

## **CONCLUSIONS**

### **M. Florian ROUSSEL, Rapporteur public**

*Depuis l'institution de l'aide personnalisée au logement et de la prime de déménagement, en 1977, le juge administratif connaît des recours portant sur leurs conditions d'attribution ainsi que sur la restitution aux caisses d'éventuels indus. Sa compétence a été étendue, en 2020<sup>1</sup>, aux autres aides personnelles au logement, à savoir l'allocation de logement familiale, l'allocation de logement sociale et les aides spécifiques à certaines collectivités ultramarines<sup>2</sup>.*

*L'objet du présent litige est, en revanche, à notre connaissance, inédit. Sont, cette fois, en cause les modalités de versement de ces aides par les caisses d'allocation familiale.*

### **Objet du recours**

Les articles R. 823-2 et D. 823-21 du code de la construction et de l'habitation renvoient ainsi à un arrêté interministériel la détermination des pièces justificatives devant être fournies à l'occasion d'une première demande et celles à produire chaque année. Tel est l'objet de l'arrêté aujourd'hui contesté. Daté du 5 novembre 2024, il se substitue à trois arrêtés ayant le même objet<sup>3</sup>. Selon sa notice de présentation, ces textes seraient devenus obsolètes, notamment du fait de la récupération automatique de certaines informations déjà déclarées auprès d'autres administrations. L'objectif mis en avant est ainsi celui de la simplification administrative.

Les associations requérantes ne s'opposent bien évidemment pas à cet allègement des formalités déclaratives des allocataires. Elles contestent, en revanche, le nouvel arrêté en tant qu'il impose la communication aux caisses de deux documents :

---

<sup>1</sup> En application de l'ordonnance n° 2019-770 du 17 juillet 2019

<sup>2</sup> A savoir l'aide à l'accession sociale et à la sortie de l'insalubrité – cf. Article 209 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

<sup>3</sup> Arrêté du 22 août 1986 relatif à la fixation des justifications nécessaires à l'attribution de l'aide personnalisée au logement et à son renouvellement, arrêté du 23 décembre 2002 relatif à la simplification de pièces justificatives de certaines prestations et arrêté du 14 février 2013 relatif au mode de calcul et aux pièces justificatives pour l'examen du droit aux allocations de logement à Mayotte

- D'une part, un relevé d'identité bancaire, lors du dépôt de leur dossier par les primo-demandeurs (g) du 1° de l'article 2) ;
- D'autre part, une attestation annuelle du bailleur, précisant le montant du loyer et indiquant si les locataires sont à jour de leurs obligations (a) du 1° de l'article 3).

Selon les auteurs du recours, les ministres ne seraient pas compétents pour exiger de telles pièces et ces demandes seraient, en outre, excessivement contraignantes et insécurisantes pour les locataires. Dans ses observations, la Défenseure des droits fait écho à leurs critiques, en émettant des réserves sur la légalité de l'arrêté.

### **Recevabilité**

Nous passerons vite sur la fin de non-recevoir soulevée par le ministre chargé du logement. L'intérêt à agir de la Fondation Abbé Pierre peut, en effet, être aisément admis eu égard à son objet statutaire.

Inutile donc de s'appesantir sur la recevabilité du recours en tant qu'il émane également de la LDH et du GISTI. Dans tous les cas, l'objectif de lutte contre les discriminations directe ou indirecte à l'encontre des personnes économiquement les plus vulnérables leur confère également, nous semble-t-il, un intérêt à vous cosaisir du présent recours.

### **Cadre juridique**

Quelques mots sur votre jurisprudence, déjà relativement fournie en la matière. L'autorité administrative peut être habilitée par une loi ou un décret à détailler la nature des justificatifs devant être transmis par les usagers. A défaut d'un tel renvoi, elle peut également se fonder sur la jurisprudence Jamart<sup>4</sup>, en cas de nécessité liée au bon fonctionnement du service. On l'oublie souvent, il s'agit d'un autre apport de votre décision d'Assemblée Institut Notre-Dame du Kreisker de 1954<sup>5</sup>. Etaient alors en cause les pièces réclamées à l'appui d'une demande de subvention. La solution a ensuite été, par exemple, appliquée à la constitution d'un dossier de concentration économique (CE, 3 avril 1981, Société Armand Pellerin n° 11973, B).

Cette jurisprudence s'applique de la même façon aux autres modalités de dépôt des demandes. Vous reconnaissez ainsi, notamment, aux chefs de service, sauf disposition contraire, la possibilité de réglementer la réalisation de démarches administratives par téléservices, lorsque l'intérêt du service l'exige<sup>6</sup>. Et ce, là encore, sauf à ce qu'une norme ou un principe supérieur s'y oppose (CE, avis, sect., 3 juin 2022, La Cimade, n° 461694, A)<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Sect., 7 février 1936, n° 43321, p. 172, au GAJA

<sup>5</sup> CE, Assemblée, 29 janvier 1954, Institut Notre-Dame-du-Kreisker, n° 07134, Rec. p. 64

<sup>6</sup> De même, à l'égard, cette fois des agents, un chef de service peut imposer la transmission de leur candidature à un poste par voie hiérarchique (v. CE, 28 janvier 2011, Sevoz, n° 337260, B)

<sup>7</sup> Autre exemple : un directeur d'établissement d'enseignement peut fixer le nombre de semaines de cours en l'absence de texte réglementaire le précisant (CE 21 octobre 2003, Ecole nationale supérieure des arts et

Quel que soit le fondement juridique de ces mesures, le contrôle du juge s'exerce :

- D'une part, sur la conformité de l'acte attaqué aux normes supérieures. Par la formalité imposée à l'usager, l'administration s'est-elle bornée à « tirer les conséquences nécessaires du dispositif institué par la loi »<sup>8</sup> ? A défaut, l'acte attaqué sera à la fois entaché d'incompétence et d'illégalité ;

- D'autre part, sur l'opportunité d'une telle demande, son bilan coût / avantages. La formalité en cause n'est-elle pas excessivement contraignante au regard de ses enjeux pour l'administration ? C'est l'appréciation portée par le pouvoir réglementaire qui est cette fois en cause.

1°) Sur le premier point, l'administration ne saurait, par les justificatifs réclamés, restreindre le champ d'application ou la portée du dispositif légal, en ajoutant une condition supplémentaire non prévue.

En particulier, il ne peut être réclamé aux usagers des éléments que certains d'entre eux seraient dans l'impossibilité de se procurer, parce qu'ils ne rempliraient pas les conditions légales pour ce faire. Cela reviendrait, en effet, à faire peser sur eux une formalité impossible, en ajoutant une condition d'éligibilité supplémentaire à celles prévues par les normes supérieures. Ainsi de dispositions ne se bornant pas à définir des pièces justificatives à fournir pour obtenir le remboursement de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques mais ayant pour effet d'en restreindre le bénéfice à certains opérateurs, en fonction de leur lieu d'approvisionnement (décision société Total Marketing France de 2016)<sup>9</sup>.

Il ne saurait, a fortiori, être indirectement porté atteinte, par ce biais, à des garanties fondamentales<sup>10</sup>. Voyez par exemple une décision CGT de 2017<sup>11</sup>, portant sur les conditions d'exercice du droit d'accès des inspecteurs du travail aux sites d'une compétition sportive.

2°) Sur le second point, la production du justificatif requis ne saurait présenter pour les administrés une contrainte excessive au regard des objectifs poursuivis. Il y a lieu de mettre en balance, d'une part, les difficultés matérielles qui peuvent être les leurs pour se les procurer, et, d'autre part, les motivations d'une telle demande, ses enjeux pour l'administration. A-t-elle vraiment besoin de ces éléments ou sont-ils réclamés « à toutes fins utiles », « sait-on jamais » ? Ne peut-elle se les procurer directement ?

---

industries textiles, n° 243332, T. p. 800) ; un maire peut fixer les horaires d'ouverture de la mairie (CE, 21 septembre 1990, Guilhermier, n° 76017, A).

<sup>8</sup> CE, 8/3 CHR, 1<sup>er</sup> juin 2016, société Veolia, n° 391065, C

<sup>9</sup> CE, 8/3 CHR, 1<sup>er</sup> juin 2016, société Total Marketing France, n°391087, C

<sup>10</sup> CE 30 septembre 2011, Comité d'action syndicale de la psychiatrie et autre, n° 337334, aux tables

V. également CE, 1/4, 16 novembre 2020, SNEI des tabacs et allumettes, n°431983, 435970, 432035, C

<sup>11</sup> CE, 4/5 CHR, 19 juillet 2017, SNTEFP CGT, n° 401041, C

Comme le juge une décision Sud Travail affaires sociales de 2013, l'administration ne peut fixer ainsi « *une condition excessive au regard des nécessités du bon fonctionnement du service* »<sup>12</sup>.

### **Exigence d'un RIB**

Des deux alinéas de l'arrêté aujourd'hui critiqués, c'est celui exigeant la production d'un RIB qui a concentré la majeure partie des débats. Les précédents arrêtés n'y faisant pas référence, les requérantes critiquent la contrainte supplémentaire, selon eux introduite en 2024.

Cependant, comme les représentants du ministère et de la CNAF s'en sont expliqués lors de la séance orale d'instruction, toutes les aides au logement étaient déjà versées, avant même l'intervention du nouvel arrêté, par virement bancaire (à de très rares exceptions sur lesquelles nous reviendrons). Il était ainsi déjà demandé un RIB aux demandeurs. L'arrêté se borne ainsi à consacrer une pratique administrative existante.

### **La portée de l'exigence de communication d'un RIB**

- Une première question soulevée est relative à la portée des dispositions critiquées. L'arrêté se borne à exiger la production « d'un relevé d'identité bancaire ». Mais il ne dit rien de l'identité de son titulaire. S'agit-il de n'importe quel relevé ? Uniquement de celui du demandeur ? Ou de celui de la personne qui percevra effectivement l'aide sollicitée ?

Selon le ministère et la CNAF, c'est bien cette dernière interprétation, correspondant à la pratique administrative, qui doit être retenue.

Nous vous proposerons de consacrer cette lecture de l'arrêté, qui nous semble la plus naturelle et la plus cohérente. L'hésitation est certes possible, une interprétation littérale pouvant suggérer que n'importe quel RIB pourrait être communiqué. Cependant, eu égard à l'objet du justificatif exigé, c'est bien le RIB de la personne à qui le montant de l'aide est destiné qui seul importe. Et, à l'inverse, interpréter l'arrêté comme imposant la production du RIB du primo-demandeur nous paraîtrait excessivement constructif.

- Autre question, en lien étroit avec la précédente : qui peut percevoir le montant de l'allocation ?

1°) Pas de doute pour l'APL, systématiquement versée en tiers payant, en application de la loi. C'est donc, si vous nous suivez, toujours le RIB du bailleur ou du gestionnaire de l'établissement qui doit être transmis, si la caisse n'en dispose pas déjà.

2° Les autres aides personnelles au logement sont, en principe, payées au locataire, sauf, précise la loi, à ce que les bailleurs, établissements prêteurs habilités ou gestionnaires

---

<sup>12</sup> CE, 26 novembre 2013, n° 359801, T. p. 398

d'établissement demandent à les percevoir directement - ce qui est le cas de 20 % à 30 % d'entre eux.

Lorsqu'il s'agit du locataire, il nous semble possible d'admettre, comme le font les caisses, la perception de l'aide par une personne de confiance, dans le cadre d'un mandat, régi par les articles 1984 et suivants du code civil.

En revanche, compte tenu du caractère personnel de l'allocation, la loi nous paraît s'opposer à ce qu'un autre tiers perçoive le montant de l'allocation en lieu et place de son bénéficiaire. Ainsi que l'a notamment souligné à juste titre la Défenseure des droits dans ses observations, un tel versement exposerait, en outre, les allocataires les plus vulnérables au risque de détournement du produit de l'allocation.

Ainsi, selon les cas, pour ces autres aides personnelles au logement, le RIB qui doit être communiqué lors du dépôt du dossier de demande est celui du locataire, celui du bailleur, prêteur ou gestionnaire ou celui de la personne de confiance – sous réserve bien sûr qu'ils aient déjà donné leur accord pour les percevoir directement.

### Compétence des auteurs des arrêtés

- Les requérantes soulèvent un premier moyen d'incompétence. L'exigence d'un RIB, et au-delà, celle d'un paiement par virement bancaire, peuvent-elle découler d'un simple arrêté interministériel ou ne relèvent-t-elles pas de la loi voire, au moins, du décret ? La question est d'autant plus légitime que ponctuellement, le législateur a pu être amené à apporter des précisions sur ce point, dans le cas d'autres prestations sociales, en particulier des rentes d'invalidité au titre d'un accident du travail<sup>13</sup>,

Nous vous proposerons cependant d'écarter le moyen. Le renvoi fait par R. 823-2 porte sur les différentes pièces justificatives attendues des demandeurs – il n'est pas circonscrit aux seuls documents permettant de s'assurer de l'éligibilité aux prestations. Et, par ailleurs, ces questions ne nous semblent pas relever du domaine de l'article 34 de la Constitution.

Il est vrai qu'indirectement, par ce biais, l'arrêté consacre la pratique existante des caisses consistant à verser les allocations par virement bancaire, et non au moyen d'un autre mode de paiement. Cependant, il nous semble qu'il s'agit d'un choix qu'elles étaient en mesure d'opérer, dans le silence des textes, en application de la jurisprudence Jamart, sous réserve que l'intérêt du service le justifie. On ne saurait d'ailleurs imaginer qu'en l'absence de loi, les allocataires puissent exiger que l'administration recoure au mode de paiement de leur choix.

- Les deux finalités mises en avant par le ministre du logement, à savoir la lutte contre la fraude et le bon fonctionnement du service, nous semblent au nombre de celles qui autorisent l'administration à régler le mode de paiement des prestations et les justificatifs à communiquer à cette fin.

---

<sup>13</sup> art. R. 434-34

En effet, *d'une part*, les caisses doivent être en mesure de s'assurer que le demandeur ne cherche pas à contourner de façon illicite les différentes conditions d'éligibilité prévues par les textes. Le fait de réclamer une pièce justificative ne revient pas à restreindre indument les conditions d'éligibilité aux aides au logement. Le législateur reconnaît, en effet, depuis 1984<sup>14</sup>, un droit à l'ouverture d'un compte bancaire<sup>15</sup>. En cas de refus des banques, les intéressés peuvent s'adresser à la Banque de France afin qu'elle désigne un établissement.

*D'autre part*, l'administration doit se voir reconnaître la possibilité de réclamer des éléments pour faciliter l'instruction des demandes et la gestion des dossiers des allocataires, en limitant la charge administrative pour les caisses. On conçoit bien, par exemple, la nécessité de disposer des coordonnées téléphoniques, d'une adresse personnelle ou d'un courriel pour contacter l'intéressé. On peut, de même, admettre que le souci de limiter, dans cette optique, les modes de paiement admissibles. Ainsi, par exemple, de la prohibition du paiement en espèces, pour des raisons évidentes de sécurité et de bonne gestion<sup>16</sup>.

▪ La position retenue en 2018 par la 2<sup>ème</sup> chambre de la Cour de cassation<sup>17</sup> ne nous convainc pas de privilégier une solution plus restrictive. Celle-ci juge certes qu'une caisse de sécurité sociale, en l'espèce, celle de Mayotte, ne peut, en l'absence de tout fondement légal, subordonner le service de prestations à la production d'un RIB.

Cependant, en dehors même du fait que l'objet différent des prestations en cause et le contexte spécifique à Mayotte ont pu peser dans la décision<sup>18</sup>, la configuration du présent litige est différente. L'arrêté contesté a précisément pour objet de conférer une base légale à l'exigence de tels justificatifs. La seule question en l'espèce est de savoir si ce fondement juridique était ou non suffisant compte tenu de la portée du renvoi effectué par l'article R. 823-2. En outre, la Cour de cassation ne semble pas reconnaître au chef de service les mêmes pouvoirs que ceux que lui confère votre jurisprudence Jamart<sup>19</sup>.

### Appréciation portée par les ministres

#### *Les termes généraux du débat*

Reste à s'interroger sur le caractère ou non disproportionné des exigences déclaratives contestées. Au regard de la portée générale du renvoi par le décret à l'arrêté et de l'objet des

---

<sup>14</sup> Article 58 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit

<sup>15</sup> art. L. 312-1 du CMF

<sup>16</sup> Dans le cas d'autres prestations sociales, il peut certes arriver qu'un décret aborde la question – c'est le cas notamment pour les rentes d'invalidité au titre d'un accident du travail (art. R. 434-34 du CSS), mais cela reste très ponctuel.

<sup>17</sup> Civ 2<sup>ème</sup>, 21 juin 2018, n° 17-13.468

<sup>18</sup> Au demeurant, le taux de bancarisation à Mayotte, plus faible qu'en métropole, n'a sans doute pas incité le juge judiciaire à une solution plus constructive, alors que les observations assez nuancées de l'avocat général suggèrent que celle-ci n'était peut-être pas hors de portée.

<sup>19</sup> Dans ses observations, l'avocat général relevait que si « *ce sont, à l'évidence, les nécessités de lutte contre la fraude et l'impératif de sécurité pour les personnels qui ont dicté* [une telle exigence] », le paiement des prestations par virement bancaire ne constituait pas la seule solution possible pour y faire face.

dispositions en cause, il nous semble qu'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur la nature des justificatifs susceptibles d'être réclamés serait, en la matière, plus approprié. A titre alternatif, vous pourriez vous en tenir à un contrôle de méconnaissance du champ des dispositions légales, à l'image de l'option retenue dans certains précédents.

Les requérantes soulèvent deux séries de critiques : l'inutilité du RIB dans le cas des prestations versées directement au bailleur et les difficultés matérielles rencontrées par certains demandeurs pour ouvrir un compte bancaire.

#### *Aides qui ne sont pas versées directement au locataire*

- Sur le premier point, l'administration peine à justifier sa position. Dès lors que l'aide n'est pas versée directement au locataire, pourquoi faire peser sur lui la charge de transmettre le document bancaire ?

L'objection est particulièrement forte pour l'aide personnalisée au logement. Cette allocation étant, en application de l'article L. 832-1 du code, systématiquement versée au bailleur, au prêteur habilité ou au gestionnaire, il n'y a pas de raison que le document soit réclamé au locataire à peine d'irrecevabilité de sa demande.

Mais la remarque vaut aussi, dans une certaine mesure, pour les autres aides : dès lors que le bailleur a demandé à les percevoir directement<sup>20</sup>, pourquoi, là encore, demander au locataire de communiquer ses coordonnées bancaires ?

Les explications fournies par l'administration conduisent, certes, à relativiser la portée de la critique. Ainsi, le locataire possède déjà, le plus souvent, ce RIB en vue du paiement de son loyer. En outre, l'administration dispose déjà des coordonnées bancaires de la plupart des bailleurs sociaux, via la plateforme en ligne « Ideal ». Quand ils y sont enregistrés, aucun RIB n'est, en pratique, demandé au locataire<sup>21</sup>. Et la demande d'allocation peut d'ailleurs parfois être transmise par le bailleur lui-même.

Cependant, il n'en demeure pas moins que l'arrêté, tel qu'il est rédigé, impose, sans aucune justification objective, à l'ensemble des locataires ne percevant pas directement les aides au logement une formalité inadaptée à leur situation et potentiellement contraignante.

Il nous semble donc que ce texte est entaché d'illégalité en tant qu'il prévoit la production d'un RIB, sans exclure les cas dans lesquels l'aide sollicitée sera versée en tiers payant.

#### *Aides versées directement au locataire*

---

<sup>20</sup> Articles L. 832-1 et suivants et L. 842-1 du CCH

<sup>21</sup> Les bailleurs sociaux disposent, en effet, du dispositif Ideal (Intégration Dématérialisée des Aides au Logement) qu'ils peuvent renseigner dès la signature du bail avec l'allocataire, ce qui permet d'éviter les ruptures de droit.

- Qu'en est-il, maintenant, lorsque l'allocation est perçue directement par le locataire ?

Les deux séries de considérations mises en avant par le ministre nous semblent, cette fois, pertinentes au regard de l'objet des dispositions contestées :

1°) D'une part, l'exigence d'un RIB contribue à prévenir ou repérer d'éventuelles manœuvres frauduleuses, consistant en l'usurpation d'identité, la création d'identités fictives ou l'appropriation induite de prestations par un tiers.

Ce phénomène est documenté dans plusieurs études, en particulier un rapport de la Cour des comptes de 2020<sup>22</sup> et le très récent rapport d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur l'efficacité de la réforme du calcul des aides au logement et des dispositifs anti-fraude de la CNAF<sup>2324</sup>.

Le virement bancaire permet, en particulier, le recours au fichier Ficoba<sup>25</sup>, qui liste tous les comptes bancaires ouverts en France et permet d'opérer des croisements de données. Les CAF peuvent, en outre, alors, s'appuyer sur les contrôles réalisés par les banques sur l'identité de leurs clients<sup>26</sup> et sur les dispositifs de sécurisation des virements mis en place au plan européen<sup>27</sup>.

Par comparaison, les cartes prépayées offrent un niveau de sécurité bien moindre, en supprimant les contrôles et vérifications applicables aux coordonnées bancaires

2°) D'autre part, au-delà de l'intérêt du paiement par virement bancaire pour la grande majorité des demandeurs eux-mêmes<sup>28</sup>, ce choix apparaît le plus pertinent pour les caisses en termes de simplicité de gestion et de suivi.

A défaut pour elles de disposer d'un RIB, les contrôles sont beaucoup plus complexes à réaliser et chronophages. Selon l'administration, les autres modalités de paiement seraient de dix à mille fois plus coûteuses que le virement bancaire<sup>29</sup> et auraient également un coût indirect beaucoup plus élevé en termes de gestion. Le système d'information des CAF devrait,

---

<sup>22</sup> Cour des comptes, La lutte contre les fraudes aux prestations sociales, septembre 2020

<sup>23</sup> Rapport d'information sur l'efficacité de la réforme du calcul des aides au logement et des dispositifs anti-fraude de la CNAF, 9 juillet 2025 - par François Jolivet au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale  
[https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/cion\\_fin/117b1695\\_rapport-information#\\_Toc256000016](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/cion_fin/117b1695_rapport-information#_Toc256000016)

<sup>24</sup> Afin de limiter ces pratiques, la Cour des comptes suggère notamment le rapprochement des coordonnées bancaires, communiquées par les bénéficiaires des prestations par transmission d'un RIB, avec le fichier Ficoba, tenu par la DGFIP.

<sup>25</sup> Fichier national des comptes bancaires et assimilés

<sup>26</sup> Procédures de « KYC » (« Know Your Customer »)

<sup>27</sup> Entré en vigueur le 9 octobre 2025, le dispositif européen « VOP » (« Verification of Payee »), vise ainsi à sécuriser les virements dans l'espace unique de paiement en euros (ou SEPA, « Single Euro Payments Area »), en vérifiant la correspondance entre l'IBAN et le nom du bénéficiaire.

<sup>28</sup> La production d'un RIB garantit le paiement à une date fixe et permet de prévenir les risques d'impayés de loyer et de déperdition inhérent aux autres moyens de paiement, comme les chèques.

<sup>29</sup> Celui-ci a un coût direct de 0,0016 euros par opération

en outre, faire l'objet de modifications techniques complexes et onéreuses si des modalités alternatives de paiement devaient être admises<sup>30</sup>. Enfin, le paiement par virement facilite la restitution des indus, du moins lorsque le compte est approvisionné.

- Pour vous convaincre néanmoins du caractère excessif de cette exigence, en dépit des considérations avancées, les requérantes soulignent que la demande d'un RIB peut ponctuellement représenter, pour le locataire, une formalité contraignante.

Dans certains cas, en effet, la procédure d'ouverture d'un compte après saisine de la Banque de France peut ne pas aboutir, pour diverses raisons, parmi lesquelles le renoncement des intéressés ou les justificatifs d'identification ou de connaissance des clients réclamés dans le cadre de leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme<sup>31</sup>. Des retards sont parfois également constatés en raison des processus internes aux établissements désignés.

Toutefois, si ces difficultés sont réelles, leur portée reste à relativiser. 29 000 personnes ont initié une telle procédure en 2024 (un nombre en diminution constante depuis 10 ans), et 20 000 ont obtenu l'ouverture d'un compte, dans la moitié des cas dans les trois semaines ayant suivi la désignation d'une banque<sup>32</sup>. Ces chiffres sont à mettre en relation avec le nombre total de demandeurs, qui se compte par millions. En outre, parmi les publics principalement affectés, certains, comme les personnes incarcérées ou les étrangers ne disposant pas d'un titre de séjour, ne sont pas éligibles aux APL... Et, par ailleurs, un projet de dématérialisation de la procédure, lancé cette année, devrait permettre d'accélérer les demandes d'accès et faire aboutir plus rapidement les procédures de désignation.

Quant aux personnes en situation de surendettement, les requérantes relèvent elles-mêmes que les banques ne peuvent motiver la clôture de leurs comptes par l'existence de découverts. A supposer que des pratiques illicites aient pu être observées, ces agissements isolés paraissent insusceptibles d'influer sur la légalité des dispositions contestées.

Le recours fait encore état d'une difficulté spécifique pour Mayotte. Cependant, si le taux de bancarisation y demeure plus faible qu'ailleurs (67 % en 2020), il est en nette augmentation depuis une quinzaine d'années. Dans tous les cas, les enjeux locaux sont minimes, au vu du très faible nombre de ménages éligibles aux aides personnelles au logement. Parmi les

---

<sup>30</sup> En particulier, le système d'information de la branche famille de la CNAF n'est pas structuré pour supporter deux moyens différents de paiement pour le même allocataire. Or, les bénéficiaires d'aides au logement bénéficient généralement d'autres allocations sociales.

<sup>31</sup> V. rapport annuel de l'observatoire de l'inclusion bancaire pour 2023. La Banque de France a procédé à 30 271 désignations d'établissements bancaires, une baisse pour la huitième année consécutive (- 56 % depuis 2015). Cette tendance se confirme en 2024 et 2025 comme en témoignent le [rapport annuel pour 2024](#) et les derniers chiffres du [baromètre pour l'inclusion bancaire, publiés en mai 2025](#). Par ailleurs, avec 62 % de comptes actifs ouverts depuis plus de quatre ans, l'ancienneté des comptes ouverts dans le cadre de cette procédure n'a cessé de s'accroître (20 % en 2015).

<sup>32</sup> Parmi les personnes interrogées, qui ont pu ouvrir un compte après désignation d'une banque, 89 % considèrent que la procédure a été facile, et 56 % la qualifient même de très facile. Elles sont par ailleurs 96 % à se déclarer très satisfaites de la Banque de France par rapport aux démarches qu'elles ont effectuées (ibid.).

populations à faibles revenus, nombreuses sont celles, en effet, qui résident dans des locaux assimilables à un « habitat informel » ou qui ne remplissent pas la condition de régularité du séjour.

- Enfin, l'arrêté ne nous semble pas faire obstacle à ce que dans certains cas d'urgence tout à fait exceptionnels, non envisagés expressément par l'arrêté attaqué, les demandeurs puissent être dispensés de communiquer leur RIB et solliciter un versement selon une autre modalité demandeurs, lorsqu'ils se trouvent dans l'impossibilité matérielle d'ouvrir un compte de façon immédiate.

Cela correspondrait, là encore, à la pratique administrative. Généralement saisies à cette fin par les accompagnateurs sociaux, les caisses recourent, en effet, déjà dans certaines situations d'urgence (il a été mentionné le cas de victimes de violences conjugales, ayant quitté leur domicile et ne disposant pas d'un compte bancaire en nom propre). Grâce à un service de retrait, l'allocataire peut retirer des espèces dans un distributeur automatique de billets, en saisissant l'identifiant et le mot de passe fournis par la caisse. Ce dispositif n'a cependant vocation à être étendu ou généralisé, son coût étant, vous est-il expliqué, 1 000 fois plus élevé que celui d'un virement bancaire. C'est ainsi que cette modalité de paiement ne représente que 2 200 dossiers par an sur les millions gérés chaque année par les caisses. Et encore s'agit-il vraisemblablement d'allocataires momentanément débancarisés après l'ouverture de leurs droits, et non de primo-demandeurs.

Cette réserve, nous sera-t-il objecté, n'est certes pas expressément prévue. Cependant, peut-il être vraiment fait grief aux ministres de ne pas avoir envisagé dans un texte ayant vocation à s'appliquer à des millions d'allocataire des situations aussi particulières ? Ne peut-on concevoir que ces difficultés puissent être réglées par la pratique, au moyen d'une interprétation souple de sa réglementation ? Reprocheriez-vous aux juges du fond de procéder à cette lecture s'ils étaient saisis du recours individuel d'un demandeur momentanément privé de compte bancaire, ayant vu sa demande rejetée en l'absence du RIB ?

Au final, ces considérations achèvent de nous convaincre que le texte n'est pas, sur ce point, entaché d'illégalité ou d'erreur manifeste. Au demeurant, une éventuelle censure de l'arrêté en tant qu'il ne prévoit pas ces quelques cas particuliers n'aurait sans doute d'autre effet que de consacrer la pratique administrative existante, et non pas de l'élargir.

### Discrimination indirecte et méconnaissance de l'objectif à valeur constitutionnel d'accès à un logement décent

Si vous nous suivez, vous écarterez, en tout état de cause, pour les mêmes raisons le moyen tiré de l'existence d'une discrimination indirecte, à l'encontre des personnes particulièrement vulnérables en raison de leur situation économique ainsi que des ressortissants étrangers. Ce principe consacré par l'article 1<sup>er</sup> de la loi<sup>33</sup> du 27 mai 2008 ne nous semble pas avoir été

---

<sup>33</sup> n° 2008-496

méconnu. Pas plus que ne l'a été l'objectif de valeur constitutionnelle consistant en la possibilité de disposer d'un logement décent.

### **Exigence d'une attestation du bailleur**

#### **Objet du justificatif et compétence**

Venons-en à l'exigence portant sur la production d'une attestation du bailleur précisant le montant du loyer hors charge pour le mois pris en considération pour le calcul de l'aide<sup>34</sup>.

Cette fois, le texte ne met pas cette obligation de transmission à la charge du seul locataire. Les caisses peuvent s'adresser directement au bailleur. La nécessité pour les caisses d'obtenir cette information n'est, par ailleurs, pas contestable, ce montant constituant l'assiette de calcul du montant de l'aide versée<sup>3536</sup>.

La réglementation antérieure exigeait d'ailleurs déjà une telle attestation en ce qui concerne pour les APL. Pour les autres aides au logement, une quittance de loyer pouvait également être produite à titre alternatif - à la lecture du formulaire *Cerfa* au moyen duquel doit être remplie l'attestation, nous comprenons que le bailleur doit mentionner quelques précisions supplémentaires par rapport à celles figurant sur la quittance, notamment la surface du logement et le statut de la location<sup>37</sup>.

Au vu de l'objet du document ainsi réclamé, la compétence des auteurs de l'arrêté n'est donc pas susceptible, sur ce point, d'être mise en doute.

Par ailleurs, si l'attestation requise est susceptible de faire état d'éventuels impayés de la part du locataire, cette information est nécessaire à la caisse, les impayés pouvant donner lieu de sa part à certaines mesures, telle la suspension de l'aide versée.

Le seul débat possible porte sur la nature du justificatif ainsi réclamé. N'est-ce pas, là encore, imposer une contrainte trop rigide, source d'insécurité juridique pour les locataires ?

#### **Absence d'erreur manifeste d'appréciation**

▪ Selon les associations requérantes, les locataires seraient tributaires du bon vouloir et de la réactivité des bailleurs. Certes, il pourrait être considéré que ceux-ci ont tout intérêt à communiquer le justificatif demandé. Lorsqu'ils perçoivent directement l'aide, bien sûr, mais

---

<sup>34</sup> L'arrêté n'est pas contesté en ce qui concerne l'exigence d'une attestation selon laquelle l'allocataire est ou non à jour de ses obligations. Seule la Défenseure des droits fait part de ses réserves sur ce point.

V. CE, Assemblée, 11 avril 2012, GISTI, n°322326, A - Rec. p. 142

<sup>35</sup> Articles L. 823-1 3° et L. 823-3 du CCH

<sup>36</sup> En ce qui concerne la prime de déménagement, elle est attribuée aux personnes ou aux ménages ayant à charge au moins trois enfants nés ou à naître et qui s'installent dans un nouveau logement ouvrant droit à l'une des aides personnelles au logement et seulement si le droit à l'aide est ouvert dans un délai de six mois à compter de la date d'emménagement. S'agissant d'un versement unique, elle ne semble pas concernée par l'article 3.

<sup>37</sup> « Classique », « sous-location », « hôtel » ou encore « pension de famille ».

aussi, dans les autres cas, pour mettre leur locataire en mesure de régler son loyer. Cependant, certains d'entre eux renâcleraient à fournir ces documents, soit par négligence soit, même, afin de faciliter l'expulsion. Et ce, alors, pourtant, que la loi du 6 juillet 1989 leur en fait expressément obligation en ce qui concerne les quittances de loyer<sup>38</sup>, en punissant même désormais la non-transmission d'un an de prison et 20 000 euros d'amende<sup>39</sup>.

▪ Pour autant, et non sans avoir hésité, nous ne vous proposerons pas de censurer l'arrêté pour ce motif. Pour ce que nous en comprenons, les difficultés mises en avant doivent, en effet, être relativisées :

1°) Elles tiennent généralement à un retard des bailleurs dans l'accomplissement de cette formalité, sans intention de nuire. Après des relances, l'administration finit par récupérer les documents nécessaires, sans perte de droits pour les intéressés. Dans les rares autres cas, le bailleur peut voir sa responsabilité civile engagée à l'égard du locataire, outre le risque de sanction pénale.

2°) Sans sous-estimer les possibles désagréments engendrés, il n'est pas fait état, dans les écritures des requérantes, de cas identifiés dans lesquels l'attitude du propriétaire aurait, au final, conduit à priver indument le locataire de ses droits.

3°) Ainsi que cela ressort d'un rapport transmis par les associations, les caisses permettent à l'allocataire, en l'absence de réponse du bailleur, de justifier lui-même du paiement – certes, en procédant ensuite, pour certaines, à des vérifications auprès du bailleur<sup>40</sup>. Cette pratique administrative sollicite certes quelque peu la lettre de l'arrêté mais il ne nous semble pas que ses auteurs entendaient la prohiber.

Là encore, l'arrêté ne peut que fixer des règles à caractère général, justifiées par l'intérêt du service, et l'administration privilégie, à juste titre, une interprétation souple pour prendre en compte certaines situations particulières non expressément envisagées. Vous pourriez certes, cette fois aussi, songer à censurer le texte en tant qu'il n'autorise pas de dérogations dans ces quelques hypothèses, mais serait-ce vraiment nécessaire et vraiment utile ? Non, nous semble-t-il, à tout le moins quand l'administration se tourne ensuite vers le bailleur pour corroborer les informations initialement transmises par son locataire.

Nous vous proposerons donc de juger que l'arrêté n'est pas entaché sur ce point d'erreur manifeste.

\*\*\*

---

<sup>38</sup> Article 21 de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs

<sup>39</sup> Article 3-4 de la loi, issu de la loi du 9 avril 2024.

<sup>40</sup> Fondation Abbé Pierre (projet Collectif de Sciences Po), « Le maintien des aides au logement pour les ménages en impayé de loyer, un principe remis en cause », *Les cahiers du logement*, octobre 2024

*Quelques mots en conclusion. Le présent recours a le mérite de soulever un vrai débat, celui de la dématérialisation du paiement des prestations sociales et il a d'ailleurs donné lieu, de la part de la 5<sup>ème</sup> chambre, à une instruction très approfondie. La réponse que nous vous proposerons d'y apporter ne les satisfera pas complètement, pas plus qu'elle ne vaudra pour toutes les allocations, insusceptibles d'être perçues par le bailleur ou destinées à des publics encore plus précaires et moins bancarisés. Mais c'est précisément parce que, croyons-nous, le choix de la généralisation du paiement par virement bancaire n'est pas en soi illégitime ou illégal. Il dépend de considérations propres à chaque prestation.*

**PCM :**

**Annulation de l'arrêté attaqué en tant en tant qu'il prévoit au g) du 1° de son article 2 la production d'un relevé d'identité bancaire, sans exclure les cas dans lesquels l'aide personnelle au logement sollicitée par le demandeur a vocation à être versée au bailleur du logement, à l'établissement prêteur habilité à cette fin ou au gestionnaire de l'établissement**

**Rejet du surplus des conclusions**