Direction de la sécurité sociale
Sous-direction de la famille,
des accidents du travail et du handicap
Bureau 4A - Prestations familiales et logement

Circulaire DSS/4A/2000-136 du 13 mars 2000 relative à la situation des bénéficiaires d'un pacte civil de solidarité et des concubins au regard des prestations servies par les caisses d'allocations familiales

SS 5 52
934

NOR : MESS0030101C

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Date d'application : immédiate.
Références :
Loi n° 99-944 du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité ;
Décret n° 2000-97 du 3 février 2000 portant application de la loi du 15 novembre 1999 en matière de prestations sociales et de sécurité sociale ;
Décret n° 2000-98 du 3 février 2000 étendant aux partenaires d'un pacte civil de solidarité les dispositions applicables aux concubins en matière d'allocation de logement familiale et d'allocation aux adultes handicapés ;
Décret n° 99-1090 du 21 décembre 1999 relatif aux conditions dans lesquelles sont traitées et conservées les informations relatives à la formation, la modification et la dissolution du pacte civil de solidarité et autorisant la création à cet effet d'un traitement automatisé des registres mis en oeuvre par les greffes des tribunaux d'instance, par le greffe du tribunal de grande instance de Paris et par les agents diplomatiques et consulaires français.

La ministre de l'emploi et de la solidarité à Madame la directrice de la caisse nationale des allocations familiales ; Madame et Messieurs les préfets de région (directions régionales des affaires sanitaires et sociales) ; Messieurs les préfets des régions de Martinique, Guadeloupe, Guyane, Réunion ; Madame la directrice de la sécurité sociale des Antilles Guyane ; Madame la directrice départementale de la sécurité sociale de la Réunion
La loi n° 99-944 du 15 novembre 1999, en instaurant le pacte civil de solidarité, offre un cadre juridique à l'union des personnes non mariées qui vivent en couple et ont un projet de vie en commun. Elle prévoit les effets civils, fiscaux et sociaux attachés à la conclusion d'un tel contrat et introduit dans le code civil une disposition définissant le concubinage.
La présente circulaire a pour objet de préciser la situation des partenaires liés par un pacte civil de solidarité et de rappeler celle des personnes vivant en concubinage au regard, d'une part, des conditions générales de droit aux prestations familiales, d'autre part, des conditions spécifiques à certaines d'entre elles dont les prestations liées à l'isolement.

I. - LE PACTE CIVIL DE SOLIDARITÉ

La loi du 15 novembre 1999 définit le pacte civil de solidarité comme étant un « contrat conclu par deux personnes physiques majeures, de sexe différent ou de même sexe, pour organiser leur vie commune ».
Ce contrat donne un cadre légal générateur de droits et d'obligations à des unions de fait caractérisées par le concubinage.
Les partenaires liés par un PACS bénéficient en effet de certains droits juridiques et sociaux, mais s'imposent en revanche différentes obligations :

- ils s'engagent à s'apporter une aide mutuelle et matérielle dont les modalités sont fixées par le pacte (code civil, article 515-4) ;
- ils sont tenus solidairement par les dettes contractées par l'un d'entre eux, pour les besoins de la vie

courante et pour les dépenses relatives au logement commun (code civil, article 515-4) ;
- ils font l'objet d'une imposition commune à compter de l'année du troisième anniversaire de l'enregistrement du PACS.

La déclaration du pacte civil de solidarité est enregistrée au greffe du tribunal d'instance dans le ressort duquel les partenaires fixent leur résidence commune. Cette inscription rend le pacte opposable aux tiers.
Il peut être mis fin au pacte civil de solidarité à tout moment d'un commun accord ou par décision unilatérale. Dans ce dernier cas, le partenaire ayant pris la décision doit la signifier à l'autre et en adresser copie au greffe du tribunal d'instance ayant reçu l'acte initial.
Le pacte prend fin trois mois après la signification (code civil, article 515-7).

II. - LE CONCUBINAGE

Antérieurement à la définition prévue par le code civil, la Cour de cassation fondait son appréciation du concubinage, qualifié également de vie maritale (une telle union n'étant à l'époque reconnue qu'aux seuls couples constitués d'un homme et d'une femme), sur les notions de communauté de vie et d'intérêts, stabilité, durée des relations...
Le concubinage est défini à l'article 515-8 du code civil comme étant « 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 ».

Apparaissent dans cette définition les notions de :
communauté de vie supposant adresse commune ;

permanence caractérisée par la stabilité et la continuité des relations ;
communauté d'intérêts tant affectifs, pécuniaires que matériels, découlant de la vie commune menée par un couple.

L'ensemble de ces conditions doit être réuni pour que le concubinage tel que défini par le code civil soit établi.

Pour l'appréciation d'une situation de concubinage, des faits tels que :
l'adresse commune, et

la communauté d'intérêts affectifs et pécuniaires, ou matériels ou caractérisés :
soit par l'aide et l'assistance réciproques des deux membres du couple ;
soit par l'assistance de l'un des membres du couple à l'égard de l'autre ;

sont nécessaires.
L'adresse commune qui constitue à elle seule une présomption de concubinage doit cependant être confortée par d'autres éléments pour que le concubinage soit établi.
La notoriété des relations du couple peut constituer une présomption de concubinage et un mode de preuve.

III. - SITUATION DES PARTENAIRES D'UN PACTE CIVIL DE SOLIDARITÉ ET DES CONCUBINS AU REGARD

3.1. De la condition de ressources

Les bénéficiaires du pacte civil de solidarité et les concubins peuvent prétendre aux différentes prestations et aides au logement dans les mêmes conditions que les couples mariés.
Les décrets n°s 2000-97 et 2000-98 du 3 février 2000 visent ainsi à prendre en considération la situation des personnes susvisées pour :

- l'appréciation des ressources du couple retenues pour le droit aux prestations soumises à condition de ressources ;

- la majoration du plafond d'attribution des prestations.

Ces dispositions sont applicables aux :
a) Prestations soumises à condition de ressources.
La prise en compte des revenus des partenaires d'un pacte civil de solidarité et des concubins permet notamment une majoration du plafond retenu autorisant, le cas échéant, la perception des prestations soumises à un plafond d'éligibilité (allocation pour jeune enfant, allocation d'adoption, complément familial...).
Elle peut en revanche, lorsque leurs revenus cumulés excèdent le plafond autorisé, entraîner la diminution, voire la suppression des prestations concernées.
b) Aides au logement.
La situation des partenaires liés par un PACS et des concubins est assimilée à celle des conjoints pour la prise en compte des revenus du couple pour le calcul de ces aides, mais également pour la reconnaissance de la notion de résidence principale.
c) AAH, RMI.
Au regard du droit à l'AAH et au RMI, les personnes liées par un pacte civil de solidarité sont traitées à l'égal des couples mariés ou vivant en concubinage.
En conséquence, pour la détermination du droit à l'AAH, le demandeur ayant conclu un PACS ne peut être considéré comme un allocataire isolé. Il en résulte que les ressources prises en compte s'entendent des ressources de l'intéressé et de celles du partenaire auquel il est lié par un pacte civil de solidarité. Mais à l'inverse, le plafond d'attribution de la prestation est alors celui applicable aux couples.
La même logique est applicable à l'allocation de revenu minimum d'insertion, prestation pour laquelle les personnes liées par un PACS sont également assimilées aux conjoints ou concubins. Cette disposition se traduira notamment par une majoration du montant de la prestation subordonnée à la prise en compte des ressources du partenaire lié par un pacte civil de solidarité.

3.2. Des prestations liées à l'isolement

Le code de la sécurité sociale tient compte des difficultés particulières auxquelles se heurtent les personnes isolées qui assument seules la charge d'un ou de plusieurs enfants :

- en leur destinant des aides spécifiques telles l'allocation de parent isolé et l'allocation de soutien familial ;
- en prévoyant la majoration du plafond de ressources à ne pas dépasser pour l'obtention de prestations soumises à condition de ressources (allocation pour jeune enfant, complément familial...).

Le pacte civil de solidarité organisant la vie commune de personnes tenues de s'apporter une aide mutuelle et matérielle, la situation des signataires de ce contrat, au même titre que celle des concubins, ne répond pas aux conditions de droit requises pour bénéficier de ces avantages.
a) L'allocation de parent isolé.
La définition législative de la prestation donnée par l'article L. 524-1 du code de la sécurité sociale, qui pose le principe de la condition d'isolement, exclut d'emblée du droit à la prestation les personnes mariées, liées par un PACS ou vivant en concubinage.
L'article R. 553-2 du code de la sécurité sociale, créé par l'article 4 du décret n° 2000-97 du 3 février 2000, tire les conséquences de ce principe.
b) L'allocation de soutien familial.
La loi du 15 novembre 1999 étend le refus de droit à la prestation au parent lié par un PACS ou vivant en concubinage.
L'article R. 553-2 du code de la sécurité sociale apporte sur ce point la conformité juridique réglementaire nécessaire.

IV. - MODALITÉS DE CONTRÔLE

Si la délivrance d'un document officiel atteste de la passation du pacte civil de solidarité, sa dissolution fait l'objet d'une inscription au greffe du tribunal ayant reçu l'acte initial, auprès duquel les organismes débiteurs peuvent, sur leur demande, obtenir communication de l'information (date de la rupture du contrat

notamment).
La situation des personnes vivant en concubinage demeure en revanche plus délicate à appréhender.

4.1. L'information de l'allocataire

Eu égard aux particularités des prestations liées à la condition d'isolement ou soumises à condition de ressources et au respect de la vie privée des personnes, l'information de l'allocataire paraît essentielle pour prévenir les litiges.
Par ailleurs, les bénéficiaires de prestations liées à la condition d'isolement étant en situation de précarité, les omissions pouvant entraîner une suspension de la prestation suivie d'une récupération des sommes versées indûment font souvent l'objet d'une remise partielle ou totale de la dette.
Prévention et information paraissent d'une part plus adaptées à ces situations que la sanction, d'autre part plus compatibles avec les objectifs sociaux que sont ceux des caisses d'allocations familiales.

Une information écrite circonstanciée sera transmise à cette fin aux personnes qui se sont déclarées isolées en leur précisant notamment :
la définition du concubinage ;

les conséquences tirées de la déclaration sur l'honneur faite par le demandeur isolé pour l'appréciation de sa situation ;
la nécessité de fournir les pièces justificatives ;
l'obligation de signaler tout changement de situation à l'organisme débiteur ;
les conséquences pouvant découler du silence observé par l'allocataire dont la situation aurait été modifiée ;
les contrôles pouvant le cas échéant être diligentés par les organismes ainsi que les conséquences qu'entraînerait pour l'allocataire un refus de se soumettre aux contrôles.

La connaissance de ces précisions par l'allocataire présente l'avantage :

- d'inciter ce dernier à fournir la preuve que sa situation satisfait aux conditions d'attribution de la prestation ;
- de mettre en évidence l'intention de dissimuler une situation qui ne permettrait pas de bénéficier de la prestation et de dévoiler ainsi le caractère intentionnel de la fausse déclaration ou d'une absence de déclaration conduisant à la manoeuvre frauduleuse.

4.2. Les contrôles

a) De la situation des bénéficiaires d'un pacte civil de solidarité.
Les partenaires qui souhaitent conclure un pacte civil de solidarité en font la déclaration conjointe auprès du greffier du tribunal d'instance dans le ressort duquel se trouve leur résidence commune.
L'inscription de cette déclaration sur le registre donne lieu à délivrance d'une attestation conférant date certaine au PACS et le rendant opposable aux tiers.

Les modifications du PACS font également l'objet :
d'une inscription et d'une conservation au greffe du tribunal ayant reçu l'acte initial ;

d'une transmission au greffe du tribunal d'instance du lieu de naissance de chaque partenaire ou en cas de naissance à l'étranger au greffe du tribunal de grande instance de Paris.

Dans le cadre de l'obligation de contrôle de l'attribution des prestations familiales prévue à l'article L. 583-3 du code de la sécurité sociale, les organismes débiteurs de prestations familiales peuvent obtenir - conformément à l'article 5-I, 7°, du décret n° 99-1090 du 21 décembre 1999 (Journal officiel : 24 décembre 1999) - communication à leur demande des informations nominatives portées sur les registres tenus par les greffes des tribunaux d'instance ou le greffe du tribunal de grande instance de Paris, relatives aux :

- nom, prénoms, date et lieu de naissance des personnes liées par un PACS ;
- date et lieu de l'inscription conférant date certaine au PACS et le rendant opposable aux tiers ;
- date de l'enregistrement des modifications du PACS ;
- date d'effet de la dissolution du PACS.

b) De la situation de concubinage.
Compte tenu des difficultés éprouvées pour établir la preuve de l'absence d'isolement dans les unions de fait, il conviendra de s'entourer de toutes les garanties qui permettent de s'assurer du bien-fondé du droit et d'éviter dans la mesure du possible les contentieux dans ce domaine.
Selon les dispositions du code civil (article 1315) la charge de la preuve appartient aux parties. En effet :

- d'une part, l'allocataire doit pouvoir justifier à tout moment de la situation lui permettant d'ouvrir droit aux prestations, ce en vertu du principe posé par la loi, selon lequel : « celui qui réclame l'exécution d'une obligation doit la prouver » ;
- d'autre part, conformément à l'article 1315 susvisé selon les termes duquel : « réciproquement celui qui se prétend libéré doit justifier le paiement ou le fait qui a produit l'extinction de son obligation », la CAF doit être en mesure de motiver toute décision de refus de droit ou de cessation de paiement.

Le contrôle de la situation de l'allocataire s'exercera notamment au vu des pièces probantes concourant à établir la réalité de l'isolement.
Les organismes veilleront cependant à n'exiger que des documents comportant des informations strictement nécessaires à l'attribution des prestations, à l'exclusion de tout autre renseignement de nature à pénétrer dans l'intimité de la vie privée des personnes et dont la communication aux organismes débiteurs ne se justifierait pas.
Etant donné l'importance des prestations liées à la condition d'isolement ou soumises à condition de ressources, les contrôles diligentés seront particulièrement vigilants.
Les caisses s'assureront en outre de la situation d'isolement en s'appuyant notamment sur les enquêtes menées par les agents assermentés et sur des regroupements d'informations obtenues auprès d'autres organismes et administrations (CPAM, administration fiscale...).

*
* *

Je vous saurais gré de bien vouloir diffuser la présente circulaire et de me faire connaître les difficultés que son application susciterait.

Pour la ministre et par délégation :
Le directeur de la sécurité sociale,
R. Briet