

I. Edito

L'ouverture d'un compte en banque pour les personnes en séjour irrégulier ou précaire : Quand les banques bafouent leurs propres règles

Difficile pour un étranger en séjour irrégulier ou précaire d'ouvrir un compte en banque, sésame pour l'accès effectif à de nombreux droits sociaux... Pourtant, la loi prévoit l'obligation pour les institutions financières d'ouvrir un service bancaire de base à chaque consommateur « légalement » présent en Belgique qui le demande. Si les règles sont claires, la pratique les bafoue. Le Service Droit des jeunes de Bruxelles et l'ADDE exigent une application correcte et uniforme de la réglementation relative au service bancaire de base par les institutions financières.

Le mercredi 17 mars 2021, à 15h30, le Service Droit des Jeunes (SDJ)¹ reçoit à sa permanence physique, Nathalie, une jeune maman de nationalité camerounaise, complètement dépitée. Nathalie a donné naissance à une petite fille il y a un an, de nationalité indienne, en séjour illimité. Nathalie, sans titre de séjour valable, est privée de la perception des prestations familiales. La raison : le refus de tous les établissements financiers où elle s'est présentée de lui ouvrir un compte à vue. Nathalie n'est pas un cas isolé ; elle fait partie d'une longue liste de mamans dans la même situation que le SDJ reçoit régulièrement en permanence.

Dans le cadre de cette analyse, différents aspects de cette problématique seront abordés : les contours du refus d'ouverture d'un service bancaire de base d'abord, puis les conseils pratiques à destination des personnes concernées et des travailleurs qui les aident et, enfin, les recommandations à destination des autorités.

Pas de séjour en Belgique, pas de compte en banque... Vraiment ?

Quelques jours avant de se présenter à la permanence du SDJ, Nathalie s'est vue, pour la énième fois, refoulée par un agent de guichet d'une enseigne bancaire au motif qu'elle n'apporte pas la preuve de son inscription aux registres de la population pour ouvrir le droit à l'ouverture d'un compte bancaire. En effet, Nathalie ne dispose d'aucun titre de séjour valable en Belgique ; elle est à ce jour uniquement en possession de son passeport national.

Légitimement, Nathalie souhaite vivre en Belgique auprès de sa fille, titulaire d'un droit de séjour illimité suite à l'établissement de sa filiation avec son papa (de nationalité indienne, également en séjour illimité). Depuis des mois (et notamment durant la procédure de reconnaissance de paternité ayant pris six mois pour aboutir), Nathalie ne dispose d'aucun revenu pour assumer l'entretien de son enfant. Aujourd'hui, il est devenu essentiel – pour ne pas dire vital – tant pour la maman que pour l'enfant, d'avoir un compte à vue pour percevoir les prestations familiales et d'éventuelles autres aides sociales.

Avant de répondre à la question de savoir si le statut administratif de Nathalie est un frein à l'introduction d'une demande d'ouverture d'un compte en banque, il importe de préciser que, pour exercer leur activité bancaire en Belgique, tous les établissements financiers reconnus comme intermédiaires financiers doivent, d'une part, être agréés ou inscrits auprès de l'Autorité des services et marchés financiers (FSMA, anciennement appelée CBFA) ou de la Banque Nationale de Belgique (BNB) et, d'autre part, respecter l'ensemble des prescrits contenus dans le Code de droit économique belge.

En cas de violation des dispositions du Code de droit économique, ces établissements s'exposent au risque d'un retrait de leur agrément ou de leur inscription par la FSMA. Ceci engendrerait la cessation de leur activité bancaire en Belgique.

Le Code de droit économique impose-t-il aux établissements bancaires d'octroyer à toute personne l'ouverture d'un compte à vue ?

Le Code de droit économique (dénommé ci-après, le Code) prévoit une obligation pour tous les établissements financiers agréés et inscrits, d'octroyer à **chaque consommateur résident** légalement dans un

¹ Le Service Droit des Jeunes est un service social dont l'objectif de prévention générale vise à lutter contre les situations d'exclusions sociales. La particularité de ce service est d'utiliser le droit comme instrument de travail social : <http://www.sdj.be/presentation/bruxelles/>.

Etat membre, le droit de disposer d'au moins **un service bancaire de base**² afin de mener une vie conforme à la dignité humaine³. Ne nous y trompons pas, le « séjour légal » entendu par le Code vise le séjour des personnes suivantes⁴ :

- toute personne physique ayant le droit de résider dans un Etat membre en vertu de la législation européenne ou nationale, en ce compris les consommateurs qui ne possèdent pas d'adresse fixe ;
- les consommateurs qui n'ont pas de permis de séjour mais dont l'expulsion est impossible pour des raisons légales ou pratiques ; et
- les demandeurs d'asile au titre de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, de son protocole du 31 janvier 1967 et des autres traités internationaux pertinents.

Cette appréciation large de la notion de consommateur est conforme à la législation « anti-discrimination » du 30 juillet 1981 qui proscrie toute distinction directe ou indirecte basée sur la nationalité⁵.

À l'aune de ce qui vient d'être exposé, l'établissement financier a donc eu tort d'exclure *de facto* Nathalie du droit d'introduire une demande d'ouverture d'un compte à vue, au seul motif qu'elle n'est pas inscrite aux registres de la population⁶. Nathalie, ne pouvant *a priori* pas être expulsée pour des raisons liées à son droit à vivre en famille et à l'intérêt supérieur de son enfant mineur⁷, devrait pouvoir bénéficier à tout le moins d'un service bancaire de base.

A quelle banque s'adresser pour une demande de service bancaire de base ?

Pour obtenir le service bancaire de base, le consommateur peut s'adresser à la banque de son choix⁸. En effet, le Code de droit économique est applicable à tous les établissements de crédit qui, en Belgique, proposent aux consommateurs un compte à vue.

En l'espèce, Nathalie s'est manifestée auprès de quasiment toutes les enseignes bancaires connues dans la capitale pour demander l'ouverture d'un tel service, en vain.

Comment introduire une demande de service bancaire et quels sont les délais ?

L'introduction de demande de service bancaire de base doit se faire à l'aide d'un formulaire mis à disposition sur papier ou de manière électronique par l'établissement financier⁹.

L'établissement dispose, pour ouvrir ou rejeter la demande d'ouverture du service bancaire de base, de dix jours ouvrables après la réception du formulaire dûment complété¹⁰.

2 Article VII.57 §2, Chapitre 8, Titre 3, Livre VII du Code de droit économique. Ceci est réglé par la loi du 24 mars 2003 instaurant un service bancaire de base.

3 Avoir un compte en banque est nécessaire à l'exercice de divers droits sociaux, économiques et culturels. Eu égard, notamment, à certains besoins fondamentaux que sont la perception des prestations familiales, des aides sociales financières ou des pensions alimentaires ou encore le fait de devoir effectuer certains paiements vitaux comme les factures d'électricité, de soins de santé, de loyers et l'achat de denrées alimentaires. Voir à ce sujet : P. BAUYENS, M. BEYS, M. BOURGUIGNON, A. BÜCHLER, F. DE SMET, K. DEWULF, A. DUTILLEUX, G. GASPART, J. LEJEUNE, J. SWANKAERT, I. VANDENBERGHE, T. VANHOREN, N. VANPARYS, S. VAUSE, D. WEINBERG, « Chapitre 11 Différence de traitement : droits économiques et sociaux : 1.1.1. Accès aux services bancaires », in *La migration en chiffres et en droits*, Myria, septembre 2015, pp. 202-203 : https://www.myria.be/files/Migration-rapport_2015-LR.pdf. Ainsi que : A. BÜCHLER, M. BEYS, « Observations sur les droits fondamentaux des étrangers : Un accès large aux services bancaires (de base) doit rester assuré pour les personnes dans une situation de séjour précaire », in *Etre étranger en Belgique en 2016*, Myria Docs #2, décembre 2016, pp. 11-13 : https://www.myria.be/files/Etre_etranger_en_2016-final.pdf.

4 Article I.9, al. 1, 33/9^e, Chapitre 5, Titre II, Livre 1^{er} du Code de droit économique.

5 Article VII.56/1 du Code de droit économique : « Lors de la demande, de l'accès ou de la détention d'un compte de paiement auprès de l'institution de crédit, le consommateur ne subit pas de discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou sur tout autre motif visés dans la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie ». Voir également l'exposé des motifs de la loi du 22 décembre 2017 portant modification et insertion de dispositions en matière de comptes de paiement et de services de paiement dans différents livres du Code de droit économique, *Trav. parl., Ch. 54-2772/001*, p. 9 et s.

6 Notons qu'une personne sans droit de séjour légal ne peut pas être inscrite aux registres de la population.

7 Notons qu'il n'existe pas à proprement parler de regroupement familial pour une maman avec son enfant non européen en séjour légal. Néanmoins, une telle situation peut mener à un droit de séjour légal pour la maman par le biais d'une régularisation pour circonstances exceptionnelles (demande fondée sur l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980).

8 Tous les intermédiaires financiers agréés ou inscrits auprès de la F.S.M.A. sont repris dans des listes consultables sur le site de la F.S.M.A. : <https://www.fsma.be/fr/societes-cotees-0>.

9 Article VII.58, Chapitre 8, Titre 3, Livre VII du Code de droit économique.

10 Article VII.58, Chapitre 8, Titre 3, Livre VII du Code de droit économique.

En l'espèce, force est de constater que Nathalie n'a jamais été mise en possession d'un tel document.

Existe-t-il des motifs de refus pour l'ouverture d'un service bancaire de base ?

Selon le Code, aucune demande d'ouverture de service de base ne peut être refusée au consommateur, à l'exception des cas suivants¹¹ :

- la personne dispose déjà du service bancaire de base ou d'un autre compte à vue, même dans une autre banque ;
- la personne a déjà des contrats de crédit pour au moins 6.000 euros ;
- la personne a commis une escroquerie, un abus de confiance, une banqueroute frauduleuse, un faux en écriture ou un blanchiment de capitaux.

Sur base des informations que Nathalie nous fournit, elle n'entre dans aucun des motifs de refus du droit à l'ouverture d'un service bancaire de base décrits ci-dessus.

Que doit également vérifier l'établissement financier pour accepter la demande de Nathalie ?

En conformité avec la loi relative à la prévention du blanchiment d'argent¹², l'établissement financier doit recueillir les informations suivantes : le nom, le prénom, le lieu et la date de naissance du consommateur et, dans la mesure du possible, l'adresse du consommateur¹³. Notons que cette obligation se veut plus ou moins stricte selon le niveau de risque que le consommateur s'adonne à des pratiques financières illégales. Ainsi, lorsque le risque est faible, l'établissement peut réduire le nombre d'informations collectées pour uniquement permettre « *de distinguer la personne concernée de toute autre personne de façon suffisamment certaine* »¹⁴.

Afin de vérifier ensuite les informations recueillies, l'établissement doit les confronter à « *un ou plusieurs documents probants ou sources fiables et indépendantes d'information permettant de confirmer ces données* »¹⁵. Il s'agit également d'une obligation dont l'étendue est soumise à l'évaluation du risque que représente le consommateur, mais surtout d'un mode de preuves très large.

Le règlement de la FSMA du 23 février 2010 relatif à la prévention du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme¹⁶ et une circulaire de la FSMA du 6 avril 2010¹⁷, antérieurs à la loi anti-blanchiment actuelle mais encore en partie d'application, précisent quelque peu cet examen. L'identité peut se vérifier au moyen de la carte d'identité ou du passeport national du consommateur. Pour les personnes de nationalité étrangère sans pièce d'identité nationale, séjournant légalement en Belgique, la vérification peut se faire au moyen de leur certificat d'inscription au registre des étrangers en cours de validité ou de tout document en cours émis par les autorités belges¹⁸.

Dès lors que Nathalie disposait de son passeport national, nul n'était besoin d'exiger la preuve d'une inscription aux registres pour vérifier les principaux éléments de son identité. Par ailleurs, son adresse était en l'espèce corroborée par une attestation de prise en charge d'aide médicale urgente délivrée par le CPAS de son lieu de résidence.

11 Article VII.59, Chapitre 8, Titre 3, Livre VII du Code de droit économique.

12 Loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces, *M.B.* 6 octobre 2017, connue aussi sous le nom de « loi anti-blanchiment ».

13 Article 26, § 2, al. 1 de la loi anti-blanchiment du 18/09/2017, *op. cit.*

14 Article 26, § 3, al. 1 de la loi anti-blanchiment du 18/09/2017, *op. cit.* Cela est aussi clairement souligné dans les travaux préparatoires de cette même loi, *Trav. Parl.*, Ch 54 2566/001, p. 120.

15 Article 27, § 1, 1^{er} de la loi anti-blanchiment du 18/09/2017, *op. cit.*

16 Article 7, § 1^{er}, al. 1 et 2 du Règlement de l'Autorité des services et marchés financiers du 23 février 2010 relatif à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, approuvé par l'arrêté royal du 16 mars 2010, *M.B.* 24 mars 2010.

17 [Circulaire du 6 avril 2010 relative aux devoirs de vigilance à l'égard de la clientèle, la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, et la prévention du financement de la prolifération des armes de destruction massive, modifiée par la circulaire du 1^{er} mars 2011.](#)

18 Article 7, § 1^{er}, 1^{er} et 2^{ème} alinéas du Règlement, *op. cit.* La circulaire du 6 avril 2010 précise que cette disposition vise notamment à ne pas exclure les personnes en situation précaire sur notre territoire de l'accès aux services financiers (point 4.2.4.1.2). Les « annexes » à l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur le séjour des étrangers sont donc des documents qui peuvent valablement être présentés (annexe 15, annexe 25/26, annexe 35, attestation d'immatriculation, etc.).

Pour les personnes en séjour irrégulier, ce n'est donc pas une mission impossible ?

Pour autant que la personne réponde à la définition de consommateur « résidant légalement » sur le territoire (c'est-à-dire, que la personne soit temporairement « inexpulsable » pour des raisons légales ou pratiques¹⁹), ce n'est pas mission impossible.

Comme nous venons de le voir, selon la loi sur la prévention du blanchiment d'argent, il n'est pas nécessaire pour les étrangers de disposer d'un titre de séjour. Tout document probant permettant de vérifier le nom, le prénom, le lieu et la date de naissance de l'intéressé peut suffire à l'identification du consommateur. Par ailleurs, la récolte et la vérification de l'adresse de l'intéressé ne doivent s'effectuer que dans la mesure du possible²⁰.

Il est intéressant de noter que la Cour d'appel de Bruxelles, dans un arrêt du 26 mai 2011²¹ a déjà jugé, sur base de la loi « anti-discrimination »²² – qui interdit toute discrimination directe ou indirecte sur base de la nationalité – que le comportement d'une banque était discriminatoire en ce qu'il conduisait à exclure d'office un étranger en séjour irrégulier en Belgique – dont le nom, le prénom, le lieu et la date de naissance étaient dument établis par la production d'un passeport national – de toute relation de compte en Belgique en dépit des documents produits susceptibles de faire la preuve de son adresse.

Par « documents susceptibles de faire la preuve d'une adresse », nous pouvons envisager : attestation du CPAS qui indique que l'intéressé réside bien à telle adresse ; document de l'ONE qui, lors des visites post ou pré-accouchement atteste qu'un membre se rend à l'adresse mentionnée ; factures de gaz/électricité/eau mentionnant le nom et l'adresse de l'étranger, etc.

À la lumière des éléments susmentionnés, même si Nathalie est en séjour irrégulier, nous pouvons prouver les éléments repris dans le Code de droit économique, à savoir son identité par la production de son passeport national et, même, son adresse via un document émis par une autorité publique (CPAS).

Que faire si un refus subsiste ?

Malgré la preuve que Nathalie remplit toutes les conditions légales pour voir son droit au service bancaire de base reconnu, les établissements financiers auprès desquels elle s'est présentée ont tous refusé de donner suite à sa demande. Il a fallu s'orienter vers le service de plaintes interne de la banque.

A cette fin, il est nécessaire de rédiger un courrier circonstancié avec tous les éléments susmentionnés dans la présente analyse, à savoir : l'ensemble de la situation du consommateur qui justifie l'ouverture d'un tel service (prestations familiales, aide sociale financière, etc...), la preuve de l'identité (passeport, annexe...) et le cas échéant, la preuve de la résidence par un document émanant d'une autorité publique (CPAS, ONE, etc.). Nous joignons à toutes fins utiles, en annexe à cette analyse, un modèle de courrier qui peut être adapté à la situation particulière de chacun.

Suite à une telle plainte, une réponse est généralement obtenue dans les 10 jours. En cas d'accord, il s'agit d'une invitation adressée au consommateur à se présenter au guichet de l'établissement financier, accompagné de la confirmation de l'ouverture du compte, de son passeport – ou annexe – et du document prouvant sa résidence.

À défaut de réponse positive, il convient d'introduire une plainte externe auprès du service financier de l'Ombudsfin²³, en reprenant les mêmes arguments que la plainte interne.

19 Vu la complexité de la matière du droit de séjour des étrangers, il nous semble qu'il n'appartient pas aux institutions financières de vérifier l'éventuelle « possibilité d'expulsion ». Tant que la personne n'est pas détenue en vue d'une expulsion, une présomption devrait exister selon laquelle elle ne peut être expulsée pour des raisons légales ou pratiques.

20 Bien sûr, les institutions financières ne sont pas dispensées des autres vérifications liées à leur obligation générale de vigilance imposée par la loi anti-blanchiment, notamment l'évaluation individuelle des risques de BC/FT déjà mentionnée.

21 [Bruxelles, 26 mai 2011, 2008AR/933](#).

22 Loi du 10 mai 2007 modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie, *M.B.* 30 mai 2007.

23 S'il y a violation de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, vous pouvez prendre par ailleurs contact avec UNIA. Pour aller plus loin, un signalement peut également être réalisé auprès de la Banque Nationale Belge ou de la FSMA en tant qu'autorités de contrôle du respect du Code de droit économique.

En pratique, nous constatons à regret que de nombreux guichets refusent d'emblée l'ouverture d'un service bancaire de base lorsque se présente un étranger ne disposant pas d'un titre de séjour prouvant une inscription aux registres. Il faut alors nécessairement passer par le service des plaintes interne, ce qui demande en général l'intervention d'un travailleur social, d'un avocat ou l'appui d'une tierce personne.

Par ailleurs, bien que nous obtenions généralement (facilement, sur plainte en interne) l'ouverture du compte, il reste un écueil : la carte bancaire. Beaucoup d'agences refusent de remettre une carte de banque à l'intéressé. Là encore, c'est illégal. Une seconde plainte au service de plaintes interne s'avère nécessaire pour obtenir ladite carte.

Il va sans dire que ce travail est énergivore et chronophage – davantage pour les personnes concernées qui doivent faire pléthores d'allers-retours – et pourrait être facilité par un « non excès de zèle » et une application correcte de la réglementation relative au service bancaire de base par les agences bancaires. La cessation d'une politique de blocage systématique a été demandée par le Service Droit des jeunes à de nombreuses agences, à maintes reprises lors de dossiers individuels. Pour le moment, nous ne savons pas encore si cela relève de l'utopie ou d'un vœu pieux.

Pas de titre de séjour en Belgique, pas de compte en banque... Cela doit changer !

Il est indéniable de constater que l'accès au service bancaire de base est un droit ouvert à tous qui reste souvent lettre morte dans la pratique.

Nous souhaitons que l'ensemble des instruments juridiques encadrant cette matière soient appliqués de manière uniforme par les institutions bancaires afin de respecter le principe général de sécurité juridique.

Pour ce faire, nous exigeons de tous les établissements financiers qu'ils informent les consommateurs qui ne peuvent prétendre à l'ouverture d'un compte bancaire « classique » de l'existence d'un service bancaire de base soumis au respect de certaines conditions. Et qu'ils remettent au consommateur, sans délai et sans condition, le formulaire-type pour l'introduction d'une telle demande, conformément au Code de droit économique. Nous exigeons également qu'ils prévoient la remise d'un accusé de réception, lors de l'introduction formelle de la demande, qui fera courir le délai légal de dix jours ouvrables²⁴. Et que toute décision négative soit motivée et mentionne les possibilités de recours auprès des instances compétentes²⁵.

Par ailleurs, nous exhortons le pouvoir exécutif d'adopter, conformément au souhait du législateur, un arrêté royal reprenant les mentions devant figurer sur le formulaire de demande d'ouverture de service bancaire de base. À cet effet, il serait pratique de prévoir un formulaire simplifié permettant au consommateur d'entreprendre les démarches nécessaires sans l'assistance d'un service particulier (social ou juridique). Autrement dit, prévoir l'élaboration d'un formulaire clair et précis au travers duquel le consommateur pourra faire état de l'ensemble de sa situation, par exemple via un choix multiple, avec la possibilité d'annexer la copie de la preuve de son identité (passeport, annexe...) et, le cas échéant, celle de sa résidence par un document émanant d'une autorité publique (CPAS, ONE, etc.).

Enfin, il nous semble qu'il serait utile que la FSMA adopte une nouvelle circulaire rappelant clairement la possibilité pour un étranger simplement muni d'un passeport ou d'une carte d'identité nationale ou, à tout le moins d'un document émanant d'une autorité belge, identifié en face-à-face et ne présentant aucun risque, d'ouvrir un service bancaire de base.

Trop de personnes sont touchées, la pratique doit changer.

Achilvie Docketh-Yemalayan et Raffaele Laus, juristes SDJ Bruxelles, bruxelles@sdj.be

²⁴ Article VII.58, Chapitre 8, Titre 3, Livre VII du Code de droit économique.

²⁵ Article VII.59/1, Chapitre 8, Titre 3, Livre VII du Code de droit économique.