

2026-03  
6 mars 2026

1124

## PROJET DE LOI PORTANT MODIFICATION DE LA LOI N° 1.492 DU 8 JUILLET 2020 RELATIVE A L'INSTAURATION D'UN DROIT AU COMPTE

### EXPOSE DES MOTIFS

Le 17 octobre 2024, le Conseil National a adopté la proposition de loi n° 263 modifiant la loi n° 1.492 du 8 juillet 2020 relative à l'instauration d'un droit au compte. Conformément à l'article 67 de la Constitution, le Gouvernement Princier a informé le Conseil National, par une lettre du 17 avril 2025, de sa décision de transformer ladite proposition en projet de loi.

Le dispositif du « *droit au compte* » a été instauré en 2020 afin de permettre à toute personne physique ou morale installée sur le territoire de la Principauté de Monaco, de pouvoir bénéficier de l'ouverture d'un compte bancaire auprès d'un établissement de crédit établi à Monaco en vue de la délivrance de services bancaires de base.

En particulier, ce mécanisme permet à toute personne physique ou morale remplissant les conditions d'éligibilité prévues à l'article 2 de la loi n° 1.492 du 8 juillet 2020, précitée, qui ne dispose pas d'un compte bancaire à Monaco, de pouvoir solliciter auprès de la Direction du Budget et du Trésor la désignation d'un établissement de crédit installé à Monaco, assurant des services de comptes de dépôt et de paiement. L'établissement ainsi désigné est tenu d'assurer l'accès aux services bancaires de base énumérés par la loi.

La question de l'inclusion bancaire est appréhendée dans le cadre de la mise en œuvre des standards internationaux en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive (LCB-FT-P).

L'exposé des motifs de la proposition de loi met ainsi en exergue le rapport du Comité Moneyval de 2014 intitulé « *Renforcer l'intégrité financière par la finance inclusive* », ainsi que les actions menées par le GAFI, pour souligner, reprenant une formule du GAFI, « *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* ».

A cet égard, il faut rappeler que ce rapport du Comité Moneyval fait la synthèse d'une enquête sur la manière dont les différentes juridictions prennent en considération l'inclusion financière dans leur évaluation nationale des risques ; à titre d'exemple, la France a mis en exergue son dispositif de droit au compte qui vise précisément à apporter une solution aux personnes qui se trouvent dans une situation d'exclusion bancaire.

Sur cette question, on rappellera que le rapport d'évaluation mutuelle du cinquième cycle de décembre 2022 constate que Monaco ne fait pas face à une problématique d'inclusion financière, en soulignant que l'évaluation nationale des risques (ENR 2) relève une augmentation significative de refus d'ouverture de compte suite à la fermeture de certains établissements de crédit, ce qui a entraîné en juillet 2020 l'adoption d'une loi concernant le « droit au compte » pour les personnes de nationalité monégasque, les résidents ainsi que les personnes morales constituées en Principauté.

De son côté, le GAFI a publié des lignes directrices sur le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la finance inclusive.

Celles-ci visent à assurer que les contrôles LBC/FT n'empêchent pas les populations financièrement exclues ou desservies, y compris les personnes à bas revenus, ou localisées dans les zones rurales, ou sans papiers, d'accéder à des services financiers formels.

En définitive, la position du GAFI sur ce sujet consiste à considérer que l'approche basée sur les risques peut être utile aux Etats désireux de mettre en place des systèmes financiers inclusifs, et de donner accès à des services financiers appropriés à une part plus large de la population, incluant les groupes les plus vulnérables et défavorisés.

De ce point de vue, la loi n° 1.492 du 8 juillet 2020, susvisée, paraît répondre aux considérations ainsi rappelées du GAFI.

Il en résulte d'ailleurs que l'accès à un compte bancaire doit relever d'une appréciation fondée sur les risques, conformément au dispositif monégasque du droit au compte lequel doit être exercé dans le respect des impératifs LCB-FT-P, ceux-ci impliquant sur la base d'une analyse des risques, l'application de mesures de vigilance appropriées et proportionnées.

Il relève ainsi de la responsabilité des établissements de crédit de donner suite ou non à une demande d'ouverture d'un compte bancaire, y compris consécutivement à une désignation par la Direction du Budget et du Trésor, en particulier au regard de leurs obligations de vigilance en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive et de la corruption.

Au demeurant, la proposition de loi n° 263 justifie la nécessité de compléter le dispositif légal du droit au compte afin d'en renforcer l'effectivité.

De fait, la pratique révèle que les délais de mise en œuvre de la procédure d'ouverture des comptes bancaires sont parfois longs, ce qui nuit de toute évidence à l'effectivité du droit au compte.

Le Gouvernement rejoint donc le Conseil National sur le constat qu'il convient d'améliorer le dispositif au moyen d'un encadrement des délais de traitement des demandes d'ouverture des comptes bancaires, ainsi qu'avec la création d'une voie de recours permettant l'examen des affaires portées devant les juridictions suivant des délais plus rapides.

Le présent projet de loi ne procède donc pas d'une remise en cause des équilibres essentiels retenus en 2020. Il s'inscrit au contraire dans une démarche de perfectionnement du dispositif en vigueur. Il vise à renforcer la sécurité juridique, à clarifier la procédure et à garantir une plus grande prévisibilité des délais, sans nullement porter atteinte au nécessaire équilibre entre les impératifs d'accès aux services bancaires de base et ceux de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive et de la corruption.

En définitive, l'amélioration du droit au compte répond à une exigence de cohérence normative. Le droit au compte doit pouvoir être exercé de manière effective, afin que dans certains cas, il ne demeure pas théorique.

En outre, même s'il convient que les demandes d'ouverture de compte fassent l'objet d'un traitement diligent par les établissements désignés, eu égard à la sophistication croissante des schémas financiers et de l'internationalisation des flux, il importe que le cadre légal maintienne pour les établissements de crédit la marge d'appréciation nécessaire à l'exercice de leurs obligations de vigilance.

Le projet de loi poursuit ainsi un double objectif : renforcer l'effectivité du droit au compte pour les personnes concernées et garantir que son exercice s'inscrive dans un cadre compatible avec les exigences des standards internationaux en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive.

C'est dans cet esprit d'équilibre, de modernisation et de sécurité juridique que s'inscrivent les dispositions proposées, lesquelles tendent notamment à encadrer les délais d'instruction, à consacrer la notion de refus implicite, à étendre le bénéfice du droit au compte à certaines situations particulières et à adapter les modalités de recours juridictionnel.

Sous le bénéfice de ces considérations générales, le présent projet de loi appelle les commentaires particuliers ci-après.

Le présent projet de loi est composé de dix articles.

L'article premier du projet de loi modifie l'article 3 de la loi n° 1.492 du 8 juillet 2020, précitée, lequel porte sur les modalités d'ouverture de compte par un établissement de crédit choisi.

En l'état des dispositions de ce texte, saisi d'une demande d'ouverture de compte, l'établissement de crédit procède à l'ouverture du compte de dépôt demandée au plus tard dans les quinze jours ouvrés à compter de la réception de l'ensemble des pièces qui lui sont nécessaires à cet effet.

Toutefois, aucun délai n'est imparti à l'établissement de crédit pour solliciter les pièces nécessaires à cet égard, cette absence de délai étant susceptible de nuire à l'instruction des demandes d'ouverture de compte bancaire dans des délais raisonnables.

A l'inverse, la loi impose un délai de quinze jours pour instruire une demande complète et procéder à l'ouverture du compte ce qui peut être particulièrement court dans l'hypothèse d'un dossier complexe.

Dans ce contexte, rejoignant l'un des objets de la proposition de loi, il est apparu nécessaire au Gouvernement Princier de redéfinir les modalités d'examen des demandes d'ouverture de compte par les établissements de crédit choisis. A cet effet, plusieurs critères objectifs paraissent devoir être pris en considération, savoir notamment la complexité de certaines demandes d'ouverture de compte, en particulier lorsqu'elles révèlent l'existence de montages financiers à dimension internationale ; le caractère parfois extraterritorial de l'administration d'un établissement de crédit lorsque son siège social est situé à l'étranger ; l'éventuelle négligence du demandeur dans la communication des pièces requises.

Dans cette perspective, le projet de loi propose de fixer à quarante-cinq jours ouvrés le délai imparti aux établissements de crédit choisis pour procéder à l'ouverture du compte de dépôt, à compter de la réception de l'ensemble des pièces qui leur sont nécessaires à cet effet.

L'allongement du délai d'instruction des demandes d'ouverture de compte est le corollaire de l'introduction d'un délai imposé aux établissements bancaires pour solliciter des pièces auprès du demandeur, étant souligné qu'il s'agit, se faisant, de permettre aux établissements de crédit de disposer d'un temps suffisant pour examiner les dossiers qui sont parfois complexes avec des implications internationales, nécessitant des délais d'analyse suffisants.

Un nouveau deuxième alinéa est inséré à l'article 3 de la loi, à l'effet de rappeler les obligations auxquelles sont tenues les établissements bancaires en application de la loi n° 1.362 du 3 août 2009, et de l'Ordonnance Souveraine n° 2.318 du 3 août 2009, modifiées. Ainsi, pour examiner une demande d'ouverture de compte, l'établissement de crédit sollicite la communication des pièces dont la liste est fixée par arrêté ministériel, sans préjudice des documents et renseignements qui lui sont nécessaires dans le cadre de l'accomplissement de ses obligations de vigilance.

En outre, à l'instar de la proposition de loi, le projet de loi retient le principe d'impartir un délai aux établissements de crédit pour solliciter les pièces nécessaires à l'instruction de la demande d'ouverture de compte, ce délai étant établi à quarante-cinq jours ouvrés à compter de la demande.

A cet égard, le nouveau troisième alinéa de l'article 3 de la loi précise que la demande doit être formulée par écrit, y compris le cas échéant sous forme électronique, les établissements ayant d'ailleurs tout intérêt à pouvoir justifier, le cas échéant, de la date d'envoi de la demande de pièces.

Enfin, le nouveau dernier alinéa de l'article 3 vise à sécuriser le point de départ du délai imparti à l'établissement pour solliciter les pièces nécessaires à l'ouverture du compte, ainsi que le délai du refus implicite prévu à l'article 3-1 nouveau.

Le projet de loi précise à cet effet qu'il incombe au demandeur de présenter sa demande d'ouverture de compte, soit par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, soit par un envoi recommandé électronique avec demande d'avis de réception, soit directement au guichet de l'établissement de crédit. Dans le dernier cas, il appartient alors à l'établissement de délivrer un récépissé.

L'article 2 du projet de loi insère un nouvel article 3-1 à la loi n° 1.492 du 8 juillet 2020, précitée, relatif au refus par un établissement de crédit d'une demande d'ouverture de compte.

Etant rappelé que selon le second alinéa de l'article 4 de la loi, l'établissement de crédit qui a refusé l'ouverture d'un compte, fournit au demandeur sans frais, 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, ces dispositions sont déplacées au sein d'un nouvel article 3-1. Elles sont en outre modifiées pour y insérer le nouveau délai de quarante-cinq jours ouvrés applicable pour procéder à l'ouverture du compte.

Le deuxième alinéa de l'article 3-1 introduit la notion de refus implicite, conformément aux attentes de la proposition de loi. Ce faisant, le Gouvernement Princier a souhaité prévenir tout retard éventuel d'un établissement de crédit dans la délivrance de l'attestation de refus d'ouverture de compte.

La reconnaissance du refus implicite tend à permettre au demandeur au compte de saisir la Direction du Budget et du Trésor sans avoir à apporter la preuve d'un refus explicite.

Ainsi, le silence gardé par un établissement de crédit pendant un délai de quarante-cinq jours ouvrés à compter de la demande d'ouverture de compte est désormais assimilé à un refus implicite d'ouvrir le compte. La personne concernée par un tel refus sera donc en mesure de saisir la Direction du Budget et du Trésor au moyen de l'avis de réception postal ou électronique, ou du récépissé du dépôt en main propre de la demande d'ouverture du compte, ledit document permettant de justifier de l'expiration du délai de réponse de quarante-cinq jours.

Enfin, le dernier alinéa de l'article 3-1 consacre également une autre hypothèse de refus implicite, lorsque l'établissement de crédit, après avoir sollicité des pièces dans le délai de quarante-cinq jours qui lui est imparti, resterait silencieux à l'issue d'un délai de quarante-cinq jours suivant la réception de ces pièces. Dans ce cas aussi, la personne concernée serait habilitée à saisir la Direction du Budget et du Trésor en vue de la désignation d'un établissement de crédit.

L'article 3 du projet de loi adapte les dispositions de l'article 4 de la loi n° 1.492 du 8 juillet 2020, précitée, relatives à la saisine de la Direction du Budget et du Trésor par un demandeur au compte suite à un refus d'ouvrir un compte par un établissement de crédit choisi, à l'effet d'y ajouter l'hypothèse du refus implicite.

Le nouveau second alinéa de l'article 4 vise à préciser que la Direction du Budget et du Trésor informe l'établissement de crédit de sa désignation, ainsi que le requérant de l'identité de l'établissement désigné afin que la personne concernée puisse solliciter l'ouverture d'un compte de dépôt. L'ajout de ces dispositions a pour objet d'établir qu'il incombe au requérant de procéder à la demande d'ouverture de compte, les délais étant décomptés à partir de la date de l'avis de réception de la demande, ou de celle du récépissé de son dépôt en mains-propres, et non à compter de la date de désignation de l'établissement.

Par ailleurs, partant du constat que les difficultés liées aux délais d'instruction des demandes d'ouverture de compte bancaire concernent tant les demandes d'ouverture de compte auprès d'un établissement de crédit choisi que les demandes auprès des établissements de crédit désignés, le projet de loi étend aux demandes d'ouverture de compte consécutifs à une désignation par la Direction du Budget et du Trésor, les délais de quarante-cinq jours ouvrés prévus à l'article premier du projet de loi.

L'article 4 du présent projet insère à cet effet un nouvel article 4-1 à la loi n° 1.492 du 8 juillet 2020, susmentionnée, destiné à encadrer l'instruction d'une demande d'ouverture de compte auprès d'un établissement de crédit désigné par la Direction du Budget et du Trésor.

En l'état des articles 4 et 5 de la loi, aucun délai ne s'impose aux établissements pour solliciter les pièces nécessaires à l'ouverture du compte. En revanche, la demande d'ouverture de compte doit être instruite et suivie de l'ouverture du compte dans les quinze jours de la réception d'un dossier complet.

Ainsi, le premier alinéa du nouvel article 4-1 de la loi, porte le délai de quinze jours du dernier alinéa de l'article 5, à quarante-cinq jours ouvrés à compter de la réception de l'ensemble des pièces nécessaire à l'ouverture du compte, et ce, en cohérence avec l'article 3 modifié.

Le deuxième alinéa de l'article 4-1 crée la même obligation que celle introduite au nouveau troisième alinéa de l'article 3, consistant à imposer à l'établissement de crédit désigné de solliciter les pièces nécessaires à l'ouverture du compte dans un délai maximum de quarante-cinq jours ouvrés à compter de la date de la demande d'ouverture de compte. La demande de pièces doit également être formulée par écrit y compris le cas échéant sous forme électronique.

Le troisième alinéa de l'article 4-1 fixe les mêmes conditions d'envoi de la demande d'ouverture de compte que celles prévues au dernier alinéa de l'article 3, et ce, pour les mêmes motifs, à savoir sécuriser le point de départ de la demande et faire courir les délais de traitement.

La demande doit donc être adressée soit par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, soit par envoi électronique avec demande d'avis de réception. Elle peut également être déposée directement au guichet de l'établissement de crédit, qui est alors tenu de délivrer un récépissé.

Enfin, le dernier alinéa de l'article 4-1 prévoit la caducité de la désignation d'un établissement de crédit par la Direction du Budget et du Trésor en cas de négligence du demandeur au compte. Inspirée du droit français, cette disposition a pour objectif d'inciter les demandeurs à faire preuve de diligence vis-à-vis des établissements de crédit désignés. Sur ce point, les constats réalisés ces dernières années ont montré que certains retards dans les délais d'instruction des demandes d'ouverture de compte s'expliquent par la transmission tardive des pièces requises par les demandeurs au compte.

Ainsi, il est prévu que la désignation d'un établissement de crédit par la Direction du Budget et du Trésor devient caduque à défaut de toute réponse du demandeur dans le délai de quarante-cinq jours ouvrés à compter de la demande de communication des pièces par ledit établissement.

Comme on l'a vu, l'article 4 du projet de loi insère un nouvel article 4-1 qui porte le délai d'ouverture du compte à quarante-cinq jours ouvrés à compter de la réception de l'ensemble des pièces nécessaires à cet effet, en remplacement du délai de quinze jours actuellement prévu au dernier alinéa de l'article 5 de la loi.

L'article 5 du projet de loi tire les conséquences de ces dispositions et supprime le dernier alinéa de l'article 5 de la loi n° 1.492 du 8 juillet 2020, susmentionnée.

Dans le droit fil de la proposition de loi, l'article 6 du projet de loi élargit à l'article 6 de la loi n° 1.492 du 8 juillet 2020, précitée, le bénéfice du droit au compte à deux cas supplémentaires.

Le premier cas vise la situation d'une personne physique qui, sans être titulaire d'un compte personnel, détient un compte collectif avec son conjoint par exemple ; celle-ci pourra désormais bénéficier du droit au compte.

Le second cas concerne l'hypothèse de la clôture d'un compte de dépôt. Les personnes visées à l'article 2 de la loi qui peuvent prétendre au droit au compte pourront saisir la Direction du Budget et du Trésor, dès la réception de la notification de la résiliation de leur compte, sans avoir à attendre l'expiration du délai de préavis et la clôture de leur compte pour présenter une demande.

L'article 7 du projet de loi modifie l'article 8 de la loi, lequel porte sur les conditions dans lesquelles les établissements de crédit désignés par la Direction du Budget et du Trésor peuvent rejeter une demande d'ouverture de compte.

Tout d'abord, compte tenu de l'importance accordée à ces infractions par les standards internationaux en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive, les condamnations pour infractions aux procédures de gel des fonds et des ressources économiques (articles 219-1 à 219-4 du Code pénal) sont intégrées parmi les motifs de rejet d'une demande d'ouverture de compte mentionnés au chiffre 1°) de l'article 8.

Il est apparu également opportun de mettre à jour les dispositions pénales punissant le terrorisme visées à ce chiffre 1°) afin d'y inclure l'article 391-12-1 du Code pénal.

Ensuite, l'article 8 de la loi n° 1.492 du 8 juillet 2020, précitée, est complété par deux nouveaux alinéas à l'effet de tirer les conséquences de pratiques déjà établies s'agissant d'une part, de la notification au requérant du refus par un établissement de crédit désigné par la Direction du Budget et du Trésor de procéder à l'ouverture d'un compte, et d'autre part, de la possibilité pour une personne concernée par un tel refus de saisir, à nouveau, la Direction du Budget et du Trésor afin qu'elle lui désigne un établissement de crédit.

A cet égard, le nouveau deuxième alinéa précise que toute décision de rejet d'une demande d'ouverture de compte par un établissement de crédit désigné fait l'objet d'une notification écrite adressée sans frais au requérant et est communiquée, pour information, à la Direction du Budget et du Trésor.

Informé de cette décision, le requérant pourra ainsi saisir la Direction du Budget et du Trésor afin qu'elle lui désigne un nouvel établissement de crédit ou, le cas échéant, contester cette décision en formant un recours juridictionnel. La Direction du Budget et du Trésor pourra procéder à la désignation d'un nouvel établissement de crédit en étant pleinement informée des suites réservées à ses désignations.

En ce sens, le nouveau troisième alinéa consacre la pratique déjà admise qui permet à toute personne qui a fait l'objet d'une décision de refus de sa demande d'ouverture d'un compte de dépôt par un établissement de crédit désigné par la Direction du Budget et du Trésor, de pouvoir saisir à nouveau aux mêmes fins la Direction du Budget et du Trésor.

Enfin, rejoignant la proposition de loi, le Gouvernement Princier a souhaité renforcer la célérité des procédures judiciaires relatives au droit au compte. En ce sens, le dernier alinéa de l'article 8 de la loi n° 1.492 du 8 juillet 2020, précitée, est modifié afin d'attribuer la compétence du recours formé contre une décision de refus d'ouvrir un compte par un établissement de crédit désigné, au Président du Tribunal de première instance statuant en la forme des référés.

L'article 8 du présent projet modifie le dernier alinéa de l'article 9 de la loi n° 1.492 du 8 juillet 2020, précitée, afin d'attribuer également la compétence du recours formé contre une décision de résiliation unilatérale d'un compte ouvert par un établissement de crédit désigné, au Président du Tribunal de première instance statuant en la forme des référés.

L'article 9 du projet de loi modifie l'article 11 de la loi afin d'énoncer, au sein d'un nouveau premier alinéa, que dans l'hypothèse d'une résiliation unilatérale d'un compte ouvert par un établissement de crédit désigné, le titulaire du compte doit, pour obtenir l'ouverture d'un nouveau compte, s'adresser à un établissement de crédit choisi par ses soins, sur le fondement de l'article 3.

Les dispositions en vigueur de l'article 11 de la loi, désormais situées au sein d'un second alinéa, sont adaptées en conséquence ; la personne dont le compte a été résilié en raison d'une condamnation prononcée sur le fondement de l'une des infractions énumérées à l'article 8, devra désormais solliciter l'ouverture d'un compte une fois la peine exécutée, auprès d'un établissement de son choix en application de l'article 3.

L'article 10 du présent projet est dédié aux dispositions transitoires et fixe la date d'entrée en vigueur des articles du projet de loi.

A cet égard, le projet de loi conçoit que les demandes d'ouverture de compte présentées antérieurement au jour de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle et qui seraient en cours de traitement à cette date demeurent soumises aux dispositions de la loi n° 1.492 du 8 juillet 2020, précitée, dans leur rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la présente loi.

Dans ce cadre, les dispositions des articles 3, 3-1, 4, 4-1, 5 et du deuxième alinéa de l'article 8 de la loi n° 1.492 du 8 juillet 2020, susmentionnée, s'appliquent dans leur nouvelle rédaction issue de la présente loi aux demandes d'ouverture de compte de dépôt déposées postérieurement à la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Pour les procédures judiciaires en cours, les affaires qui deviennent de la compétence du Président du Tribunal de première instance statuant en la forme des référés, en application du dernier alinéa de l'article 8 et du dernier alinéa de l'article 9 de la loi n° 1.492 du 8 juillet 2020, précitée, dans leur rédaction issue de la présente loi, se poursuivent devant la juridiction qui en est déjà saisie.

Tel est l'objet du présent projet de loi.

-----