

Paris, le 9 février 2018

Décision du Défenseur des droits n°2018-068

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu le code civil ;

Vu le code des pensions civiles et militaires de retraite ;

Vu le décret n°65-773 du 9 septembre 1965 portant règlement d'administration publique et modifiant le décret n° 49-1416 du 5 octobre 1949 pris pour l'application de l'article 3 de l'ordonnance n° 45-993 du 17 mai 1945 et relatif au régime de retraite des tributaires de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales ;

Vu le décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales ;

Saisi par Madame X qui estime que la décision de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales de suspendre sa pension de réversion et de lui demander le remboursement des arrérages perçus s'appuie sur une déclaration de concubinage qu'elle a signée par méprise sans que celle-ci corresponde à la réalité de sa situation familiale,

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de Z saisi par Madame X.

Jacques TOUBON

Observations devant le tribunal administratif de Z dans le cadre de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

I - Rappel des faits et de la procédure

Par courrier du 6 décembre 2016, le Défenseur des droits a été saisi par Madame X d'une réclamation relative au rejet par la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) du recours qu'elle avait formé contre la décision de cet organisme de suspendre sa pension de réversion et de lui demander le remboursement d'une somme de 63 330,82 € correspondant aux arrérages de la pension de réversion qu'elle a perçus du 1^{er} novembre 2007 au 30 juin 2016.

Le 1^{er} juin 2016, la CNRACL a adressé à Madame X un formulaire de situation à compléter et à renvoyer dans un délai de deux mois sous peine d'interruption du paiement de sa pension de réversion.

Ce formulaire intitulé « déclaration sur l'honneur » comportait une définition du concubinage consistant en la reproduction de l'article 515-8 du code civil et en une définition de la notion de vie commune caractérisée par « une communauté de vie et d'intérêts découlant de la vie commune menée par un couple ».

Il était demandé au signataire, après avoir pris connaissance de cette définition du concubinage, de déclarer sa situation actuelle en cochant la case « oui » ou « non » au regard d'une des trois situations suivantes, en précisant la date à laquelle elle a débuté :

- Vivre en concubinage,
- Avoir conclu un PACS,
- Etre remariée.

Par lettre du 12 juillet 2016, la CNRACL a indiqué à Madame X que, ayant déclaré vivre en concubinage notoire depuis le 1^{er} janvier 2007, elle avait perdu le bénéfice de sa pension de réversion, conformément à l'article 43 du décret n° 65-773 du 9 septembre 1965, qu'en conséquence, le versement de sa pension serait suspendu à compter du mois de juillet et qu'elle recevrait ultérieurement un courrier précisant les modalités de la régularisation de sa situation.

Par lettre du 4 août 2016, la CNRACL a informé Madame X que sa pension était annulée depuis août 2016 et que les sommes versées pour la période du 1^{er} novembre 2007 au 30 juin 2016 lui seraient réclamées ultérieurement.

Par lettre du 29 août 2016, Madame X a formé un recours gracieux contre ces deux décisions de la CNRACL, en précisant qu'elle n'était ni remariée ni pacsée et qu'elle ne vivait pas en concubinage.

Elle y indiquait qu'après dix-huit années de solitude, un ami d'enfance lui avait proposé de l'héberger gratuitement, en échange de services, ce qu'elle a accepté, quittant une « *vie en HLM* » pour une « *vie en pleine nature* ». Elle précisait ne pas payer de loyer, qu'aucun contrat n'avait été signé, mais qu'elle subvenait seule à tous ses autres besoins.

Elle expliquait la confusion commise en remplissant la case « concubinage » par le fait que cette « *colocation* » était connue de tout le voisinage.

Par lettre du 16 septembre 2016, la CNRACL a maintenu sa décision, après avoir observé qu'elle ne justifiait pas d'un contrat de location mais qu'ayant déclaré être hébergée gratuitement en échange de services, elle partageait « avec son compagnon une vie commune ayant un caractère de continuité avec communauté de vie et d'intérêts », ce qui correspond à la définition du concubinage figurant dans le code civil dont elle a pris connaissance avant de remplir la déclaration sur l'honneur.

Le 25 octobre 2016, la CNRACL informait Madame X que la somme à rembourser était de 63 330,82 €. Cette somme lui a été réclamée par le service recouvrement de la CNRACL le 30 novembre 2016.

Le 12 décembre 2016, Madame X a déposé une requête devant le tribunal administratif de Z, par laquelle elle demandait au minimum à être déchargée de l'obligation de payer cette somme de 63 330,82 €.

Par lettre du 13 février 2017, la CNRACL l'a mise en demeure de payer cette somme.

Les services du Défenseur des droits ont, par un courrier du 6 février 2017, demandé à la CNRACL de procéder à un réexamen en droit de la situation de Madame X, en faisant observer, à l'appui de la jurisprudence administrative en matière de droit à certaines prestations sociales, que le concubinage ne pouvait se déduire d'une déclaration en ce sens, dès lors qu'il était contesté par son signataire lui-même et qu'aucun autre élément ne venait l'établir.

Dans sa réponse du 22 février 2017, la CNRACL s'est déclarée dessaisie du dossier et a indiqué que l'intéressée aura connaissance de la position de la CNRACL par l'intermédiaire du tribunal qui, dans le cadre de la procédure inquisitoire se chargera de l'échange des conclusions entre les parties au litige.

II- Analyse juridique

Conformément à l'article 47 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime des retraites des fonctionnaires affiliés à la CNRACL, « *Le conjoint survivant ou divorcé qui contracte un nouveau mariage ou vit en état de concubinage notoire perd son droit à pension* ».

Aux termes de l'article 515-8 du code civil, « *Le concubinage est une union de fait, caractérisée par une vie commune présentant un caractère de stabilité et de continuité, entre deux personnes, de sexe différent ou de même sexe, qui vivent en couple* ».

Pour affirmer que Madame X vivait en état de concubinage notoire, la CNRACL s'est appuyée sur le seul formulaire déclaratif que lui avait retourné l'intéressée.

Cependant, Madame X conteste vivre en concubinage. Elle explique qu'elle a commis une erreur en remplissant le formulaire, qu'elle recevait d'ailleurs pour la première fois, n'ayant pas exactement apprécié le sens du mot concubinage. Elle a coché cette case pour indiquer qu'elle habitait chez un ami d'enfance, au vu et au su de tout le voisinage.

Or, selon la jurisprudence administrative, des mentions erronées figurant sur une déclaration ne peuvent suffire à elles seules à démontrer l'existence d'une vie maritale stable, continue et connue des tiers (cour administrative d'appel de Bordeaux, 17 décembre 2013, n° 12BX03186).

Il ne peut en effet être reproché à Madame X, qui n'est pas juriste, d'avoir mal interprété le terme de concubinage.

On peut au demeurant observer qu'elle se trompe encore en qualifiant sa situation comme étant une colocation, tout en affirmant qu'aucun contrat n'avait été signé et qu'elle était hébergée gracieusement.

En effet, comme le lui a fait remarquer la CNRACL, elle ne peut être considérée comme étant en colocation, une telle situation impliquant la signature d'un contrat ou bail mentionnant notamment le montant d'un loyer.

Pour autant, le concubinage ne peut se déduire d'une simple cohabitation (Conseil d'Etat, 7 octobre 2015, n° 386053 ; cour administrative d'appel de Lyon, 23 décembre 2014, n° 14LY01631 ; cour administrative d'appel de Marseille, 8 mars 2005, n° 01MA00280), ni même d'un hébergement gratuit (Conseil d'Etat, 14 mai 2014, n° 370585).

Au regard des études sociologiques qui se penchent sur le mode de vie de ces classes d'âge, il n'est pas invraisemblable d'admettre qu'une personne retraitée et âgée de plus de 65 ans, dont les enfants vivent éloignés, ait souhaité rompre de cette manière l'isolement, très fragilisant au fur et à mesure de l'avancée en âge, sans pour autant nouer des relations de couple avec la personne qui l'héberge.

En conséquence, dès lors que Madame X, qui avait coché la case « oui » au regard de la mention « vivre en concubinage notoire », a contesté cette déclaration en affirmant s'être trompée sur le sens des mots, la CNRACL a commis une erreur de droit en déduisant d'une simple cohabitation et de l'absence de contrat de bail l'existence d'une vie de couple stable et continue.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation du tribunal administratif de Z.

Jacques TOUBON