

Paris, le 21 décembre 2018

---

## Décision du Défenseur des droits n°2018-236

---

### **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, articles 1353 et 515-8 ;

Vu le code de procédure civile, article 9 ;

Vu le code de l'action sociale et des familles, article L. 262-9 ;

Vu la circulaire n°DSS/4A/2000-136 du 13 mars 2000 ;

Vu la lettre-circulaire de la CNAF n°1999-301 du 30 décembre 1999 ;

Vu la note interne à la caisse d'allocations familiales (CAF) de Z des 8 et 9 octobre 2015 relative à la « vie maritale » ;

Décide de recommander :

- à la CAF de :
  - modifier la note de service en y introduisant les trois éléments constitutifs du concubinage et en préconisant aux agents d'en rapporter la preuve ;
  - mettre en conformité les modèles de courriers avec la définition légale du concubinage ;
  - préciser les trois critères du concubinage sur la plaquette d'information afin qu'elle opère une réelle distinction entre concubinage et colocation.
- à la CNAF de veiller à la mise en œuvre de ces recommandations.

Et leur demande de rendre compte des suites données à cette décision dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente.

Jacques TOUBON

## **Recommandation dans le cadre de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011**

---

L'attention du Défenseur des droits a été appelée sur les critères retenus par la caisse d'allocations familiales (CAF) de Z pour établir une situation de concubinage.

En effet, plusieurs dispositifs juridiques prévoient la prise en compte des ressources du concubin de l'allocataire pour le calcul d'allocations versées par les CAF.

En l'espèce, afin de permettre à ses agents d'appréhender les situations de famille non formalisées par un acte juridique tel que le mariage ou le pacte civil de solidarité et à en notifier les éventuelles conséquences aux intéressés (fin de droit et/ou indu), la CAF de Z a diffusé une note interne ainsi que des modèles de courriers les 8 et 9 octobre 2015.

À la lecture de ces documents, il apparaît qu'un hébergement se prolongeant plus de six mois est qualifié de « *vie maritale* » et que l'allocataire se trouvant dans une telle situation est alors considéré comme vivant en concubinage.

En outre, dès lors que les agents de la CAF constatent, qu'à trois occasions différentes, l'adresse d'un allocataire est commune à celle d'une autre personne (déclaration auprès de l'administration fiscale ou d'un autre organisme de protection sociale, annuaire, éléments du dossier, etc.), il en est déduit que celui-ci entretient une relation de concubinage.

Aussi, par courriers du 15 juin 2017, le Défenseur des droits a adressé une note récapitulative au directeur de la CAF de Z, et sa copie à la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF).

Dans sa réponse du 13 juillet 2017, la CAF de Z indique que son approche de la notion de « *vie maritale* » et de l'isolement correspond à celle de la CNAF et communique une plaquette d'information portant sur le concubinage à destination des allocataires. En outre, elle précise que la note « *n'a pas vocation à être mise en œuvre de façon systématique* » et qu'une « *approche personnalisée reste nécessaire* ».

La CNAF n'a pas apporté de réponse écrite.

Au regard des éléments du dossier, le Défenseur des droits entend formuler les observations et recommandations suivantes à l'attention de la direction de l'organisme.

### **I – RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE APPLICABLE À LA PRISE EN CONSIDÉRATION DES RESSOURCES DU FOYER**

Il convient d'examiner les conditions permettant de considérer qu'il existe une relation de concubinage.

#### **1. La recherche de la preuve**

Lorsqu'un organisme prive un allocataire d'une fraction ou de la totalité de ses prestations, au motif qu'il n'a pas déclaré un concubinage modifiant l'appréciation de ses ressources, et lui réclame le remboursement d'un indu, il doit tout d'abord prouver<sup>1</sup> cette « *union de fait* »<sup>2</sup> qu'est le concubinage, en application du droit commun de la preuve.

---

<sup>1</sup> Soc., 6 mai 1987, n°84-14.003 : « *il ne pouvait être tenu compte des revenus du sieur D... que s'il était constaté qu'il avait vécu en concubinage avec Mme Altéa* ».

<sup>2</sup> C. civ., art. 515-8.

Les articles 9 du code de procédure civile et 1353<sup>3</sup> du code civil établissent le régime applicable. 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* ».

La preuve du concubinage étant libre, la CAF peut l'établir par tous moyens.

Aussi, il convient de s'attacher à chacun des éléments constitutifs du concubinage, tels qu'énumérés à l'article 515-8 du code civil, afin de déterminer ce que la CAF est tenue de prouver.

## 2. Les éléments constitutifs du concubinage

Avant l'entrée en vigueur de la loi n°99-944 du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité, les codes de la sécurité sociale et de l'action sociale et des familles imposaient aux CAF de prendre en considération les ressources des couples mariés ou vivant maritalement pour la détermination du montant des prestations.

La jurisprudence de la Cour de cassation antérieure à la loi précitée était donc venue préciser la notion de « *vie maritale* » présente dans la législation. Elle définissait cette notion comme « *la situation de fait consistant dans la vie commune de deux personnes ayant décidé de vivre comme des époux, sans pour autant s'unir par le mariage* »<sup>4</sup>. Ce faisant, la Cour de cassation excluait toutes situations qui ne correspondaient pas à l'apparence donnée par la définition légale du mariage. Ainsi par exemple, la vie maritale ne pouvait être reconnue qu'entre personnes de sexe opposé<sup>5</sup>.

Avec l'introduction de la loi n°99-944 du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité, la législation a été profondément modifiée. La notion de couple, en matière sociale, s'est élargie aux personnes liées par un pacte civil de solidarité et aux concubins répondant à la définition de l'article 515-8 du code civil.

Or, cet article définit le concubinage comme une « ***union de fait, caractérisée par une vie commune (a) présentant un caractère de stabilité et de continuité (b), entre deux personnes, de sexe différent ou de même sexe, qui vivent en couple (c)*** ».

La circulaire n°DSS/4A/2000-136 du 13 mars 2000 relative à la situation des bénéficiaires d'un pacte civil de solidarité et des concubins au regard des prestations servies par les CAF reprend, une à une, ces **trois conditions cumulatives** établissant la situation de concubinage.

Aussi, pour considérer que l'allocataire entre dans cette catégorie d'unions non formalisées, la CAF doit établir :

---

<sup>3</sup> C. civ., anc. art. 1315.

<sup>4</sup> Soc., 11 juil. 1989, n°86-10665, Bull : « *situation de fait consistant dans la vie commune de deux personnes ayant décidé de vivre comme des époux, sans pour autant s'unir par le mariage, ce qui ne peut concerner qu'un couple constitué d'un homme et d'une femme* ».

<sup>5</sup> Soc., 11 juil. 1989, n°86-10665, Bull.

### a) La communauté de vie

La vie commune exigée par le code civil suppose notamment de rapporter la preuve d'une adresse commune<sup>6</sup> sans qu'il ne s'agisse d'une condition *sine qua non*<sup>7</sup>.

Toutefois, ce critère nécessaire n'apparaît pas suffisant.

### b) La stabilité et la continuité de la relation

Le concubinage tel que défini par la loi suppose une relation unique et durable. Les preuves rapportées par celui qui entend démontrer le concubinage devront attester d'une relation exclusive qui se prolonge dans le temps.

Aucune durée n'étant fixée par le texte précité, la jurisprudence l'apprécie souverainement, au cas par cas<sup>8</sup>, sauf lorsqu'une législation spécifique vient imposer la durée minimale de cette union<sup>9</sup>.

Toutefois, rapporter la preuve d'une vie commune durable et continue n'est pas encore suffisant pour attester d'un concubinage. Il peut encore s'agir, à ce stade, d'une colocation ou d'un hébergement.

### c) La vie de couple

La condition de vie de couple imposée par le texte suppose l'existence d'une communauté d'intérêts affectifs et matériels.

#### ***La communauté d'intérêts affectifs***

Bien qu'intrusive, la communauté d'intérêts affectifs est fondamentale en ce qu'elle demeure le seul critère qui distingue – sans équivoque – le concubinage de l'hébergement ou de la colocation.

En effet, dans le cadre de la colocation ou de l'hébergement, les occupants du logement sont amenés à partager leurs charges. La résidence commune peut être stable et continue sans induire de relation affective.

Aussi, le partage de charges financières et l'adresse commune ne peuvent suffire à établir une relation de concubinage et conduire à limiter voire supprimer des aides versées sous condition de ressources tant que la relation affective n'est pas établie<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Crim. 5 oct. 2010, n°10-81.743 : « la circonstance qu'elle ait réglé le coût de la concession au cimetière au moyen d'un chèque tiré sur un compte ouvert au nom de Mme Y... ou M. Y..., domiciliés à une adresse distincte de celle de la victime, exclut qu'elle puisse revendiquer la qualité de concubine, au sens d'une personne vivant maritalement avec une autre personne ».

<sup>7</sup> Douai, 12 déc. 2002 : Dr. fam. 2003, n°139, note Lécuyer ; Lyon, 2 juillet 2013, Dr. fam. 2013, n°132, note J.-R. Binet.

<sup>8</sup> Civ. 1<sup>re</sup>, 18 nov. 1980, n°79-12.995, Bull. civ. I, n°295 ; Civ. 1<sup>re</sup>, 15 juill. 1975, n°74-11.731, Bull. civ. I n°237.

<sup>9</sup> CSP, art. L. 2141-2 : « preuve d'une vie commune d'au moins **deux ans** » en matière de procréation médicale assistée ; CSP, art. L. 1231-1 : « toute personne pouvant apporter la preuve d'un lien affectif étroit et stable depuis au moins **deux ans** avec le receveur » en matière de don d'organe ; art. 14 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 sur les baux d'habitation : « au concubin notoire ou aux personnes à charge, qui vivaient avec lui depuis **au moins un an** » s'agissant de la continuation du bail de location.

<sup>10</sup> CE 12 juin 2002, req. n°216066 : « Considérant que [...] le concubin est la personne qui mène avec le demandeur une vie de couple stable et continue ; que pour estimer que M. X... et Mme Y... composaient un foyer au sens du décret du 12 décembre 1988, la commission centrale d'aide sociale s'est fondée exclusivement sur ce que ces deux personnes étaient copropriétaires d'un bien immobilier qu'elles occupaient ensemble depuis 1993, sans rechercher si les intéressés menaient une vie de couple stable et continue ; qu'elle a ainsi entaché sa décision d'erreur de droit ; que cette décision doit, dès lors, être annulée ».

Si ce dernier point pose indéniablement des difficultés probatoires, il ne peut être évincé sans être préjudiciable aux allocataires.

### ***La communauté d'intérêts matériels***

Le Conseil d'Etat a également précisé la notion de concubinage en ne réduisant pas le critère de la communauté d'intérêts matériels à un simple partage des charges. « *Les intéressés [...] mettent [également] en commun leurs ressources* »<sup>11</sup>.

Cette définition fait écho à l'article L. 262-9 du code de l'action sociale et des familles qui définit la personne isolée comme 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* ».

Ainsi, les concubins, au sens de l'article 515-8 du code civil, s'apportent nécessairement aide et assistance comme le mentionne la circulaire de la Direction de la Sécurité sociale précitée.

Or, c'est le partage des ressources, plus que celui des charges, qui apparaît comme une manifestation de l'aide et de l'assistance au sein du couple de concubins.

Par conséquent, le concubinage légal ne peut être établi que s'il existe entre les deux personnes concernées un partage de ressources.

## **II – ANALYSE JURIDIQUE AU CAS D'ESPÈCE**

Le Défenseur des droits a pris connaissance des observations formulées par la direction de la CAF de Z dans son courrier du 13 juillet 2017.

Il a entretemps publié un rapport le 7 septembre 2017 intitulé : « *Lutte contre la fraude : à quel prix pour les droits des usagers ?* »<sup>12</sup> dans lequel il mène une réflexion sur les atteintes aux droits qu'il a pu constater au travers de l'examen des réclamations qui lui sont soumises. Il a préconisé un certain nombre de recommandations à ce titre dont l'une portant sur la notion de concubinage.

Sans méconnaître les difficultés rencontrées pour réaliser des contrôles sur place et l'intérêt d'établir un cadre ayant vocation à venir appuyer l'action des agents de contrôle, les consignes doivent, pour autant, s'inscrire dans le dispositif légal rappelé ci-dessus.

Si l'organisme indique que la note litigieuse « *n'a pas vocation à être mise en œuvre de façon systématique* » et qu'« *une approche personnalisée reste nécessaire* » – ce à quoi souscrit pleinement le Défenseur des droits – il faut bien admettre que la note, les modèles de courrier ainsi que la plaquette d'information peuvent conduire à priver les allocataires de leurs droits de par l'interprétation qui peut en être faite.

Alors que ces documents sont décrits comme ayant davantage une vocation informative puisqu'ils ont pour objet de mettre à disposition des « *outils d'aide à la décision en cas de doute sur une vie maritale* », leur caractère impératif les éloigne de l'approche personnalisée souhaitée (« *si même adresse trouvée chez 3 tiers, retenir VIM avec la date d'adresse*

---

<sup>11</sup> CE 20 mai 2016, n°385505.

<sup>12</sup> [https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rapportfraudessociales-v6-06.09.17\\_0.pdf](https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rapportfraudessociales-v6-06.09.17_0.pdf)

commune la plus ancienne »). Les consignes ainsi données pourraient conduire à des dérives contraires aux textes et à la jurisprudence dans ce domaine.

## 1. L'insuffisance probatoire du constat d'un hébergement prolongé

Il ressort de l'examen de la fiche intitulée « *mode opératoire : hébergement* », des deux pages de la « lettre type 1 » et de la « lettre type 3 » qu'il est conseillé aux agents de retenir une vie maritale lorsqu'un hébergement perdure au-delà de 6 mois sans justificatif de recherche de logement :

*« Je vous informe que toute situation d'hébergement est temporaire. Cette situation est prise en compte par nos services pour une durée de 6 mois à compter de la déclaration et sur production de pièces justificatives. C'est pourquoi, je vous engage à nous adresser [...] les documents et renseignements suivants :*

*Les justificatifs de recherche de logement et le descriptif du logement recherché [...] ».*

*« Or, la situation d'hébergement ne peut être que provisoire et pour une période de 6 mois ».*

*« Cette situation est prise en compte par nos services pour une durée limitée à 6 mois ».*

Or, le Conseil d'Etat<sup>13</sup> rappelle que l'hébergement à titre gratuit, même durable, ne suffit pas pour considérer que deux personnes forment un foyer, pour l'attribution et le calcul d'une allocation, en l'absence de relation de concubinage.

En effet, en se contentant de la vie commune pour établir un concubinage, la CAF n'apporte aucune preuve des deux autres conditions cumulatives requises pour fonder sa décision :

- ✓ la stabilité et la continuité de la relation,
- ✓ la vie de couple (communauté d'intérêts affectifs et matériels).

De plus, elle renverse la charge de la preuve qui s'impose à elle et laisse peser sur l'allocataire les difficultés liées à la preuve d'un fait négatif (l'absence de concubinage) comme dans la « lettre type 1 » :

*« Vous pouvez demander une révision de cette situation sur vous le souhaitez en nous apportant tout élément prouvant une situation contraire ».*

Il convient par ailleurs de relever que le seuil des 6 mois d'hébergement retenu arbitrairement par la CAF n'apparaît pas en accord avec les quelques textes législatifs qui confèrent des conséquences juridiques au concubinage perdurant au minimum plus d'une année<sup>14</sup> voire deux<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> CE 14 mai 2014, n°370585 : « pour juger que Mme A et M.B formaient un foyer au sens des dispositions de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles, la cour administrative d'appel de Lyon s'est fondée exclusivement sur la circonstance que Mme A vivait au domicile de M.B, qui l'hébergeait gratuitement depuis [3 ans], et qu'elle ne cherchait pas d'autre logement et a [...] regardé l'absence de relation de concubinage comme dépourvue d'incidence sur l'appréciation de l'existence d'un même foyer. La cour a, ainsi, commis une erreur de droit ».

<sup>14</sup> Art. 14 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 sur les baux d'habitation : « En cas d'abandon du domicile par le locataire, le contrat de location continue : [...] au profit [...] du concubin notoire ou aux personnes à charge, qui vivaient avec lui depuis au moins un an ».

<sup>15</sup> CSP, art. L. 2141-2 : « preuve d'une vie commune d'au moins deux ans » en matière de procréation médicale assistée ; CSP, art. L. 1231-1 : « toute personne pouvant apporter la preuve d'un lien affectif étroit et stable depuis au moins deux ans avec le receveur » en matière de don d'organe.

En conséquence, le seul hébergement prolongé plus de 6 mois constitue une preuve insuffisante pour caractériser une vie maritale en l'absence d'éléments probatoires relatifs aux autres critères cumulatifs constitutifs du concubinage.

Dès lors, solliciter de la part des hébergés des documents relatifs à leurs recherches de logement et aux caractéristiques du logement recherché n'est d'aucune utilité pour déterminer l'existence d'un concubinage.

## 2. L'insuffisance probatoire du constat d'une adresse commune

L'examen de la fiche intitulée « *mode opératoire : vie maritale* » et de la « *lettre type A* » révèle que la CAF impose à ses agents de retenir un concubinage lorsque ces derniers constatent à trois reprises que l'adresse d'un allocataire est commune à celle d'une autre personne :

*« Si même adresse trouvée chez 3 tiers ou documents confirmant la suspicion : Retenir VIM avec la date d'adresse commune la plus ancienne ou à M si n'avons pas d'informations précises sur la date ».*

*« Lors de l'examen de votre dossier, nous avons constaté que Mme/M. ... vivait à votre adresse : ... . De plus, cette adresse commune a été déclarée auprès des organismes suivants : ... . Les informations en notre possession attestent d'une vie commune. En conséquence, nous vous informons que nous retenons une vie maritale avec Mme/M. ... à compter du ... ».*

Comme l'a notamment précisé le Conseil constitutionnel, la vie commune « *suppose outre une résidence commune, une vie de couple* »<sup>16</sup>.

En outre, plusieurs arrêts des hautes juridictions administratives<sup>17</sup> et judiciaires<sup>18</sup> rappellent régulièrement la nécessité de prouver cette vie de couple.

Or, l'hébergement et la colocation sont des situations qui induisent une vie commune et donc une adresse commune sans imposer de vie de couple.

Ainsi, une adresse commune, même constatée à plusieurs reprises, ne saurait suffire à établir l'existence d'une vie maritale en l'absence de preuves des deux autres critères cumulatifs constitutifs du concubinage que sont la stabilité et la continuité de la relation et la vie de couple (communauté d'intérêts affectifs et matériels).

La CAF indique laisser aux allocataires 6 mois pour effectuer leur changement d'adresse en cas de séparation et propose d'allonger ce délai à 12 mois dans sa réponse du 13 juillet 2017.

Le Défenseur des droits estime que cette initiative comporte le risque de produire des indus supplémentaires. Il ne recommande donc pas de supprimer systématiquement les contrôles dans les 6 mois d'une séparation, il relève seulement que l'analyse développée dans la note litigieuse – laquelle préconise de retenir une vie maritale après trois constats d'adresses communes – est insuffisante pour accompagner les agents dans la recherche de la preuve d'un concubinage.

---

<sup>16</sup> DC n° 99-419 du 9 novembre 1999.

<sup>17</sup> CE 14 mai 2014, n°370585 précité ; CE 27 juil. 2012, n°347114 ; CE 12 juin 2002, n° 216066.

<sup>18</sup> Soc., 19 oct. 1995, n°93-16577 : dans cet arrêt de rejet, la chambre sociale confirme la bonne appréciation rendue par le TASS de Strasbourg sur la vie maritale. Celui-ci estimait que « *la vie maritale implique, d'une part, une permanence certaine et, d'autre part, la participation pécuniaire ou matérielle effective du tiers [...] le seul fait pour un allocataire de cohabiter momentanément avec un tiers, dans un autre but que de fonder un couple stable ne saurait répondre à la définition de la vie maritale* ». Ce raisonnement demeure applicable au concubinage tel que défini par le code civil.

### **3. L'insuffisance des informations détaillées sur la plaquette**

Comme rappelé ci-dessus, pour différencier colocation et concubinage, il apparaît fondamental de préciser la notion de vie de couple – laquelle suppose obligatoirement le cumul d'intérêts affectifs communs et d'intérêts matériels communs (partage des ressources et des charges).

Ici, la plaquette d'informations communiquée aux services du Défenseur des droits par courrier du 13 juillet 2017 souligne la différence entre concubinage et colocation sans reprendre l'élément constitutif de la vie de couple dans la définition du concubinage reproduite sous la définition légale.

Le document décrit le concubinage comme un partage de logement et des charges afférentes sans différencier le concubinage de la colocation.

De fait, la plaquette ne permet pas d'informer correctement les usagers potentiellement concernés.

Par conséquent, le Défenseur des droits estime qu'en l'état, la note de service des 8 et 9 octobre 2015 porte atteinte aux droits fondamentaux des usagers de l'administration et que la plaquette d'information n'est pas suffisamment précise.

C'est pourquoi, il décide de recommander :

- au directeur de la CAF de Z de :
  - modifier la note de service en y introduisant les trois éléments constitutifs du concubinage et en préconisant aux agents d'en rapporter la preuve ;
  - mettre en conformité les modèles de courriers avec la définition légale du concubinage ;
  - préciser les trois critères du concubinage sur la plaquette d'information afin qu'elle opère une réelle distinction entre concubinage et colocation.
- au directeur de la CNAF de veiller à la mise en œuvre de ces recommandations.

Il leur demande de rendre compte des suites données à cette décision dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente.

Jacques TOUBON