

Paris, le 4 juin 2018

Décision du Défenseur des droits n°2018-159

Le Défenseur 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 Règlement n° 924/2009 du Parlement européen et du Conseil, en date du 16 septembre 2009, concernant les paiements transfrontaliers dans la Communauté et abrogeant le Règlement n° 2560/2001 ;

Vu le Règlement n° 260/2012 du Parlement européen et du Conseil en date du 14 mars 2012, établissant des exigences techniques et commerciales pour les virements et les prélèvements en euros et modifiant le règlement n°924/2009 ;

Vu le Règlement n° 248/2014 du Parlement européen et du Conseil en date du 26 février 2014, modifiant le règlement n° 260/2012 en ce qui concerne la migration vers un système de virements et de prélèvements à l'échelle de l'Union ;

Vu la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations et dans le code du travail, telle que modifiée par la loi n°2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique ;

Saisi par des allocataires de l'assurance chômage, qui estiment subir une atteinte à un droit attaché à leur qualité d'usager d'un service public, et une discrimination en raison de leur domiciliation bancaire,

- Décide de prendre acte de la mesure annoncée par la Direction nationale de Pôle Emploi, de mettre en place à compter du mois de mai 2018, une procédure de traitement permettant le versement sur des comptes situés à l'étranger, des allocations des demandeurs d'emploi résidant en France.

- Recommande à la Direction nationale de Pôle Emploi de le tenir informé de la date de régularisation des droits non servis en raison d'une domiciliation bancaire étrangère, dans un délai de deux mois courant à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Prise d'acte de la mise en place par Pôle Emploi d'une mesure destinée à préserver les droits des usagers de l'assurance chômage, et à respecter l'interdiction des discriminations en raison de la domiciliation bancaire, en application de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

Le Défenseur des droits a été saisi de réclamations relatives à la situation d'allocataires de l'assurance chômage auxquels des agences Pôle Emploi avaient notifié un refus de prendre en compte leur relevé d'identité bancaire (ci-après RIB), au motif qu'il correspondait à un compte ouvert au sein d'un établissement bancaire établi à l'étranger, généralement au Royaume-Uni ou en Allemagne.

A la suite d'échanges avec le médiateur national de Pôle Emploi, il est apparu que ces refus procédaient d'un positionnement adopté par Pôle Emploi au niveau national, conduisant les agences locales gestionnaires des droits à refuser les RIB mentionnant une domiciliation bancaire étrangère.

Analyse juridique

La « *domiciliation bancaire* » correspond aux coordonnées bancaires d'une personne, constituées notamment par les composantes d'un numéro dit « *IBAN* » (International Bank Account Number).

Le règlement UE n°260/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012, définit l'IBAN comme « *un numéro de compte de paiement qui identifie sans équivoque un compte de paiement individuel ouvert dans un Etat membre, dont les éléments sont spécifiés par l'Organisation internationale de normalisation « ISO »* » (Article 2 – 15). Il comporte le code ISO du pays dans lequel la banque est établie (Ex : France : FR, Allemagne : DE, Grande-Bretagne : GB, etc.).

Les coordonnées bancaires figurent sur les relevés d'identité bancaire (RIB) que les banques fournissent à leurs clients.

Le refus de prise en compte par Pôle Emploi des RIB de comptes ouverts au sein de banques installées dans les Etats membres de l'Union Européenne est contraire à la réglementation de l'Union, dont découlent certains droits pour les usagers en matière de paiement de leurs prestations sociales. En ce sens, il porte une atteinte aux droits des usagers du service public de l'assurance chômage (1°).

Qui plus est, ce refus est incompatible avec l'interdiction des discriminations fondées sur la domiciliation bancaire instituée par le droit français, et pose question au regard du critère de discrimination tiré de la particulière vulnérabilité d'une personne en raison de sa situation économique (2°).

1°) L'atteinte aux droits des usagers du service public de l'assurance chômage, tels qu'issus du droit de l'Union Européenne

En 2002, sous l'impulsion des institutions européennes, le Conseil européen des paiements a lancé le projet de l'Espace Unique de Paiement en Euros, en anglais *Single Euro Payments Area (SEPA)*. Il s'agissait de créer une gamme unique de moyens de paiement en euros (virement, prélèvement, carte), commune à l'ensemble des pays européens, afin que les consommateurs, les entreprises, les commerçants et les administrations puissent

effectuer des paiements dans les mêmes conditions partout dans l'espace européen, aussi facilement que dans leur pays.

Des règles techniques ont été édictées par les banques au sein du Conseil européen des paiements, auxquelles se sont ajoutées des règles juridiques adoptées par le législateur européen dans le but de mettre en place « un marché unique des paiements » permettant à tous les utilisateurs de paiements d'utiliser leurs moyens de paiement « SEPA » dans l'ensemble des 28 pays de l'Union européenne, mais aussi en Suisse, en Norvège, en Islande, au Liechtenstein et à Monaco, sous réserve que ce paiement soit effectué en euros.

Le cadre juridique du SEPA a été dessiné par des Règlements successifs du Parlement européen et du Conseil, lesquels ont fixé en dernier lieu la fin de la migration au virement et au prélèvement SEPA au 1^{er} août 2014, date à compter de laquelle les virements et/ou prélèvements au format national ne seraient plus possibles.

Ainsi, depuis le 1^{er} août 2014, le virement et le prélèvement SEPA sont censés remplacer définitivement leurs équivalents nationaux.

En leur qualité de grands utilisateurs des moyens de paiement, l'Etat, les collectivités territoriales ou les organismes de la sphère sociale se devaient d'anticiper l'instauration du SEPA par une mise en conformité des applications informatiques utilisées pour le paiement ou la réception des fonds.

Il apparaît que certains organismes en charge de la gestion des régimes de sécurité sociale, n'ont pas fait le nécessaire pour être en mesure de mettre en œuvre le virement SEPA à la date d'effet de la migration.

Le Défenseur des droits, soucieux des difficultés rencontrées notamment par les usagers de l'assurance chômage auxquels était refusé le paiement de leurs prestations en raison de leur domiciliation bancaire à l'étranger, généralement en l'Allemagne ou au Royaume-Uni, est intervenu auprès de la Direction nationale de Pôle Emploi. Il a fait valoir que cette situation portait une atteinte aux droits desdits usagers, qui ne pouvait être justifiée par le risque de fraude ou la condition de résidence invoqués par le service médiation de Pôle Emploi : d'une part, tout document comportant à tout le moins un IBAN (*International Bank Account Number*), référence internationale en matière bancaire permettant l'identification exacte du compte et de l'établissement bancaire, présente le même degré de sécurité contre la fraude qu'il émane d'une banque établie en France ou à l'étranger, et d'autre part, la condition de résidence en France du bénéficiaire de l'assurance chômage concerne sa seule présence physique sur le territoire, non celle de son compte en banque.

Le Défenseur des droits a constaté qu'en réalité, d'après les échanges intervenus entre les usagers et les agents assurant le service public de l'assurance chômage, le système informatique assurant la gestion de ce régime n'avait pas connu l'évolution indispensable à la mise en place du SEPA.

Le gestionnaire de l'assurance chômage s'est ainsi mis en faute en s'abstenant de mettre en œuvre une évolution de son système informatique indispensable au respect des obligations découlant de l'application des dispositions du droit de l'Union Européenne.

Le Défenseur des droits a considéré que le droit des usagers du service public de l'assurance chômage, d'obtenir le paiement de leurs prestations par des virements transfrontaliers, sur un compte ouvert au sein d'une banque établie sur le territoire d'un Etat membre de la zone SEPA, était méconnu.

2°) Une exigence constitutive de discriminations

La loi n°2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, a introduit le critère de la domiciliation bancaire dans la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations et dans le code du travail.

L'article 1 de la loi de 2008 tel que modifié en conséquence, dispose: « *Constitue une discrimination directe la situation dans laquelle, sur le fondement [...], de son lieu de résidence ou de sa domiciliation bancaire, [...] une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable.* »

Il résulte de l'article 2 de la loi du 27 mai 2008 que l'interdiction des discriminations en raison de la domiciliation bancaire s'applique, notamment, « *en matière (...) de protection sociale, de santé, d'avantages sociaux, (...)* ».

Il s'en déduit que l'accès au service des allocations de l'assurance chômage doit être la même pour tous, quelle que soit la domiciliation bancaire de l'allocataire.

Le Défenseur des droits, dans le cadre de son intervention auprès de la Direction nationale de Pôle Emploi, a fait valoir que le refus de servir les allocations de chômage aux titulaires de comptes ouverts dans une banque établie à l'étranger méconnaissait l'interdiction d'une discrimination instituée par le législateur, l'existence de difficultés d'ordre technique – inadéquation de l'outil informatique – n'étant pas de nature à justifier le traitement défavorable subi par les intéressés par rapport aux allocataires ayant une domiciliation bancaire française.

Le Défenseur des droits, également alerté par certains usagers sur le caractère « *anti-pauvre* » du refus opposé à la fourniture de RIB émanant de banques établies à l'étranger, choisies en raison du caractère extrêmement compétitif du prix de leurs services, a fait part à Pôle Emploi de ses doutes sur la compatibilité de ce refus avec l'interdiction des discriminations fondées sur « *la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique* » d'une personne, dès lors que le choix d'une domiciliation bancaire étrangère est bien souvent guidé par un souci de moindre coût eu égard à une situation financière difficile.

*

En considération de ces observations, Pôle Emploi a indiqué avoir mené des travaux en vue de respecter ses obligations découlant de l'instauration du SEPA, de sorte qu'une procédure de traitement serait mise en place à compter du mois de mai 2018, permettant le versement des allocations des demandeurs d'emploi résidant en France sur des comptes situés à l'étranger, afin d'honorer toutes demandes allant dans ce sens.

Le Défenseur des droits décide de prendre acte de cette mesure, et recommande à la Direction nationale de Pôle Emploi de le tenir informé de la date de régularisation des droits non servis en raison d'une domiciliation bancaire étrangère, dans un délai de deux mois courant à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON