

N<sup>os</sup> 385505, 388256

M. C...

1<sup>ère</sup> et 6<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 2 mai 2016

Lecture du 20 mai 2016

## CONCLUSIONS

**M. Jean LESSI, rapporteur public**

**Ce dossier vous conduira à apporter d'importantes précisions sur la notion de concubinage pour l'application de la législation du revenu de solidarité active.**

Rappelons que **le RSA est perçu à l'échelle du « foyer »**, foyer composé du bénéficiaire, de son conjoint, de son concubin ou de son partenaire de pacte civil de solidarité (PACS) ainsi que des enfants et personnes de moins de 25 ans à la charge effective et permanente du bénéficiaire – la notion de foyer n'est pas expressément définie dans le code de l'action sociale et des familles (CASF), mais ce cercle de personnes se déduit des articles L. 262-5, R. 262-1 et R. 262-3 du CASF. **La délimitation du foyer du bénéficiaire est un enjeu important, à un double titre : parce que le montant du RSA dû est modulé selon la composition du foyer (art. R. 262-1 du CASF) mais aussi, en contrepartie, parce qu'il convient de prendre, pour calculer les montants dus, les ressources de l'ensemble des membres du foyer (art. L. 262-2 du CASF).**

En l'espèce – et en résumant à ce stade au maximum les faits - M. C..., résidant dans le Gard, a d'abord perçu le RSA en tant que personne seule ; il a ensuite formé une demande de RSA pour lui, sa concubine Mme B... et leur enfant ; enfin, il a informé fin 2012 la caisse d'allocations familiales (CAF) de ce que Mme B... et lui s'étaient séparés. **La CAF, doutant de la réalité de cette séparation, a diligenté un contrôle, dont la conclusion était que le concubinage n'avait en réalité pas cessé.** Par deux décisions des 26 et 29 mars 2013, la CAF a mis fin aux droits au RSA de M. C..., estimant qu'elle n'était pas en mesure de déterminer ses droits, faute notamment pour lui d'avoir renvoyé ses déclarations de ressources indiquant les revenus de sa concubine. M. C... a attaqué le rejet de son RAPO devant le tribunal administratif de Nîmes, qui l'a débouté. La cour de Marseille vous a transmis son pourvoi.

Pour rejeter sa demande, le tribunal a relevé une série d'éléments dont il a déduit qu'il existait entre les deux intéressés « suffisamment d'intérêt communs » pour considérer qu'ils formaient un unique foyer, « alors même [a relevé le tribunal] que M. C... n'aurait pas entretenu de relations maritales avec Mme B... ». **M. C... soutient qu'en se contentant d'une communauté d'intérêts, et en renonçant à rechercher s'il y avait une « relation maritale », c'est-à-dire une « vie de couple stable et continue », le tribunal a commis une erreur de droit et insuffisamment motivé son jugement.**

Nous pensons effectivement que le jugement n'a pas appliqué le bon critère de détection d'une situation de concubinage – ou que s'il l'a peut-être appliqué, il ne l'a pas

exprimé avec les bons termes. En vertu d'une jurisprudence constante forgée à l'époque du RMI et confirmée depuis l'entrée en vigueur du RSA, et inspirée de la manière dont la jurisprudence civile, puis le code civil (art. 515-8), définissent le concubinage, vous jugez que le concubin est la personne qui mène avec le demandeur une « vie de couple stable et continue » (CE, 12 juin 2002, *M. S...*, n° 216066, aux Tables, concl. S. Boissard ; CE, 14 mai 2014, *Mme A...*, n° 370585, inédite ; CE, 7 oct. 2015, *Mme X... et M. H...*, n° 386053, inédite). Sophie Boissard indiquait dans ses conclusions sur l'affaire *S...* que la caractérisation d'une vie de couple stable et continue suppose la réunion de deux critères : une vie commune, qui s'entend comme une communauté de toit et de lit, d'une part ; la continuité et la stabilité de cette vie commune, d'autre part (v. pour un panorama, *Bon voisinage ou concubinage : le RSA à l'épreuve des faits !*, H. Habchi, concl. sur TA Lyon 12 févr. 2013, n° 1007756, JCPA 2013 n° 23).

**S'il y a lieu de réexaminer cette définition c'est que le contexte législatif dans lequel elle s'inscrit a récemment évolué. L'évolution n'a pas affecté directement les articles relatifs à la définition du foyer du bénéficiaire du RSA, au sens de l'article L. 262-2. Elle a touché la définition de la « personne isolée » à l'article L. 262-9 du CASF. Il faut en effet rappeler que le RSA, généralisé par la loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008, est né de la fusion du RMI et de l'allocation parent isolé (l'API). L'API, qui était une allocation distincte prévue dans le code de la sécurité sociale (CSS), a alors pris la forme d'une majoration du montant du RSA socle, prévue à l'art. L. 262-9 du CASF et réservée aux personnes isolées ayant des enfants à charge ou aux femmes enceintes. Or cet article – et c'est le lien avec notre sujet du jour – définit essentiellement la notion de « personne isolée » comme celle qui ne vit pas en couple. La manière dont le couple est défini à l'article L. 262-9 peut donc rétroagir sur l'appréciation de la composition du foyer au sens de l'article L. 262-2.**

**Or la définition de la personne isolée a connu deux évolutions successives.**

**Première évolution, issue de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 :** le législateur a précisé qu'« est considérée comme isolée une personne veuve, divorcée, séparée ou célibataire, **qui ne vit pas en couple de manière notoire et permanente** ». Vous auriez déjà pu vous interroger, à cette époque, sur l'opportunité d'amender votre jurisprudence *S...* de 2002, dès lors que la condition de « notoriété » n'y figurait pas. Surtout que le droit civil distingue – selon les textes en cause – le concubinage et le concubinage « notoire », qui suppose la connaissance de la situation par un cercle élargi de personnes (v. J.-J. Lemouland, *Le concubinage notoire sous-entend une communauté de vie et d'intérêts et suppose une relation stable connue des tiers*, Recueil Dalloz 2002, p. 536).

**Mais nous ne pensons pas que la loi de 2008 ait introduit une réelle novation.** D'une part, il ressort des travaux préparatoires que le législateur a seulement entendu « préciser » la définition du couple en reprenant la jurisprudence antérieure (v. l'amendement n° 224). La condition de notoriété n'y figurait pas, mais l'essentiel est que le législateur n'ait pas entendu modifier l'état du droit. D'autre part, nous aurions tendance à déplacer l'exigence de notoriété sur le terrain probatoire, plutôt qu'à y voir une exigence de fond – et d'ailleurs dans la pratique les contrôles des CAF sur le RMI, puis sur le RSA, s'appuient essentiellement sur les relations que les intéressés peuvent entretenir avec des tiers (fournisseurs, banque, etc.).

**Deuxième évolution, qui en revanche ne restera pas sans incidence : la loi du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012** (art. 115), a complété l'article L. 262-9 pour réputer isolée une personne 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. (...)** »<sup>1</sup>.

Il ressort des travaux préparatoires à la LFSS pour 2012, en particulier de l'amendement parlementaire d'origine (n° 232 rect.), que l'intention initiale était plus ambitieuse : il s'agissait d'abandonner l'approche de l'isolement par référence au couple, au profit d'une logique plus générale d'isolement économique : ne pourrait bénéficier de la majoration une personne qui, alors même qu'elle ne vit pas en couple, entretient une solidarité économique avec n'importe quel tiers, par la mise en commun de ressources et de charges : que ce soit un colocataire, un parent, des frères ou sœurs, etc. Cette idée, inspirée des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS), était notamment de faciliter les contrôles des CAF, le repérage des flux financiers étant plus aisé que la détection d'une communauté de toit ou surtout de lit, les CAF ayant recours à divers indices pour démontrer qu'il y a non seulement cohabitation, mais aussi vie de couple : enquêtes de voisinage, factures, boîte aux lettres, etc.

La révolution copernicienne n'a finalement pas eu lieu, mais il est resté quelque chose de cette intention. Sur amendement gouvernemental (n° 783), le législateur a gardé l'idée de solidarité économique, en l'arrimant au critère préexistant de la vie maritale. D'où la rédaction retenue : est isolée une personne qui ne vit pas en couple « et qui notamment » ne met pas en commun des ressources et charges avec un conjoint, concubin ou partenaire de PACS. Mais cette rédaction, en particulier la liaison « et qui notamment », laisse un peu perplexe<sup>2</sup>.

A nos yeux, cet ajout ne change pas grand-chose à l'état du droit. Malgré le « et », il ne s'agit pas d'introduire une condition cumulative, interprétation qui n'aurait aucun sens compte tenu du « notamment » qui l'introduit. Il s'agit seulement de faire de la solidarité économique un **indice d'une vie de couple stable et continue** sans modifier la condition de fond. Ou plus exactement de conforter cet indice, qui existait déjà dans la pratique antérieure des CAF et dans votre jurisprudence. Le législateur a entendu se situer sur un terrain d'administration de la preuve.

**Mais quelle est la portée de cet indice pour les services de contrôle ?** La mise en commun de ressources et de charges devient-elle un indice nécessaire de caractérisation d'une vie de couple stable et continue ? Nous ne le pensons pas : il ne s'agit pas de restreindre le faisceau probatoire à la disposition des CAF. S'agit-il à l'inverse d'un indice suffisant : autrement dit, la mise en commun de ressources et de charges permet-elle de présumer de manière irréfragable le concubinage, alors même, par exemple, qu'il n'y aurait pas cohabitation ? Ce serait un pas très audacieux au regard de la définition civiliste du concubinage, que ni la dynamique des travaux préparatoires ni la lettre du texte adopté ne permet de franchir. A nos yeux, on en reste à une logique de faisceau d'indices dont aucun

<sup>1</sup> Le législateur a également ajouté la phrase, qui n'est pas entièrement anodine : « *Lorsque l'un des membres du couple réside à l'étranger, n'est pas considéré comme isolé celui qui réside en France.* »

<sup>2</sup> Précisons que la problématique nous semble se présenter autrement pour les conjoints séparés (obligation de solidarité, à faire jouer pour application RSA : devoir de secours)

n'est *de jure* nécessaire ou suffisant, même si le législateur a braqué le projecteur sur l'un d'entre eux, modifiant peut-être la pondération au sein du faisceau.

Vous pourrez donc confirmer et amender votre jurisprudence S..., casser le jugement attaqué qui semble s'être contenté d'une communauté d'intérêts et de biens, et régler l'affaire au fond.

Et nous vous proposons d'aboutir à la même conclusion que le tribunal administratif. Les indices sont concordants, en particulier sur une mutualisation des ressources et des charges des deux intéressés : les deux logements dans lesquels ils affirment résider séparément se trouvent sur le même terrain acquis en commun 2008 et détenu en indivision. Ces deux logements disposent des mêmes compteurs d'électricité et d'eau et sont couverts par un contrat d'assurance habitation unique, conclu au nom de M. C... mais dont les cotisations sont acquittées par Mme B.... Mme B... déclare assumer la charge financière de leur enfant commun, né en 2008, alors que les prestations familiales sont versées à M. C... et qu'aucune demande de pension alimentaire n'a été formée. Face à ces indices forts et concordants, M. C... ne produit pas d'élément tangible de nature à renverser l'impression qui s'en dégage. Dans ces conditions, M. C... et Mme B... doivent être regardés comme menant une vie de couple stable et continue caractérisant une relation de concubinage et, par suite, comme constituant un foyer dont les ressources excèdent le seuil d'entrée dans le RSA.

**Les moyens tirés des vices propres de la décision attaquée étant inopérants en vertu de votre jurisprudence Mme L..., vous rejetterez la demande présentée devant le tribunal administratif de Nîmes, ainsi que les conclusions présentées en première instance et en cassation au titre des articles L. 761-1 du CJA et 37 de la loi du 10 juillet 1991. Tel est le sens de nos conclusions sur cette affaire.**