

**PROPOSITION DE LOI****DE M. REGIS BERGONZI,**

**COSIGNEE PAR MMES KAREN ALIPRENDI, NATHALIE AMORATTI-BLANC, JADE AUREGLIA, MARYSE BATTAGLIA, CORINNE BERTANI, MM. THOMAS BREZZO, CHRISTOPHE BRICO, PHILIPPE BRUNNER, NICOLAS CROESI, MMES BEATRICE FRESKO-ROLFO, MARIE-NOELLE GIBELLI, M. JEAN-LOUIS GRINDA, MME MARINE HUGONNET-GRISOUL, M. FRANCK JULIEN, MME MATHILDE LE CLERC, MM. FRANCK LOBONO, ROLAND MOUFLARD, FABRICE NOTARI, MME CHRISTINE PASQUIER-CIULLA, MM. MIKAEL PALMARO, GUILLAUME ROSE ET BALTHAZAR SEYDOUX**

**MODIFIANT LA LOI N°1.492 DU 8 JUILLET 2020 RELATIVE A  
L'INSTAURATION D'UN DROIT AU COMPTE**

**EXPOSE DES MOTIFS**

Est-il possible de vivre sans compte bancaire ? A cette question, le législateur a estimé que non. Sur ce fondement, la Principauté de Monaco a adopté la loi n°1.492 du 8 juillet 2020 relative à l'instauration d'un compte bancaire, laquelle pose solennellement le principe du droit à un compte de dépôt.

Pour rendre effective cette ambition, la loi n°1.492 consacre la faculté pour quiconque, qui se voit refuser l'ouverture d'un compte de dépôt

par un établissement de crédit, de saisir la Direction du Budget et du Trésor aux fins de désignation d'un établissement bancaire tiers. L'établissement bancaire dont l'injonction d'ouverture est alors faite ne peut la décliner qu'au motif de conditions impérieuses, strictement limitées par les dispositions de l'article 8 de ladite loi.

Si la loi n°1.492 apparaît ainsi comme une avancée majeure dans l'accessibilité des services bancaires à tous, il n'en demeure pas moins que, du point de vue du professionnel du secteur bancaire, la consécration du droit au compte tend à limiter sa liberté contractuelle. Néanmoins, le banquier dispose de la faculté de pouvoir refuser l'ouverture de compte afin de garantir le respect des dispositions de la loi n°1.362.

En pratique, la réussite du droit au compte dépend donc en grande partie de l'implication des acteurs bancaires. Dès lors, concevoir le droit au compte comme un service bancaire universel ou, pour reprendre la terminologie européenne, comme un « *service d'intérêt économique général* », serait une utopie en contrariété évidente avec les vecteurs économiques et les enjeux de probité qui sous-tendent la matière.

En réalité, la loi n°1.492 repose sur un juste équilibre entre liberté individuelle et intérêt général.

En effet, plus que jamais l'inclusion bancaire participe du processus d'inclusion dans la vie économique et sociale.

Face à la financiarisation constante du monde contemporain et dans des temps où la dématérialisation de la monnaie s'accroît, la détention

d'un compte bancaire constitue le support indispensable à la réalisation de bons nombres d'opérations et son absence est un facteur de marginalisation supplémentaire.

Cette discrimination s'illustre dans tous les secteurs de notre société. L'absence de compte bancaire prive l'acteur économique de mener ou poursuivre son activité, en ce que l'article 13 de la loi n°1.492 impose pour toute personne physique ou morale exerçant une activité professionnelle, artisanale, commerciale ou industrielle de disposer d'un compte de dépôt pour l'exercice de son activité professionnelle dans un établissement de crédit établi à Monaco et de le conserver tant que dure son activité. Elle peut priver également, à titre d'exemple, les plus vulnérables de percevoir les prestations sociales, lesquelles n'échappent pas au développement des moyens de paiement électronique.

Ainsi, le droit au compte apparaît comme un droit pivot qui conditionne l'accès à d'autres droits fondamentaux, ce que le législateur ne peut ignorer.

Outre cela, le droit au compte est aussi un levier majeur de sécurité des marchés financiers, au travers notamment des contrôles opérés par les autorités compétentes au titre des règles de transparence et d'éthique.

Cet aspect du droit au compte se trouve au cœur des ambitions de la présente proposition de loi. En effet, les rédacteurs de la présente proposition de loi sont convaincus qu'au travers la promotion de l'inclusion bancaire, c'est l'intégrité financière de notre pays qui s'en voit renforcée.

La finance inclusive a pour but de faire en sorte que les gens en situation d'exclusion financière, qui opèrent actuellement dans le système informel, sans justificatifs ni contrôles et non régulé, intègrent un système financier réglementé, transparent et protégé.

D'ailleurs, en Europe, MONEYVAL veille à un juste équilibre entre un régime solide de lutte anti-blanchiment de capitaux/contre le financement du terrorisme (LCB/FT) et le développement de politiques et procédures d'inclusion (cf. notamment rapport du Comité MONEYVAL de 2014 intitulé « *Renforcer l'intégrité financière par la finance inclusive* »).

Au plan international, l'inclusion bancaire est également au cœur des actions menées par le GAFI. Celui-ci défend l'idée que la promotion de systèmes et de services financiers régulés est centrale pour la définition de régimes de Lutte contre le Blanchiment de Capitaux/Financement du Terrorisme (LCB/FT) efficaces.

C'est en ce sens que l'utilisation des canaux financiers réglementés pour s'assurer que les pays ont la meilleure visibilité sur les mouvements de fonds illicites est pleinement encouragée, tant par le comité Moneyval, que par le GAFI.

Dans le même esprit de trouver un juste équilibre, le législateur se doit d'être conscient qu'une approche excessivement prudente en matière de LCB/FT peut avoir pour conséquence involontaire l'exclusion du système financier formel d'activités et de clients légitimes.

Conscient de cet écueil, le GAFI a publié, en 2013 et 2017, de nouvelles lignes directrices visant à assurer que les contrôles LBC/FT n'empêchent pas les populations financièrement exclues, y compris notamment les personnes à bas revenus, ou réfugiées, à accéder à des services financiers formels.

En 2021, le GAFI a mené un travail important pour analyser les «*unintended consequences*» qui peuvent découler d'une mauvaise implémentation de ses standards. Il a été relevé que l'exclusion financière en faisait partie. À la suite de ce travail, le GAFI a formellement réaffirmé son engagement à promouvoir l'inclusion financière dans l'implémentation de ses standards, comme composante directe de sa politique de prise en charge des risques de LCB/FT.

Or, en dépit de la priorité nationale et supranationale conféré à l'intégration bancaire, force est de constater que le dispositif mis en place par la loi n°1.492 reconnaissant le droit au compte demeure perfectible.

En effet, et si les rédacteurs de la présente proposition de loi se félicitent de l'avancée sociale significative que fut l'adoption de loi n°1.492, il convient toutefois désormais de renforcer l'effectivité du droit au compte pour tous.

Un tel constat s'explique sans doute par le fait que la consécration du droit au compte ne s'accompagne pas de voie de recours d'exception en l'absence de réponse des établissements bancaires.

A titre d'ajustement, les rédacteurs de la présente proposition de loi préconisent donc de doter la loi n°1.492 d'un système de refus implicite ouvrant droit à la saisine de la Direction du Budget et du Trésor. Outre cela, ils appellent de leur vœu la consécration d'une voie de recours à un juge unique, le président du tribunal de première instance statuant en la forme des référés.

Sous le bénéfice de ces considérations générales, la présente proposition de loi appelle les observations ci-après.



Concernant les articles premier et 2 de la proposition de loi, l'article 3 de la loi n°1.492 consacre que l'établissement bancaire a 15 jours pour procéder à l'ouverture du compte bancaire sollicité par le demandeur.

L'article 4 de la même loi complète ce dispositif en imposant que l'établissement de crédit qui a refusé l'ouverture d'un compte, fournisse au demandeur sans frais et dans un délai de 15 jours, une attestation de refus d'ouverture de compte et l'informe qu'il peut demander à la Direction du Budget et du Trésor de lui désigner un établissement de crédit pour lui ouvrir un compte.

Toutefois, la loi n°1.492 n'accompagne ces deux dispositions d'aucune injonction de réponse faite à l'établissement bancaire qui s'abstiendrait de répondre à la demande d'ouverture de compte formulée par le souscripteur, et ce, au préjudice de la mise en œuvre effective du droit au compte.

En pratique, l'éventuel silence opposé par certains établissements bancaires constituerait un véritable préjudice pour le demandeur, dans la mesure où les dispositions de l'article 4 de la loi n°1.492 conditionne la saisine de la Direction du Budget et du Trésor à la preuve du refus initial d'ouverture de compte bancaire d'un établissement bancaire de la place.

Dès lors, le défaut de fourniture d'une attestation compromet l'accessibilité à la Direction du Budget et du Trésor et *in fine* toute effectivité du droit au compte.

Aussi, pour garantir les bonnes pratiques en la matière, et éviter toute éventuelle carence préjudiciable des acteurs bancaires, la présente proposition de loi entend introduire un système de refus implicite d'ouvrir le compte par l'établissement bancaire permettant de déclencher la saisine de la Direction du Budget et du Trésor, à compter d'un certain délai.

En substance, les rédacteurs de la présente proposition de loi préconisent que le silence gardé par l'établissement pendant 15 jours à compter de la date de réception (ou du dépôt en main propre par le demandeur, au guichet) d'une demande d'ouverture de compte soit considéré comme un refus d'ouvrir un compte.

Au surplus, il a été jugé opportun d'imposer également à l'établissement bancaire un délai de 15 jours pour solliciter auprès du demandeur toute pièce manquante à son dossier afin qu'il ne puisse justifier son défaut de réponse par la réception d'un dossier incomplet.

Sur le fondement de ce refus implicite, le demandeur pourra, dans un second temps, saisir la Direction du Budget et du Trésor aux fins de nomination d'un établissement bancaire tiers.

Enfin, et nonobstant l'instauration du refus implicite en cas de silence gardé par l'établissement bancaire, les rédacteurs de la présente proposition de loi souhaitent garantir qu'une réponse de sa part demeure le principe, et son silence, l'exception à laquelle il convient de pallier.

A cet effet, le premier alinéa de l'article 3 de la loi n° 1.492 est modifié afin d'imposer à l'établissement la motivation de toute décision de refus d'ouverture de compte.

Au surplus, est inséré à l'article 4 de la loi n° 1.492 un quatrième alinéa nouveau, afin de prévoir que l'établissement qui n'aurait pas respecté cette obligation, soit en gardant le silence sur une demande d'ouverture de compte, soit en ne motivant pas son refus d'ouverture de compte, pourra être prioritairement désigné par la Direction du Budget et du Trésor afin d'ouvrir un compte au demandeur.

Ce nouveau dispositif fera l'objet des articles premier et 2 de la présente proposition de loi.

Concernant l'article 3 de la présente proposition de loi, dans le souci d'une meilleure inclusion bancaire tel qu'exposé en partie générale, les élus ont souhaité étendre le bénéfice du droit au compte à des situations particulières. Ils ont modifié l'article 6 de la loi n° 1.492 en conséquence.

Ainsi, en s'inspirant de ce qui est prévu par la législation du pays voisin, la personne physique qui dispose d'un compte collectif avec son conjoint, sans être titulaire d'un compte personnel à titre individuel, pourra désormais bénéficier du droit au compte.

De même, les élus ont jugé opportun de pallier les éventuelles difficultés que rencontreraient les personnes physiques ou morales qui, bien que titulaires d'un compte de dépôt, se seraient vues notifier sa clôture prochaine par leur établissement bancaire.

Celles-ci pourront désormais saisir la Direction du Budget et du Trésor, avant l'expiration du délai de préavis et la clôture définitive de leur compte, afin d'anticiper au mieux leur situation prochaine. Autrement dit, ces personnes n'auront pas à attendre d'être dépourvues de compte et à devoir subir des défauts de paiement pour enfin bénéficier du présent dispositif.

Ce nouveau dispositif fera l'objet de l'article 3 de la présente proposition de loi.

Concernant enfin les articles quatre et cinq de la présente proposition de loi, les rédacteurs projettent des dispositions de la loi n°1.492 plus soucieuses de l'impérieuse urgence dans laquelle s'inscrit généralement l'ouverture d'un compte pour celui qui la sollicite.

En effet, les articles 8 et 9 de la loi n°1.492 permettent au justiciable de contester la décision de rejet et la clôture du compte dont il fait l'objet devant les juridictions compétentes.

Toutefois, maintenir un recours devant les tribunaux monégasques suivant la procédure ordinaire implique des délais de procédure souvent incompatibles avec cette exigence, d'une part, d'urgence liée aux besoins économiques et sociaux qu'induit le droit au compte, et d'autre part, de célérité et de délais raisonnables consacrés par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales.

C'est pourquoi il incombe que le temps judiciaire réponde d'une célérité en adéquation avec les enjeux entourant le droit au compte.

Pour garantir cette promptitude particulière d'intervention, les rédacteurs de la présente proposition de loi entendent modifier les dispositions des articles 8 et 9 de la loi n°1.492 en y ajoutant une voie procédurale d'urgence, aux moyens de la saisine du président du tribunal de première instance statuant en la forme des référés.

De plus, pour renforcer l'opposabilité du droit au compte aux acteurs bancaires, la présente proposition de loi entend reconnaître au juge, qui sera saisi en la forme des référés, un pouvoir d'ordonner sous astreinte l'ouverture ou la réouverture d'un compte.

Dans le cadre de cette instance judiciaire, le secret professionnel ne pourra être opposé à la juridiction.

Dans un souci d'effectivité, le demandeur au compte pourra produire toute pièce supplémentaire au cours du débat judiciaire, lui permettant de voir son recours, le cas échéant, accueilli.

En l'absence de risque raisonnable en matière LCB/FT, rien ne semble justifier qu'il soit fait interdiction à un citoyen de disposer d'un compte bancaire, tant il a été démontré le caractère fondamental de ce droit, à titre individuel et au regard de la sécurité qu'il représente pour le marché financier monégasque.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi.



## DISPOSITIF

### Article Premier

L'article 3 de la loi n° 1.492 du 8 juillet 2020 relative à l'instauration d'un droit au compte est modifié comme suit :

*« Sous réserve du respect des dispositions de la loi n° 1.362 du 3 août 2009, modifiée et des textes pris pour son application, l'établissement procède à l'ouverture du compte de dépôt demandée par les personnes mentionnées à l'article 2, au plus tard dans les quinze jours ouvrés à compter de la date de l'avis de réception, ou du dépôt en main propre par le demandeur, au guichet, dont il est délivré récépissé, de l'ensemble des pièces qui lui sont nécessaires à cet effet, dont la liste est fixée par arrêté ministériel. L'établissement est tenu, dans le même délai, de motiver toute décision de refus d'ouverture de compte.*

*L'établissement sollicite, par tout moyen laissant une trace écrite, au plus tard dans les quinze jours ouvrés à compter de la date de l'avis de réception, ou du dépôt en main propre par le demandeur, au guichet, toute pièce manquante d'un dossier ne justifiant pas de l'intégralité des pièces visées au premier alinéa.*

*Le silence gardé par un établissement de crédit pendant un délai de quinze jours ouvrés à compter de la date de l'avis de réception, ou du dépôt en main propre par le demandeur, au guichet, d'une demande d'ouverture de compte, est considéré comme un refus implicite d'ouvrir le compte. ».*

## Article 2

L'article 4 de la loi n° 1.492 du 8 juillet 2020 relative à l'instauration d'un droit au compte est modifié comme suit :

*« En cas de refus implicite ou exprès de l'établissement de crédit choisi d'ouvrir un compte de dépôt à l'une des personnes mentionnées à l'article 2, celle-ci peut saisir la Direction du Budget et du Trésor afin qu'elle lui désigne un établissement de crédit assurant des services de comptes de dépôt et de paiement, dans un délai de quinze jours ouvrés à compter de la réception des pièces requises, dont la liste est fixée par arrêté ministériel.*

*L'établissement de crédit qui a refusé expressément l'ouverture d'un compte, fournit au demandeur sans frais et dans le délai mentionné à l'article 3, sur support papier, ou sur tout autre support durable lorsque celui-ci en fait la demande expresse, une attestation de refus d'ouverture de compte et l'informe qu'il peut demander à la Direction du Budget et du Trésor de lui désigner un établissement de crédit pour lui ouvrir un compte.*

*En cas de refus implicite d'ouverture d'un compte par l'établissement de crédit choisi, le demandeur peut saisir la Direction du Budget et du Trésor, à l'expiration du délai mentionné au troisième alinéa de l'article 3, aux fins de lui désigner un établissement de crédit pour lui ouvrir un compte de dépôt et de paiement.*

*L'établissement ayant refusé implicitement ou n'ayant pas motivé expressément son refus d'ouverture de compte pourra être prioritairement désigné par la Direction du Budget et du Trésor.».*

### Article 3

Sont insérés, après le second alinéa de l'article 6 de la loi n° 1.492 du 8 juillet 2020 relative à l'instauration d'un droit au compte, deux nouveaux alinéas rédigés comme suit :

*« Par dérogation aux dispositions de l'article premier, la détention d'un compte collectif par une personne physique visée à l'article 2 ne fait pas obstacle au droit à l'ouverture d'un compte individuel dans les conditions prévues par la présente loi.*

*Par dérogation aux dispositions de l'article premier, les personnes physiques et morales visées à l'article 2, ont droit à l'ouverture d'un compte de dépôt, dans les conditions prévues par la présente loi, avant l'expiration du délai de préavis, lorsque leur établissement de crédit leur a notifié la résiliation de leur compte de dépôt.».*

### Article 4

Le second alinéa de l'article 8 de la loi n° 1.492 du 8 juillet 2020 relative à l'instauration d'un droit au compte est modifié comme suit :

*« Le rejet, par l'établissement de crédit désigné, de la demande d'ouverture de compte est susceptible de recours devant le président du tribunal de première instance statuant en la forme des référés saisi par voie d'exploit d'assignation.*

*Le juge statuant en la forme des référés pourra, le cas échéant, ordonner, sous astreinte l'ouverture d'un compte qui aurait été refusée en méconnaissance des dispositions de l'article 8, sans que le secret professionnel ne puisse lui être opposé.*

*Lorsque le motif de refus invoqué est celui visé au chiffre 5°) de l'alinéa premier, le juge pourra estimer, que les garanties offertes par le demandeur sont raisonnablement suffisantes pour répondre aux exigences posées par la loi n° 1.362 du 3 août 2009, modifiée. ».*

## Article 5

Le second alinéa de l'article 9 de la loi n° 1.492 du 8 juillet 2020 relative à l'instauration d'un droit au compte est modifié comme suit :

*« La résiliation unilatérale par l'établissement de crédit désigné d'un compte de dépôt ouvert en application de l'article 4 est susceptible de recours devant le président du tribunal de première instance, statuant en la forme des référés et saisi par voie d'exploit d'assignation.*

*Le juge statuant en la forme des référés pourra, le cas échéant, ordonner, sous astreinte la réouverture du compte qui aurait été résilié unilatéralement en méconnaissance des dispositions du premier alinéa, sans que le secret professionnel ne puisse lui être opposé.*

*Lorsque le motif de résiliation invoqué est celui visé au chiffre 5°) de l'article 8, le juge pourra estimer, que les garanties offertes par le demandeur sont raisonnablement suffisantes pour répondre aux exigences posées par la loi n° 1.362 du 3 août 2009, modifiée.».*



Régis BERGONZI

Karen ALIPRENDI



Nathalie AMORATTI-BLANC



Jade AUREGLIA



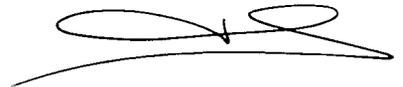
Maryse BATTAGLIA



Corinne BERTANI



Thomas BREZZO



Christophe BRICO



Philippe BRUNNER



Nicolas CROESI



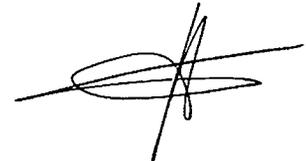
Béatrice FRESKO-ROLFO



Marie-Noëlle GIBELLI



Jean-Louis GRINDA



Marine HUGONNET-GRISOUL



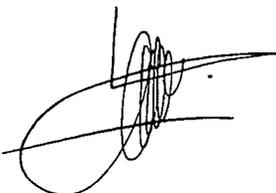
Franck JULIEN



Mathilde LE CLERC



Franck LOBONO



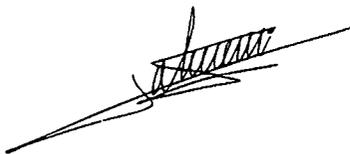
Roland MOUFLARD



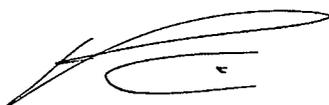
Fabrice NOTARI



Mikaël PALMARO

A handwritten signature in black ink, featuring a series of parallel diagonal strokes at the top, followed by a more fluid, cursive-like structure.

Christine PASQUIER-CIULLA

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping horizontal stroke that curves upwards at the end, with a smaller, more defined stroke below it.

Guillaume ROSE

A handwritten signature in black ink, characterized by a long, horizontal, wavy line that tapers off at both ends, with a small vertical stroke at the far right.

Balthazar SEYDOUX

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized 'B' shape on the left and a horizontal line extending to the right.