

Paris, le 22 février 2018

Décision du Défenseur des droits n° 2018-033

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 de l'action sociale et des familles et notamment les article L. 262-9 et R. 262-4-1 ;

Vu le code de la construction et de l'habitation et notamment l'article L. 351-3 ;

Vu le code de procédure civile et notamment l'article 9 ;

Vu le code civil et notamment l'article 1353 ;

Saisi par Madame X qui vit séparée de son époux depuis le mois de juillet 2012 et, en conséquence, estime ne pas être redevable des prestations qui lui auraient été versées à tort selon la caisse d'allocations familiales de Y ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de Z.

Jacques TOUBON

Observations devant le tribunal administratif de Z en application des dispositions de l'article 33 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

L'attention du Défenseur des droits a été appelée sur la situation de Madame X.

RAPPEL DES FAITS

L'intéressée indique être séparée de son conjoint, Monsieur W, depuis le mois de juillet 2012. Elle ajoute avoir la charge de leurs enfants communs – A et B nés avant la séparation du couple en 2004 et 2007 – sans que leur père ne verse de pension alimentaire.

Elle signale la situation à la caisse d'allocations familiales (CAF) de Y et perçoit des prestations en conséquence : allocation de soutien familial, revenu de solidarité active (RSA), prime exceptionnelle de fin d'année, complément familial, aide au logement et allocation de rentrée scolaire.

Le 1^{er} octobre 2014, un agent assermenté de la CAF se rend à son domicile de façon inopinée afin de contrôler sa situation. Toutefois, cette dernière est absente. Le contrôle se tient finalement le 15 octobre suivant. Dans son rapport d'enquête [**pièce n°1**], l'agent constate que le contrat d'assurance habitation, les factures d'électricité et de gaz sont au seul nom de Mme X. Il note également qu'une ordonnance du juge aux affaires familiales datée du 4 juin 2013 mentionne la séparation du couple et la nouvelle adresse de M. W (distincte de celle de la réclamante).

L'agent poursuit en indiquant que « *Madame habitait au bâtiment A1 puis a emménagé au bâtiment F le 17/09/13. Il s'avère que Monsieur est domicilié au bâtiment F Madame reconnaît par écrit qu'elle reçoit du courrier pour Monsieur impôts, banque, RSI, chambre des métiers : elle me dit que c'est à son insu. Je lui mets en avant que des adresses communes (RNCPS, Ficoba, impôts, RSI) et des intérêts communs (enfants) vont amener à les considérer en couple* ».

En conclusion, l'agent estime que les époux ne se sont jamais séparés et qu'il convient de soumettre le dossier à la commission des fraudes de l'organisme.

Par courrier du 19 août 2015 [**pièce n°2**], la CAF notifie à Mme X un trop-perçu de prestations qui lui auraient été versées à tort, en considération de ses seules ressources, entre les mois d'août 2012 et mai 2015 pour un montant total de 28 756,01 euros.

Le 4 septembre 2015, elle conteste auprès de la CAF le principe même de ces indus et fait valoir sa séparation. Elle adresse plusieurs éléments en ce sens.

Au mois de juin 2016, la commission des fraudes estime qu'aucune fraude n'est caractérisée « *compte tenu des éléments probants concernant l'adresse de Mr W* », domicilié à C, à plusieurs centaines de kilomètres de son épouse. Dès lors, la dette vis-à-vis de la CAF et du conseil départemental n'est calculée qu'à compter du mois d'août 2013 en application de la prescription biennale spéciale, ramenant ainsi l'indu à un montant de 21 399,90 euros [**pièce n°3**].

Les 3 et 4 octobre 2016, la commission de recours amiable de la CAF confirme le principe des indus d'aide personnalisée au logement (APL) et de prime exceptionnelle de fin d'année de Mme X [**pièce n°4**]. De son côté, le conseil départemental semble avoir rejeté implicitement le volet RSA du recours adressé à la CAF, comme l'exigeait la notification datée du 19 août 2015 [**pièce n°2 précitée**].

C'est dans ce contexte qu'elle porte son litige à l'attention du Défenseur des droits.

INSTRUCTION

Maître D, conseil de la réclamante, saisit le tribunal administratif de Z concernant les indus d'APL, de prime exceptionnelle de fin d'année et de RSA.

Par courriel du 15 février 2017, les services du Défenseur des droits prennent l'attache du service médiation de la CAF mise en cause. En réponse, les pièces demandées sont communiquées permettant ainsi d'instruire la réclamation [pièce n°5].

Par courrier du 18 août 2017, le Défenseur des droits adresse une note récapitulative à la directrice de la CAF de Y et sa copie à la présidente du Conseil départemental [pièce n°6].

En réponse, l'organisme confirme sa position dans l'attente de la décision du tribunal et le conseil départemental que « la situation sera revue par la CAF, qui tiendra informé ses services, au vue de la décision mise en place par ce tribunal » [pièce n°7].

RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE

Il convient tout d'abord d'étudier la séparation du couple en ce qu'elle modifie les droits à prestations servies par les CAF (1), puis d'examiner les conditions de recherche de la preuve (2).

1. La séparation du couple en cours de versement de prestations

Les bénéficiaires de prestations servies par les CAF qui se déclarent mariés lors de leur demande de prestation obtiennent le réexamen de leur situation en cas de rupture de la vie commune ou d'isolement.

En effet, s'agissant du RSA, l'article R. 262-4-1 du code de l'action sociale et des familles dispose que « *le montant de l'allocation est révisé entre deux réexamens périodiques, lorsque se produisent les changements de situation suivants :*

[...] 2° *Lorsque le bénéficiaire et son conjoint, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou son concubin interrompent la vie commune ;*

3° *Lorsque le bénéficiaire se trouve dans la situation d'isolement mentionnée à l'article L. 262-9.*

La modification des droits prend effet à compter du premier jour du mois civil au cours duquel s'est produit l'évènement modifiant la situation de l'intéressé ».

Comme l'a précisé le Conseil constitutionnel, la vie commune « *suppose, outre une résidence commune, une vie de couple* »¹ qui requiert l'existence d'une communauté d'intérêts affectifs et d'intérêts pécuniaires/matériels.

Aussi, comme l'a rappelé le Défenseur des droits dans son rapport intitulé « Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ? » publié au mois de septembre 2017, une adresse commune, même constatée à plusieurs reprises, ne saurait suffire à établir l'existence d'une vie de couple lorsque la séparation des époux a entraîné une rupture de la communauté d'intérêts.

En vertu de l'article L. 262-9 du code de l'action sociale et des familles, la situation d'isolement d'un allocataire qui assume seul la charge d'un ou de plusieurs enfant(s) permet une majoration du montant de son RSA.

¹ DC n° 99-419 du 9 novembre 1999.

La définition de l'isolement est précisée dans l'article précité : « *Est considérée comme isolée une personne veuve, divorcée, séparée ou célibataire, qui ne vit pas en couple de manière notoire et permanente et qui notamment ne met pas en commun avec un conjoint, concubin ou partenaire de pacte civil de solidarité ses ressources et ses charges* ».

S'agissant de l'aide personnalisée au logement, l'article L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation prévoit l'ajustement du montant de l'allocation en fonction des ressources du demandeur et des personnes vivant au foyer.

En cas de séparation de fait des époux, les ressources de celui qui ne réside plus dans le logement pour lequel l'aide est versée n'ont donc pas à être prises en compte pour son calcul.

2. La recherche de la preuve

Les articles 9 du code de procédure civile et 1353 du code civil établissent le régime applicable en matière de preuve de l'indu. En vertu de ces dispositions, « *il incombe à chaque partie de prouver conformément à la loi les faits nécessaires au succès de sa prétention* ». En tout état de cause, « *celui qui réclame l'exécution d'une obligation doit la prouver. Réciproquement, celui qui se prétend libéré doit justifier le paiement ou le fait qui a produit l'extinction de son obligation* ».

En conséquence, la CAF de Y est tenue de prouver, par tous moyens, que Mme X a maintenu une vie commune avec M. W et que ces derniers ont mis en commun leurs ressources et leurs charges entre les mois d'août 2013 et juillet 2015, pour justifier l'indu réclamé à la réclamante, pour un montant total de 21 399,90 euros.

ANALYSE AU CAS D'ESPÈCE

Au mois de juillet 2012, Mme X a, comme il lui incombe, déclaré à la CAF de Y un changement affectant sa situation familiale. En l'occurrence, elle a signalé la séparation de fait d'avec son époux, M. W, lequel a conclu un bail de location à une adresse distincte, située dans un autre département au 5a, rue de Chatillon à C, à compter du 1^{er} août 2012 [**pièce n°8**].

La réclamante a également déposé une requête aux fins de demande en divorce réceptionnée par le tribunal de grande instance de Y le 6 février 2013, qu'elle a communiquée à la CAF [**pièce n°9**].

Dans le prolongement, le juge aux affaires familiales a rendu une ordonnance de non-conciliation le 4 juin 2013 [**pièce n°10**].

Lors de son contrôle le 15 octobre 2014, l'agent de la CAF a constaté que Mme X réglait l'assurance habitation et les factures d'électricité et de gaz établies à son seul nom [**pièce n°1 précitée**].

Enfin, la réclamante verse deux attestations datées du mois de mai 2015. La première est rédigée par son médecin traitant [**pièce n°11**] et la seconde par le directeur de l'établissement où sont scolarisés les enfants communs [**pièce n°12**]. Ces deux documents témoignent de la séparation du couple au cours de l'année 2012 et de ses conséquences sur l'état de santé de Mme X et sur l'entretien et l'éducation des enfants.

Ces éléments, au demeurant convergents, apparaissent suffisants pour établir l'interruption de la vie commune entre Mme X et M. W durant l'intégralité de la période contestée.

En revanche, les éléments retenus par l'agent de contrôle tels que « *des adresses communes (RNCPS, Ficoba, impôts, RSI) et des intérêts communs (enfants)* » ne semblent pas pouvoir remettre en cause la situation d'isolement avancée par la réclamante.

Mme X apparaît ici plutôt victime de l'inertie de M. W qui demeure seul habilité à faire les démarches de modification de son adresse, comme l'ont rappelés le centre des finances publiques et la chambre des métiers et de l'artisanat interrogés par l'allocataire **[pièce n°13]**.

En outre, retenir comme preuve d'une vie de couple, la présence des deux enfants nés en 2004 et 2007, avant la séparation des époux, ne semble pas pertinent.

Enfin, le fait que la procédure de divorce n'ait abouti qu'à une séparation de corps, et non au divorce, ne permet pas d'affirmer que M. W vivait effectivement avec la réclamante sur la période litigieuse comme le soutient la CAF dans son courrier au Défenseur des droits, daté du 29 août 2017 **[pièce n°7 précitée]**.

Au vu de ce qui précède, le Défenseur des droits considère que les éléments avancés par la CAF n'établissent pas l'existence d'une vie commune entre Mme X et M. W pour la période allant d'août 2013 à juillet 2015 et que la CAF de Y a commis une erreur manifeste d'appréciation s'agissant de la situation familiale de l'allocataire.

Par conséquent, le Défenseur des droits en conclut que l'analyse de la situation de famille retenue et la procédure de recouvrement engagée par la CAF de Y portent atteinte aux droits de l'allocataire.

Aussi, il conviendrait d'admettre que les sommes versées à cette dernière en considération de son isolement entre les mois d'août 2013 et juillet 2015 l'ont été à bon droit.

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

Jacques TOUBON