

**LES DIFFICULTÉS LIÉES AUX CONTRAINTES BANCAIRES  
POUR LA PERCEPTION DES AIDES SOCIALES PAR LES MIGRANTS**

-  
**11 Avril 2016**

La présente note a pour objet de traiter des difficultés liées aux contraintes bancaires imposées par certains organismes aux « migrants » pour le versement des aides sociales dont ils peuvent bénéficier en France.

Nous analyserons d'abord les aides sociales susceptibles d'être perçues par les migrants (1) puis les moyens effectifs de la perception de ces aides sociales par l'exercice du droit au compte (2).

Pour les besoins du présent mémorandum, est entendu par « migrants » : les personnes disposant du statut de réfugiés<sup>1</sup>, demandeurs d'asile<sup>2</sup>, bénéficiaires de la protection subsidiaire<sup>3</sup> ou les bénéficiaires de la protection temporaire<sup>4</sup>.

## **1. LA PERCEPTION DES AIDES SOCIALES PAR LES MIGRANTS**

---

Les « migrants » présents sur le territoire français peuvent bénéficier de plusieurs aides sociales en fonction du statut du demandeur (1.1). Les modalités de perception de ces aides sont fixées par les différents organismes de versement (1.2).

### **1.1. Les aides financières susceptibles d'être accordées aux migrants**

En fonction du statut octroyé, les aides suivantes peuvent être accordées :

- (a) Aux demandeurs d'asile

Depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2015, **l'allocation pour demandeur d'asile (ADA)** remplace l'allocation mensuelle de subsistance (AMS) et l'allocation temporaire d'attente (ATA). Elle est versée pendant la période d'instruction de la demande d'asile<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Sont considérés comme **réfugiés statutaires** les demandeurs d'asile ayant obtenu une réponse positive de l'administration qui leur délivre un récépissé de 3 mois renouvelable portant la mention « *reconnu réfugié* ».

<sup>2</sup> Le statut de **demandeur d'asile** est un statut temporaire qui désigne les candidats ayant déposé une demande auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et dans l'attente d'une décision définitive de l'administration de leur reconnaître le statut de réfugié au sens du CESEDA.

<sup>3</sup> Définie à l'article L712-1 du CESEDA, la **protection subsidiaire** est accordée à toute personne qui ne remplit pas les conditions pour se voir reconnaître la qualité de réfugié et pour laquelle il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays un risque réel de subir une des atteintes graves limitativement prévues.

<sup>4</sup> A la date de la rédaction du présent mémorandum, il n'existe pas de bénéficiaires de ce statut qui ne fera donc pas l'objet de développement spécifique. L'Union européenne (UE) adopte une législation prévoyant des normes communes à tous les États membres pour l'octroi d'une « **protection temporaire** » aux personnes fuyant leur pays en cas d'afflux massif de personnes déplacées dans l'Union.

<sup>5</sup> Elle est également versée jusqu'au transfert effectif vers un autre Etat responsable de l'examen de la demande d'asile, ainsi qu'aux ressortissants étrangers bénéficiaires de la protection temporaire et à ceux auxquels une carte de séjour temporaire a été délivrée en application de l'article L. 316-1 du CESEDA (victimes de la traite ou du proxénétisme)

⇒ Pour être éligible à l'ADA, il faut :

- ✓ avoir accepté les conditions matérielles d'accueil qui vous ont été proposées par Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)
- ✓ avoir au moins 18 ans
- ✓ être en possession de l'attestation de demandeur d'asile
- ✓ avoir des ressources mensuelles inférieures au montant du revenu de solidarité active (RSA)
- ✓ avoir « *effectivement* » introduit sa demande auprès de l'OFIRPA

**Les demandeurs d'asile ne sont pas éligibles aux allocations familiales et au RSA.**

(b) Aux réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire

S'agissant des allocations familiales et du RSA, les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire ont accès aux mêmes droits sociaux qu'un national.

La situation personnelle de l'intéressé (nombre d'enfants à charge, revenus...) permettra de déterminer les prestations auxquelles il sera éligible. L'appréciation des aides sociales auxquelles le réfugié ou le bénéficiaire de la protection subsidiaire est éligible se fera donc de manière casuistique.

(c) Le système de protection en matière de santé

La protection universelle maladie (PUMA) est en place depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Pour bénéficier de la PUMA, il faut résider en France de manière stable et être en situation régulière<sup>6</sup>. **La condition de stabilité de la résidence est satisfaite pour les demandeurs d'asile, réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire**<sup>7</sup>.

Une fois entamées leurs démarches pour obtenir un titre de séjour, les migrants pourront bénéficier de la PUMA en s'adressant à la Caisse Primaire d'Assurance Maladie de leur lieu de résidence.

\*\*\*

Tableau récapitulatif des aides sociales (non exhaustif)<sup>8</sup>

<b>Bénéficiaires</b>	<b>Demandeurs d'asile</b>	<b>Réfugiés</b>	<b>Bénéficiaires de la protection subsidiaire</b>
<b>Aides sociales</b>			
<b>ADA</b>	oui	non	non
<b>PUMA</b>	oui	oui	oui
<b>Allocations familiales</b>	non	oui (en fonction de la situation personnelle)	oui (en fonction de la situation personnelle)
<b>RSA</b>	non	oui (en fonction de la situation personnelle)	oui (en fonction de la situation personnelle)

<sup>6</sup> Article R380-1 du Code de la sécurité sociale.

<sup>7</sup> Article D.160-2 du Code de la sécurité sociale.

<sup>8</sup> Les aides mentionnées dans la présente note (allocations familiales et RSA) ne sauraient être considérées comme exhaustives dans la mesure où elles sont allouées en fonction de différents critères appréciés *in concreto*.

## 1.2. Les modalités de versement des aides sociales

Les différentes prestations sociales peuvent être versées selon des modalités différentes et qui peuvent être propres à chaque organisme.

### (a) L'ADA

L'ADA est versée par l'OFII.

Selon l'article D744-33 du CESEDA :

*« L'allocation pour demandeur d'asile est versée « [...] par alimentation d'une carte de retrait. De manière transitoire ou par dérogation, notamment dans les départements d'outre-mer, l'allocation peut être versée par virement sur un compte bancaire du bénéficiaire. »*

Une notice de l'ADA du 10 août 2015 énonce que **la perception de l'ADA en espèces n'est pas possible**. En revanche, la notice indique que l'ADA peut être créditée sur le compte bancaire du conjoint.

### (b) La protection maladie universelle

La couverture instaurée par la PUMA ne nécessite pas d'être titulaire d'un compte bancaire et de devoir produire un relevé d'identité bancaire (RIB), notamment parce qu'elle permet de ne pas avancer les frais médicaux et ne génère pas donc pas, en théorie, de remboursement. Cependant, des informations bancaires peuvent être sollicitées par les organismes de sécurité sociale notamment en ce qui concerne la justification des ressources.

### (c) Les prestations de la Caisse d'Allocations Familiales

Les différentes Caisses d'allocations familiales ont généralisé le versement des prestations par le biais du virement bancaire et exigent ainsi la **fourniture d'un RIB**<sup>9</sup>.

### (d) Le Revenu de Solidarité Active (RSA)

Le RSA est géré par la Caisse d'allocations familiales et est donc crédité selon les mêmes modalités, à savoir **par virement** aux établissements bancaires (banque, caisse d'épargne, banque postale).

\*\*\*

---

<sup>9</sup> Il peut également s'agir d'un RIP (relevé d'identité postal délivré par la Banque Postale) ou d'un RICE (relevé d'identité délivré par la Caisse d'Épargne) dès lors que l'identification est possible via un IBAN (International Bank Account Number).

Tableau récapitulatif des modalités de versement et pièces bancaires sollicitées

<b>Modalités de versement</b>	<b>Virement bancaire</b>	<b>Espèces</b>	<b>Virement sur le compte d'un tiers (conjoint)</b>	<b>Ordre d'alimentation cartes de retrait</b>
<b>Aides sociales</b>				
<b>ADA</b>	oui	non	oui	oui
<b>Allocations familiales</b>	oui	non	oui	Non renseigné
<b>RSA</b>	oui	Non renseigné	oui	Non renseigné

Il résulte de ces constatations que la détention d'un compte bancaire permettant l'encaissement de virements est nécessaire à la perception de la plupart des aides sociales susceptibles d'être octroyées aux migrants.

Or, les migrants sont en pratique confrontés à un accès difficile à certains services bancaires notamment ceux nécessaires au versement des aides sociales (RIB, virement, carte de paiement).

Ces services bancaires peuvent cependant être accessibles via l'exercice du Droit au compte (« DAC »).

## **2. LES MODALITES D'EXERCICE DU DROIT AU COMPTE, MOYEN EFFECTIF DE PERCEPTION DES AIDES SOCIALES PAR LES MIGRANTS**

Le DAC est un **recours**, sur saisine de la Banque de France, **qui contraint une banque à l'ouverture d'un compte de dépôt**<sup>10</sup>.

Selon l'article L.312-1 du Code Monétaire et Financier (« CMF ») :

*« Toute personne physique ou morale domiciliée en France, dépourvue d'un compte de dépôt, a droit à l'ouverture d'un tel compte dans l'établissement de crédit de son choix. Toute personne physique de nationalité française résidant hors de France, dépourvue d'un compte de dépôt, bénéficie également du droit à l'ouverture d'un tel compte dans l'établissement de crédit de son choix ».*

Le DAC n'est soumis à aucune condition de régularité de séjour (2.1) et doit permettre à ses bénéficiaires d'avoir accès aux services bancaires de base (2.2). Dès lors, dans certains cas, le DAC pourra être exercé lorsque le titulaire d'un compte de dépôt ne dispose pas des services bancaires de base (2.3). Nous envisagerons en dernier lieu les alternatives éventuelles à l'exercice du DAC pouvant permettre la perception des aides sociales (2.4).

### **2.1. Un droit non soumis à une condition de régularité du séjour**

Le Tribunal Administratif de Paris statuant en référé le 16 mars 2005 a considéré que :

<sup>10</sup> La procédure d'ouverture d'un compte dans le cadre du droit au compte est explicitée dans la *Charte d'accessibilité pour renforcer l'effectivité du droit au compte*

*« Les dispositions de l'article L312-1 du code monétaire et financier ne prévoient pas que la désignation d'un établissement bancaire soit subordonnée à la régularité du séjour du demandeur ; qu'ainsi la Banque de France qui a fondé son refus sur une condition non prévue par le texte législatif applicable, a entaché sa décision d'une erreur de droit ».*

Ainsi, il est clairement établi que le DAC n'est pas soumis à une condition de régularité du séjour.

De plus, le Défenseur des droits a récemment sollicité le Ministre des Finances et des comptes publics afin qu'il précise la recevabilité du récépissé de demande de carte de séjour au titre des justificatifs d'identités pour l'exercice du DAC auprès de la Banque de France<sup>11</sup>.

C'est dans ces conditions qu'aux termes de l'arrêté du 31 juillet 2015 fixant la liste des pièces justificatives pour l'exercice du droit au compte auprès de la Banque de France, il apparaît que :

⇒ **Le récépissé de demande de titre de séjour figure désormais expressément parmi les justificatifs susceptibles d'être présentés à la Banque de France pour l'exercice du droit au compte.**

Ces dispositions démontrent une volonté de faciliter un accès effectif aux services bancaires de base par l'exercice du DAC.

Cette volonté est encore renforcée par la jurisprudence de l'Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution (ACPR), régulateur des établissements bancaires, qui a, par deux décisions récentes notables, sanctionné les établissements qui ne se conformaient pas à la législation en matière de DAC<sup>12</sup>.

Les demandeurs d'asile, réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire peuvent donc solliciter l'ouverture d'un compte bancaire par la procédure du DAC prévue par l'article L.312-1 du CMF. Les associations d'aides aux migrants ont qualité pour les aider dans les démarches auprès de la Banque de France

Le DAC permet d'avoir accès gratuitement aux services bancaires de base (« SBB ») qui inclut les services bancaires nécessaires pour la perception de la plupart des aides sociales par les migrants.

## 2.2. DAC et services bancaires de base

Selon l'article D. 312-6 du CMF l'exercice du DAC ouvre droit au bénéfice des SBB :

*« Toute personne physique ou morale domiciliée en France ayant ouvert un compte de dépôt auprès d'un établissement désigné selon la procédure définie au deuxième alinéa de l'article L. 312-1 peut bénéficier des services bancaires mentionnés à l'article D. 312-5 sans contrepartie contributive de sa part. »*

Les SBB sont définis à l'article D. 312-5 du CMF et comportent :

*« 1° L'ouverture, la tenue et la clôture du compte ;  
2° Un changement d'adresse par an ;*

<sup>11</sup> MLD-2015-098 du 28 mai 2015.

<sup>12</sup> Dans une décision du **3 juillet 2013 (procédure n°2012-09)**, la Commission des sanctions de l'ACPR a prononcé une sanction pécuniaire de 2 millions € à l'encontre du Crédit Lyonnais pour méconnaissance de ses obligations réglementaires relatives à la gratuité des services bancaires pour les bénéficiaires du droit au compte. La Société Générale a également été sanctionnée pour méconnaissance des obligations relatives au droit au compte dans une décision ACPR c/ Société Générale du **11 avril 2014 (procédure n°2013-04)**.

- 3° La délivrance à la demande de relevés d'identité bancaire ;
- 4° La domiciliation de virements bancaires ;
- 5° L'envoi mensuel d'un relevé des opérations effectuées sur le compte ;
- 6° La réalisation des opérations de caisse ;
- 7° L'encaissement de chèques et de virements bancaires ;
- 8° Les dépôts et les retraits d'espèces au guichet de l'organisme teneur de compte ;
- 9° Les paiements par prélèvement, titre interbancaire de paiement ou virement bancaire ;
- 10° Des moyens de consultation à distance du solde du compte ;
- 11° Une carte de paiement dont chaque utilisation est autorisée par l'établissement de crédit qui l'a émise ;
- 12° Deux formules de chèques de banque par mois ou moyens de paiement équivalents offrant les mêmes services. »

Le DAC permet donc d'avoir accès aux services bancaires nécessaires à la perception des prestations sociales octroyées aux migrants et notamment, la délivrance de RIB, la domiciliation de virements bancaires et l'encaissement de virements bancaires.

Il convient de noter que le recours DAC n'est accessible qu'aux seules personnes dépourvues de compte de dépôt de sorte qu'il convient d'étudier le cas où un migrant disposerait d'un compte sans pour autant bénéficier des services nécessaires à la perception des sociales (absence de RIB, impossibilité de recevoir des virements de tiers).

### **2.3. L'exercice du DAC en cas de détention d'un compte de dépôt dépourvu des services bancaires permettant la perception des aides sociales**

Certains migrants disposent d'un compte bancaire sans pour autant bénéficier des services bancaires qui leur permettraient de recevoir les prestations sociales (absence de RIB, impossibilité de recevoir des virements de tiers).

Dans une telle situation, à défaut d'obtenir contractuellement auprès de sa banque le bénéfice des services bancaires souhaités, le migrant pourra entamer un recours DAC auprès de la Banque de France uniquement après avoir clôturé son compte existant.

En effet, le recours DAC est subordonné à l'absence de compte de dépôt qui doit être documentée par le demandeur au moyen :

- d'une attestation sur l'honneur d'absence de compte (article L.312-1 alinéa 2 du CMF) ;
- le cas échéant d'un avis de refus d'ouverture (article R.312-3 du CMF).

En pratique, le bénéfice effectif du DAC peut prendre du temps (notamment en cas de clôture préalable d'un compte existant) de sorte qu'il convient de s'interroger sur l'existence de mesures alternatives pour permettre aux migrants de recevoir provisoirement leurs aides.

### **2.4. Sur l'existence de mesures alternatives au DAC**

Dans une décision du 4 mars 2015, le Défenseur des droits s'est exprimé sur un litige opposant la Caisse de sécurité sociale et une femme de nationalité étrangère. La Caisse soumettait son affiliation et le service des prestations associées à la fourniture d'un RIB ou d'un relevé d'identité postal (RIP). Toutefois, l'intéressée n'était pas en mesure de produire ce document.

Le Défenseur des droits a considéré que « l'exigence de production d'un RIB exprimée par la caisse pour donner lieu à l'affiliation puis aux remboursements de soins méconnaît le droit d'accès à un service public et constitue une discrimination ainsi qu'une atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant ». Il ressort en effet des faits de l'espèce que les prestations sociales et plus précisément les frais médicaux litigieux concernaient l'enfant malade de cette ressortissante étrangère.

Le Défenseur des droits relève un argument intéressant à savoir que « *Ni le code de la sécurité sociale, ni l'ordonnance n°96-1122 du 20 décembre 1996 n'exigent la production d'un RIB pour l'affiliation ou le versement des remboursements* ».

Toutefois, la décision de la Cour d'appel de Saint Denis de la Réunion du 12 mai 2015 n'a pas suivi les observations du Défenseur des droits et a confirmé le jugement du tribunal des affaires de la sécurité sociale déboutant ainsi l'intéressée de sa demande. Le juge estime que :

- ⇒ **s'il n'existe en principe aucune obligation d'avoir un compte bancaire, le CMF institue un droit de chaque individu à disposer d'un tel compte.** La Cour juge donc que l'intéressée n'est pas fondée à invoquer l'impossibilité pour elle d'ouvrir un compte, eu égard à la faiblesse de ses revenus.
- ⇒ **l'exigence imposée par la caisse de fournir un RIB (ou un RIP) pour le remboursement des prestations ne constitue pas une restriction démesurée à la liberté individuelle.** Elle ajoute que cette exigence n'est pas non plus discriminatoire, dans la mesure où elle concerne tous les assurés.

En pratique toutefois il ressort de la décision du Défenseur des droits que les organismes de sécurité sociale envisagent un versement de prestations en espèces : « *en l'absence de compte bancaire, la Caisse Y peut procéder au versement des prestations en nature ou en espèces dues aux assurés par le truchement d'une convention Caisse Y- Caisse des Dépôts et des Consignations CDC dans la limite d'un montant de 750 euros* <sup>13</sup>».

Cependant, cette possibilité marginale ne repose sur aucun fondement contraignant applicable aux différents organismes sociaux.

En outre, la jurisprudence établie fait état de la contrainte matérielle pour exiger que le versement des prestations sociales soit fait par le biais de transactions dématérialisées.

Dans un jugement rendu le 16 mai 2014, le Tribunal des affaires de la sécurité sociale relève en effet que la production d'un RIB est un « *impératif d'ordre pratique, notamment de lutte contre d'éventuelles fraude ou abus* ».

Ainsi, compte tenu de l'évolution de la législation notamment en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, il n'est pas à attendre que les paiements en espèces soient généralisés.

---

<sup>13</sup> Décision MLD-MSP-MDE-2015-049 du 4 mars 2015.

En conclusion :

- ⇒ **la plupart des aides sociales dont peuvent bénéficier les migrants nécessitent l'ouverture d'un compte bancaire assorti de certains services bancaires** (RIB, virement, carte de paiement).
- ⇒ **Ces services bancaires sont accordés gratuitement dans le cadre du DAC** qui constitue un recours accessible aux migrants sans condition de régularité du séjour.
- ⇒ Le DAC ne pourra s'exercer que dans le cas où le migrant est dépourvu de compte de dépôt de sorte qu'il devra préalablement clôturer tout compte dont il serait titulaire mais qui ne lui permettrait pas de bénéficier des services bancaires souhaités.

Dans l'attente de l'ouverture du compte selon la procédure DAC, il existe en pratique certaines modalités alternatives de versement des prestations sociales. Il s'agit néanmoins d'usances qui ne relèvent en rien d'obligations pour les organismes sociaux, la jurisprudence considérant au contraire que ces organismes sont bien fondés à exiger des références bancaires dans un objectif de lutte contre la fraude.