Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 42 (1950)
Heft: 9

Artikel: Le congédiement des fonctionnaires "indignes de confiance"
Autor: Berenstein, Alexandre
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-384674

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 02.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

obligatoire. S'il devait apparaître par la suite que le financement envisagé par le projet est insuffisant pour garantir le fonctionnement de l'assurance lors d'une crise grave et prolongée, il faudrait alors envisager à nouveau le prélèvement d'une contribution patronale.

Si l'on pèse les améliorations qu'apporte le projet et les charges supplémentaires qu'il entraîne, on peut dire qu'il permet une *réglementation acceptable* de l'assurance-chômage. Mais s'il se trouvait une majorité parlementaire assez mal inspirée pour réduire la portée de ces améliorations, les organisations syndicales devraient alors se demander si elles peuvent encore accepter la nouvelle loi.

Le congédiement des fonctionnaires «indignes de confiance»

Par *Alexandre Berenstein*

Les instructions qu'en date du 5 septembre 1950 le Conseil fédéral a édictées au sujet du « congédiement des agents de la Confédération indignes de confiance » ont déjà fait couler un flot d'encre et provoqué des commentaires passionnés. Sans vouloir reprendre ici sous toutes ses faces l'examen du problème créé par l'adoption de cette mesure, nous pensons qu'il n'est pas inutile de dire quelques mots de certains aspects — et avant tout des aspects juridiques de la question.

Rappelons tout d'abord le texte officiel de ces instructions, telles qu'elles ont été publiées par la *Feuille fédérale* du 7 septembre 1950:

> 1. Les fonctionnaires, employés et ouvriers de la Confédération qui, par leur activité politique, ne méritent pas la confiance qu'exige l'exercice de leur charge seront congédiés. Ne mérite pas cette confiance celui dont on ne peut plus être sûr qu'il est indéfectiblement fidèle au pays, qu'il fera tout ce qui est conforme aux intérêts de la Confédération et qu'il s'abstiendra de tout ce qui leur porte préjudice.
> 2. Le congédiement se fera, à la date la plus rapprochée possible, sous la forme de la non-réélection pour les fonctionnaires, sous celle de la résiliation des rapports de service pour les autres agents.
> 3. Les fonctionnaires qui doivent être considérés comme peu sûrs, mais sans qu'il existe des raisons suffisantes pour les congédier en application du chiffre premier, peuvent être maintenus au service de la Confédération à titre d'employés ou d'ouvriers à engagement résiliable.
> 4. Les agents de la Confédération appartenant à la catégorie visée par le chiffre 3 ne peuvent être ni promus, ni nommés ou transférés à des postes dont les titulaires doivent inspirer une confiance particulière. S'ils occupent de tels postes, ils seront, le cas échéant, transférés à des postes pour lesquels ils conviennent mieux.
> 5. Les présentes instructions entrent immédiatement en vigueur.

Il résulte donc de ce texte:

1° que la mesure envisagée vise non seulement les fonctionnaires fédéraux proprement dits, mais aussi toutes les personnes qui sont au service de la Confédération en qualité d'employés ou d'ouvriers;

2° que cette mesure ne consiste pas en une révocation des agents de la Confédération « indignes de confiance », mais en leur congédiement; en d'autres termes, il ne s'agit pas d'un « renvoi abrupt », mais d'un licenciement opéré dans les délais normaux;

3° que cependant certains fonctionnaires non réélus pourront être réengagés en qualité d'employés ou d'ouvriers;

4° qu'enfin le critère adopté pour juger du degré de confiance qu'inspire un fonctionnaire est celui de son « activité politique ».

Ces constatations appellent quelques explications, car le statut des agents de la Confédération est assez complexe et n'est peut-être pas familier à tous les lecteurs de la *Revue.*

Ainsi qu'on vient de le voir, on distingue, parmi les agents de la Confédération, entre fonctionnaires, employés et ouvriers. Sont considérés comme *fonctionnaires,* en vertu de la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires du 30 juin 1927, les personnes nommées en cette qualité par les autorités fédérales à l'une des fonctions figurant dans l'« état des fonctions » dressé par le Conseil fédéral. Sont réputés *employés,* au sens du « règlement des employés » du 1er avril 1947, les autres agents de la Confédération qui ne sont pas des ouvriers rétribués à l'heure ou à la journée et dont les rapports de service ne sont pas non plus fondés sur des dispositions législatives fédérales spéciales ou sur un contrat de droit privé. Cette dernière définition indique en même temps ce que sont les *ouvriers,* dont les conditions d'emploi sont régies notamment par les « règlements des salaires ».

Les fonctionnaires sont nommés pour la durée de la période administrative, qui est de trois ans (art. 6 du statut des fonctionnaires), la période actuellement en cours expirant à fin décembre 1950. Les rapports de service peuvent cependant être résiliés par la Confédération pendant la durée de la période administrative pour cause de suppression de la fonction ou de justes motifs. La situation du fonctionnaire à l'expiration de la période administrative est réglée par l'article 57 du statut, qui, rédigé d'une façon quelque peu contradictoire, stipule:

> Les rapports de service prennent fin à l'expiration de la période administrative. L'autorité qui nomme décide librement du renouvellement de ces rapports.
>
> La décision portant non-réélection du fonctionnaire est notifiée à l'intéressé au plus tard trois mois avant l'expiration de la période administrative, avec indication des motifs.

Cette disposition, nous venons de le relever, est contradictoire: Si, en effet, d'après le premier alinéa, il semble que les rapports de service prennent fin automatiquement à l'expiration de chaque période de trois ans, il résulte néanmoins du deuxième alinéa que ces rapports sont en réalité prolongés automatiquement si une décision de non-réélection n'est pas notifiée trois mois avant l'expiration de cette période; plus encore, cette décision doit contenir l'indication des motifs de la non-réélection, ce qui signifie que la non-réélection est une *mesure exceptionnelle, qui doit être justifiée par des motifs particuliers.* Le Tribunal fédéral l'a expressément déclaré à l'égard des fonctionnaires des Chemins de fer fédéraux — et cela est naturellement vrai aussi de tous les autres fonctionnaires fédéraux:

> Celui qui est employé par les C. F. F. en qualité d'employé de gare, chef de train, mécanicien, etc., est en droit de compter qu'il pourra rester au service des C. F. F. pendant toute son existence s'il remplit fidèlement son devoir. Une non-réélection ou un licenciement constituent pour lui un événement imprévu et anormal [1].

C'est ce que relève encore l'un des commentateurs les plus autorisés de la loi, qui écrit: « La pratique suivie jusqu'ici par l'administration fédérale serait contraire au droit, si vraiment la durée normale des rapports de service était limitée à trois ans. » [2]

En même temps qu'elle notifie la décision de non-réélection, l'autorité compétente doit indiquer par écrit au fonctionnaire en cause si la mesure est considérée comme une non-réélection consécutive à la faute de l'intéressé (art. 64 du règlement des fonctionnaires I et art. 56 du règlement des fonctionnaires II). Si tel est le cas, le dit fonctionnaire n'a pas droit aux prestations de la caisse d'assurance, mais seulement au remboursement de ses versements sans intérêt. Cependant, la décision de l'autorité administrative sur ce point peut être portée devant le Tribunal fédéral, qui « décide souverainement si la mesure prise contre l'assuré ou le déposant doit être considérée comme ayant été motivée par la faute de celui-ci » (art. 60 du statut).

Ainsi, le fonctionnaire ne peut pas porter devant l'autorité judiciaire le principe même de sa « non-reélection », c'est-à-dire de son licenciement, mais il peut, le cas échéant, réclamer devant cette autorité les prestations légales de la caisse d'assurance.

La situation des employés et des ouvriers diffère de celle des fonctionnaires. Les employés dits permanents sont nommés pour une durée indéterminée, les rapports de service pouvant être résiliés trois mois à l'avance pour la fin d'un mois (art. 7 du règlement des

---

[1] Arrêt du 30 novembre 1928 dans la cause Muller contre caisse de pensions et de secours des C. F. F. (A. T. F., 54, I, p. 445).

[2] Theodor Kern, *Das Dienstrecht des Bundespersonals,* p. 59.

employés). Les rapports de service des ouvriers peuvent également être résiliés en tout temps moyennant l'observation des délais légaux. Les conséquences pécuniaires de la résiliation des rapports de service des employés et ouvriers sont, en ce qui concerne le droit aux prestations des caisses d'assurance, les mêmes que celles de la non-réélection des fonctionnaires (art. 62 du statut).

Il ressort de ce qui vient d'être dit que les mesures envisagées par le Conseil fédéral dans ses instructions du 5 septembre 1950 sont du ressort exclusif de l'autorité administrative, qui, aux termes des dispositions légales, peut librement congédier des agents de la Confédération, en procédant soit à la non-réélection de fonctionnaires, soit à la résiliation des rapports de service d'employés et ouvriers, soit encore à la non-réélection de fonctionnaires suivie d'un nouvel engagement à titre d'employés ou d'ouvriers.

Mais il en ressort aussi que de pareilles mesures ne peuvent être prises — notamment à l'égard de fonctionnaires — que si elles sont justifiées par des motifs spéciaux.

Ces motifs existent-ils en ce qui concerne les communistes, qui sont visés en fait par les instructions du 5 septembre? A cet égard, les porte-parole du Conseil fédéral n'ont pas manqué de se référer à l'article 22 du statut des fonctionnaires, dont s'inspire directement le chiffre 1 des instructions, et qui prescrit que « le fonctionnaire est tenu de remplir fidèlement et consciencieusement ses obligations de service, de faire tout ce qui est conforme aux intérêts de la Confédération et de s'abstenir de tout ce qui leur porte préjudice ». Il est exact, d'autre part, que le Tribunal fédéral, dans divers arrêts, et notamment dans un arrêt tout récent, rendu le 7 décembre 1949 dans la cause Ammann contre Argovie (arrêt qui confirme la jurisprudence émise dans l'arrêt Front national contre Bâle-Ville du 17 novembre 1939), a relevé que « le fonctionnaire qui n'a plus aucune compréhension pour la forme démocratique de l'Etat, singulièrement lorsqu'il occupe un poste élevé, de grande responsabilité, ne jouit plus de la confiance que doivent pouvoir mettre en lui ses chefs, ses subordonnés et ses concitoyens » [3]. Tout cela est bel et bon. Nous ne sommes pas de ceux qui croient que la démocratie ne doit pas se défendre contre ses ennemis. Il n'en demeure pas moins que l'on peut légitimement se demander si la décision du Conseil fédéral, sous la forme sous laquelle elle a été prise, répond au but recherché.

Rappelons à cet égard que, d'après les commentaires qui, de source officieuse, ont été fournis à la presse, les autorités fédérales s'étaient proposé tout d'abord de se fonder, pour ce qui concerne la confiance à accorder ou à refuser à un agent, sur son attitude et son activité politique, mais ont finalement décidé de ne se baser

---

[3] *Journal des Tribunaux*, 1950, I, p. 219.

que sur l'« activité politique » des fonctionnaires. En d'autres termes, sera considéré comme indigne de confiance celui qui, dans les conseils de la nation, dans la presse ou dans des assemblées publiques, aura déployé une activité dont l'on peut induire qu'il ne mérite pas la confiance qu'exige l'exercice de sa charge. Cette façon de procéder est-elle judicieuse? Nous ne le pensons pas.

En effet, d'après le critère choisi, l'autorité compétente n'aura pas tant à se préoccuper de savoir si le fonctionnaire en question pourra effectivement porter préjudice au pays qu'à surveiller son activité politique, pourtant légale d'après l'état actuel de la législation. Ainsi, le simple fait d'une activité politique qui ouvre à un fonctionnaire les portes d'une enceinte législative pourrait être considérée par l'administration fédérale comme devant entraîner le licenciement de ce fonctionnaire. Il ne nous apparaît pas que cette solution soit heureuse et que l'on puisse lier à une activité politique légalement exercée la décision de licenciement d'un fonctionnaire. Le fait qu'il déploie ouvertement une activité politique dans un parti extrémiste ne rend pas nécessairement un fonctionnaire « indigne de confiance »; tel autre fonctionnaire, qui se garde d'exercer une telle activité, pourra en réalité être bien moins « sûr ». Les instructions du Conseil fédéral empêcheront certains fonctionnaires de déployer une activité politique, mais n'auront sans doute pas de portée pratique en ce qui concerne le but recherché, ce d'autant plus qu'à notre connaissance aucune fonctionnaire communiste n'occupe un poste de confiance élevé dans l'administration fédérale. C'est la raison pour laquelle l'opportunité des nouvelles mesures gouvernementales, dont on ne pourra d'ailleurs connaître l'incidence exacte qu'à leur application, nous paraît fort discutable. Ces mesures auront pour effet de rendre plus précaire la situation des fonctionnaires fédéraux, car, quelles que soient les explications qui ont été fournies de source officielle, il est certain que la teneur des « instructions » est extrêmement vague et peut donner lieu à toutes sortes d'abus.

Une remarque encore. Une contradiction évidente apparaît, à la lecture des « instructions », entre le chiffre 1, qui prévoit le congédiement des agents de la Confédération ne méritant pas la confiance qu'exige l'exercice de leur charge, et le chiffre 3, qui prévoit le maintien à titre d'employés ou d'ouvriers de certains fonctionnaires qui « doivent être considérés comme peu sûrs », mais ne tombent pas sous le coup du chiffre 1. Si, en effet, certains fonctionnaires n'inspirent pas la confiance nécessaire, ce sont certes avant tout ceux qui « doivent être considérés comme peu sûrs ». Cette contradiction s'explique en réalité par le fait que le texte français est une mauvaise traduction du texte allemand, dans lequel le chiffre 3 vise les cas dans lesquels *il existe un doute* sur la fidélité d'un fonc-

tionnaire [4]. Ainsi donc, ce n'est pas lorsqu'il s'agira d'un *fonctionnaire peu sûr*, mais bien lorsque *l'administration ne sera pas sûre* d'un fonctionnaire, que ce dernier pourra être dégradé au rang d'employé ou d'ouvrier. Cette disposition, elle aussi, nous paraît difficilement défendable. Souhaitons en tout cas que le Conseil fédéral s'inspire, dans l'application de ses instructions, des préceptes suivants, qu'émet un commentateur de la loi que nous avons déjà eu l'occasion de citer dans la présente étude et auquel se sont d'ailleurs référés, dans leurs explications, les porte-parole du gouvernement: « Même une résiliation ordinaire des rapports de service décidée par l'autorité selon sa « libre » appréciation ne doit jamais être édictée arbitrairement ou sans principe établi; elle ne doit en aucun cas être décidée sans motifs; car en droit public il n'y a point de place pour l'arbitraire. » [5]

---

[4] *Bundesbeamte, in deren Zuverlässigkeit Zweifel bestehen, ohne dass bereits genügende Gründe für eine Entlassung gemäss Ziffer 1 vorliegen...*

[5] Kern, op. cit., p. 78.

A travail égal, salaire égal

Une conférence s'occupe des salaires féminins

Par *Mascha Oettli*

Dans tous les pays, et dans les activités les plus diverses, les femmes constituent une proportion importante de la main-d'œuvre totale; on les trouve partout: dans les fabriques, les bureaux, les hôpitaux, les magasins, les services publics et l'agriculture. La vie économique moderne n'est plus concevable sans elles. Sans leur coopération, le niveau de vie des peuples serait sensiblement moins élevé. En Suisse, le recensement de 1941 indiquait 570 000 femmes exerçant une activité professionnelle.

Malgré l'importance qu'a prise la main-d'œuvre féminine, il n'en reste pas moins que, de manière générale, la rémunération de la femme est inférieure à celle de l'homme, même si elle accomplit un travail de valeur égale et si les exigences auxquelles elle doit faire face sont aussi lourdes que celles qui sont requises de l'homme. Dans nombre de cas, la femme ne peut pas accéder aux postes les mieux rétribués. Et lorsque certains emplois leurs sont ouverts, elles sont affectées d'emblée — comme c'est le cas dans les catégories inférieures du personnel de la Confédération — à une classe de traitement plus basse que celle des fonctionnaires masculins. Cette discrimination constitue au premier chef une injustice sociale. Le problème qu'elle pose — problème international — intéresse directement les travailleurs des deux sexes de tous les pays. En effet, l'Etat qui appliquerait, pour un travail de valeur égale, le principe