

Paris, le 22 juin 2018

---

## Décision du Défenseur des droits n° 2018-187

---

### **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 assurés de caisses primaires d'assurance maladie, qui estiment subir une atteinte à un droit attaché à leur qualité d'utilisateur d'un service public, et une discrimination en raison de leur domiciliation bancaire,

- Décide de prendre acte de la rédaction et de la diffusion, annoncées par la Caisse nationale de l'assurance maladie, d'une lettre réseau ayant pour objet de rappeler les obligations des caisses primaires d'assurance maladie en matière d'enregistrement des coordonnées bancaires des assurés;

- Recommande à la Caisse nationale de l'assurance maladie de lui communiquer cette lettre réseau, dans un délai de deux mois courant à compter de la date de notification de la présente décision ;

- Recommande à la Caisse nationale de l'assurance maladie de le tenir informé de la date de régularisation des droits non servis à raison d'une domiciliation bancaire étrangère.

Jacques TOUBON

---

**Prise d'acte de la décision de la Caisse nationale d'assurance maladie, de diffuser une lettre réseau auprès des caisses de l'assurance maladie, ayant pour objet de rappeler l'obligation d'accepter le versement des prestations sur des comptes bancaires étrangers, 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 au refus opposé par des caisses primaires d'assurance maladie (ci-après CPAM) de prendre en compte le relevé d'identité bancaire d'assurés pour le versement de leurs prestations, au motif qu'il correspond à un compte ouvert au sein d'un établissement bancaire (ci-après RIB) établi à l'étranger, généralement au Royaume-Uni ou en Allemagne

Dans le cadre de l'instruction de ces réclamations, il est apparu que ces refus procédaient de contraintes techniques, résultant de ce que les outils informatiques à disposition des caisses étaient inadaptés à l'enregistrement automatique des RIB étrangers, de sorte que leur prise en compte nécessitait des interventions manuelles lourdes à gérer à l'échelle d'un nombre important d'assurés.

### **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 les CPAM, 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 la sécurité sociale (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 la sécurité sociale, 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<sup>er</sup> août 2014, date à compter de laquelle les virements et/ou prélèvements au format national ne seraient plus possibles.

Ainsi, depuis le 1<sup>er</sup> 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 des caisses primaires d'assurance maladie auxquels était refusé le paiement de leurs prestations en raison de leur domiciliation bancaire à l'étranger, est intervenu auprès de la Caisse nationale d'assurance maladie. Il a fait valoir que cette situation portait une atteinte aux droits des usagers de la sécurité sociale, qui ne pouvait être justifiée ni par le risque de fraude ni par la condition de résidence en France exigée pour certaines prestations, considérations invoquées par certains gestionnaires d'assurances sociales. En effet 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 à laquelle sont soumises certaines prestations concerne la seule présence physique de l'assuré sur le territoire, non celle de son compte en banque.

En outre, dès lors qu'il s'est avéré que les refus litigieux de coordonnées bancaires ne procédaient pas d'une position de principe, mais de l'absence d'évolution du système informatique assurant le paiement des prestations en vue de la mise en place du SEPA, le Défenseur des droits a estimé que le gestionnaire des assurances maladie maternité invalidité décès et risques professionnels, s'était mis en faute en s'abstenant de mettre en œuvre les mesures nécessaires 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 des assurances maladie maternité invalidité décès et risques professionnels, 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, s'en trouvait 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 prestations de sécurité sociale doit être le même pour tous, quelle que soit la domiciliation bancaire de l'assuré.

Le Défenseur des droits, dans le cadre de son intervention auprès de la Caisse nationale d'assurance maladie, a fait valoir que le refus de servir les prestations 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 – inadaptation de l'outil informatique – n'étant pas de nature à justifier le traitement défavorable subi par les intéressés par rapport aux assurés 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 la Caisse nationale d'assurance maladie 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, la Caisse nationale d'assurance maladie a fait savoir que partageant l'analyse juridique du Défenseur des droits, elle avait diffusé un message sur l'intranet des organismes de l'assurance maladie, au mois de décembre 2017, afin de rappeler l'obligation d'accepter les RIB étrangers. L'intervention du Défenseur des droits la conduisant à constater l'insuffisance de cette mesure, la Caisse a indiqué avoir demandé à ses services de rédiger une lettre réseau ayant pour objet de rappeler clairement les obligations des caisses en matière d'enregistrement des coordonnées bancaires.

Le Défenseur des droits décide de prendre acte de cette mesure, et recommande à la Direction de la CNAM, dans un délai de deux mois courant à compter de la notification de la décision, de lui communiquer la lettre réseau sus-mentionnée et de le tenir informé de la date de régularisation des droits non servis à raison d'une domiciliation bancaire étrangère.

Jacques TOUBON