

## Point de vue

# Origine et portée du droit au compte



THIERRY SAMIN  
*Responsable du  
droit bancaire  
Société Générale*

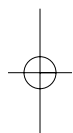
**Le droit au compte, consacré par la loi bancaire de 1984,** a été modifié par la loi de juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Il prévoit, notamment, la fourniture d'un service bancaire de base non facturé en cas de désignation d'office par la Banque de France. Il s'agit là d'un des rares exemples, avec la délivrance des formules de chèques, de gratuité obligatoire d'un service bancaire.

■ Quelle est la genèse du droit au compte français ?

L'article 58 de la loi bancaire du 24 janvier 1984 a instauré ce que l'on est convenu d'appeler le droit au compte. Les modalités d'application de cet article ont été précisées, l'été suivant, dans le premier décret d'application de la loi bancaire ainsi que dans une note et un avis de la Banque de

France. Pour simplifier, la procédure était la suivante : toute personne, physique ou morale, qui s'était vu refuser l'ouverture d'un compte par plusieurs établissements bancaires pouvait s'en faire désigner un d'office. Après s'être heurté à au moins deux refus qui devaient lui être notifiés par écrit, l'intéressé se rendait à la succursale de la Banque de France la plus

proche de son domicile et celle-ci désignait un établissement de crédit (ou les services financiers de La Poste) qui était tenu de lui ouvrir un compte. L'établissement ou le service ainsi désigné d'office avait la possibilité de limiter ses services aux seules opérations de caisse, le compte ne devant, cela va de soi, fonctionner qu'en position créditrice.





## BANQUE DE DÉTAIL & BANQUE À DISTANCE

■ Quel intérêt présentait l'instauration du droit au compte ?

L'instauration d'un droit au compte présentait un double intérêt :

- elle confirmait tout d'abord, par contre-calque, que les banques sont parfaitement en droit de refuser d'ouvrir un compte comme elles sont tout à fait fondées, d'ailleurs, à refuser d'accorder un crédit, sans avoir à s'en justifier. D'où l'utilité de l'article 58 : il fallait instaurer un mécanisme compensateur afin de permettre aux personnes se heurtant à des portes fermées de trouver, malgré tout, un établissement dépositaire. Il faut rappeler que l'absence de compte bancaire était déjà, au début des années 1980, un facteur d'exclusion. Il y a beau temps qu'il est devenu quasiment indispensable d'être titulaire d'un compte bancaire ou postal, ne serait-ce qu'afin de percevoir ses salaires ou ses allocations. C'est désormais devenu un lieu commun de rappeler que l'usage d'un compte bancaire ou postal est de nature à maintenir un lien de socialisation ;
- elle permettait enfin, et sur-

**“ Dans sa rédaction initiale, l'article 58 était assez bien rédigé. Il ne soulevait, par conséquent, pratiquement aucune difficulté d'interprétation. ”**

tout, à des personnes, souvent totalement démunies voire répertoirees au fichier central des chèques, de trouver une banque d'accueil. On comprend fort bien que la plupart des établissements de crédit, gouvernés par le souci de la rentabilité, ne soient pas très chauds, c'est le moins que l'on puisse dire, pour ouvrir spontanément des comptes bancaires à ce segment de la population. Pour contraindre les établissements à ouvrir de tels comptes, il y fallait un texte. D'où l'article 58 qui de-

### 1. Droit au compte/Droit à l'assurance

**E**n 1984, l'article 58 s'est manifestement inspiré du précédent tiré du Bureau central de tarification (BCT) en matière d'assurance obligatoire. Le BCT, créé par la loi du 27 février 1958 instituant l'assurance automobile obligatoire pour les véhicules, permet la mise en œuvre des obligations d'assurance pour les personnes qui ne trouvent plus aucune entreprise acceptant de les assurer. Il faut souligner que ce n'est pas le BCT qui désigne l'assureur qui devra garantir l'assuré « indésirable ». C'est l'assuré lui-même qui désigne l'assureur qui devra le garantir, et dont le refus est soumis au BCT, pour la fixation du tarif applicable. Dans le domaine de l'assurance obligatoire, et en cas d'intervention du BCT, il n'est donc pas question de gratuité du service rendu, contrairement à ce qui est prévu dans le cadre du droit au compte.

voit s'inspirer du précédent tiré du Bureau central de la tarification (BCT) en matière d'assurance obligatoire (*encadré 1*).

■ Que prévoyait le droit au compte dans sa première version ?

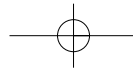
Dans sa rédaction initiale, l'article 58 était – il faut le souligner – assez bien rédigé. Il ne soulevait, par conséquent, pratiquement aucune difficulté d'interprétation. Le texte était clair : les personnes physiques, comme les personnes morales, pouvaient bénéficier du droit au compte et le mécanisme mis en

tion de compte à distance ainsi que la domiciliation de virements bancaires ou postaux. En d'autres termes, la très grande majorité des établissements jouaient le jeu, à telle enseigne que l'article 58 ne faisait l'objet de critiques ni de la part des banques, ni de la part des clients. Un service bancaire de base très peu facturé était effectivement assuré et la banque avait toujours la possibilité, même si les textes n'en soufflaient mot, de clôturer le compte (en particulier en cas d'incidents de fonctionnement à répétition : rejets d'avis de prélèvements, saisies, avis à tiers détenteur, etc.), sauf bien entendu à respecter un délai raisonnable de préavis. Telle était la situation au lendemain de la loi bancaire du 24 janvier 1984 et à la veille de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

■ Il s'agissait là d'un socle de textes législatifs et réglementaires appliqués avec un certain bon sens : que s'est-il passé ensuite ?

Face au constat qui vient d'être dressé, on est en droit de se demander pourquoi le Gouvernement Jospin a jugé utile de modifier, en 1998, le texte de l'article 58. Le système issu de la loi bancaire de 1984 semblait bien fonctionner et les demandes présentées à la Banque de France en application de cet article paraiss-

place par l'article 58 fonctionnait de façon satisfaisante. Certes, aucun texte ne fixait la liste des services bancaires devant, au minimum, être fournis au client par l'établissement désigné d'office. Reste qu'en pratique, tous les grands établissements fournissaient un service bancaire de base (sorte de SBB avant la lettre) comportant, notamment : un service de tenue de compte ; l'envoi d'un relevé mensuel des opérations effectuées ; la réalisation d'opérations de caisse ; un service de consulta-



## FOCUS SUR La relation banque-client

### 2. Gratuité obligatoire

Jusqu'au décret du 17 mars 2001 ayant précisé que le SBB devait être fourni gratuitement par les établissements de crédit aux personnes désignées d'office par la Banque de France, il n'existait dans notre pays qu'une seule entorse au sacro-saint principe de la liberté des prix des services bancaires : la gratuité obligatoire de la délivrance des formules de chèques. Cette gratuité obligatoire, il faut le rappeler, est issue d'une loi du Gouvernement de Vichy du 1<sup>er</sup> février 1943 relative aux règlements par chèques et virements (art. 1<sup>er</sup>). L'objectif poursuivi par ce texte était d'inciter les Français à utiliser davantage le chèque pour des raisons que l'on peut aisément imaginer (traçabilité, etc.). Aussi curieux que cela puisse paraître, cette obligation de gratuité est toujours en vigueur. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 1<sup>er</sup> février 1943 est, en effet, resté en vigueur jusqu'à la loi du 3 janvier 1975 qui a intégré cette disposition dans le décret-loi du 30 octobre 1935 sur le chèque (art. 65-1, al. 2). Elle figure, désormais, à l'article L 131-71, alinéa 2 du Code monétaire et financier.

saient, sinon marginales, du moins relativement stables, ne dépassant guère les 2 000 par an (actuellement, et selon la presse spécialisée, on « tangenterait » les 12 000 demandes par an). Certes, si j'ose dire, tout n'était pas rose et le Médiateur de la République avait pu, dans son rapport pour 1995, souligner au détour d'une phrase les difficultés rencontrées par certains SDF pour ouvrir un compte bancaire. Joint à cela, sans doute, des pratiques jugées, à tort ou à raison, par trop dissuasives (solde minimum imposé, conditions tarifaires élevées, etc.) de la part d'une toute petite minorité d'établissements. Il n'en fallait pas plus pour que le Gouvernement profite de l'occasion du projet de loi d'orientation contre les exclu-

désabusée, le doyen Jean Carbonnier : « À peine apercevons-nous le mal que nous exigeons le remède ; et la loi est en apparence le remède instantané [...]. Qu'un inconvénient se découvre : la faute en est aux lacunes de la législation ; il n'y a qu'à faire une loi de plus. Et on la fait ». Voici comment les choses se sont passées, comme aurait dit Leopold von Ranke.

■ Quelles modifications ont été apportées au droit au compte par le texte de 1998 ?

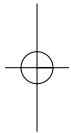
L'article 137 de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (dite loi Aubry) a entièrement réécrit le texte de l'article 58 de la loi bancaire (désormais codifié à l'article L 312-1 du Code

Pour être plus précis, il s'agissait, selon les pouvoirs publics, d'une part de faciliter la mise en œuvre du droit au compte et, d'autre part, de reconnaître aux intéressés un droit à un service bancaire de base. Reste que la rédaction du nouvel article 58 laissait pour le moins à désirer. C'est ainsi que le Gouvernement, ne songeant qu'à l'exclusion frappant les personnes physiques, oublia de viser les personnes morales parmi les bénéficiaires du droit au compte... La loi Aubry se transforma de la sorte, par un singulier paradoxe, en loi d'exclusion pour une fraction non négligeable de la population (en 1985, 30 % des demandes d'ouverture de « comptes article 58 » émanaient de personnes morales). Il fallut attendre la loi du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière pour que cet « oubli » soit enfin réparé, à la demande de la CCIP. Voilà pour la petite histoire. Voyons à présent comment fonctionne le nouveau dispositif issu de la loi de 1998. Le nouvel article 58 commence par un effet d'annonce : toute personne domiciliée en France a théoriquement le droit à l'ouverture d'un compte de dépôt dans l'établissement de crédit (ou les services financiers de La Poste) de son choix moyennant la simple remise d'une déclaration sur l'honneur attestant le fait qu'il ne dispose d'aucun compte. Le droit au compte, on ne saurait trop le souligner, est en effet réservé aux personnes dépourvues de tout compte bancaire ou postal. C'est le lieu de préciser, à la suite d'un arrêt de la Cour d'appel de Paris du 23 janvier 2002, que le droit au compte n'est pas le droit de retrouver, dans un autre établissement, un compte fonctionnant dans des conditions semblables à celui que l'intéressé pouvait avoir auparavant. Fermons la parenthèse. Ainsi donc, depuis la réécriture de l'article 58 par la loi du 29 juillet 1998, n'importe quelle personne pourrait se

**“Le Gouvernement, ne songeant qu'à l'exclusion frappant les personnes physiques, oublia de viser les personnes morales parmi les bénéficiaires du droit au compte.”**

sions, qui était alors en cours d'élaboration, pour modifier le texte de l'article 58. Comme le faisait naïvement observer, de manière un peu

monétaire et financier), l'objectif affiché étant d'assouplir l'ancien dispositif en permettant aux interdits bancaires d'en bénéficier.





## BANQUE DE DÉTAIL & BANQUE À DISTANCE

faire ouvrir, moyennant la remise d'une simple déclaration sur l'honneur, un compte bancaire dans l'établissement de son choix? Assurément pas. En effet, l'article 58 remanié prévoit expressément que l'établissement sollicité conserve le droit de refuser l'ouverture de compte qui lui est demandée, le requérant devant alors, comme par le passé, s'adresser à la Banque de France afin que cette dernière désigne l'établissement qui sera finalement tenu de lui ouvrir un compte. Mais alors, à quoi bon, se récriera-t-on, avoir ainsi posé en thèse le droit au libre choix de l'établissement dépositaire si les établissements sollicités sont toujours fondés à décliner l'invite qui leur est adressée?

C'est tout simplement qu'en cas de refus d'ouverture volontaire et de désignation d'office, l'établissement « réquisitionné » par la Banque de France, qui ne sera pas obligatoirement celui qu'avait

tement par l'établissement requis. La seconde contrainte, qui est moindre, consiste en ce que toute décision de clôture du compte à l'initiative de l'établissement désigné d'office doit faire l'objet d'une notification écrite et motivée adressée au client, ainsi qu'à la Banque de France pour information. Et le texte de préciser qu'un délai minimum de 45 jours doit obligatoirement être consenti au client afin de lui laisser le temps de se retourner en cas de clôture de son compte.

■ Il a fallu deux ans et demi (entre le 29 juillet 1998 et le 17 mars 2001) pour que soit publié le décret fixant le contenu du service bancaire de base. Comment expliquer ce délai? Que contient ce service minimum?

Rappelons tout d'abord que le projet de loi gouvernemental relatif à la lutte contre les exclusions, s'il prévoyait bien, dans son article 73, une réécriture de l'article 58 de la loi de 1984 s'était bien gardé de prévoir une telle nationalisation

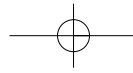
tutionnel à qui le texte avait été déferé, il ne restait plus qu'à attendre la publication du décret fixant les conditions tarifaires applicables aux services bancaires de base (SBB). Pourquoi a-t-il fallu attendre deux ans et demi pour que soit publié ce fameux décret d'application de l'article 58? Non pas en raison de divergences de conception entre la profession bancaire et les pouvoirs publics quant à la liste du service minimum devant être assuré à tout client. En effet, comme l'a bien expliqué le professeur Jean Stoufflet dans un article paru en 2001, la liste aurait pu être établie très rapidement sur la base d'un critère à la fois simple et évident: l'existence ou l'absence d'un risque financier qui ne pouvait être imposé aux établissements. Le problème n'était donc pas là. Il n'était pas non plus dans le montant du tarif qui pourrait être appliqué aux bénéficiaires du service bancaire de base. Les banques ne se faisaient guère d'illusions sur le sujet et savaient, depuis longtemps, que les personnes désignées d'office par la Banque de France ne sont pas celles qui contribuent le plus à l'accroissement de leur PNB. Alors, pourquoi donc avoir attendu aussi longtemps pour sortir ce décret sur le SBB? Pour la simple et bonne raison que les établissements bancaires souhaitaient, en contrepartie, obtenir la libéralisation complète de la tarification des services bancaires, c'est-à-dire, en pratique, voir disparaître l'interdiction de facturer la délivrance des formules de chèques prévue par l'article 65-1, alinéa 2 du décret-loi du 30 octobre 1935 (codifié à l'article L 131-71 du Code monétaire et financier). On se souvient qu'à l'époque, des négociations étaient en cours sur le sujet entre les pouvoirs publics, les associations de consommateurs et les banques dans le cadre de la Commission présidée par Benoît Jolivet. Les discussions ayant malheureusement tourné court, aucun terrain d'entente n'ayant, en particulier, pu



**“Sont, en revanche, clairement exclus du service bancaire de base tous les services pouvant avoir pour objet ou pour effet de rendre le compte débiteur.”**

choisi initialement le requérant, aura à supporter une double contrainte. Première contrainte, qui est de taille, l'établissement désigné, limitant l'utilisation du compte de dépôt aux services bancaires de base, doit exécuter sa mission dans des conditions définies par décret. Belle entorse au sacrosaint principe de la liberté des prix d'autant que le décret en question, c'est-à-dire le décret du 17 janvier 2001 qui fixe la liste des services bancaires de base, prévoit que ceux-ci doivent être fournis gratui-

des prix de certains services bancaires. Alors, à qui la faute? Aux députés de la majorité de l'époque qui ont poussé à la roue afin que le projet soit amendé en ce sens. Le Gouvernement et le Sénat devaient bien tenter de résister, mais le combat était perdu d'avance face à une majorité, éperonnée par les députés communistes, manifestement décidée à en remonter à ces monstres froids que sont, selon eux, les établissements bancaires. Faute de censure de cette disposition de la loi par le Conseil consti-



## FOCUS SUR La relation banque-client

être trouvé entre les participants sur la question dite des «chèques payants», le Gouvernement finit par se décider à sortir son décret au début de l'année 2001 (*encadré 2*).

En ce qui concerne le contenu du service bancaire de base, la liste fixée par le décret du 17 février 2001 reprend, à peu de choses près, les services que fournissaient déjà les établissements de crédit aux titulaires de comptes article 58 depuis l'entrée en vigueur de la loi bancaire de 1984. Pour simplifier, il s'agit d'un service de tenue de compte comprenant, entre autres, l'envoi d'un relevé mensuel des opérations ainsi que des moyens de consultation à distance du solde du compte. Les opérations de caisse, au sens le plus large, sont également accessibles aux personnes bénéficiaires du droit au compte : dépôts et retraits de fonds au guichet, virements permanents ou occasionnels, avis de prélèvement, TIP, encaissement de chèques sans crédit immédiat, etc. L'établissement désigné par la Banque de France est également tenu de mettre à la disposition de son client soit une carte de paiement à autorisation systématique, s'il est en mesure d'en délivrer une, soit une carte de retrait autorisant des retraits hebdomadaires sur

ses propres distributeurs de billets (afin d'éviter les problèmes et inconvénients liés aux retraits déplacés). *Last but not least*, le client a droit à deux formules de chèques de banque par mois ou moyens de paiement équivalents offrant les mêmes services. Sont, en revanche, clairement exclus du SBB tous les services pouvant avoir pour objet ou pour effet de rendre le compte débiteur. C'est dire que les opérations de crédit, quelles qu'elles soient, ne font pas partie du SBB. La délivrance de formules de chèques qui, comme on le sait, constituent un instrument de crédit, est par conséquent exclue, ce d'autant que les interdits bancaires peuvent bénéficier du droit au compte. Tel est, à gros traits, le contenu du service bancaire de base.

■ Quelles peuvent être les conséquences des mesures récemment annoncées pour améliorer les relations banques-clients ?

Parmi les engagements pris, le 9 novembre 2004, par les banques françaises dans le cadre du Comité consultatif du secteur financier (CCSF) afin d'améliorer les relations entre les banques, La Poste et leurs clients, deux concernent le droit au compte :

- une campagne d'information sur le droit au compte est, tout d'abord, prévue auprès des publics concernés (à cet effet, la Fédération bancaire française a, d'ores et déjà, imprimé 100 000 exemplaires d'un miniguide sur le droit au compte, disponible également sur ses sites internet [www.lesclesdelabanque.com](http://www.lesclesdelabanque.com) et [www.fbf.fr](http://www.fbf.fr)).
- les établissements de crédit (et les services financiers de La Poste) se sont par ailleurs engagés à remettre gratuitement, dès le 1<sup>er</sup> mars 2005, aux personnes intéressées une lettre type de refus d'ouverture de compte expliquant la procédure à suivre pour bénéficier du droit au compte et précisant le contenu du service bancaire de base.

Comme on le voit, l'idée est de communiquer davantage sur le droit au compte et de faciliter, dans toute la mesure du possible, les démarches des personnes concernées. On ne peut évidemment que se féliciter de ces mesures qui tendent à améliorer les relations entre les banques et leurs clients. D'une manière générale, « le paquet Sarkozy » va dans le bon sens car les mesures qu'il comporte sont de nature à rendre la banque plus claire et plus simple pour la clientèle. ■

*Propos recueillis par E. C.*



**demos**

**Le numéro 1 de la formation**

# BANQUE - ASSURANCE & MARCHES FINANCIERS

Formations sur mesure, inter-entreprises et à distance  
Kits d'animation et outils pédagogiques multimédia

<input type="checkbox"/> Pilotage de la banque	<input type="checkbox"/> Gestion de Patrimoine
<input type="checkbox"/> Juridique & Fiscal	<input type="checkbox"/> Marchés Financiers
<input type="checkbox"/> Comptabilité & Gestion	<input type="checkbox"/> Assurances
<input type="checkbox"/> Recouvrement & Contentieux	<input type="checkbox"/> Animation de Réseau
<input type="checkbox"/> Audit & Risques	<input type="checkbox"/> Front, middle et back office
<input type="checkbox"/> Opérations Internationales	<input type="checkbox"/> Management & Efficacité
<input type="checkbox"/> Marketing / Vente	<input type="checkbox"/> ...

Faites-nous part de votre projet au **01 44 94 14 49**

20 rue de l'Arcade 75008 Paris - [banques@demos.fr](mailto:banques@demos.fr) - [www.demos.fr](http://www.demos.fr)

trois savoir-faire complémentaires, le même jour