



Paris, le 24 novembre 2016

Décision du Défenseur des droits MSP-MLD-2016-179

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 la directive 2014/92/UE du 23 juillet 2014 ;

Vu le code monétaire et financier ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Après consultation du collège compétent en matière de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité ;

Saisi de plusieurs réclamations concernant des manquements au respect de la procédure de droit au compte, des refus d'ouverture ou des résiliations de comptes de dépôt fondés sur des critères discriminatoires ;

Demande à la Fédération bancaire française et à l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement d'informer leurs adhérents des recommandations ci-après :

Recommande aux établissements de crédit de prendre les mesures nécessaires afin de garantir l'effectivité du droit au compte, en particulier en formant ses personnels sur les points suivants :

- Les pièces qui peuvent être exigées à l'ouverture d'un compte et *a contrario* celles qui sont susceptibles d'être discriminatoires ;
- Le respect de la procédure « droit au compte » en remettant de manière systématique une lettre de refus, en garantissant la gratuité des services bancaires de base pour les comptes ouverts sur le fondement de l'article L. 312-1 du code monétaire et financier, en motivant la résiliation d'un compte et en respectant le délai de préavis de soixante jours ;

- L'obligation d'informer le client évincé de ses droits et, notamment, de la possibilité pour l'établissement de crédit de procéder lui-même aux démarches nécessaires auprès de la Banque de France;

Rappelle le cadre du dispositif du droit au compte et les principales décisions du Défenseur des droits en la matière dans l'objectif de les porter à la connaissance du public et d'améliorer, par là même, l'accès aux droits des personnes ;

Décide d'informer de cette décision, d'une part, le ministère de l'Économie et des Finances, la Banque de France, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et, d'autre part, l'Adie, l'Armée du salut, l'Association nationale des directeurs de missions locales, ATD Quart Monde, Crésus, la Croix-Rouge française, Emmaüs France, Habitat et Humanisme, les Restos du Cœur, le Secours catholique, le Secours populaire, Soliha et l'UNCCAS ;

Le Défenseur des droits demande à la Fédération bancaire française et à l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement d'informer leurs adhérents de la présente décision dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision et de lui rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de six mois.

Jacques TOUBON

Décision-cadre relative à la procédure du droit au compte prise sur le fondement de l'article 25 de la loi n°2011-333 du 29 mars 2011

Introduction

Les difficultés d'accès à des services bancaires dans la société contemporaine portent atteinte au droit de vivre dans des conditions conformes à la dignité de la personne humaine et constituent un facteur d'exclusion sociale ⁽¹⁾.

En effet, compte tenu de l'évolution des moyens de paiement et de l'importance croissante de la monnaie scripturale, il est essentiel de pouvoir disposer d'un compte bancaire pour percevoir des salaires, payer les commerçants ou même simplement conserver son argent en sécurité. « Alors que la dématérialisation des procédures publiques et du versement des prestations est encouragée par les pouvoirs publics, l'absence de compte bancaire empêche ou rend plus difficile l'accès aux prestations sociales (...). En outre, elle empêche d'effectuer les démarches administratives qui nécessitent la présentation d'un RIB ou d'un RIP. Elle constitue donc un facteur important d'exclusion sociale ⁽²⁾. » Le Défenseur des droits s'est d'ailleurs récemment prononcé au sujet de la suspension du versement d'une pension de retraite au motif que l'assuré ne disposait pas de compte bancaire et que sa retraite ne pourrait lui être versée que par virement bancaire ⁽³⁾.

Ainsi que l'a justement rappelé le rapport de Frédéric SOULAGE en 2012 ⁽⁴⁾, toute personne dans une situation déjà précaire ou fragile, traversant une période d'instabilité financière ou personnelle, est concernée par le risque d'exclusion bancaire. Il peut en être ainsi des allocataires de minima sociaux, des demandeurs d'emploi, des personnes malades ou handicapées, des familles monoparentales, des jeunes et des travailleurs précaires. Plus généralement, la fragilisation des ressources financières liée à la perte d'emploi ou à un accident de la vie (séparation, décès, etc.) peuvent de fait exclure brusquement du système bancaire tout un chacun.

¹ « L'inclusion bancaire et la lutte contre le surendettement » constituent l'un des sept thèmes du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de janvier 2013 ; Pour un aperçu général récent, v. Bedis AIDOU DI, « L'inclusion bancaire et la lutte contre le surendettement », *Revue Droit à la parole*, 13 avril 2016.

<https://droitalap parole.com/2016/04/13/linclusion-bancaire-et-surendettement/>

² Véronique BAUDET, « Le droit d'ouvrir un compte », *GISTI, Plein Droit*, n 67, décembre 2005, Taxer les étrangers, <http://www.gisti.org/doc/plein-droit/67/droit.html#1>;

³ Décision MSP-2016-12 du 5 février 2016 par laquelle le Défenseur des droits rappelle que ce type de versement n'est pas exigé par le code de la sécurité sociale ni aucun autre texte et recommande à l'organisme de procéder au paiement de la pension de retraite du réclamant par le moyen de son choix, à l'exclusion du virement bancaire, et d'étendre la solution retenue à l'ensemble de ses adhérents qui se retrouveraient ainsi privés du paiement de leurs prestations.

⁴ Rapport SOULAGE, président du groupe de travail Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement, 2 novembre 2012

http://social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/atelier_6_rapport_de_monsieur_francois_soulage_-_acces_aux_services_bancaires_et_lutte_contre_le_surendettement.pdf

La dimension sociale du droit au compte bancaire posée par la loi d'orientation n°98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions

Conformément à la Charte d'accessibilité pour renforcer l'effectivité du droit au compte applicable à tous les établissements de crédit ⁽⁵⁾, « le droit au compte figure [désormais] dans la législation française comme un principe fondamental ».

Il constitue aujourd'hui un élément important de la lutte contre l'exclusion bancaire définie comme « le processus par lequel une personne rencontre de telles difficultés (...) qu'elle ne peut plus mener une vie normale dans la société qui est la sienne » ⁽⁶⁾.

Mise en place dès l'adoption de la loi bancaire du 24 janvier 1984 ⁽⁷⁾, la procédure « droit au compte » a été renforcée et améliorée grâce à la loi d'orientation n°98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions qui en a également consacré la dimension sociale ⁽⁸⁾.

Inséré dans les chapitres dédiés à la prévention de l'exclusion et à la garantie des moyens d'existence, l'article 137 de la loi de 1998, aujourd'hui codifié dans le code monétaire et financier, ouvre à toute personne un droit à l'ouverture d'un compte de dépôt associé à des services bancaires de base.

Les travaux préparatoires de la loi mettent en évidence que la détention d'un compte de dépôt est « le support indispensable à la réalisation d'un certain nombre d'opérations et son absence constitue un facteur de marginalisation supplémentaire pour les personnes les plus en difficultés » ⁽⁹⁾.

Parallèlement, le Conseil d'Etat a récemment eu l'occasion de rappeler que le dispositif de l'article L. 312-1 du code monétaire et financier avait « pour objectif de renforcer la protection des personnes en situation financière fragile » ⁽¹⁰⁾ et « répondait à l'objectif d'intérêt général de lutte contre les situations d'exclusion bancaire, dans un contexte où la généralisation de l'utilisation des virements, notamment pour le versement de salaires et de prestations », ce risque d'exclusion visant également « des petites entités économiques telles que des microentreprises ou des entreprises unipersonnelles » ⁽¹¹⁾.

⁵ Cette Charte a été homologuée par un arrêté du 18 décembre 2008, JORF n°0300 du 26 décembre 2008 page 20020.

⁶ Georges GLOUKOVIEZOFF, De l'exclusion à l'inclusion bancaire des particuliers en France, Thèse de doctorat de science économique, Université Lyon Lumière, 24 novembre 2008.

⁷ L'article 58 de la loi du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, dite loi bancaire, avait posé les bases de ce droit. Il prévoyait que toute personne qui n'a aucun compte peut, après s'être vue refuser l'ouverture d'un compte de dépôt par plusieurs établissements de crédit, demander à la Banque de France de lui désigner un établissement, qui pouvait limiter ses services aux opérations de caisse, c'est-à-dire aux versements et aux retraits de fonds.

⁸ En effet, cette loi avait notamment pour but de permettre aux personnes en difficulté d'avoir un accès effectif à leurs droits fondamentaux existants en améliorant les conditions et les procédures par lesquelles cet accès aux droits serait garanti en pratique.

⁹ Jean LE GARREC, Rapport fait au nom de la Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation *relatif à la lutte contre les exclusions* (n° 780), 23 avril 1998, <http://www.assemblee-nationale.fr/11/rapports/r0856-03.asp>

¹⁰ CE Sous-section 9, 15 février 2016 N°383901 Association française des usagers des banques (AFUB) c/ ministère des Finances et des Comptes publics

¹¹ CE Sous-sections 6 et 1 réunies, 10 septembre 2014 N°381183 Société BNP Paribas c/ Secrétariat général du gouvernement

Le contenu général du droit au compte

Initialement conçu comme une mesure destinée à concilier le principe de liberté contractuelle des établissements de crédit et les nécessités des citoyens d'avoir accès aux services bancaires, le droit au compte a été consacré par convention ⁽¹²⁾ et par la loi.

Si les établissements de crédit conservent le droit de refuser d'ouvrir un compte au nom du principe de la liberté contractuelle ⁽¹³⁾, cette liberté a été limitée. Ils doivent d'une part, informer les clients éconduits de l'existence de la procédure de « droit au compte » auprès de la Banque de France et, d'autre part, leur fournir une lettre de refus.

Il appartient alors à la Banque de France, qui fait figure d'arbitre, de désigner un établissement de crédit situé à proximité du lieu souhaité par le demandeur, « en prenant en considération les parts de marché de chaque établissement concerné (...) ».

Cette procédure permet en principe de contraindre une banque à accepter l'ouverture d'un compte. Elle est mise en œuvre à titre gratuit. Le demandeur a alors droit de bénéficier d'un compte de dépôt et de services bancaires dits « de base » à titre gratuit.

Les bénéficiaires de la procédure de droit au compte

L'article L. 312-1 du code monétaire et financier dispose que « 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 ». Parallèlement, « 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 ». La même disposition précise également que le droit au compte s'applique aux personnes en situation d'interdit bancaire et inscrites au Fichier Central des Chèques (FCC) ou au Fichier d'Incidents de remboursement de Crédits aux Particuliers (FICP) ⁽¹⁴⁾.

La loi n°2007-290 du 5 mars 2007 sur le droit au logement opposable a ajouté que l'absence d'adresse stable ne peut pas être opposée à une personne pour lui refuser l'exercice d'un droit, notamment en matière bancaire, dès lors qu'elle dispose d'une attestation d'élection de domicile en cours de validité (article L. 264-3 du code de l'action sociale et des familles).

En visant de manière générale toute personne domiciliée en France, la loi ne pose aucune condition de régularité du séjour des étrangers en France au bénéfice de cette procédure. Le tribunal administratif de Paris statuant en référé le 16 mars 2005 a d'ailleurs confirmé que le droit au compte n'était soumis à aucune condition de régularité de séjour ⁽¹⁵⁾.

Il convient également de relever que la directive 2014/92/UE du 23 juillet 2014 - qui devait être transposée au plus tard le 18 septembre 2016 – précise que le droit au compte doit être accordé en particulier aux demandeurs d'asile, aux personnes sans domicile fixe et à celles

¹² V. notamment la Charte des services bancaires de base établie par le Comité consultatif du Conseil National du Crédit et à laquelle l'Association française des banques a adhéré le 9 juin 1992

¹³ Sur cette conciliation, voir Conseil d'Etat Sous-sections 6 et 1 réunies 10 Septembre 2014 N° 381183 Société BNP Paribas c/ Secrétariat général du gouvernement (rejet de la QPC visant à contester la procédure *droit au compte* à l'égard d'une société à but lucratif au nom de la liberté contractuelle).

¹⁴ En effet, l'article L 312-1 du code monétaire et financier s'applique aux personnes inscrites aux fichiers gérés par la Banque de France en application de l'article L. 131-85 du même code et de l'article L. 333-4 du Code de la consommation.

¹⁵ TA PARIS 16 mars 2005 (devenu définitif), n° 050280519, <http://www.gisti.org/doc/actions/2005/bnf/arret.html> ; Au sujet de l'utilisation d'un compte existant, v. l'arrêt de la Cour de cassation selon lequel la Poste ne peut refuser l'accès au compte et la délivrance d'un RIB au seul motif que le récépissé de demande de statut de réfugié est périmé (Cass. 18 décembre 2007, n° 07-12.382) ; le Défenseur et la HALDE l'ont également rappelé (cf infra).

qui n'ont pas de permis de séjour mais dont l'expulsion est impossible pour des raisons légales ou pratiques ⁽¹⁶⁾. L'établissement refusant l'ouverture d'un compte devra alors informer le demandeur des motifs précis de refus (ces motifs pouvant être limités par la loi).

La procédure d'ouverture de compte

Le droit au compte permet à toute personne physique ou morale domiciliée en France et dépourvue d'un compte de dépôt d'en obtenir l'ouverture dans un établissement de crédit.

En cas de refus par un établissement, le demandeur peut demander à la Banque de France de désigner, dans un délai d'un jour ouvré à compter de la réception de certaines pièces requises, un établissement qui lui ouvrira un compte et lui accordera certains services bancaires dans certaines conditions.

L'établissement bancaire qui refuse l'ouverture d'un compte doit :

- Informer le demandeur que ce dernier peut demander à la Banque de France de désigner un établissement de crédit pour lui ouvrir un compte ;
- Préciser au demandeur les pièces nécessaires pour demander le droit au compte ⁽¹⁷⁾ ;
- Préciser que l'établissement désigné par la Banque de France pourra, le cas échéant, demander au client de fournir des documents complémentaires.

Afin de faciliter l'exercice de ce droit et d'en renforcer l'effectivité, la loi n°2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires a prévu que :

- A la demande de l'intéressé, l'établissement ayant refusé l'ouverture de compte fasse les démarches nécessaires directement auprès de la Banque de France, en son nom et pour son compte ;
- Les établissements de crédit remettent « systématiquement et sans délai » l'attestation écrite de refus d'ouverture de compte au demandeur ⁽¹⁸⁾ ;
- L'ouverture d'un compte par l'établissement désigné par la Banque de France ait lieu dans un délai de trois jours ouvrés après réception des pièces requises ;
- La Banque de France puisse être saisie par le département, la caisse d'allocations familiales, le centre communal ou intercommunal d'action sociale dont cette personne dépend, une association ou une fondation à but non lucratif, afin de faciliter les démarches des personnes en grande difficulté sociale ⁽¹⁹⁾.

¹⁶ Directive 2014/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base, JO L 257, 28.8.2014, p. 214–246

¹⁷ A savoir l'attestation de refus d'ouverture de compte délivrée par la banque, la déclaration sur l'honneur de non-détention d'un autre compte de dépôt, la production d'une pièce d'identité comportant une photographie et un justificatif de domicile (facture EDF de moins de 3 mois, etc.). Sur les pièces à fournir, v. 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.

¹⁸ Art. R. 312-3 du code monétaire et financier. Auparavant, cette obligation n'apparaissait que dans la Charte d'accessibilité bancaire et non dans la loi.

¹⁹ Art. L. 312-1 et D. 312-7 et 8 du code monétaire et financier

Le droit à certains services bancaires gratuits

Depuis 2001 ⁽²⁰⁾, les services bancaires qui doivent être fournis ne s'entendent pas seulement de l'ouverture, la tenue et la clôture d'un compte de dépôt. Bien que l'article D. 312-5 du code monétaire et financier énumère ces services en les dénommant « services bancaire de base », ils visent en fait la plupart des opérations liées au fonctionnement normal d'un compte ⁽²¹⁾, à savoir :

- La tenue du compte de dépôt ;
- Des moyens de paiement (encaissement des chèques et des virements bancaires, dépôts et retraits d'espèces au guichet de l'organisme teneur de compte, paiement par prélèvement, titre interbancaire de paiement ou virement bancaire, carte de paiement à autorisation systématique et deux formules de chèques de banque par mois ou équivalent) ⁽²²⁾ ;
- Des moyens d'information du client (mise à disposition de relevés d'identité bancaire en cas de besoin, envoi mensuel d'un relevé d'opérations, consultation à distance du solde du compte).

Ces services sont fournis à titre gratuit (art. D. 312-6 du code monétaire et financier) pour les personnes bénéficiant de la procédure du droit au compte, ce qui en renforce la dimension sociale ⁽²³⁾.

On relèvera en outre que depuis le 1^{er} janvier 2014, la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires (art. 52) plafonne les commissions d'intervention liées aux incidents bancaires des personnes en fragilité bancaire à quatre euros par opération et à vingt euros par mois ⁽²⁴⁾.

Une Charte d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement, adoptée par l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et homologuée par un arrêté du 5 novembre 2014, prévoit que les établissements de crédit proposent à leurs clients bénéficiaires des services susmentionnés un contact annuel afin d'évaluer si, compte tenu de l'évolution de leur situation personnelle et de leurs besoins, une autre offre de produits et services bancaires serait plus adaptée.

La clôture du compte

Conformément à l'article L. 312-2 du code monétaire et financier, toute décision de clôture de compte à l'initiative de l'établissement de crédit désigné par la Banque de France doit faire l'objet d'une notification écrite et motivée adressée au client et à la Banque de France pour information. Un délai minimum de deux mois doit être consenti obligatoirement au titulaire du compte.

²⁰ Avec l'adoption du décret n° 2001-45 du 17 janv. 2001 pris pour l'application de l'article L. 312-1 du code monétaire et financier, modifié notamment par le décret n° 2006-384 du 27 mars 2006

²¹ Sur cette notion, M. Bazex, S. Blazy, « Service bancaire de base, service universel et service public », *Droit Adm.*, juin 2005, comm. 93.

²² Les services ne contiennent cependant pas la délivrance d'un chéquier ou l'ouverture d'une autorisation de découvert (sur ce dernier point, voir l'article 17-8 de la Directive 2014-92 précitée permettant, le cas échéant, une facilité de découvert liée à un compte de paiement assorti de prestations de base).

²³ En ce sens, M. Badel, I. Daugareilh, R. Lafore, C. Willmann, « Lutte contre les exclusions. Droit au compte bancaire », *RDSS* 2001 p. 398 selon lesquels « la publication du décret du 17 janvier 2001 marque donc une avancée non négligeable en venant donner un sens au principe énoncé en 1998 ».

²⁴ Art. L.312-1-3 et article R. 312-4-2 du Code monétaire et financier introduit par le décret n° 2013-931 du 17 octobre 2013 relatif au plafonnement des commissions d'intervention

L'effectivité du dispositif

En 1984, la Banque de France a été amenée à désigner 236 établissements de crédit. Ce chiffre modeste au cours des premières années a connu une croissance continue pour atteindre un millier en 1988, 10 000 en 2001, dépasser le seuil des 30 000 en 2008 avant d'atteindre 40 800 en 2012 ⁽²⁵⁾, 60 400 en 2014⁽²⁶⁾ puis 68 775 en 2015 ⁽²⁷⁾. La grande majorité des demandes concernent des personnes physiques. Durant le premier trimestre 2016, la Banque de France a déjà enregistré plus de 33 000 désignations ⁽²⁸⁾.

Un rapport de synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions ⁽²⁹⁾ relevait en mai 2004 que certains établissements bancaires continuaient de sélectionner leurs clients et de leur opposer un refus. Le phénomène était régulièrement dénoncé par les associations, sans qu'il ne soit possible de le quantifier.

Une enquête réalisée en 2009 auprès d'un échantillon de 2 597 ménages sur « les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté » et publiée en avril 2010 ⁽³⁰⁾ concluait à une forte augmentation de l'accès aux services bancaires parmi les ménages fragiles, par rapport à 2001 (date de la 1^{ère} enquête).

Cette enquête relevait que 96 % des titulaires de minima sociaux disposent d'un compte bancaire, contre 92 % en 2001, 80 % d'entre eux possèdent une carte de paiement, 12 % une carte de retrait seulement et 68 % un chéquier, contre respectivement 39 %, 12 % et 59 % en 2001. Enfin, 72 % bénéficient d'une autorisation de découvert contre 43 % en 2001.

Dans son deuxième rapport au Parlement relatif au suivi de l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans (2010)³¹, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale concluait que l'objectif d'accessibilité bancaire aurait été atteint au motif que 99 % de la population disposerait d'un compte bancaire.

Malgré des avancées incontestables, certaines voix restent discordantes. S'il relève qu'en 2013 41 500 personnes physiques ont bénéficié du droit au compte, Georges GLOUKOVIEZOFF, docteur en économie et membre de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale ⁽³²⁾, souligne que ce chiffre ne représente que 10 % des

²⁵ Communiqué de presse, Première réunion de l'Observatoire de l'inclusion bancaire, 11 septembre 2014, https://www.banque-france.fr/uploads/tx_bdfgrandesdates/cp-bdf-premiere-reunion-observatoire-inclusion-bancaire-11-09-2014.pdf

²⁶ Rapport annuel de l'Observatoire de l'inclusion bancaire, 2014, publié en juillet 2015 ; https://www.banque-france.fr/uploads/tx_bdfgrandesdates/rapport-de-Observatoire-de-inclusion-bancaire-2014_01.pdf

²⁷ https://www.banque-france.fr/fileadmin/user_upload/banque_de_france/La_Banque_de_France/droit-au-compte-statistiques-2015.pdf

²⁸ https://www.banque-france.fr/fileadmin/user_upload/banque_de_france/La_Banque_de_France/droit-au-compte-statistiques-2016.pdf

²⁹ Maryse FOURCADE, Valérie JESKE, Pierre NAVES, Inspection générale des affaires sociales, 337 p.

³⁰ Etude réalisée pour le compte du Comité Consultatif du secteur financier, <http://www.fbf.fr/fr/la-banque-des-particuliers/rerelations-banques-clients/des-services-bancaires-pour-tous/un-meilleur-acces-aux-services-bancaires-pour-les-menages-vivant-sous-le-seuil-de-pauvrete-selon-le-credoc>

³¹ <http://www.onpes.gouv.fr/2e-rapport-au-Parlement-relatif-au.html>

³² V. notamment ses publications : « Le droit au compte à 30 ans : le temps de la remise en question », Alternatives Economiques, 30 avril 2014, <http://alternatives-economiques.fr/blogs/gloukoviezoff/2014/04/30/le-droit-au-compte-a-30-ans-le-temps-de-la-remise-en-question/>; « le Droit au compte, promesse tenue ? », *Revue de droit sanitaire et social*, n°2, mars-avril 2014

520 000 personnes ne disposant pas d'un compte de dépôt tel qu'il ressort d'une étude de l'INSEE ⁽³³⁾.

L'étude précitée du CREDOC réalisée en 2009 indiquait, quant à elle, que parmi les personnes qui pourraient bénéficier du droit au compte, seules 5 % d'entre elles mettent effectivement en œuvre ce droit, faute notamment d'en avoir été informées.

De même, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) chargée de contrôler le respect des obligations légales et réglementaires spécifiques au droit au compte a pu relever des manquements, tels que :

- Un délai parfois important entre la demande d'ouverture du compte et son ouverture effective ;
- La tarification de services bancaires de base ;
- L'absence de délivrance ou le retrait de services bancaires de base sans que l'établissement ne soit en mesure de justifier que cette situation résulte de la volonté du client ;
- Le non-respect du dispositif légal de clôture du compte ;
- L'insuffisance des moyens et procédures mis en œuvre pour garantir la bonne application de ce dispositif. Outre les carences constatées dans la formation des personnels, les contrôles ont révélé une insuffisante prise en compte des spécificités du droit au compte dans le dispositif de contrôle interne des établissements contrôlés ;
- Des difficultés de mise en œuvre du dispositif de droit au compte à l'égard des personnes morales ⁽³⁴⁾.

C'est sur la base de manquements relatifs au droit au compte que la commission des sanctions de l'ACPR a pu prononcer, en juillet 2013 et en avril 2014, un blâme et une sanction pécuniaire de deux millions d'euros à l'encontre de deux établissements ⁽³⁵⁾.

En particulier, l'ACPR avait relevé qu'un établissement de crédit, entre le 1^{er} juillet 2010 et le 30 juin 2012, avait refusé d'ouvrir 5 277 comptes à des personnes alors qu'il avait été désigné par la Banque de France, en application de l'article L. 312-1 du code monétaire et financier. Un autre établissement a été mis en cause pour avoir prélevé de manière automatique des frais et des commissions (cotisation carte à autorisation systématique, frais sur les chèques de banque, frais de virements bancaires vers la zone euro, frais de tenue de compte, etc.) alors que les services bancaires de base doivent être en principe gratuits ⁽³⁶⁾.

Depuis septembre 2014, l'Observatoire de l'inclusion bancaire, créé dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale du 21 janvier 2013, est désormais chargé de mieux évaluer et combattre le phénomène d'exclusion bancaire.

³³ Laurence DAUPHIN, Endettement et recours aux services bancaires en 2008, Division Revenus et patrimoine des ménages, INSEE, 2011 ; <http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1352/ip1352.pdf>

³⁴ Voir en ce sens, le rapport de l'Observatoire pour l'inclusion bancaire de 2014, https://www.banque-france.fr/uploads/tx_bdfgrandesdates/rapport-de-Observatoire-de-inclusion-bancaire-2014_01.pdf

³⁵ Toutefois, un établissement de crédit a obtenu l'annulation de ces sanctions par le Conseil d'Etat pour des raisons de procédure ; CE 14 octobre 2015, N° 381173

³⁶ http://www.acpr.banque-france.fr/fileadmin/user_upload/acp/publications/registre-officiel/20130708-Decision-de-la-commission-des-sanctions.pdf

Les cas de discriminations observés par le Défenseur des droits

Depuis leur création, la Haute Autorité de lutte contre les discriminations (HALDE) et le Défenseur des droits ont eu à connaître de divers cas de discriminations ou de dysfonctionnements relatifs à la procédure de droit au compte, notamment des refus d'ouverture de compte bancaire, des résiliations injustifiées, le défaut d'accès à certains services bancaires ou encore des services indûment facturés ⁽³⁷⁾.

Dans ses décisions MSP-2015-281 du 21 décembre 2015 et MSP-MLD-2016-134 du 11 mai 2016, le Défenseur des droits a rappelé que dans la mesure où il constituait un élément essentiel d'insertion sociale et d'accès au droit, le respect de la procédure du droit au compte s'inscrit dans une mission de service public et entre de ce fait dans son champ de compétence, tel que défini par les articles 4 et 6 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011.

Si les établissements de crédit peuvent refuser l'ouverture d'un compte bancaire - du moins avant l'intervention de la Banque de France -, ils ne peuvent opposer un tel refus pour des motifs discriminatoires.

L'article 225-1 alinéa 1 du code pénal définit la discrimination comme « toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de la particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique, apparente ou connue de son auteur, de leur patronyme, de leur lieu de résidence, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation ou identité sexuelle, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. L'article 225-1 alinéa 2 prévoit également que la discrimination est constituée lorsque la distinction est opérée entre les personnes morales sur le fondement de ces éléments.

L'article 225-2 1° et 4° du code pénal prohibe la discrimination lorsqu'elle consiste à refuser la fourniture d'un bien ou d'un service ou à subordonner la fourniture d'un bien ou d'un service à une condition fondée sur l'un des éléments visés à l'article 225-1.

Ainsi que l'a rappelé à de multiples reprises le Défenseur des droits, ces dispositions s'appliquent aux services et produits bancaires.

Il convient également de rappeler que l'article 15 de la directive 2014/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 dispose que « les établissements de crédit ne devront opérer aucune discrimination à l'encontre des consommateurs résidant légalement dans l'Union du fait de leur nationalité ou de leur lieu de résidence, ou pour tout autre motif visé à l'article 21 de la charte » de l'Union européenne.

Ces interdictions posées par le code pénal conduisent à ce qu'« en pratique, la liberté de refuser une entrée en relation ne peut s'exercer que dans le cadre de critères d'appréciation objectifs et universels » tels que le défaut de solvabilité, le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme, etc. ⁽³⁸⁾.

Conformément à l'article R. 312-2 alinéa 1 du code monétaire et financier, « 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 comportant sa photographie. Le banquier doit

³⁷ V. Décision DDD n° 2015-281 du 21 décembre 2015

³⁸ Hubert de VAUPLANE, Les banques et la discrimination, *Revue de droit bancaire et financier*, Janv.-fév. 2013, pp. 24-30

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. (...)

L'alinéa 2 de l'article R. 312-2 précise que « l'adresse du centre communal ou intercommunal d'action sociale ou de l'organisme agréé au titre de l'article L. 264-2 du code de l'action sociale et des familles figurant sur la carte nationale d'identité ⁽³⁹⁾ instituant la carte nationale d'identité vaut justification du domicile. Il en est de même de l'attestation d'élection de domicile présentée par la personne ne disposant pas d'un domicile stable instituée par le même article » ⁽⁴⁰⁾.

Il est ressorti des réclamations adressées au Défenseur des droits qu'à l'occasion de la vérification des pièces relatives à l'identité ou au domicile des demandeurs, certains établissements de crédit conditionnaient l'ouverture de comptes à la présentation de pièces supplémentaires.

Ces pratiques avaient pour objet ou pour but d'exclure les demandeurs qui n'apportaient pas la preuve de la régularité de leur séjour ou ceux qui ne disposaient pas de justificatifs de domicile « classiques ou usuels ».

Après enquête, il est apparu au Défenseur des droits que ces exigences, qui ne reposaient sur aucune obligation légale et visaient les demandeurs à raison de leur nationalité étrangère ou de leur lieu de résidence, caractérisaient le délit de discrimination.

- Les différents cas de discriminations en lien avec la nationalité des personnes

La jurisprudence administrative et le Défenseur des droits ont rappelé qu'aucune disposition du code monétaire et financier n'autorisait les établissements de crédit à demander à leurs clients étrangers d'apporter la preuve de la régularité de leur séjour pour l'ouverture d'un compte bancaire. Un simple passeport en cours de validité suffit à justifier de l'identité d'une personne ⁽⁴¹⁾.

Ont ainsi été considérés comme discriminatoires les refus d'ouverture de comptes bancaires fondés sur l'irrégularité du séjour du demandeur ⁽⁴²⁾. De même, sont discriminatoires : les exigences spécifiques telles que la présentation d'un titre de séjour, d'un récépissé de demande de séjour ou d'un visa en cours de validité ⁽⁴³⁾, d'une pièce d'identité française ⁽⁴⁴⁾ ou d'un visa et d'une durée minimum de séjour en France d'un an ⁽⁴⁵⁾. Corrélativement, les refus de considérer le récépissé du titre de séjour ⁽⁴⁶⁾ ou le récépissé de demande de carte

³⁹ En application de l'article 2 al. 5 du décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955.

⁴⁰ V. également les articles L. 561-5 du code monétaire et financier (l'établissement bancaire doit identifier ses clients et vérifier ces éléments d'identification sur présentation de tout document écrit probant) et R. 561-5 du même code (le client, personne physique, doit présenter un document officiel en cours de validité comportant sa photographie. Les mentions à relever et conserver sont les nom, prénoms, date et lieu de naissance de la personne, ainsi que la nature, les date et lieu de délivrance du document et les nom et qualité de l'autorité ou de la personne qui a délivré le document et, le cas échéant, l'a authentifié).

⁴¹ Décision du Défenseur des droits MLD-2014-033 du 27 mars 2014

⁴² Délibération HALDE n°2006-245 du 6 novembre 2006, n°2010-27, n° 2011-58 et 59

⁴³ Délibération HALDE n°2010-27 du 1er février 2010 et Décisions de Défenseur des droits MLD- 2014-33 du 27 mars 2014, MLD-2014-88 du 29 juillet 2014

⁴⁴ Délibération HALDE n° 2011-59 du 7 mars 2011

⁴⁵ Décision MLD-2015-302 du 21 décembre 2015

⁴⁶ Délibération HALDE n°2011-58 du 7 mars 2011

de séjour ou certaines cartes d'identité ⁽⁴⁷⁾ comme des pièces justificatives d'identité ont également été considérés discriminatoires.

- Les différents cas de discrimination en lien avec le lieu de résidence des personnes

Le Défenseur des droits a considéré discriminatoire le fait d'imposer au représentant légal d'un centre d'hébergement de fournir une copie de sa pièce d'identité personnelle pour que les personnes hébergées puissent ouvrir un compte car il s'agissait d'un moyen excessif et disproportionné de vérifier l'authenticité dudit certificat. Un certificat original comportant la signature du directeur du centre ainsi que le tampon de l'association devrait pouvoir suffire ⁽⁴⁸⁾.

De manière plus transversale, le Défenseur des droits a été saisi en 2015 de réclamations relatives à des refus d'ouverture de comptes bancaires au motif de la nationalité américaine des demandeurs (y-compris des binationaux) ou du lieu de résidence américain de citoyens français. Cette pratique qui revient à subordonner la fourniture d'un bien et d'un service à une condition fondée sur l'origine, la nationalité ou le lieu de résidence des personnes est contraire aux articles 225-1 et 225-2 du code pénal ⁽⁴⁹⁾.

Au vu de ce qui précède, le Défenseur des droits décide, après consultation du collège compétent en matière de lutte contre les discriminations et pour la promotion de l'égalité, de :

Recommander aux établissements de crédit de prendre les mesures nécessaires afin d'améliorer l'effectivité du droit au compte, en particulier en formant ses personnels :

- Sur les pièces qui peuvent être exigées à l'ouverture d'un compte et a contrario celles qui sont susceptibles d'être discriminatoires ;
- Sur la procédure « droit au compte » en remettant de manière systématique une lettre de refus, en garantissant la gratuité des services bancaires de base pour les comptes ouverts sur la base de l'article L. 312-1 du code monétaire et financier, en motivant la résiliation d'un compte et respectant le délai de préavis de soixante jours ;
- Sur l'obligation d'informer le client évincé de ses droits et, notamment, de la possibilité pour l'établissement crédit de procéder lui-même aux démarches nécessaires auprès de la Banque de France ;

Rappeler, au travers de cette décision, le cadre du dispositif du droit au compte et les principales décisions du Défenseur des droits en la matière dans l'objectif de les porter à la connaissance du public et améliorer, par là même, son accès aux droits.

Jacques TOUBON

⁴⁷ Décision MLD-2013-10 du 28 février 2013 et décision MLD-2015-98 du 28 mai 2015 prenant acte de la modification de l'arrêté sur les pièces justificatives ; V. en ce sens, 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.

⁴⁸ MSP-MLD-2016-134 du 11 mai 2016

⁴⁹ L'établissement justifiait ses pratiques en s'appuyant sur la réglementation américaine FATCA impliquant en substance pour les établissements de crédit français de transmettre des données financières à l'administration fiscale américaine ; v. Décision MLD-2016-007 du 12 février 2016 relative au refus d'ouvrir des comptes bancaires aux personnes de nationalité américaine ou résidant aux États-Unis

**LES DROITS ET OBLIGATIONS LIÉES AU DROIT AU COMPTE ⁽⁵⁰⁾
VADE MECUM**

I. La vérification par l'établissement de crédit du profil du demandeur

Avant d'ouvrir un compte bancaire, la banque doit légalement vérifier :

- l'identité et
- le domicile du demandeur ⁽⁵¹⁾.

Elle est en droit d'exiger la présentation de pièces justificatives à cet effet.

L'identité se justifie par la présentation de tout document officiel comportant une photographie.

Exemple de pièces d'identité pouvant être requises au choix:

- Carte nationale d'identité française ou étrangère
- Passeport français ou étranger
- Permis de conduire français ou étranger
- Carte de combattant délivrée par les autorités françaises
- Carte d'identité ou carte de circulation délivrée par les autorités militaires françaises
- Récépissé de titre de séjour ou de demande d'un titre de séjour
- Carte de séjour temporaire, carte de résident, carte de ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen

En principe, toute personne a droit au compte, quelle que soit sa nationalité ou la régularité de son séjour en France.

Exemples d'exigences injustifiées et discriminatoires

- Pièce d'identité française exclusivement
- Pièce d'identité obligatoirement signée
- Titre de séjour, d'un récépissé de demande de séjour ou d'un visa en cours de validité
- Visa et d'une durée minimum de séjour en France d'un an (le passeport valide suffit)

Exemples de pièces attestant du domicile pouvant être requises au choix:

- Quittance de loyer de moins de trois mois
- Facture d'eau, de gaz, d'électricité, d'internet ou de téléphone de moins de trois mois, sur support papier ou dématérialisée imprimée
- Attestation d'assurance logement de moins de trois mois

⁽⁵⁰⁾ Ce mémo ne vise que le droit au compte des personnes physiques

⁽⁵¹⁾ Dans certains cas particuliers, notamment pour les demandes d'exercice du droit au compte au nom d'une personne mineure ou d'une personne majeure protégée, des pièces justificatives complémentaires peuvent éventuellement être demandées.

- Attestation d'élection de domicile établissant le lien avec un organisme agréé au titre du L. 264-2 du Code de l'action sociale et des familles en cours de validité
- Attestation sur l'honneur de l'hébergeant indiquant que le déclarant réside à son domicile, pièce d'identité et justificatif de domicile de l'hébergeant de moins de trois mois
- Livret de circulation en cours de validité
- Dernier avis d'imposition ou de non-imposition
- Titre de propriété de la résidence principale
- Attestation de la mairie du domicile
- Certification de prestation sociale

Exemple d'exigence injustifiée et discriminatoire

- Copie de la carte d'identité du représentant légal d'un centre d'hébergement.

→ *certificat original signé du (de la) directeur(rice) du centre d'hébergement et tamponné par l'association suffit.*

II. Les obligations en cas de refus d'ouverture de compte

La banque peut, en principe, refuser d'ouvrir un compte bancaire.



Mais elle ne le peut jamais pour des motifs discriminatoires (nationalité, origine, lieu de résidence, etc.) du demandeur.

Si elle refuse, elle est tenue à certaines obligations vis-à-vis du demandeur :

- Information au demandeur de l'existence de la procédure droit au compte (= c'est-à-dire demander à la Banque de France de désigner un établissement de crédit)
- Information consistant à proposer au demandeur de transmettre la demande d'ouverture du compte à la Banque de France
- Fourniture systématique et sans délai d'une attestation écrite de refus d'ouverture de compte (avis remis en mains propres ou par LRAR)

III. La constitution et le dépôt du dossier auprès de la Banque de France

A la demande du client refusé, ces démarches doivent être effectuées par la banque qui a opposé le refus. Le demandeur doit lui remettre les pièces justificatives de son identité et de son domicile.

Ces démarches peuvent aussi être effectuées par le département, la caisse d'allocations familiales, le centre communal ou intercommunal d'action sociale dont cette personne dépend, une association ou une fondation à but non lucratif ⁽⁵²⁾.

- Un formulaire de demande d'intervention de la Banque de France (disponible sur <https://www.banque-france.fr/la-banque-de-france/missions/protection-du-consommateur/droit-au-compte.html> et dans les succursales de la Banque de France)
- Le cas échéant, un formulaire de déclaration d'intention par des associations ou fondations agissant pour le compte du demandeur (formulaire disponible sur <https://www.banque-france.fr/la-banque-de-france/missions/protection-du-consommateur/droit-au-compte.html>)
- Une pièce d'identité avec une photographie (cf. pièces admises supra)
- Un justificatif de domicile (cf. pièces admises supra)
- Une lettre de refus de la banque démarchée
- Une attestation sur l'honneur de la non-détention d'un compte de dépôt
- Des indications de préférences géographiques (par exemple : agence proche du domicile ou du lieu de travail)

Le dossier doit être remis au guichet ou être envoyé à la succursale de la Banque de France la plus proche ⁽⁵³⁾.

IV. La désignation de la banque devant ouvrir un compte bancaire

Désignation par la Banque de France, dans un délai d'un jour ouvré à la réception du dossier complet, de l'établissement tenu d'ouvrir le compte :

- Information par courrier/courriel/télécopie à l'établissement bancaire
- Information par courrier au demandeur qui doit se rendre dans l'établissement avec les pièces nécessaires (cf supra)

⁽⁵²⁾ V. la liste des associations ou fondations ayant déjà fait une déclaration d'intention en vue de la mise en œuvre de la procédure de droit au compte pour des personnes physiques ; https://www.banque-france.fr/fileadmin/user_upload/banque_de_france/La_Banque_de_France/Liste-des-associations-fondations-ayant-fait-une-declaration.pdf

⁽⁵³⁾ La liste des succursales est disponible sur internet en suivant le lien suivant : <https://www.banque-france.fr/la-banque-de-france/organisation/implantations-de-la-banque.html>

Ouverture du compte, dans les 3 jours ouvrés à compter de la réception de l'ensemble des pièces requises.

En cas de non-ouverture du compte, le demandeur doit se retourner vers la Banque de France pour qu'elle oblige effectivement la banque à le faire.

V. La gratuité des services bancaires dits de base

- Ouverture, tenue et clôture du compte
- Un changement d'adresse par an
- Délivrance à la demande de relevés d'identité bancaire
- Domiciliation de virements bancaires
- Envoi mensuel d'un relevé des opérations effectuées sur le compte
- Réalisation des opérations de caisse
- Encaissement de chèques et de virements bancaires
- Dépôts et les retraits d'espèces au guichet de l'organisme teneur de compte
- Paiements par prélèvement, titre interbancaire de paiement ou virement bancaire
- Moyens de consultation à distance du solde du compte
- Carte de paiement dont chaque utilisation est autorisée par l'établissement de crédit qui l'a émise
- Deux formules de chèques de banque par mois ou moyens de paiement équivalents offrant les mêmes services.



Ces services gratuits ne portent pas sur la délivrance d'un chéquier et l'ouverture d'une autorisation de découvert.

VI. La clôture du compte

- Notification écrite et motivée adressée au client et à la Banque de France pour information
- Délai de préavis minimum de deux mois