

Paris, le 27 août 2021

Décision du Défenseur des droits n°2021-227

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 de l'action sociale et des familles ;

Vu le code civil ;

Vu le code de procédure civile ;

Saisie par Madame X d'une réclamation relative à un indu de revenu de solidarité active retenu à son encontre par la caisse d'allocations familiales de Y à raison d'une situation de concubinage que conteste l'intéressée ;

Décide de recommander au directeur de la caisse d'allocations familiales de Y :

- d'annuler l'indu de 2 984 € retenu à l'encontre de Madame X ;
- de lui rembourser les sommes éventuellement saisies sur son compte prévoyance ainsi que les éventuels frais découlant de cette saisie ;
- de réviser ses procédures de contrôle de façon à distinguer le concubinage de l'hébergement ou de la colocation.

La Défenseure des droits demande au directeur de la caisse d'allocations familiales de Y de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

Recommandation en application de l'article 25 de la loi n° 2011-333 du 29 mars 2011

Le 3 juin 2020, la Défenseure des droits a été saisie d'une réclamation de Madame X relative à un indu de revenu de solidarité active notifié par la caisse d'allocations familiales de Y le 8 novembre 2019, pour non déclaration de vie maritale depuis le 9 décembre 1999.

I - Rappel des faits et de la procédure

Madame X, qui est fonctionnaire territoriale employée par la commune de Z, a été placée en congé de maladie ordinaire le 20 mai 2014 puis, après une tentative de reprise à temps partiel thérapeutique, elle a été placée en congé de longue maladie jusqu'au 10 novembre 2017, date d'expiration de ses droits statutaires à congé de maladie rémunéré.

Elle a ensuite été placée en disponibilité d'office pour une durée d'un an à compter du 20 novembre 2017, puis maintenue depuis cette date dans cette position de disponibilité, position qui entraîne, pour les fonctionnaires, perte du droit au traitement, à l'avancement et à la retraite.

Madame X a sollicité, le 2 mai 2018, un aménagement de son poste de travail puis, le 12 juin 2018, elle a formulé une demande de mise à la retraite pour invalidité et enfin, le 22 juin 2018, elle a demandé soit un reclassement dans un autre emploi, soit une inaptitude à toute fonction, entraînant l'admission à la retraite pour invalidité.

Le comité médical départemental, saisi de ces demandes, a conclu, dans sa séance du 18 octobre 2018, à une inaptitude définitive de Madame X à ses fonctions mais pas à toute fonction. La mairie de Z aurait alors dû lui proposer un reclassement puis, en cas d'impossibilité de reclassement, aurait dû entamer la procédure d'admission à la retraite pour invalidité, conformément aux principes jurisprudentiels applicables à cette situation et, pendant la durée de la procédure conduisant soit à un reclassement, soit à une admission à la retraite pour invalidité, aurait dû lui verser un demi-traitement.

La mairie a cependant laissé Madame X sans revenu depuis novembre 2017, n'a pas cherché à la reclasser tout en considérant qu'elle ne pouvait être admise à la retraite pour invalidité, n'étant pas inapte à toute fonction. La mairie a également refusé qu'elle prenne un autre emploi pendant sa disponibilité. Madame X a alors adressé un courrier à la présidence de la République, qui l'a transmis à la préfecture de W.

C'est une assistante sociale mandatée par la préfecture qui a établi le dossier lui permettant d'obtenir le revenu de solidarité active (RSA) en mai 2018.

Toutefois, cette prestation étant insuffisante pour lui permettre de subvenir à l'ensemble de ses besoins vitaux, en particulier de payer son loyer et les charges de sa maison, elle a accepté la proposition d'un ami, Monsieur A, de l'héberger dans le département Y, où il venait de se retirer pour vivre sa retraite. Elle y a donc emménagé au premier trimestre 2019.

En mai 2019, Madame X a informé la Caisse d'allocations familiales (CAF) de Y de son hébergement à titre gratuit depuis le 22 février 2019 par Monsieur A, lequel a établi un certificat d'hébergement et a transmis copie de son bulletin de retraite de la MSA.

Par courrier du 11 octobre 2019, la CAF de Y lui a indiqué que sa situation ne pouvait qu'être provisoire et lui a demandé, soit de lui retourner les preuves d'une recherche de logement auprès de bailleurs privés ou sociaux, soit de lui retourner, complétée et signée, une déclaration de situation établissant une vie maritale.

Madame X a donc adressé à la CAF de Y, le 16 octobre 2019, une déclaration de situation où Monsieur A était mentionné comme étant son concubin.

Or, par courrier du 8 novembre 2019, la CAF de Y lui a notifié un indu de RSA de 2 984 €, au motif que Madame X aurait reconnu, à la suite d'un contrôle effectué par un agent assermenté de la CAF de Y, le 16 octobre 2019, vivre en concubinage avec Monsieur A depuis le 9 décembre 1999.

Madame X indique qu'elle ne sait pas à quoi correspond cette date du 9 décembre 1999, car à cette date, Monsieur A était domicilié à en Bretagne où il était marié et chef d'entreprise, et elle-même habitait dans le Bordelais.

En outre, elle confirme qu'elle est actuellement hébergée par Monsieur A, à titre gratuit en raison de son impécuniosité, mais soutient qu'elle ne vit nullement en concubinage avec ce dernier.

Elle assure enfin qu'elle n'a jamais rencontré aucun agent de la CAF de Y.

Par courrier du 30 juin 2021, les services du Défenseur des droits ont demandé au directeur de la CAF de Y de réexaminer la situation de Madame X au regard du droit applicable en lui faisant observer que les éléments produits n'apportaient pas la preuve de la situation de concubinage à l'origine de l'indu de RSA réclamé.

Par courrier en date du 21 juillet 2021, le directeur de la CAF de Y a refusé de donner une suite favorable à cette demande, au motif que la déclaration de situation signée par Madame X mentionnait bien dans la partie « conjoint, concubin ou pacsé » les informations personnelles concernant Monsieur A.

Le 5 juillet 2021, la pairie départementale de Y a émis une saisie à tiers détenteur à l'encontre de Madame X, que celle-ci a reçu le 13 juillet 2021, pour un montant de 2 984 €.

II – Analyse juridique

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

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 sociales, 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 CAF lorsqu'elle agit en répétition d'indu.

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).

Dans le cadre d'une récupération d'indu pour non-déclaration d'une vie maritale, il appartient donc 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.

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* ».

A l'inverse, aux termes de l'article L.262-9 du code de l'action sociale et des familles, « *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* ».

Dès lors que la CAF de Y entend priver une bénéficiaire du RSA de sa prestation, au motif qu'elle vivrait en concubinage, il lui appartient donc de prouver que cette situation de concubinage est bien réelle, en application du droit commun de la preuve.

En l'espèce, la CAF de Y s'appuie uniquement sur une « déclaration de situation » remplie en partie par Madame X, en partie par son hébergeur et pour le reste par une personne indéterminée, ainsi que sur un rapport d'enquête établi par Monsieur B, agent assermenté de la CAF, à la suite d'un entretien avec Madame X qui se serait déroulé le 16 octobre 2019 dans les locaux de la CAF, pour conclure à l'existence d'une situation de concubinage au sens de l'article 515-8 du code civil.

Or, outre que Madame X conteste avoir rencontré Monsieur B et que la CAF n'apporte aucune preuve tangible de la réalité de cet entretien, il y a lieu d'observer que la CAF ne lui a pas laissé d'autre alternative que de remplir la déclaration de situation en inscrivant Monsieur A dans la case concubin.

Il apparaît en réalité que la CAF de Y refuse d'admettre qu'une personne en situation de précarité économique puisse être hébergée gratuitement par une autre personne sans qu'en découle une vie maritale.

En effet, dans son courrier du 11 octobre 2019, la CAF lui demandait, en des termes comminatoires, soit d'apporter les preuves d'une recherche de logement auprès de bailleurs privés ou sociaux, ce qui était impossible pour Madame X, compte tenu de sa situation d'impécuniosité, soit de remplir une déclaration de vie maritale, ce que Madame X a fait en tout bonne foi, afin de respecter la demande de la CAF, sans mesurer les conséquences de cette déclaration, qui ne lui ont pas été expliquées par la CAF.

Madame X n'avait donc pas d'autre alternative que d'inscrire son hébergeur dans la partie concubin, n'ayant pas la possibilité économique de rechercher un logement à louer.

Toutefois, 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).

Une adresse commune est un critère primordial et nécessaire qui doit être prouvé mais qui, néanmoins, n'est pas suffisant pour caractériser la vie maritale.

Ainsi, le fait que deux personnes occupent ensemble le même bien immobilier, voire qu'elles en sont copropriétaires, ne prouve pas l'existence d'une vie maritale stable et continue (CE, 12 juin 2002, n° 216066 ; 7 octobre 2015, n° 370085) de même que l'existence « *d'un lieu d'hébergement, d'une simple adresse commune ou encore d'une simple cohabitation ne suffit pas à lui seul en l'absence d'autres éléments probants, à caractériser la vie maritale.* » (CAA Lyon, 23 déc. 2014, n° 14 LY01631).

De même, l'hébergement à titre gratuit, même durable, ne suffit pas non plus pour considérer que deux personnes forment un foyer (CE, 14 mai 2014, n° 370585).

L'hébergement, comme la colocation ou la cohabitation, sont donc des situations qui induisent une vie commune et une adresse commune, sans imposer une vie de couple, qui constitue l'élément essentiel du concubinage.

Pour établir l'existence d'un concubinage, il convient de rechercher « *l'existence d'une vie de couple notoire, stable et effective ainsi qu'une participation aux charges du ménage et une communauté d'intérêts entre deux personnes vivant au sein d'un même logement.* » (CAA Bordeaux, 17 déc. 2013, n° 12BX03186).

En réalité, la vie de couple suppose une communauté d'intérêts non seulement matériels mais aussi affectifs (CE, 20 mai 2016, n° 385505).

En l'espèce, la CAF de Y s'est abstenue de rechercher l'existence de cette communauté d'intérêts entre Madame X et Monsieur A, se satisfaisant, pour toute justification de sa décision, d'une déclaration de situation obtenue dans des conditions et sous une pression qui ne permettaient pas à Madame X de ne pas la remplir.

Cette déclaration est d'autant plus sujette à caution que Madame X a prouvé, par des documents concordants, que, contrairement à ce qui est mentionné dans cette déclaration, elle ne vivait pas en concubinage avec Monsieur A depuis le 9 décembre 1999, ce dernier étant, à cette époque, chef d'entreprise, marié et domicilié en Bretagne et Madame X étant domiciliée dans le bordelais.

Ces documents ont d'ailleurs amené la Caisse d'allocations familiales de C, qui avait également notifié un indu de RSA à Madame X en se fondant sur la déclaration de situation du 16 octobre 2019 et du rapport d'enquête de Monsieur B, à annuler l'indu qu'elle avait notifié à Madame X.

Au vu de ces éléments, la Défenseure des droits considère que l'indu de prestations, d'un montant de 2 984 €, notifié le 8 novembre 2019 à Madame X par la 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.

En vue de mettre fin à cette situation, la Défenseure des droits recommande au directeur de la caisse d'allocations familiales de Y :

- d'annuler l'indu de 2 984 € notifié à Madame X ;
- de lui rembourser les sommes éventuellement saisies sur son compte prévoyance ainsi que les éventuels frais découlant de cette saisie ;
- de réviser ses procédures de contrôle de façon à ne pas confondre concubinage et hébergement ou colocation.

La Défenseure des droits demande au directeur de la caisse d'allocations familiales de Y de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON