

Paris, le 27 février 2019

Décision du Défenseur des droits n° 2019-063

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 diffusion par la direction générale de Pôle Emploi, au sein de son réseau, d'un mémo réglementaire ayant pour objet de rappeler les obligations des organismes en matière d'enregistrement des coordonnées bancaires étrangères des allocataires ;

- Recommande à la direction générale de Pôle Emploi :

- tout en conservant dans ce mémo réglementaire la prévision d'une information des allocataires sur un risque d'allongement du délai de paiement, d'y supprimer l'instruction visant à inciter les allocataires à renoncer à leur demande de versement des allocations sur un compte bancaire étranger et à fournir un RIB français, au motif d'un paiement plus rapide de leurs prestations ;

- de mentionner expressément dans son mémo réglementaire, 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 ;

- de mettre en place un dispositif pour le paiement des prestations sur un compte étranger, qui soit dépourvu d'impact en terme de délai ;

- de ne plus recourir au versement des prestations sur le compte de tiers, et de diffuser des instructions en ce sens.

Le Défenseur des droits demande à Pôle Emploi 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 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 agences Pôle Emploi, de prendre en compte le relevé d'identité bancaire d'allocataires 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 opérateurs 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'utilisateurs.

Le Défenseur des droits est intervenu auprès de la direction générale de Pôle Emploi, pour l'informer 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 utilisateurs du service public de l'assurance chômage disposent d'un droit à obtenir le paiement de leurs allocations par des virements transfrontaliers, sur un compte ouvert au sein d'une banque établie sur le territoire d'un État 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, 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.

Le Défenseur des droits, dans une décision en date du 4 juin 2018 (n° 2018-159), a pris acte de cette mesure annoncée par Pôle Emploi, et lui a recommandé, dans un délai de deux mois courant à compter de la notification de la décision, de le tenir informé de la régularisation des droits non servis en raison d'une domiciliation bancaire étrangère.

Par un courrier du 23 juillet 2018, le directeur de Pôle Emploi a confirmé que son réseau était en capacité, depuis le mois de mai 2018, d'enregistrer des coordonnées bancaires étrangères dans son système d'information et que cette nouvelle faculté avait été portée à la connaissance des opérateurs. Il a précisé que précédemment à cette évolution technique, des solutions avaient toujours pu être trouvées pour les détenteurs de compte étrangers, notamment par un recours à la lettre chèque ou au virement sur compte de tiers en présence d'une procuration, de sorte qu'il n'existait pas de droits non perçus.

Aux termes d'un courrier en date du 25 septembre 2018, le Défenseur des droits a indiqué à Pôle Emploi que des réclamations continuaient de lui parvenir de la part d'allocataires, en raison soit de difficultés persistantes pour la prise en compte de leur RIB étranger, soit de l'allongement préjudiciable du délai de paiement sur un compte étranger.

Par conséquent, il a été demandé à Pôle Emploi de communiquer les instructions diffusées auprès de ses agents à la suite de la modification apportée à son système d'information pour la prise en compte des RIB étrangers.

Il a également souligné, afin de ne pas faire subir une discrimination de fait aux usagers ayant une domiciliation bancaire étrangère, la nécessité de mettre en place un dispositif d'enregistrement des RIB concernés dépourvu d'impact en terme de délai.

Enfin, il a fait savoir son opposition au paiement des allocations chômage sur le compte de tiers, et les raisons de cette position.

Le Défenseur des droits a demandé au directeur de Pôle Emploi de répondre aux observations formulées dans son courrier du 25 septembre 2018, dans un délai d'un mois suivant sa réception.

Cette réponse a été adressée le 29 octobre 2018, par laquelle le directeur de Pôle Emploi a indiqué avoir fait le nécessaire pour assurer le respect des droits des allocataires en matière de paiement sur un compte étranger. Il a précisé qu'aucune règle ne lui interdisait de recourir au paiement sur compte de tiers en présence d'une procuration, ce procédé rendant service à certains demandeurs d'emploi.

En outre, le service médiation de Pôle Emploi a adressé par courriel aux services du Défenseur des droits, le mémo réglementaire n° 216 du 25 mai 2018 établi par la direction réglementation et indemnisation de pôle Emploi, intitulé « *Prise en compte des relevés d'identité bancaire étrangers des demandeurs d'emploi résidant en France* ».

Tout en prenant acte de la diffusion de ce mémo réglementaire visant à améliorer les droits des assurés en matière de paiement de leurs prestations, le Défenseur des droits entend apporter de nouvelles recommandations à l'attention de Pôle Emploi, relatives d'une part à l'effectivité du droit au paiement des prestations sur un compte étranger (1°), d'autre part à l'étendue de ce droit (2°), et enfin, à l'utilisation inappropriée du paiement sur compte de tiers pour le service des allocations de chômage (3°).

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 conseillers, 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 raison de l'allongement des délais de paiement.

Les allocataires sont ainsi placés face à l'alternative suivante : renoncer au droit de percevoir les prestations sur un compte étranger et bénéficier de délais de paiement « normaux », ou exercer ce droit et subir un allongement du délai de paiement de leur revenu de substitution.

Cette posture des conseillers Pôle Emploi semble légitimée par les directives transmises dans le mémo réglementaire du 25 mai 2018, aux termes duquel on peut lire, alors qu'y est par ailleurs apportée la précision selon laquelle des travaux sont en cours pour permettre la prise en compte des coordonnées bancaires étrangères par l'application informatique à disposition des conseillers :

« A compter du 28 mai 2018, toute demande pour le versement des allocations de chômage sur un compte bancaire situé dans l'un des pays concernés de l'Union Européenne devra être prise en compte.

« Pour autant au moment de cette demande, le conseiller doit :

- Informer l'allocataire d'un risque d'allongement du délai de versement de son allocation mensuelle lié à l'utilisation de cette procédure spécifique pour réaliser le versement sur un compte bancaire étranger ;

- *Inciter le demandeur d'emploi à ouvrir si possible, un compte en France et nous fournir un RIB* ».

Ces directives sont réitérées dans le descriptif détaillé des étapes à suivre en cas de communication par l'allocataire d'un RIB étranger.

En pratique, dans l'attente de la possibilité d'un enregistrement automatique des coordonnées bancaires étrangères par l'outil informatique - à l'instar de ce qui existe pour les coordonnées bancaires françaises - cet enregistrement nécessite la mise en œuvre d'une procédure particulière, comprenant une intervention manuelle.

Pareilles modalités tendent à priver d'effectivité le droit des usagers d'obtenir le paiement de leurs prestations sur un compte étranger.

Cette effectivité suppose une identité de traitement des dossiers dans la phase de mise en paiement de l'allocation de chômage, 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 et complexe, que l'acceptation généralisée de l'idée, au sein des services des agences, de ce que les allocataires doivent subir un allongement des délais de paiement lorsque les droits 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 allocations de chômage sur un compte étranger, il paraît nécessaire :

- tout en conservant dans le mémo réglementaire la prévision d'une information des allocataires sur un risque d'allongement du délai de paiement, d'y supprimer l'instruction visant à inciter les allocataires à renoncer à leur demande de versement des allocations sur un compte bancaire étranger et à fournir un RIB français ;
- de neutraliser l'allongement des délais de paiement subis par les détenteurs de comptes étrangers.

2°) **Quant à l'étendue du droit**, il apparaît, à la lecture du mémo réglementaire, 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 allocations de l'assurance chômage doit être le même pour tous, quelle que soit la domiciliation bancaire du demandeur d'emploi.

Par suite, ainsi qu'il a déjà été mentionné dans la décision n° 2018-159 adressée à la direction générale de Pôle Emploi, il apparaît que le refus de servir les allocations chômage 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 allocataires 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.

3°) Quant au procédé du paiement des allocations sur le compte d'un tiers en présence d'une procuration, il apparaît que celui-ci doit être abandonné quand bien même il serait susceptible, selon Pôle Emploi, de rendre service aux usagers.

Le versement de prestations sociales entre les mains de tiers constitue un mode de paiement dérogatoire, qui paraît ne devoir être mis en œuvre qu'en présence de textes le prévoyant expressément.

Les prestations sociales sont en effet éminemment attachées à la personne du bénéficiaire, qualité à laquelle l'allocation de chômage n'échappe pas au regard de ses conditions d'attribution relatives à la personne même de l'allocataire.

L'article R.362-1 du code de la sécurité sociale (issu de l'article 85 du Règlement d'administration publique du 29 décembre 1945), qui prévoit expressément la délégation de paiement pour les prestations d'assurance maladie, maternité, décès, l'organise de manière précise et restrictive.

L'institution – ancienne – d'un tel procédé de paiement, répond à une volonté de permettre « *aux assurés se trouvant dans l'impossibilité de se déplacer, de percevoir leurs prestations aux guichets de la caisse par l'intermédiaire d'un parent ou d'un voisin* » (circulaire CNAMTS SDAM n°584/76 – AC °56/76).

De la même manière, les prestations de vieillesse ne peuvent faire l'objet d'une délégation de paiement que lorsque le titulaire de la pension est un majeur protégé bénéficiaire d'une mesure d'accompagnement social personnalisé - délégation au département - ou est hospitalisé, ou encore est accueilli dans un établissement de long séjour/social et médico-social – délégation au comptable de l'établissement public ou au responsable de l'établissement privé (circulaire

ministérielle n° 40 G du 16 mars 1940, circulaire ministérielle du n°180 SS du 19 octobre 1950, article L.355-2 du code de la sécurité sociale, articles L. 132-3, L.132-4 et L.271-2 du code de l'action sociale et des familles).

Nous sommes loin de l'esprit de ces dispositions, lorsque la mise en place de la délégation de paiement répond à l'impossibilité technique pour l'organisme de protection sociale, d'exécuter son obligation de paiement de la prestation sur un compte étranger.

La circonstance, avancée par la direction générale de Pôle Emploi, suivant laquelle le paiement sur le compte d'un tiers « rend service » à certains demandeurs d'emploi, ne paraît pas de nature à légitimer cette pratique.

En effet, il n'est pas précisé dans quelles hypothèses l'usager trouve un intérêt à recevoir ses allocations par l'intermédiaire d'un tiers. Cet intérêt ne saurait être réel, si ce mode de paiement est le seul proposé par Pôle Emploi à un usager qui détient un compte bancaire domicilié hors zone SEPA.

L'intéressé, dans ce cas, a le droit de percevoir ses allocations sur son compte bancaire étranger en raison du principe de non-discrimination exposé plus haut.

Il est certain que si l'usager n'est pas informé de ses droits en matière de paiement des prestations, et que l'alternative qui s'offre à lui consiste à ne pas percevoir ses allocations, ou à les percevoir via le compte d'un tiers, il aura « intérêt » à signer une procuration en ce sens, sa situation matérielle ne lui laissant guère le choix.

La direction générale de Pôle Emploi fait également valoir qu'aucun texte ne lui interdit de recourir au virement des allocations sur le compte d'un tiers en présence d'une procuration.

Outre que ce qui n'est pas expressément interdit par un texte n'est pas nécessairement autorisé, le caractère éminemment personnel - cela a déjà été dit - des droits qui sont en cause, justifie que le recours au paiement sur compte de tiers soit utilisé exclusivement lorsqu'il est prévu par un texte.

Dans ces conditions, en l'absence de texte autorisant expressément Pôle Emploi à mettre en œuvre une délégation de paiement dans certaines hypothèses précisément identifiées, il semble que ce procédé doive être abandonné, et des instructions diffusées afin qu'il n'y soit plus recouru.

*

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le Défenseur des droits prend acte de la diffusion par la direction générale de Pôle Emploi, au sein de son réseau, d'un mémo réglementaire ayant pour objet de rappeler les obligations des organismes en matière d'enregistrement des coordonnées bancaires étrangères des allocataires;

Il recommande à la direction générale de Pôle Emploi, tout en conservant dans ce mémo réglementaire la prévision d'une information des allocataires sur un risque d'allongement du délai de paiement, d'y supprimer l'instruction visant à inciter les allocataires à renoncer à leur demande de versement des allocations sur un compte bancaire étranger et à fournir un RIB français ;

Il recommande à la direction générale de Pôle Emploi de mentionner expressément dans son mémo réglementaire, 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 à la direction générale de Pôle Emploi 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 recommande à la direction générale de Pôle Emploi de ne plus recourir au procédé du versement des prestations sur le compte d'un tiers, et de diffuser des instructions en ce sens au sein de son réseau.

Le Défenseur des droits demande à Pôle Emploi 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