



HAUT COMMISSARIAT

À LA PROTECTION DES DROITS
ET À LA MÉDIATION
PRINCIPAUTÉ DE MONACO

Monaco, le 22 avril 2026

M. Thomas BREZZO
Président du Conseil National
M. Franck JULIEN
*Président de la Commission
des Finances et de l'Economie
Nationale*
2, Place de la Visitation
98000 Monaco

V/Réf. : C.N. n°11/2026-411-D

Objet : Avis du Haut Commissariat / Etude du projet de loi relative à l'instauration d'un droit au compte, enregistré sous le numéro 1124.

Monsieur le Président du Conseil National,
Monsieur le Président de la Commission des Finances et de l'Economie Nationale,

Faisant suite à votre demande d'avis en date du 24 mars concernant le projet de loi relative à l'instauration d'un droit au compte, enregistré sous le numéro 1124, j'ai l'honneur de vous adresser, ci-joint, les observations que l'examen de ce projet a suscitées de la part du Haut Commissariat.

Je vous informe par ailleurs de mon accord pour sa publication sur le site du Conseil National.

Vous en souhaitant bonne réception, je vous prie de croire, Monsieur le Président du Conseil National, Monsieur le Président de la Commission des Finances et de l'Economie Nationale, en l'assurance de ma haute considération.

Bonne à voir,

Marina CEYSSAC
Haut Commissaire

PJ : 1



Projet de loi n°1124 relative à l'instauration d'un droit au compte

Avis du Haut Commissariat à la Protection des Droits et à la Médiation

Le 22 avril 2026,

Par courrier en date du 24 mars 2026, le Conseil National a sollicité l'avis du Haut Commissariat au sujet du projet de loi n°1124 relative à l'instauration d'un droit au compte.

Le Haut Commissariat considère que ce projet témoigne de l'intention de renforcer de l'effectivité du droit au compte, présentant une avancée vers l'amélioration de l'accès à un compte bancaire en Principauté pour les personnes en consolidant l'équilibre entre inclusion bancaire, sécurité financière et attractivité du modèle financier et bancaire monégasque.

Toutefois il estime nécessaire de veiller à ce que la création de nouvelles règles ne se fasse pas au détriment des personnes et notamment en venant limiter leurs droits d'accès à un compte.

Le Haut Commissariat rappelle à titre liminaire que la protection du droit au compte trouve un fondement indirect dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, au titre du droit au respect de la vie privée garanti par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. L'accès aux services bancaires est aujourd'hui considéré comme un élément essentiel de la vie moderne, conditionnant l'exercice de nombreux droits économiques et sociaux défendus par la convention précitée.

Ainsi, dans une jurisprudence datant du 8 janvier 2026 (requêtes n° 40607/19 et n° 34583/20), les juges de Strasbourg ont condamné l'état italien en raison d'un accès insuffisamment encadré de l'administration fiscale aux données bancaires. La Cour a notamment rappelé que « l'article 8 ne peut être garanti que si une protection juridique existe contre le risque d'arbitraire, ce qui suppose un cadre juridique à l'action de l'administration suffisamment précis et l'existence d'un contrôle indépendant effectif ».



Cette décision souligne ainsi l'exigence d'un encadrement juridique clair et de garanties effectives afin d'assurer une protection adéquate des droits fondamentaux liés à l'accès et à l'utilisation des services bancaires, participant ainsi indirectement à la reconnaissance de l'importance du droit au compte.

En ce qui concerne la pratique du Haut Commissariat, dans la situation antérieure au présent projet de loi n°1124 et en application de la loi n°1.492 du 8 juillet 2020, plusieurs saisines de l'institution ont été effectuées par des requérants confrontés à des difficultés liées à l'impossibilité d'ouvrir un compte bancaire en Principauté.

Dans ces situations, le Haut Commissariat a procédé à l'orientation des intéressés vers la Direction du Budget et du Trésor qui désignait alors dans de brefs délais un établissement bancaire en vue de l'ouverture d'un compte, cette désignation s'imposant à l'établissement concerné.

Selon les éléments dont dispose le Haut Commissariat, ce mécanisme permettait d'assurer l'effectivité de l'accès aux services bancaires, aucun dysfonctionnement particulier ni difficulté d'exécution n'ayant été signalé, dans sa mise en œuvre.

Concernant les dispositions du présent projet de loi, le Haut Commissariat rappelle que l'exposé des motifs indique que le projet de loi constitue un double objectif : le renforcement de l'effectivité du droit au compte pour les personnes concernées d'une part et la garantie 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, d'autre part.

Le Haut Commissariat se réjouit en premier lieu, du renforcement de l'effectivité du droit au compte notamment avec l'introduction de la notion de refus implicite en cas d'absence de réponse de la banque dans un délai déterminé, prévu à l'article 2 du projet de loi.

Ce renforcement est encore appuyé par la création d'une voie de recours permettant l'examen des affaires portées devant les juridictions dans des délais plus favorables (en donnant une compétence d'attribution au Président du Tribunal de Première Instance, saisi par un recours formé contre une décision de refus d'ouvrir un compte par un établissement de crédit en la forme des référés).



La création de ce recours en référé permet ainsi d'assurer une plus grande célérité, répondant aux exigences européennes, notamment celles découlant de l'article 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales relatif au droit à un recours effectif, et constitue, à ce titre, un véritable renforcement de la protection de ce droit.

Le Haut Commissariat rappelle toutefois que, pour être pleinement efficaces, les mécanismes de recours doivent répondre à des exigences de simplicité, d'accessibilité et de clarté. En effet, seule une procédure aisément identifiable et compréhensible par les administrés est de nature à garantir l'exercice effectif de leurs droits.

Dans cette perspective, les procédures de recours doivent également être traitées dans des délais raisonnables. Un allongement excessif des délais de traitement est susceptible de dissuader les intéressés d'engager les démarches nécessaires pour faire valoir leurs droits, ce qui porterait atteinte à l'objectif d'effectivité du dispositif.

Cependant, le Haut-commissariat a relevé des dispositions dans ce projet, qui peuvent présenter une certaine limitation aux droits précités.

Le Haut Commissariat considère que l'introduction de délais longs et de procédures complexes pourraient rendre plus difficile l'exercice du droit au compte.

Ainsi, l'extension du délai de réponse de l'établissement bancaire à la suite d'une demande d'ouverture de compte après le dépôt des pièces nécessaires et le délai de désignation de la banque par la Direction du Budget et du Trésor paraissent être trop importants.

En effet, le délai de réponse de l'établissement bancaire quant à l'ouverture d'un compte passe de 15 à 45 jours, cela paraît disproportionné alors que le délai actuel était de quinze jours.

A titre d'exemple, en droit français, conformément aux dispositions du Code monétaire et financier, l'absence de réponse de l'établissement bancaire à une demande d'ouverture de compte dans un délai de 15 jours est assimilée à un refus. Ce mécanisme permet d'éviter qu'un silence prolongé de la banque ne fasse obstacle à l'exercice du droit au compte et garantit ainsi une certaine célérité dans le traitement des demandes.



De même, au Luxembourg, la réglementation applicable prévoit que l'établissement bancaire doit ouvrir un compte de paiement de base ou rejeter la demande dans un délai de dix jours ouvrables à compter de la réception d'un dossier complet. Ce dispositif encadre strictement le délai de traitement et vise à assurer l'effectivité de l'accès aux services bancaires essentiels.

Ces éléments de droit comparé mettent en évidence le caractère excessif du délai de 45 jours qui serait concédés aux établissements bancaires de la Principauté.

Par ailleurs, le Haut Commissariat a relevé que le rallongement du délai ne semble pas avoir été explicitement recommandé par le Comité Moneyval, qui dans son rapport d'évaluation mutuelle du cinquième cycle de décembre 2022 soulignait que la Principauté « ne fait pas face à une problématique d'inclusion financière. Toutefois, l'ENR 2 relève une augmentation significative de refus d'ouvertures de comptes 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 ».

Ainsi, le Haut Commissariat suggère que le délai de réponse soit maintenu à 15 jours, une fois que l'ensemble des justificatifs aurait été fourni, et qu'il ne puisse être prolongé que dans le cas où des vérifications supplémentaires seraient requise en application de l'exercice des obligations de vigilance par les établissements bancaires.

Par ailleurs, le Haut Commissariat estime que des améliorations supplémentaires pourraient être apportées pour l'effectivité de l'exercice du droit au compte. Dans le cadre du droit à l'information des personnes, il pourrait être notamment institué lors du premier rendez-vous entre l'établissement de crédit et le demandant, une obligation d'information qui prendrait la forme d'un document indiquant au demandant :

- les délais de réponses que doit respecter d'une part l'établissement bancaire et d'autre part le demandant ;
- le délai concernant le recours implicite en cas de silence de l'établissement bancaire ;
- le délai à partir duquel le demandant peut effectuer un recours auprès de la Direction du Budget ;
- la liste des recours possibles.

Par la suite, dans un souci de modernisation dans le cadre de l'effectivité du droit au compte, il serait pertinent d'instaurer la possibilité de déposer la demande par voie électronique.



Enfin, il pourrait être opportun de définir ou, à tout le moins, de préciser la notion d' « incivilités » mentionnée à l'article 9 3° de la loi n°1.492 du 8 juillet 2020. L'absence de définition claire de cette notion est susceptible de générer des incertitudes d'interprétation et d'application, susceptibles d'affecter la sécurité juridique des administrés comme des établissements concernés.

En conclusion, le Haut Commissariat observe que le projet de loi constitue un pas en avant vers l'amélioration de l'accès bancaire en Principauté. Cependant, sa mise en place requiert une attention particulière afin de garantir la pleine effectivité de ce droit.

