

Paris, le 19 février 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-051

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 UE n°206/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 article 2-15 ;

Vu le règlement UE n°248/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 ;

Vu l'article 1681 D du code général des impôts ;

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 ;

Vu l'article 124 de la loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 ;

Vu 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 plusieurs réclamant.es d'une discrimination sur le fondement de la domiciliation de leur compte bancaire dans un pays de l'Espace unique de paiement en euros (zone SEPA).

Décide de recommander au ministre de l'action et des comptes publics de procéder dans les plus brefs délais aux adaptations techniques permettant à tous les titulaires d'un compte bancaire établi dans la zone euro SEPA d'accéder aux mêmes modalités de paiement de leurs impôts et taxes que les titulaires d'un compte bancaire établi en France.

Demande à être tenu informé des mesures prises en ce sens dans un délai de trois mois à compter de la réception de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Recommandation dans le cadre de l'article 25 de la loi n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits

Faits et procédure suivie devant le Défenseur des droits

Le Défenseur des droits a été saisi, d'une part, par des contribuables résidant dans un État européen, autre que la France, et propriétaires de biens immobiliers en France, concernant le paiement de leurs impôts directs locaux par prélèvements sur leur compte bancaire situé dans leur pays de résidence et, d'autre part, par des contribuables résidant en France et dont le compte bancaire est domicilié dans une banque située à l'étranger mais dans la zone SEPA.

Par courriers des 21 mars 2017 et 31 juillet 2017, le Défenseur des droits a fait part au ministre de l'action et des comptes publics des difficultés que ces contribuables rencontrent pour s'acquitter de leurs impositions, les services de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) refusant de prendre en compte leur relevé d'identité bancaire (RIB) au motif qu'il correspond à un compte bancaire ouvert auprès d'un établissement établi à l'étranger.

Par courrier du 19 septembre 2017, le ministre de l'action et des comptes publics a informé le Défenseur des droits avoir demandé au directeur général des finances publiques de faire le point sur ces dossiers.

Par courrier du 28 septembre 2018, le ministre de l'action et des comptes publics a indiqué au Défenseur des droits que les travaux relatifs aux prélèvements mensuels ou à l'échéance sur un compte bancaire étranger ont dû être reportés pour des raisons budgétaires et techniques, tout en précisant qu'un paiement direct en ligne y compris par smartphone était possible avec un compte ouvert dans un des pays de la zone SEPA. Estimant que le paiement direct en ligne est « *aisé et possible sans formalité particulière* », il a conclu qu'« *une partie importante de l'égalité de traitement, ..., est donc déjà assurée* ».

Analyse

En 2002, sous l'impulsion des institutions européennes, le Conseil européen des paiements a lancé le projet sur l'Espace unique de paiement en euros - *Single Euro Payments Area* - (SEPA) pour achever le dispositif de monnaie unique en complétant l'euro fiduciaire par sa composante scripturale. 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 dans l'ensemble de l'espace européen, aussi facilement que dans leur pays.

Afin de permettre aux différents acteurs concernés de pouvoir assurer la transition ainsi exigée par l'Union Européenne, la mise en place des opérations participant du SEPA s'est faite progressivement.

Le règlement UE n° 260/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012, a défini l'IBAN comme « *un numéro de compte de paiement qui identifie sans équivoque un compte de paiement individuel ouvert dans un État membre, dont les éléments sont spécifiés par l'Organisation internationale de normalisation « ISO »* » (Article 2 – 15).

Le principal objectif du règlement n°260/2012 est l'harmonisation des virements et prélèvements SEPA afin de fournir notamment aux citoyens de l'Union Européenne un numéro de compte international unique (IBAN) pouvant être utilisé pour tous les virements SEPA et prélèvements SEPA libellés en euros.

Ce numéro IBAN comporte une série de chiffres et de lettres, reprenant notamment le code banque, le code guichet et le numéro de compte. Il comporte le code international de la banque (code ISO du pays, Ex : France : FR, Allemagne : DE, Grande-Bretagne : GB, etc.).

Le règlement n°260/2012 du 14 mars 2012 a prévu que la migration vers le SEPA devait intervenir au plus tard le 1^{er} février 2014 afin de donner aux prestataires de services de paiement et aux utilisateurs de services de paiement le temps d'adapter leurs procédures aux exigences techniques que comporte la migration vers le virement SEPA et le prélèvement SEPA.

Le Règlement n° 248/2014 du 26 février 2014 a reporté cette date au 1^{er} août 2014 pour permettre aux retardataires de se conformer aux normes SEPA.

Pour tenir compte de l'évolution initiée par le droit européen qui a généralisé le paiement SEPA, l'article 124 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 a modifié l'article 1681 D du code général des impôts (CGI), à compter du 1^{er} janvier 2016.

Ainsi, à compter de cette date, le prélèvement peut désormais être opéré sur un compte de dépôt dans un établissement de crédit établi soit en France soit dans l'Espace unique de paiement en euros (zone SEPA).

La DGFIP propose plusieurs modes de paiement, à savoir, le prélèvement mensuel ou à l'échéance, le paiement direct en ligne ainsi que des moyens traditionnels tels que le titre interbancaire de paiement (TIP), le chèque ou le virement.

À ce jour, le paiement direct en ligne est possible pour les contribuables disposant d'un compte bancaire domicilié en France ou dans les 34 pays qui composent la zone SEPA, à savoir les 28 pays membres de l'Union Européenne ainsi que l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège, la Suisse, Monaco et Saint-Martin.

En revanche, pour les paiements par prélèvement mensuel ou par prélèvement à l'échéance, la DGFIP exige la production d'un RIB d'un compte tenu dans une banque française ou à Monaco.

Outre l'assurance de la mise à disposition des citoyens français et européens d'une gamme de moyens de paiement en euros modernes, peu coûteux et sécurisés, il appartenait à l'État français de faire en sorte que les administrations soient en mesure d'utiliser ces nouveaux instruments de paiement européens dans les meilleures conditions.

En effet, l'État, les collectivités territoriales ou les administrations étant de grands utilisateurs des moyens de paiement, ils se devaient d'anticiper la mise en place du projet SEPA par une mise en conformité des applications informatiques utilisées pour le paiement ou la réception des fonds, en limitant l'incidence sur les finances publiques. La mise en œuvre des adaptations nécessaires pour se mettre en conformité avec la réglementation SEPA devait avoir lieu dans les meilleurs délais, un délai supplémentaire au 1^{er} août 2014 a été accordé.

Dans les dossiers portés à la connaissance du Défenseur des droits, il apparaît qu'en 2015 et en 2016 les services de la DGFIP ont motivé leur refus de prendre en compte les comptes bancaires domiciliés à l'étranger par le fait que des adaptations informatiques devaient être mises en œuvre pour permettre l'enregistrement des comptes bancaires autres que ceux domiciliés en France ou à Monaco car seuls les caractères FR ou MC pouvaient être saisis.

Or, il apparaît qu'en décembre 2018, malgré le délai supplémentaire au 1^{er} août 2014 accordé par l'UE pour achever le processus de migration, la DGFIP n'a toujours pas procédé à une adaptation complète de ses procédures relatives aux virements et prélèvements SEPA.

Le non-achèvement de la mise en place du paiement SEPA, n'est pas sans conséquence pour les utilisateurs du service. En effet, la mise en place d'un tel service, peu coûteux et sécurisé permet aux contribuables qui optent pour le prélèvement mensuel ou à l'échéance d'éviter des retards de paiements et donc des pénalités.

Le refus de prendre en compte les coordonnées bancaires provenant d'un État autre que la France, alors que ces coordonnées comportent les garanties d'identification prévues par les textes de l'Union Européenne, porte atteinte aux droits des usagers du service public.

Ce refus apparaît également comme constitutif d'une discrimination fondée sur la domiciliation bancaire.

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 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.

Si l'objectif poursuivi par le législateur était, au premier chef, de lutter contre les difficultés rencontrées par les populations d'outre-mer à l'occasion de demandes de crédit ou de souscriptions de services refusées en raison de leur domiciliation bancaire hors de France métropolitaine, celui-ci a été élargi et généralisé à la lutte contre des différences de traitement, dans divers domaines, qui résulteraient de la « domiciliation bancaire » de l'intéressé, sans précision sur la nature ou la situation géographique de cette domiciliation.

L'article 1^{er} de la loi 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 n° 2008-496 du 27 mai 2008 que l'interdiction des discriminations en raison de la domiciliation bancaire s'applique, notamment, « *en matière (...) d'accès aux biens et services ou de fourniture de biens et services* ».

Si ce principe ne fait pas obstacle à ce que des différences soient faites lorsqu'elles sont justifiées par un but légitime et que les moyens de parvenir à ce but sont nécessaires et appropriés, la DGFIP n'apporte aucun élément de nature à justifier encore en 2018 la différence de traitement constatée entre les contribuables selon que leur compte bancaire se situe en France ou à l'étranger.

*

Le Défenseur des droits est soucieux des difficultés rencontrées par les contribuables, qui ne peuvent procéder au paiement par prélèvement de leurs impôts et taxes, ou obtenir des restitutions d'impôt au motif que leur RIB provient d'une banque domiciliée dans un pays de l'UE.

Ni l'inadaptation du système informatique de paiement des impôts et taxes ni les contraintes budgétaires avancées ne peuvent constituer une justification de la différence de traitement subie par les contribuables ayant une domiciliation bancaire à l'étranger.

Eu égard à l'ensemble de ces éléments, le Défenseur des droits considère que le refus de prise en compte par les services de l'administration fiscale des RIB émanant d'établissements bancaires établis à l'étranger ne permet pas d'assurer l'égalité de traitement entre les contribuables et est susceptible de présenter un caractère discriminatoire au sens de la loi précitée.

Compte tenu de l'ensemble de ce qui précède, le Défenseur des droits recommande au ministre de l'action et des comptes publics de procéder, dans les meilleurs délais, aux adaptations techniques permettant à tous les titulaires d'un compte bancaire établi dans la zone euro SEPA d'accéder aux mêmes modalités de paiement de leurs impôts et taxes que les titulaires d'un compte bancaire établi en France. Il demande au ministre de l'action et des comptes publics de rendre compte des suites données à sa recommandation ci-dessus dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON