



Paris, le 28 mai 2015

Décision du Défenseur des droits MLD-2015-098

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 code monétaire et financier ;

Vu le code pénal ;

Saisi de plusieurs réclamations soulevant les difficultés rencontrées par des ressortissants étrangers à l'occasion d'une demande d'ouverture de compte bancaire ;

Prend acte des observations transmises par le ministre des finances et des comptes publics dans son courrier du 2 mars 2015, dont il ressort :

- d'une part, que la liste des justificatifs d'identité contenue dans l'arrêté ministériel du 30 mai 2014 fixant la liste des pièces justificatives pour l'exercice du droit au compte auprès de la Banque de France n'est pas exhaustive et qu'à ce titre le récépissé de demande de carte de séjour constitue une pièce justificative pour l'exercice du droit au compte auprès de la Banque de France dès lors qu'il répond aux conditions posées par l'arrêté ministériel du 30 mai 2014 ;
- d'autre part, que le ministre des finances et des comptes publics s'engage à modifier l'arrêté précité afin qu'il ne mentionne plus l'obligation de signature du titulaire sur le justificatif d'identité dès lors que ce dernier est en cours de validité et délivré par une administration publique ;

Recommande au ministre des finances et des comptes publics de préciser la recevabilité du récépissé de demande de carte de séjour auprès des établissements bancaires ;

Recommande à la Fédération Bancaire Française (FBF) et à l'Association française des Sociétés Financières (ASF) de diffuser les informations contenues dans la présente décision à l'ensemble de leurs réseaux ;

Informe de sa décision le Collectif National Droits de l'Homme Romeurope (CNDH Romeurope), l'Association pour l'Accueil des Voyageurs (ASAV), l'Institut National

de la Consommation (INC), l'Union Fédérale des Consommateurs Que Choisir (UFC - Que Choisir).

Le Défenseur des droits demande au ministre des finances et des comptes publics de l'informer de la modification annoncée de l'arrêté ministériel du 30 mai 2014 fixant la liste des pièces justificatives pour l'exercice du droit au compte auprès de la Banque de France et de rendre compte des suites apportées à sa recommandation dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Il demande à la Fédération Bancaire Française (FBF) et à l'Association française des Sociétés Financières (ASF) de rendre compte des suites données à sa recommandation dans un délai de deux mois à compter de la date de la notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Recommandations

1. Le Défenseur des droits a été saisi par le Collectif National Droits de l'Homme Romeurope (CNDH Romeurope) et l'Association pour l'Accueil des Voyageurs (ASAV) notamment, de plusieurs réclamations soulevant les difficultés rencontrées par des ressortissants étrangers à l'occasion d'une demande d'ouverture de compte bancaire en France.
2. En particulier, ces réclamations font état du refus opposé par certaines banques de prendre en compte le récépissé de demande de carte de séjour en tant que justificatif d'identité, ainsi que la carte d'identité roumaine au motif qu'elle ne comporte pas la signature de son titulaire.
3. Sur ce dernier point, les règles applicables à la Banque de France sont également en cause depuis que l'arrêté ministériel du 30 mai 2014, remplaçant un arrêté du 16 avril 2014, est venu fixer de nouvelles règles quant aux pièces justificatives exigées pour l'exercice du droit au compte auprès de la Banque de France.

Arrêté du 16 avril 2014 fixant la liste des pièces justificatives pour l'exercice du droit au compte auprès de la Banque de France - Article 1

[...]

I. - Pour une personne physique :

1° La copie recto verso de l'une des pièces d'identité en cours de validité suivantes :

- a) Carte nationale d'identité française ou étrangère ;
- b) Passeport français ou étranger ;
- c) Permis de conduire français ou étranger ;
- d) Carte de combattant délivrée par les autorités françaises ;
- e) Carte d'identité ou carte de circulation délivrée par les autorités militaires françaises ;
- f) Carte de séjour temporaire, carte de résident, carte de ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen ;
- g) Tout autre justificatif d'identité, en cours de validité, délivré par une administration publique, comportant la photographie et la signature du titulaire ;

[...]

Arrêté du 30 mai 2014 fixant la liste des pièces justificatives pour l'exercice du droit au compte auprès de la Banque de France - Article 1

[...]

I. — Pour une personne physique :

1° La copie recto verso d'un justificatif d'identité, en cours de validité, délivré par une administration publique, comportant la photographie et la **signature** du titulaire, **notamment** l'un des documents suivants :

- a) Carte nationale d'identité française ou étrangère ;
- b) Passeport français ou étranger ;
- c) Permis de conduire français ou étranger ;
- d) Carte de combattant délivrée par les autorités françaises ;
- e) Carte d'identité ou carte de circulation délivrée par les autorités militaires françaises ;
- f) Carte de séjour temporaire, carte de résident, carte de ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen ;

[...]

4. D'une part, alors que la version précédente de l'arrêté en date du 16 avril 2014 prévoyait que soit jointe à la demande d'exercice du droit au compte adressée à la Banque de France la copie recto verso de l'une des pièces d'identité en cours de validité énumérées, le nouvel arrêté exige que cette pièce comporte la signature de son titulaire.
5. Ainsi que le Défenseur des droits a eu l'occasion de le souligner dans sa décision n° MLD-2013-10 du 28 février 2013, la carte d'identité roumaine n'a pas été signée, dans la mesure où il s'agit d'une carte électronique intégrant l'ensemble des données dans un code numérique, et présente des garanties de sécurité supérieures à celles offertes par une simple signature.
6. Cette décision a été notifiée au ministère de l'économie et des finances ainsi qu'à la Fédération bancaire française.
7. D'autre part, s'agissant de la formulation retenue dans l'arrêté du 30 mai 2014, il apparaît qu'en dépit des difficultés persistantes dénoncées à plusieurs reprises par le Défenseur des droits, le récépissé de demande de carte de séjour ne figure toujours pas de manière explicite dans la liste des documents d'identité qui peuvent être produits par une personne physique pour la demande d'exercice de son droit au compte.
8. Or, les récépissés de demande de titre de séjour, comme les titres de séjour délivrés par l'Etat français, répondent aux exigences posées par le code monétaire et financier.
9. A cet égard, il convient de rappeler que si les établissements bancaires conservent la faculté de refuser l'ouverture d'un compte, il n'en demeure pas moins que cette liberté ne peut s'exercer que dans le respect des dispositions d'ordre public édictées par le code pénal dont les articles 225-1 et 225-2 interdisent de refuser ou de subordonner la fourniture d'un bien ou d'un service en considération de l'appartenance à une nation.
10. Pour toute ouverture de compte, une obligation de vérification de l'identité et de la domiciliation du client est mise à la charge de la banque. La non-présentation des documents exigés oblige l'établissement à refuser l'ouverture de compte.
11. Les standards de cette obligation sont réglementés par l'article R. 312-2 du code monétaire et financier, qui précise que : « *le banquier doit, préalablement à l'ouverture d'un compte, vérifier le domicile et l'identité du postulant, qui est tenu de présenter un document officiel portant sa photographie* ».
12. De même, l'article L. 561-5 du code monétaire et financier relatif à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment des capitaux impose aux établissements bancaires : « *[d'identifier] leur client et, le cas échéant, le bénéficiaire effectif de la relation d'affaires par des moyens adaptés et [de vérifier] ces éléments d'identification sur présentation de tout document écrit probant* » avant d'entrer en relation d'affaires avec leur client ou de l'assister dans la préparation ou la réalisation d'une transaction.
13. Les dispositions législatives relatives à l'ouverture d'un compte ne dressent pas la liste des documents officiels permettant d'établir l'identité des demandeurs au compte.
14. Néanmoins, concernant ces documents, l'article R. 312-2 du code monétaire et financier précise qu'ils doivent permettre au banquier de : « *recueillir et conserver les informations suivantes : nom, prénoms, date et lieu de naissance du postulant, nature, date et lieu de délivrance du document présenté et nom de l'autorité ou de la personne qui l'a délivré ou authentifié* ».

15. Le récépissé de demande de titre de séjour délivré par l'Etat français satisfait aux exigences posées par l'article R. 312-2 du code monétaire et financier dans la mesure où il s'agit d'un document portant la photographie de son titulaire et permettant au banquier de recueillir les informations mentionnées dans cet article.
16. Par ailleurs, le fait pour la banque d'exiger d'un ressortissant étranger, qu'il justifie de son identité notamment par la présentation d'un passeport étranger, de présenter au surplus un titre de séjour en cours de validité revient à contrôler la régularité de son séjour, et pose ainsi une condition supplémentaire pour l'ouverture d'un compte bancaire fondée sur la nationalité étrangère du demandeur.
17. A ce sujet, la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, dont les missions ont été reprises par le Défenseur des droits, dans ses délibérations n° 2006-245 du 6 novembre 2006 et n° 2010-27 du 1^{er} février 2010, a précisé qu'en ce qui concerne :
« l'obligation de vérification d'identité incombant aux établissements du secteur bancaire, aucune disposition du code monétaire et financier n'autorise, tant au regard du droit au compte que des obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux, à demander au client d'apporter la preuve de la régularité de son séjour, qu'il s'agisse de l'ouverture du compte ou bien du retrait d'espèces ».
18. Si la production de ces pièces ne saurait être imposée par les établissements bancaires afin de vérifier la régularité du séjour de leurs clients, elles doivent en revanche être acceptées en tant que justificatif d'identité lorsqu'elles sont présentées par ces derniers (décision du Défenseur des droits n° MLD-2014-88 du 29 juillet 2014).
19. Enfin, si les pièces justificatives requises pour l'exercice du droit au compte auprès de la Banque de France sont indépendantes des pièces que les établissements bancaires peuvent demander lors de l'ouverture du compte, il n'en demeure pas moins qu'en pratique certaines banques se fondent sur cet arrêté pour opposer des refus d'ouverture de compte. En témoignent les récentes réclamations parvenues au Défenseur des droits.
20. Au vu de ces éléments et considérant que la vocation sociale du droit au compte qui s'adresse aux plus vulnérables exige que les modalités de son exercice soient en mesure de lui garantir une effectivité pleine et entière, le Défenseur des droits a sollicité du ministre des finances et des comptes publics ses observations sur ces différents points.
21. Par courrier du 2 mars 2015, le ministre des finances et des comptes publics a précisé que la liste des justificatifs d'identité contenue dans l'arrêté du 30 mai 2014 n'était pas exhaustive et a expressément confirmé qu'à ce titre le récépissé de demande de carte de séjour constituait une pièce justificative valable pour l'exercice du droit au compte auprès de la Banque de France.
22. Néanmoins, vu l'ampleur des refus constatés, le Défenseur des droits lui recommande de préciser expressément dans l'arrêté la recevabilité du récépissé de demande de carte de séjour.
23. Le ministre des finances et des comptes publics s'est par ailleurs engagé à modifier l'arrêté du 30 mai 2014 fixant la liste des pièces justificatives pour l'exercice du droit au compte auprès de la Banque de France afin qu'il ne mentionne plus l'obligation de signature du titulaire sur le justificatif d'identité dès lors que ce dernier est en cours de validité et délivré par une administration publique, comme cela est notamment le cas pour la carte nationale d'identité roumaine.

24. Le Défenseur des droits décide de prendre acte de ces observations et demande au ministre des finances et des comptes publics de le tenir informé de la modification annoncée dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.
25. Enfin, le Défenseur des droits recommande à la Fédération Bancaire Française (FBF) et à l'Association française des Sociétés Financières (ASF) de diffuser les informations contenues dans la présente décision à l'ensemble de leurs réseaux et demande à être tenu informé des suites données à cette recommandation dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision.