. L'office a gagné dans 77 % des cas en première instance et à 79 % en appel. Il ne faut donc pas croire au vu des quelques éclaircies que le soleil peut grâce à la justice briller pour tous les sans-emploi... □

L'ONEm soupçonne les chômeurs qui se conforment aux règles de s'être organisés fictivement !