

Paris, le 27 décembre 2018

Décision du Défenseur des droits n° 2018-315

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'usager d'un service public, et une discrimination en raison de leur domiciliation bancaire,

- Décide de prendre acte de la publication le 27 août 2018 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 étrangères des assurés;

- Recommande à la Caisse nationale de l'assurance maladie de supprimer dans cette lettre-réseau, l'invitation faite aux caisses de s'efforcer d'obtenir des coordonnées bancaires françaises au motif d'un remboursement plus rapide et sans frais ;

- Recommande à la Caisse nationale de l'assurance maladie de mentionner expressément dans sa lettre-réseau, l'obligation de prendre en compte les domiciliations bancaires étrangères situées non seulement dans la zone SEPA mais également, le cas échéant, en dehors de cette zone ;

- Recommande à la Caisse nationale de l'assurance maladie de mettre en place un dispositif pour le paiement des prestations sur un compte étranger, qui soit dépourvu d'impact en terme de délai ;

- Recommande à la Caisse nationale de l'assurance maladie, dans l'attente de la mise en place de l'outil qui permettra l'enregistrement en ligne des coordonnées bancaires étrangères, de diffuser, notamment sur le site Ameli, une information faisant connaître aux assurés la possibilité de transmettre par voie postale leurs coordonnées bancaires étrangères.

Le Défenseur des droits demande à Caisse nationale de l'assurance maladie de rendre compte des suites données à ces recommandations dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Prise d'acte et recommandations suite à la publication par la Caisse nationale d'assurance maladie, d'une lettre-réseau relative à 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.

Le Défenseur des droits est intervenu auprès de la Caisse nationale d'assurance maladie (ci-après CNAM), pour lui faire savoir que le refus de servir les prestations aux titulaires de comptes ouverts dans une banque établie à l'étranger méconnaissait le droit de l'Union européenne, en vertu duquel les usagers du service public des assurances maladie maternité invalidité décès et risques professionnels, disposent d'un droit à 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.

Il a indiqué, en outre, que ce même refus allait à l'encontre de l'interdiction faite par le législateur français, de toute discrimination en raison de la domiciliation bancaire.

En réponse, la CNAM a fait savoir que partageant l'analyse juridique du Défenseur des droits, elle avait avant même son intervention, 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. Les informations apportées par le 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, dans une décision en date du 22 juin 2018 (n° 2018-187), a pris acte de cette mesure annoncée par la CNAM, et a recommandé à celle-ci, dans un délai de deux mois courant à compter de la notification de la décision, de lui communiquer la lettre-réseau à venir, et de le tenir informé de la date de régularisation des droits non servis à raison d'une domiciliation bancaire étrangère.

Par un courrier du 31 août 2018, le Directeur de la CNAM a communiqué la lettre-réseau publiée le 27 août 2018, et indiqué que la question d'éventuels droits non servis ne se posait pas dès lors que des moyens alternatifs de paiement non domiciliés, de type mandat, permettaient de servir les droits en l'absence de coordonnées bancaires.

Tout en prenant acte de la publication de la lettre-réseau visant à améliorer les droits des assurés en matière de paiement de leurs prestations, le Défenseur des droits entend apporter de nouvelles recommandations à la CNAM, relatives d'une part à l'effectivité du droit au paiement des prestations sur un compte étranger (1°), et d'autre part à l'étendue de ce droit (2°).

1°) **Quant à l'effectivité du droit**, les recommandations envisagées partent notamment du constat que des saisines continuent toujours d'être adressées au Défenseur des droits, certains assurés continuant de se voir opposer l'exigence d'un RIB français.

En outre, dans le cadre de l'instruction de ces réclamations, il est relevé que les caisses, tout en admettant leur obligation de faire droit aux demandes de versement des prestations sur un compte étranger, tentent d'en dissuader les assurés en brandissant le spectre de l'allongement des délais de paiement et le risque de facturation de frais de la part des établissements bancaires.

Les assurés sont ainsi placés face à l'alternative suivante : renoncer au droit de percevoir les prestations sur un compte étranger et bénéficier de délai de paiement « normaux », ou exercer ce droit et subir un allongement du délai de paiement des prestations, notamment pour le remboursement de frais qu'ils ont engagés.

Cette posture des CPAM semble légitimée par les directives transmises dans la lettre-réseau du 24 août 2018, aux termes de laquelle on peut lire, après qu'a été apportée la précision selon laquelle une solution automatique d'enregistrement des coordonnées bancaires étrangères ne sera pas opérationnelle avant plusieurs années (page 2, antépénultième paragraphe) :

« C'est la raison pour laquelle l'ouverture de saisie en ligne des coordonnées bancaires sur le compte assuré d'ici la fin de l'année 2018 ne portera que sur les coordonnées bancaires françaises. Si l'assuré souhaite un remboursement sur un compte bancaire étranger, il devra transmettre par voie postale son relevé d'identité bancaire.

« De ce fait, sans exclure les coordonnées bancaires étrangères conformément à la réglementation, les caisses doivent s'efforcer d'obtenir des coordonnées bancaires françaises. « Le discours client » précise que l'Assurance Maladie verse le montant remboursé sur un compte français pour être remboursé plus vite et sans frais et que, sur un compte bancaire à l'étranger, des frais peuvent être appliqués par les établissements financiers en dehors de la zone SEPA ».

La tenue d'un tel discours tend à priver d'effectivité le droit des assurés d'obtenir le paiement de leurs prestations sur un compte étranger.

Cette effectivité suppose une identité de traitement des dossiers dans la phase de paiement de la prestation, que la domiciliation bancaire de l'assuré soit française ou étrangère.

L'effectivité du droit interdit tant l'existence, de fait, d'un allongement du délai de paiement des droits en raison du recours à une opération manuelle, que l'acceptation généralisée de l'idée, au sein des services des caisses, de ce que les assurés doivent subir un allongement des délais de paiement lorsque les prestations sont à verser sur un compte étranger.

Le respect des textes quant aux principes est inopérant, s'il ne s'accompagne pas de mesures en permettant l'application pleine et effective.

L'effectivité du droit est ici d'autant plus « urgente », et inapte à supporter de nouveaux délais liés à l'installation d'outils informatiques, que les organismes s'agissant à tous le moins des opérations de paiement au sein de la zone SEPA, sont censés être en mesure de les mettre en œuvre depuis le mois d'août 2014.

Aussi, afin de garantir dès aujourd'hui l'effectivité du droit de percevoir les prestations de l'assurance maladie sur un compte étranger, il paraît nécessaire :

- de supprimer de la lettre-réseau l'extrait précité, relatif au discours client ;
- de neutraliser l'allongement des délais de paiement subis par les détenteurs de comptes étrangers et enfin, dans l'attente de la mise en place de l'outil qui permettra l'enregistrement en ligne des coordonnées bancaires étrangères ;
- d'informer *activement* les assurés de la possibilité de transmettre par voie postale leurs coordonnées bancaires étrangères.

2°) **Quant à l'étendue du droit**, il apparaît, à la lecture de la lettre-réseau, que seuls les paiements sur des comptes ouverts au sein d'établissements établis dans la zone SEPA sont envisagés, à l'exclusion des paiements qui seraient demandés sur un compte bancaire domicilié en dehors de cette zone.

Or, si le droit de l'Union européenne n'entraîne d'obligation qu'à l'intérieur de la zone SEPA, l'interdiction des discriminations en raison de la domiciliation bancaire concerne pour sa part l'ensemble des comptes bancaires, que la domiciliation soit établie au sein ou en dehors de cette zone.

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.

Par suite, ainsi qu'il a déjà été mentionné auprès de la Caisse nationale d'assurance maladie, il apparaît que le refus de servir les prestations aux titulaires de comptes ouverts dans une banque établie à l'étranger méconnaît l'interdiction d'une discrimination instituée par le législateur. L'existence de difficultés d'ordre technique – inadaptation de l'outil informatique – n'est pas de nature à justifier le traitement défavorable subi par les intéressés par rapport aux assurés ayant une domiciliation bancaire française.

Le risque accru de fraude, suggéré par certains organismes sociaux en cas de versement des prestations sur un compte bancaire étranger, ne l'est pas davantage. Les garanties de sécurité dont est assorti le numéro « IBAN » (International Bank Account Number) affecté à chaque compte en banque, et qui est requis pour effectuer un paiement transfrontalier, sont identiques que la banque soit domiciliée en dehors ou dans la zone SEPA.

*

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le Défenseur des droits prend acte de la publication le 27 août 2018 par la CNAM, d'une lettre-réseau ayant pour objet de rappeler les obligations des caisses primaires d'assurance maladie en matière d'enregistrement des coordonnées bancaires étrangères des assurés.

Il recommande à la CNAM de supprimer dans cette lettre-réseau, l'invitation faite aux caisses de s'efforcer d'obtenir des coordonnées bancaires françaises au motif d'un remboursement plus rapide et sans frais.

Il lui recommande également de mentionner expressément dans la lettre-réseau, l'obligation de prendre en compte les domiciliations bancaires étrangères situées non seulement dans la zone SEPA mais également, le cas échéant, en dehors de cette zone.

Il recommande en outre à la CNAM de mettre en place un dispositif pour le paiement des prestations sur un compte étranger, qui soit dépourvu d'impact en terme de délai.

Enfin il lui recommande, dans l'attente de la mise en place de l'outil qui permettra l'enregistrement en ligne des coordonnées bancaires étrangères, de diffuser notamment sur le site Ameli, une information faisant connaître aux assurés la possibilité de transmettre par voie postale leurs coordonnées bancaires étrangères.

Le Défenseur des droits demande à Caisse nationale de l'assurance maladie de rendre compte des suites données à ces recommandations dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON