

N° 581

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 avril 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur la proposition de loi
consacrant une **garantie à l'accès au compte bancaire**
pour les **Françaises et les Français résidant hors de France**,*

Par M. Michel CANÉVET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, *vice-présidents* ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, *secrétaires* ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, M. Georges Patient, Mme Sophie Primas, M. Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szcurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : 460 et 582 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DES ARTICLES	11
• <i>ARTICLE 1^{er}</i> Institution d'une garantie d'accès à un compte de dépôt assorti de services bancaires de base pour les Français de l'étranger, au travers de La Banque Postale, désignée pour ces derniers « banque de référence ».....	11
• <i>ARTICLE 2</i> Protection renforcée des Français de l'étranger contre la résiliation unilatérale d'une convention de compte de dépôt bancaire par un établissement de crédit.....	20
EXAMEN EN COMMISSION.....	33
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	45
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	47
LA LOI EN CONSTRUCTION	51

L'ESSENTIEL

Le **droit au compte bancaire** (DAC) permet aux personnes physiques et morales françaises, à la **condition d'être dépourvus de compte** en France et de s'être vu refuser d'en ouvrir un par au moins un établissement de crédit, d'obtenir de la **Banque de France** la désignation d'un établissement tenu de lui ouvrir, dans un délai de trois jours, un compte de dépôt assorti de **services bancaires de base** (SBB).

Ce droit au compte **bénéficie également aux Français établis hors de France**, dans les mêmes conditions prévues par l'article L. 312-1 du code monétaire et financier. **Les administrations, associations et élus qui les représentent estiment toutefois que son effectivité demeure limitée.**

C'est dans cette optique que la **proposition de loi n° 460 (2025-2026)** consacrant une garantie à l'accès au compte bancaire pour les Françaises et les Français résidant hors de France a été déposée par Mmes Mélanie Vogel, Mathilde Ollivier et plusieurs de leurs collègues. Elle est examinée en commission des finances le mercredi 29 avril puis sera examinée en séance publique le 7 mai, dans le cadre de l'**espace réservé** du groupe Écologiste - Solidarité et Territoires. Comportant deux articles visant notamment à désigner la Banque postale comme banque de référence pour les Français résidant à l'étranger et à étendre le délai de préavis avant la résiliation unilatérale d'une convention de compte de dépôt par un établissement, elle prolonge une précédente initiative législative des mêmes auteurs.

Sur proposition du rapporteur Michel Canévet, la commission réunie le mercredi 29 avril n'a pas adopté de texte sur la proposition de loi. La désignation de La Banque postale comme « banque de référence » chargée d'une garantie d'accès au compte **soulève en effet des difficultés juridiques et pratiques. Surtout, la possibilité de se prévaloir d'une absence de réponse dans un délai de quinze jours, ainsi que le développement du recommandé électronique, ont levé le principal obstacle à l'accès au compte. La discussion en séance publique aura lieu le 7 mai et portera sur le texte de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution.**

I. L'ACCÈS DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER AUX SERVICES BANCAIRES : UN HALO DE DIFFICULTÉS RÉELLES, MAIS L'EFFECTIVITÉ DU DROIT AU COMPTE NE SEMBLE EN CONSTITUER QUE LA PORTION CONGRUE

Les représentants des Français de l'étranger¹ relaient depuis plusieurs années **des difficultés d'accès aux services bancaires, dont la réalité ne doit pas être niée**. Cette problématique apparaît toutefois diffuse et n'est pas encore caractérisée avec suffisamment de précision.

La condition de Français de l'étranger ne fait pas, par principe, obstacle à la bancarisation, qui connaît des taux très élevés en France : plusieurs établissements proposent des offres dédiées aux expatriés, l'essor des banques en ligne facilite les relations commerciales à distance et l'expatriation au sein de la zone SEPA ne pose, de l'avis des acteurs entendus, pas de difficulté particulière, la « discrimination à l'IBAN »² y étant prohibée.

Une situation fréquemment rencontrée est en revanche celle de **clôtures de comptes lors de l'expatriation**³, souvent liées aux risques « pays », aux sanctions internationales, aux listes du Groupe d'action financière ou aux obligations de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (LCB-FT). Les banques ont cependant tout loisir de résilier unilatéralement une convention de compte de dépôt, dans le cadre de leur relation contractuelle avec le client, ce qui relève de la liberté d'entreprendre. Cela relève même parfois de leurs **obligations légales de vigilance**, en cas de suspicion de mouvements frauduleux sur le compte, auquel cas le motif de la clôture ne peut être communiqué au client (art. L. 312-1 du CMF, al. 9). Ces clôtures **ne démontrent pas, par elles-mêmes, que le droit au compte serait inopérant**. Une résiliation en elle-même ne suffit pas à solliciter le droit au compte, une demande de (ré)ouverture de compte devant être formulée.

Le **droit au compte bancaire (DAC)**, créé en 1984 et codifié à l'article L. 312-1 du code monétaire et financier, est **pleinement applicable aux Français établis hors de France**. Une personne dépourvue de compte en France et à laquelle un établissement a refusé l'ouverture d'un compte peut saisir la Banque de France, qui désigne sous trois jours ouvrés, selon des critères de parts de marché, **un établissement, tenu d'ouvrir un compte**

¹ Travaux de l'Assemblée des Français de l'étranger en mars 2024, sondage réalisé par l'association Français du monde – ADFE, nombreuses questions orales ou écrites de parlementaires élus par des Français établis hors de France, sondage réalisé par les auteures de la proposition de loi.

² Refus d'une opération par un acteur économique ou une administration au motif que le compte est domicilié dans un autre pays européen.

³ Le cas, malheureux, de Français de l'étranger recevant le courrier de résiliation après le délai de préavis de deux mois (article 312-1 du code monétaire et financier), en raison de la défaillance des services postaux du pays de résidence, semble voué à disparaître avec la numérisation. Allonger les délais de préavis poserait d'autres difficultés, notamment en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (LCB-FT).

assorti de services bancaires de base, énumérés par décret¹ (art. D. 312-5 du CMF). Néanmoins, en 2025, les Français de l'étranger n'ont formulé que 107 demandes et obtenu 56 désignations. Ce très faible recours, sur un total de 1,7 millions de personnes inscrites sur les listes consulaires (et près de 3 millions de personnes estimées au total), est interprété par les auteurs de la proposition de loi comme le signe d'une impossibilité pratique de faire valoir le DAC.

0,28 %

C'est la part de droits au compte accordés à des Français de l'étranger sur le total des désignations pour des personnes physiques (hors besoins professionnels) en 2025.

Source : Banque de France

Demandes et désignations de droit au compte par des Français de l'étranger²

	2022	2023	2024	2025
Demandes de DAC	211	167	148	107
Désignations de DAC	144	116	92	56

Source : services aux particuliers de la Banque de France

Toutefois, les auditions ont plutôt mis en évidence que le DAC avait été renforcé depuis 2022. En effet, depuis le décret n° 2022-347 du 11 mars 2022 (art. R. 312-6 du CMF), **le silence d'une banque pendant quinze jours à compter de l'avis de réception vaut refus d'ouverture de compte**. Combinée au développement de la lettre recommandée électronique (LRE), par exemple par AR24, filiale de La Poste, et à la souplesse indiquée par la Banque de France dans l'examen des dossiers, cette évolution a levé le principal obstacle matériel à l'accès au DAC depuis l'étranger.

L'enjeu paraît donc moins de créer un droit nouveau que de **mieux faire connaître le droit existant et de qualifier plus précisément les cas rencontrés**. Le rapporteur estime ainsi que l'Assemblée des Français de l'étranger pourrait user utilement de sa faculté d'autosaisine³ pour mieux discerner les refus d'ouverture, les clôtures, les pays à risque, les difficultés

¹ Une adaptation du contenu de ces services par voie réglementaire permettrait la désignation de néobanques pour le DAC.

² Demandes et désignations pour lesquelles le pays du demandeur n'est pas vide ou n'est pas la France.

³ Article 12 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.

documentaires, les cas de discrimination à l'IBAN et la simple méconnaissance de la procédure.

II. SE HEURTANT À DES ÉCUEILS JURIDIQUES INSURMONTABLES, LA PROPOSITION DE LOI EST DE SURCROÎT DÉJÀ SATISFAITE EN PRATIQUE

A. ARTICLE 1^{ER} : UNE MISSION AU STATUT INCERTAIN CONFÉE À LA SEULE BANQUE POSTALE, CONTRAIRE AU DROIT DE L'UE ET QUI PARAÎT SANS OBJET DEPUIS 2022

L'article 1^{er} désigne **La Banque Postale** « banque de référence » chargée d'assurer une « **garantie d'accès au compte de dépôt** » au bénéfice des Français résidant hors de France. Son articulation avec le droit existant est incertaine : s'il ne s'agit que d'une modalité du DAC (ainsi que le suggère le renvoi à l'article L. 312-1 du CMF), le texte est redondant ; s'il s'agit au contraire d'un droit parallèle et préférentiel, dispensant du filtre de la Banque de France, cela pourrait soulever une **difficulté au regard du principe constitutionnel d'égalité**, la différence de situation des Français de l'étranger par rapport aux résidents en France en matière de droit au compte n'étant pas établie.

Par ailleurs, confier cette mission à la seule Banque Postale – plutôt qu'à tout établissement en fonction des parts de marchés – soulève un **risque au regard du droit de l'Union européenne relatif aux aides d'État**. Une compensation publique supposerait de démontrer un service d'intérêt économique général (SIEG) et une carence de marché caractérisée, qui n'ont pas été établis au regard des offres dédiées aux expatriés, des solutions à distance et de l'existence du DAC. À l'inverse, sans compensation, la mission risquerait d'être inopérante, La Banque Postale soulignant du reste ne pas être la mieux placée pour assumer cette mission vis-à-vis des Français de l'étranger, à la différence par exemple de banques en ligne, dont les relations clients se font exclusivement à distance.

Enfin, La Banque Postale resterait soumise, comme tout établissement, aux obligations de LCB-FT qui sont, dans certains cas l'écueil en réalité rencontré par les Français de l'étranger.

Sur proposition du rapporteur, la commission n'a pas adopté cet article.

B. L'ARTICLE 2 : DES MESURES CONTRE-PRODUCTIVES N'AMÉLIORANT PAS L'ACCÈS AU COMPTE BANCAIRE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

L'article 2 vise, d'une part, à **étendre le délai de préavis pour la résiliation unilatérale d'une convention de compte de dépôt par un établissement de crédit de 2 à 4 mois pour les Français résidant à l'étranger**. Une telle résiliation est possible pour les motifs listés au V de l'article L. 312-1 du code précité, notamment l'utilisation du compte pour des **opérations soupçonnées d'être illégales**, l'inexactitude des informations fournies par le client, l'ouverture d'un 2^{ème} compte bancaire en France avec les services bancaires de base, ou encore **les obligations de vigilance liée à la LCB-FT**.

Cette réglementation permet de concilier différents impératifs : le principe **du droit au compte**, celui de la **liberté contractuelle des banques** et la nécessité de la **réglementation LCB-FT**.

Or dans certains cas, l'allongement du délai impliquerait de laisser 2 mois supplémentaires aux titulaires pour des opérations probablement frauduleuses. De plus, **la procédure du droit au compte peut être activée par les usagers dès la réception du courrier de résiliation de la convention du compte bancaire**, sous 4 jours ouvrés une fois le dossier complet déposé à la Banque de France.

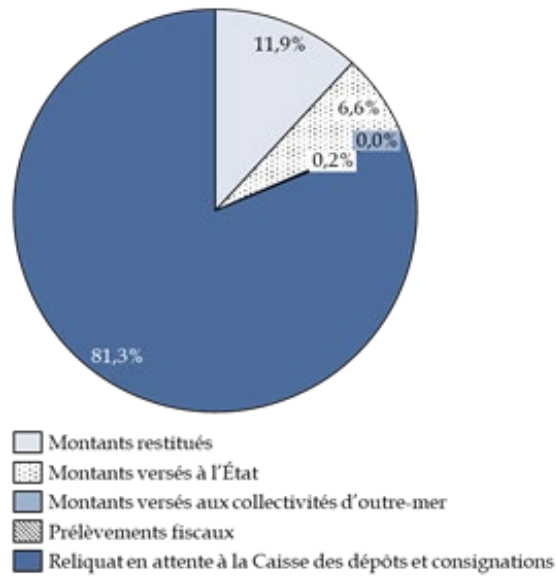
L'augmentation du délai de préavis pourrait même s'avérer **contreproductive**, en conduisant les établissements bancaires à refuser d'ouvrir des comptes bancaires à certaines populations, considérant que la durée de résiliation emporte trop de risques.

L'article 2 permet, d'autre part, de **considérer un compte bancaire d'un Français de l'étranger sans aucun mouvement financier comme « inactif » au bout de 5 ans**, et non 12 mois comme actuellement. Or cette disposition ne modifierait en rien **la date de transfert de l'argent sur le compte à la Caisse des dépôts et consignations**, prévue à l'article L. 312-20 du code précité, puisqu'elle s'applique au bout de 10 ans après la dernière date d'opération ou de manifestation du client, et non après le début de la période d'inactivité. De plus, les banques peuvent fermer à leur discrétion les comptes bancaires non considérés comme inactifs, ce qui n'est pas le cas pour les comptes inactifs.

L'article 2 ne paraît donc pas de nature à protéger la garantie d'accès au compte bancaire des Français résidant à l'étranger. Sur proposition du rapporteur, la commission ne l'a pas adopté.

Répartition des avoirs bancaires en déshérence transmis à la Caisse des dépôts et consignations

À noter, le transfert des fonds de comptes bancaires inactifs à la Caisse des dépôts entre le 1^{er} juillet 2016 et le 31 décembre 2025 s'élève à 9,71 milliards d'euros, dont 58,2 % sont issus de comptes courants. La Caisse des dépôts a restitué 1,155 milliard d'euros, représentant 12 % du montant des avoirs transférés.



Source : commission des finances d'après la Caisse des dépôts et consignations

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 1^{er}

Institution d'une garantie d'accès à un compte de dépôt assorti de services bancaires de base pour les Français de l'étranger, au travers de La Banque Postale, désignée pour ces derniers « banque de référence »

Le présent article vise à instituer une garantie d'accès à un compte de dépôt disposant des services bancaires de base pour les Français de l'étranger, au travers de La Banque Postale, désignée, pour ces derniers, « banque de référence ».

Consacré en 1984 (et désormais codifié à l'article L. 312-1 du code monétaire et financier), le droit au compte bancaire vise à apporter des « services bancaires de base » à des personnes physiques ou morales dépourvues de compte bancaire. Ce dispositif est protecteur, un compte bancaire demeurant indispensable en France pour percevoir des revenus, régler des dépenses, acquitter des impôts, recevoir certaines prestations ou conserver un lien économique avec le territoire national.

La commission des finances considère néanmoins que la solution proposée est fragile d'un point de vue juridique – risque d'incompatibilité avec le cadre européen relatif aux aides d'État, voire de non-conformité au principe constitutionnel d'égalité dès lors que le présent article conférerait un avantage préférentiel à un public ne se trouvant pas dans une situation différente des autres personnes physiques de nationalité française au regard du droit au compte –, apporté à un problème spécifique qui n'existe *a priori* plus en pratique.

En effet, la difficulté des Français de l'étranger à faire valoir effectivement le droit au compte bancaire (DAC), qui leur est pleinement applicable légalement, n'apparaît plus vérifiée, depuis une simplification notable de la procédure intervenue par décret en 2022 : est ainsi reconnue la validité d'un refus implicite d'ouverture de compte, en cas d'absence de réponse d'un établissement de crédit pendant un délai de quinze jours. Combiné à la diffusion de la lettre recommandée électronique (LRE), cet ajustement semble avoir levé le principal obstacle matériel à l'effectivité du droit au compte pour les Français de l'étranger, à savoir l'obtention d'un refus préalable d'une banque.

Si seulement 56 Français de l'étranger ont pu bénéficier de la désignation d'un établissement de crédit dans le cadre du droit au compte en 2025, c'est donc semble-t-il du fait de la méconnaissance du dispositif et de la simplicité avec laquelle il peut y être recouru.

Si le rapporteur Michel Canévet ne nie pas les difficultés exprimées par les instances représentant les Français de l'étranger, il invite ces dernières à mieux caractériser la nature, diffuse, des problèmes rencontrés, qui ne semblent pas réductibles à la question du droit au compte. Le principal enjeu semble en réalité de mieux faire connaître l'existence ainsi que les contours réels du droit au compte – parfois confondu avec la problématique plus large de l'accès à des services bancaires plus étoffés, au-delà de services de base, pour lequel le droit au compte n'est d'aucun secours. La discussion de la proposition de loi est, de ce point de vue, utile, permettant de faire un bilan des progrès enregistrés depuis la simplification réglementaire de 2022 et les travaux de l'Assemblée des Français de l'étranger en 2023, mais aussi de mieux faire connaître ce dispositif méconnu.

La nécessité de légiférer n'apparaît pas constituée, la commission des finances a donc décidé de ne pas adopter cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : MALGRÉ LA CONSÉCRATION JURIDIQUE D'UN « DROIT AU COMPTE » BANCAIRE (DAC), Y COMPRIS POUR LES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER, CEUX-CI TÉMOIGNENT DE DIFFICULTÉS D'ACCÈS AUX SERVICES BANCAIRES

A. INVENTION FRANÇAISE DE 1984, LE « DROIT AU COMPTE BANCAIRE » (DAC) EST UNE PROCÉDURE PROTECTRICE POUR LES FRANÇAIS DÉPOURVUS DE COMPTE

Il faut attendre 1984¹ pour que soit consacré dans la loi un « droit à l'ouverture d'un compte de dépôt » pour toute personne physique ou morale domiciliée en France et dépourvue d'un tel compte, dans l'établissement de crédit de son choix ou auprès des services financiers de La Poste ou du Trésor Public.

Les contours de ce qui fut par la suite qualifié de « droit au compte » (DAC) étaient d'emblée définis :

- nécessité, pour le faire valoir, d'un refus préalable d'ouverture de compte par un établissement de crédit ;

- saisine de la Banque de France qui est chargée de désigner soit un établissement de crédit, soit les services financiers de La Poste, soit ceux du Trésor public ;

¹ Article 58 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

- possibilité, pour l'établissement choisi, de limiter les services liés à l'ouverture de ce compte de dépôt à des « services bancaires de base », dans des conditions définies par décret et à des conditions tarifaires fixées par décret ;

- encadrement de la clôture d'un compte ouvert dans le cadre de cette procédure par la nécessité d'une notification écrite et motivée, et par l'existence d'un délai de préavis.

Désormais codifié à l'article L. 312-1 du code monétaire financier, le droit au compte permet d'obtenir de la Banque de France, dans un délai de 3 jours, la désignation d'un établissement de crédit en tenant compte notamment des parts de marché des établissements concernés et du lieu choisi par le demandeur, ses services faisant preuve en pratique d'une grande souplesse.

À ce compte, sont associés des services bancaires de base, énumérés par décret (art. D. 312-5 du code monétaire et financier) :

- « 1° L'ouverture, la tenue et la clôture du compte ;
- 2° Un changement d'adresse par an ;
- 3° La délivrance à la demande de relevés d'identité bancaire ;
- 4° La domiciliation de virements bancaires ;
- 5° La fourniture mensuelle d'un relevé des opérations effectuées sur le compte ;
- 6° L'encaissement de chèques et de virements bancaires ;
- 7° Les paiements par prélèvements SEPA, titre interbancaire de paiement SEPA ou par virement bancaire SEPA, ce dernier pouvant être réalisé aux guichets ou à distance ;
- 8° Des moyens de consultation à distance du solde du compte ;
- 9° Les dépôts et les retraits d'espèces au guichet ou aux distributeurs automatiques de l'organisme teneur de compte ;
- 10° Une carte de paiement permettant notamment le paiement d'opérations sur internet et le retrait d'espèces dans l'Union européenne. »

Le dernier assouplissement au droit au compte (DAC) a été apporté par la loi¹ en 2021. Il prévoit que la détention par une personne physique d'un compte joint² ne fasse pas obstacle à ce que ladite personne soit considérée comme dépourvue de compte en France, ce qui est une condition nécessaire, mais pas suffisante, pour faire valoir le droit au compte.

¹ Article 2 de la loi n° 2021-1774 du 24 décembre 2021 visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle.

² Le dernier alinéa du I de l'article L. 312-1 du code monétaire financier désigne un compte joint sous le vocable de « compte collectif ».

Surtout, depuis le décret n° 2022-347 du 11 mars 2022, le silence de la banque pendant 15 jours à compter de la date de l'avis de réception vaut refus d'ouverture de compte (art. R. 312-6 du code monétaire et financier).

B. UU CERTAIN NOMBRE DE FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE SEMBLANT RENCONTRER DES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AUX SERVICES BANCAIRES, CE QUI NE SE RÉDUIT PAS AU DISPOSITIF SPÉCIFIQUE DU DROIT AU COMPTE BANCAIRE

De façon générale, les Français de l'étranger semblent confrontés plus souvent que la moyenne à des difficultés d'accès à des services bancaires, en lien avec l'extraterritorialité du droit américain ou avec des obligations de vérification, légitimes, relevant de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (LCB-FT). En attestent de nombreux sondages réalisés par les associations reconnues d'utilité publique qui les représentent, mais aussi les questions écrites ou orales de parlementaires élus par les Français établis hors de France, ou encore des travaux de l'Assemblée des Français de l'étranger (ADFE) en 2023 sur la question.

La pratique de la « discrimination à l'IBAN » (refus d'une opération par un acteur économique ou une administration au motif que le compte est domicilié dans un autre pays européen) est prohibée au sein de la zone SEPA (*Single Euro Payments Area*, espace unique de paiement en euro) par le règlement (UE) n° 260/2012 établissant des exigences techniques et commerciales pour les virements et les prélèvements en euros.

S'il arrive que des comptes bancaires soient clôturés par des établissements de crédit au moment de l'expatriation, elles ont en réalité tout loisir de résilier unilatéralement une convention de compte de dépôt, dans le cadre de leur relation contractuelle avec le client, ce qui relève de la liberté d'entreprendre. Et la résiliation n'est pas en soi un témoignage d'ineffectivité du droit au compte car tant qu'une demande de (ré)ouverture n'a pas été formulée après la résiliation, la personne concernée n'est pas *stricto sensu* dans le champ du dispositif spécifique du droit au compte.

S'agissant plus spécifiquement du droit au compte des Français de l'étranger, les statistiques de la Banque de France ne documentent pas de difficulté particulière.

<i>Français de l'étranger</i> ¹	Demandes de DAC	Désignations de DAC
2022	211	144
2023	167	116
2024	148	92
2025	107	56

Source : services aux particuliers de la Banque de France

Les auteurs de la proposition de loi indiquent néanmoins que ce droit serait entravé pour les Français de l'étranger par des difficultés matérielles – nécessité d'un numéro de téléphone français ou d'une résidence fiscale française – pour aller au terme de la demande d'ouverture de compte : dans ces conditions, les personnes concernées ne pourraient faire valoir leur droit auprès de la Banque de France, en l'absence d'attestation de refus.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE GARANTIE D'ACCÈS À UN COMPTE DE DÉPÔT POUR LES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER, CONFIEE À LA BANQUE POSTALE, DÉSIGNÉE À CETTE FIN « BANQUE DE RÉFÉRENCE »

Le présent article vise à attribuer à La Banque Postale - « un établissement de crédit, dont La Poste détient la majorité du capital » - la mission de « banque de référence pour les Français résidant hors de France », en insérant un nouvel article L. 518-25-2 au sein d'une section du code monétaire et financier relative aux prestations de services bancaires confiées à La Poste et à ses filiales, qui définit notamment les contours de la mission d'accessibilité bancaire confiée à La Banque Postale.

La deuxième phrase dudit article précise que cette mission s'exercerait « sans préjudice du libre choix de [l']établissement bancaire » pour les Français de l'étranger, semblant indiquer que la mission de La Banque Postale s'exerce en dernier recours, de façon palliative, de la même façon que le droit au compte.

Cette nouvelle mission se traduirait par une **garantie d'accès** « à un compte de dépôt disposant des services bancaires de base » à « toute personne physique de nationalité française résidant hors de France », « sous réserve des conditions prévues à l'article L. 312-1 », c'est-à-dire dans les mêmes conditions que le droit au compte actuellement. Il est précisé que La Banque Postale ne pourrait « procéder à la clôture d'un tel compte sans motif légitime notifié par écrit à son

¹ Demandes et désignations pour lesquelles le pays du demandeur n'est pas vide ou n'est pas la France.

titulaire », la notion de motif légitime apparaissant également aujourd'hui comme une condition de clôture d'un compte ouvert dans le cadre du droit au compte, l'article L. 312-1 énumérant limitativement ces motifs.

La troisième et dernière phrase de l'article qu'il est proposé de créer renvoie enfin à un décret en Conseil d'État pour préciser ses modalités d'application.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE SOLUTION FRAGILE D'UN POINT DE VUE TANT JURIDIQUE QUE PRATIQUE, APPORTÉE À UN PROBLÈME QUI N'EXISTE A PRIORI PLUS

A. LA PROPOSITION DE LOI EST DE LONGUE DATE SATISFAITE PAR LE DROIT EXISTANT, ET L'EST DÉSORMAIS EN PRATIQUE GRÂCE À UNE SIMPLIFICATION NOTABLE DE LA PROCÉDURE DE DROIT AU COMPTE EN 2022

Le postulat qui sous-tend l'article 1^{er} est que les Français de l'étranger seraient privés d'une garantie d'accès à un compte en France, ce qui n'était juridiquement pas vérifié de longue date, et ne l'est désormais plus en pratique.

La modification apportée par décret en 2022 a apporté une réponse à la difficulté pratique la plus souvent invoquée par les Français de l'étranger, à savoir la complexité d'obtention d'une attestation de refus d'ouverture de compte, pour des raisons matérielles. Le refus implicite obtenu au terme d'un délai de quinze jours après la formulation d'une demande d'ouverture de compte suffit désormais à faire valoir le droit au compte auprès de la Banque de France.

La combinaison de cette simplification avec le développement de la lettre recommandée électronique (LRE), service proposé notamment par AR24, filiale de La Poste, lève le principal obstacle rencontré par les Français résidant hors de France, ce d'autant plus que la Banque de France assure faire preuve de bienveillance dans le traitement des demandes : un simple courriel ou un simple accusé de réception, y compris électronique, de courrier recommandé adressé à une banque, est jugé suffisant par la Banque de France, sans qu'il soit besoin de justifier aucunement du contenu de l'envoi.

Les chiffres très faibles de demandes de droit au compte formulées par les Français de l'étranger ne semblent donc pas refléter une difficulté propre à ce public pour faire valoir ce droit, mais plutôt une méconnaissance de la facilité avec laquelle il est désormais possible de l'activer.

En l'état, la nécessité de légiférer n'apparaît pas constituée.

Le principal enjeu semble en réalité de mieux faire connaître l'existence ainsi que les contours réels du droit au compte – parfois confondu avec la problématique plus large de l'accès à des services bancaires plus étoffés, au-delà de services de base, pour lequel le droit au compte n'est d'aucun secours.

La discussion de la proposition de loi est, de ce point de vue, utile, permettant de faire un bilan des progrès enregistrés depuis la simplification réglementaire de 2022 et les travaux de l'Assemblée des Français de l'étranger en 2023, mais aussi de mieux faire connaître ce dispositif méconnu.

La commission relève que les établissements de crédit pourraient proposer des modalités plus automatisées de refus, à distance, ce qui dispenserait les demandeurs d'en passer par un courrier recommandé et d'attendre l'expiration du délai de quinze jours valant refus implicite d'ouverture de compte. Cela ne relève pas de la loi, mais de concertations entre le secteur bancaire et les instances représentatives des Français de l'étranger, qui permettraient de renforcer l'effectivité du droit existant plutôt que de créer un droit parallèle.

Plus largement, une autosaisine de l'Assemblée des Français de l'étranger¹ sur cette problématique pourrait utilement permettre, en lien avec la Banque de France et les établissements de crédit, de distinguer les difficultés d'ouverture de compte, les clôtures de comptes existants, les problèmes liés aux pays présentant un risque élevé, les difficultés documentaires et les cas relevant d'une simple méconnaissance de la procédure.

B. L'ARTICULATION AVEC LE DROIT AU COMPTE EXISTANT EST INCERTAINE ET POURRAIT SOULEVER UNE DIFFICULTÉ AU REGARD DU PRINCIPE D'ÉGALITÉ

Une difficulté de principe, source d'insécurité juridique, tient à l'imprécision de la nature de la mission confiée à La Banque postale par le présent article : s'agit-il d'une nouvelle mission de service public ? d'un prolongement de la mission d'accessibilité bancaire attachée au Livret A ? d'une modalité du droit au compte propre aux Français de l'étranger ?

En pratique, la rédaction proposée ne permet pas de déterminer clairement si la mission qui serait confiée à La Banque Postale constitue une simple modalité de mise en œuvre du droit au compte ou si le texte établit une procédure distincte, propre aux Français de l'étranger. Le renvoi aux « conditions prévues à l'article L. 312-1 » suggère qu'il s'agit plutôt du premier terme de l'alternative.

¹ Ainsi que le permet l'article 12 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.

À l'inverse, si l'article était interprété comme permettant aux Français de l'étranger d'obtenir directement l'ouverture d'un compte auprès de La Banque Postale, il créerait un régime préférentiel par rapport aux personnes domiciliées en France. Celles-ci resteraient soumises à la procédure de droit commun, qui suppose une demande préalable à un établissement de crédit, un refus explicite ou implicite puis une saisine de la Banque de France. La justification d'une telle différence de traitement n'apparaît pas évidente, dès lors que la procédure de droit au compte est identique pour les résidents et les non-résidents et que l'absence de réponse vaut refus dans les mêmes conditions.

C. LA DÉSIGNATION D'OFFICE DE LA BANQUE POSTALE COMME ÉTABLISSEMENT DE RÉFÉRENCE SOULÈVE DES DIFFICULTÉS JURIDIQUES ET PRATIQUES IMPORTANTES

La désignation d'office d'un établissement pour assurer la garantie d'accès au compte des Français de l'étranger diffère de façon notable du droit au compte actuel¹, dans lequel la Banque de France désigne un établissement de crédit en tenant compte notamment des parts de marché des établissements concernés et du lieu choisi par le demandeur.

Alors que la charge de cette mission est répartie entre établissements dans le droit existant, si la proposition de loi venait à être adoptée elle reposerait exclusivement sur La Banque Postale – qui assure, du reste, ne pas être l'établissement le mieux placé d'un point de vue opérationnel pour assurer cette mission, qui siérait mieux aux banques en ligne.

Or, si la mission de « banque de référence » donnait lieu à une subvention pour charges de service public, l'article 1^{er} pourrait être regardé comme conférant un avantage sélectif à une entreprise exerçant une activité économique sur un marché concurrentiel. Une telle compensation ne pourrait être justifiée qu'à des conditions strictes, notamment si la mission était qualifiée de service d'intérêt économique général (SIEG), ce qui implique de démontrer une carence de marché caractérisée.

Or, les éléments recueillis lors des auditions ne permettent pas d'établir l'existence d'une telle carence, au regard de l'existence d'offres dédiées aux expatriés, de solutions bancaires à distance et, surtout, au regard de l'existence du droit au compte. L'article 1^{er} semble donc contraire au droit de l'Union européenne relatif aux aides d'État ou voué à être inopérant si l'établissement désigné banque de référence ne bénéficie pas d'une rétribution publique.

¹ Elle diffère également d'une précédente initiative législative des mêmes auteurs, dont l'architecture prévoyait de pouvoir saisir la Banque de France sans refus préalable d'ouverture de compte par un établissement de crédit.

D. DES OBLIGATIONS LIÉES À LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME (LCB-FT) QUI CONTINUERAIENT DE S'APPLIQUER QUOI QU'IL EN SOIT

Sur le plan pratique, il est important de souligner que le dispositif proposé ne saurait faire échec aux exigences de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT). Les établissements de crédit sont tenus de vérifier l'identité de leurs clients, de connaître l'objet et la nature de la relation d'affaires, et de s'abstenir d'entrer en relation ou de poursuivre celle-ci lorsqu'ils ne peuvent satisfaire à leurs obligations de vigilance, y compris dans le cadre du droit au compte, lorsqu'un établissement de crédit a été désigné par La Banque de France. Or une partie des difficultés rencontrées par les Français de l'étranger semble précisément liée à ces exigences, notamment lorsqu'ils résident dans des pays présentant un risque élevé.

Décision de la commission : la commission des finances n'a pas adopté cet article.

ARTICLE 2

Protection renforcée des Français de l'étranger contre la résiliation unilatérale d'une convention de compte de dépôt bancaire par un établissement de crédit

Le présent article vise, d'une part, à étendre le délai de préavis pour la résiliation unilatérale d'une convention de compte bancaire par un établissement de crédit de 2 à 4°mois pour les Français résidant à l'étranger. Une telle disposition emporte des risques significatifs notamment en termes de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, qui constitue l'un des motifs importants de résiliation des conventions de comptes bancaires.

Il vise, d'autre part, à augmenter de 12 mois à 5 ans la période au cours de laquelle aucun mouvement financier n'est réalisé, qui est nécessaire pour déclarer l'inactivité d'un compte bancaire. Une telle disposition ne présenterait aucun avantage pour les Français de l'étranger, puisque décaler de 4 ans la déclaration d'inactivité d'un compte bancaire n'a pas d'impact sur le délai au bout duquel il est transféré à la Caisse des dépôts et consignations. En effet, ce n'est, en tout état de cause, qu'au bout de 10 ans d'absence de mouvement financier sur un compte bancaire que celui-ci est reversé à la Caisse.

Par suite, la commission des finances n'a pas adopté cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : UN DÉLAI DE 2 MOIS DE PRÉAVIS POUR RÉSILIER UNILATÉRALEMENT UN COMPTE BANCAIRE, ET DE 12 MOIS POUR LE DÉCLARER INACTIF

A. LA RÉSILIATION UNILATÉRALE DE LA CONVENTION DE COMPTE, UNE DISPOSITION RELEVANT DE LA LIBERTÉ CONTRACTUELLE DES BANQUES NE FAISANT PAS OBSTACLE À L'APPLICATION DU DROIT AU COMPTE

Malgré l'existence du droit au compte établi au I de l'article L. 312-1 du code monétaire et financier (voir *infra*), **un établissement de crédit peut résilier unilatéralement une convention de compte de dépôt**, en application du V de l'article L. 312-1-1 du code monétaire et financier. Cette résiliation unilatérale ne peut intervenir que dans des cas précis en cas d'ouverture d'un compte bancaire en application du droit au compte, listés au IV de l'article L. 312-1 du même code :

- le compte est utilisé pour des opérations que la banque soupçonne d'être illégales ;
- le client a fourni des informations inexactes ;

- le client a ouvert un deuxième compte bancaire en France offrant les services bancaires de base ;

- le client a fait preuve d'incivilités envers le personnel de l'établissement ;

- le client entre dans le champ des obligations de vigilance liée à la lutte contre le blanchiment de capitaux, mentionnées à l'article L. 561-8 du même code.

En effet, les personnes désignées à l'article L. 561-2 du même code, soit en particulier les établissements de crédit et de paiement, les mutuelles et unions de retraites professionnelles ou encore les entreprises d'investissement, avant d'entrer en relation d'affaires avec leur client ou de l'assister dans la préparation ou la réalisation d'une transaction, sont tenues par les obligations de vigilance définies à l'article L. 561-5, relatives notamment à l'identification de leur client et à la vérification de cette identification par la présentation de « *tout document écrit à caractère probant* ». Elles doivent également recueillir « *les informations relatives à l'objet et à la nature* » de la relation d'affaires, et mettre à jour ces informations régulièrement, conformément à l'article L. 561-5-1 du même code. Ces dispositions s'appliquent y compris lorsqu'un établissement de crédit a été désigné par la Banque de France, conformément à l'article L. 312-1 précité, en application de la procédure du droit au compte.

Ces dispositions ont vocation à concilier l'application de plusieurs principes :

- d'une part, le principe du droit au compte des personnes résidant en France ainsi que des Français résidant à l'étranger, affirmé au I de l'article L. 312-1 ;

- d'autre part, celui de la **liberté contractuelle des banques**, qui n'ont donc pas l'obligation de fournir des services bancaires à une personne disposant déjà d'un compte de dépôt en France lui permettant d'utiliser les services bancaires de base, définis à l'article D. 312-5 du même code. Les banques sont en effet libres de choisir les clients avec lesquels elles souhaitent entrer en relation d'affaires, pour assurer leur rentabilité, notamment ;

- enfin, la réglementation de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (LCB-FT), qui fait en effet obstacle à ce qu'un compte bancaire soit fourni à une personne présentant un risque de cette nature.

En cas de résiliation de la convention d'un compte de dépôt, l'établissement de crédit doit en informer le client par courrier envoyé sur support papier, comprenant une motivation, sauf si celle-ci contrevient aux objectifs de sécurité nationale ou de maintien de l'ordre public. La décision de résiliation est adressée également à la Banque de France. Un **délai minimum de 2 mois de préavis** est accordé au titulaire du compte, sauf s'il a fourni des

informations inexactes ou s'il a utilisé son compte pour des opérations que l'établissement soupçonne d'être illégales. L'établissement de crédit est également tenu d'informer le client de l'existence d'un service de relations avec la clientèle et de la médiation.

L'article L. 312-1-1 précise que le préavis de fermeture du compte doit être transmis au titulaire du compte « *sur support papier ou tout autre support durable* ». La forme de cette lettre relève donc des relations contractuelles entre le client et sa banque. À défaut de clause organisant ces échanges, la lettre de résiliation de la convention de compte peut prendre la forme d'une lettre simple ou même d'un courrier électronique.

Dans le cas de la résiliation de la convention de compte bancaire par un établissement de crédit, les frais pour la prestation de services de paiement sont dus par le client au prorata de la période échue à la date de résiliation de la convention de compte de dépôt.

Ni la Banque de France, ni la Direction générale du Trésor ne suivent le nombre et la proportion de comptes bancaires fermés chaque année par les banques. Une banque a toutefois indiqué au rapporteur avoir fermé près de 500 000 comptes bancaires sur une année, soit à son initiative, soit à la demande du titulaire, dont moins de 1 % appartenaient à un Français résidant de l'étranger. Il est par ailleurs à noter que **le maintien des comptes bancaires avec des mouvements financiers est généralement source de revenus pour les banques** : la fermeture d'un compte bancaire peut donc s'expliquer de façon générale soit par des risques prudentiels jugés trop élevés par la banque, soit par une inactivité financière génératrice de pertes pour l'établissement.

B. LE TRANSFERT DES COMPTES INACTIFS DEPUIS 10 ANS À LA CAISSE DES DÉPÔTS, UNE PROTECTION À LA FOIS DES DROITS DES ÉPARGNANTS ET DES INTÉRÊTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

1. Un compte bancaire est considéré comme inactif après 12 mois sans mouvement financier

Conformément à l'article L. 312-19 du code monétaire et financier, les établissements de crédit, de monnaie électronique et de paiement recensent chaque année les **comptes bancaires inactifs** ouverts dans leur bilan. Un compte bancaire est considéré comme « *inactif* » si au bout de 12 mois :

- le compte n'a fait l'objet d'aucune opération, hors inscription d'intérêts et débit des frais et commissions par l'établissement bancaire ;

- et si le titulaire du compte ou son représentant légal ne s'est pas manifesté auprès de l'établissement ni n'a fait d'opération sur un autre compte détenu dans le même établissement ;

- ou bien si le titulaire est décédé et qu'au bout de 12 mois aucun ayant droit n'a informé l'établissement tenant le compte de sa volonté de faire valoir ses droits sur les avoirs et dépôts qui y sont inscrits. Dans ce cas, l'établissement bancaire peut traiter des données à caractère personnel pour rechercher les titulaires décédés des comptes. Il consulte à cette fin le répertoire national d'identification des personnes physiques.

Le délai avant la déclaration d'inactivité est porté à 5 ans pour certains comptes : les comptes portant des titres financiers, les comptes sur livret, les comptes à terme et les comptes sur lesquels sont inscrits des avoirs et dépôts au titre des produits d'épargne financière, d'épargne salariale et de participation.

Un compte ne peut être considéré comme inactif si l'absence de mouvement financier pendant 12 mois est liée à une décision de justice ou à une disposition réglementaire ou légale.

Si un compte devient considéré comme inactif, la banque doit en informer le titulaire ou son représentant légal, ou le cas échéant ses ayants droit, par « *tout moyen à sa disposition* ». Les conséquences de l'inactivité d'un compte doivent leur être notifiées également. L'article R. 312-19 précise par ailleurs que la banque doit informer à nouveau le titulaire du compte inactif ou son ayant droit tous les ans jusqu'à l'année précédant le transfert à la Caisse des dépôts et consignations, à l'adresse postale dont il dispose, ou, si celle-ci n'est pas valide, « *par tout moyen à sa disposition* ». Les banques doivent conserver sur support durable la trace des informations délivrées chaque année.

Dans le cas où un compte est considéré comme inactif, **le montant annuel des frais et commissions perçus par l'établissement sur les comptes bancaires est plafonné** par arrêté¹, à hauteur de 30 euros².

Les établissements bancaires doivent publier chaque année le nombre de comptes inactifs et le montant total de dépôts associé.

Conformément à l'article L. 312-20 du même code, les comptes inactifs sont ensuite versés à la Caisse des dépôts et consignations :

- **10 ans** après la dernière opération effectuée par le titulaire (hors inscription d'intérêts et débit des frais et commissions par la banque), ou à compter de la dernière manifestation du titulaire du compte ou de son représentant légal ;

- **20 ans** après la dernière manifestation du titulaire du compte dans le cas du plan épargne-logement, si le titulaire ne détient aucun autre compte dans la banque ;

¹ Arrêté du 21 septembre 2015 pris en application de l'article R. 312-19 du code monétaire et financier.

² À l'exception des produits d'épargne, comptes d'épargne et comptes portant des titres financiers.

- dans un délai de **3 ans** si le compte est devenu inactif à la suite du décès du titulaire.

Le versement de ces comptes bancaires doit permettre à la Caisse des dépôts et consignations d'assurer ses missions d'intérêt général (investissement de long terme dans les territoires, pour la transition écologique et la souveraineté du pays).

Les banques doivent communiquer à la Caisse des dépôts et consignations les informations qu'elles détiennent sur les titulaires des comptes. Elles publient chaque année le nombre de comptes et le montant des dépôts ainsi transférés à la Caisse. **Elles informent également à nouveau le titulaire du compte du possible transfert 6 mois avant la date prévue pour ledit transfert**, par « *tout moyen à [leur] disposition* », conformément à l'article L. 312-20 précité. Une fois transférés à la caisse des dépôts, ces comptes sont clôturés dans la banque.

Les sommes ainsi versées à la Caisse des dépôts sont alors récupérées par l'État :

- dans un délai de 20 ans après le transfert d'un compte inactif depuis 10 ans ;
- dans un délai de 27 ans si le transfert est effectué suite au décès du titulaire du compte ;
- dans un délai de 10 ans pour les plans d'épargne-logement.

Un dispositif issu de la loi « Eckert »

Ces dispositions sont essentiellement issues de la loi¹ du 13 juin 2014, dite loi « Eckert », qui a pour objectif de rendre à leurs propriétaires légitimes des fonds qu'ils ont laissés au bilan des institutions bancaires, sans qu'ils en aient conscience. La loi « Eckert » crée un régime spécifique pour les comptes bancaires inactifs, soit en cas d'absence d'opération ou de manifestation, soit en cas de décès du titulaire, en imposant aux établissements de procéder annuellement à une recherche des titulaires éventuellement décédés par la consultation du répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP). Elle prévoit le dépôt obligatoire de ces avoirs à la Caisse des dépôts et consignations au terme d'un délai de respectivement 10 ans et 3 ans, ainsi que leur transfert à l'État au bout de 30 ans.

Source : commission des finances

La Caisse des dépôts et consignations organise « *la publicité appropriée de l'identité des titulaires de compte [...] afin de permettre à ces personnes ou à leurs ayants droit de percevoir les sommes qui ont été déposées et qui leur sont dues* ». L'objectif est donc bien de **permettre aux titulaires de comptes ou à leurs ayants droit de récupérer les sommes qui leur appartiennent**, et ce plus

¹ Loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence.

facilement que si ces sommes étaient restées dans les comptes des établissements bancaires. L'article R. 312-22 précise d'ailleurs que le dispositif de publicité de l'identité des titulaires « *peut également servir à la transmission des demandes de restitution* ». Cette restitution « *s'effectue sur la base des informations, documents et pièces justificatives* » transmis par les établissements bancaires abritant initialement les comptes en question.

À noter, que **le maintien d'un compte bancaire sur lequel aucun mouvement financier n'est effectué présente un coût pour un établissement bancaire**, sans générer de gains, qui dépend du solde du compte :

- un compte débiteur conduira à l'ouverture d'une voie contentieuse ou bien au constat d'une perte, entraînant une charge financière liée au traitement humain et informatique ;

- un compte créditeur générera un traitement chaque année jusqu'à son transfert à la Caisse des dépôts et consignations, le cas échéant ;

- un compte avec un solde nul générera une clôture en l'absence de sommes disponibles pour prélever les frais de tenue de compte, après l'envoi de courriers pour en informer le titulaire.

Enfin, c'est surtout en termes de respect de la réglementation « LCB-FT » que les comptes présentant peu de mouvements peuvent générer un risque pour les banques, l'établissement devant maintenir une vigilance pendant toute la durée de la relation d'affaires.

2. Près de 10 milliards d'euros transférés à la Caisse des dépôts depuis 2016

Initialement, la Cour des comptes avait estimé le nombre de comptes bancaires inactifs à 1,8 million en 2014, représentant un encours de **1,5 milliard d'euros**, dont 1,2 milliards d'euros d'avoirs bancaires inactifs depuis au moins 10 ans, d'après le rapport¹ rédigé sur la future loi « Eckert ».

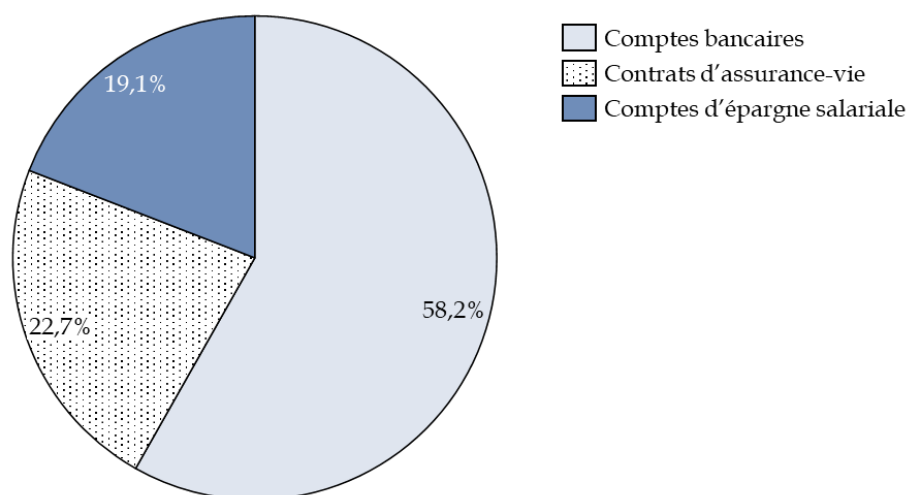
Le transfert des fonds de comptes bancaires inactifs à la Caisse des dépôts entre le 1^{er} juillet 2016 et le 31 décembre 2025 est pourtant nettement plus élevé, puisqu'il s'élève à **9,71 milliards d'euros**, représentant **13,65 millions** de comptes et de contrats. Au total, **5,65 milliards d'euros** sont issus de comptes bancaires, soit 58,2 % des avoirs transférés, **2,203 milliards d'euros** proviennent de contrats d'assurance vie, représentant 22,7 % des avoirs transférés, et **1,856 milliard d'euros** de comptes d'épargne salariale, soit 19,1 % des montants transférés. Les comptes bancaires présentent en effet

¹ Rapport n° 471 (2013-2014) fait au nom de la commission des finances sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence, et sur la proposition de loi présentée par M. Hervé MAUREY et plusieurs de ses collègues, visant à renforcer la protection des épargnants, titulaires ou bénéficiaires de contrats d'assurance sur la vie et d'avoirs bancaires, par M. François MARC.

un risque plus élevé d'inactivité, en raison notamment de la mobilité géographique des clients, ainsi que de la multibancairisation.

Provenance des avoirs inactifs transférés entre 2016 et 2025 à la Caisse des dépôts et consignations

(en pourcentage)

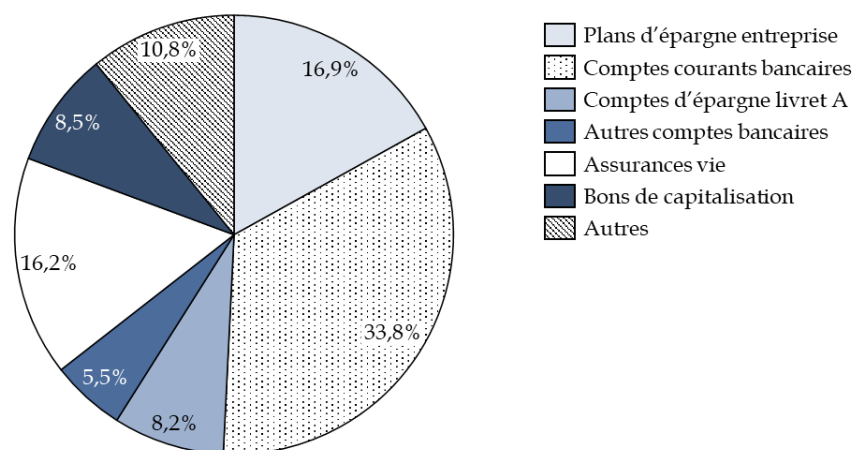


Source : commission des finances d'après la Caisse des dépôts et consignations

En 2025, la Caisse des dépôts et consignations a reçu **671 millions d'euros**, dont **33,8 % sont issus de comptes courants bancaires**, 16,9 % des plans épargne entreprise, 16,2 % des produits d'assurance-vie et 8,2 % des comptes d'épargne livret A.

Provenance des avoirs inactifs transférés en 2025 à la Caisse des dépôts et consignations

(en pourcentage)



Source : commission des finances d'après la Caisse des dépôts et consignations

Le rythme de transfert des avoirs inactifs à la Caisse des dépôts et consignations ne décroît d'ailleurs pas : en 2019, ce sont 629 millions d'euros qui avaient été transférés, contre 671 millions d'euros en 2025. Ce rythme devrait rester constant dans les années à venir, représentant entre 500 et 800 millions d'euros par an. Les facteurs sous-jacents ne sont pas totalement évidents, même si, par exemple, une meilleure identification par les établissements des comptes inactifs est possible.

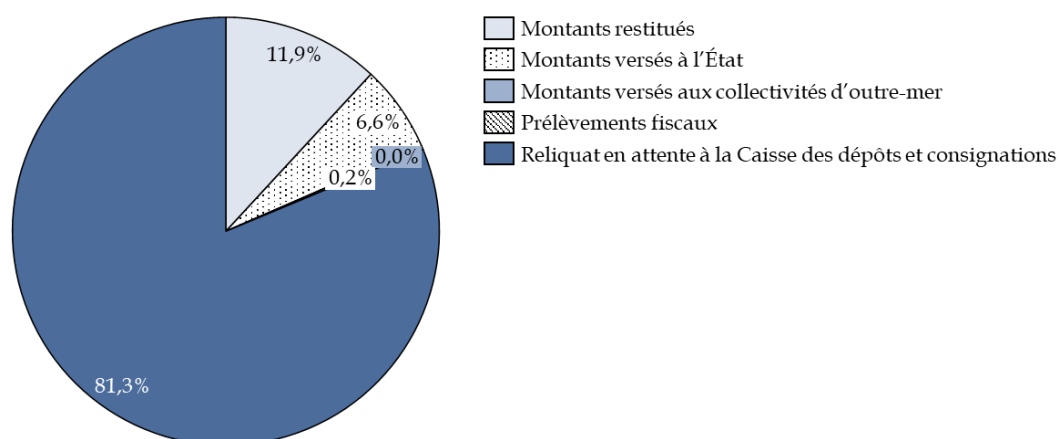
La Caisse des dépôts a restitué, via le dispositif ciclade.fr, **1,155 milliard d'euros**, représentant 741 012 comptes ou contrats, soit un montant moyen de 1 559 euros. Ainsi, près de **12 % du montant des avoirs transférés à la Caisse des dépôts et consignations ont été restitués à leur propriétaire légitime**. Le site ciclade.fr, ouvert en 2017, a enregistré au total 27,6 millions de recherche.

Le rythme de restitution des avoirs s'est d'ailleurs significativement accéléré à la Caisse des dépôts, passant de 107 millions d'euros en 2018 à 164 millions d'euros en 2025.

Ce sont au total 640,68 millions d'euros issus d'avoirs bancaires en déshérence depuis plus de 30 ans qui ont été versés à l'État et aux collectivités d'outre-mer, soit **6,6 % du montant des avoirs transférés**. Toutefois, le rythme des versements à l'État devrait rester relativement stable, en partie parce que lors de la mise en œuvre de l'euro, entre 1998 et 2022, soit pas loin de 30 ans plus tôt, les banques ont mené des politiques d'identification des avoirs bancaires inactifs.

Répartition des avoirs inactifs transférés à la Caisse des dépôts et consignations

(en pourcentage)



Source : commission des finances d'après la Caisse des dépôts et consignations

Les avoirs frappés par la prescription trentenaire sont versés à la Direction nationale des interventions domaniales. L'utilisation des avoirs inactifs prescrits relève de l'État. Toutefois, le Fonds de développement de la vie associative (FDVA) bénéficie annuellement d'une quote-part des avoirs inactifs prescrits, déterminée annuellement dans le cadre de la loi de finances.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE HAUSSE DU DÉLAI DE PRÉAVIS POUR RÉSILIER UN COMPTE BANCAIRE ET UN DÉCALAGE DE LA DÉCLARATION D'INACTIVITÉ D'UN COMPTE BANCAIRE

Le 1° du présent article modifie l'article L. 312-1-1 du code monétaire et financier et prévoit un **délai de préavis d'au moins 4 mois, au lieu de 2 mois actuellement**, pour qu'un établissement bancaire puisse résilier unilatéralement la convention du compte de dépôt détenu par une personne de nationalité française résidant hors de France.

Le 2° du présent article dispose qu'**un compte bancaire ne peut être considéré comme inactif qu'à l'issue d'une période de 5 ans**, et non de 12 mois actuellement, exclusivement pour les titulaires de nationalité française résidant à l'étranger, en modifiant l'article L. 312-19 du code précité. Toutefois, le plafonnement des frais et des commissions sur les comptes inactifs, s'appliquerait dès 12 mois sur les comptes des Français de l'étranger répondant aux autres critères de l'inactivité du compte bancaire, et non au bout de 5 ans.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES DISPOSITIONS NE PERMETTANT PAS VRAIMENT DE GARANTIR UN MEILLEUR ACCÈS AU COMPTE BANCAIRE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER ET NON SANS RISQUE

A. LA HAUSSE DU DÉLAI DE PRÉAVIS POUR RÉSILIER UNILATÉRALEMENT UN COMPTE BANCAIRE : UNE DISPOSITION CONTRAIRE À LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT D'ARGENT SANS ASSURER AVEC CERTITUDE UN MEILLEUR ACCÈS AU COMPTE

L'allongement de la durée du préavis avant la résiliation unilatérale d'une convention de compte bancaire de 2 à 4 mois a été adoptée dans des termes identiques lors de l'examen au Sénat de la proposition¹ de loi visant à lutter contre les fermetures abusives de comptes bancaires, contre l'avis de la commission et du Gouvernement car il présente des inconvénients majeurs. La version du texte adoptée à l'issue de la première lecture à l'Assemblée

¹ Proposition de loi n° 519 (2023-2024) visant à lutter contre les fermetures abusives de comptes bancaires, déposée par M. Philippe FOLLIOU et plusieurs de ses collègues. Elle a été discutée au Sénat le 9 octobre 2024, puis à l'Assemblée nationale le 5 mars 2025 et renvoyée au Sénat le 14 mars 2025.

nationale étend d'ailleurs la disposition à l'ensemble des personnes disposant d'un compte bancaire en France, suite à l'adoption de deux amendements identiques adoptés contre l'avis de la commission et du Gouvernement.

Certes, il peut être plus difficile pour les Français de l'étranger d'être averti de la fermeture envisagée par l'établissement de crédit d'un compte, si le préavis est transmis par voie postale, par exemple.

Toutefois, d'une part, les motifs de résiliation d'une convention de compte bancaire, y compris dans le cadre de l'application du droit au compte, comprennent notamment le **soupçon d'activités illégales** opérées par le titulaire du compte, ou bien peuvent relever des obligations découlant du devoir de vigilance des établissements bancaires vis-à-vis de leurs clients, au titre de **la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme**. Allonger le délai de préavis de 2 à 4 mois impliquerait de laisser 2 mois supplémentaires aux titulaires de ces comptes pour accomplir des opérations soupçonnées d'être frauduleuses.

Par ailleurs, la résiliation d'une convention de compte bancaire par un établissement de crédit relève de sa **liberté contractuelle**, voire de sa liberté d'entreprendre. Il n'est donc pas forcément pertinent de rajouter des contraintes aux banques en leur imposant un préavis de fermeture de compte plus long, de 4 mois, alors que le maintien des comptes bancaires sans mouvement d'argent représente un coût non négligeable pour les établissements de crédit.

Une telle disposition pourrait même s'avérer **contreproductive**, puisqu'elle pourrait avoir pour effet de conduire les établissements bancaires à refuser d'ouvrir des comptes bancaires à certaines catégories de la population, considérant que la durée de résiliation est trop longue et emporte trop de risques et de coûts.

De plus, la procédure du droit au compte peut être activée par les usagers dès la réception du courrier de résiliation de la convention du compte bancaire, conformément au décret¹ du 11 mars 2022 précité. Ainsi, les titulaires du compte bancaire peuvent activer la procédure du droit au compte auprès de la Banque de France, qui doit désigner une banque sous 24 heures, celle-ci étant tenue d'ouvrir un compte bancaire sous 3 jours (voir *infra*). En conséquence, la durée du préavis de 2 mois avant la résiliation d'un compte bancaire ne fait pas obstacle à la garantie à l'accès au compte bancaire.

¹ Décret n° 2022-347 du 11 mars 2022 relatif à la procédure de droit au compte.

Enfin, une telle disposition impliquerait une **surtransposition**, relativement modérée, de la directive¹ dite « DSP 2 », qui prévoit à son article 55 un préavis d'au moins 2 mois pour la résiliation d'une convention de compte bancaire par le prestataire de services de paiement. Il n'est par ailleurs pas certain qu'elle soit constitutionnelle, puisqu'elle induit une différence de traitement qui n'est pas nécessairement justifiée par une différence objective de situation puisque les comptes de dépôt et de paiement peuvent être ouverts à distance, sans présence physique, l'identification pouvant également se faire à distance par des voies électroniques, notamment *via* France identité.

À noter, que si les fermetures des comptes bancaires des Français résidant à l'étranger peuvent avoir augmenté en raison des règles de lutte contre le blanchiment de capitaux, qui impliquent des contrôles renforcés sur les fonds provenant de l'étranger, en particulier dans les pays identifiés comme à risque, aucune donnée en ce sens n'a été communiquée au rapporteur. Une banque a indiqué comptabiliser 1 % de comptes bancaires appartenant à des Français de l'étranger parmi les comptes à son bilan, et avoir fermé la même proportion de comptes appartenant à des Français de l'étranger. La difficulté rencontrée en ce sens par les personnes de nationalité française résidant à l'étranger est donc difficilement objectivable.

B. L'ALLONGEMENT DU DÉLAI DE CLÔTURE D'UN COMPTE BANCAIRE, UNE MESURE DÉFAVORABLE AUX FRANÇAIS RÉSIDANT À L'ÉTRANGER

Par ailleurs, considérer comme inactif un compte bancaire d'un Français de l'étranger sans aucun mouvement au bout de 5 ans, et non 12 mois, ne modifie en rien la date de transfert de l'argent sur le compte à la Caisse des dépôts et consignations, prévue au bout de 10 ans après la dernière date d'opération ou de manifestation du client (et non après le début de la période d'inactivité). De plus, les banques peuvent fermer à leur discrétion les comptes bancaires non considérés comme inactifs, ce qui n'est pas le cas pour les comptes inactifs.

¹ Directive (UE) 2015/2366 du Parlement européen et du conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 2002/65/CE, 2009/110/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010, et abrogeant la directive 2007/64/CE.

Une telle disposition ne paraît donc pas de nature à protéger la garantie d'accès au compte bancaire des personnes de nationalité française résidant à l'étranger. Elle retardera d'autant plus le dispositif d'information annuel prévu par la loi « Eckert » (voir *infra*) et engagé par les banques à intervalles réguliers, destiné précisément à permettre au titulaire de réagir et d'éviter ainsi la clôture du compte. Les clients non-résidents seraient ainsi informés plus tardivement que les autres clients qu'à l'issue des 10 ans d'inactivité de ses comptes, ces derniers seront clôturés et les avoirs déposés à la CDC.

Décision de la commission : la commission des finances n'a pas adopté cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 29 avril 2026 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné le rapport de M. Michel Canévet, rapporteur, et élaboré le texte de la commission sur la proposition de loi n° 460 (2025-2026) consacrant une garantie à l'accès au compte bancaire pour les Françaises et les Français résidant hors de France.

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons ce matin le rapport de notre collègue Michel Canévet sur la proposition de loi consacrant une garantie à l'accès au compte bancaire pour les Françaises et les Français résidant hors de France. Ce texte est présenté par Mme Mélanie Vogel, que nous accueillons, ce matin, au sein de notre commission, et plusieurs de nos collègues.

M. Michel Canévet, rapporteur. – Les représentants des Français de l'étranger relaient depuis plusieurs années des difficultés d'accès aux services bancaires en France, liées notamment à l'éloignement géographique ne permettant pas de se rendre en personne dans son agence bancaire pour ouvrir un compte. La présente proposition de loi, déposée par Mme Mélanie Vogel, Mathilde Ollivier et plusieurs de ses collègues, vise donc à garantir un droit effectif d'accès aux services bancaires de base pour les Français résidant à l'étranger, et ce à la veille des élections consulaires.

Le droit au compte bancaire, défini à l'article L. 312-1 du code monétaire et financier, permet aux personnes physiques et morales domiciliées en France et aux Français établis hors de France d'obtenir de la Banque de France la désignation d'un établissement tenu d'ouvrir, dans un délai de trois jours, un compte de dépôt assorti de services bancaires de base. Le droit au compte ne peut être ouvert qu'à la condition d'être dépourvu de compte bancaire en France et de s'être vu refuser l'ouverture d'un tel compte bancaire par un établissement français.

Les Français établis hors de France bénéficient bien du droit au compte bancaire, dans les mêmes conditions que les personnes physiques et morales résidant en France. Ainsi, en 2025, les Français de l'étranger ont formulé à la Banque de France 107 demandes d'ouverture de compte bancaire et ont obtenu 56 désignations. Les droits au compte accordés à des Français de l'étranger ne représentent ainsi que 0,28 % des désignations totales effectuées par la Banque de France auprès d'établissements bancaires pour le compte de personnes physiques. Il s'agit d'un très faible recours au droit au compte, sur un total de 1,7 million de personnes inscrites sur les listes consulaires, et de près de 3 millions estimés au total, ce qui ne permet pas d'objectiver l'ampleur des difficultés rencontrées par les Français résidant à l'étranger dans l'accès aux services bancaires de base. Il est toutefois interprété par les auteures de la

proposition de loi comme le signe d'une impossibilité pratique de faire valoir le droit au compte pour les Français de l'étranger.

En effet, les Français établis hors de France peuvent subir relativement fréquemment des clôtures de comptes lors de l'expatriation, souvent liées aux obligations de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (LCB-FT). Les banques ont de plus tout loisir de résilier unilatéralement une convention de compte de dépôt, dans le cadre de leur relation contractuelle avec le client, ce qui relève de la liberté d'entreprendre. Or une résiliation en elle-même ne suffit pas à solliciter le droit au compte, une demande d'ouverture ou de réouverture de compte devant être formulée auprès d'un établissement bancaire français pour y être éligible. Les auteures de la proposition de loi estiment que l'essentiel des difficultés proviennent de cette condition. En effet, pour créer un dossier de demande de compte bancaire auprès d'un établissement, il faut très souvent attester de sa résidence fiscale en France ou disposer d'un ensemble de pièces, comme un justificatif de domicile traduit ou un numéro de téléphone français, dont ne disposent pas toujours les Français résidant à l'étranger, et qui les empêche même d'obtenir un « refus » d'une banque permettant d'activer le droit au compte.

Cette difficulté est toutefois résolue par un décret du 11 mars 2022, qui prévoit que l'absence de réponse de la banque sous quinze jours à compter de l'accusé de réception d'un courrier recommandé à une banque vaut refus d'ouverture de compte et permet de solliciter le droit au compte auprès de la Banque de France. Cette mesure réglementaire, assortie du développement de la lettre recommandée électronique, par exemple par AR24, filiale du groupe La Poste, me paraît de nature à résoudre la plupart des difficultés rencontrées par nos compatriotes résidant à l'étranger en termes d'accès aux services bancaires de base. En conséquence, l'enjeu me semble moins être de créer un droit nouveau que de mieux faire connaître le droit existant et les progrès accomplis ces dernières années. La discussion de la proposition de loi est, de ce point de vue, utile, permettant de faire connaître la simplicité avec laquelle il est désormais possible d'obtenir l'ouverture d'un compte *via* le droit au compte, un progrès qui me semble largement méconnu et que, je dois dire, j'ignorais.

Je ne pourrai cependant que vous propose le rejet des deux articles de cette proposition de loi, car les observations que j'ai pu recueillir lors de la dizaine d'auditions que j'ai conduites ont confirmé qu'elle cherche à apporter des solutions à une difficulté qui ne paraît plus observée. Dans son intention, la proposition de loi est donc satisfaite.

En outre, pour en venir plus précisément au dispositif proposé, les deux articles de la proposition de loi posent, à mon sens, plus de problèmes qu'ils n'en résolvent.

L'article 1^{er} désigne La Banque Postale comme « banque de référence » chargée d'assurer une garantie d'accès au compte de dépôt, au bénéfice des Français résidant hors de France.

D'un point de vue pratique, La Banque Postale souligne ne pas être la mieux placée pour assumer cette mission vis-à-vis des Français de l'étranger, à la différence par exemple de banques en ligne, dont les relations clients se font exclusivement à distance.

Sur le plan juridique, j'identifie en outre deux obstacles.

D'une part, confier cette mission à la seule Banque Postale – plutôt qu'à tout établissement de crédit en fonction des parts de marchés, comme aujourd'hui – impliquerait très probablement la nécessité d'une compensation publique, ce qui soulèverait un risque au regard du droit de l'Union européenne relatif aux aides d'État. Une telle compensation supposerait d'établir un service d'intérêt économique général (Sieg) et, pour ce faire, de démontrer une carence de marché caractérisée, qui n'ont pas été établis au regard des offres dédiées aux expatriés, des solutions à distance et de l'existence du droit au compte.

D'autre part, la disposition proposée, qui semble créer un droit parallèle et préférentiel, dispensant du filtre de La Banque de France, pourrait soulever une difficulté au regard du principe constitutionnel d'égalité, la différence de situation des Français de l'étranger par rapport aux résidents en France en matière de droit au compte n'étant pas établie.

En conséquence, je vous propose de rejeter cet article.

Quant à l'article 2, il vise, en premier lieu, à étendre le délai de préavis pour la résiliation unilatérale d'une convention de compte de dépôt par un établissement de crédit de deux à quatre mois pour les Français résidant à l'étranger. Une telle disposition a été adoptée par le Sénat contre l'avis de la commission et du Gouvernement, lors de l'examen de la proposition de loi de notre collègue Philippe Folliot visant à lutter contre les fermetures abusives de comptes bancaires. Elle a d'ailleurs été étendue à l'ensemble des personnes disposant d'un compte bancaire en France par l'Assemblée nationale, à nouveau contre l'avis de la commission et du gouvernement.

En effet, aujourd'hui, une telle résiliation unilatérale par un établissement est possible, y compris dans le cadre de la procédure du droit au compte, en cas d'utilisation du compte bancaire pour des opérations soupçonnées d'être illégales ou en vertu du devoir de vigilance lié à la réglementation de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT), ou encore en cas d'ouverture d'un compte bancaire en France assorti de services bancaires de base. L'objectif est en effet de concilier à la fois le droit au compte, la liberté d'entreprendre des banques et la nécessité de la LCB-FT.

Or, dans certains cas, l'allongement du délai impliquerait de laisser deux mois supplémentaires aux titulaires pour des opérations potentiellement frauduleuses. Par ailleurs, les banques pourraient être encore plus méfiantes à l'idée d'ouvrir un compte bancaire pour certaines populations considérées comme risquées.

En second lieu, l'article 2 permet de considérer un compte bancaire d'un Français de l'étranger sans aucun mouvement financier comme « inactif » au bout de cinq ans, et non douze mois comme actuellement. Or cette disposition ne modifie en rien la date de transfert de l'argent sur le compte à la Caisse des dépôts et des consignations, prévue par loi Eckert au bout de dix ans après la dernière date d'opération ou de manifestation du client, et non après le début de la période d'inactivité. De plus, les banques peuvent fermer à leur discrétion les comptes bancaires non considérés comme inactifs, ce qui n'est pas le cas pour les comptes inactifs. Cette disposition ne paraît donc pas de nature à protéger le droit d'accès aux comptes bancaires de nos compatriotes établis à l'étranger.

Pour mémoire, le dispositif prévu par la loi Eckert prévoit le transfert des comptes bancaires sur lesquels aucun mouvement financier n'a été réalisé depuis dix ans à la Caisse des dépôts, les délais étant raccourcis en cas de décès du titulaire du compte. La Caisse a ensuite pour mission de restituer les montants à leurs propriétaires légitimes, notamment grâce à son site *ciclade.fr*. Si au bout de trente ans, aucun propriétaire n'a été retrouvé, les sommes sont versées à l'État et aux collectivités d'outre-mer. En 2025, ce sont près de 9,71 milliards d'euros qui avaient été transférés à la Caisse des dépôts à ce titre depuis 2016. À ce jour, la Caisse a pu restituer 1,155 milliard d'euros, ce qui montre l'efficacité du dispositif.

En conséquence, je vous propose de rejeter également l'article 2.

Avant d'en venir à la discussion des articles et au vote sur la proposition de loi, je voudrais cependant pour conclure préciser le sens de ma démarche. Mon intention n'est aucunement de nier les difficultés exprimées par les instances représentant les Français de l'étranger et relayées par les auteurs de la proposition de loi. De toute évidence, ces difficultés existent. Il me semble cependant que l'on gagnerait collectivement à mieux caractériser la nature, diffuse, des problèmes rencontrés. Ces derniers ne m'ont pas semblé réductibles au dispositif, finalement assez spécifique, du droit au compte, qui ne doit pas être confondu en effet avec la problématique plus large de l'accès, au-delà de services de base, à des services bancaires plus étoffés, pour lequel le droit au compte n'est d'aucun secours.

J'invite donc tout d'abord chacun d'entre vous à faire connaître ce dispositif du droit au compte et toute sa simplicité. J'invite ensuite l'Assemblée des Français de l'étranger à s'autosaisir, comme le permet l'article 12 de la loi du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France, pour actualiser son diagnostic sur d'autres éventuelles

difficultés. J'invite pour finir les instances représentant les Français de l'étranger et les établissements de crédit à densifier leurs échanges pour identifier des solutions, notamment informatiques, à ces éventuelles difficultés, sans qu'il soit besoin pour cela de légiférer.

Mme Mélanie Vogel, auteure de la proposition de loi. - Je tenterai de vous convaincre d'adopter la position inverse de celle de M. le rapporteur, même si je doute d'y parvenir.

En effet, le fait de détenir un compte bancaire est indispensable pour l'accès à un certain nombre de droits, que ce soit la réception d'une pension de retraite et de certaines aides sociales, ou encore le paiement d'impôts. Or pour les Françaises et les Français de l'étranger les difficultés s'additionnent. Premièrement, ils se heurtent, du fait de leur lieu de résidence, à une difficulté d'ordre administratif et parfois matériel pour avoir accès à un compte bancaire ; deuxièmement, lorsqu'ils n'ont pas de compte bancaire en France, ils peuvent être exposés à des frais de transfert bancaire extrêmement importants, la moitié d'entre eux vivant en dehors de la zone euro.

Cette proposition de loi vise à résoudre deux types de situations problématiques : celle des personnes dont le compte bancaire a été fermé une fois qu'elles sont parties à l'étranger et celle des personnes qui ne parviennent pas à en ouvrir un lorsqu'elles résident à l'étranger.

J'ai fait l'expérience, personnellement, de ces deux situations. En effet, j'étais résidente en Belgique au moment où j'ai été élue sénatrice et je n'avais plus de compte bancaire, la banque française dont j'étais cliente l'ayant fermé. Quand j'ai voulu rouvrir un compte bancaire en France pour recevoir le versement de mon indemnité de sénatrice sur un compte français, cela a été impossible, car je ne pouvais pas démontrer ma résidence fiscale en France.

Ce type de situation est banal pour les 3 millions de Français résidant à l'étranger, comme le montre le baromètre que réalise chaque année l'association reconnue d'utilité publique, Français du monde - Association démocratique des Français à l'étranger (ADFE), sur les problématiques qu'ils rencontrent. Les résultats de celui de 2025 indiquent que 60 % des 20 000 répondants déclarent avoir des problèmes d'accès au compte, ce qui représente tout de même 1,8 million de personnes si l'on rapporte cette proportion aux 3 millions de Français résidant à l'étranger. Plus précisément, 11 % des répondants déclarent avoir vu leur compte bancaire être fermé et 4,5 % ne pas arriver à ouvrir de compte, ce qui correspond respectivement à 330 000 et 135 000 personnes selon le même rapport proportionnel.

Je précise que cette proposition de loi repose à l'origine sur les résultats d'une large consultation que j'avais menée, lorsque j'ai été élue, auprès des personnes inscrites sur la liste électorale consulaire pour connaître leurs problématiques. Le droit au compte revenait parmi les premières d'entre elles. Cela a été confirmé par la pétition que nous avons lancée sur le sujet et

qui a recueilli 13 000 signatures en quelques jours, ce qui montre l'importance du sujet.

M. le rapporteur nous dit que des solutions existent déjà et que la procédure de droit au compte de la Banque de France fonctionne très bien, le seul enjeu étant que cette procédure n'est pas assez connue. Pour ma part, j'estime que c'est inexact. En effet, seulement 56 personnes en ont bénéficié l'année dernière, ce qui montre que l'ampleur du problème n'est pas prise en compte. Certes, la procédure est très mal connue et mériterait de l'être davantage.

Toutefois, pour accéder à la procédure de droit au compte auprès de la Banque de France, il faut d'abord que la banque ait opposé un refus d'ouverture de compte, ce qui suppose de remplir un formulaire de demande d'ouverture de ce compte. Or ceux qui résident à l'étranger ne peuvent pas toujours le faire, car il s'agit de certifier une résidence fiscale à l'étranger qu'ils n'ont pas forcément, de fournir une adresse en France ou bien un numéro de téléphone français. Par conséquent, la demande n'étant pas complète, la banque ne peut pas formuler de refus d'ouverture de compte.

En outre, s'il est vrai que la fermeture de compte est une procédure qui peut être justifiée, dans la plupart des cas, elle résulte du fait que la communication avec la banque est difficile, le propriétaire du compte ne recevant pas ses courriers dans les délais. Pour vous donner un exemple, j'ai envoyé mes vœux autour du 10 janvier à une élue du Chili qui ne les a reçus que la semaine dernière, mon courrier ayant mis un peu plus de trois mois pour lui parvenir. En réalité, il est très courant quand on habite à l'étranger que le délai de réception d'un courrier en provenance de la France dépasse deux mois.

La proposition de loi prévoit donc deux dispositifs, l'un pour résoudre le problème d'ouverture de compte, l'autre le problème de fermeture. Je précise que la procédure de droit au compte restera inchangée ; nous gagnerions à mieux la faire connaître pour que nos compatriotes s'en saisissent davantage. Le texte vise à ajouter une mission de service public de La Banque Postale qui s'ajoute à celles qu'elle exerce déjà, en veillant à adapter le formulaire de demande d'accès au compte pour les Français de l'étranger afin de simplifier leur démarche. L'objectif est de faire en sorte qu'il ne soit plus nécessaire de demander une ouverture de compte pour obtenir un refus de la banque, avant d'entamer une procédure d'accès au compte auprès de la Banque de France pour faire aboutir cette même ouverture de compte.

Dans le cadre d'un premier texte, nous étions allés beaucoup plus loin, en proposant que l'on puisse saisir directement la Banque de France. Après avoir entendu les réserves de celle-ci, nous avons renoncé à cette disposition. Désormais, nous proposons une simplification visant à éviter la multiplication des démarches pour un résultat modeste, dans la mesure où nous convenons tous que l'accès à des services bancaires de base est une nécessité.

Notre démarche ne vise pas à donner un privilège aux personnes établies hors de France, mais à prendre en compte la situation spécifique dans laquelle celles-ci se trouvent du fait de leur lieu de résidence. Nous procédons donc à une adaptation pour que ces personnes puissent bénéficier des mêmes services que ceux auxquels l'on a accès quand on habite en France. Notre seul objectif est que les Français de l'étranger puissent disposer d'un compte bancaire basique, ce qui n'est ni un droit supplémentaire ni un privilège. À défaut de vous avoir convaincus, j'espère au moins avoir ouvert une piste de réflexion.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je remercie l'autrice de cette seconde proposition de loi présentée sur le même sujet ; il s'agit donc soit d'un droit à l'erreur, soit d'un droit au remords, soit du droit à une proposition nouvelle.

Je tiens aussi à saluer le travail minutieux et précis du rapporteur, qui a veillé à identifier la réalité du problème, en en circonscrivant le périmètre et les circonstances, dont je comprends qu'elles ont évolué dans la bonne direction. Par conséquent, à mon sens, il convient de mener un travail avec les établissements bancaires et les associations représentant les Français de l'étranger, en dehors de cette proposition de loi.

Ma chère collègue, vous avez évoqué un sondage auquel auraient répondu plus de 20 000 personnes, ce qui représente une faible proportion, rapportée aux plus de 3 millions de Français de l'étranger. En réalité, comme l'a relevé le rapporteur Michel Canévet, il existe certainement un moyen d'améliorer la situation en œuvrant en dehors du cadre législatif. C'est d'ailleurs souvent le cas, et nous tendons dans la situation politique actuelle à redécouvrir notamment la force du pouvoir réglementaire.

Je m'en remets donc aux observations du rapporteur et j'épouse son point de vue. Il y aurait, en effet, un problème de droit à désigner La Banque Postale pour cette nouvelle mission de service public qu'elle ne souhaite pas, car elle ne dispose pas de services à l'étranger à même de répondre aux attentes des clients potentiels. Mieux vaudrait identifier les banques en ligne, ou autres, qui seraient capables de le faire. Il faut aussi travailler à mieux faire connaître aux Français de l'étranger les dispositifs qui existent, notamment ceux qui sont prévus dans la loi Eckert.

M. Marc Laménie. – Pourquoi La Banque postale a-t-elle été désignée pour cette mission de service public et pourquoi les autres institutions financières n'auraient-elles pas la main, puisqu'il existe un système de concurrence entre établissements bancaires ? Au cours des auditions, quelle position la Fédération bancaire française a-t-elle défendue ?

Comment ce texte s'articule-t-il avec la proposition de loi de Philippe Folliot visant à lutter contre les fermetures abusives de comptes bancaires ?

Enfin, des montants considérables d'avoirs bancaires en déshérence sont transmis à la Caisse des dépôts et consignations. Quel est le devenir de ce reliquat qui atteint tout de même environ 7 milliards d'euros ?

M. Rémi Féraud. – La position du rapporteur pourrait se résumer par la formule suivante : « mauvaise réponse à une bonne question. » Néanmoins, la question existe bel et bien. Or les Français de l'étranger sont de plus en plus nombreux et continueront à l'être, de sorte que la question du lien entre la France et ses ressortissants qui vivent à l'étranger – lesquels sont plusieurs millions – est un véritable sujet politique, au-delà de l'ouverture du droit au compte.

En réalité, si Mélanie Vogel présente cette proposition de loi, c'est que, d'un point de vue réglementaire et dans les discussions avec les banques, la situation n'a pas avancé.

J'entends l'argument qui vise à pointer le risque d'effet pervers qu'il y aurait à confier ce service public à La Banque Postale. J'avais d'ailleurs fait de même dans le cadre de la proposition de loi visant à renforcer l'accessibilité et l'inclusion bancaires que j'avais présentée. Le risque est celui d'un désengagement de tous les autres établissements, qui se reposeraient sur La Banque Postale, celle-ci bénéficiant d'une subvention de service public ; or les dispositifs qui existent aujourd'hui ne fonctionnent pas. Il sera utile d'interpeller le Gouvernement sur cette question lors du débat en séance.

En revanche, sans doute faudrait-il être plus pragmatique sur l'article 2, au risque de percuter des sujets qui nous tiennent à cœur, notamment à Nathalie Goulet, sur les exigences de fermeture de comptes. En effet, les délais ne sont pas les mêmes qu'en France quand on réside à l'étranger, même si l'acheminement du courrier n'est pas forcément aussi long que pour le Chili. Nous pourrions donc faire évoluer la législation en prévoyant un délai différencié qui garantirait une plus grande égalité d'accès au compte entre les Français qui vivent en France et ceux qui résident à l'étranger.

M. Albéric de Montgolfier. – Pour revenir sur la situation que notre collègue a personnellement vécue, ne pourrait-elle pas s'expliquer par sa situation de personnalité politiquement exposée ? Cela peut arriver.

La question que pose ce texte est réelle. La solution ne serait-elle pas d'abord dans un changement de pratiques de la Banque de France ? Si le formulaire d'ouverture de compte ne fonctionne pas, il faut sans doute en discuter avec ses services de manière à rendre la demande effective.

Tout comme Rémi Féraud, je m'interroge sur l'article 2. L'allongement des délais est une solution possible, mais il me semble qu'il faudrait aussi revoir certaines pratiques, soit par voie réglementaire, soit dans le cadre d'un dialogue avec la Banque de France.

Mme Sophie Primas. – Je fais miennes toutes les observations qui ont été formulées par Mélanie Vogel, que je remercie d’avoir déposé cette proposition de loi sur un problème qui existe bel et bien. Je ne suis restée que trois mois ministre déléguée auprès du ministre de l’Europe et des affaires étrangères, chargée du commerce extérieur et des Français de l’étranger, en pleine période budgétaire, de sorte que je n’ai pas réussi à le traiter, mais il s’agit d’une difficulté réelle et de l’un des sujets qui remontent le plus au cabinet de ce ministère. Or la législation actuelle n’offre pas de solution.

Je comprends parfaitement les objections du rapporteur sur l’article 1^{er}. Comme Albéric de Montgolfier, je considère que des réponses d’ordre réglementaire voire infra-réglementaire sont possibles et que les banques peuvent conduire un travail pour faciliter le droit d’accès au compte. Si les formulaires Cerfa ne fonctionnent pas, sans doute faut-il écouter les Français de l’étranger, créer des groupes de travail et œuvrer à les faire évoluer pour qu’ils soient adaptés.

En revanche, je suis sensible à l’article 2. Même si je comprends les raisons qui ont conduit à raccourcir les délais de fermeture des comptes, certains Français de l’étranger résident dans des pays qui ne sont pas forcément très éloignés, mais où un délai de deux mois peut être très court, compte tenu de la lenteur d’acheminement du courrier. Ces personnes risquent de se retrouver du jour au lendemain sans compte en banque.

Je remercie à nouveau Mélanie Vogel pour ce combat qu’elle mène et qui devrait nous rassembler au-delà de toute appartenance politique.

M. Arnaud Bazin. – La mission de service public d’accessibilité bancaire est dévolue à La Banque postale et reste d’ailleurs insuffisamment compensée en l’état, de sorte que l’État, qui est actionnaire du groupe La Poste à hauteur de 34 %, la finance non seulement parce qu’il en résulte un moindre bénéfice, mais aussi à travers le résultat du groupe Caisse des dépôts et consignations, dont il perçoit la moitié. Cette mission est donc à la fois insuffisamment financée par le budget de l’État et indirectement par le manque de résultats.

Les Français de l’étranger sont-ils expressément exclus de cette mission ? A-t-elle été réservée aux Français résidant sur le territoire national ? Si ce n’est pas le cas et qu’il est tout à fait possible pour les Français résidant hors de France d’en bénéficier, l’article 1^{er} n’a pas lieu d’être.

En revanche, la difficulté de la procédure pour se faire notifier un refus d’accès au compte par une banque doit être prise en compte. Il me semble que le rapporteur a répondu très précisément sur ce sujet, en mentionnant la possibilité de la lettre recommandée électronique (LRE).

M. Michel Canévet, rapporteur. – Sur le sujet de la compensation publique qu’Arnaud Bazin vient d’évoquer, si une nouvelle mission est assignée à La Banque Postale, il faudra bien qu’il y ait des ressources pour qu’elle la finance, car cette mission aura un coût. Or La Banque Postale a

l'obligation d'équilibrer ses comptes. Les compensations qui lui sont octroyées pour la mission d'accessibilité bancaire – à laquelle les Français de l'étranger peuvent également prétendre le cas échéant et qui est une mission différente de celle dont nous parlons ici, du droit au compte – sont légitimes.

Toutefois, La Banque Postale nous a clairement indiqué qu'elle n'était pas la banque la plus outillée pour répondre aux besoins des Français de l'étranger, puisqu'elle ne travaille qu'en France, alors que la quasi-totalité des autres banques travaillent à l'étranger. Dans la mesure où elle n'a pas d'implantation à l'étranger, la situation serait difficile, si l'on permettait à tous les Français de l'étranger qui le souhaitent d'obtenir un compte dans cette banque, car il s'agit de cela, ni plus ni moins.

Monsieur Laménie, la Fédération bancaire française est opposée à ce qu'un dispositif particulier soit institué pour les Français de l'étranger dont ne pourraient pas bénéficier les concitoyens français implantés sur le territoire national.

Quant à la proposition de loi Folliot, elle a prospéré au Sénat et à l'Assemblée nationale et devrait pouvoir apporter une réponse sur la question des délais. Il n'est sans doute pas utile d'être redondant sur ce sujet dans le cadre de ce dispositif, dont l'objet principal reste défini à l'article 1^{er}, qui vise à consacrer La Banque Postale comme banque de référence.

Lorsqu'un compte reste inactif pendant dix ans, les sommes sont versées à la Caisse des dépôts et consignations, qui les conserve pendant vingt ans supplémentaires, ce qui permet aux ayants droit de ces comptes de récupérer leurs avoirs, le cas échéant. Pour mémoire, ces sommes sont modestes, de l'ordre de 2 000 euros en moyenne par compte, mais leur total représente des montants considérables atteignant 10 milliards d'euros. La loi datant de 2016, l'État pourra récupérer en 2046 les sommes qui ont été versées en 2016 et qui n'auront pas été réclamées par leurs ayants droit.

Enfin, Rémi Féraud a très justement résumé ma position dans sa formule de « mauvaise réponse à une bonne question ».

M. Claude Raynal, président. – Concernant le périmètre de cette proposition de loi, en application du vademecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer qu'il comprend les dispositions relatives au droit au compte bancaire des Français résidant à l'étranger, les dispositions relatives au délai de résiliation unilatérale d'une convention de compte de dépôt bancaire d'un Français résidant à l'étranger par un établissement et les dispositions relatives à la période d'inactivité du compte bancaire des Français résidant à l'étranger.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Articles 1^{er} et 2

Les articles 1^{er} et 2 ne sont successivement pas adoptés.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte initial de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – J'insiste sur l'importance du propos conclusif du rapporteur.

En effet, j'ai participé récemment à un premier retour d'expérience portant sur les dispositions de la loi Eckert. De nombreuses personnes ne les connaissent pas. Un article sur ce sujet est paru dans un grand quotidien national. Dans les vingt-quatre heures, on a dénombré un très grand nombre de connexions au site *ciclade.fr* mis en place par la Caisse des dépôts et consignations, d'abord parce que les gens ont appris l'existence du dispositif et ensuite, à cause de l'effet de propagation lié aux réseaux sociaux.

Par conséquent, comme l'ont dit Mme Mélanie Vogel et plusieurs de nos collègues, dont le rapporteur, le travail pour faire connaître les mesures qui existent doit être bien mieux réalisé qu'il ne l'est aujourd'hui. Cela pourrait se faire sous l'autorité bienveillante et très professionnelle de la Fédération bancaire française.

M. Michel Canévet, rapporteur. – Je tiens à remercier Mme Nathalie Goulet, qui est très sensible à la lutte contre le blanchiment, d'avoir accepté de retirer ses amendements de suppression des articles, pour faciliter la procédure.

M. Albéric de Montgolfier. – Aurons-nous l'occasion d'entendre prochainement en audition un éventuel futur gouverneur de la Banque de France ?

M. Claude Raynal, président. – Nous attendons que le Président de la République propose sa candidature officiellement.

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « *cavaliers* » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel considère comme un « *cavalier* » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application de l'article 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011 - Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, confirmée par les décisions n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 - Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 - Loi organique pour la confiance dans la vie politique.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, **la commission des finances a arrêté**, lors de sa réunion du 29 avril 2026, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 460 (2025-2026) consacrant une garantie à l'accès au compte bancaire pour les Françaises et les Français résidant hors de France.**

Ce périmètre comprend :

- les dispositions relatives au droit au compte bancaire des Français résidant à l'étranger ;

- les dispositions relatives au délai de résiliation unilatérale d'une convention de compte de dépôt bancaire d'un Français résidant à l'étranger par un établissement ;

- les dispositions relatives à la période d'inactivité du compte bancaire des Français résidant à l'étranger.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Mme Mélanie VOGEL, Sénatrice représentant les Français établis hors de France (Groupe Écologiste - Solidarité et Territoires), auteure de la proposition de loi

Mme Mathilde OLLIVIER, Sénatrice représentant les Français établis hors de France (Groupe Écologiste - Solidarité et Territoires), auteure de la proposition de loi

Ministère de l'Europe et des Affaires européennes

Cabinet de la ministre déléguée chargée de la francophonie, des partenariats internationaux et des Français de l'étranger

- M. Guillaume LACROIX, directeur adjoint de cabinet ;
- M. Robin EMSCHWILLER, conseiller parlementaire.

Direction des Français de l'étranger et de l'administration consulaire

- M. Yannick ANDRIANARAHINJAKA, chef de la Mission des conventions et de l'entraide judiciaire ;
- Mme Fanny ROLLAND, rédactrice à la Mission des conventions et de l'entraide judiciaire ;
- M. Olivier-Antoine REYNES, secrétaire général de l'Assemblée des Français de l'étranger ;
- Mme Aurélie GREGORI, secrétaire générale adjointe de l'Assemblée des Français de l'étranger.

Direction générale du Trésor

- M. Anselme MIALON, chef du bureau « Services bancaires et moyens de paiement » (BANCFIN 4) au service du financement de l'économie (SFE) ;
- M. Marine MAHISTRE, adjointe au chef du bureau « Services bancaires et moyens de paiement » (BANCFIN 4) au service de financement de l'économie (SFE) ;
- M. Sofien ABDALLAH, conseiller parlementaire et relations institutionnelles.

Banque de France

- Mme Hélène ARVEILLER, directrice adjointe de la direction des services aux particuliers ;
- Mme Véronique BENSAID-COHEN, conseillère parlementaire auprès du Gouverneur ;
- Mme Diane GRIFFON, chargée de mission auprès de la conseillère parlementaire.

Fédération bancaire française (FBF) et La Banque Postale

- M. François LEFEBVRE, directeur général adjoint de la FBF ;
- M. Dominique ROUQUAYROL DE BOISSE, directeur du département juridique et conformité de la FBF ;
- M. Jérôme PARDIGON, directeur du département relations institutionnelles France de la FBF ;
- M. François-Régis BENOIS, directeur des affaires publiques de La Banque Postale ;
- M. Djangho BRACHET, directeur de la Conformité de La Banque Postale.

Table ronde de néobanques

Boursobank

- Mme Nicole VIVIAND, membre du comité exécutif, directrice de l'exploitation ;
- M. Damien GUIBOUT, directeur juridique.

N26

- M. Jérémie ROSSELLI, directeur général France et Benelux.

Table ronde des organismes de français de l'étranger

Association Français du monde – ADFE

- M. François BOUCHER, président.

Union des Français de l'étranger

- M. Benoît MAYRAND, secrétaire général.

*

* *

- Contributions écrites -

Revolut

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp125-460.html>