

Paris, le 18 octobre 2019

Décision du Défenseur des droits n° 2019-267

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 les articles 22 et 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ;

Vu l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 ;

Vu l'Accord national interprofessionnel relatif au régime AGIRC-ARRCO de retraite complémentaire du 17 novembre 2017 ;

Saisi par Monsieur X et par Monsieur Y, qui estiment avoir subi une atteinte à leurs droits d'usagers du service public de l'assurance vieillesse complémentaire,

- Prend acte de l'intervention de la Fédération AGIRC-ARRCO auprès des institutions de retraite complémentaire dont relèvent Monsieur Y et Monsieur X, afin que ceux-ci reçoivent le paiement de leur pension nonobstant l'absence de détention d'un compte bancaire ;

- Recommande à l'AGIRC-ARRCO de donner instruction aux institutions agréées pour la gestion du régime de retraite complémentaire des salariés et du régime de retraite complémentaire des cadres, de procéder au paiement des pensions nonobstant, le cas échéant, l'absence de compte bancaire détenu par les pensionnés ;

Le Défenseur des droits demande à l'AGIRC-ARRCO de rendre compte des suites données à cette recommandation dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Recommandation 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 par Monsieur X, et par Monsieur Y.

Ces réclamations concernent le blocage du paiement de la pension de la retraite complémentaire des intéressés, faute pour ces derniers d'être en mesure de fournir un relevé d'identité bancaire (RIB) en l'absence de possession d'un compte bancaire.

Faits et instruction de la réclamation

À la suite de la suppression du service de la lettre-chèque de la Poste, le 31 décembre 2018, les institutions de retraite complémentaire ont exigé des réclamants la fourniture de coordonnées bancaires, pour qu'il soit procédé au paiement de leur pension par virement.

Ne possédant pas de compte bancaire, les réclamants ont sollicité le paiement de leur pension par un autre procédé, notamment par le biais d'un transfert Western Union, à l'instar de la pratique mise en place par les organismes de retraite de base du régime général.

Cette demande a été rejetée, et l'institution A, qui gère les droits de Monsieur X, lui a adressé un courrier le 23 mai 2019, lui exposant suite à sa contestation, les motifs de sa décision.

Les réclamants, privés du paiement de leur pension depuis le mois de janvier 2019, ont saisi le Défenseur des droits.

Aux termes d'un échange de courriels entre la Direction réglementaire et juridique de l'AGIRC-ARCCO et les services du Défenseur des droits, ces derniers ayant sollicité une régularisation de la situation des réclamants, l'AGIRC-ARRCO a rejeté cette demande dans un courriel du 28 juin 2019.

Entre-temps, eu égard à l'urgence de la situation des réclamants, en l'absence de paiement des pensions, le Défenseur des droits, par courrier du 26 juin 2019, avait adressé une note à la direction de l'AGIRC-ARRCO, récapitulant les éléments de fait et de droit au regard desquels la position adoptée à l'égard de ces derniers lui paraissait porter atteinte à leurs droits d'usagers du service public de l'assurance vieillesse complémentaire.

Considérant que les observations formulées par l'AGIRC-ARRCO dans son courriel du 28 juin 2019, ne modifiaient pas la portée de l'obligation faite aux institutions gérant les régimes de retraite complémentaire, de payer les allocations nonobstant l'absence de détention d'un compte bancaire par les pensionnés, les services du Défenseur des droits, par courriel du même jour, ont fait savoir que leur analyse, telle qu'exposée dans la note récapitulative, demeurerait inchangée.

En réponse, par courrier du 29 juillet 2019, le directeur général de l'AGIRC-ARRCO a informé le Défenseur des droits de sa décision d'intervenir auprès des institutions concernées, pour le paiement des pensions litigieuses.

Il a indiqué : « (...) *mes services vous ont exposé les raisons organisationnelles, techniques et réglementaires pour lesquelles les institutions AGIRC-ARRCO requièrent systématiquement les coordonnées bancaires de leurs allocataires pour verser les retraites complémentaires.*

« *Toutefois, considérant le caractère d'exception de leur situation, j'interviens auprès des institutions dont relèvent Monsieur X et Monsieur Y afin que leurs allocations soient versées, malgré l'absence de compte bancaire* ».

Cette décision a été suivie d'effet au profit des réclamants.

Le Défenseur des droits s'inquiète néanmoins du sort des usagers qui, ne détenant pas de compte bancaire pour des raisons multiples, seraient mis en difficultés pour obtenir le paiement de leur pension de retraite complémentaire.

Analyse juridique

Pour refuser le paiement de la retraite complémentaire « hors compte bancaire », notamment par le procédé d'un transfert Western Union, ou par une mise à disposition des fonds dans une agence bancaire, l'institution A dans son courrier du 23 mai 2019, puis l'AGIRC-ARRCO dans un mail du 28 juin 2019, font valoir en substance :

- que seule l'obligation de paiement de la pension est prévue par les textes, sans précision quant aux modalités de versement ;
- que le paiement sur compte bancaire répond à « *un souci de transparence, d'optimisation de la gestion administrative au profit de nos (leurs) allocataires, ce qui induit l'industrialisation du processus de paiement des allocations* » ;
- que « *l'insistance d'un allocataire à vouloir se faire payer par un autre moyen que le virement et donc à susciter, aux dépens de la collectivité des ressortissants des régimes, des frais de gestion supplémentaires, pourrait suggérer le souhait de se soustraire à ses obligations au regard de tiers* » ;
- que les institutions de retraite complémentaire ne peuvent « *favoriser de tels agissements, en particulier dans un contexte général de lutte des organismes de protection sociale contre la fraude* » ;
- qu'en procédant au paiement des pensions hors compte bancaire, ces institutions s'exposeraient à des risques de poursuites de la part des éventuels créanciers de leurs allocataires.

*

Ces considérations ne paraissent pas de nature à justifier le refus du paiement de la pension par un procédé autre que ceux nécessitant la possession d'un compte bancaire.

L'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 déclare que la Nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ».

L'article 22 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose pour sa part que « *Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale [...]* ».

L'article 25 de cette même déclaration précise en outre que « *1. Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté* ».

Il ressort de ces textes que les personnes ayant atteint l'âge de la retraite doivent bénéficier d'un revenu se substituant à leur revenu d'activité, fixé en considération des droits qu'elles se sont créés par leur activité, complété le cas échéant par une aide issue de la solidarité nationale – aide sociale – leur permettant de disposer de moyens convenables d'existence.

Des textes légaux et/ou réglementaires et/ou conventionnels, déterminent les conditions d'ouverture des droits, et leur étendue.

En l'espèce, la suspension du paiement des prestations d'assurance vieillesse dues aux réclamants, est fondée sur l'absence de fourniture de coordonnées bancaires. Or, cette exigence ne repose sur aucun fondement légal, réglementaire ou conventionnel. Il ne s'agit pas d'une condition préalable à l'attribution ou au versement des pensions de retraite, les textes applicables ne comportant aucune disposition en ce sens.

La détention d'un compte bancaire, si elle constitue un droit en vertu de l'article L. 312-1 du code monétaire et financier, n'est nullement obligatoire. Elle ne saurait conditionner le service des prestations de sécurité sociale que les organismes sont tenus d'assurer, le cas échéant, en l'absence de compte bancaire détenu par l'assuré.

C'est, au demeurant, en ce sens qu'a statué la Cour de cassation dans le cadre de l'appréciation des conditions de service des prestations de l'assurance maladie.

La Cour a censuré un arrêt de cour d'appel ayant validé le fait qu'une caisse soumette le remboursement de frais de santé à la production d'un relevé d'identité bancaire ou postal. Selon la Cour de cassation, en subordonnant ainsi l'affiliation effective de l'intéressée à une condition afférente au service des prestations et non prévue par la loi, alors qu'elle constatait qu'étaient réunies les conditions d'affiliation au régime d'assurance maladie, maternité, invalidité et décès fixées par le texte applicable, la cour d'appel a violé celui-ci (Civ. 2^{ème}, 21 juin 2018, pourvoi n° R 17-13468, publié au Bulletin).

Cet arrêt, dont la Cour de cassation a entendu faire sa doctrine officielle en décidant de le publier, signifie que le versement d'une prestation de sécurité sociale, dès lors que sont réunies les conditions légales et/ou réglementaires de son bénéficiaire, ne peut être empêché par le fait que l'assuré ne dispose pas d'un compte bancaire.

Ainsi, les ressortissants des régimes de retraite complémentaire devraient pouvoir percevoir leur pension de retraite et ce, indépendamment de leur capacité à produire un RIB à leur nom. Cette exigence, qui n'est prévue par aucun texte, relève de considérations de gestion propres à la caisse, qui ne peuvent en aucun cas mettre en échec l'accès à un droit.

Certes, le paiement par virement présente de nombreux avantages pratiques tant pour l'organisme que pour l'assuré. Mais il ne s'agit que d'un outil facilitant le service des prestations confié aux organismes de sécurité sociale, qui ne saurait être présenté aux assurés comme une condition à satisfaire pour pouvoir être remplis de leurs droits. Ce faisant, les organismes ajoutent à la loi, ce qui leur est interdit.

Aussi, afin de ne pas priver les retraités non titulaires d'un compte bancaire des revenus de remplacement que constituent leur pension de retraite, les institutions de retraite complémentaire doivent pouvoir recourir à d'autres modes de paiement, tel le transfert de fonds *via* Western Union que les caisses du régime général de retraite de base ont accepté de mettre en place au profit de Messieurs X et Y.

Les considérations relatives à la lutte contre la fraude, avancées pour fonder la position de principe adoptée, sont parfaitement inopérantes et mal fondées.

S'agissant de garantir la remise des fonds entre les mains de la « bonne » personne - le bénéficiaire de la pension - le transfert *via* Western Union ou la mise à disposition des fonds au sein d'une agence de l'établissement bancaire de l'institution de retraite, sont parfaitement fiables et « sécurisés » ; un numéro d'identification est attribué à chaque opération de

transfert de fonds, dont seul le pensionné a connaissance et dont il doit être muni, avec une pièce d'identité, pour récupérer les espèces.

Il est inapproprié, par ailleurs, d'affirmer qu'un paiement en espèces serait susceptible de participer à l'insolvabilité frauduleuse du pensionné, au détriment de ses éventuels créanciers.

L'institution de retraite complémentaire n'a nullement pour mission de protéger les droits des éventuels créanciers de ses pensionnés. Aucune disposition légale ou réglementaire ne lui attribue pareille fonction, ou ne la rend responsable à l'égard des créanciers d'un pensionné, de l'insolvabilité de celui-ci et de l'impossibilité de pratiquer une saisie sur compte bancaire.

Qui plus est, la traçabilité du service d'une pension ne disparaît pas au prétexte de son paiement hors compte bancaire : le pensionné est titulaire d'un titre de pension, dont le paiement est identifié et acté par l'affectation d'un numéro de transfert de fonds et la signature d'un récépissé par le bénéficiaire.

En outre, il faut préciser que la politique publique de lutte contre la fraude, aux exigences de laquelle l'AGIRC-ARRCO croit répondre avec la position critiquée, vise à mettre en échec l'attribution d'une prestation dont les conditions du bénéfice ne sont pas remplies. Le versement d'une pension de retraite en espèces ne saurait favoriser une telle fraude, puisqu'il intervient au profit d'une personne dont les droits sont ouverts en amont du choix de la modalité de paiement, suivant un procédé permettant, on l'a vu, de tracer le transfert de fonds et de garantir la « bonne » identité de la personne qui les reçoit.

Enfin, l'argument tiré des frais de gestion générés par des paiements hors compte bancaire, au détriment de la collectivité des ressortissants des régimes de retraite complémentaire, ne convainc pas. Outre que la demande de tels paiements présente un caractère exceptionnel, comme il est admis dans le courrier de l'AGIRC-ARRCO du 29 juillet 2019, de sorte que les frais de gestion ne sauraient représenter une charge exorbitante pour cet organisme, il apparaît que ces frais, à tout le moins pour partie, sont supportés par le pensionné. Monsieur X indique en effet avoir réglé une somme de 38 euros pour pouvoir recevoir le paiement de sa pension 2019, en une fois, par une remise des fonds au sein d'une agence bancaire.

En conclusion, il apparaît que les institutions de retraite complémentaire sont tenues de faire en sorte que leurs affiliés perçoivent effectivement leur pension, même s'ils ne possèdent pas de compte bancaire, peu important la complexité de gestion que ces situations, marginales, peuvent entraîner.

Par conséquent le Défenseur des droits :

- Prend acte de l'intervention de l'AGIRC-ARRCO auprès des institutions de retraite complémentaire dont relèvent Monsieur Y et Monsieur X, afin que ceux-ci reçoivent le paiement de leur pension nonobstant l'absence de détention d'un compte bancaire ;
- Recommande à l'AGIRC-ARRCO de donner instruction aux institutions agréées pour la gestion du régime de retraite complémentaire des salariés et du régime de retraite complémentaire des cadres, de procéder au paiement des pensions nonobstant, le cas échéant, l'absence de compte bancaire détenu par les pensionnés ;

Le Défenseur des droits demande à l'AGIRC-ARRCO de rendre compte des suites données à cette recommandation, dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON