

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

---

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 25 mai 1982.

## PROPOSITION DE LOI

*relative à la suppression du cautionnement  
des comptables publics.*

PRÉSENTÉE

Par M. Paul JARGOT, Mmes Marie-Claude BEAUDEAU, Danielle BIDARD, MM. Serge BOUCHENY, Raymond DUMONT, Jacques EBERHARD, Gérard EHLERS, Pierre GAMBOA, Jean GARCIA, Bernard HUGO, Charles LEDERMAN, Fernand LEFORT, Mme Hélène LUC, M. James MARSON, Mme Monique MIDY, MM. Louis MINETTI, Jean OOGHE, Mme Rolande PERLICAN, MM. Marcel ROSETTE, Guy SCHMAUS, Camille VALLIN, Hector VIRON, Marcel GARGAR,

Sénateurs.

---

(Renvoyée à la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'article 60-II de la loi de finances pour 1963 (n° 63-156 du 23 février 1963) dispose que, « avant d'être installés dans leur poste, les comptables publics sont tenus de constituer des garanties » (*J.O.* du 24 février 1963, p. 1818).

Ce ne sont pas là des dispositions nouvelles mais le rappel d'un principe constamment respecté et dont l'origine remonte à la loi du 7 ventôse an VIII « sur le cautionnement à fournir par plusieurs régisseurs, administrateurs, employés, et par les notaires ».

Aux termes de l'article premier de cette loi révolutionnaire : « Il sera fourni des cautionnements en numéraire par les régisseurs, administrateurs et employés des régies et administrations de l'enregistrement et des domaines, des douanes, des postes et de la loterie nationale... »

Bien que la création des cautionnements ait pu se justifier, à l'époque, pour mettre fin à certains désordres du Directoire, que venait d'abolir le 18 brumaire, il n'en reste pas moins que les desseins cachés des promoteurs de la loi apparaissent clairement à la lecture de l'article 4 dont la nature fiscale est sans ambiguïté : « Les fonds provenant des cautionnements sont mis à la disposition du Gouvernement pour être employés aux dépenses de l'an VIII. »

Il s'agissait, en fait, d'un prélèvement sur les émoluments des « cautionnés », au bénéfice immédiat du Trésor public.

Par la suite, l'institution s'est perpétuée mais le cautionnement a perdu son caractère purement fiscal pour répondre à la définition du terme, soit, dans le langage courant, « dépôt destiné à servir de garantie à des créances éventuelles » (*Le Robert*). C'est donc un gage.

Le décret n° 64-685 du 2 juillet 1964 pris pour l'application de la loi de finances pour 1963 a fixé les conditions de constitution du cautionnement.

Aux termes de l'article 2 : « Le cautionnement est constitué par un dépôt de numéraire, de rentes sur l'Etat ou d'autres valeurs du Trésor.

« Il peut être remplacé par l'engagement d'une caution solidaire constituée par l'affiliation du comptable à une association de cautionnement mutuel agréée par le ministre des Finances. »

Cette caution solidaire est justifiée par un extrait d'inscription délivré par cette association et certifiant le montant pour lequel elle a accordé sa garantie (art. 4).

Quant aux cautionnements réels, ils sont déposés à la Caisse des dépôts et consignations qui en délivre un reçu justifiant la constitution du cautionnement (art. 5).

Le montant du cautionnement est fixé par arrêté du ministre de l'Economie et des Finances ou par arrêté conjoint du ministre des Finances et du ministre intéressé (art. premier).

Il est calculé en appliquant, au traitement attribué au comptable en fonction de l'importance du poste géré, un coefficient déterminé par l'arrêté.

La caution solidaire visée par l'article 2 du décret de 1964 a été, en fait, instituée par la loi du 26 décembre 1908 dont l'article 41 dispose que « les comptables de deniers publics et autres fonctionnaires... sont admis à remplacer leur cautionnement par la caution solidaire fournie par leur association en conformité des statuts qui seront préalablement approuvés par le ministre des Finances ».

A la suite de ce texte fut créée l'Association française de cautionnement mutuel qui, depuis sa création jusqu'à ce jour, est demeurée pratiquement le seul moyen utilisé par les comptables publics pour constituer leur cautionnement réglementaire.

C'est ainsi qu'au 31 décembre 1976 elle comptait 64.093 cotisants dont le total des cautionnements s'élevait à 2.144.449.705 F.

Cependant, l'institution même du cautionnement est de plus en plus contestée par les comptables publics et leurs organisations syndicales.

Cette attitude est fondée essentiellement sur la constatation du nombre minime d'affaires nécessitant l'intervention de l'Association.

En effet, pendant l'année 1976, cette dernière a dû régler cinq débits dont le total s'élevait à 139.000 F, soit, dans les proportions de un débet pour environ 13.000 adhérents et de un franc pour 15.427,69 F.

Ces chiffres soulignent la remarquable probité des comptables publics qui apparaît comme d'autant plus digne d'éloges si on la situe dans l'environnement de scandales financiers de toute nature qui alimentent sans cesse la chronique des faits divers, sans compter les violences que nombre d'entre eux, et spécialement les receveurs des P.T.T., ont subies ces dernières années au cours de vols à main armée perpétrés contre leur caisse.

On peut s'étonner, à première vue, de la corrélation ainsi établie entre le petit nombre d'affaires traitées par l'Association française de cautionnement mutuel des comptables et la probité de ces derniers.

Or, il faut savoir que le cautionnement n'est destiné à gager que les débits entraînés par les malversations des cautionnés eux-mêmes.

En effet, comme le précise le paragraphe IX de l'article 60 de la loi de finances pour 1963, « les comptables publics dont la responsabilité a été engagée ou est mise en jeu peuvent, en cas de force majeure, obtenir décharge totale ou partielle de leur responsabilité ».

D'autre part, une assurance mutuelle des comptables et fonctionnaires publics et assimilés, dont la création semble avoir été encouragée par l'Association du cautionnement mutuel puisque leur adresse était commune à l'origine et dont la plupart des comptables sont sociétaires, permet de couvrir l'ensemble des débits à l'exception, bien entendu, de ceux qui seraient provoqués sciemment par le comptable lui-même.

En tout état de cause, le paragraphe VI de l'article 60 précité fait obligation au comptable public dont la responsabilité pécuniaire est engagée ou mise en jeu « de verser immédiatement de ses deniers personnels une somme égale » au montant du débit.

Et contrairement à ce que croient de bonne foi un grand nombre de cautionnés, dans l'ignorance où ils se trouvent des statuts de l'Association, qui, par suite d'une carence regrettable, ne sont pas remis aux adhérents, « l'adhérent pour lequel l'Association a rempli des obligations envers le Trésor est tenu à restitution du capital, des frais accessoires et des intérêts » (art. 8 des statuts approuvés par le ministre des Finances).

Dans ces conditions, les intéressés s'interrogent sur l'utilité d'une Association à laquelle ils versent un fonds de réserve de 0,50 % pour les cautionnements compris entre 1 et 25.000 F et à 0,25 % pour la partie des cautionnements supérieure à 25.000 F, auquel s'ajoute une cotisation annuelle fixée à 1 % du montant du cautionnement garanti (art. 13 des statuts).

Etant donné les moyens d'action dont dispose l'agent judiciaire du Trésor public pour la poursuite des débiteurs de l'Etat et la faible quotité de ceux qui sont imputables aux comptables publics la charge supplémentaire résultant de la suppression des cautionnements serait très faible.

Par contre, cette mesure a l'avantage d'abroger une institution surannée et de faire disparaître les ambiguïtés entourant la conception même et le fonctionnement de l'Association française de cautionnement mutuel.

Comme, en raison des nombreux aléas pécuniaires qui s'attachent à la gestion des deniers publics, les comptables sont dans l'obligation de souscrire une assurance réelle, pour se couvrir de leurs débits, il y aurait semble-t-il tout intérêt à ce que l'Association

française de cautionnement mutuel envisage, au moment de sa dissolution, sa transformation en société d'assurance mutuelle qui pourrait opérer avec l'Assurance mutuelle existante tel rapprochement que décideraient ses adhérents.

Sous le bénéfice de ces observations nous vous demandons, Mesdames et Messieurs, de vouloir bien adopter la proposition de loi suivante :

## PROPOSITION DE LOI

### Article premier.

Les dispositions de l'article 60-II de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963 sont abrogées.

### Art. 2.

Les cautionnements constitués par un dépôt de numéraire, de rentes sur l'Etat ou d'autres valeurs du Trésor seront immédiatement remboursés aux comptables qui les ont fournis.

### Art. 3.

Les associations fondées conformément à l'article 41 de la loi du 26 mars 1908 pour servir de cautions solidaires à leurs adhérents seront dissoutes.

### Art. 4.

Un règlement d'administration publique pris dans les six mois de la promulgation de la présente loi déterminera les conditions de dissolution des associations visées à l'article 3 ci-dessus et organisera les modalités de remboursement à chaque adhérent de sa part dans le fonds de réserve de son association.

Tous les remboursements à intervenir devront être réalisés au plus tard dans les douze mois suivant la promulgation de la présente loi.

### Art. 5.

Le montant de l'impôt minimum sur les sociétés est porté de 3.000 F à 5.000 F pour couvrir les dépenses qui pourraient résulter de la présente loi.