103.**Message**

du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

concernant

la suppression des cautionnements des fonctionnaires
et employés de la Confédération.

(Du 31 octobre 1910.)

Monsieur le président et messieurs,

L'article 16 de l'ancienne loi du 25 mai 1849 sur l'organisation de l'administration des postes posait en principe que les fonctionnaires et employés postaux auxquels sont confiés des objets de valeur ou de l'argent, devaient fournir un cautionnement. Or, l'article 90 de la nouvelle loi fédérale du 5 avril 1910 sur les postes suisses confère désormais au Conseil fédéral la compétence de désigner ceux des fonctionnaires postaux qui sont tenus de fournir un cautionnement pour la gestion des fonds qui leur sont confiés. Dans notre message du 25 février 1907 concernant cette nouvelle loi (*F. féd.* 1907, II, 253), nous avons dit que la rédaction proposée pour l'article en question devait permettre de limiter les cautionnements imposés aux fonctionnaires postaux et de les supprimer pour les employés de l'administration des postes.

A notre connaissance, l'idée de limiter dans le sens indiqué l'obligation, pour le personnel des postes, de fournir un cautionnement n'a été combattue ni au sein de vos commissions chargées de l'examen du projet de nouvelle loi sur les postes ni au cours des délibérations qui ont eu lieu sur ce projet dans vos Conseils, et, sauf un léger changement de rédaction, vous avez adopté l'article proposé sans en modifier la portée.

En exécution de cet article de la nouvelle loi, l'administration des postes propose aujourd'hui de limiter, dans son exploitation, aux caissiers d'arrondissements postaux et à leurs suppléants, aux chefs des bureaux spéciaux des mandats et des bureaux de paiement des chèques, l'obligation de fournir un cautionnement. En outre, le chiffre du cautionnement, fixé jusqu'ici à 20,000 francs pour les caissiers d'arrondissements postaux, serait réduit à 10,000 francs. L'administration des postes désire que son personnel soit mis à cet égard sur le même pied que le personnel des chemins de fer fédéraux, pour lequel le conseil d'administration a décidé, au mois de mars 1902, de limiter aux fonctionnaires chargés d'un service de caisse proprement dit l'obligation de fournir un cautionnement.

Nous n'avons rien à objecter contre ce mode d'exécution de l'article 90 de la loi sur les postes; il répond aux intentions que nous avons manifestées nous-mêmes dans le message à l'appui de cette loi et qui, nous le répétons, ne paraissent avoir soulevé de votre part aucune opposition.

Mais si une réforme de cette nature doit être réalisée dans l'administration des postes, il importe, à notre avis, que la question soit également réglée pour tous les autres fonctionnaires des autres branches de l'administration. Il ne serait point équitable, en effet, et nous nous attirerions le reproche d'user de deux poids et de deux mesures envers le personnel, si nous libérions de tout cautionnement le commis postal, par exemple, chargé non seulement d'un service de caisse au guichet, mais entre les mains duquel passent journellement des colis de grande et parfois de très grande valeur, tandis que nous imposerions encore un cautionnement au télégraphiste et à la téléphoniste, qui n'ont pas à s'occuper d'envois analogues et dont un petit nombre seulement ont des fonds à gérer. On peut en dire de même des fonctionnaires des douanes, dont la plupart ont beaucoup moins à s'occuper de numéraire et de valeurs que le personnel des postes. Chez ce dernier, ce n'est point du mouvement de caisse

qu'il faut surtout tenir compte, mais les envois fermés de valeur que les banques, les caisses publiques, les maisons de commerce, etc., remettent à la poste pour que celle-ci en fasse l'expédition, jouent ici un rôle tout au moins aussi important. Ces envois de valeur ne sont pas moins exposés aux malversations des fonctionnaires que l'argent comptant, et les cas de vol, de soustraction et de spoliation de colis fermés renfermant des valeurs (plis de valeur, groups, lettres avec valeur déclarée, etc.) ne sont pas moins fréquents que les atteintes portées à la caisse de service.

Si l'on adopte donc pour l'administration des postes la mesure tendant à libérer du cautionnement tous les fonctionnaires et employés, à l'exception des quelques fonctionnaires mentionnés plus haut, la justice et l'équité exigent que l'on restreigne autant, pour le personnel des autres services de l'administration fédérale, l'obligation de fournir un cautionnement. Une décision dans ce sens équivaudra, en réalité, à la suppression de tout cautionnement dans plusieurs branches de l'administration, comme elle aura à peu près la même portée dans l'administration des postes. Sur les 17,155 fonctionnaires et employés postaux qui sont tenus aujourd'hui de fournir un cautionnement, il n'y en aura plus, en effet, sous le nouveau régime, qu'une cinquantaine qui y seront astreints.

Les considérations qui précèdent nous ont engagés à examiner la question de savoir s'il ne convenait point, en présence de l'état de choses créé par la nouvelle loi postale, de décréter la suppression absolue du cautionnement dans l'administration fédérale, et nous sommes arrivés, après mûre réflexion, à résoudre affirmativement cette question. Si l'on peut justifier une mesure qui tend à dispenser de tout cautionnement 17,100 fonctionnaires et employés postaux auxquels on ne continuera pas moins à confier, comme du passé, des envois de très grande valeur et parfois aussi un mouvement de numéraire considérable, on peut s'appuyer évidemment sur les mêmes raisons pour libérer aussi de cette obligation les 50 fonctionnaires postaux occupés au service de caisse proprement dit. Cette solution est d'autant plus fondée qu'il n'est pas facile de déterminer exactement quels sont les fonctionnaires chargés, dans l'exploitation des postes, du service de caisse proprement dit, et qu'au surplus l'expérience démontre que les fonctionnaires supérieurs du service de caisse, pour lesquels seuls on veut maintenir l'obligation de fournir un cautionnement, sont précisément ceux chez lesquels les cas de perte sont les plus rares. Dans l'ad-

ministration des postes, par exemple, il ressort d'une statistique établie par le comité central de la société suisse de cautionnement mutuel que ces fonctionnaires ne participent au chiffre total des pertes que pour 5 %, se rapportant à un seul cas.

Ce que nous venons de dire de l'administration des postes s'applique aussi d'une manière générale aux autres services de l'administration fédérale, chez lesquels, à quelques exceptions près, le mouvement de numéraire et de valeurs est plus restreint que dans l'administration des postes.

En Allemagne, la loi du 20 février 1898 a supprimé pour les fonctionnaires de l'empire l'obligation de fournir un cautionnement. Dans les royaumes de Prusse et de Saxe, les cautionnements des fonctionnaires de l'Etat sont également supprimés. Pourquoi n'oserions-nous pas décréter la même mesure dans notre administration fédérale. La Confédération peut être aussi bien son propre assureur dans ce domaine qu'elle ne l'est, au point de vue des accidents, dans les services des postes, des télégraphes et des douanes; elle ne s'en trouvera pas plus mal financièrement. D'après le rapport du comité central de la société suisse de cautionnement mutuel pour 1909, le chiffre moyen des pertes définitives qu'a eu à supporter la société durant les 25 dernières années a été de 6906 francs par an. C'est à cette dépense que la Confédération aurait désormais à subvenir si l'on supprimait les cautionnements; en d'autres termes, cette somme représenterait la perte annuelle que la Confédération aurait à subir si l'on renonçait aux garanties exigées jusqu'ici sous la forme de cautionnements. Mais nous devons immédiatement attirer ici l'attention sur le fait que la majeure partie de cette somme n'en demeurera pas moins à la charge de la Confédération par suite de la suppression du cautionnement, déjà décidée en principe, pour plus du 99 % du personnel postal. La statistique démontre, en effet, que la presque totalité des pertes à la charge de la société de cautionnement mutuel provient précisément de ce personnel.

Le chiffre de la perte que la Confédération devra prendre à sa charge sera d'ailleurs compensé par une économie qui sera réalisée sur les frais d'administration et dépassera certainement 6900 francs, bien qu'on ne puisse en supputer exactement le chiffre. C'est celle qui résultera du fait que les divers services administratifs n'auront plus à s'occuper de travaux se rattachant au cautionnement; or, ces travaux sont loin d'être minimes dans les grandes administrations des postes, des télégraphes et des douanes. Le contrôle fédé-

ral des finances et l'administration des titres doivent également consacrer beaucoup de temps aux affaires à régler pour les cautionnements.

Il n'est pas à prévoir que la suppression des cautionnements ait pour effet d'augmenter le nombre des pertes annuelles. Etant donné que le cautionnement, dont le chiffre, dans la règle, est d'ailleurs loin d'être en rapport avec celui des valeurs et des fonds confiés, peut s'effectuer simplement par l'entrée dans la société de cautionnement mutuel, il n'a plus guère l'influence préventive qui pouvait lui être attribuée quand il était encore exigé sous la forme de valeurs appartenant à l'intéressé ou procurées par des tiers ou sous la forme de cautionnements personnels. La meilleure garantie pour l'Etat contre les malversations de ses fonctionnaires réside dans le choix judicieux du personnel, en même temps que dans une surveillance et un contrôle efficaces de la gestion de ce personnel. La somme relativement minime des pertes subies par la société de cautionnement mutuel depuis sa fondation démontre d'ailleurs que nous avons, somme toute, dans l'administration fédérale un personnel honnête et attaché à ses devoirs.

Mais il est une autre raison qui milite en faveur de la suppression absolue du cautionnement en présence de l'état de choses créé par la nouvelle loi postale.

Nous avons vu plus haut que dans le cas où l'obligation pour le personnel postal de fournir un cautionnement serait limitée comme le propose l'administration des postes, le nombre des fonctionnaires postaux qui demeureraient encore sous le régime actuel se réduirait de 17,155 à une cinquantaine environ. Or, si l'on voulait, comme l'exigent la justice et l'équité, appliquer la même mesure dans les autres services administratifs et limiter dans la même proportion le nombre des fonctionnaires et employés tenus aujourd'hui de fournir un cautionnement, il en résulterait que la société suisse de cautionnement mutuel, qui comptait 20,628 membres à la fin de 1909, n'en aurait plus que 200 à 300. Avec un effectif si réduit et étant donné que les membres restants auraient tous à fournir de forts cautionnements, la société ne pourrait plus guère exister, car elle assumerait de trop grands risques. Les fonctionnaires qui auraient encore à fournir un cautionnement se verraient dès lors privés d'une institution qui leur était fort utile et ils seraient obligés d'effectuer un dépôt de valeurs ou de fournir un cautionnement personnel ou bien de s'adresser à des sociétés d'assurance.

Pour toutes les considérations qui précèdent, nous concluons en vous recommandant la suppression complète des cautionnements dans l'administration fédérale. Quant à la forme à donner à cette décision, nous ajouterons encore les quelques explications qui vont suivre.

Par ordonnance du 21 janvier 1896 (*Rec. off.*, n. s., XV, 414), le Conseil fédéral a réglé, il est vrai, d'une manière générale la question du cautionnement dans l'administration fédérale. Mais il existait, à côté de cette ordonnance, et il existe encore dans quelques lois fédérales certaines dispositions sur la matière. Ces dispositions légales encore en vigueur sont contenues dans les lois suivantes :

- 1) dans la loi fédérale du 11 décembre 1882 concernant la réorganisation du département des finances, les traitements et les cautionnements des fonctionnaires et employés de ce département (*Rec. off.*, n. s., VII, 62), loi fixant pour chacun des fonctionnaires du département le chiffre du cautionnement exigé;
- 2) dans la loi fédérale du 26 septembre 1907, réduisant de 100,000 à 30,000 francs le cautionnement prescrit pour le caissier d'Etat de la Confédération (*Rec. off.*, n. s., XXIV, 15);
- 3) dans la loi fédérale du 18 décembre 1891, fixant les cautionnements exigés pour le chef de l'administration des titres et de son aide (*Rec. off.*, n. s., XII, 626);
- 4) dans la loi fédérale sur les douanes, du 28 juin 1893 (*Rec. off.*, n. s., XIII, 684), dont l'article 48 dispose que les fonctionnaires et employés auxquels sont confiés des objets de valeur ou des sommes d'argent doivent fournir un cautionnement déterminé par le département des douanes.

Il y a lieu, en outre, de tenir compte de l'article 90 de la nouvelle loi sur les postes, du 5 avril 1910 (*Rec. off.*, n. s., XXVI, 797), qui ne pose plus en principe, il est vrai, l'obligation, pour le personnel postal ou une partie de celui-ci, de fournir un cautionnement, mais dont la rédaction implique l'idée que certains fonctionnaires postaux y sont encore astreints. Ajoutons ici, en passant, que la nouvelle loi du 16 décembre 1907 concernant l'organisation de l'administration des télégraphes et des téléphones (*Rec. off.*, n. s., XXIV, 819) ne contient plus aucune disposition qui ait trait aux cautionnements.

Etant données les dispositions légales que nous venons de rappeler, la suppression des cautionnements dans toute

l'administration fédérale ne peut être décrétée que par une loi fédérale. A cet égard, il faut encore tenir compte de l'article 13 de la loi fédérale du 9 décembre 1850 sur la responsabilité des autorités et des fonctionnaires de la Confédération (*Rec. off.*, n. s., II, 145), disposant que les cautionnements des fonctionnaires ne peuvent être restitués que lorsque, à dater du décès ou de la sortie de ceux-ci, tous les délais mentionnés dans cette loi (art. 10 à 12) sont expirés et qu'aucune action n'a été intentée. En exécution de cet article, nous avons déjà inséré dans l'ordonnance précitée du 21 janvier 1896 sur les cautionnements des fonctionnaires et employés de la Confédération une prescription à teneur de laquelle le cautionnement est restitué, sans qu'une demande spéciale en soit faite, cinq ans après le décès ou la retraite du titulaire, si aucune réclamation encore pendante ne s'y oppose. Dans le cas où l'on supprimerait le cautionnement au sein de l'administration fédérale, il y aurait lieu d'examiner si ce délai de cinq ans pour la restitution des cautionnements de tout le personnel qui est tenu aujourd'hui d'en fournir doit être également maintenu. Il s'agit ici surtout de savoir si la société suisse de cautionnement mutuel, dont le 98 % environ du personnel de l'administration fédérale fait partie, doit encore, durant cinq ans, répondre envers cette administration de l'accomplissement fidèle des devoirs officiels de ses sociétaires jusqu'à la suppression des cautionnements, ce qui aurait tout naturellement pour effet de retarder durant ce laps de temps la dissolution de la société et, par suite, la liquidation de son actif. Comme on le sait, les diverses associations du personnel de l'administration fédérale désireraient pouvoir verser à la caisse de pensions et de secours projetée la fortune de la société de cautionnement mutuel, qui s'élève aujourd'hui à environ 270,000 francs.

Nous estimons sur ce point que la fixation du délai pour la restitution des cautionnements et pour la libération de la société de cautionnement mutuel des engagements qu'elle a contractés à titre de caution chargée de payer en lieu et place de ses sociétaires, devrait être laissée à la compétence du Conseil fédéral, qui a déjà réglé en partie la matière et fixé aussi de tout temps les rapports entre l'administration fédérale et la société suisse de cautionnement mutuel. A titre de renseignement, nous nous bornons à ajouter que dans l'administration de l'empire d'Allemagne, il a été décidé, lors de la suppression des cautionnements des fonctionnaires de l'empire, que la restitution des cautionnements aurait lieu dans un délai de deux ans, en exécution d'une ordonnance circonstanciée émanant du chancelier de

l'empire. Ainsi que l'indique l'exposé des motifs à l'appui du projet de loi, ce délai a été fixé uniquement pour éviter l'influence fâcheuse qu'aurait pu exercer sur le cours des obligations d'emprunt émises par l'empire une restitution immédiate de tous les cautionnements.

Dans le projet de loi ci-annexé, nous avons aussi inséré une disposition aux termes de laquelle les cautionnements du personnel des chemins de fer fédéraux et de la Banque nationale suisse ne sont pas visés par la loi. Il nous a paru nécessaire d'en faire mention dans la loi pour prévenir toute fausse interprétation de la part des fonctionnaires de ces deux administrations, qui ont aussi, comme ceux de l'administration fédérale proprement dite, le caractère de fonctionnaires fédéraux. Nous partons ici de l'idée que toute modification apportée, le cas échéant, au régime du cautionnement actuellement en vigueur dans les chemins de fer fédéraux et à la Banque nationale doit faire l'objet de dispositions spéciales édictées par les autorités compétentes de ces deux institutions. La direction générale des chemins de fer fédéraux et la direction générale de la Banque nationale se sont déclarées d'accord avec nous sur ce point.

Il nous reste à dire, en terminant, pour éviter qu'en matière de cautionnement le personnel ne soit traité de façon différente, fût-ce même à titre temporaire, et pour ne pas mettre prématurément en question l'existence de la société de cautionnement mutuel et créer ainsi des difficultés au personnel qui serait encore astreint à fournir un cautionnement, nous avons résolu de renoncer à toute modification du régime actuel du cautionnement dans l'administration des postes jusqu'à ce que l'Assemblée fédérale ait dûment réglé la matière pour l'administration fédérale dans son ensemble; en attendant, la mise en vigueur de l'article 90 de la nouvelle loi sur les postes demeure suspendue.

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous avons l'honneur de recommander à votre adoption le projet de loi ci-après et nous saisissons cette occasion pour vous renouveler, monsieur le président et messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 31 octobre 1910.

Au nom du Conseil fédéral suisse :
Le président de la Confédération,
 COMTESSE.

Le chancelier de la Confédération,
 SCHATZMANN.

(Projet.)

Loi fédérale

concernant

la suppression des cautionnements des fonctionnaires et employés de la Confédération.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
de la
CONFÉDÉRATION SUISSE,

Vu le message du Conseil fédéral du 31 octobre 1910,

décète :

Article premier. Sont supprimés les cautionnements que des fonctionnaires et employés de l'administration fédérale suisse ont à fournir en vertu des lois, ordonnances ou règlements en vigueur sur la matière.

Art. 2. La restitution des cautionnements et la libération de la société suisse de cautionnement mutuel des engagements qu'elle a contractés en sa qualité de caution collective de ses sociétaires faisant partie de l'administration fédérale auront lieu après l'expiration d'un délai que fixera le Conseil fédéral.

Art. 3. Les cautionnements du personnel des chemins de fer fédéraux et de la Banque nationale suisse ne sont pas visés par la présente loi.

Art. 4. Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution de la présente loi.

Art. 5. Sont abrogées toutes les dispositions contraires à la présente loi.

Art. 6. Le Conseil fédéral est chargé, conformément aux dispositions de la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et les arrêtés fédéraux, de publier la présente loi et de fixer la date de son entrée en vigueur.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la suppression des cautionnements des fonctionnaires et employés de la Confédération. (Du 31 octobre 1910.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1910
Année	
Anno	
Band	5
Volume	
Volume	
Heft	45
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	103
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.11.1910
Date	
Data	
Seite	270-279
Page	
Pagina	
Ref. No	10 078 877

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.