

Paris, le 9 juin 2021

Décision du Défenseur des droits n°2021-176

La Défenseure 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, et notamment ses articles 515-8 et 1353 ;

Vu le code de procédure civile, et notamment son article 9 ;

Saisie par Madame X d'une réclamation relative à un indu de prestations (allocation de logement social et prime d'activité) d'un montant de 2419,87 euros, notifié le 21 mai 2019 par la Caisse d'allocations familiales (Caf) de Y, au motif qu'elle aurait omis de déclarer sa vie maritale avec Monsieur K depuis le 24 novembre 2017 ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le Tribunal administratif de Z conformément à l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

Claire HÉDON

Observations devant le Tribunal administratif de Z au titre de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Le 26 février 2020, le Défenseur des droits a été saisi par Madame X, d'une réclamation relative à un indu de prestations notifié par la Caisse d'allocations familiales (Caf) de Y pour non-déclaration de sa vie maritale depuis le 24 novembre 2017.

Faits et procédure d'instruction :

Madame X a bénéficié de décembre 2017 à décembre 2018 de l'allocation de logement à caractère social (ALS), compte tenu de sa situation de colocataire, de son logement, de la composition de son foyer et de ses revenus.

Elle a également perçu, de février 2018 à janvier 2019, la prime d'activité, compte tenu du montant de ses ressources ainsi que de la composition de son foyer.

Le 28 février 2019, Madame X a déclaré à la caisse d'allocations familiales (Caf) de Y vivre en couple avec Monsieur K, depuis le 10 janvier 2019, connu par la caisse comme le colocataire de Madame X depuis le 24 novembre 2017.

Par courrier du 21 mai 2019, la Caf de Y a notifié à Madame X un indu d'un montant de 2419,87 euros, portant rappel des prestations d'ALS et de prime d'activité indûment versées, au motif qu'elle aurait omis de déclarer sa vie maritale avec Monsieur K depuis le 24 novembre 2017, entraînant ainsi un recalcul de ses droits.

Par courrier du 6 juin 2019, Madame X a saisi la commission de recours amiable (CRA) aux fins de contester la date de prise en compte de sa situation de vie maritale par la Caf de Y et de voir annuler l'indu subséquent.

Par courrier du 19 octobre 2019, la Caf de Y l'a informée des modalités de remboursement de sa dette par retenue sur ses prestations, conformément à l'article L. 553-2 du code de la sécurité sociale.

Par décision du 9 décembre 2019, la commission de recours amiable de la Caf a rejeté sa contestation et confirmé le bien-fondé de l'indu mis à sa charge au motif que Madame X s'était déclarée auprès de la Caf en colocation avec Monsieur K à compter du 24 novembre 2017 alors qu'un contrat de location simple et non de colocation avait été rédigé, que sur celui-ci, Madame et Monsieur apparaissaient comme « le locataire (au singulier) » et non comme des colocataires, que ce dernier avait été établi en trois exemplaires, un pour le bailleur, un pour le locataire et un pour le cautionnaire alors que s'il y avait eu colocation, un exemplaire supplémentaire aurait été rédigé pour Monsieur K, que ni l'avis de révision du loyer, ni les quittances de loyer ne détaillaient le montant dû par chacun des colocataires et qu'à l'occasion d'un entretien téléphonique, le mandataire du bailleur avait confirmé qu'il n'y avait pas colocation.

Cette décision a été notifiée à Madame X le 2 janvier 2020.

Le 11 février 2020, Madame X a saisi le tribunal administratif de Z d'une requête visant à obtenir l'annulation de la décision de rejet rendue par la commission de recours amiable et de l'indu notifié le 21 mai 2019.

Madame X conteste les éléments factuels avancés par la Caf et fait valoir qu'en novembre 2017, Monsieur K et elle-même n'avaient pas les moyens financiers d'assumer seul et respectivement les charges d'un logement, qu'ils ont dès lors décidé d'occuper un logement de type 3/4 en colocation et que ce n'est qu'en janvier 2019, leur relation ayant changé de nature, qu'elle a déclaré être en couple avec Monsieur K.

Elle ajoute également que si, effectivement, les dénominations portées sur les courriers d'avis de révision du loyer et de quittance varient selon les courriers, alternant « Madame X » ou « Madame X et Monsieur K », et qu'aucun détail du montant respectivement dû par chacun au titre du loyer n'est mentionné sur les quittances et avis de révision de loyer, ces éléments ne peuvent, à eux seuls, démontrer l'absence de colocation, que l'agence immobilière en charge de la gestion locative du bien lui a confirmé que la rédaction d'un contrat de location était la même pour les locations simples ou pour les colocations, et que si elle n'est pas en mesure de prouver qu'elle n'était pas en couple avec Monsieur K avant janvier 2019, la Caf ne peut également pas l'affirmer au regard des seuls éléments susmentionnés.

C'est dans ces conditions qu'elle a sollicité l'intervention du Défenseur des droits.

Dans le cadre de l'instruction du dossier, le Défenseur des droits a sollicité les observations de la Caf par courriel du 29 janvier 2021.

Par courriel de réponse du 1^{er} février 2021, l'organisme a communiqué les conclusions qu'il a produites dans le cadre de l'instance en cours ainsi que les pièces au soutien de celles-ci, par lesquelles il souligne la bonne application de la législation et conclut au rejet du recours de Madame X.

La Caf considère, en effet, que dans le cadre du versement de prestations à un colocataire, « *la Caf a besoin d'informations objectives, claires et précises et ne peut pas se contenter des seules affirmations de l'allocataire* », qu'il est, à cet égard, « *indispensable qu'elle soit informée du montant réellement supporté par l'allocataire et ce d'autant qu'il n'y a aucune obligation légale ou réglementaire à ce que le loyer soit divisé en deux* », que « *le bailleur doit distinguer le montant dû par chaque colocataire puisque le droit à l'allocation logement est calculé sur la part du loyer effectivement versée par l'allocataire et non sur la totalité du loyer* », que « *la gestion du logement [a] été confiée à une agence immobilière, professionnelle dans ce domaine* », de telle sorte qu'« *il y a lieu de considérer qu'elle est parfaitement informée des éléments à transmettre à la Caf* », qu'en l'espèce, aucun élément du bail ne permet d'affirmer qu'il s'agit d'une colocation et que le mandataire du bailleur a, à trois reprises, de manière directe et indirecte, affirmé qu'il n'y avait pas de colocation entre Madame X et Monsieur K.

Compte tenu des éléments communiqués, le Défenseur des droits a décidé de présenter des observations devant le Tribunal administratif de Z, appelé à examiner le litige lors de son audience du 14 juin 2021.

Analyse juridique :

Il convient, au préalable, de rappeler les règles de preuve applicable en matière de récupération d'indu de prestations familiales.

L'article 1353 du code civil dispose que « *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 ».

L'article 9 du code de procédure civile dispose qu'« *il incombe à chaque partie de prouver conformément à la loi les faits nécessaires au succès de sa prétention* ».

En matière de prestations familiales, la combinaison de ces deux articles fait peser la charge de la preuve soit sur l'allocataire lorsque ce dernier sollicite le bénéfice d'une prestation, soit sur la caisse d'allocations familiales (Caf) lorsqu'elle agit en répétition d'indu ou remet en cause le droit attribué.

Cette charge de la preuve pour l'organisme débiteur est clairement établie par la jurisprudence de la Cour de cassation qui considère qu'il incombe au demandeur en restitution d'apporter la preuve du paiement indu (Soc., 12 juin 1981, pourvoi n° 79-16.076 ; Soc., 8 juin 1995, pourvoi n° 93-18.326).

Celle-ci est également reconnue par la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) qui considère que « *le doute doit bénéficier aux allocataires* » et qu'« *à défaut de preuves suffisantes, il n'y a pas lieu de retenir une situation familiale contraire à celle déclarée* » (point 2.1 intitulé « *Le principe du déclaratif* » dans les « *Modalités de prise en compte des déclarations de situation familiale* », de l'information technique CNAF n° 2018-150 du 17 octobre 2018 intitulée « *Définition des notions d'isolement et vie maritale* »).

En ce sens, pour procéder à la suspension d'un droit ou à la récupération de prestations indûment versées, il appartient à la Caf de démontrer que l'allocataire ne remplit pas ou plus les conditions prévues par la réglementation, justifiant dès lors la notification d'indu subséquente.

Dans le cadre d'une récupération d'indu pour non-déclaration d'une vie maritale, il appartient à la caisse de produire, au soutien de son action en répétition d'indu, les éléments de preuve ayant permis de qualifier la situation de vie maritale.

À ce titre, la situation de vie maritale renvoie à la notion de concubinage telle que définie par l'article 515-8 du code civil, selon lequel « *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* ».

Il suppose, ainsi, une appréciation factuelle et est déterminé selon « *un faisceau d'indices concordants* » (Conseil d'Etat, 20 mai 2016, n° 385505).

Parmi ces indices, figurent la communauté de vie qui est caractérisée par une domiciliation commune, ainsi que la communauté d'intérêts matériels et affectifs, qui suppose un partage des ressources et des charges ainsi qu'une aide et assistance matérielle entre les concubins.

D'autres critères tels que la notoriété (situation de couple notoire) et la permanence des relations (continuité, stabilité) sont également retenus pour caractériser la situation de vie maritale.

Celle-ci se distingue de la colocation, qui est, quant à elle, communément définie comme la location d'un même logement par plusieurs locataires, constituant leur résidence principale et formalisée par la conclusion d'un contrat unique ou de plusieurs contrats entre les locataires et le bailleur.

Elle suppose une adresse commune et le partage des frais de logement par le biais d'un compte commun servant à payer les charges, ou par reversements entre les deux comptes, que le partage des frais soit équitable ou non.

Dans son rapport relatif à la lutte contre la fraude aux prestations sociales, publié en septembre 2017, le Défenseur des droits rappelle que « *bien qu'intrusif, le critère de la vie de couple est fondamental puisqu'il permet de distinguer le concubinage de l'hébergement ou de la colocation (...)* » et que le concubinage demeure une situation de fait qui se prouve par tous moyens (attestations, inscription du nom du conjoint auprès d'autres administrations, etc.). Il constate dans certains dossiers que la qualification de la vie de couple révèle « *une appréciation subjective souvent erronée de la notion de concubinage par les organismes* ».

Dans ce cadre, les organismes de sécurité sociale ont été invités à « *former les agents en charge du contrôle aux particularités de l'enquête visant à établir un concubinage* » et à ne pas inverser la charge de la preuve (recommandation n° 10).

Prenant acte desdites recommandations, la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) a mis à jour la définition des notions de couple et d'isolement appréciées par les Caf, reprenant ainsi les éléments de définition susmentionnés et les a diffusés aux caisses par le biais de l'information technique CNAF n° 2018-150 du 17 octobre 2018 intitulée « *Définition des notions d'isolement et vie maritale* ».

Ces éléments de définition permettant de qualifier la vie maritale ont également été rappelés aux caisses d'allocations familiales dans un « *Memento CNAF sur la qualification de la fraude* » du 14 janvier 2021, récemment diffusé, servant d'outil d'aide à la décision.

En l'espèce, pour justifier le bien-fondé de sa demande tendant à voir Madame X condamnée au paiement de l'indu notifié le 21 mai 2019, il incombe à la Caf de Y de prouver, par tous moyens, qu'à compter du 24 novembre 2017, celle-ci ne remplissait plus les conditions prévues par la réglementation pour bénéficier de l'allocation logement à caractère social (ALS) et de la prime d'activité.

À cet égard, le Défenseur des droits considère qu'une telle preuve n'est pas rapportée par la caisse.

En effet, pour écarter la situation de colocation au profit de l'existence d'un concubinage sans inverser la charge de la preuve, il appartient à la Caf de produire des éléments de preuve objectifs et suffisants, démontrant que la situation de vie maritale entre Madame X et Monsieur K a débuté à une date antérieure à celle déclarée et qu'ils n'étaient pas en colocation.

Or, il résulte des éléments produits que la Caf de Y se contente de faire valoir que Madame X a déclaré vivre en colocation avec Monsieur K à compter du 24 novembre 2017, que ses droits à l'ALS et à la prime d'activité ont été calculés compte tenu de la composition de son foyer et de ses ressources, à savoir comme une personne célibataire alors pourtant qu'elle se déclare aujourd'hui comme étant en couple avec son colocataire, et que ni le contrat de bail, ni les déclarations du mandataire du bailleur ne certifient que Madame X et Monsieur K ont bien été colocataires jusqu'en janvier 2019.

Tout d'abord, le Défenseur des droits ne conteste pas que si, comme l'indique la Caf dans ses conclusions, pour permettre le versement de prestations à un colocataire, celle-ci doit être en mesure d'avoir connaissance du montant de loyer à la charge de celui-ci et qu'à ce titre, « *elle ne peut se contenter des seules affirmations de l'allocataire* », il lui appartient, avant l'ouverture des droits de l'allocataire, de solliciter les éléments manquants à l'étude de ceux-ci et, en cas de révision, de démontrer que les conditions d'attribution ne sont plus remplies.

En alléguant qu'« *aucun élément dans le bail ne permet de dire qu'il s'agit d'une colocation* », qu'« *il est indispensable qu'[elle] soit informée du montant réellement supporté par l'allocataire* » et qu'« *il y a lieu de considérer qu'elle est parfaitement informée des éléments à*

transmettre à la Caf », « la gestion du logement étant confiée à une agence immobilière professionnelle dans ce domaine », la Caf de Y inverse la charge de la preuve et fait peser sur Madame X le non-respect d'exigences de forme et les approximations dans la rédaction du contrat de bail, des quittances de loyer ou des notifications de révision du loyer, dont elle n'est pas responsable puisque rédigés par des tiers.

Au surplus, il convient de souligner que le contrat de bail et l'état des lieux ont été rédigés et signés aux deux noms, que le seul fait que le bail ne comporte par la mention « contrat de colocation » ne saurait à lui-seul démontrer l'absence de colocation, d'autant qu'une telle mention ne résulte d'aucune disposition légale.

Par ailleurs, le Défenseur des droits relève que le fait pour un allocataire de déclarer, auprès de la Caf, un changement dans sa situation personnelle ne saurait entraîner, à lui seul, la révision de ses droits pour une cause de vie maritale à une date antérieure à celle déclarée.

En tout état de cause, il apparaît qu'aucun des éléments constitutifs de la vie maritale, à savoir une communauté d'intérêts matériel et affectif, une stabilité et une continuité de la relation, n'est évoqué et établi par la Caf de Y concernant Madame X et Monsieur K.

Aucun indice concordant permettant d'écarter la situation de colocation, tels que la configuration des lieux rendant impossible la colocation, l'existence d'intérêts affectifs (enfants communs) et financiers dépassant les charges de la vie courante, ou la conclusion d'un seul contrat d'assurance pour un seul colocataire sans autre souscription, ne sont, en outre, démontrés.

À cet égard, la Caf de Y se contente d'indiquer qu'elle aurait recueilli les déclarations directes et indirectes du bailleur et de son mandataire attestant de la situation de couple de Madame X et Monsieur K, sans, toutefois, en apporter matériellement la preuve.

Madame X produit, quant à elle, deux attestations de son bailleur en date des 1^{er} mars et 20 mai 2019 qui certifient que le contrat de bail signé le 24 novembre 2017 par elle-même et Monsieur K l'a été en vue de leur colocation.

Au vu de ces éléments, la Défenseure des droits considère que l'indu de prestations, d'un montant de 2419,87 euros, notifié le 21 mai 2019 à Madame X, par la caisse d'allocations familiales (Caf) de Y, ainsi que son recouvrement n'apparaissent pas fondés et portent atteinte à ses droits d'usager du service public de la sécurité sociale.

Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend soumettre à l'appréciation du Tribunal.

Claire HÉDON