

CONCLUSIONS

M. Charles TOUBOUL, rapporteur public

Comment apprécier, pour le service des prestations sociales, l'existence d'une vie maritale, en particulier lorsque les deux membres du couple ne vivent pas sous le même toit ?

C'est la principale question qui vous est posée par la présente affaire, portée devant vous par Mme G... en matière d'APL, mais que nous vous proposerons d'aborder de sorte que votre réponse puisse valoir aussi pour le RSA. Mais avant de vous proposer une grille d'analyse en forme - vous l'avez compris - *d'unification*, nous vous proposerons sur les deux autres volets de l'affaire, concernant un indu de prime exceptionnelle de fin d'année (dite aussi « de Noël ») et un indu de RSA une *confirmation* et une *clarification*.

1. La *confirmation* est promise au premier volet de l'affaire, relatif à un trop perçu de prime exceptionnelle de fin d'année. Cette confirmation, c'est celle de l'absence de recours administratif préalable obligatoire en ce domaine.

Vous aviez déjà exclu un tel RAPO devant le président du conseil départemental pour le RSA activité, parce qu'il était attribué au nom de l'Etat, mais il est vrai de manière assez subliminale dans votre avis « Mme P... et M. M... » du 23 mai 2011 (n°344970 et 345827 rec.). Et vous avez déjà étendu la solution à la prime de Noël, elle aussi attribuée au nom de l'Etat, par votre décision « Matisse » du 29 juin 2016 (n°294276)¹.

Peut-être est-ce parce que cette dernière décision a été rendue quelques jours seulement avant la lecture du jugement attaqué par Mme G... ou bien parce qu'il ne s'agit que d'une décision de votre 1^{ère} chambre jugeant seule non fichée, toujours est-il qu'elle a échappé au tribunal. Celui-ci a en effet jugé irrecevable les conclusions de Mme G... dirigées contre la récupération d'indu de prime de Noël au motif qu'elle n'avait pas formé ce RAPO. Vous annulerez donc ce premier volet du jugement pour erreur de droit.

2. Le deuxième volet de l'affaire, portant sur un indu de RSA, vous donne l'occasion d'une *clarification* : celle de l'absence d'éviction totale des règles de droit commun de la procédure administrative non contentieuse par les règles spéciales du code de l'action sociale en matière de RSA.

Cette clarification est nécessaire, car votre plume est peut-être allée un peu loin dans votre avis « M. et Mme B... » du 16 octobre 2013 (n°368174 rec.) par lequel vous avez jugé, par une formule très générale, qu'il résultait des dispositions : « *du chapitre II du titre VI du*

¹ Confirmée postérieurement par votre décision du 28 décembre 2017, Mme O..., n°s 408942, 409942.

livre II du code de l'action sociale et des familles, et en particulier des articles L. 262-46 et suivants, que le législateur a entendu, par ces dispositions, déterminer l'ensemble des règles de procédure administrative et contentieuse auxquelles sont soumises les décisions relatives au revenu de solidarité active ».

Cette affirmation était pleinement justifiée s'agissant des règles de motivation et de contradictoire résultant des dispositions combinées de l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1979 et de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000, tant les dispositions du code de l'action sociale et des familles paraissaient épuiser la matière. Mais elle restait à vérifier pour les autres aspects de la procédure administrative non contentieuse.

La vérification qu'il vous appartient d'effectuer aujourd'hui porte sur l'obligation de transmission des demandes des administrés prévue par l'article 20 de la loi du 12 avril 2000 codifié à l'article L. 114-2 du code des relations entre le public et l'administration. Vous avez déjà admis l'application de cette obligation de transmission à un RAPO en droit commun de la procédure administrative non contentieuse (Sect. avis, 22 juillet 2015, Sté Praxair, n°388853 rec.). Mais qu'en est-il en matière de RSA ?

Le code de l'action sociale et des familles ne comporte aucune règle traitant de ce type de questions. Et elles sont loin d'être sans objet le concernant alors que son service fait intervenir plusieurs organismes à différents titres et que ses bénéficiaires perçoivent souvent d'autres prestations faisant intervenir d'autres organismes à d'autres titres encore, entre lesquels ils peuvent facilement se perdre. Nous vous proposons donc de juger que ces dispositions de droit commun sur la transmission des demandes mal dirigées sont bien applicables à un RAPO contre un indu de RSA.

Quelle conséquence en tirer pour Mme G... ? Celle-ci a adressé son recours au président de la commission de recours amiable de la CAF pour les trois indus qui lui étaient réclamés. Il devait donc être transmis au président du conseil départemental et ce dernier était, en tout état de cause, réputé saisi de ce RAPO à la date de réception de ce recours à la CAF. Faute de réponse à ce recours, Mme G... tenait une décision de rejet implicite de son recours qu'elle était recevable à contester à ce titre devant le tribunal administratif. Celui-ci n'a donc pu statuer autrement sans commettre d'erreur de droit sur l'application des règles sur l'obligation de transmission. Le moyen est soulevé devant vous par Mme G... et il ne peut être regardé comme nouveau en cassation du seul fait qu'elle n'aurait pas réagi au moyen d'ordre public que lui avait communiqué le tribunal sur ce point.

Vous annulerez donc ce deuxième volet du jugement pour erreur de droit.

3. On en vient au troisième et dernier volet de l'affaire, qui en est le cœur, sur le trop perçu d'APL et l'appréciation de la vie maritale que l'on reproche à Mme G... de ne pas avoir déclarée.

Les dispositions applicables sont celles de L'article L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation qui dispose que le montant de l'aide est calculé en fonction d'un barème défini par voie réglementaire en prenant en considération notamment « *Les ressources du demandeur et, s'il y a lieu, de son conjoint et des personnes vivant habituellement à son foyer...* ». Le pouvoir réglementaire a repris cette expression à l'identique à l'article R. 351-5 du même code mais il a livré quelques indications utiles sur son interprétation à l'article R. 351-29 où il assimile au conjoint la personne vivant en concubinage avec le bénéficiaire et le partenaire lié par un PACS. Et vous savez que le concubinage lui-même est défini à l'article 515-8 du code civil comme « *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 ».

Ce chaînage - partant des dispositions sur l'assiette des revenus à prendre en compte pour le calcul du droit à prestation, évoquant le conjoint, auquel est ensuite assimilé le concubin, que l'on est porté à définir par référence au code civil - rappelle un autre chaînage. Celui fait par les textes relatifs au RSA et dont vous avez déjà été amenés à préciser la portée. Vous avez en effet jugé par votre décision « Savigneux » (20 mai 2016, n^{os} 385505, 388256 T.) que, pour l'application des dispositions du code l'action sociale et des familles sur le RSA : *« le concubin est la personne qui mène avec le demandeur une vie de couple stable et continue [et] qu'une telle vie de couple peut être établie par un faisceau d'indices concordants, au nombre desquels la circonstance que les intéressés mettent en commun leurs ressources et leurs charges ».*

Mais votre jurisprudence sur le RSA a également éclairé un autre aspect de la question concernant cette fois les personnes mariées. Par votre décision du 9 nov. 2016, Département de Haute-Garonne, n°392482 T. vous avez jugé en effet que *« Lorsque des époux sont séparés de fait, ils ne constituent plus un foyer au sens des dispositions »* du code de l'action sociale et des familles sur le RSA et qu' *« En conséquence, dès lors que la séparation de fait des époux est effective, les revenus du conjoint n'ont pas à être pris en compte dans le calcul des ressources du bénéficiaire ».*

Nous pensons que, malgré les écarts de rédaction entre les deux codes et la différence d'objet de chacune des deux prestations, il n'y a pas lieu de retenir des grilles d'analyse différentes entre le RSA et les l'APL sur ces questions et plusieurs décisions de juges du fond montrent que ce mouvement assez intuitif a déjà été engagé par les tribunaux. Nous vous proposons donc d'unifier le droit du RSA et des APL sur ce point en étendant aux secondes ces deux jurisprudences que vous avez déjà forgées sur le premier.

Mais avant de procéder à cette extension à l'APL, nous vous proposons de consolider ces deux grilles jurisprudentielles relatives aux concubins d'une part et aux personnes mariées d'autre part. Leur articulation n'est en effet pas très claire pour le moment et ce n'est pas si surprenant à la réflexion, car vous ne recherchez pas la même chose dans les deux situations.

Pour les concubins, ce que vous recherchez c'est, pour reprendre les termes de votre décision Savigneux, l'existence d'une vie de couple « stable et continue », expression volontairement reprise de l'article 515-8 du code civil. C'est à cette condition que vous tenez compte de la présence et des ressources du concubin pour le calcul de la prestation.

Tandis que pour les personnes mariées, ce que vous recherchez, c'est l'absence de séparation de fait pour reprendre les termes de votre décision « Département de Haute-Garonne ». Cette décision ne précise pas la manière d'appréhender cette notion mais nous pensons que vous pourrez avoir le même réflexe que pour le concubinage et puiser dans les notions civilistes. C'est, à la vérité, un peu plus acrobatique que pour le concubinage puisque la séparation de fait a un objet spécifique en droit de la famille, se rattachant à la procédure de divorce pour altération définitive du lien conjugal. Mais cette notion a déjà été acclimatée au droit de la protection sociale par la cour de cassation pour certaines prestations.

La 2^{ème} chambre civile a en effet jugé les concernant que *« la séparation de fait ne peut s'entendre du seul fait matériel de la résidence séparée des époux mariés mais doit se manifester par la cessation entre eux de toute communauté de vie, tant matérielle*

qu'affective » (10 mai 2005, n° 03-30.701, Bull). Nous pensons que vous pourrez reprendre à votre compte ce critère de la disparition de la communauté de vie matérielle et affective.

Vous tiendrez ainsi un critère précis pour apprécier la situation des personnes mariées comme vous en avez un pour les concubins. Ces critères sont différents et même orientés en sens contraire. Pour les concubins, il s'agit de déterminer si une véritable vie de couple existe alors que, pour les personnes mariées, il s'agit de s'assurer que cette vie de couple n'a pas disparu. Mais nous ne pensons pas qu'il y ait lieu de tirer des conséquences trop mécaniques de ces deux orientations inversées et nous ne croyons pas, en particulier, qu'il y ait lieu de raisonner sur la base de véritables présomptions - présomption de couple pour les personnes mariées et présomption d'absence de couple pour les concubins. Cela n'aurait pas beaucoup de sens tant les réalités de fait peuvent être déconnectées du « statut juridique du couple » - notamment lorsqu'il n'y a pas vie sur le même toit - mais également à bien d'autres égards.

Nous pensons donc qu'il faut rechercher l'existence d'une vie de couple sans *a priori*, à la manière de ce que vous avez déjà affirmé pour le concubinage par votre décision Savigneux, énonçant qu'il appartenait au juge de prendre position au vu d'un « *faisceau d'indices concordants, au nombre desquels la circonstance que les intéressés mettent en commun leurs ressources et leurs charges* ».

Pour nous résumer, nous pensons que vous pourrez - premièrement - déterminer les conditions de la prise en compte d'un couple de la même manière en droit du RSA et en droit des APL - deuxièmement - réaffirmer pour les concubins le critère de la vie de couple stable et continue et affirmer, pour les époux non séparés de fait, le critère de l'absence de cessation de la communauté de vie matérielle et affective et - troisièmement - appeler le juge du fond à apprécier l'un ou l'autre de ces critères en se fondant sur un faisceau d'indices, incluant, sans s'y limiter, la mise en commun des ressources et des charges.

Si vous nous suivez sur cette grille d'analyse, il vous restera à déterminer les conséquences à en tirer sur le jugement attaqué par Mme G....

Le tribunal a relevé que l'intéressée se disait divorcée sans pouvoir produire un acte le constatant et qu'un acte d'état civil faisait apparaître un remariage de son époux en Algérie en 2005 et quatre enfants nés de cette union, avant de relever -dans l'autre sens- que dans sa dernière déclaration de situation, elle s'était déclarée mariée. Il a relevé l'existence d'un contrat de bail dont M. G... était co-titulaire et que si Mme le contestait elle n'avait pas été en mesure de dire qui était l'autre titulaire du bail. Au terme de cette revue des faits et après avoir relevé que les attestations produites par la requérante demeuraient trop générales, il a jugé que la CAF n'avait pas commis d'erreur d'appréciation en estimant, eu égard à la persistance d'une « communauté d'intérêts » entre M. et Mme G..., que cette dernière devait être regardée comme vivant maritalement avec monsieur.

Au regard de notre grille d'analyse, ce jugement commence bien mais finit mal en donnant l'impression de se déterminer sur le seul paramètre de la communauté d'intérêts, c'est à dire le critère économique. Afin de ne pas brouiller d'emblée la portée du cadre juridique que nous vous proposons de poser, nous pensons plus clair de casser et de renvoyer l'affaire au tribunal, d'autant que la question nous semble assez ouverte en l'espèce.

PCMNC à l'annulation du jugement en son entier, au renvoi de l'affaire au tribunal et à ce que l'Etat verse une somme de 1 500 euros à Mme G... au titre des frais de procédure.