

Principaux points d'attention

La présente information vise à rappeler les critères permettant de caractériser la situation familiale (1.), les modalités de gestion pour valider la donnée relative à la situation familiale en liquidation (2.) et à distinguer les actions propres au contrôle (3.).

- Si le fait d'avoir une adresse commune ou deux adresses séparées reste un critère important pour apprécier l'isolement ou la vie maritale, ce n'est plus un critère déterminant : deux personnes vivant sous le même toit peuvent néanmoins être isolées et deux adresses distinctes n'excluent pas nécessairement une vie maritale.
- La communauté affective **et** la communauté d'intérêts doivent toujours être recherchées.
- En l'absence de preuve contraire apportée par la Caf, la déclaration de l'allocataire sera privilégiée : le doute lui bénéficie.
- La bonne pratique (BP) du PM21G2 « Gérer la séparation avec maintien d'un domicile commun » est révisée à cette occasion et nous appelons votre attention sur le fait que le maintien d'une adresse commune après une séparation est toujours possible au-delà de 6 mois.
- Le protocole de contrôle inclus également ces évolutions.

Le Conseil d'Etat a rendu le 20 mai 2016 une décision relative à l'appréciation d'une situation familiale qui conforte et précise les critères d'appréciation de la vie de couple par les Caf.

Le Défenseur des droits a publié en septembre 2017 un rapport relatif à la lutte contre la fraude aux prestations sociales dans lequel (recommandation n° 10) les organismes de sécurité sociale sont 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.

Dans son rapport, le Défenseur des droits rappelle que le concubinage demeure une situation de fait qui se prouve par tous moyens (attestations, inscription du nom du conjoint auprès d'autres administrations...). A ce titre, le Défenseur des droits reconnaît 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 (...)* ». Ceci étant, il constate que, dans certains dossiers, la qualification de la vie de couple révèle « *une appréciation subjective souvent erronée de la notion de concubinage par les organismes.* »

L'évolution de la société voit se développer certaines organisations de vie qui atténuent la portée du critère du domicile commun pour distinguer une situation de couple d'une situation d'isolement : couples avec deux adresses distinctes versus séparations avec maintien de domicile commun. Ces situations réinterrogent la gestion par les Caf de la situation familiale.

Il convient également de souligner que, si les fausses déclarations relatives à l'isolement existent, elles ne sont pas systématiquement intentionnelles et que, dans certaines situations, la prise en compte d'une vie de couple peut être plus favorable dans le calcul des prestations.

La bonne pratique « Gérer la séparation avec un domicile commun » du PM21G2 précise les conditions dans lesquelles il est possible de considérer que deux allocataires vivent séparément alors qu'ils partagent le même domicile (LR 2014-080). La dernière instruction Cnaf relative aux notions de couple / isolement étant ancienne (LC 2000-199), elle nécessitait des éléments d'actualisation.

C'est dans ce contexte que la présente information technique vient mettre à jour la définition de la notion de couple et d'isolement en Caf et proposer quelques fils conducteurs sur la manière de gérer l'appréciation de cette notion.

Le principe phare demeure celui du déclaratif en vertu duquel il convient, lors de la liquidation, de prendre en compte la situation déclarée par l'allocataire. Seules certaines situations source de doute ou nécessitant un accompagnement spécifique échapperont à cette règle. Cette approche est portée conjointement par la Direction des politiques familiales et sociales et le Département Maîtrise des risques et lutte contre la fraude de la Direction du réseau.

1. Notions de couple et de personne isolée au sens de la branche Famille

1.1. Les critères de la communauté de vie et de la communauté d'intérêt

Le concubinage doit être déterminé selon un faisceau d'indices concordants. Ces indices doivent avoir trait d'abord aux éléments attestant d'une vie commune, et, ensuite, à une communauté d'intérêts matériels et affectifs du couple.

La décision du conseil d'Etat du 20 mai 2016 jointe en annexe conforte cette approche.

1.1.1. La communauté de vie comprend la domiciliation et des éléments de notoriété

Si l'adresse commune est un élément important pour établir ou non une communauté de vie elle n'est pas une condition sine qua non.

Au-delà des situations dans lesquelles il y a communauté de vie avec adresse commune, les évolutions sociales font apparaître des communautés de vie avec des adresses séparées (pour raisons familiales par exemple) et des séparations d'allocataires avec maintien d'un domicile commun de manière temporaire ou le cas échéant plus pérenne. C'est pourquoi il faut recourir à un faisceau d'indices pour établir ou exclure une communauté de vie.

1.1.2. La communauté d'intérêts comprend des aspects matériels et affectifs

D'un point de vue matériel, elle se définit comme étant le partage des ressources et des charges.

Sur le plan affectif, la communauté d'intérêts se définit d'abord autour de la prise en charge matérielle et affective des enfants. En l'absence d'enfant en commun, la communauté d'intérêt sur le plan affectif peut notamment être recherchée par rapport à l'hébergement dans la famille d'un des deux membres du couple, le fait de subvenir aux besoins du conjoint ou encore l'absence de démarche de séparation.

1.2. Textes de référence

Article 515-8 du code civil : définition « positive » du concubinage, caractérisé 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 ».

Article L. 262-9 du code de l'action sociale et des familles traitant des conditions de l'isolement. Cet article complète « en creux » la définition tirée du code civil. Par construction, si une personne répond aux critères de l'isolement, elle ne vit pas en couple. Ainsi, est considérée isolée « une personne 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 ». Il est précisé que « Lorsque l'un des membres du couple réside à l'étranger, n'est pas considéré comme isolé celui qui réside en France. »

A noter, conformément à la LR 2017-003, pour les personnes ayant obtenu le statut de réfugié ou le

bénéfice de la protection subsidiaire dont le conjoint réside à l'étranger, les droits aux prestations doivent être examinés en qualité de personne isolée.

2. Modalités de prise en compte des déclarations de situation familiale en situation de liquidation des dossiers allocataires

2.1. Le principe du déclaratif

De manière générale, le principe retenu est l'attribution des prestations en fonction des déclarations des allocataires.

En complément et comme indiqué dans la lettre circulaire Cnaf n°2012-099 LC 2012-099 du 20 juin 2012. Cette lettre circulaire fera l'objet d'une actualisation. Pour autant, ce principe ne sera pas remis en cause. Les travailleurs sociaux des Caf, lorsqu'ils ont connaissance, dans le cadre de leur mission, d'une discordance entre les informations portées à leur connaissance et celles connues dans Cristal rappellent aux familles leurs obligations. A ce titre, les familles sont invitées à engager les démarches requises aux fins d'établissement ou d'actualisation de leurs droits aux prestations familiales et/ou sociales. Le cas échéant, le travailleur social assiste l'allocataire dans ses démarches et évalue l'opportunité de poursuivre l'accompagnement notamment en raison des éventuels impacts budgétaires liés à la régularisation des droits. Les situations particulières qui peuvent être portées à la connaissance d'un travailleur social, par exemple, dans le cadre d'une visite à domicile, doivent, le cas échéant, être appréciées avec son encadrement. Cette concertation, utile à la pertinence des informations est de nature à contribuer à prévenir le risque de mise en jeu de la responsabilité de la Caf.

Le doute doit bénéficier aux allocataires.

A défaut de preuves suffisantes, il n'y a pas lieu de retenir une situation familiale contraire à celle déclarée.

En outre, la suspension des droits ne peut intervenir qu'au motif de l'absence de réponse de l'allocataire aux demandes formulées par la Caf (et dans les délais de l'échéance APJ).

A défaut, il pourrait être reproché à la Caf d'inverser la charge de la preuve et/ou d'exiger de l'allocataire des justificatifs non prévus par les textes.

En cas de doute sérieux, un contrôle sur pièce peut être sollicité. A défaut de réception ou encore si le doute persiste à réception des pièces, un contrôle sur place peut être lancé.

En cas de contrôle sur place, le contrôleur fait part de ses constatations dans son rapport de contrôle et donne son appréciation sur la situation. Les conséquences à tirer du contrôle sont laissées à l'appréciation des gestionnaires.

Les Caf restent libres d'engager localement des actions préventives ou de contrôle sans pour autant qu'il n'y ait lieu de systématiser l'exigence de pièces justificatives pour tout ou partie de ces situations. En effet, aucune pièce justificative n'est requise par les textes, c'est pourquoi leur exigence ne peut se fonder qu'au titre du contrôle, lequel n'a pas vocation à être systématique.

Un encart sera publié sur caf.fr afin de mieux informer les allocataires sur les notions de couple et d'isolement. Il s'agit notamment de sensibiliser les allocataires sur la nécessité de déclarer la vie de couple sans attendre sa formalisation éventuelle par un PACS ou un mariage.

Aussi, le courrier « Information vie maritale » sera corrigé afin notamment de ne pas limiter les situations de couple en séparation géographique aux cas liés à des contraintes professionnelles.

2.2. Gestion des déclarations de séparation avec maintien d'un domicile commun :

En cas de signalement d'une séparation avec maintien d'un domicile commun:

ü Il peut être proposé un rendez-vous avec un technicien conseil ou, dans le cadre de l'offre de service « Séparation », avec un travailleur social. Ce rendez-vous permet d'accompagner et de sécuriser les droits associés à cette situation particulière. Il s'agira de sensibiliser l'allocataire sur la notion d'isolement, les enjeux de sa déclaration, la nécessité de tenir la Caf informée si sa situation évolue et l'exigence de fournir une pièce justificative sous 6 mois compte tenu de la spécificité de la situation.

ü La Bonne Pratique 2.3.1.2. du PM21G2 est revue et précisée dans les termes suivants :

Déclaration de séparation avec maintien d'un domicile commun

ð En présence d'un jugement :

- Prendre en compte la séparation ;
- Positionner une échéance à 6 mois.

A l'échéance des 6 mois, si toujours déclarés séparés sous le même toit, adresser une déclaration de situation pour confirmer ou infirmer la situation familiale.

A réception de la déclaration de situation, prendre en compte celle-ci puis la Caf peut juger la situation conforme (dans ce cas, ne pas poursuivre le suivi du dossier) ou repositionner une nouvelle échéance pour suivre l'évolution de la situation ou envisager de transmettre le dossier au service contrôle (cf. § 3.).

ð En l'absence de jugement (notamment s'il n'y a pas lieu à jugement : séparation suite concubinage) :

- Prendre en compte la séparation (sans attendre la PJ) ;
- Adresser un courrier exigeant au moins un élément justificatif de la séparation.

Vaut justificatif notamment : une démarche de recherche de logement séparé, l'engagement d'une procédure de médiation familiale ou de divorce ou de fixation de pension alimentaire.

Une attestation sur l'honneur ne vaut pas pièce justificative.

- Positionner une échéance à 3 mois pour relancer ensuite l'allocataire via le RID (l'échéance APJ laissant un délai total de 90 jours supplémentaires) en précisant qu'une pièce justificative est attendue afin de pouvoir continuer à verser des prestations.

ð Si PJ fournie avant le terme du 6^{ème} mois (3 mois + échéance APJ à 90 jours), repositionner une échéance M+6 le mois M de terme des 6 premiers mois pour vérifier la situation par l'envoi d'une déclaration de situation. (Ainsi quelle que soit la date de production de la PJ, le terme du 2^{ème} délai de 6 mois sera le même).

A réception de la déclaration de situation, prendre en compte celle-ci la Caf peut juger la situation conforme (dans ce cas, ne pas poursuivre le suivi du dossier) ou repositionner une nouvelle échéance pour suivre l'évolution de la situation ou envisager de transmettre le dossier au service contrôle (cf. § 3.).

ð Si aucune PJ fournie sous 6 mois, laisser le dossier avec une situation familiale à isoler et suspendre à M dans l'attente de la fourniture d'une PJ et en informer l'allocataire. Si l'allocataire fournit par la suite une pièce justificative, régulariser le dossier en conséquence.

A noter qu'il n'y a pas de délai maximal au-delà duquel la situation de séparés sous le même toit ne peut plus être retenue. En l'absence de jugement, passé les 6 premiers mois, la BP prévoit un 2^{ème} délai de 6 mois à l'issue duquel une déclaration de situation est adressée. Le cas échéant, la situation peut encore perdurer au-delà de 12 mois. Toutefois, le dossier peut être transmis à tout moment au service contrôle.

En cas de contrôle sur place, le contrôleur fait part de ses constatations dans son rapport de contrôle en fonction de la situation réelle constatée. Dans ce cadre, l'agent de contrôle peut constater une situation contraire à celle indiquée par l'allocataire. Dans ce cas, il le mentionne dans le rapport de contrôle. Les conséquences à tirer du contrôle sont laissées à l'appréciation des gestionnaires.

L'agent de contrôle rédige son rapport de contrôle en fonction des faits relevés lors de son contrôle. Il n'est pas nécessaire de renvoyer à une échéance ultérieure : la situation de l'allocataire s'apprécie au moment du contrôle.

Pour rappel, le doute profite toujours à l'allocataire. Dès lors, en cas de situation contrastée, sans réelle preuve de vie maritale, l'isolement doit être retenu.

Le protocole de contrôle sur place sera revu pour tenir compte de cette actualisation, en lien avec les Caf du comité d'actualisation du protocole.

3. Modalités de contrôle de la situation familiale

Les critères sont regroupés en deux catégories : la communauté de vie et la communauté d'intérêts.

Lorsque le doute ne peut être levé après échange d'informations avec l'allocataire ou consultation de portails, des vérifications complémentaires peuvent être envisagées, soit au niveau des services en charge de prestations, soit en déclenchant des contrôles de situation, en fonction des politiques locales.

3.1. Modalités de contrôle de la communauté de vie : elle comprend la domiciliation et des éléments de notoriété

1° : Les indices permettant d'établir la domiciliation commune au niveau du contrôle sont ceux figurant dans le protocole de contrôle sur place. Il s'agit notamment de l'adresse figurant dans le Rncps, sur les contrats de bail, les factures de fluides et de téléphonie, les contrats d'assurance, les bulletins de salaires, les coordonnées bancaires, les adresses données aux administrations et organismes, la domiciliation des enfants ou encore l'adresse fournie aux écoles avec adresse commune des deux parents.

Nb : Le protocole de contrôle est mis à jour pour tenir compte des précisions figurant dans la présente Information technique, notamment en cas de vie maritale avec deux adresses distinctes. Aussi, il appartiendra aux Commission fraude d'en tirer les conséquences nécessaires.

2° : La notoriété : elle est établie au niveau du contrôle essentiellement à partir d'enquêtes de voisinage, auprès des services de police et de gendarmerie, des préfectures lorsqu'il y a titre de séjour, des écoles et des mairies. La partie publique des réseaux sociaux peut également être utilisée.

3.2. Modalités de contrôle de la communauté d'intérêts

La communauté d'intérêt comprend des aspects matériels et affectifs.

1° : D'un point de vue matériel, elle se définit comme étant le partage des ressources et des charges. Au-delà des adresses figurant sur les documents, il convient de répondre à quelques questions notamment :

ø Existe-t-il des comptes bancaires joints actifs ? ou un compte à l'adresse du conjoint supposé ?

- ø Les emprunts pour l'achat du logement ou de gros électro-ménager comportent-ils les deux noms ?
- ø Comment se répartissent les dépenses courantes telles que la nourriture, les transports... ?
- ø Qui règle les factures de mutuelles et d'assurance ?
- ø Qui assume les charges liées aux enfants ?
- ø L'allocataire ou le tiers subvient-il aux besoins des enfants qui ne sont pas les siens ?
- ø Y a-t-il versement de pension alimentaire ?
- ø Des démarches ont-elles été effectuées auprès d'autres administrations pour officialiser une séparation ?

2° : Sur le plan affectif, la communauté d'intérêts se définit d'abord autour des enfants :

Les questions à se poser sont les suivantes :

- ø S'il y a des enfants, quelle est leur filiation ?
- ø Le nom et l'adresse du père figure-t-il sur la copie intégrale de l'acte de naissance ?
- ø En cas d'adoption, quels ont été les auteurs des démarches ?

En l'absence d'enfant en commun, la communauté d'intérêt sur le plan affectif peut notamment être recherchée par rapport à l'hébergement dans la famille de l'un ou de l'autre, le fait de subvenir aux besoins du conjoint, l'absence de démarche de séparation.

3.3. Expérimentations

Deux situations potentiellement à risque ont été identifiées par le groupe de travail constitué sur le sujet comme nécessitant d'expérimenter des actions de sécurisation spécifiques.

Il s'agit de :

1. **Déclaration de séparation avec grossesse préalablement ou simultanément déclarée (suspicion : maintien vie de couple)**
2. **Déclaration de vie en couple avec déclaration de grossesse préalable ou simultanée (suspicion : existence d'un couple antérieure) :**

Ces situations vont faire l'objet d'une expérimentation par les Caf du groupe de travail consistant à mettre en œuvre des actions de sécurisation identifiées. En fonction des résultats obtenus, une généralisation pourra être envisagée.

Ces actions ne couvrent pas les situations télédéclarées, lesquelles à ce stade, demeurent prises en compte en liquidation automatique. En fonction des résultats, des modalités d'application y compris aux situations télédéclarées pourront être prévues et des ajustements envisagés.

Ces actions expérimentales seront incluses dans le plan de lutte contre la fraude 2019

Je vous prie de croire, Madame, Monsieur le Directeur, Madame, Monsieur l'Agent Comptable, à l'assurance de ma considération distinguée.